



HESSISCHER LANDTAG

27. 05. 2008

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

A. Problem

1. Die Veränderung der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen hat sich in der Praxis nicht bewährt. Obwohl es weder zu unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Betätigungen hessischer Kommunen gekommen war, die eine Verschärfung der rechtlichen Bestimmungen gerechtfertigt hätten, wurde den Kommunen die Gewährleistung der Daseinsvorsorge einerseits und die Ermöglichung notwendiger finanzieller Einnahmequellen andererseits durch die vom Landtag im Januar 2005 mehrheitlich beschlossene Änderung der Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung erheblich erschwert.
2. Des Gleichen hat sich herausgestellt, dass sich die in der Hessischen Gemeindeordnung bestehenden Quoren als zu hohe Hürden erweisen, um eine aktive Beteiligung der Bevölkerung an politischen Meinungsbildungsprozessen außerhalb von Wahlen wirksam zu ermöglichen. Dies erschwert die politischen Partizipationsmöglichkeiten durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und wird dem Anspruch einer sich entwickelnden aktiven Bürgergesellschaft nicht gerecht.
3. Ferner ist aufgrund der demografischen Bevölkerungsentwicklung festzustellen, dass der Anteil der lebensälteren Menschen an der Bevölkerung immer mehr zunehmen wird. So ist davon auszugehen, dass voraussichtlich bis zum Jahre 2030 der Anteil der Menschen, die 60 Jahre und älter sind, in Deutschland auf ca. 35 v.H. der Gesamtbevölkerung angewachsen sein wird.

Daraus folgt, dass sich auch die Kommunen in ihrer Entwicklung der sich wandelnden Bevölkerungsstruktur zunehmend anpassen und entsprechende infrastrukturelle Weichenstellungen vornehmen müssen.

Die bereits erfolgte Bildung von ca. 115 Seniorenvertretungen auf der kommunalen Ebene zeigt, dass sowohl bei den kommunalen Entscheidungsträgern als auch in der Bevölkerung die Notwendigkeit der politischen Einbindung älterer Menschen erkannt und akzeptiert worden ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll und erforderlich, Seniorenbeiräte in der Hessischen Gemeindeordnung zu verankern.

B. Lösung

1. Die Veränderung der Bestimmungen über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ermöglicht es den Kommunen, auch künftig im Rahmen der Daseinsvorsorge ihren finanziellen Eigenanteil an der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Verantwortung zu erwirtschaften. Dies stärkt die Leistungsfähigkeit der Kommunen und ist geeignet, die Abgabenlast der Bevölkerung zu reduzieren.

2. Die Absenkung der erforderlichen Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erleichtert die Möglichkeit der politischen Partizipation der Bevölkerung auf kommunaler Ebene in angemessener Weise.
3. Durch die Absicherung von Seniorenbeiräten innerhalb der Hessischen Gemeindeordnung wird der erforderlichen Beteiligung lebensälterer Menschen an politischen Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene Rechnung getragen.

C. Befristung

Keine.

D. Alternative

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Stärkung der hessischen Kommunen
und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene**

Vom

**Artikel 1
Änderung der Hessischen Gemeindeordnung**

Die Hessische Gemeindeordnung vom 1. April 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. November 2007 (GVBl. S. 757), wird wie folgt geändert:

1. Die Übersicht wird wie folgt geändert:
Im Fünften Teil erhält die Übersicht des Vierten Abschnitts folgende Fassung:
"Vierter Abschnitt: Maßnahmen zur Förderung der Selbstverwaltung
Erster Titel: Ortsbeiräte §§ 81 bis 83
Zweiter Titel: Ausländerbeiräte §§ 84 bis 88
Dritter Titel: Seniorenbeiräte §§ 89 bis 91"
2. § 8b wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 3 Satz 3 erhält folgende Fassung:
"Der Gemeindevorstand unterrichtet die Bürgerinnen und Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens über die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen."
 - b) Als neuer Abs. 4 wird eingefügt:
"(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden
- bis zu 50 000 Einwohnern von mindestens 10 vom Hundert,
- über 50 000 Einwohner von mindestens 5 vom Hundert
der bei der letzten Gemeindevahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung der Unterzeichner muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein."
 - c) Die bisherigen Abs. 4 und 5 werden zu den Abs. 5 und 6.
 - d) Der bisherige Abs. 6 wird zu Abs. 7 und wie folgt geändert:
Satz 1 erhält folgende Fassung:
"Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden
- bis zu 50 000 Einwohnern mindestens 20 vom Hundert,
- über 50 000 Einwohner mindestens 15 vom Hundert
der Stimmberechtigten beträgt."
 - e) Die bisherigen Abs. 7 und 8 werden zu den Abs. 8 und 9.

3. Im Vierten Abschnitt des Fünften Teils wird folgender Dritter Titel neu eingefügt:

"DRITTER TITEL: Seniorenbeiräte

§ 89
Einrichtung

In den Gemeinden sollen durch Beschluss der Gemeindevertretung Seniorenbeiräte gebildet werden.

§ 90
Zusammensetzung und Wahl

(1) Der Seniorenbeirat besteht aus mindestens drei Mitgliedern. Die Einrichtung, die Höchstzahl der Mitglieder sowie das Nähere des Wahlverfahrens werden in der Hauptsatzung bestimmt; § 6 Abs. 2 findet keine Anwendung. Werden keine Wahlvorschläge eingereicht oder zugelassen oder werden weniger Bewerber zur Wahl zugelassen, als Sitze zu verteilen sind, findet eine Wahl nicht statt; die Einrichtung des Seniorenbeirats entfällt für die Dauer der nachfolgenden Wahlzeit.

(2) Wahlberechtigt ist, wer am Wahltag

1. Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes oder Staatsangehöriger eines der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland (Unionsbürger) ist,
2. das sechzigste Lebensjahr vollendet und
3. seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat.

Bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Melderechts gilt der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz.

(3) Wählbar als Mitglied des Seniorenbeirats sind die wahlberechtigten Bürger der Gemeinde, die am Wahltag das sechzigste Lebensjahr vollendet und seit mindestens sechs Monaten in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben. Abs. 2 Satz 2 gilt für die Wählbarkeit entsprechend.

(4) § 31, § 32 Abs. 2, §§ 33, 37 und § 65 Abs. 2 gelten entsprechend.

§ 91
Rechtsstellung der Mitglieder

Die Mitglieder des Seniorenbeirats sind ehrenamtlich Tätige im Sinne der §§ 24 bis 26 und des § 27; Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Aufsichtsbehörde. § 35 Abs. 1 und § 35a gelten entsprechend.

§ 91a
Aufgaben, Befugnisse

(1) Der Seniorenbeirat vertritt die Interessen der älteren Menschen in der Gemeinde. Er berät die Organe der Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ältere Einwohner betreffen.

(2) Der Gemeindevorstand hat den Seniorenbeirat rechtzeitig über alle Angelegenheiten zu unterrichten, deren Kenntnis zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlich ist. Der Seniorenbeirat hat ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die ältere Einwohner betreffen. Der Seniorenbeirat ist in allen wichtigen Angelegenheiten, die ältere Einwohner betreffen, zu hören. Gemeindevertretung und Gemeindevorstand können, Ausschüsse der Gemeindevertretung müssen in ihren Sitzungen den Seniorenbeirat zu den Tagesordnungspunkten hören, die Interessen der älteren Einwohner berühren.

(3) Dem Seniorenbeirat sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen."

4. § 121 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

"(1) Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt und dieser Zweck durch das Unternehmen wirtschaftlich erfüllt werden kann und
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

(2) Als wirtschaftliche Betätigung gelten nicht Tätigkeiten,

1. zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,
2. auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Energieversorgung, des Wohnungsbaus sowie Einrichtungen ähnlicher Art,
3. zur Deckung des Eigenbedarfs.

Auch diese Unternehmen und Einrichtungen sind, soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten und können entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe geführt werden."

b) Abs. 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Ist eine Betätigung zulässig, sind verbundene Tätigkeiten, die üblicherweise im Wettbewerb zusammen mit der Haupttätigkeit erbracht werden, ebenfalls zulässig."

c) § 121 Abs. 6 erhält folgende Fassung:

"(6) Vor der Entscheidung über die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung von wirtschaftlichen Unternehmen sowie über eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung ist die Gemeindevertretung über die Chancen und Risiken der beabsichtigten unternehmerischen Betätigung sowie über deren zu erwartenden Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten."

5. § 125 Abs. 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

"Der Gemeindevorstand kann weitere Vertreter bestellen; dabei soll er das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Gemeindevertretung berücksichtigen."

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines:**

Die Änderung der Bestimmungen über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist erforderlich, weil die 2005 vorgenommenen Veränderungen in erster Linie daran ausgerichtet waren, wirtschaftlich interessante Bereiche privaten Dritten als Einnahmemöglichkeiten zu eröffnen und den Kommunen als zusätzliche finanzielle Absicherung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben grundsätzlich zu versagen. Dies betraf auch Bereiche der Daseinsvorsorge. Der Gesetzentwurf folgt daher ausdrücklich nicht der Philosophie, Gewinne zu individualisieren und Defizite zu solidarisieren, sondern stärkt die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Hessen.

Die vorgesehenen Änderungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden stellen eine deutliche Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements an politischen Entscheidungsprozessen dar.

Der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements dient auch die gesetzliche Verankerung von Seniorenbeiräten. Dies erscheint geboten, da die ersten Auswirkungen der sich bereits abzeichnenden demographischen Bevölkerungsentwicklung schon jetzt in den hessischen Kommunen absehbar sind. Neben dem zusätzlichen Bedarf an altengerechten Einrichtungen gibt es zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen und politische Entscheidungen auf kommunaler Ebene, denen sich die Verantwortlichen vor Ort stellen müssen.

Daraus folgt aber auch, dass es sinnvoll ist, den betroffenen älteren Menschen die Möglichkeit zu geben, sich an diesen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und Interessen sachgerecht zu vertreten. Auch wenn dies bereits in zahlreichen hessischen Kommunen erkannt worden ist und es inzwischen 115 Seniorenvertretungen auf kommunaler Ebene gibt, erscheint es dennoch sinnvoll und notwendig, die politische Beteiligungsmöglichkeit lebensälterer Menschen rechtlich zu verankern.

B. Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Art. 1:

Zu Nr. 1:

In der Übersicht wird die Einführung der Vorschriften über die Bildung von Seniorenbeiräte in den §§ 89 bis 91 c HGO nachvollzogen.

Zu Nr. 2:

Durch die Änderungen des § 8 b HGO wird die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vereinfacht.

So wird durch die Änderung des Abs. 3 Satz 3, die Pflicht des Gemeindevorstands begründet, die Bürgerinnen und Bürger bereits bei der Einleitung über die zu beachtenden Rechtsvorschriften und die Rechtslage zu informieren. Dies kann z.B. durch ein Formblatt erfolgen. Eine hierüber hinausgehende Verpflichtung zu einer weiteren Hilfestellung durch den Gemeindevorstand soll durch das Gesetz nicht begründet werden. Auf diese Weise wird nicht nur ein besonders bürgerfreundliches Verhalten des Gemeindevorstands unterstrichen, sondern durch entsprechende rechtliche Hinweise kann bereits im Rahmen der Einleitung auf bestehende formale Aspekte, inhaltliche Anforderungen, Verfahrens- und Rechtsfragen hingewiesen werden.

Der neue Abs. 4 staffelt das erforderliche Unterschriftenquorum nach den Einwohnerzahlen einer Kommune und erleichtert damit die Einleitung eines Bürgerbegehrens erheblich. Danach wird es in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern bei dem bisherigen 10-prozentigen Quorum bleiben, während das Bürgerbegehren in Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern von fünf v.H. der Wahlberechtigten unterzeichnet worden sein muss. Der Gesetzentwurf folgt damit im Grundsatz den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, in denen es bereits gestaffelte Quorummodelle gibt.

Die Regelung in dem neuen Abs. 6 staffelt ebenfalls das Zustimmungsquorum nach der Gemeindegröße. Auch hierdurch wird die erforderliche Anzahl der für den Erfolg eines Bürgerentscheides maßgebenden gültigen Stimmen abgesenkt.

Zu Nr. 3:

Derzeit ist eine Einbindung von Senioren in die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaften ausschließlich im Rahmen des § 8 c Hessische Gemeindeordnung (HGO) und des § 8 a Hessische Landkreisordnung (HKO) möglich. Dies wird nun durch den Gesetzentwurf geändert.

In den mit "Maßnahmen zur Förderung der Selbstverwaltung" überschriebenen "Vierten Abschnitt" des "Fünften Teils" der HGO wird nunmehr ein "Dritter Titel" eingefügt, der auf kommunaler Ebene die Einrichtung von Seniorenbeiräten gesetzlich verankert.

Dabei folgt aus § 89 eine grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinden, einen Seniorenbeirat zu installieren.

§ 90 Abs. 1 bestimmt in Satz 1 die Mindestgröße eines Seniorenbeirates und legt in Satz 2 das Nähere Verfahren der Bildung eines Seniorenbeirates fest. Dabei überlässt er die konkrete Ausgestaltung des Wahlverfahrens den Gemeinden und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass es in Hessen bereits 115 Seniorenbeiräte oder -vertretungen gibt, die auf zum Teil unterschiedliche Weise gebildet worden sind. So werden die Mitglieder der Seniorenbeiräte mittels Urwahlen, Versammlungswahlen oder Delegiertenwahlen gewählt. Insoweit ändert der Gesetzentwurf an deren Bestand und Rechtmäßigkeit des Zustandekommens nichts. Verpflichtend vorgeschrieben werden lediglich die Festlegung der Mitgliederhöchstzahl sowie von Bestimmungen über die Einrichtung des Seniorenbeirates in der Hauptsatzung (§ 6). Satz 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass es im Einzelfall möglich ist, dass es in einer Gemeinde von Seiten der älteren Menschen kein Interesse an der Bildung eines Seniorenbeirates geben kann. In diesem Fall regelt die Vorschrift in Anlehnung an die Bestimmung des § 82 Abs. 1 und des § 86 Abs. 1, dass die Bildung eines Seniorenbeirats unterbleibt.

§ 90 Abs. 2 regelt, wer innerhalb einer Gemeinde wahlberechtigt ist. Dabei orientiert sich die Altersgrenze in Satz Nr. 2 an den Empfehlungen der Landesseniorenvertretung Hessen e.V. und der bereits in Hessen vorherrschenden Praxis.

§ 90 Abs. 3 regelt die Wählbarkeit.

Nach § 90 Abs. 4 finden auch die allgemeinen Regelungen über den Ausschluss vom Wahlrecht und der Wählbarkeit sowie den nachträglichen Fortfall der Wählbarkeit und die Hinderungsgründe entsprechende Anwendung.

§ 91 schreibt die Rechtsstellung der Mitglieder des Seniorenbeirats fest.

In § 91a werden die Aufgaben und Befugnisse des Seniorenbeirats und seiner Mitglieder definiert. Ziel der Einrichtung von Seniorenbeiräten ist, die Wahrnehmung spezifischer Interessen der älteren Menschen im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen (Abs. 1). Deshalb ist der Seniorenbeirat bei allen Fragen, die ältere Menschen betreffen rechtzeitig zu unterrichten und anzuhören. Zudem besitzt der Seniorenbeirat ein eigenes Initiativrecht (Abs. 2). Im Übrigen sind dem Seniorenbeirat von Seiten der Gemeinde finanzielle und infrastrukturelle Mittel zur Verfügung zu stellen, damit dieser seine Aufgaben wahrnehmen kann.

Zu Nr. 4 und 5:

Durch die Änderung der § 121 Abs. 1 wird der Rechtszustand wieder hergestellt, der vor der Änderung der HGO durch das Gesetz vom 31. Januar 2005 (GVBl.I, S.54) in der HGO normiert gewesen ist. Desgleichen knüpft die Änderung in Abs. 2 an den vorgenannten Rechtszustand an und erweitert die Aufzählung in Nr. 2 um die zunehmend im Rahmen der Daseinsvorsorge an Bedeutung gewinnenden Bereiche der Energieversorgung und des kommunalen Wohnungsbaus.

Die Änderung des § 121 Abs. 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass es den Kommunen grundsätzlich freigestellt bleiben muss, zu entscheiden, ob sie mit der Ausführung verbundener Tätigkeiten private Dritte beteiligen oder nicht. Die durch das Gesetz vom 31. Januar 2005 (GVBl.I, S.54) in der HGO eingeführte Ermessenseinschränkung wird daher wieder aufgehoben.

Die Änderung in § 121 Abs. 6 trägt dem Umstand Rechnung, dass die in der bisherigen Regelung verlangte Durchführung einer Markterkundung zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand für die Kommunen geführt hat und die Kommunen mit zusätzlichen Kosten belastete. Die sich aufgrund der Gesetzesänderung ergebenden Vorgaben zur Erreichung einer Entscheidung über die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung erscheinen ausreichend, um eine vorhergehende angemessene Chancen- und Risikoanalyse zu sichern.

Durch die Änderung des 125 soll eine zusätzliche Transparenz bei der Wahrnehmung der Interessen der Gemeinde in Gesellschaften, die der Gemeinde gehören oder an denen sie beteiligt ist, erreicht werden.

Zu Art. 2:

Art. 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 27. Mai 2008

Die Fraktionsvorsitzende:
Ypsilanti