19. Wahlperiode

Drucksache **19/250**

HESSISCHER LANDTAG

25. 03. 2014

Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

A. Problem

1. Nach den Ergebnissen des hessischen Energiegipfels sind insbesondere die Kommunen entscheidende Akteure bei der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien. Die energiewirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten hessischer Kommunen sind hierzu jedoch zu eingeschränkt.
2. Der Ausbau der Breitbandinfrastruktur, insbesondere im ländlichen Raum, bedarf der Beschleunigung.
3. Es hat sich gezeigt, dass einzelne Kommunen bei Gesellschaften, an denen sie mehrheitlich beteiligt sind, ihrer Verpflichtung, der überörtlichen Prüfung die erforderlichen Befugnisse einzuräumen (§ 123 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung), nur ungenügend nachkommen. Die Problematik wurde dem Innen- und dem Haushaltsausschuss durch den Hessischen Rechnungshof bereits vorgetragen.

B. Lösung

1. Eine energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen soll durch Änderung des § 121 HGO erleichtert werden. Der bisherige Abs. 1a der genannten Bestimmung wird daher neu gefasst; es erfolgt eine Freistellung vom Subsidiaritätsprinzip.
2. Die Breitbandaktivitäten der Kommunen werden in den Ausnahmekatalog der Hessischen Gemeindeordnung (§ 121 Abs. 2 HGO) aufgenommen.
3. Die bisherige Formulierung, die Gemeinden haben "darauf hinzuwirken", dass sowohl sie als auch der Hessische Rechnungshof - Überörtliche Prüfung - bei Beteiligungsgesellschaften die erforderlichen Prüfungsrechte erhalten, wird ersetzt durch die Formulierung "sicherzustellen".

   In diesem Zusammenhang wird auf die Beschlussprotokolle des Innenausschusses (INA/18/93 - 08.05.2013) und des Haushaltsausschusses (HHA/18/64 - 15.05.2013) hinsichtlich des Vorschlags des Hessischen Rechnungshofes hingewiesen.

C. Befristung

Die Hessische Gemeindeordnung gehört zum sogenannten Grundkanon des hessischen Landesrechts und bleibt daher von einer Befristung ausgenommen.

D. Alternativen

Fortgeltung des bisherigen - unzureichenden - Rechts.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung
2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung
3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung

   Zu Nr. 1 bis 3: keine finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt.
4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

   Die mit diesem Gesetz für die Kommunen verbundenen Be- und Entlastungen lösen keine Ausgleichsansprüche nach Art. 137 Abs. 6 HVerf. aus.

Eingegangen am 25. März 2014 · Ausgegeben am 26. März 2014
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

Den Kommunen wird es erleichtert, ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze zu ihrem jeweiligen Vorteil zu regeln (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz).

Hiermit geht die Möglichkeit der Entstehung wirtschaftlicher Risiken einher. Insofern bedarf es weiterhin der Prüfung der Betätigung der Kommunen. Die obligatorische Einräumung der Prüfungsrechte ist angezeigt. Die Verpflichtung hierzu wird konkretisiert.

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 Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Vom

Artikel 1
Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Die Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218), wird wie folgt geändert:

1. § 121 wird wie folgt geändert:

   a) Abs. 1a wird wie folgt gefasst:

   "(1a) Abweichend von Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 5 Nr. 1 und § 122 Abs.1 Satz 1 Nr. 1 dürfen Gemeinden sich ausschließlich auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von elektrischer und thermischer Energie bis zum Hausanschluss wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung innerhalb des Gemeindegebietes oder im regionalen Umfeld in den Formen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgt. Die wirtschaftliche Beteiligung der Einwohner soll ermöglicht werden. Die wirtschaftliche Betätigung nach dieser Vorschrift ist in besonderer Weise dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu unterwerfen. Die wirtschaftlichen Ergebnisse dieser Betätigung sind einmal jährlich der Gemeindevertretung vorzulegen."

   b) In Abs. 2 Nr. 2 werden nach den Wörtern "der Abfall- und Abwasserbeseitigung" ein Komma und die Wörter "der Breitbandversorgung" eingefügt.

2. In § 123 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 werden die Wörter "darauf hinzuwirken" durch das Wort "sicherzustellen" ersetzt.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die wirtschaftliche Betätigung hessischer Kommunen bleibt auch nach diesem Gesetz dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet. Die Kommunen sollen grundsätzlich vor wirtschaftlichen Risiken bewahrt und die Privatwirtschaft vor einer Beeinträchtigung ihrer berechtigten Interessen geschützt werden. Gleichwohl gibt es im Gesetz näher definierte Aufgaben, in denen unter den normierten Bedingungen eine wirtschaftliche Betätigung ermöglicht wird. Der vorliegende Gesetzentwurf soll den Kommunen die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Betätigung in den Sektoren Energie und Breitbandversorgung erweitern.

Hessische Kommunen, ihre Stadt- und Gemeindewerke sowie die Regionalversorger sind dabei weiterhin als nicht verzichtbare Akteure zur Umsetzung der Energiewende anzusehen. Deren erforderliche Betätigung zur Energiegewinnung und -versorgung ist als wirtschaftlich zu qualifizieren. Energieversorgung umfasst hierbei den Bereich des Erwerbs und des Betriebs von Verteilnetzen. Eine derartige Betätigung durch Kommunen und Kommunalunternehmen unterliegt nach aktueller Fassung der Gemeindeordnung u.a. dem strengen Subsidiaritätsprinzip gemäß § 121 Abs. 1 Nr. 3 HGO. Eine Betätigung in diesem Bereich ist hiernach nur zulässig, wenn der zugrunde liegende Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Eine Ausnahme hiervon besteht nur für den Fall, dass die Kommune und ihr Kommunalunternehmen der Bestandsschutzklausel nach § 121 Abs. 1 Satz 2 unterliegen. Dies trifft jedoch für kleinere, insbesondere im ländlichen Raum belegene Kommunen nicht zu. Ihnen soll die Aufnahme wirtschaftlichen Engagements im "Verteilnetzbereich" unter den weiter normierten Voraussetzungen erleichtert werden. Es soll damit auch eine weitgehende Gleichstellung mit bestandsgeschützter Betätigung, welche der aufgezeigten Restriktion nicht unterliegt, erfolgen.

Der Zugang zu schnellem Internet ist von zentraler Bedeutung für eine moderne Informationsgesellschaft, für neue demokratische Beteiligungsmöglichkeiten und notwendiger Bestandteil der allgemeinen Daseinsvorsorge. Die flächendeckende Versorgung mit leistungsstarken Breitbandzugängen ist im 21. Jahrhundert ein wichtiges Element zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Stärke unseres Landes. Der digitalen Spaltung zwischen den Ballungszentren und dem ländlichen Raum muss entgegengewirkt werden. In einem Flächenland wie Hessen entscheiden sich auch daran die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land und die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit.

In beiden Aufgabenbereichen kommt der Betätigung der Kommunen große Bedeutung zu, da ansonsten die erforderliche Aufgabenerfüllung teilweise gefährdet ist. Es müssen daher Erleichterungen geschaffen werden, um die im Übrigen dem Landesinteresse entsprechenden Zielsetzungen besser und schneller erreichen zu können.

Soweit die Kommunen sich in Gesellschaftsrechtsform betätigen, muss sichergestellt werden, dass ihnen und der überörtlichen Prüfung des Hessischen Rechnungshofes die zur Steuerung und Überwachung erforderlichen Befugnisse eingeräumt werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 121 HGO)
Die Neuregelung folgt den Erkenntnissen, die bei der bisherigen Umsetzung der Energiewende in Hessen gewonnen wurden. Die Kommunalisierung durch Erwerb und Betrieb von Verteilnetzen wird gleichzeitig erleichtert.

Dies erfolgt dadurch, dass der angesprochene Bereich vom strengen Subsidiaritätsprinzip, welches in § 121 Abs. 1 Nr. 3 HGO niedergelegt ist, ausgenommen wird.

Demgegenüber bleibt es in diesem Bereich an den Grundvoraussetzungen des § 121 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HGO. Danach muss der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigen. Kommunen dürfen sich zudem nur dann wirtschaftlich engagieren, wenn die Betätigung in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

Die prüfungsfreie Betätigung ist auf den örtlichen Wirkungskreis bzw. das regionale Umfeld und dann in Formen interkommunaler Zusammenarbeit beschränkt. Es bleibt bei dem Grundsatz, dass sich die Kommunen auf ihre Kernaufgaben vor Ort konzentrieren sollen, jedoch sind örtliche Versorgungssicherheit bzw. der Energietransport und die Ertüchtigung des Energienetzes im Regelfall nicht kleinräumig zu bewerkstelligen.

Dabei sollen die Kommunen die wirtschaftliche Beteiligung der Einwohner - etwa in Form von Genossenschaften oder neuen Beteiligungsmodellen wie Bürgerwindparks - weiterhin ermögli-

chen, um eine breite Akzeptanz für die Anlagen insbesondere zur Erzeugung erneuerbarer Energien zu schaffen.

Der Schutz des Handwerks und der mittelständischen Wirtschaft bleibt gewährleistet. Die Erleichterung der Aufnahme gemeindlicher Betätigung bezieht sich ausschließlich auf Verteilnetze bis zum privaten Anschluss des Endabnehmers. Der etablierte Leistungsbereich des Handwerks und der mittelständischen Wirtschaft bleibt somit unangetastet.

Die Regelung des § 121 Abs. 6 HGO bleibt bestehen. Danach muss die Kommune ihre Entscheidung über eine wirtschaftliche Betätigung auf der Grundlage einer Markterkundung treffen, die umfassend über die Chancen und Risiken der beabsichtigten unternehmerischen Betätigung und über deren zu erwartende Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft unterrichtet. Den örtlichen Kammern und Verbänden ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Der Ausbau der Breitbandinfrastruktur, insbesondere im ländlichen Raum, bedarf der Beschleunigung. Durch die Aufnahme dieses Aufgabenbereiches in den Katalog der als nicht wirtschaftlich geltenden Tätigkeiten soll dies unterstützt werden.

Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 123 HGO)
Gegenstand von § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sind Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes zur unmittelbaren Unterrichtung im Rahmen der Betätigung von Unternehmen einschließlich Einsicht in Betrieb, Bücher und Schriften des Unternehmens. Hält eine Gemeinde die Mehrheit der Anteile oder besteht eine Anteilsmehrheit gemäß § 53 HGrG an einem Unternehmen, hat die Gemeinde darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die genannten Befugnisse eingeräumt werden.

Die obligatorische Einräumung der Prüfungsrechte ist angezeigt, da mit wirtschaftlicher als auch mit nicht wirtschaftlicher Betätigung in Unternehmensrechtsform stets die Möglichkeit der Entstehung finanzieller Risiken einhergeht. Direkte Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hierbei nicht ausgeschlossen. Die Durchführung vergleichender Betätigungsprüfungen des Hessischen Rechnungshofes - Überörtliche Prüfung - soll gewährleistet sein.

Zum Zwecke der Risikominimierung und zur Verhinderung des Entstehens prüfungsfreier Räume wird die Verpflichtung hierzu konkretisiert. Die Begrifflichkeit des "Hinwirkens" ist zu unbestimmt und eröffnete daher Interpretationsspielräume. Auch bei Mehrheitsbeteiligungen am Kapital von Unternehmen nahmen Gemeinden die Möglichkeit nicht wahr, sich und dem überörtlichen Prüfungsorgan die Befugnisse einräumen zu lassen. Dies wurde in der Vergangenheit durch den Hessischen Rechnungshof anlassbezogen bereits moniert, zumal für eine anordnende aufsichtliche Maßnahme, die Befugnisse - insbesondere auch des überörtlichen Prüfungsorgans - aufzunehmen, derzeit keine Rechtsgrundlage besteht.

Die bisherige Formulierung, die Gemeinden haben "darauf hinzuwirken", dass sowohl sie als auch das zuständige überörtliche Prüfungsorgan bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen an Unternehmen die erforderlichen Prüfungsrechte erhalten, wird daher ersetzt durch die Formulierung "sicherzustellen". Dies folgt einer Anregung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages vom 15. Mai 2013 (HHA/18/64 - 15.05.2013). Der Haushaltsausschuss sprach sich einvernehmlich für eine rasche Umsetzung des Vorschlages aus. Eine solche Änderung wurde auch im Rahmen der Sitzung des Innenausschusses vom 8. Mai 2013 (INA/18/93 - 08.05.2013) angekündigt.

Zu Art. 2 (Inkrafttreten)
Die Novelle soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

Wiesbaden, 25. März 2014

Für die Fraktion
der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Boddenberg

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Wagner (Taunus)