

Anwaltskanzlei Quaas & Partner Postfach 80 10 60 70510 Stuttgart Deutschland

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Quaas M.C.L.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH

Rechtsanwalt Dr. Jens-M. Kuhlmann
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Rechtsanwalt Dr. Alexander Kukk
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Trefz

Rechtsanwalt Dr. Otmar Dietz

Rechtsanwalt Dr. Peter Sieben
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Matthias Müller

Nichtanwaltlicher Kooperationspartner:
Prof. Dr. jur. Arnulf von Heyl

26. März 2008 PS/os

Möhringer Landstraße 5 (Schiller-Haus)
70563 Stuttgart (Vaihingen)
Deutschland
Telefon (0711) 9 01 32-0
Telefax (0711) 9 01 32-99
info@quaas-partner.de
www.quaas-partner.de

RECHTSGUTACHTEN

Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in der Stadt Heidelberg

erstattet im Auftrag der Stadt Heidelberg, vertreten durch Herrn Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner

durch die Rechtsanwälte

Prof. Dr. M. Quaas M.C.L., Dr. Jens-M. Kuhlmann, Dr. O. Dietz,

Dr. A. Kukk, Dr. U. Trefz, Dr. P. Sieben, Dr. M. Müller

Möhringer Landstraße 5, 70563 Stuttgart

hier: Rechtsanwalt Dr. Alexander Kukk, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

und

Rechtsanwalt Dr. P. Sieben, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Inhaltsverzeichnis

A. Zum Sachverhalt	3
B. Fragestellung	16
C. Rechtliche Würdigung	17
1. Quorum	18
2. Schriftformerfordernis, Fragestellung.....	18
3. Kein Bürgerbegehren in gleicher Sache.....	20
4. Zuständigkeit des Gemeinderats	20
a) Wirkungskreis der Gemeinde	20
b) Ausschlusstatbestände	22
5. Begründung	22
6. Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist	23
a) Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats	23
b) Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist.....	29
c) Zwischenergebnis	33
d) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand.....	34
7. Kostendeckungsvorschlag.....	35
a) Kosten beim Unterlassen einer Maßnahme	35
b) Keine unmittelbare Betroffenheit des Haushalts der Stadt Heidelberg..	
.....	39
c) Kosten im Sinne von § 21 Abs. 3 GemO	40
d) Erforderliche Inhalt des Kostendeckungsvorschlages	45
e) Zwischenergebnis	46
8. Rechtsfolge.....	47
D. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	48

A.**Zum Sachverhalt**

Das Gutachten betrifft die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens für den Erhalt städtischer Wohnungen in Heidelberg. Der rechtlichen Begutachtung liegt zusammengefasst folgender Sachverhalt zugrunde:

I.

Die Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz mbH Heidelberg (nachfolgend: GGH) ist u. a. Eigentümerin der sog. Emmertsgrundpassage mit 610 Wohnungen, 21 Gewerbeeinheiten sowie 610 Tiefgaragen-Stellplätzen. Die Stadt Heidelberg ist alleinige Gesellschafterin der im Jahr 1921 gegründeten GGH. Gemäß § 10 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag besteht der Aufsichtsrat aus 11 Mitgliedern. 9 Mitglieder sind zugleich Mitglieder des Gemeinderats, § 10 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag. Die beiden weiteren Mitglieder sind der Bürgermeister als Vorsitzender sowie der Stadtkämmerer. Vorsitzender des Aufsichtsrates ist somit Erster Bürgermeister Prof. Dr. Raban von der Malsburg. Gemäß § 4 Abs. 3 c Nr. 2 der Hauptsatzung der Stadt Heidelberg ist der Gemeinderat zuständig für Weisungen über die Beschlussfassung in den Organen u. a. der Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz. Gemäß § 12 Abs. 2 Ziff. 2 Gesellschaftsvertrag der GGH ist der Aufsichtsrat zuständig für Beschlüsse über die Grundsätze für den Erwerb und die Veräußerung von Eigenheimen und Wohnungen sowie von sonstigen Wohnungsbauten und Teilen von Wohnungsbauten, ferner von unbebauten Grundstücken. Gemäß § 9 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag führen die Geschäftsführer die Geschäfte der Gesellschaft selbstständig nach Gesetz, Gesellschaftsvertrag und Geschäftsanweisung und sind nur an den in § 2 Gesellschaftsvertrag umschriebenen Geschäftskreis gebunden.

II.

Nach dem Beteiligungsbericht der Stadt Heidelberg vom September 2007 hatte die Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz mbH im Jahr 2004 einen Jahresüberschuss in Höhe von 600.063,74 €, im Jahr 2005 in Höhe von 713.535 € und im Jahr 2006 in Höhe von 825.670 € erwirtschaftet. Laufende Zuschüsse aus dem Haushalt der Stadt Heidelberg an die GGH gab es in den letzten Jahren nicht. Soweit der GGH Zuschüsse gewährt wurden, waren dies projektbezogene Mittel, die nicht im Zusammenhang mit der Emmertsgrundpassage standen. Die Gewinne der GGH werden nicht in den städtischen Haushalt übernommen, sondern verbleiben in vollem Umfang bei der Gesellschaft.

III.

Seit Mitte 2007 gibt es Überlegungen, die Wohnanlage Emmertsgrund an einen Investor zu verkaufen. Der nach den vorliegenden Unterlagen erste Vorschlag der Verwaltung für die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 11.07.2007 lautete:

„Der Gemeinderat ist grundsätzlich mit dem Verkauf der Wohnanlage Emmertsgrund einverstanden.“

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 24.10.2007 fasste der Ausschuss mit knapper Mehrheit folgenden Beschluss:

„Der Haupt- und Finanzausschuss empfiehlt dem Gemeinderat grundsätzlich dem Verkauf der Wohnanlage Emmertsgrund zuzustimmen.“

In der Sitzung des Gemeinderates vom 15.11.2007 wurden die Entscheidung über einen möglichen Verkauf der Wohnanlage Emmertsgrund vertagt und der Verwaltung verschiedene Arbeitsaufträge erteilt. Der Haupt- und Finanzausschuss empfahl am 05.12.2007 dem Gemeinderat folgenden Beschluss:

„Nachdem die Baugenossenschaft Neu Heidelberg ihre 307 Wohnungen auf dem Emmertsgrund bereits verkauft hat, wird von dem zunächst geplanten Verkauf der Emmertsgrundpassage durch die GGH Abstand genommen. Zudem wird ein Entwicklungskonzept erarbeitet, das den Stadtteil Emmertsgrund aufwertet. Die wirtschaftlichen Gründe der GGH, die den Verkaufsabsichten zugrunde liegen sind durchaus nachvollziehbar. Das Bemühen der GGH um Wirtschaftlichkeitsverbesserungen wird ausdrücklich unterstützt.“

IV.

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 16.01.2008 wurden folgende Beschlüsse empfohlen:

- „1. Der Oberbürgermeister weist die GGH an, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen.*
- 2. Die im Doppelhaushalt 2007/2008 eingestellten Sondermittel für die GGH (500.000 € Direktfördersumme, 1 Mio. € zinsgünstige Darlehen jährlich) in Höhe von 3 Mio. € werden 2008 als einmalige Kapitalerhöhung für die GGH eingesetzt.*

3. *Die Stadt Heidelberg gewährt gemäß eines von der GGH vorgelegten Investitionsprogramms für die Emmertsgrundpassage, das eine deutliche Qualitätsverbesserung der Gebäude unter einer Aufwertung der Erdgeschosszonen beinhalten muss, einen jährlichen bedarfsabhängigen Kapitaldienst in einer Größenordnung von 500.000,- € über die Laufzeit des Programms von ca. 10 Jahren.*
4. *Die GGH prüft, wie die Maßnahmen zur Quartiersverbesserung umgehend umgesetzt werden können.*
5. *Die GGH entwickelt Maßnahmen, wie eine Verbesserung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Emmertsgrundpassage mittel- und langfristig erreicht werden kann.*
6. *Die Stadt entwickelt auf der Basis der Stadtteilrahmenplanes Emmertsgrund und unter Einbeziehung des Bezirksbeirates, des Stadtteilvereins, weiterer Institutionen und interessierter Bürgerinnen und Bürger ein Konzept für den Emmertsgrund.“*

V.

In der Sitzung des Gemeinderates vom 30.01.2008 wurde Ziff. 1 der Beschlussempfehlung des Haupt- und Finanzausschusses vom 16.01.2008,

„Der Oberbürgermeister weist die GGH an, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen.“

mit 17:22:0 Stimmen abgelehnt.

Drs. 0207/2007/BV Seite 2.1.5.

Abweichend hiervon heißt es in der Zusammenfassung über die Beschlüsse des Gemeinderates:

Drs. 0207/2007/BV Seite 2.18:

„1. Der Gemeinderat erteilt keine Weisung, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen.“

Ein ausdrücklicher Beschluss des Gemeinderats, dass keine Weisung erteilt werden sollte, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen, wurde jedoch ausweislich des vorliegenden Protokolls der Sitzung vom 30. Januar 2008 nicht gefasst. Nach Auskunft der Stadt Heidelberg stammt die Formulierung in der Zusammenfassung aus Seite 2.1.8 der Drucksache 0207/2007/BV vom Sitzungsdienst und wurde nach der Sitzung in das Protokoll aufgenommen. Des Weiteren wurden in der Sitzung des Gemeinderates folgende Beschlüsse gefasst:

„2. Der Oberbürgermeister weist die GGH an, wenn diese die Emmertsgrundpassage verkauft, dies nur unter folgenden Bedingungen bzw. Auflagen zu vollziehen. Diese müssen im Kaufvertrag festgelegt werden.

„Sozial Charta“

a) Sollte eine vorzeitige Ablösung öffentlicher Mittel erfolgen, müssen die daraus resultierenden Verpflichtungen, insbesondere die Erhebung der Kostenmiete und Berücksichtigung vorhandener Belegungsbindungen, mindestens bis zum Jahr 2020 eingehalten werden.

Vor diesem Zeitpunkt ist auch eine Aufteilung in eine Wohnungseigentümergeinschaft ausgeschlossen.

Die Stadt forderte die GGH auf, mit dem Käufer eine längere Belegungsbindung zu verhandeln.

Es werden besondere Kündigungsschutzvereinbarungen getroffen:

- Sicherung eines lebenslangen Wohnrechts für Mieter ab dem 60. Lebensjahr sowie für schwerbehinderte Mieter*
- Ausschluss von Eigenbedarfskündigungen oder Kündigungen wegen Behinderung an der wirtschaftlichen Verwertung bis mindestens 2025*
- Ausschluss von Luxussanierungen.*

Die Stadt fordert die GGH auf, bei dem Käufer eine längere Ausschlusszeit von Eigenbedarfskündigungen oder Kündigungen wegen Behinderung an der wirtschaftlichen Verwertung bei der Verhandlung zu erreichen.

b) Modernisierungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen mit Grundbucheintrag (dingliche Sicherung)

Der Käufer bekennt sich zur Fortsetzung des GGH-Modernisierungsprogramms bei Wohnungen und des GGH-Investitionsprogramms hinsichtlich Fassadendämmung, Treppenhäuser, Aufzüge, Tiefgaragen, Außenanlagen und technischer Infrastruktur und gibt die Zusage zur Wiederherstellung und Vermietung der Ladeneinheiten in der Emmertsgrundpassage 9 – 13. Die Stadt fordert die GGH auf, mit dem Käufer einen höheren Investitionszuschuss als 14,50 € je m² Wohnfläche als Durchschnittswert bezogen auf mehrere Jahre zu verhandeln.

c) Der Käufer steht als Kooperationspartner für Quartiersmanagement, soziale wie Integrationsprojekte, die seine Liegenschaft betreffen, zur Verfügung.

3. Die Stadt wird beauftragt, gemeinsam mit dem Investor ein Entwicklungskonzept zu erarbeiten und sagt grundsätzlich eine finanzielle Beteiligung zu.

4. Die Stadt entwickelt auf der Basis des Stadtteilrahmenplanes Emmertsgrund und unter Einbeziehung des Bezirksbeirates, des Stadtteilvereins, weitere Institutionen und interessierte Bürgerinnen und Bürger ein Konzept für den Emmertsgrund.“

VI.

In der lokalen Presse wurde ab dem 31.01.2008 ausführlich über die vom Gemeinderat in der Sitzung vom 30.01.2008 gefassten Beschlüsse berichtet. Die Rhein-Neckar-Zeitung berichtete am 31.01.2008:

„Der Emmertsgrund-Verkauf ist beschlossen. Investor übernimmt 610 GGH-Wohnungen

Der Gemeinderat stimmte gestern Abend mit Mehrheit dafür - Bürgerbegehren angekündigt

Der Emmertsgrund wird verkauft. Gestern Abend beschloss der Gemeinderat mit 22:17 Stimmen, dass die städtische Wohnungsfirma GGH die 610 Wohnungen der Emmertsgrundpassage an den Investor Dreges für 30 Mio. verkaufen darf. Die GGH hatte dies schon seit einem halben Jahr vor. Um diesen Verkauf zu verhindern, hätte der Gemeinderat die GGH zum Nichtverkauf anweisen müssen. Aber dazu kam es nicht, auch wenn OB Eckart Würzner für die Weisung stimmte – und mit ihm die SPD-Fraktion, die Hälfte der GAL-Grünen, die Mehrheit der „Heidelberger“ und der „Bunten Linke...“

In der Rhein-Neckar-Zeitung heißt es im Bericht vom 31.01.2008:

„Wohnungen werden verkauft

Überraschende Wende in Sachen Emmertsgrundpassage: Anders als erwartet hat der Gemeinderat in Heidelberg gestern sein Einverständnis zum Verkauf der insgesamt 610 Wohnungen erklärt. Den Antrag, dies der Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz (GGH) zu verbieten, lehnte das Gremium mit 22:17 Stimmen ab...“

Die Stadt Heidelberg hat über das Ergebnis der Sitzung des Gemeinderates am 01.02.2008 im Internet berichtet und das Ergebnisblatt der Sitzung des Gemeinderates und die dazu gehörenden Anlagen am 04.02.2008 im Bürgerinformationssystem im Internet und am 06.02.2008 im Stadtblatt veröffentlicht.

VII.

Dem Gemeinderat lag bei der Beschlussfassung u. a. folgende Stellungnahme der GGH zur Emmertsgrundpassage vor:

„Bewirtschaftung Emmertsgrundpassage

*Die 610 Wohnungen, 21 Gewerbeeinheiten sowie 610 Tiefgaragen-Stellplätze der GGH in der Emmertsgrundpassage sind seit dem Erwerb im Jahr 1986 ein sog. „Cash-Fresser“. Die Bewirtschaftung dieser Liegenschaft hat von 1986 bis einschließlich 2005 bei der GGH zu einem Nettogeldabfluss von rund 60 Mio. € geführt. Dies liegt zum einen an der der GGH seinerzeit vom Gemeinderat auferlegten Mietpreisbegrenzung. Zum anderen ist diese Liegenschaft aufgrund ihrer einfachen Bausubstanz äußerst instandhaltungsintensiv. Die GGH hat seit 1992 nie unter 1 Mio. € pro Jahr an Instandhaltungskosten aufgewandt, seit 1986 insgesamt rund 23 Mio. €. Es besteht leider dennoch ein **Instandhaltungstau von rund 12,4 Mio. €**, der zusätzlich zur laufenden Instandhaltung abzarbeiten ist. Es handelt sich dabei am wenigsten um Maßnahmen, die den Wohnwert für die Mieter verbessern (Erneuerung der Wohnungseingangstüren), als vielmehr um notwendige Reparaturen der baulichen und technischen Infrastruktur der Gebäude (Fassadensanierung, Steigleitungen, etc.). Ein weiteres **Beispiel** ist die Betonsanierung der Tiefgarage, die allein mit rund 800.000 € zu Buche schlagen wird und in Kürze geboten ist, um weiteren Schaden abzuwenden.*

Selbst wenn die GGH alle Mieterhöhungspotentiale ausnutzt, wird es nicht möglich sein, die Emmertsgrundpassage in die Gewinnzone zu bringen.

In unseren Vorausberechnungen werden sich die **weiteren kumulierten Verluste bis 2027 in verschiedenen Varianten zwischen 29,8 und 43,3 Mio. € bewegen**, sofern die Mittel für die Beseitigung des Instandhaltungstaus bereitgestellt werden. Aber auch der Verzicht auf diese (unwirtschaftliche) Investition führt nicht zu einer wirtschaftlichen Konsolidierung dieser Liegenschaft.

...

Verkaufsabsicht

Die interne Analyse der wirtschaftlichen Situation bei der Bewirtschaftung der Emmertsgrundpassage, die dem Aufsichtsrat in der Sitzung am 18.07.2005 vorgelegt worden, hatte in die Überlegung gemündet, ob diese Liegenschaft veräußert werden sollte, um die dadurch dauerhaft entstehende Entlastung der Ertragslage sowie den einmaligen Liquiditätszufluss für die Erstellung neuen, bezahlbaren Wohnraums einzusetzen, wobei der Wohnungsbestand der GGH nicht geschmälert werden soll.

Im Verlaufe des letzten Jahres ist der Markt dezent befragt worden, um ein Gefühl dafür zu entwickeln, ob überhaupt seriöse Käufer zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck hat die GGH mit Agenten zusammengearbeitet, welche entsprechende Gespräche geführt und ein unverbindliches Verkaufsmemorandum erstellt haben.

Im Rahmen dieser Sondierungen ist mit sechs Interessenten gesprochen worden. Diese Interessenten haben jeweils mehr oder minder intensiv eine Prüfung der Liegenschaft vorgenommen. Mit drei dieser Interessenten wurde aufgrund deren strategischer Ansätze (Fonds- oder Exit-Strategie) nicht weiter verhandelt, zwei weitere hatten nach Prüfung ihr Interesse zurückgezogen.

...

Kaufpreis

Der Kaufpreis würde nach derzeitigem Verhandlungsstand 31,3 Mio. € betragen. Dies entspricht dem 11-fachen der derzeitigen Nettomieteinnahmen von 2.845.000 € p. a.

Nach Ablösung der Schulden in Höhe von 20,5 Mio. € verbliebe bei der GGH ein Liquiditätszufluss von rund 11,1 Mio. €. Bei einem Buchwert dieses Wohnungsbestandes von 21.832.220 € am 31.12.2006 hätte der Buchgewinn rund 9,5 Mio. € betragen. Entscheidend ist aber die Konsolidierung der Ertragslage der GGH, die durch den Verkauf um jährliche Deckungslücken zwischen 0,5 und 2,5 Mio. € (je nach Szenario) entlastet wird.“

VIII.

Die Geschäftsführung hat sich mit Schreiben vom 11. Dezember 2007 an den Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg zu den finanziellen Folgen, sollte ein Verkauf der Emmertsgrundpassage unterbleiben, wie folgt gewandt:

„Sollte sich abzeichnen, dass eine Verkaufsentscheidung durch die politischen Gremien nicht zustande kommen würde, so wäre jetzt der geeignete Zeitpunkt, dem bisher mehrfach geäußerten Wunsch nach einer Entwicklung und Aufwertung des Stadtteils Emmertsgrund Rechnung zu tragen. Sofern die Bereitschaft zu einer entsprechenden finanziellen Unterstützung vorhanden ist, könnte sich die GGH für die Bewirtschaftung der Liegenschaft Emmertsgrundpassage ein erweitertes Engagement vorstellen. Dies würde Folgendes bedeuten:

- Über einen Zeitraum von etwa 10 Jahren wären bestimmte Maßnahmen zur baulichen Ertüchtigung und Verbesserung vorgenommen, die bisher aus finanziellen Gründen unterbleiben mussten („Instandhaltungstau“)*

und die wir mit rund 12 Mio. € bewertet haben. Diese beinhalten neben Fassadensanierungen auch Maßnahmen zur Aufwertung der Erdgeschosszonen.

- Ausweitung des Concierge-Dienstes auf 24 Stunden täglich bis zur Erhöhung der Sicherheit.
- Maßnahmen zur Verbesserung der Nachbarschaften und zur Eindämmung des Vandalismus.
- Verbesserung der Nachversorgung für den Emmertsgrund insgesamt in unmittelbarer Nähe der Passage.

Zur Beseitigung des bei der GGH bestehenden bzw. zusätzlich entstehenden Defizits wäre ein finanzielles Engagement der Stadt Heidelberg notwendig:

1. Eine Kapitalerhöhung als Geldleistung in Höhe von 3 Mio. €.

Diese könnte aus der bereits im Haushalt 2007/08 eingestellten Sonderförderung finanziert werden. Mit der Kapitalerhöhung könnte die GGH unmittelbar investive Maßnahmen durchführen.

2. Ab 2009 ein jährlicher Zuschuss von 500.000 € zur Deckung des laufenden Defizits.

Das laufende Defizit ist insbesondere abhängig von den Aufwendungen für die laufende Instandhaltung (z. B. Schwankungen bei Reparaturen, Anzahl der Mieterwechsel, etc.) und der Entwicklung der Mieten.

3. Investitionen aus baulichen Ertüchtigung und Verbesserung, die durch die laufende Instandhaltung nicht gedeckt werden können, werden separat bezuschusst.

Hierbei handelt es sich um weitere investive Maßnahmen im Rahmen der oben genannten baulichen Ertüchtigung und Verbesserung. Wir gehen davon aus, dass es sich dabei für einen begrenzten Zeitraum von 10 Jahren und rund 600.000 € jährlich handelt, der nicht durch ande-

re Finanzierungsinstrumente gedeckt werden kann (KFW-Darlehen, Programm Stadtumbau West, etc.).

Bei Maßnahmen mit sozialem Charakter würde sich die GGH ebenfalls weiterhin engagieren und die Arbeit der entsprechenden Ämter der Stadt Heidelberg unterstützen.

*Ungeachtet der Tatsache, dass **durch einen Nichtverkauf** die positiven Auswirkungen auf die Bilanzstruktur und die Investitionsfähigkeit ausbleiben, wäre die weitere Bewirtschaftung der Wohnungen in der Emmertsgrundpassage unter den oben genannten Prämissen vertretbar. Ein Abweichen bei Einzelaspekten insbesondere hinsichtlich der notwendigen finanziellen Beiträge, muss jedoch von der Geschäftsführung aus Sicht einer wirtschaftlichen Unternehmensführung abgelehnt werden, wofür der Unterzeichner um Verständnis bittet.“*

IX.

Im Anschluss an die Entscheidung des Gemeinderats der Stadt Heidelberg vom 30.01.2008 hat eine Bürgerinitiative ein Bürgerbegehren initiiert. Das Bürgerbegehren lautet wörtlich:

„Bürgerbegehren für den Erhalt städtischer Wohnungen in Heidelberg

Wir beantragen gem. § 21 Abs. 3 der GemO einen Bürgerentscheid zu folgender Frage:

Sind Sie für den Erhalt der 610 sozialgebundenen Wohnungen in der Emmertsgrundpassage als städtische Wohnungen im Besitz der Städtischen Wohnungsbaugesellschaft GGH (Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz)?

Begründung: Die Stadt muss auch weiterhin soziale Verantwortung übernehmen und darf ihren günstigen städtischen Wohnraum nicht reduzieren. Wir sagen ja zum Erhalt unseres städtischen Eigentums! Vor allem darf eine so wichtige Frage nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg entschieden werden. Deshalb fordern wir einen Bürgerentscheid!

Kostendeckung: Dieses Bürgerbegehren erfordert keine neuen Ausgaben.

Vertretungsberechtigte: Mia Lindemann, Am Fürstenweiler 10/1, 69118 Heidelberg; Bernd Zieger, Markgräflerstraße 5, 69125 Heidelberg.“

Das Bürgerbegehren enthält weiterhin den Hinweis, dass unterschriftsberechtigt alle Bürger der Europäischen Union ab dem 18. Lebensjahr sind, die in Heidelberg ihren Hauptwohnsitz haben. Als Sammelstelle werden angegeben der Laden für Kultur und Politik, Kaiserstraße 62, 69115 Heidelberg, sowie eine Telefonnummer, eine Faxnummer, eine E-Mail-Adresse sowie eine Homepage. Unterschriebene Exemplare des Bürgerbegehrens wurden von den Vertretern der Bürgerinitiative laufend bei der Stadt Heidelberg abgegeben. Bis zum 14.03.2008 lagen 8.989 wertbare Unterschriften, bis zum 15.03.2008 11.028 und am 17.03.2008, als die Unterschriftenliste förmlich übergeben wurde, mehr als 13.000 Unterschriften vor.

X.

Nach Ankündigung des Bürgerbegehrens hat der Oberbürgermeister der Stadt Heidelberg die GGH gebeten, den Verkauf der Wohnungen um sechs Wochen ab dem 30.01.2008 zu verschieben, um den Initiatoren des Bürgerbegehrens die Chance zu geben, die erforderlichen Unterschriften für das Quorum zu sammeln. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens waren nach eigener Darstellung durchgehend rechtlich beraten und haben in einer Pressemitteilung erklärt, dass die

Zulässigkeit des Bürgerbegehrens rechtlich kein Problem darstelle. So heißt es in einer Stellungnahme auf der Homepage der Initiatoren:

„Sind die notwendigen 10.000 Unterschriften erreicht, prüft die Stadtverwaltung die Wahlberechtigung aller Unterzeichner sowie auch die Frage, ob alle übrigen gesetzlichen Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren erfüllt sind. Dies hat die Initiative bereits vorab juristisch prüfen lassen, so dass daran kein ernsthafter Zweifel besteht.“

B.

Fragestellung

Der Gemeinderat der Stadt Heidelberg hat gem. § 21 Abs. 4 GemO über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Prüfung der Frage, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Die zu beantwortenden Fragen lauten:

1. Ist das Bürgerbegehren für den Erhalt städtischer Wohnungen in Heidelberg zulässig?
2. Bedurfte es im Rahmen des Bürgerbegehrens insbesondere eines Kostendeckungsvorschlags?

C.**Rechtliche Würdigung**

Gegenstand des Gutachtens ist die Prüfung, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen für das vorliegende Bürgerbegehren erfüllt sind. Die einschlägigen Regelungen enthält § 21 GemO. Gemäß § 21 Abs. 3 GemO kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen. Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. Dies hat, soweit es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses zu geschehen. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Darüber hinaus muss ein bestimmtes Quorum an Unterschriften eingereicht werden.

Die Tatbestandsmerkmale der Einhaltung des Quorums (1.), der Schriftform und der Fragestellung (2.), der 3-Jahres-Frist (3.), der Zuständigkeit des Gemeinderates (4.) sowie der Begründung (5.), werden vorab dargestellt. Die aus rechtlicher Sicht problematischen Fragen der Einhaltung der Frist (6.) sowie der Erforderlichkeit und inhaltlichen Anforderungen eines Kostendeckungsvorschlags (7.) werden sodann beantwortet.

1. Quorum

Nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO muss ein Bürgerbegehren von mindestens 10 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, in Gemeinden von mehr als 100.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 200.000 Einwohnern höchstens von 10.000 Bürgern. Die Stadt Heidelberg hatte Ende 2006 laut Internet-Auftritt 144.650 Einwohner. Mit der Anzahl von mehr als 10.000 vorgelegten Unterschriften ist das Quorum mithin erfüllt.

2. Schriftformerfordernis, Fragestellung

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO muss das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden. Das Gutachten geht davon aus, dass von den Initiatoren des Bürgerbegehrens das uns als Blanko-Text vorliegende schriftlich formulierte Begehren mit den insgesamt mehr als 10.000 Unterschriften vorgelegt wurde. Das Schriftformerfordernis ist damit vorliegend erfüllt.

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten. Dieser Text ist maßgeblich für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 31.01.2007 – 7 K 4161/06; OVG Münster, Urteil vom 29.04.2003 – 15 A 3916/02, NwVBl 2003, 466 (467).

Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss sich deshalb dem Bürgerbegehren mit hinreichender Eindeutigkeit entnehmen lassen. Soweit der Wortlaut des Bürgerbegehrens mehrdeutig ist, kann dessen Sinn durch Auslegung ermittelt werden. Maßgeblich für die Auslegung ist der objektive Er-

klärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und wie er von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste.

VGH Mannheim, VBl BW 1993, 381; Urteil vom 06.04.1992 – 21 S 3142/91.

Es muss ausgeschlossen sein, dass das Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Mehrdeutigkeit und nicht wegen der eigentlichen Folgezielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat.

Ritgen, NwVBl 2003, 87 (90); derselbe, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1. Auflage 1997, Seite 138 ff.

Das vorliegende Bürgerbegehren formuliert wörtlich wie folgt:

„Sind Sie für den Erhalt der 610 sozial gebundenen Wohnungen in der Emmertsgrundpassage als städtische Wohnungen im Besitz der Städtischen Wohnungsbaugesellschaft GGH (Gesellschaft für Grund- und Hausbesitzer)?“

Diese Fragestellung ist insoweit nicht exakt, als hier vom „Besitz“ der 610 Sozialwohnungen der GGH gesprochen wird. Der Gegenstand des Volksbegehrens, einen Verkauf und somit einen Eigentümerwechsel der als „städtische Wohnungen“ bezeichneten Wohnungen zu verhindern, lässt sich jedoch für den Empfänger entnehmen. Im normalen Sprachgebrauch wird nicht juristisch exakt zwischen Eigentümer und Besitzer unterschieden. Die Unterzeichner konnten und mussten daher die Formulierung der Frage so verstehen, dass ein Verkauf der städtischen Wohnungen im Emmertsgrund

ausgeschlossen werden soll. Es liegt mithin eine zulässige Fragestellung vor.

3. Kein Bürgerbegehren in gleicher Sache

Das Gutachten geht davon aus, dass es innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits einen Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens zu der gleichen Frage gegeben hat. Andernfalls wäre das vorliegende Bürgerbegehren gem. § 21 Abs. 3 Satz 2 GemO unzulässig.

4. Zuständigkeit des Gemeinderats

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann ein Bürgerbegehren nur über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde angestrengt werden, für die der Gemeinderat zuständig ist. Darüber hinaus darf keiner der Ausschusstatbestände gem. § 21 Abs. 2 GemO einschlägig sein.

a) Wirkungskreis der Gemeinde

Der Wirkungskreis der Gemeinde ergibt sich aus den §§ 1, 2 GemO. Es sind darunter Angelegenheiten zu verstehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben und die der Gemeinde im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert sind.

Kunze/Bronner/Katz, GemO für Baden-Württemberg, Stand: Dezember 2006, § 21 Rdnr. 3.

Diese Voraussetzung ist mit der Änderung der Gemeindeordnung durch Gesetz vom 28.07.2005,

Gesetzblatt Seite 578,

an die Stelle der früher geregelten Grundvoraussetzung einer wichtigen Gemeindeangelegenheit getreten. Der bis zur Änderung des Gesetzes geltende Positivkatalog für die wichtigen Gemeindeangelegenheiten, die einem Bürgerentscheid unterstellt werden konnten, ist mit dieser Änderung des Gesetzes entfallen.

- aa) Zweifel an einer Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, könnten vorliegend allenfalls daraus entstehen, dass der Verkauf der Emmertsgrundpassage nicht unmittelbar durch die Stadt Heidelberg, sondern durch die GGH erfolgen würde.

- bb) Die Stadt Heidelberg ist Alleingesellschafterin der GGH. Mitglieder des Aufsichtsrates sind neun Gemeinderäte sowie der Baubürgermeister und der Stadtkämmerer. Der Aufsichtsrat hat gem. § 12 Abs. 2 Ziff. 2 Gesellschaftsvertrag die Zuständigkeit für Beschlüsse über die Grundsätze für den Erwerb und die Veräußerung für Eigenheimen und Wohnungen sowie von sonstigen Wohnungsbauten und Teilen von Wohnungsbauten und von unbebauten Grundstücken. Der Aufsichtsrat ist mithin für die Grundsatzentscheidung, ob die Emmertsgrundpassage verkauft und damit privatisiert werden, zuständig. Die Befugnis des Gemeinderates, den zuständigen Gremien der GGH Weisungen zu erteilen, ergibt sich aus § 4 Abs. 3

c Nr. 2 der Hauptsatzung der Stadt Heidelberg. Der Gemeinderat ist mithin für die Weisung zuständig, weshalb es sich um eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Stadt Heidelberg handelt.

b) Ausschlusstatbestände

Gemäß § 21 Abs. 2 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die Kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, der Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, über die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie der Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte, über die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, über die Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften sowie über Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren. Einer dieser Ausschlusstatbestände ist nicht einschlägig.

5. Begründung

Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Die Begründung soll die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Im Einzelfall unschädlich sind Überzeichnungen und Unrichtigkeiten im Detail. An die Begründung können keine zu hohen Anforderungen gestellt werden.

VGH Mannheim, ESVGH 27, 73 = VBl BW 1977, 10; Kunze/Bronner/Katz, GemO Baden-Württemberg, § 21 Rdnr. 20; Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1. Auflage 1997, Seite 140 m. w. N.

Das vorliegende Bürgerbegehren enthält eine, wenn auch sehr knappe, Begründung. Dort heißt es, dass die Stadt weiterhin soziale Verantwortung übernehmen müsse und ihre günstigen städtischen Wohnungen nicht reduzieren dürfe. Darüber hinaus dürfe eine so wichtige Frage nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg entschieden werden, weshalb ein Bürgerentscheid zu fordern sei. Der Begründung ist mithin zu entnehmen, dass es der sozialen Verantwortung der Stadt Heidelberg widerspreche, die 610 Sozialwohnungen in der Emmertsgrundpassage zu veräußern. Eine ausreichende Begründung liegt mithin vor.

6. Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3 2. Halbsatz GemO muss ein Bürgerbegehren, soweit es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein.

a) Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats

Fraglich ist, ob sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet. Gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet ist ein Bürgerbegehren nicht nur, wenn dieser Beschluss in der Fragestellung oder in der Begründung des Begehrens ausdrücklich genannt ist, sondern auch dann, wenn es sich inhaltlich auf einen Beschluss des Gemeinderats bezieht und seiner Zielsetzung nach auf eine Korrektur des Beschlusses ausgerichtet ist.

VGH Mannheim, Urteil vom 14.11.1983 – 1 S 1204/83 - NVwZ 1985, 288 (289).

Insoweit wird zwischen initiiierenden und kassierenden Bürgerbegehren unterschieden. Zeitlich unbeschränkt zulässig sind danach Bürgerbegehren in kommunalen Angelegenheiten, die in der Vergangenheit noch nicht Gegenstand eines Gemeinderatsbeschlusses waren und die erst den Anstoß für eine Maßnahme darstellen. Kassierende Bürgerbegehren sind demgegenüber Ausdruck des Widerstandes gegen die Entscheidungen des Rates und zielen darauf ab, diese zu revidieren. Letztere unterfallen der 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 GemO.

Statt Vieler Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1. Aufl. 1997, Seite 150.

- aa) In der Zusammenfassung der Gemeinderatsbeschlüsse am Ende des Ergebnisblattes der Sitzung vom 30. Januar 2008 ist ausgeführt, dass der Gemeinderat einen ausdrücklichen Beschluss mit dem Inhalt gefasst habe, dass der Gemeinderat keine Weisung erteile, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen.

Drucksache 0207/2007/BV Seite 2.18.

Das Bürgerbegehren ist demgegenüber sinngemäß darauf gerichtet, der GGH die Weisung zu erteilen, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen. Läge dieser Beschluss vor, richtete sich das Bürgerbegehren unmittelbar gegen einen Gemeinderatsbeschluss.

- bb) Ausweislich der dokumentierten Beschlussfassung wurde ein Beschluss des Gemeinderats mit dem unter aa) genannten Inhalt jedoch nicht gefasst. Gemäß Punkt 1 der Beschlussempfehlung des Haupt- und Finanzausschusses vom 15.01.2008, der von Herrn Oberbürgermeister Dr. Würzner zur Abstimmung gestellt wurde, sollte der Oberbürgermeister die GGH anweisen, die Emmertsgrundpassage nicht zu verkaufen. Dieser Beschluss wurde abgelehnt. Ein ausdrücklicher Beschluss darüber, ob die Emmertsgrundpassage verkauft oder nicht verkauft werden soll bzw. ob eine entsprechende Anweisung an die GGH zu erlassen ist, wurde vom Gemeinderat nicht gefasst. Das Bürgerbegehren richtet sich demnach nicht gegen einen dem Begehren ausdrücklich entgegen stehenden Beschluss des Gemeinderats.
- cc) Nach der dargestellten Rechtsprechung des VGH Mannheim richtet sich ein Bürgerbegehren jedoch auch dann gegen den Beschluss des Gemeinderates im Sinne von § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO, wenn es sich nur inhaltlich auf einen Gemeinderatsbeschluss bezieht und seiner Zielsetzung nach auf eine Korrektur des Beschlusses gerichtet ist. Über die Frage, ob durch eine Weisung an die GGH der Verkauf der Emmertsgrundpassage verhindert werden sollte, ist ein Ratsbeschluss gefasst worden. Der Gemeinderat hat gerade keine entsprechende Weisung durch den Bürgermeister veranlasst, sondern es den Organen der GGH überlassen, den Verkauf zu tätigen oder dies zu unterlassen. Aufgrund der bekannten Absicht der GGH, die Liegenschaft zu veräußern

der Aufsichtsrat hat in seiner Sitzung vom 15.12.2007 den Beschluss gefasst, die Emmertsgrundpassage zu verkaufen, vgl. Drucksache 0207/2007/BV Seite 3.1,



war die Weisung an die GGH durch den Oberbürgermeister die rechtliche Möglichkeit, diesen Verkauf wirksam zu verhindern. Gemäß § 12 Abs. 2 Ziff. 2 Gesellschaftsvertrag oblag dem Aufsichtsrat die Entscheidung über den Verkauf. Es bedurfte daher der Ausübung des Weisungsrechts gem. § 4 c Nr. 3 Hauptsatzung durch den Gemeinderat, um diesen Verkauf zu unterbinden.

- (1) Für die Annahme, dass das Bürgerbegehren sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, spricht, dass in dem Fall, in dem der Antrag des Haupt- und Finanzausschusses vom Gemeinderat angenommen worden wäre, für das vorliegende Bürgerbegehren kein Raum bliebe. Hätte der Gemeinderat, wie vom Haupt- und Finanzausschuss vorgeschlagen, beschlossen die GGH anzuweisen, die Emmertsgrundpassage nicht zu veräußern, würde der Antrag des Bürgerbegehrens, den Erhalt der Wohnungen in der Emmertsgrundpassage als städtische Wohnungen im Besitz der GGH zu erreichen, dem Gemeinderatsbeschluss genau entsprechen.
- (2) Zu berücksichtigen ist zudem der Zweck der Ausschlussfrist in § 21 Abs. 3 GemO. Mit ihr soll vermieden werden, dass die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten längere Zeit nicht in Angriff genommen werden kann oder gar rückgängig gemacht werden muss.

VGH Mannheim, Urteil vom 14.11.1983 – 1 S 1204/83 – NVwZ 1985, 288 (289).

Hierin kommt auch der grundsätzliche Vorrang der Entscheidungsbefugnis des Gemeinderats im System der repräsentativen Demokratie zum Ausdruck, das der Gemeindeordnung zugrunde liegt. Dieser Vorrang wäre ebenso wie die Effektivität und Sparsamkeit der Tätigkeit des Gemeinderats und der durch ihn bestimmten Gemeindeverwaltung in Frage gestellt, wäre das Bürgerbegehren auch ohne zeitlichen Zusammenhang mit einer bürgerentscheidsfähigen Beschlussfassung zulässig. Denn dann bestünde die Gefahr, dass sich ein möglicherweise erheblicher wirtschaftlicher und personeller Aufwand im Nachhinein als überflüssig erweist. Deshalb, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit ist ein Bürgerbegehren, das sich im Sinne von § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO gegen einen Gemeinderatsbeschluss wendet, nur innerhalb der nach Bekanntgabe laufenden Ausschlussfrist zulässig.

VGH Mannheim, Urteil vom 14.11.1983 – 1 S 1204/83 - NVwZ 1985, 288 (289).

Vorliegend könnte aufgrund der Beschlusslage des Gemeinderates die GGH den von ihr vorgesehenen Verkauf der Emmerstgrundpassage durchführen. Um der Bürgerinitiative die Möglichkeit zu geben, die erforderliche Zahl an Unterschriften zu sammeln, hat der Vorstand der GGH auf Bitte des Oberbürgermeisters den Verkauf zurück gestellt. Dieser Schwebezustand könnte dauerhaft werden, wenn nicht innerhalb der vom Gesetz bestimmten Frist das Bürgerbegehren eingereicht werden müsste. Genau diesen Schwebezustand will der Gesetzgeber mit der Fristbindung vermeiden.

dd) Etwas anderes folgt im Ergebnis auch nicht daraus, dass der Gemeinderat der GGH weder einen Verkauf geboten, noch einen solchen untersagt, sondern die Entscheidung der GGH überlassen hat. Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, dass das Bürgerbegehren auf eine Korrektur des Gemeinderatsbeschlusses gerichtet ist. Der Gemeinderatsbeschluss, es der GGH zu überlassen, ob sie – unter den vom Gemeinderat genannten Bedingungen – die Wohnungen veräußert, würde durch einen erfolgreichen, dem Bürgerbegehren entsprechenden Bürgerentscheid korrigiert. Das Bürgerbegehren initiiert also keine Maßnahme, mit der sich der Gemeinderat noch nicht befasst hatte. Vielmehr möchte es erreichen, dass ein Gemeinderatsbeschluss mit anderem Inhalt gefasst wird. Die Richtigkeit dieser Überlegung wird auch deutlich, wenn man unterstellt, der von Herrn Oberbürgermeister Dr. Würzner zur Entscheidung gestellte Beschlussantrag wäre ausdrücklich so formuliert gewesen, dass der Oberbürgermeister der GGH **keine** Weisung erteilen sollte. In diesem Fall wäre bei gleicher politischer Mehrheit ein Gemeinderatsbeschluss gefasst worden, gegen den sich das Bürgerbegehren richtete. Ob ein Antrag positiv oder negativ formuliert wurde, macht jedoch keinen Unterschied bei der Prüfung der Frage, ob sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet.

ee) Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet und daher gem. § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein musste. Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg oder anderer Verwaltungsgerichtshöfe oder Oberverwaltungsgerichte zu einem genau vergleichbaren Fall gibt es jedoch nicht. Die Auffassung, dass sich



das Bürgerbegehren nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, erscheint nur schwer vertretbar.

b) Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist

Fraglich ist, ob die Frist von sechs Wochen ab Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses eingehalten wurde.

aa) Fristberechnung

Die Unterschriftenliste mit den erforderlichen mehr als 10.000 Unterschriften wurde erst am 17.03.2008 eingereicht. Bis zum 14.03.2008 lagen nur 8.989 wertbare Unterschriften vor. Liefe die Sechs-Wochen-Frist gem. § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO ab dem 31.01.2008, wäre diese am Donnerstag, 13. März 2008, abgelaufen und mithin nicht gewahrt. Nimmt man demgegenüber an, die Frist liefe erst ab der von der Stadt Heidelberg initiierten Bekanntmachung im Stadtblatt am 06. Februar 2008, liefe diese am Mittwoch, 19. März 2008 ab und wäre eingehalten. Liefe die Frist ab der Bekanntmachung im Internet am 01.02.2008, wäre diese am 14.03.2008 abgelaufen und ebenfalls nicht gewahrt. Auf die Beantwortung der Frage, ab wann von einer „Bekanntgabe“ im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO auszugehen ist, kommt es also entscheidend an.

bb) „Bekanntgabe“

Zur Berechnung des Beginns der Frist ist zu prüfen, wann der Beschluss im Sinne der Gemeindeordnung bekannt gegeben wurde. Welche Anforderungen an die Bekanntgabe im Sinne dieser Vorschrift zu stellen sind, bleibt im Gesetz offen. Wie sich aus dem Vergleich zu § 4 Abs. 3 GemO ergibt, ist damit keine öffentliche Bekanntmachung gemeint. Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg trägt das Gesetz der Bedeutung von Gemeinde-ratsbeschlüssen für die Betroffenen Rechnung. Es verzichtet in dem Bereich, in dem der Einzelne nicht durch den Beschluss unmittelbar betroffen ist, auf eine förmliche Bekanntmachung. Vielmehr reicht es nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim aus, wenn ohne formelle Bekanntmachung gewährleistet ist, dass der Bürger von der Beschlussfassung Kenntnis erlangen kann.

VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.11.1983 – 1 S 1204/83 – NVwZ 1985, 289:

*„Dem wird auch eine Veröffentlichung ihres wesentlichen Inhalts in der örtlichen Presse oder im redaktionellen Teil des Amtsblattes gerecht, die den Bürger hinreichend über den Inhalt des Beschlusses unterrichtet und ihm eine Entscheidung im Hinblick auf ein Bürgerbegehren ermöglicht(...). Reicht eine derartige Bekanntgabe der Beschlüsse i.S. von § 31 III GemO aus, so kann es entgegen der Auffassung der Kl. nicht darauf ankommen, dass der betroffene Bürger tatsächlich von dem maßgeblichen Inhalt Kenntnis erlangt hat. Dies setzt auch § 4 III GemO nicht voraus. **Es bedarf, anders als diese meinen, auch keines ausdrücklichen Willensentschlusses des beschließenden Organs oder des Bürgermeisters, diese Beschlüsse***

bekannt zu geben, wie dies etwa bei Verwaltungsakten der Fall ist (...). Die Gemeindeordnung enthält keine dahin gehende Regelung. Sie geht vielmehr davon aus, dass es bei den hier in Rede stehenden Beschlüssen des Gemeinderates dem interessierten Bürger möglich ist, sich rechtzeitig und umfassend über ihren Inhalt zu unterrichten. Diese Beschlüsse werden in der öffentlichen Sitzung gefasst. Ihr Inhalt ist daher mit Wissen des Gemeinderats regelmäßig einer Verbreitung durch die Presse oder durch eine Berichterstattung im Amtsblatt zugänglich. Daneben bedarf es eines ausdrücklichen Willens zur schriftlichen Bekanntmachung nicht.
(Hervorhebungen durch Verfasser)

Dem folgend hat der VGH Mannheim die Veröffentlichungen der lokalen Presse für die Bekanntgabe eines Gemeinderatsbeschlusses angesehen.

VGH Mannheim, Urt. v. 27.6.1984 – 1 S 2577/83 – in: Seeger/Fürst, Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg, GemO § 21 E 14; Urt. v. 18.6.1990 – 1 S 657/90 – in: Seeger/Fürst, Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg, GemO § 21 E 17.

- (1) Über den Beschluss des Gemeinderates, einen Verkauf der Emmertsgrundpassage durch die GGH durch eine entsprechende Weisung des Oberbürgermeisters zu unterbinden, wurde in der Rhein-Neckar-Zeitung und dem Mannheimer Morgen am 31.01.2008 berichtet. Dafür, dass diese Veröffentlichung durch Presseartikel als Bekanntgabe gem. § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO ausreicht, spricht, dass in beiden Artikeln der Inhalt des maßgeblichen Gemeinderatsbeschlusses – der Bürgermeister wird nicht verpflichtet, der GGH eine ent-

sprechende Weisung zu erteilen – wenn auch nicht in juristisch exakter Form enthalten ist. Für einen politisch interessierten Bürger, der ggf. ein Bürgerbegehren gegen diese Beschlusslage des Gemeinderates initiieren möchte, war es daher möglich, sich anhand dieser Berichterstattung ausreichend zu informieren und ggf. etwa durch Nachfragen bei der Stadt Heidelberg, weitere Informationen zu erlangen.

- (2) Gegen eine ausreichende Bekanntgabe spricht, dass Form und Inhalt der Bekanntgabe nicht durch die Stadt Heidelberg gewährleistet wurden. Die Veröffentlichung durch die Stadt im Stadtblatt geschah erst am 06.02.2008. Dies ließe sich argumentieren, dass – abweichend von dem vom VGH Baden-Württemberg zu entscheidenden Fall – nicht nur eine Pressepublikation, sondern auch eine durch die Stadt veranlasste Veröffentlichung im Stadtblatt erfolgt ist, weswegen zur Berechnung der scharfen, die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens begründenden Frist auf diese förmliche Bekanntmachung abzustellen ist. Im Sinne einer Meistbegünstigung der Bürger könnte damit – etwa wie bei wiederholter Veröffentlichung eines Satzungsbeschlusses – die Frist erneut zu laufen beginnen.

Vgl. hierzu etwa Quaas/Kukk, in: Schrödter, BauGB, 7. Auflage 2006, § 215 Rdnr. 16.

- (3) Nach der dargelegten Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg kommt es jedoch nur darauf an, dass schon durch die ausführliche Berichterstattung in der örtlichen Presse am 31.01.2008 jeder interessierte Bürger ausreichend

über die vom Gemeinderat gefassten Beschlüsse informiert war. Die an förmliche Bekanntmachungen geknüpften Folgen greifen nicht, weil gerade keine förmliche Bekanntmachung erforderlich erscheint. Die gegenteilige Auffassung ist, insbesondere mangels aktuellerer Rechtsprechung des VGH Mannheim, unter Berücksichtigung der vorstehend ausgeführten Argumente jedoch ebenfalls vertretbar.

c) Zwischenergebnis

Nach hier vertretener Auffassung begann die Sechs-Wochen-Frist mit der Berichterstattung in der örtlichen Presse am 31. Januar 2008 zu laufen. In der Berichterstattung wird hinreichend deutlich, welchen Inhalt die Entscheidung des Gemeinderats hatte und welche Auswirkungen diese auf den angekündigten Verkauf der Emmertsgrundpassage haben würde. Für den politisch interessierten Bürger war es schon aufgrund dieser Berichterstattung möglich, sich rechtzeitig und umfassend über den Inhalt zu unterrichten. Diese Frist wurde mit der Eingabe der Unterschriftenliste am 17.03.2008 nicht eingehalten. Das Bürgerbegehren ist daher unzulässig.

Selbst wenn man annimmt, erst die von der Stadt Heidelberg initiierte Internet-Veröffentlichung sei die maßgebliche Bekanntgabe, um die 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 1 GemO in Gang zu setzen, liefe diese Frist ab der bei der Stadt üblichen Veröffentlichung im Internet am 01. Februar 2008 und wäre nicht gewahrt. Nur unter der Voraussetzung, dass ausschließlich die Bekanntgabe im Stadt-

blatt der Stadt Heidelberg die Sechs-Wochen-Frist in Gang gesetzt hat, wäre das Bürgerbegehren nicht verfristet.

d) *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*

Fraglich ist, ob wegen der versäumten Sechs-Wochen-Frist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand denkbar wäre. So könnte in der Übergabe der Unterschriften am 17.03.2008 zugleich ein Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gesehen werden, sofern die Sechs-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO nicht eingehalten wurde. Bei der Sechs-Wochen-Frist gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO handelt es sich um eine Ausschlussfrist.

Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Band 1, Stand: Dezember 2006, § 21 Rdnr. 21.

Bei Ausschluss- und Präklusionsfristen ist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand grundsätzlich unzulässig.

Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Auflage 2005, 31 Rdnr. 9; P. Stelkens/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Auflage 2001, § 32 Rdnr. 9 m. w. N.

Eine Wiedereinsetzung kommt daher grundsätzlich nicht in Betracht. Selbst wenn man annehmen wollte, ein Wiedereinsetzungsantrag wäre möglich, sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, warum die Initiatoren des Bürgerbegehrens ohne Verschulden verhindert waren, die gesetzliche Frist einzuhalten.

7. Kostendeckungsvorschlag

Das Bürgerbegehren könnte unzulässig sein, weil es an einem erforderlichen Kostendeckungsvorschlag mangelt. Gemäß § 23 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren u. a. einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens haben ausgeführt, dieses erfordere keine neuen Ausgaben. Sie haben konsequenterweise keinen Kostendeckungsvorschlag unterbreitet. Voraussetzung für das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags ist, dass überhaupt durch die gewünschte Maßnahme Kosten entstehen.

a) Kosten beim Unterlassen einer Maßnahme

Der Annahme, dass durch die begehrte Maßnahme Kosten entstehen und es deshalb eines Deckungsvorschlags bedarf, könnte entgegenstehen, dass nicht die Durchführung einer Maßnahme, sondern deren Unterlassen (Verkauf der Emmertsgrundpassage) Ziel des Bürgerbegehrens ist. So ließe sich argumentieren, dass durch das Unterlassen des Verkaufs der Wohnungen ausschließlich der Status Quo erhalten bliebe, zusätzliche, von einem Kostendeckungsvorschlag zu erfassende Kosten hiervon jedoch nicht betroffen seien. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO spricht von einer „verlangten“ Maßnahme. Ein Unterlassen könnte als kein Verlangen angesehen werden. In der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg gibt es zu dieser landesrechtlich zu beurteilenden Frage keine veröffentlichten Entscheidungen. Zur Beantwortung der Frage, ob auch durch ein Unterlassen Kosten im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO entstehen können, die das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags nach sich ziehen, kann jedoch auf verschiedene obergerichtli-

che Rechtsprechung aus anderen Bundesländern zurückgegriffen werden, in denen inhaltsgleiche Regelungen bezüglich der Anforderungen an Bürgerbegehren gelten.

- aa) Das OVG Nordrhein-Westfalen hat zu § 26 Abs. 2 Satz 2 GemO, wonach ein Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme erforderlich ist,

§ 26 Abs. 3 GO NW: „Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein“,

ausgeführt:

„Der Begriff der Kosten erfordert in seinem Begriffskern Aufwendungen aus Ressourcen, um mit ihrer Hilfe etwas zu erreichen. Es ist schon eine Erweiterung dieses Begriffskerns, wenn man unter Kosten auch noch Einbußen verstehen will, die (ungewollte) Folge eines Verhaltens sind, etwa in Form der Minderung vorhandener Güter (positiver Schaden) oder gar in Form der Nichtrealisierung einer Gütermehrung (entgangener Gewinn, vgl. dazu § 252 BGB). In beiden Fällen geht es allerdings wie bei den Kosten im engeren Sinne um die Verminderung des Vermögens. So verstandene Kosten hätten etwa das Unterlassen kostenmindernder Maßnahmen (z. B. Schließung einer kostenträchtigen gemeindlichen Einrichtung) oder der Verzicht auf vermögensmehrende Maßnahmen (etwa das Aufstellen von Parkscheinautomaten) zur Folge.“ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.03.2004, Az.: 15 B 522/04 – Juris;

vgl. auch Hessischer VGH, Urteil vom 28.10.1999, NVwZ-RR 2000, 451 (Unterlassen des Abrisses eines renovierungsbedürftigen Hauses; VG Köln, Urteil vom 19. November 1999, NVwZ-RR 2000, 455 (Unterlassen der Parkraumbewirtschaftung durch Aufstellen von Parkscheinautomaten); VG Düsseldorf, Urteil vom 20. November 1998, NWVBl 1999, 194 (Unterlassen der Parkraumbewirtschaftung durch Aufstellen von Parkscheinautomaten); OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 24.04.2006, Az.: 2 MB 10/06 – Juris (Unterlassen einer Grundstücksveräußerung zur Vermeidung von Sanierungskosten).

Das Unterlassen einer Maßnahme kann daher grundsätzlich Kosten im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO verursachen. Das heißt, aus dem Umstand, dass das Bürgerbegehren, den Verkauf der städtischen Wohnungen verhindern will, folgt nicht, dass durch diese Maßnahme grundsätzlich keine Kosten verursacht werden könnten.

- bb) Auch der systematische Zusammenhang der Regelung des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO spricht dagegen, dass zwischen einem aktiven Tun und einem Unterlassen der Gemeinde im Hinblick auf den Kostendeckungsvorschlag zu differenzieren ist. In § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO grenzt die Vorschrift die Verpflichtungsinitiative von der Unterlassungsinitiative ab. Sie normiert nur für das Begehren, mit dem sich die Bürger gegen einen Beschluss des Gemeinderates aussprechen, die Sechs-Wochen-Frist. Der Gesetzgeber hätte, wenn er diese Differenzierung auch im Hinblick auf den Kostendeckungsvorschlag hätte übernehmen wollen, dies in Satz 4 zum Ausdruck gebracht. Dies ist jedoch nicht der Fall. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO nennt vielmehr drei formale Kriterien (Fragestellung, Begründung, Kostendeckungsvorschlag), ohne zu differenzieren oder einzuschränken.
- cc) Zu diesem Ergebnis kommt man auch bei Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Erfordernisses eines Kostendeckungsvorschlags. Die Realisierungschancen eines kommunalen Projekts werden heute maßgeblich durch die damit verbundenen Kosten bestimmt. Es würde der besonderen Rolle widersprechen, die der Gesetzgeber den Bürgern übertragen hat, indem er ihnen in bedeutenden Gemeindeangelegenheiten unmittelbare Sachentscheidungsbefugnisse an die Hand gegeben hat, wenn der Aspekt der finanziellen Realisierbarkeit in der Phase, in der ein Begehren die

notwendige Unterstützung der Bürger finden muss, ausgeklammert bliebe und sich erst im Nachhinein als nicht zu überwindende Hürde dem Projekt entgegen stellen würde.

Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1. Auflage 1997, Seite 141; VGH Mannheim, Urteil vom 06.07.1982 – 1 S 1526/81 - ES VGH 33, Seite 42 (44).

Darüber hinaus ist die Befugnis zur unmittelbaren Sachentscheidung an die Übernahme der Verantwortung für die zu treffende Entscheidung und ihre finanziellen Folgen gekoppelt.

VGH Mannheim, Urteil vom 06.07.1982 – 1 S 1526/81 - ES VGH 33, Seite 42 (44).

Daher sollten die Bürger über die Folgen ihrer Entscheidung, und zwar gerade über die finanziellen, möglichst umfassend informiert sein. Zu diesen finanziellen Folgen gehört es auch, wenn der Rat, etwa durch die Schließung einer kommunalen Einrichtung, eine Entlastung des Haushalts herbeiführen will und dieser Beschluss in einem Bürgerbegehren aufgehoben werden soll. Im Übrigen ist die Krise der öffentlichen Haushalte in einem Maße in das allgemeine Bewusstsein getreten, dass der vernünftige und sachgerecht denkende Bürger sich bei seiner Entscheidung wesentlich von den Wirkungen hinsichtlich der Kosten der Maßnahme leiten lassen wird, wenn er durch seine Unterschrift Unterstützung gewähren soll.

VGH Mannheim, a. a. O., Seite 44.



Hinsichtlich der Frage, ob durch eine Maßnahme Kosten ausgelöst werden, kann es mithin nicht entscheidend darauf ankommen, ob eine ressourcenbindende Maßnahme beschlossen oder aber eine Ressourcen frei machende Maßnahme unterlassen wird.

b) Keine unmittelbare Betroffenheit des Haushalts der Stadt Heidelberg

Dagegen, dass durch die Maßnahme Kosten im Sinne von § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO verursacht werden, könnte sprechen, dass etwaige Verluste, die durch die Bewirtschaftung der Emmertsgrundpassage entstehen, nicht bei der Stadt Heidelberg unmittelbar, sondern bei der mit einem eigenen Haushalt agierenden GGH anfallen. Diese wiederum ist insgesamt nicht defizitär und braucht nach den vorliegenden Unterlagen keine Bezuschussungen aus dem laufenden Haushalt der Stadt Heidelberg. So ließe sich argumentieren, dass etwaige durch die Bewirtschaftung der Emmertsgrundpassage verursachte Defizite keine Kosten der Stadt Heidelberg sein könnten.

Hiergegen sprechen jedoch auch die vorstehend dargelegten Erwägungen im Hinblick auf die Bedeutung der Kostenbetrachtung für ein Bürgerbegehren. Es kann nicht entscheidend darauf ankommen, ob eine etwaige Mehrbelastung unmittelbar im Haushalt der Stadt Heidelberg oder aber im Haushalt der GGH anfielen. Gemäß §§ 102, 103 GemO darf eine Gemeinde Unternehmen auch in der Rechtsform des privaten Rechts nur wirtschaftlich führen, § 103 Abs. 3 GemO. Weiter sind Zuschüsse der Gemeinde zum Ausgleich von Verlusten so gering wie möglich zu halten, § 103 Abs. 3 GemO. Es widerspräche dem Sinn und Zweck des Erfordernisses eines Kostendeckungsvorschlags, wenn im Rahmen eines Bürgerbegehrens ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Ge-

gebenheiten eine in Privatrechtsform geführte wirtschaftliche Unternehmung der Gemeinde fremd bestimmt werden könnte. Es kommt deshalb nicht darauf an, dass etwaige Verluste (zunächst) nur den Haushalt der GGH betreffen würden. Ob dies anders zu beurteilen wäre, wenn die Stadt nicht alleinige Gesellschafterin der GGH wäre, sondern etwa nur Minderheitsgesellschafterin, kann vorliegend dahinstehen.

c) *Kosten im Sinne von § 21 Abs. 3 GemO*

Für die Rechtmäßigkeit des Kostendeckungsvorschlags kommt es mithin darauf an, ob durch das Unterlassen des Verkaufs der Emmertsgrundpassage Kosten im Sinne dieser Vorschrift verursacht würden. In Anlage 1 zur Drucksache 0207/2007/BV wird hierzu ausgeführt, dass derzeit ein „Instandhaltungsstau“ von rund 12,4 Mio. € bestehe. Die Bewirtschaftung der Liegenschaft habe seit 1986 bei der GGH zu einem „Nettogeldabfluss von rund 16 Mio. €“ geführt. Nach den Vorausberechnungen würden sich die weiteren Verluste bis zum Jahr 2027 zwischen 29,8 und 43,3 Mio. € bewegen, sofern die Mittel für die Beseitigung des Instandhaltungsstaus bereitgestellt würden. Auch der Verzicht auf die unwirtschaftliche Investition führe nicht zu einer wirtschaftlichen Konsolidierung der Liegenschaft. Die GGH geht weiterhin davon aus, dass auch ohne Abbau des Investitionsstaus jährlich ein Verlust von ca. 500.000,- € durch die Bewirtschaftung der Emmertsgrundpassage entstehen wird.

Vgl. Anlage 1 zum Gemeinderatssitzung vom 30.01.2008.

Würde die Emmertsgrundpassage nicht verkauft, so hat der Haupt- und Finanzausschuss gem. Beschluss vom 16.01.2008 vorgeschlagen, der GGH Sondermittel in den Jahren 2007/2008 in Höhe von 3 Mio. € sowie

für das notwendige Investitionsprogramm zusätzliche Mittel von jährlich bis zu 500.000,- € zur Verfügung zu stellen. Auch für diesen Fall geht die GGH von weiteren Verlusten durch die Emmertsgrundpassage bis zum Jahr 2027 zwischen 29,8 und 43,3 Mio. € aus.

Hieraus folgt, dass nicht die begehrte Maßnahme – Unterlassen des Verkaufs – sondern erst sich daran anschließende Maßnahmen, insbesondere die von der GGH als notwendig erachtete Sanierung, Kosten verursacht.

Das OVG Schleswig-Holstein hat in der genannten Entscheidung vom 24.04.2006 – 2 MB 10/06 - zu derartigen Folgekosten ausgeführt:

„Die Forderung eines Finanzierungsvorschlages nach den gesetzlichen Bestimmungen soll den Bürgerinnen und Bürgern die Selbstverantwortung für die finanzierte Deckung der begehrten Maßnahme deutlich machen (...). Das kann einen Kostendeckungsvorschlag entbehrlich machen, wenn durch das Unterlassen einer geplanten Maßnahme lediglich Kosten vermieden oder mit der Maßnahme, gegen die das Bürgerbegehren sich richtet, nur Einnahmen erzielt werden würden. Ob bei einer angestrebten Beschaffung dringend benötigter Mittel durch die Veräußerung von Gemeindevermögen etwas anderes gilt (...), braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn unmittelbare Folge der von der Antragsgegnerin beabsichtigten Vereinbarung eines Erbbaurechtes ist nicht allein die Erzielung von Einnahmen als einmalige Entschädigung für die auf dem gemeindeeigenen Grundstück vorhandenen Bauten sowie als Beteiligung an schon entstandenen Planungskosten, sondern die durch das beabsichtigte Vertragswerk damit verbundene kostenneutrale Bereitstellung von Räumen für die Gemeinde und Kurverwaltung einschließlich eines Kursaals. **Damit erspart die Antragsgegnerin nach ihren Angaben allein für die dringend erforderliche Sanierung des Kurhauses Kosten in Höhe von ca. 1 Mio. €.**“ (Hervorhebung durch Verfasser)

Demgegenüber wird angenommen, dass allein der Ausfall möglicher Einnahmen keine Kosten im Sinne von § 21 Abs. 1 Satz 3 GemO sind.

„Dass die erwartete Einnahme entfällt, wenn es nicht zum Verkauf der Gesellschaftsanteile kommt, macht diesen Einnahmefall hier jedoch unter keinem dieser Gesichtspunkte zu Kosten der vom Bürgerbegehren verlangten Unterlassung einer Veräußerung. Selbst wenn man nämlich in Anwendung des erweiterten Kostenbegriffs auch den Fall einbezieht, dass das Unterlassen eines Verkaufs für eine Gemeinde einen Schaden in Form entgangenen Gewinns nach sich zieht, könnte daraus hier nicht die Erforderlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags hergeleitet werden,“ OVG Münster, Beschluss vom 19.03.2004, Az.: 15 B 522/04 a. a. O.

Gleichwohl umfasst nach überwiegender Auffassung der Begriff der Kosten auch etwa eine Vermögensminderung, die durch das Unterlassen kostenmindernder Maßnahmen entsteht, wie etwa der Schließung einer kostenträchtigen gemeindlichen Einrichtung.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21.01.2008 – 12 A 2697/07 – Juris.

In diesem Sinne hat auch der VGH Kassel angenommen, dass ein gegen den Abriss und die Sanierung eines gemeindeeigenen Gebäudes gerichtetes Bürgerbegehren, das nur für einen Teilbetrag der erforderlichen Sanierung einen Kostendeckungsvorschlag unterbreitet, unzulässig ist.

VGH Kassel, Urteil vom 28.10.1999, NVwZ-RR 2000, 451 (453 f.).

Daraus ergibt sich, dass die Beantwortung der Frage, ob die finanziellen Auswirkungen einer (unterlassenen) Maßnahme als Kosten im Sinne von § 21 Abs. 3 GemO anzusehen ist, einer **wertenden, nicht rein betriebswirtschaftlichen Betrachtung** bedarf. Einerseits bedarf es keiner äquivalent-kausalen Verursachung etwaiger finanzieller Folgen, auf der anderen Seite müssen die durch die unterlassene Maßnahme entstandenen finanziellen Auswirkungen nicht unmittelbar durch die Maßnahme begründet sein. Entscheidend ist vielmehr, ob die zur Unterschrift unter

das Bürgerbegehren aufgeforderten Bürger ausreichend informiert werden, um die finanziellen Auswirkungen der von ihnen erbetenen Entscheidung beurteilen zu können.

- aa) Kosten im Sinne von § 21 Abs. 3 GemO sind damit zumindest die konkret aufzuwendenden Sanierungskosten in Höhe von ca. 12,4 Mio. €, die nach – unbestrittenen – Angaben der GGH erforderlich sind, um die Emmertsgrundpassage zu erhalten. Durch den Verkauf der Emmertsgrundpassage würden diese Sanierungskosten nicht anfallen bzw. durch den privaten Investor getragen werden müssen. Die GGH würde damit konkret diese Aufwendungen einsparen. Bezüglich dieser Kosten hätte es daher eines Kostendeckungsvorschlags bedurft.

- bb) Zudem argumentiert das Heidelberger Bürgerbegehren in einem an die Stadt Heidelberg gerichteten Schreiben vom 19. März 2008, dass es vorliegend nur um eine Grundsatzentscheidung über den Verkauf von städtischen Wohnungen gehe. Etwas anderes sei auch gar nicht möglich, da gem. § 21 Abs. 2 Satz 4 GemO Wirtschaftspläne als Gegenstand vom Bürgerbegehren ausgeschlossen seien. Im Übrigen werde vorliegend nur der Status Quo erhalten, weshalb das Bürgerbegehren keine neuen Ausgaben erfordere.

Wäre Letzteres richtig, bedürfte es grundsätzlich bei Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsentscheidungen, die auf ein Unterlassen gerichtet sind, keines Kostendeckungsvorschlages. Wie dargestellt, kann jedoch auch durch das Unterlassen einer Maßnahme Kosten verursacht werden, die insbesondere darin liegen, dass etwa durch die Schließung einer kostenträchtigen gemeindlichen Einrichtung

erhebliche Aufwendungen eingespart werden. Im Übrigen geht es nicht um eine reine Grundsatzentscheidung, sondern konkret darum, den anstehenden Verkauf der Emmertsgrundpassage an einen vorhandenen Investor zu verhindern.

- cc) Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gäbe, die notwendigen Sanierungsmaßnahmen an der Emmertsgrundpassage durchzuführen und zu finanzieren. Es hätte den Initiatoren des Bürgerbegehrens obliegen, hier eine vertretbare Möglichkeit aufzuzeigen und dafür einen Kostendeckungsvorschlag zu unterbreiten. Der Einwand, dass dies tatsächlich und rechtlich nicht möglich sei, greift nicht durch. Der Kostendeckungsvorschlag hätte sich konkret auf die Kosten für die anstehende Sanierung der Emmertsgrundpassage beziehen müssen. Die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe im Sinne von § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO ist damit nicht betroffen. Das Bürgerbegehren müsste nur einen Vorschlag für die Kostendeckung enthalten, nicht jedoch konkret über den Haushalt oder den Wirtschaftsplan entscheiden. Darüber hinaus waren die von der GGH gemachten Angaben über die Höhe der Sanierungskosten bekannt. Daher war es der Bürgerinitiative möglich, die Höhe der Kosten konkret zu beziffern und hierzu einen Kostendeckungsvorschlag zu unterbreiten.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass nach hier vertretener Auffassung ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist.

d) *Erforderlicher Inhalt des Kostendeckungsvorschlages*

Mithin kommt es darauf an, ob der gemachte Kostendeckungsvorschlag den inhaltlichen Vorgaben des Gesetzes entspricht. Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg muss ein Kostendeckungsvorschlag die Kosten der verlangten Maßnahme der Höhe nach benennen und zweitens die Mittel und Wege beschreiben, auf denen sie aufgebracht werden sollen.

VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.07.1982, ES VGH 32, 42 = VBl BW 1983, 269.

Das vorliegende Bürgerbegehren enthält als Kostendeckungsvorschlag folgenden Satz:

„Dieses Bürgerbegehren erfordert keine neuen Ausgaben.“

Damit werden weder Angaben über die Höhe etwaiger Kosten noch über Mittel und Wege gemacht, auf denen sie aufgebracht werden sollen. Die gesetzliche Anforderung, die Höhe der Kosten sowie die Mittel und Wege zu benennen, aus denen sie aufgebracht werden sollen, ist nicht erfüllt. Hierbei ist zu differenzieren zwischen den verschiedenen Kosten, welche durch den unterlassenen Verkauf an einem privaten Investor entstehen würden. Wegen des weiteren jährlichen Defizits, das durch die Bewirtschaftung der Emmertsgrundpassage entsteht, würde im Falle des unterbliebenen Verkaufs tatsächlich keine Änderung eintreten. Jedoch hätten die konkret benannten Sanierungskosten in Höhe von 12,4 Mio. €, welche für die nächsten 8 – 10 Jahre von der GGH benannt wurden, eines Kostendeckungsvorschlages bedurft. Die Höhe dieser Kosten

war, wie sich aus der Veröffentlichung der Anlage 1 zur Gemeinderatsitzung vom 30.01.2008 ergibt, bekannt. Es war daher möglich, die Höhe der Sanierungskosten zu benennen. Daher fehlt es an einem ausreichenden Kostendeckungsvorschlag.

Soweit die Bürgerinitiative im Schreiben vom 19. März 2008 argumentiert, es handele sich nur um eine Grundsatzentscheidung, die gegenüber dem Status Quo keine neuen Ausgaben erfordere, liegt dem die fehlerhafte Annahme zugrunde, dass die Beibehaltung der Eigentumsverhältnisse keine Kosten im Sinne des § 21 Abs. 3 GemO verursache. Wie vorstehend ausgeführt, kann jedoch die Beibehaltung des Status Quo Kosten verursachen, soweit dadurch kostenmindernde Maßnahmen unterlassen werden. Der Kostendeckungsvorschlag erfüllt daher nicht die gesetzlichen Anforderungen.

e) *Zwischenergebnis*

Als Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass nach hier vertretener Auffassung das Bürgerbegehren auch deshalb unzulässig ist, weil kein Kostendeckungsvorschlag im Sinne von § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO gemacht wurde. Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg zu einem unmittelbar vergleichbaren Fall gibt es jedoch nicht. Nach der hier vertretenen Auffassung war jedoch ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich, der über den, der im Bürgerbegehren enthalten ist, hinausgeht.

8. Rechtsfolge

Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gem. § 21 Abs. 4 GemO steht dem Gemeinderat kein Ermessen zu. Ist nach seiner Auffassung das Bürgerbegehren zulässig, muss er **zwingend** das Bürgerbegehren für zulässig erklären. Ist das Bürgerbegehren **unzulässig**, muss das Bürgerbegehren **zwingend für unzulässig erklärt werden**.

Kunze/Bonner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand Dezember 2006, § 21 Rdnr. 23.

Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung ist das Bürgerbegehren als unzulässig zu erklären, weil es die formellen Anforderungen nicht erfüllt.

Gemäß § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO entfällt der Bürgerentscheid, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Voraussetzung hierfür ist nicht, dass der Bürgerentscheid zulässig ist. So kann grundsätzlich der Gemeinderat schon vor dem Beschluss über die Zulässigkeit entscheiden, dass die beantragte Maßnahme durchzuführen ist.

Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg a. a. O., § 21 Rdnr. 24.

Selbst wenn der Gemeinderat den Bürgerentscheid für unzulässig hält, ist er nicht daran gehindert, dem Ziel des Bürgerbegehrens zu entsprechen und den Oberbürgermeister anzuweisen, den Verkauf der Emmertsgrundpassage der GGH zu untersagen.

D.

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates, weshalb die Sechs-Wochen-Frist gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO ab Bekanntgabe des Beschlusses einzuhalten war.
2. Die Sechs-Wochen-Frist wurde nicht eingehalten.
3. Das Bürgerbegehren enthält zu Unrecht entgegen § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO keinen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme.
4. Das Bürgerbegehren ist insgesamt für unzulässig zu erklären.
5. Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit des Gemeinderats, durch einen Beschluss dem Bürgerbegehren abzuhelpfen.

gez.

- Dr. A. Kukk -
Rechtsanwalt

gez.

- Dr. P. Steben -
Rechtsanwalt

\\Linux\os\Documents\2008\08_März\Stadt Heidelberg Gutachten Endfassung II.dot