

# Beschluss der SGK Hessen zur Novelle der Hessischen Gemeindeordnung

(Änderungsvorschläge sind durch Untersteichung gekennzeichnet)

Gemäß §156 HGO tritt die Hessische Gemeindeordnung am 31.12.2011 außer Kraft. Die Koalitionsfraktionen haben einen Gesetzentwurf unter der Drucksache 18/4031 vorgelegt, der in ersten Lesung im Landtag behandelt wurde.

Innerhalb der SPD Gliederungen hat darüber hinaus in den letzten Jahren eine Diskussion zur HGO stattgefunden.

Die SPD Landtagsfraktion hat im August 2010 eine interne Anhörung zu einem „Gesetz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Hessischer Kommunen“ durchgeführt. Das Gesetz wurde damals auf Anraten der kommunalpolitischen Runde nicht in den Geschäftsgang des Hessischen Landtags gegeben.

Weiterhin hat die SPD Landtagsfraktion unter der Drucksachennummer 18/3006 einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene am 2.1.2010 in den Geschäftsgang des Hessischen Landtags eingebracht. Das Gesetz wurde in erster Lesung eingebracht und schriftlich angehört.

Schließlich hatte sich eine Arbeitsgruppe des Georg-August-Zinn-Forums für Rechtspolitik mit Vorschlägen zur Novelle der HGO befasst. Für den Teil der wirtschaftlichen Betätigung basierte die Diskussion auf einem Artikel von Jürgen Gasper (Vorsitzender der ASJ) zum Thema „Gemeinwohlorientierung vor Gewinnmaximierung! Thesen für eine Neuausrichtung einer Politik der kommunalen Daseinsfürsorge der SPD“.

Die vorgelegten Eckpunkte sind im AK Kommunalpolitik und abschließend im SGK Landesvorstand diskutiert worden.

Das vorgelegte Papier bezieht sich auf diese, in der SPD Hessen geführten Diskussionszusammenhänge und macht einen Vorschlag für eine Positionierung im jetzigen Gesetzgebungsverfahren.

## **Zusammenfassung**

**Der SGK Landesvorstand schlägt der SPD Landtagsfraktion und dem SPD Landesvorstand vor, in folgenden Punkten initiativ zu werden (Änderungsantrag zum Gesetzentwurf)**

- Änderung der Bestimmungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen (§ 121 HGO – Anlage 1)
- Senkung der Quoren bei Bürgerbegehren (gem. SPD Gesetz Drs. 18/3006 – Anlage 2)
- Einrichtung einer Kommunalkammer um der kommunalen Seite ein besseres Mitwirkungsrecht bei Gesetzgebungsverfahren, die die Kommunen betreffen, einzuräumen
- Möglichkeit von Bürgerbefragungen und Einwohneranträgen (gem. § 22 NGO – Anlage 3). Bürgerbegehren sollen in Zukunft in Bauleitplanverfahren nur noch beim Aufstellungsbeschluss möglich sein.
- Abschaffung der Ein-Personen-Fraktionen (Streichung des § 36b HGO)
- Regelung zu Einrichtung von Seniorenbeiräten
- Freistellungsregelung für Schüler/innen und Studierende
- Veröffentlichungspflicht per Internet
- Mindestsätze für Aufwandsentschädigungen

Die Regelungen und ihre Bewertung im Einzelnen:

### **1. Wirtschaftliche Betätigung**

Nach §121 Abs. 1 HGO dürfen sich Gemeinden wirtschaftlich betätigen, wenn der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt (Satz 1 Nr. 1) oder der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann (Satz 1 Nr. 3). Diese sogenannte Subsidiaritätsklausel untersagt den Gemeinden eine wirtschaftliche Betätigung grundsätzlich immer dann, wenn eine Leistungsparität mit einem privaten Dritten gegeben ist.

Solche Privilegierungen privater Dritter und das damit einhergehende Bestreben, die wirtschaftliche Betätigung des Staates insbesondere immer dann zurückzudrängen, wenn es darum geht, potentielle Märkte zu eröffnen oder zu erhalten, haben dazu geführt, dass sich

zunehmend private Dritte auch in Bereichen wirtschaftlich engagiert haben, die früher der klassischen Daseinsvorsorge zugerechnet worden sind.

Diesem Wettbewerb müssen sich die kommunalen Unternehmen stellen und dabei den Spagat zwischen der Forderung nach privatwirtschaftlich - ökonomischen Betriebsabläufen einerseits und einem gesetzlich zunehmend einschränkenden Handlungsrahmen andererseits schaffen. Um in diesem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft bestehen zu können, versuchen die kommunalen Unternehmen ihre Effizienz zu steigern, um erlittene Gewinneinbußen wett zu machen. Einer Effizienzsteigerung steht jedoch vielfach die Subsidiaritätsklausel entgegen. Es handelt sich hiermit um eine gesetzliche Restriktion, der die privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht unterworfen sind, so dass den kommunalen Unternehmen ein Wettbewerbsnachteil entsteht.

Zudem hat dies gemeinsam mit der wirtschaftlichen Entwicklung seit 2005 dazu geführt, dass angesichts der nunmehr beeinträchtigten finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen die Möglichkeit, Aufgaben der Daseinsvorsorge und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegende freiwillige Leistungen durch eine Mischfinanzierung aufrecht zu erhalten, immer mehr beschnitten worden ist.

Letztlich ist im Hinblick auf ein mögliches Konkurrenz- oder Spannungsverhältnis zwischen privaten Dritten und dem wirtschaftlichen Engagement der Kommunen für die Vergangenheit – insbesondere bis 2005 – festzustellen, dass – abgesehen von lösbaaren und gelösten Einzelfällen – das Verhältnis zwischen Kommunen und Wirtschaft eine deutliche Restriktion des Staates nicht gerechtfertigt hat.

Die Veränderung des § 121 HGO ermöglicht es den Kommunen, auch künftig 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. Zudem wird durch die Neuregelung des § 121 erreicht, dass den Interessen der örtlichen mittelständischen Wirtschaft bei der Entscheidung und Durchführung wirtschaftlicher Betätigungen Rechnung getragen wird.

Es wird vorgeschlagen, das Gesetz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Hessische Kommunen als Teil der Vorschläge zur Novelle der HGO in der in Anlage beigefügten Form (Veränderungen nach Anhörung) mit aufzunehmen (Anlage 1).

Weiterhin sollten im Hinblick auf die Regelungen der Beteiligungsberichte eine 25% Grenze eingezogen werden.

## **2. Plebiszitäre Elemente bei kommunalen Entscheidungen**

In der Praxis 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.

Zwar hat sich gezeigt, dass unter dem jetzigen Quorum bereits 50% der Bürgerbegehren im Sinne der Antragsteller entschieden wurden. Aber insbesondere in größeren Städten scheiterte Bürgerbegehren an zu hohen Quoren.

Dies erschwert die politischen Partizipationsmöglichkeiten durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und wird dem Anspruch einer sich entwickelnden aktiven Bürgergesellschaft nicht gerecht.

Die Absenkung der erforderlichen Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erleichtert die Möglichkeit der politischen Partizipation der Bevölkerung auf kommunaler Ebene in angemessener Weise.

Es wird vorgeschlagen, Gesetzentwurf der SPD Landtagsfraktion mit der Drucksachenummer 18/3006 im Rahmen der Vorschläge zur Novelle der HGO erneut aufzunehmen (Anlage 2).

Weiterhin soll entsprechend der Regelungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung die Möglichkeit der Bürgerbefragung und des Einwohnerantrags eingeräumt werden (Anlage 3).

In §8a Nr. 5a neu wird eine Regelung aufgenommen, dass Bürgerbegehren bei Bauleitverfahren nur noch beim Aufstellungsbeschluss möglich sind.

Der demographische Wandel macht es notwendig, in den kommunalen Entscheidungsprozessen Seniorinnen und Senioren stärker einzubinden. Bisher sieht die hessische Gemeindeordnung die Einrichtung von Seniorenbeiräten lediglich fakultativ vor. In der SPD Hessen wird diese Frage seit vielen Jahren diskutiert. Eine verpflichtende

Einrichtung von Seniorenbeiräten stellt keinen unbilligen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung da. Vielmehr wird dem Bedürfnis der älteren Bevölkerung nach mehr Beteiligung und Partizipation Rechnung getragen.

Es wird empfohlen, eine verbindlichere Regelung zur Einführung von Seniorenbeiräten in der HGO zu schaffen.

### **3. Einrichtung einer Kommunalkammer**

Entsprechend den Vorschlägen die vor geraumer Zeit vom Hessischen Städte- und Gemeindebund ausgearbeitet wurden, soll die Einrichtung einer Gemeindekammer vorgesehen werden, um den Kommunen ein besseres Mitwirkungsrecht bei Gesetzgebungsverfahren des Landes zu ermöglichen.

### **4. Weitere Regelungen**

Es wird empfohlen, auch für Schülerinnen und Schüler und für Studierende eine Freistellungsregelung zu schaffen.

Es wird empfohlen die Ein-Personen-Fraktionen in Gemeinden unter 23 Gemeindevertretern abzuschaffen.

Es wird empfohlen, die Veröffentlichungspflicht von Satzungen und sonstigen rechtlichen Vorschriften nicht mehr wie bisher in Zeitungen oder in einem Amtsblatt vornehmen zu müssen, sondern auf einer von der Gemeinde zu betreibenden Internetseite.

Es wird empfohlen, für die Aufwandsentschädigungen der Gemeindevertreter nicht nur Höchst- sondern auch Mindestsätze durch Verordnung des Innenministeriums zu ermöglichen (§ 27 Abs. 3 HGO).

Es wird empfohlen, eine Mindestaufwandsentschädigung in der HGO via Erlassregelung festzuschreiben.

# Anlage 1

## Gesetz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Hessischer Kommunen

Die Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010 (GVBL. I S. 119), wird wie folgt geändert:

§ 121 wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 erhält 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.

Ein öffentlicher Zweck gemäß Satz 1 Nr. 1 liegt insbesondere vor, wenn die wirtschaftliche Betätigung zusätzlich dem Zweck der Daseinsvorsorge dient. Hierzu gehören die Energieversorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Wasserversorgung, das Wohnungswesen, *die Abfallwirtschaft, die Wirtschaftsförderung das Sozialwesen* und die Breitbandversorgung.“

2. Die Abs. 4 bis 7 erhalten folgende Fassung:

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

(5) Die Betätigung nach Abs. 1 und 2 außerhalb des Gemeindegebietes ist zulässig, wenn die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten gelten

nur die Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen.

(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 zu unterrichten. Den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

## Anlage 2

### Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Die Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.

März 2010 (GVBl. I S. 119), wird wie folgt geändert:

§ 8b wird wie folgt geändert:

1. Abs. 3 Satz 3 erhält folgende Fassung:

"Der Gemeindevorstand unterrichtet die Bürgerinnen und Bürger bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens über die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen."

2. Als neuer Abs. 4 wird eingefügt:

"(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

- bis zu 50 000 Einwohnern von mindestens 10 vom Hundert,
- bis zu 100 000 Einwohner von mindestens 5 vom Hundert,
- über 100 000 Einwohner von mindestens 3 vom Hundert

der bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung der Unterzeichner muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein."

3. Die bisherigen Abs. 4 und 5 werden zu den Abs. 5 und 6.

4. 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,
- bis zu 100 000 Einwohner mindestens 15 vom Hundert,
- über 100 000 Einwohner mindestens 10 vom Hundert

der Stimmberechtigten beträgt."

5. Die bisherigen Abs. 7 und 8 werden zu den Abs. 8 und 9.

## Anlage 3

### Niedersächsische Gemeindeordnung (Auszug)

#### § 22 a Einwohnerantrag

(1) Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben, können beantragen, dass die Gemeindevertretung bestimmte Angelegenheiten berät (Einwohnerantrag).

Einwohneranträge dürfen nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde zum Gegenstand haben.

Ein Einwohnerantrag darf keine Angelegenheiten betreffen, zu denen innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt worden ist.

(2) Der Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht werden; die elektronische Form ist ausgeschlossen. Er muss ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten und bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Der Einwohnerantrag soll einen Vorschlag zur Deckung der mit der Erfüllung des Begehrens verbundenen Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten.

...

Die Gemeindevertretung soll die im Antrag benannten Vertreterinnen und Vertreter der Antragstellerinnen und Antragsteller hören. Das Ergebnis der Beratung sowie eine Entscheidung, die den Antrag für unzulässig erklärt, sind ortsüblich bekannt zu machen.

(6) Den Anspruch, dass über den Einwohnerantrag nach diesen Vorschriften beraten wird, hat, wer den Antrag mit gültiger Eintragung unterschrieben hat.