

Gutachterliche Stellungnahme

zur Zulässigkeit des Bürgerentscheids Klimaschutz im Gebiet der Wissenschaftsstadt Darmstadt – KlimaEntscheid Darmstadt gemäß § 8b Hessische Gemeindeordnung (HGO)

Sachverhalt:

Das Bürgerbegehren zur Förderung des Klimaschutzes im Gebiet der Wissenschaftsstadt Darmstadt – KlimaEntscheid Darmstadt - (im Folgenden nur: „KlimaEntscheid Darmstadt“) wurde am 2. Dezember 2019 mit einem wesentlichen Teil der Unterstützerunterschriften beim Magistrat der Wissenschaftsstadt Darmstadt eingereicht. Am 8. Januar 2020 wurden weitere vereinzelte Unterschriftenblätter an den Magistrat übersandt.

Das Bürgerbegehren „Klimaentscheid Darmstadt“ stellt unter anderem die Forderung auf, konsequenten Klimaschutz zu betreiben; vom Bausektor, über den Verkehr bis zu erneuerbaren Energien.

Dabei stellt es die Frage:

„ Soll die Stadt Darmstadt die nebenstehenden 11 klimapolitischen Ziele umsetzen?“

Die in der Fragestellung erwähnten 11 Ziele sind Folgende (auf die wörtliche Wiedergabe unter anderem auch der Unterziele wird verzichtet):

Ziel 1: Klimaneutralität bis 2030

Ziel 2: Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen

Ziel 3: Parkraumbewirtschaftung und Fahrradabstellanlagen

Ziel 4: Umgestaltung von Nebenstraßen

Ziel 5: Förderung des ÖPNV und Klimaticket

Ziel 6: Energetische Sanierungen

Ziel 7: Nachhaltige und ökologische Stadtplanung

Ziel 8: Stadtklima und Stadtbegrünung

Ziel 9: Erneuerbare Wärme

Ziel 10: Städtisches Vorbild

Ziel 11: Strom aus erneuerbaren Energiequellen

Als Begründung des Vorhabens wird dabei folgendes aufgeführt:

- Die jetzigen Generationen haben die Verantwortung das Klima den folgenden Generationen in einem intakten Zustand zu überlassen.
- Um das 1,5°- Ziel und das Pariser Klimaabkommen einzuhalten, müssen die Emissionen der Stadt Darmstadt schneller sinken.
- Mehr nicht- fossile Mobilität und mehr Grünflächen schützen das Klima, fördern die Gesundheit der Stadtbevölkerung und erhöhen die Lebensqualität in Darmstadt.

- Eine nicht-fossile städtische Infrastruktur macht die Stadt Darmstadt unabhängiger und resistenter gegenüber Klimafolgen.

Finanzierungsvorschlag:

Vorliegend werden die Kosten des „KlimaEntscheid Darmstadt“ nach dem Bürgerbegehren auf 37,2 Mio. € pro Jahr geschätzt.

Als Finanzierungsvorschlag wird dabei eine Erhöhung und Umschichtung der Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung, Bußgeldern und Stellplatzabläse und der Ausgaben für PKW- und LKW-Verkehr zum Umweltverbund angeführt. Darüber hinaus stützt sich der Vorschlag auf Förderung durch die EU, den Bund und das Land Hessen (z.B. Nationale Klimaschutzinitiative (NKI)). Hinzu kommen Einsparungen durch Energieeffizienz, nach einer entsprechenden Umsetzung der geforderten Ziele. Die verbleibenden Kosten sollen durch Einnahmen aus der Erhöhung der Gewerbesteuer generiert werden.

Bis zum 08.01.2020 wurden insgesamt 5.532 Unterstützungsunterschriften eingereicht.

Nach Prüfung der Unterschriften wurden im weiteren Verfahren Stellungnahmen von verschiedenen Fachämter und städtische Beteiligungsunternehmen eingeholt. Dies waren unter anderem:

- Finanzverwaltung
- Mobilitätsamt
- Stadtplanungsamt
- Eigenbetrieb Immobilienmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (IDA)
- Heag Holding AG
- ENTEGA AG
- bauverein AG
- HEAG mobilo GmbH

Die eingegangenen Stellungnahmen sind bei der rechtlichen Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zugrunde gelegt worden.

1. Prüfung der formellen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

a) Einreichung in Schriftform, § 8b Abs. 3 S.1, 1.HS HGO

Das Bürgerbegehren ist gem. § 8b Abs. 3 S.1, 1.HS HGO schriftlich bei dem Magistrat einzureichen. Diese Voraussetzung ist gegeben, da am 2. Dezember 2019 der wesentliche Teil der Unterstützerunterschriften für das Bürgerbegehren bei der Stadt Darmstadt schriftlich eingereicht wurde.

b) Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten drei Jahre kein Bürgerentscheid durchgeführt wurde, § 8b Abs. 4 S.1 HGO

Des Weiteren darf das Bürgerbegehren nur Angelegenheiten zum Inhalt haben, die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits in einem durchgeführten Bürgerentscheid Gegenstand waren (s. § 8b Abs. 4 S.1 HGO). Dabei reicht ein rein erfolglos durchgeführtes Bürgerbegehren

nicht aus. Die Sperrfrist greift erst dann, wenn auch ein Bürgerentscheid tatsächlich stattgefunden hat.

Vorliegend hat der „Klimaentscheid Darmstadt“ keine Angelegenheiten zum Inhalt, über die innerhalb der letzten drei Jahre ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. Auch die Ziele, die unter Mobilität genannt sind, insbesondere Ziele 2 und 4, die den „Radentscheid Darmstadt“ aus dem Jahr 2018 betreffen, ändern nichts an dieser Auffassung, da über den „Radentscheid Darmstadt“ kein Bürgerentscheid stattgefunden hat.

c) Benennung von Vertrauenspersonen, § 8b Abs. 3 S.2 HGO

Gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO muss das Bürgerbegehren bis zu drei Vertrauenspersonen benennen, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Gemeindevorstand ermächtigt sind.

Vorliegend wurden diese Voraussetzungen eingehalten. Aus dem vorgelegten „KlimaEntscheid Darmstadt“ gehen ausdrücklich drei Kontaktpersonen hervor.

d) Fragestellung, § 8b Abs. 3 S.2 HGO

Der Zulassungsantrag muss gem. § 8b Abs. 3 S.2 HGO bereits die zu entscheidende Frage enthalten, die wiederum so formuliert sein muss, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann (s. § 55 Abs.3 KWG). Dabei ist bei der Frageformulierung auch ein Kumulieren mehrerer Teilforderungen möglich, so lange ein Zusammenhang zwischen diesen Teilforderungen besteht, es z.B. die gleiche allgemeine Problematik betrifft.

Die in dem „KlimaEntscheid Darmstadt“ gestellte Frage, ob die Stadt Darmstadt die nebenstehenden 11 klimapolitischen Ziele umsetzen soll ist klar und eindeutig formuliert. Darüber hinaus kann sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden.

e) Begründung, § 8b Abs. 3 S.2 HGO

Gem. § 8b Abs. 3 S.2 HGO ist des Weiteren eine Begründung anzugeben. Die HGO regelt dabei keine detaillierten Vorgaben zu Inhalt und Umfang der Begründung des Bürgerbegehrens. An die Begründung sind allerdings keine zu hohen Anforderungen zu stellen.

Vorliegend enthält die Begründung des „KlimaEntscheid Darmstadt“ vier in Unterstrichen ausformulierte Sätze, in denen die Beweggründe der Initiatoren des Bürgerbegehrens dargestellt werden

Diese vier, vorgenannten Sätze, die die Begründung des „KlimaEntscheids Darmstadt“ bilden, erfüllen diese Voraussetzungen. Sie stellen kurz und prägnant die tragenden Gesichtspunkte des Bürgerbegehrens dar.

f) Einreichungsfrist gem. § 8b Abs. 3 S.1 2. HS HGO bei kassatorischen Bürgerbegehren

Einen bestimmten Zeitpunkt für die Abgabe des Bürgerbegehrens bei dem Magistrat sieht das Gesetz in § 8b Abs. 3 S.1 1.Hs HGO nur dann vor, wenn sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung richtet. In diesem Fall handelt es sich um ein

sog. **kassatorisches** Bürgerbegehren, das innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden muss. Für sog. initiiierende Bürgerbegehren, die Angelegenheiten zum Inhalt haben, die bislang noch nicht von der Stadtverordnetenversammlung entschieden wurden, gilt dagegen keine Einreichungsfrist.

Die Ausschlussfrist beginnt dabei mit der Bekanntgabe des Beschlusses (§ 8b Abs. 3 S.1 2. Hs. HGO). Darunter ist die Mitteilung des Abstimmungsergebnisses der Stadtverordnetenversammlung durch deren Vorsitzenden in der öffentlichen Sitzung des Vertretungsorgans zu verstehen

Dabei richtet sich ein Bürgerbegehren nicht nur dann gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, wenn es ausdrücklich dessen Aufhebung zum Ziel hat, sondern vielmehr auch dann, wenn es sich inhaltlich auf einen Beschluss bezieht und dessen Korrektur für die Zukunft anstrebt. Darüber hinaus ist auch eine angestrebte uneingeschränkte Aufhebung des Beschlusses nicht notwendig, vielmehr ist die Forderung nach einer wesentlich anderen Lösung ausreichend.

Vorliegend kommt der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19.09.2019 zu dem Änderungsantrag zum Antrag SV-Nr.2019/0043 der Fraktionen Bündnis 90/ die Grünen und CDU „Höchste Priorität für Klimaschutz- Weltklima in Not- Darmstadt handelt“ in Betracht.

In diesem Antrag wird unter anderem angegeben, dass ab sofort das Ziel verfolgt werden soll, da wo der Magistrat Handlungsoptionen und Einfluss hat, bis 2035 ihre Netto-Co2- Emissionen auf null zu senken. Darüber hinaus soll mit einer nachhaltigen urbanen Mobilität auf emissionsfreie Bewegung gesetzt werden. Dazu soll der Magistrat unterstützt werden, weiterhin den Fuß- und Radverkehr zu fördern, den ÖPNV auszubauen, dabei vor allem den Ausbau von Straßenbahnverbindungen mit Ökostromversorgung zu priorisieren und den motorisierten Individualverkehr in der Stadt Darmstadt zu verringern bzw. durch adäquate Angebote zu ersetzen.

Das vorliegende Bürgerbegehren „Klimaentscheid Darmstadt“ richtet sich mit dem in Ziel 1 und den teilweisen in Zielen 2-5 genannten Forderungen gegen den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19.09.2019.

Nach Ziel 1 sollen die Stadt bis zum Jahr **2030** in ihrem Stadtgebiet die Treibhausemissionen auf Netto-Null senken und das bei einer jährlichen Reduktion um 9 % der 2019 ausgestoßenen Emissionen. Dies stellt eine abweichende Forderung zu dem gefassten Beschluss dar, da dieser vorsieht, im Rahmen des Möglichen, bis **2035** die Emissionen auf Netto-Co2-Null zu senken. Dies stellt somit eine Abweichung von 5 Jahren dar, die als erheblich zu betrachten ist und damit als kassatorisches Bürgerbegehren dar, da es sich gegen einen bereits gefassten Beschluss der Stadtverordnetenversammlung richtet.

Da der Beschluss in der Stadtverordnetenversammlung vom 19.09.2019 gefasst wurde, endet die gem. 8b Abs. 3 S.1 2.Hs. HGO bestimmte 8-Wochenfrist mit Ablauf des 14.11.2019. Vorliegend wurde das Bürgerbegehren allerdings erst am 02.12.2019 mit den ersten Unterschriften und abschließend am 08.01.2020 eingereicht.

Die 8-Wochenfrist ist somit bereits verstrichen gewesen, weshalb **Ziel 1** des Bürgerbegehrens kein tauglicher Gegenstand des „KlimaEntscheid Darmstadt“ mehr sein kann und eine Abstimmung darüber somit unzulässig ist.

Bezüglich der Ziele 2-5 lässt sich feststellen, dass diese eher als nähere Ausführungen und Konkretisierungen zu dem bereits gefassten Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zu

verstehen sind. Es werden innerhalb der Ziele mehrere Maßnahmen gefordert, die für eine Umsetzung der im Antrag genannten Maßnahmen dienlich sein können. Somit kann bezüglich der Teilforderungen der Ziele 2-5 nicht von einem kassatorischen Bürgerbegehren ausgegangen werden.

g) Unterstützungsunterschriften/Quorum, § 8b Abs.3 S.3 HGO

Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern von mindestens 3 Prozent der bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein. Bei der Kommunalwahl 2016 waren 114.875 Einwohnerinnen und Einwohner wahlberechtigt. Es ergibt sich somit ein Quorum von 3.347 gültigen Unterschriften.

Am 2. Dezember 2019 wurde der wesentliche Teil der Unterstützungsunterschriften für das Bürgerbegehren zum o. g. Bürgerentscheid bei der Wissenschaftsstadt Darmstadt eingereicht. Am 8. Januar 2019 wurden sodann weitere vereinzelt Unterschriftenblätter an den Magistrat überbracht.

Insgesamt wurden 5.532 Unterstützungsunterschriften eingereicht. Hiervon sind 4.067 Unterschriften gültig und 1.465 Unterschriften ungültig. Das maßgebliche Quorum ist damit erreicht.

2. Prüfung der materiellen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

a) Antragsgegenstand: Wichtige Angelegenheit der Gemeinde

Gegenstand eines Bürgerbegehrens können nur wichtige Angelegenheiten der Gemeinde sein. Eine nähere Definition dazu, welche Angelegenheiten als wichtig zu betrachten sind, liefert die HGO darüber hinaus allerdings nicht, weshalb der Begriff auslegungsbedürftig ist.

Bei dem Gegenstand des „KlimaEntscheids Darmstadt“ handelt es sich aber unstreitig um eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde i.S.d. § 8b Abs. 1 S.1 HGO.

b) Kostendeckungsvorschlag, § 8b Abs. 3 S. 2 HGO

Gem. § 8b Abs. 3 S.2 HGO muss das Bürgerbegehren auch einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahmen enthalten. Dieser Kostendeckungsvorschlag soll es der Gemeinde zunächst ermöglichen zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen sich innerhalb des Rahmens des gemeindlichen Haushalts bewegt oder ob Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit (s. § 92 Abs. 2 HGO) bestehen¹. Daneben sollen aber auch den Initiatoren des Bürgerbegehrens und auch den später die Entscheidung treffenden Bürgern, die mit der geforderten Maßnahme einhergehenden finanziellen Folgen aufgezeigt werden, um ihnen ihre Verantwortung für diese Kosten und finanziellen Auswirkungen zu verdeutlichen². Der Kostenvoranschlag muss dabei nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschla-

¹ Hannappel/Dressler, Leitfaden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 16 Rn. 30

² Bennemann/Daneke/Stieß/u.a., § 8b Rn. 94 f.; OVG NRW, NWVBl. 2003, 312.

genen Maßnahme benennen, sondern auch die zwangsläufigen Folgekosten wie der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme³.

Sofern Umschichtungen im Gemeindehaushalt zur Finanzierung der geforderten Maßnahmen notwendig sind, ist genau darzustellen, welchen Bereichen des städtischen Haushalts Mittel entzogen werden und wie auf sonstige Art und Weise Mittel beschafft werden sollen, die nötig sind, um die Finanzierung zu gewährleisten⁴. Am Fehlen dieser Angaben scheitert ein Bürgerbegehren. Ebenso, wenn der angegebene Geldbetrag, der für die von den Unterstützern des Bürgerbegehrens beabsichtigten Maßnahmen verwendet werden soll, offensichtlich nur für eine Teilfinanzierung ausreicht⁵.

Zu beachten ist allerdings, dass bei Maßnahmen, die sich erst noch in einem frühen Vorplanungsstadium befinden, überschlägige Kostenschätzungen ausreichend sind⁶. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens normalerweise nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen. Somit werden überschlägige und geschätzte Angaben als ausreichend betrachtet, die allerdings schlüssig sein müssen⁷.

Vorliegend werden die Kosten des „KlimaEntscheid Darmstadt“ nach dem Bürgerbegehren auf **37,2 Mio. €** pro Jahr geschätzt.

Als Finanzierungsvorschlag wird dabei eine Erhöhung und Umschichtung der Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung, Bußgeldern und Stellplatzabläse und der Ausgaben für PKW- und LKW-Verkehr zum Umweltverbund angeführt. Darüber hinaus stützt sich der Vorschlag auf Förderung durch die EU, den Bund und das Land Hessen (z.B. Nationale Klimaschutzinitiative (NKI)). Hinzu kommen Einsparungen durch Energieeffizienz, nach einer entsprechenden Umsetzung der geforderten Ziele.

Die verbleibenden Kosten sollen durch Einnahmen aus der Erhöhung der Gewerbesteuer generiert werden.

Fraglich ist, ob dieser Kostendeckungsvorschlag den gesetzlichen Bestimmungen - wie oben beschrieben - entspricht.

aa) Kostenschätzung

Unverzichtbarer Bestandteil des Kostendeckungsvorschlages ist die Angabe über die voraussichtliche Höhe der Kosten der erstrebten Maßnahmen (HessVGH, HSGZ 1996, 465 = NVwZ-RR 1996, 409; VGH Bad.-Württ., Urteil v. 06.07.1982, Az.: 1 S 1526/81; *Foerstemann*, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 336; Schneider/Dreßler/Rauber/Risch, § 8b Rn. 3). Die Darstellung der aktuellen Kosten reicht jedoch nicht aus. Gerade die später anfallenden Unterhaltungskosten belasten den Gemeindehaushalt.

Aus dem Bürgerbegehren geht als Kostenschätzung hervor, dass für die begehrten Vorhaben Kosten in Höhe von **37,2 Mio. €** pro Jahr anfallen werden. Dabei legt das Bürgerbegehren nicht dar, wie sich die geschätzten Kosten auf die einzelnen Ziele verteilen. Außerdem wird hier nicht

³ Hannappel/Dressler, Leitfaden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S.16, Rn. 30; VGH Kassel, Beschl. V. 18.03.2009 – Az. 8 B 528/09

⁴ VGH Kassel, Beschl.v. 23.11.1995 – Az. 6 TG 3539/95

⁵ VGH Kassel, Urt.v. 28.10.1999 – 8 UE 3683/97; NVwZ-RR 2000, 451(454)

⁶ VGH Mannheim, ESVGH 33, 42, 45

⁷ VGH Kassel, Bschl.v. 23.11.1995 – Az.: 6 TG 3539/95

– wie von der Rechtsprechung gefordert – zwischen Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten und Folge- bzw. Unterhaltungskosten differenziert.

Fraglich ist vor allem, wie realistisch die angegebene Kostenschätzung ist.

Zu dem mit dem vorliegenden „Klimaentscheid Darmstadt“ eingereichten Kostenschätzung ist zunächst festzustellen, dass nach den Stellungnahmen der zuständigen Dezernate und der betroffenen kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen die geschätzten Kosten in Höhe von 37,2 Mio. € jährlich deutlich hinter den tatsächlich anfallenden Kosten zurückbleiben und nur einen Teilbetrag darstellen.

Dies lässt sich zunächst schon alleine an der Realisierung von **Ziel 6** darstellen:

So gibt alleine der Eigenbetrieb Immobilienmanagement Darmstadt (IDA), der vor allem von dem Ziel 6 des „Klimaentscheids Darmstadt“ betroffen ist, an, dass „für eine Sanierung aller städtischen Gebäude auf ENEC-Standard innerhalb von zehn Jahren jährlich ca. **90 Mio. €** für Sanierungsmaßnahmen erforderlich wären. Davon werden aktuell jährlich ca. **25 Mio. €** für Sanierungsmaßnahmen durch IDA und DSE bereits aufgewendet. Für die Sanierung auf KfW 40 wären jährlich zusätzlich ca. **7 Mio. €** für Effizienzverbesserung erforderlich. Insgesamt wären für die Umsetzung von Ziel 6 mit zusätzlichen ca. **720 Mio. €** in 10 Jahren zu den heutigen Baukosten zu rechnen.

Die bauverein AG geht in ihrer Stellungnahme vom 06.08.2020 davon aus, dass für einen klimaneutralen Gebäudebestand, der einem heutigen Vollmodernisierungs-Standard entspricht (Hüllflächendämmung, neue Fenster, effiziente Heizung, Erneuerbare Energien sowie Anpassung der Nebengewerke) ca. **1,7 Mrd. €** aufgewendet werden müssten, wobei **ca. 1,25 Mrd. €** auf den Gebäudebestand im Stadtgebiet entfallen würde. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Kosten für die erforderliche energetische Sanierung in Höhe von rd. 965 Mio. EUR (hiervon rd. **710 Mio. €** für Darmstadt), sowie für die in diesem Zusammenhang entstehenden Folgekosten an den Gebäuden in Höhe von 735 Mio. EUR (für Darmstadt rd. **540 Mio. €**)

Die Umsetzung des Zieles 6 bei den städtischen Immobilien sowie denen der bauverein AG würde daher bei einem Realisierungszeitraum von 10 Jahren allein ca. **197 Mio. €** Kosten pro Jahr verursachen.

Hinzu kommen weitere Kosten.

In der Stellungnahme der HEAG mobilo GmbH Ziel 5 des Begehrens betreffend, in dem gefordert wird, den Ausbau von ÖPNV-Kapazität zu veranlassen, den Anteil der ÖPNV des Modal Split in Darmstadt zu erhöhen sowie ein sog. Klimaticket für neu hinzugezogene Bürger*innen zur Verfügung zu stellen, gibt diese wider, dass „dafür zusätzliche Straßenbahnen sowie Fahrpersonal benötigt werden. Kosten in Summe von geschätzt 8 Mio. €, von denen die zusätzlichen Erlöse abzuziehen wären, für die gut 2 Mio. € geschätzt werden.“ Daraus würden sich somit Mehrkosten in Höhe von 6 Mio. € jährlich ergeben.

Darüber hinaus gibt das Mobilitätsamt Darmstadt zu bedenken, dass „alleine im Busbereich eine Ausweitung der Kilometerleistung um 6 % jährliche Mehrkosten von ca. 700.000 € (ohne Gegenrechnung von Mehreinnahmen) ergeben würde. Im Straßenbahnbereich wären die Kosten nochmals deutlich höher“.

Bezüglich des sog. Klimatickets geben HEAG mobilo GmbH und das Mobilitätsamt Darmstadt Kosten zwischen 1,48 und 10,1 Mio. € (je nach Preisstufe) an.

Dies überschlägig zusammen addiert würde alleine einen Betrag von jährlich mindestens **ca. 205,5 Mio. €** ergeben.

Dabei außerdem zu beachten, dass noch nicht von allen Ämtern und betroffenen Unternehmen der Stadt Darmstadt die zu erwartenden Kosten abgeschätzt werden konnten, so dass davon auszugehen ist, dass der sich aufgrund der geforderten Maßnahmen ergebende Kostenbetrag, tatsächlich noch um einiges höher liegt.

Festzustellen ist somit, dass der im „Klimaentscheid Darmstadt“ angegebene Kostenschätzungsbetrag i.H.v. **37,2 Mio. €** pro Jahr weit unter dem bis zum jetzigen Zeitpunkt berechneten tatsächlichen Kostenbetrag liegt.

Nach der aktuellen Rechtsprechung muss zwar im Ausgangspunkt beachtet werden, dass überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genügen, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügen⁸.

Vorliegend erscheint aber bereits fraglich, ob eine schlüssige Angabe gegeben ist. In Anbetracht der Vielzahl an Maßnahmen, die im Rahmen des „Klimaentscheid Darmstadt“ gefordert werden, erscheint alleine die Angabe einer bestimmten Kostenschätzung, ohne nähere Einzelheiten, welche Maßnahmen mit wie viel Euro berechnet wurden, wenig schlüssig und auch nicht bezogen auf die Umsetzung der Maßnahmen auskömmlich.

Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass bereits die unrealistische Kostenschätzung zu einer Unzulässigkeit des „Klimaentscheid Darmstadt“ führt.

bb) Kostendeckung

Weiterhin wird gefordert, dass ein Kostendeckungsvorschlag neben einer überschlägigen, **nachvollziehbaren** Kostenschätzung auch einen konkreten, nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag enthält, wie die Kosten der begehrten Maßnahmen gedeckt werden können. Aus dem Erfordernis eines „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren“ Vorschlags folgt, dass es eben eines konkretisierten Vorschlags bedarf. Denn nur ein solcher Vorschlag kann im Umkehrschluss auch daraufhin überprüft werden, ob er nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar ist (OVG NRW, Beschluss v. 21.02.2008, Az.: 15 A 2697/07).

Hierbei sind Art und Umfang der Umschichtung genau mitzuteilen. Nach VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 409 ist ausdrücklich mit aufzunehmen, welchen Bereichen des städtischen Haushalts Mittel entzogen werden sollen oder welche etwaigen anderen Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht kommen (so auch *Foerstemann*, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 336). Beispielsweise kann nach Bennemann/Daneke/Stieß/u.a., § 8b Rn. 94 mithin ein Finanzierungsvorschlag derart angegeben werden, dass vorgeschlagen wird, die mit dem Bürgerbegehren eventuell einhergehenden Kosten durch Einsparungen an bestimmten anderen Haushaltsstellen, durch den Verkauf von Vermögensgegenständen oder Grundstücken der Gemeinde, durch die

⁸ VG Darmstadt, Urt.24.01.2018 – Az. 3 L 5117/17 DA

Erhöhung bestimmter Gemeindeabgaben oder durch Kreditaufnahmen zu decken (ebenso OVG NRW, Beschluss v. 21.01.2008, Az.: 15 A 2697/07).

Die Prüfung des Kostendeckungsvorschlages durch die Finanzverwaltung hat Folgendes ergeben (Stellungnahme vom 23.06.2020 und 29.07.2020, auszugsweise zitiert):

„Mit den Finanzierungsvorschlägen zur Deckung der Aufwendungen/Investitionen „Klimaentscheid“ bewegt sich das Bürgerbegehren teils auf den gleichen Deckungsvorschlägen wie seinerzeit das Bürgerbegehren „Radentscheid“. Aber: Erträge, die die Stadt Darmstadt erzielt, können nur einmal verwendet werden.

- ***Umschichtung der Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung, Bußgeldern und Stellplatzablöse***

In 2019 wurden 1,449 Mio. € an Erträgen aus öffentl.-rechtlichen Benutzungsgebühren Parkscheinautomaten erzielt, im Vorjahr 1,579 Mio. €. Die Aufwendungen beliefen sich in 2019 auf rd. 225 TEUR, so dass grds. 1,224 Mio. € für eine Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden könnten, wenn dies politisch gewollt ist und ein sachlicher Zusammenhang bejaht wird.

Hier können wir uns nur wiederholen, dass dieser Betrag an der Deckung von Aufwendungen im Gesamthaushalt fehlt und anderweitig zur Verfügung gestellt oder erwirtschaftet werden muss.

Ob Bußgelder zweckgebunden für Ziele des Klimaentscheids zur Verfügung gestellt werden können entzieht sich unserer Kenntnis. In 2019 wurden allerdings auch nur 103,5 TEUR als Ertrag gebucht, die nicht allein aus Verstößen gegen das Straßenverkehrsgesetz (StVG) verhängt wurden.

Ein höherer Anteil der Erträge im Produkt Verkehrsüberwachung wird aus Verwarnungsgeldern nach StVG erzielt, in 2019 insgesamt 2,731 Mio. €. Allerdings müssen hier auch die Aufwendungen für das Produkt berücksichtigt werden, die sich in 2019 auf 2,772 Mio. € beliefen. Ein Überschuss, der zur Verfügung gestellt werden könnte, wird hier nicht erzielt.

Die Erträge aus Stellplatzablöse können nur nach den Vorschriften des § 52 Abs. 3 Hess. Bauordnung (HBO) verwendet werden:

- 1. die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen zu Gunsten des Gemeindegebietes*
- 2. die Instandhaltung, die Instandsetzung oder die Modernisierung bestehender Parkeinrichtungen oder*
- 3. sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einschl. investiver Maßnahmen des öffentlichen Personennah- oder Fahrradverkehrs.*
Damit kommt eine Verwendung der durch die Stellplatzablöse vereinnahmte Gelder ausschl. für Maßnahmen der Ziffer 3) in Frage.

In den letzten Jahren wurden immer wieder Radwege, Fahrradstellhilfen aber auch der Ausbau des ÖPNV wie z. B. durch Haltestellen für Niederflurbusse aus der Stellplatzrücklage finanziert. Derzeit beträgt der Bestand von noch nicht verwendeten Mitteln rd. 1,8 Mio. €. Davon sind allerdings 292,5 TEUR mit einer Rückzahlungsoption bis Juli 2023 versehen. Die Einzahlungen aus Forderungen Stellplatzablöse schwanken jährlich, genauso die Beträge, die verwendet werden.....

- ***Verbleibende Kosten werden durch Einnahmen aus Erhöhung der Gewerbesteuer gedeckt***

Grundlage für die Berechnung der Gewerbesteuer ist der Gewerbesteuermessbetrag, den das Finanzamt anhand der jährlichen Steuererklärung der Steuerpflichtigen ermittelt. Der Hebesatz ist ein Instrument, mit dem die Gemeinden in Deutschland die Höhe der ihnen zustehenden Gemeindesteuern beeinflussen können.

Der städtische Hebesatz für die Gewerbesteuer beträgt aktuell 454 v.H. Mit diesem Hebesatz erzielte die Stadt Darmstadt in 2017 Istzahlungen von 139,6 Mio. €/ 2018: 158,2 Mio. €/ 2019: 170,9 Mio. €. Für 2020 sind 178,0 Mio. € geplant. Diese Zahlen weichen von den Sollzahlen ab, was bedeutet, dass nicht alle ermittelten Gewerbesteuerbeträge auch gezahlt wurden. Hier sind immer auch Aussetzungen und Stundungen zu berücksichtigen.

Für 2020 kann auf Grund der Corona-Pandemie und einer Vielzahl schon jetzt vorliegender Stundungsanträge und Anträge auf Null bei der Gewerbesteuervorauszahlung nicht damit gerechnet werden, dass der geplante Ansatz erreicht wird.

Die Gewerbesteuer ist stark an die allgemeine wirtschaftliche Lage und den Konjunkturverlauf gebunden. Außerdem handelt es sich im laufenden Jahr im Wesentlichen um Vorauszahlungen. Die endgültige Höhe der Gewerbesteuer kann sich auch Jahre später mit dem endgültigen Steuerbescheid für mehrere Vorjahre verändern und zu Rückzahlungen zu Lasten der Stadt Darmstadt führen.

Um den in der Kostenschätzung des Bürgerbegehrens Klimaentscheid genannten Betrag von 37,2 Mio. € zu finanzieren, müsste der Gewerbesteuerhebesatz, ausgehend vom Planwert 2020 von 178,0 Mio. €, auf 550 v.H. erhöht werden...

Nach den vorliegenden Stellungnahmen ist der vorgenannte Betrag viel zu niedrig gegriffen. Vielmehr belaufen sich die Kosten für die genannten/ geforderten Maßnahmen auf mind. **205,5 Mio. €**, so dass ein Hebesatz von **975 v.H.** notwendig wäre, um diesen Betrag zu erreichen. Damit wäre der Steuerbetrag aber noch nicht als Einnahme erzielt.

Die Struktur der Gewerbesteuerzahlenden ist sehr unterschiedlich. Insgesamt gibt es für 8.949 aktive Gewerbesteuerkonten 937 Gewerbekennzahlen/-arten, denen die einzelnen Unternehmen zugeordnet werden. Die 50 größten Steuerzahlenden erreichten für 2019 ein Gesamtsoll von 96,9 Mio. €. Für den Restbetrag kommen die übrigen 8.899 Gewerbesteuerzahlenden auf. Berücksichtigt werden muss dabei, dass eine Vielzahl der in Darmstadt gemeldeten Unternehmen einen Messbetrag von Null hat und damit nicht zur Gewerbesteuer veranlagt wird. Andere wiederum haben die Möglichkeit, nach einer Erhöhung kurzfristig den Unternehmenssitz zu verlegen und einen Ort mit niedrigerem Gewerbesteuersatz zu wählen.

Von 60 ausgewerteten Städten in Hessen lag der Gewerbesteuerhebesatz in 2019 in Bensheim (375 v.H.), Griesheim (390 v.H.), Pfungstadt (400 v.H.) und Weiterstadt (375 v.H.) niedriger als in Darmstadt. Zum Vergleich noch die Hebesätze der kreisfreien Städte Hessens: Frankfurt (460 v.H.), Wiesbaden (454 v.H.) sowie Kassel und Offenbach (440 v.H.)

Hohe/höhere Hebesätze, haben zwar höhere Steuereinnahmen pro einzeltem Unternehmen zur Folge, können aber zu Abwanderungstendenzen führen. Die für die jeweilige Gemeinde richtige Abwägung zu finden, ist dem Geschick der politisch Handelnden überlassen.“

Herr Stadtkämmerer Schellenberg hat zu dem Kostendeckungsvorschlag mit Mail vom 13.07.2020 wie folgt Stellung genommen:

„Die vom Bürgerbegehren vorgebrachte Kostenschätzung von 37,4 Mio. € p.a. zur Erreichung aller genannter Ziele erscheint deutlich zu niedrig. Dies zeigen die Stellungnahmen der Fachämter sehr klar (insbesondere Rückmeldung IDA). Die Forderung, auch private Hausbesitzer bei der energetischen Sanierung der Häuser (finanziell) zu unterstützen, ist in dieser Betrachtung noch gar nicht berücksichtigt. Ferner berücksichtigt das Bürgerbegehren in keiner Weise geltende Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, wonach beispielsweise die bauverein AG eine Mietpreisbremse realisieren soll. Die bauverein AG ist aber beim Punkt "Gebäude der kommunalen, wirtschaftlichen Unternehmen" enthalten und soll ihren Gebäudebestand ebenfalls energetisch bis 2030 sanieren. Da die bauverein AG auf Grund städtischer Beschlusslage bei einer Sanierung des kompletten Gebäudebestandes die Mieten nicht im erforderlichen Maß anheben kann, müsste die Stadt als Anteilseigner erhebliche Mittel aus dem Haushalt zur Verfügung stellen. Dies hat die bauverein AG bereits bestätigt.

Da die Deckungsvorschläge "Erhöhung und Umschichtung der Bußgelder, Stellplatzabgaben und Parkraumbewirtschaftung" keine nennenswerten Finanzierungsbeiträge liefern (vgl. Stellungnahme 20) und Förderprogramme von EU, Bund und Land nicht im notwendigen Umfang bestehen, bildet die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes die Hauptfinanzierungsquelle des Bürgerentscheids.

Die Wissenschaftsstadt Darmstadt hat bereits einen Gewerbesteuerhebesatz nahezu auf dem Niveau der Metropole Frankfurt. Ein Hebesatz der Stadt Darmstadt, der deutlich über dem Hebesatz Frankfurts liegen würde und ganz erheblich über dem Hebesatz der Umlandkommunen, ist nicht durchsetzbar und würde zu einer Abwanderung von Unternehmen führen. Es muss daher mehr als bezweifelt werden, ob eine Hebesatzänderung zu höheren Gewerbesteuereinnahmen oder unter dem Strich nicht sogar zu niedrigeren Einnahmen führen würde. Daher ist dieser Finanzierungsvorschlag unseriös und nicht solide. "

Zu der Möglichkeit, Kostendeckung durch Förderprogramme zu erzielen teilt die bauverein AG mit Stellungnahme vom 0.08.2020 mit:

„Fördermittel für energetische Modernisierungsmaßnahmen bietet aktuell in erster Linie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) über die KfW-Programme 151, 152 und 430 (energieeffizient Sanieren – Kredit + energieeffizient Sanieren – Investitionszuschuss) an. Dort können wir attraktive Finanzierungsmittel für Großmodernisierungsmaßnahmen im KfW Denkmal, KfW-115- bis KfW-55-Standard sowie für Einzelmaßnahmen in Anspruch genommen werden. Im Wesentlichen sind diese Finanzierungsmittel durch einen Tilgungszuschuss je nach energetischem Standard, einem Zinsnachlass der WI-Bank sowie eine tilgungsfreie Zeit von 5 Jahren interessant. Dennoch muss die Inanspruchnahme von KfW-Mitteln immer projekt- und zeitpunktabhängig geprüft werden, da bereits marginale Anpassungen der Förderbedingungen, geringe Veränderungen am Kapitalmarkt und unternehmensspezifische speziell zu berücksichtigende Aspekte einen erheblichen Einfluss auf die Prüfung der Vorteilhaftigkeit haben können. Unter anderen verringern derzeit hohe Tilgungssätze, maximal 10 jährige Zinsbindungen sowie der Anfall von Bereitstellungszinsen bei KfW-Finanzierungen, die eigentlich deutliche Vorteilhaftigkeit, dieser Finanzierungsart.

Darüber hinaus werden im Moment weitere Fördermöglichkeiten des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) untersucht:

Heizen mit erneuerbaren Energien

- Förderung von Solarkollektoren, Biomasse, Wärmepumpen, Geothermie
- Zuschuss bis zu 35% der förderfähigen Mehrkosten (projektbezogen geringere Förderhöhe); Austauschprämie Ölheizungen zusätzlich 10%

Modernisieren mit Passivhauskomponenten

- Modernisieren im Bestand; Vollständiger Wärmeschutz und Lüftung mit Wärmerückgewinnung in Passivhaus-Qualität
- Zuschuss 50% der förderfähigen Kosten“

Zwischenfazit:

Da die Deckungsvorschläge "Erhöhung und Umschichtung der Bußgelder, Stellplatzabgaben und Parkraumbewirtschaftung" keine nennenswerten Finanzierungsbeiträge liefern (vgl. Stellungnahme 20) und **Förderprogramme von EU, Bund und Land immer einen erheblichen Eigenanteil vorsehen, welcher von der jeweiligen Förderrichtlinie abhängig ist**, die Fördermittelvergabe nicht im Einflussbereich der Wissenschaftsstadt Darmstadt liegt sowie nicht zu jeder geforderten und notwendigen Maßnahme ein passendes Förderprogramm vorhanden ist, bildet die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes die Hauptfinanzierungsquelle des Bürgerentscheids.

Eine Deckung allein über die im Finanzierungsvorschlag angegebenen Möglichkeiten erscheint daher unrealistisch. Gerade die vorgeschlagene Gewerbesteuererhöhung führt zu keiner sicheren Einnahmequelle über Jahre hinweg. In den Kommentaren wird diesbezüglich explizit auf mögliche negative Effekte einer Gewerbesteuererhöhung hingewiesen⁹. So kann ein höheres Steueraufkommen womöglich Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben und eine Abwanderungsbewegung von Unternehmen ausgelöst werden, was dementsprechend zu Einnahmeverlusten führen kann.

Der Kostendeckungsvorschlag geht somit von insgesamt unrealistischen Kostenschätzungen aus, blendet entstehende Folgekosten aus und enthält ungeeignete Vorschläge zur Kostendeckung. Er vermittelt deshalb jedem Abstimmenden ein unvollständiges und unzutreffendes Bild von den Gesamtkosten.

Auch aus diesem Grund ist das Bürgerbegehren unzulässig.

c) Negativkatalog, § 8b Abs. 2 HGO

Weiterhin können Angelegenheiten der Gemeinde einem Bürgerbegehren nicht zugeführt werden, wenn sie in dem in § 8b Abs. 2 HGO enthaltenen Negativkatalog derjenigen gemeindlichen Angelegenheiten enthalten sind, die dem Bürgerentscheid aus rechtlichen oder rechtspolitischen Gründen nicht zugänglich sein sollen.

⁹ Bennemann, KVR, Rn. 98 zu § 8b HGO

aa) Verstoß gegen § 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO

§ 8b Abs.2 Nr.1 HGO verbietet Bürgerentscheide über Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem **Gemeindevorstand** oder dem Bürgermeister obliegen.

Vorliegend könnten mehrere Ziele des „KlimaEntscheid Darmstadt“ gegen § 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO verstoßen, da diese Forderungen **nicht** von der Stadt Darmstadt selbst, sondern von der ENTEGA AG, HEAG mobilo GmbH oder der bauverein AG umgesetzt werden müssten.

Hier stellt sich zunächst die Frage, wie die Pflicht zur Umsetzung der Maßnahmen bei den städtischen Beteiligungsunternehmen entstehen sollen.

Je nach Auslegung der Fragestellung, ob die entsprechenden Unternehmen und Eigenbetriebe unmittelbar **(1.)** zur Umsetzung der geforderten Maßnahmen verpflichtet werden sollen ob der Magistrat der Stadt Darmstadt verpflichtet werden soll, die Unternehmen und Eigenbetriebe durch Ausübung des Weisungsrechts i.S. von § 125 Abs. 1 HGO zur Umsetzung zu verpflichten **(2.)** oder, ergeben sich unterschiedliche Probleme.

(1) Unmittelbare Geltung

Es ist fraglich, ob die Stadtverordnetenversammlung befugt wäre, die Ziele des Bürgerbegehrens aufzugreifen und z.B. der bauverein AG konkrete Vorgaben zur Umsetzung zu machen bzw. die bauverein AG direkt zur Umsetzung der Maßnahmen zu verpflichten.

In diesem Fall wäre fraglich, wie ein entsprechender Beschluss der Stadtverordnetenversammlung für die Aufsichtsratsmitglieder der kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen Wirkung entfalten soll. Man könnte die Einwirkung als eine Aufforderung an die Aufsichtsratsmitglieder sehen, entsprechend dem „KlimaEntscheid Darmstadt“ zu agieren.

Hierbei würden zwangsläufig die Zuständigkeitsrechte des Magistrats berührt werden. Es ist in der Rechtsprechung entschieden, dass die Kompetenzzuweisung an den Gemeindevorstand gemäß § 125 HGO einen Sonderfall der allgemeinen Grundsätze der Außenvertretung der Gemeinde gem. § 71 HGO auf die Art und Weise der Wahrnehmung der gemeindlichen Außenvertretung in ihren Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften darstellt. Für die Erteilung einer Weisung – sofern diese rechtlich möglich ist – wäre allein der Magistrat zuständig.

(2) Weisung durch den Magistrat

Bei einer Auslegung nach der 2. Variante, nach der Magistrat selbst die Unternehmen und Eigenbetriebe wiederum verpflichten soll, die geforderten Maßnahmen durchzusetzen, sind die Grenzen des Weisungsrechts des Magistrats zu beachten. Dabei bestehen vorliegend Grenzen, die sich aus Gesellschaftsrecht ergeben.

Dabei ist zu beachten, dass das Aufsichtsratsmandat persönlich, eigenverantwortlich und frei auszuüben ist. Dieser allgemeine Grundsatz gilt auch im Aufsichtsrat kommunaler Eigengesellschaften (s. § 111 Abs. 5 AktG). Die Mitglieder von AG- und GmbH-Aufsichtsräten unterliegen dementsprechend keinerlei Weisungen.

Etwaige Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung sind dabei vorliegend nicht anwendbar, da das bundesrechtliche Gesellschaftsrecht Vorrang gegenüber dem landesrechtlichen Kommunalrecht hat. Das in § 125 Abs. 1 S.3 HGO geregelte Weisungsrecht ist nur dann anwendbar, soweit nicht Vorschriften des Gesellschaftsrechts dem entgegenstehen (s. § 125 Abs. 1 S.3 HS HGO).

Die Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft können daher weder vom Magistrat, der Stadtverordnetenversammlung noch der Fraktion angewiesen werden, der sie angehören.

Gleiches gilt für die Vorstände einer Aktiengesellschaft (§ 76 Abs. 1 AktG).

Die vorgenannte Problematik betrifft die Ziele 5, 6, 9, 10 und 11 des „KlimaEntscheid Darmstadt“.

Vorliegend betreffen die Maßnahmen vorwiegend die ENTEGA AG, die bauverein AG und die HEAG mobilo GmbH, mithin Unternehmen, bei denen die Stadt Darmstadt über die HEAG Holding mittelbar Anteilseigner ist. Wie bereits weiter oben aufgeführt, besteht in diesen Fällen die gesellschaftsrechtliche Problematik der Grenzen des Weisungsrechts.

Es ist feststellen, dass die o.g. Ziele des „KlimaEntscheid Darmstadt“ gegen § 8 b Abs. 2 Nr. 1 HGO verstoßen und im Rahmen des Weisungsrechts entsprechende Weisungen nicht ohne Überschreitung der gesellschaftsrechtlichen Grenzen möglich wären. Diese Teilforderungen können somit nicht tauglicher Gegenstand eines Bürgerentscheides sein.

bb) Verstoß gegen § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO

Im Rahmen der Forderung des Ziels 7 des „KlimaEntscheid Darmstadt“, die verlangt, dass bis 2023, sofern noch nicht geschehen, für das gesamte Stadtplanungsgebiet Darmstadt Bebauungspläne aufgestellt, sowie städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 BauGB, sofern nicht bereits geschehen, geschlossen werden, stellt sich die Frage, ob diese gegen § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO verstößt. Demnach findet kein Bürgerentscheid statt über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 des Baugesetzbuches. Dies bedeutet, dass nur über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens ein Bürgerentscheid in die Wege geleitet werden kann.

Vorliegend wird aber ein Aufstellungsbeschluss gefordert, der ein Bauleitverfahren einleitet.

Die Forderung verstößt vorliegend nicht gegen § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO und ist somit grundsätzlich zulässig.

cc) Verstoß gegen § 8 b Abs. 2 Nr. 7 HGO

Vorliegend kommt des Weiteren ein Verstoß gegen § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO in Betracht, der kein Bürgerentscheid stattfinden lässt, sofern die Anträge ein gesetzwidriges Ziel verfolgen. Die Erreichung des Ziels muss demzufolge rechtlich möglich sein und darf somit kein rechtswidriges Handeln von den Gemeindeorganen verlangen. Dabei ist insbesondere auch das kommunale Haushaltsrecht, insbesondere der Grundsatz der Sparsamkeit einzuhalten (§§ 92 bis 114 HGO). Dabei ist allerdings zu beachten, dass angesichts des weiten Ermessensspielraums der Gemeinden Gesetzesverstöße nur dann vorliegen, wenn eine Maßnahme mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist, wenn also die Gemeinde ihren Entscheidungsspielraum in nicht mehr vertretbarer Weise überschritten hat. Dieser Spielraum

steht dabei auch den Initiatoren eines Bürgerbegehrens zu. Die Rechtmäßigkeit darf insoweit nicht nach strengeren Kriterien geprüft werden als ein entsprechendes Handeln der Gemeinde¹⁰.

- **Verstoß gegen Haushalts- und Gemeindefinanzierungsrecht**

Es könnte ein Verstoß gegen Haushalts- und Gemeindefinanzierungsrecht durch Entstehung erheblicher Mehraufwendungen bei gleichzeitig zu erwartenden erheblichen Einnahmeausfällen (s. §§ 92 ff. HGO) vorliegen.

Mit einer Umsetzung des Bürgerbegehrens könnte die Stadt Darmstadt somit gegen Haushaltsgrundsätze im Sinne des § 92 HGO verstoßen.

- **Verstoß gegen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich, § 92 Abs. 4 HGO**

Zunächst kommt ein Verstoß gegen die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gem. § 92 Abs. 4 HGO in Betracht. Die der Stadt Darmstadt entstehenden, wie unter f. dargestellten, nur teilweise kompensierbaren Mehraufwendungen zuzüglich der nicht beachteten Folgekosten in Kombination mit der Ausschüttungsverminderung der Überschüsse durch die Eigenbetriebe und anteilseigenen Unternehmen würde dazu führen, dass es der Stadt nicht gelingen würde, der Verpflichtung aus § 92 Abs. 4 HGO zur Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts nachzukommen.

Die Stadt Darmstadt müsste durch die Mehrbelastung der bauverein AG, ENTEGA AG und HEAG mobilo GmbH, sowie der weiteren, stadteigenen Maßnahmen erhebliche Kosten aufwenden um die Forderungen des „KlimaEntscheid Darmstadt“ erfüllen zu können und im Gegenzug auf höhere Ausschüttungen oder andere Gewinne verzichten. So gibt der Kostendeckungsvorschlag an, Kosten durch eine Erhöhung und Umschichtung der Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung, Bußgeldern und Stellplatzabläse zu decken. Diese Erlöse würden dabei allerdings an anderer Stelle fehlen und müssten somit zusätzlich aufgewendet werden.

Darüber hinaus wären nach Ablauf einer gewissen Zeit mit Mehraufwendungen für Modernisierungen und Instandhaltungen des Wohnungsbestandes sowie der ÖPNV- Kapazitäten zu rechnen. Diese Kosten wären für die nächsten Jahre ebenfalls zu beachten.

Ebenfalls wären im Zuge der Modernisierungsmaßnahmen die sinkenden Einnahmen der bauverein AG zu beachten, da während der umfassenden Modernisierungsmaßnahmen eine Bewohnbarkeit und Benutzbarkeit der Gebäudekomplexe nur eingeschränkt möglich wäre. Dies würde darüber hinaus zu weiteren Spannungen im Wohnungsmarkt der Stadt Darmstadt führen.

In ihrer Stellungnahme gibt die bauverein AG bereits an, dass „insbesondere die Forderung nach einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand sich monetär stark auswirken würde; auf die Kreditaufnahme sowie die Verschuldung der bauverein AG und auf die Wohnkosten der Mieter“.

Die zu erwartenden Mehrbelastungen bei gleichzeitiger abnehmender Zuführung von Überschüssen der bauverein AG und ENTEGA AG könnten dazu führen, dass die Stadt Darmstadt bei der Umsetzung des „KlimaEntscheid Darmstadt“ einen Verstoß gegen die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 92 Abs. 4 HGO begehen würde.

¹⁰ Hannappel/Dressler, Leitfaden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 11, Rn.12

- **Verstoß gegen die Verpflichtung zur Gewährleistung einer stetigen Aufgabenerfüllung, § 92 Abs. 1 S.1 HGO**

Des Weiteren kommt ein Verstoß gem. § 92 Abs.1 S.1 HGO in Betracht, der vorliegt, wenn einer Verpflichtung zur Gewährleistung einer stetigen Aufgabenerfüllung nicht nachgekommen wird. Ein unausgeglichener Haushalt führt auch unweigerlich dazu, dass bei einer Umsetzung des Bürgerbegehrens aufgrund der zu leistenden Aufwendungen über Jahre hinweg gegen eine solche Verpflichtung verstoßen würde, da eine solche Aufgabenerfüllung nicht garantiert werden könne.

- **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 92 Abs.2 S.1 HGO**

Da bei den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Schwelle zur Rechtswidrigkeit erst dann überschritten ist, wenn das kommunale Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens nicht mehr zu vereinbaren ist, können vorliegend Verstöße gegen diese Grundsätze nicht eindeutig festgestellt werden. Sie sind aber auch nicht eindeutig auszuschließen:

Es könnte ein Verstoß gegen die Wirtschaftsgrundsätze des § 121 Abs. 8 i.V.m. § 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO vorliegen. Bei § 121 Abs. 8 HGO handelt es sich um eine spezielle Ausprägung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der sich unmittelbar auf die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde und somit auf deren Geschäftstätigkeit bezieht. Verpflichtet werden gem. § 121 Abs. 8 i.V.m. § 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO ebenfalls die Organe der Stadt Darmstadt direkt, auf eine entsprechende Beachtung der Wirtschaftsgrundsätze der kommunalen wirtschaftlichen Gesellschaften hinzuwirken.

Nach § 121 Abs. 8 S. 1 HGO sind kommunale wirtschaftliche Unternehmen darüber hinaus so zu führen, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Übereinstimmung zu bringen ist (Rentabilitätsgebot). § 121 Abs. 8 S. 2 HGO ist dabei Ausdruck des für wirtschaftliche Unternehmen geltenden Grundsatzes der Selbstfinanzierung. Demnach sollen die Erträge jedes Unternehmens mindestens so hoch sein, dass alle Aufwendungen und kalkulatorischen Kosten gedeckt werden (Nr.1), die Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind (Nr.2) und eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt werden kann (Nr.3).

Die kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen würden im Rahmen des Bürgerbegehrens gezwungen werden, entgegen der Vorgaben des § 121 Abs. 8 S.1 und 2 HGO zu handeln und zu wirtschaften. Wie bereits weiter oben erwähnt, führt die bauverein AG bereits jetzt an, dass ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand auf eine Kreditaufnahme und eine Verschuldung der bauverein AG beruhen würde. Dies gilt insbesondere für die Ziele 6 und 7 des „KlimaEntscheid Darmstadt“. Alle weiteren Ziele, die die kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen betreffen würden allerdings ebenfalls zu entsprechenden Einschränkungen führen. Die Jahresüberschüsse würden sich bei sämtlichen Unternehmen auch in den Folgejahren entsprechend der negativen Tendenz weiter verringern und schließlich in einen Jahresfehlbetrag umschlagen.

Aus § 122 Abs. 4 S. 2 HGO folgt die Verpflichtung der Stadt Darmstadt, für eine Beachtung der Wirtschaftsgrundsätze des § 121 Abs. 8 HGO durch die kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen zu sorgen.

Die Stadt müsste deshalb für eine Beachtung dieser Grundsätze durch die Unternehmen sorgen und dürfte die kommunalen Unternehmen nicht durch Erteilung von Weisungen zu einem Handeln zwingen, das dagegen verstoßen würde

Wegen dieses Verstoßes ist das Bürgerbegehren somit unzulässig.

3. Fazit:

Die Frage, ob ein Bürgerbegehren gem. § 8b HGO rechtlich zulässig ist, lässt keinerlei Ermessen zu, es handelt es sich um eine gebundene Entscheidung. Sie ist somit bei der Zulassungsentscheidung ausschließlich an die in § 8b HGO genannten gesetzlichen Voraussetzungen gebunden. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Bürgerbegehren „KlimaEntscheid Darmstadt“ den Anforderungen des § 8b HGO nicht entspricht und somit nicht zulässig ist.

- a) Ein Bürgerentscheid über die Forderung aus Ziel 1 des „KlimaEntscheid Darmstadt“ ist bereits deshalb unzulässig, weil die 8-Wochen-Einreichungsfrist eines kassatorischen Bürgerbegehrens bereits verstrichen ist.
- b) Es ist festzustellen, dass enthaltene Kostenschätzung viel zu niedrig angesetzt ist und zu einer Unzulässigkeit des „Klimaentscheid Darmstadt“ führt.
- c) Der Kostendeckungsvorschlag enthält ungeeignete (Umschichtungen) bzw. fragliche (Gewerbesteuererhöhung) Vorschläge zur Kostendeckung.
- d) Die Ziele 5, 6, 9, 10 und 11 des „KlimaEntscheid Darmstadt“ verstoßen gegen § 8 b Abs. 2 Nr. 1 HGO, da entsprechende Weisungen des Magistrats nicht ohne Überschreitung der gesellschaftsrechtlichen Grenzen möglich wären. Diese Teilforderungen können daher nicht tauglicher Gegenstand eines Bürgerentscheides sein.
- e) Eine Verletzung des § 8 b Abs. 2 Nr. 7 HGO liegt sehr nahe, da mit der Umsetzung der Ziele gegen maßgebliche Grundsätze des Haushalts- und Gemeindefinanzrechts verstoßen würde.

Die benannten Mängel werden als so schwerwiegend angesehen, dass empfohlen wird, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären und einen Bürgerentscheid nicht durchzuführen.

Darmstadt, 07.08.2020

Mayer
Ltd. Magistratsdirektor