



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Magistrat der Stadt  
Rechtsamt  
Frau Dagmar Tribeß  
Berliner Straße 100

63065 Offenbach am Main

Ihre Nachricht vom: 10.01.2013  
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: 024.3 Gi/Ref'in/We  
Durchwahl: (0611) 1702-11  
E-Mail: gieseler@hess-staedtetag.de

Datum: 22.01.2013

## **Bürgerbegehren "Klinikum Offenbach GmbH – Grundsatzbeschluss"**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Tribeß,

nach eingehender Prüfung der Sach- und Rechtslage unter Berücksichtigung und Zugrundelegung der uns von Ihnen überlassenen Dokumente können wir Ihnen zur "Zulässigkeit des Bürgerbegehrens" folgende Rechtsauskunft mitteilen:

### **A.**

Das Bürgerbegehren ist unzulässig. Es ermangelt an einem dem § 8b Abs. 3 S. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) genügenden Kostendeckungsvorschlag und einer adäquaten Begründung.

### **I.**

Vorliegend ist durch das Bürgerbegehren unproblematisch die Schriftform i.S.v. § 8b Abs. 3 S. 1 HGO eingehalten. Überdies gibt es keine Anhaltspunkte, dass in den letzten drei Jahren bereits über dieses Thema ein Bürgerentscheid stattgefunden hat (vgl. § 8b Abs. 4 S. 1 HGO), und auch die Fragestellung ist i.S.d. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO zulässig.

Die Frage des Bürgerbegehrens lautet: "Sind Sie dafür, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 8.11.2012 zum Thema "Klinikum Offenbach GmbH -Grundsatzbeschluss" in den Punkten 1, 2 und 4 zurückgenommen wird und das Klinikum Offenbach nicht verkauft wird?"

Diese Frage kann unproblematisch mit einem schlichten "Ja" oder "Nein" beantwortet werden. Keinen Bedenken begegnet auch die Einhaltung der Acht-Wochenfrist nach § 8b Abs. 3 S. 1 HGO. Begehrt wird die Aufhebung der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Offenbach am Main vom 8.11.2012. Das Bürgerbegehren ist dem Magistrat am 2.1.2013 zugegangen.

Damit wäre das Bürgerbegehren selbst dann einen Tag vor Fristende eingereicht worden, wenn der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung noch am Tag der Beschlussfassung bekannt gegeben worden wäre.

Darüber hinaus liegt auch kein Sachverhalt des Negativkataloges des § 8b Abs. 2 Nr. 1-7 HGO vor.

Die Anzahl der gesammelten Unterschriften beträgt 3.298. Bei der letzten Kommunalwahl im März 2011 waren in der Stadt Offenbach am Main 79.498 Einwohner wahlberechtigt. Für die Einhaltung des Quorums gem. § 8b Abs. 3 S. 3 HGO mussten mindestens 3% der Wahlberechtigten das Bürgerbegehren unterschreiben. Mit den 3.298 Unterschriften wurde das erforderliche Quorum von 2.384 Unterschriften noch weit überschritten.

## II.

Das Bürgerbegehren bezeichnet im Ergebnis auch drei Vertrauenspersonen i.S.v. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO.

Diese Vorgabe aus § 8b Abs. 3 S. 2 HGO erscheint deswegen problematisch, weil das Bürgerbegehren insgesamt sechs Vertrauenspersonen aufweist, von denen drei als Vertreter bezeichnet werden.

Dieses kann nach Ansicht des VGH München (Az. 4 B 97.89-93 in: NVwZ-RR 1999, 141 ff.) zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen. Das Gericht hatte entschieden, dass der Vertreterregelung dann nicht genüge getan ist, wenn auf den Unterschriftenlisten "jeweils vier oder fünf Vertreter genannt sind, ohne dass eine Rangfolge bestimmt wäre." (NVwZ-RR 1999, 141 (141)). Damit würde es an einem eindeutigen Willen der Unterzeichner fehlen, welche(r) Vertreter das Bürgerbegehren einheitlich vertreten darf/dürfen.

Dieser Wille ist im vorliegenden Fall aber erkennbar. Bei dem hier in Rede stehenden Bürgerbegehren sind eindeutig drei Vertreter genannt (Herr Peter Menne, Herr Emmanuel Schach, Herr Gregory Engels). Es sind zwar auch drei Stellvertreter benannt (Reinhard Wahlich, Herr Sven Malsy und Frau Eva Reiß), bei denen eine eindeutige Vertretungsregel nicht erkennbar ist. Dennoch führt dies zu keiner Beeinträchtigung der Erkennbarkeit des eindeutigen Willens der Unterzeichner, wer genau das Bürgerbegehren vertreten soll.

Das sollen in jedem Fall die drei genannten "Hauptvertreter" sein. Dass die Initiatoren ohne durchschlagenden Erfolg versucht haben, die Regelung aus § 8b Abs. 3 S. 2 HGO über zu erfüllen, schadet in diesem Fall der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht. Der Ratio der Vorschrift ist genüge getan. Die vermeintliche Vertreterregelung ist unbeachtlich.

### III.

Das Bürgerbegehren bezog sich inhaltlich auch auf eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde gemäß § 8b Abs. 1 HGO.

Der Begriff der wichtigen Angelegenheit aus § 8b Abs. 1 HGO korrespondiert inhaltlich mit der Zuständigkeit der Gemeindevertretung aus § 9 HGO. Vorliegend geht es bei der (Teil-)Privatisierung von Anteilen der Krankenhaus Offenbach GmbH um die (Teil-)Veräußerung einer öffentlichen Einrichtung. Dieser Aufgabenkomplex fällt gem. § 51 Nr. 11 HGO in den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeindevertretung. Diese Aufgaben der ausschließlichen Zuständigkeit können nicht auf den Gemeindevorstand oder einen Ausschuss delegiert werden. Hintergrund dessen ist, dass einige Kernaufgaben als so wichtig eingestuft werden, dass sich das oberste Organ der Gemeinde, die Gemeindevertretung (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 HGO), damit beschäftigen soll.

Deswegen liegt unproblematisch eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde vor.

#### IV.

Das Bürgerbegehren enthält eine nur defizitäre Begründung.

Formal enthält das Bürgerbegehren zwar eine Begründung. Dennoch ist vorliegend problematisch, ob diese Begründung auch inhaltlich ausreichend ist. Hieran hatte das Verwaltungsgericht Darmstadt, das über das Bürgerbegehren im Eilrechtsschutzverfahren zu entscheiden hatte, Zweifel.

Das Bürgerbegehren enthält im Wesentlichen folgende Begründung:

"Das Klinikum Offenbach befindet sich derzeit in einem Sanierungsprozess, der bei konsequenter Fortsetzung eine schwarze Null des operativen Geschäfts zur Mitte des Jahres 2015 erwarten lässt."

Zunächst ist bei dieser Begründung durch Auslegung zu ermitteln, wie die Unterzeichner diesen Text verstehen mussten, da durch die Begründung sicherzustellen ist, dass potentielle Unterzeichner mit dem Gegenstand des Bürgerbegehrens vertraut gemacht werden (VG Stuttgart, Urteil vom 17.7.2009 – 7 K 3229/08 in: VBIBW 2009, 432). Hierbei kann selbstverständlich mit Rücksicht auf die Knappheit an Platz auf dem Begehren selber nicht erwartet werden, dass eine umfängliche Argumentation des Für und Wider geführt wird. (Bennemann, in: Bennemann, Daneke, Meiß, Simon, Steiß, Teschke, Unger, Zabel, Zahradnik, Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 8b, Nr. 92). Die Grenze zu einer Täuschung verläuft dort, wo der Bürgerwille verfälscht wird, in dem ihm ein unvollständiges respektive unzutreffendes Bild der Sachlage präsentiert wird (BayVGH, Beschluss vom 16.4.2012 – 4 CE 12.517, KommunalpraxisBY 2012, 268; Bennemann, in: Bennemann, Daneke, Meiß, Simon, Steiß, Teschke, Unger, Zabel, Zahradnik, Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 8b, Nr. 92).

Der Begründungstext weckt in dem verständigen Bürger die Überzeugung, dass bis zum Jahr 2015 der Klinikum Offenbach GmbH ein kompletter Schuldenabbau möglich ist und das Krankenhaus ab diesem Zeitpunkt wenigstens kostenneutral wirtschaften kann. Darüber hinaus kann der Begründung entnommen werden, dass dieser Sanierungs-

prozess quasi nach einem Automatismus abläuft: Solange der Sanierungsprozess wie bisher fortgeführt werde, stehe dem Ziel, dass ein operatives Ergebnis verlustfrei gestaltet werden kann, keinerlei Hindernis im Weg.

Tatsächlich hat das Verwaltungsgericht Darmstadt in seiner Eilrechtsentscheidung aber festgestellt, dass die Stadt Offenbach am Main die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen beantragt habe. Im Gegenzug dafür müsse die Stadt sich zu Entschuldungshilfen in Höhe von 211 Mio. Euro verpflichten und ihren Haushalt schnellstmöglich und anschließend dauerhaft begleichen, um im Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Überdies sei die finanzielle Lage der Klinikum Offenbach GmbH derart desaströs, dass eine drohende Insolvenz nur durch eine "Vereinbarung zur Abwendung der Insolvenz der Klinikum Offenbach GmbH und zur Umsetzung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Offenbach am Main vom 8.11.2012 zum Verkauf des Klinikums Offenbach" zwischen der Stadt Offenbach am Main, der Klinikum Offenbach GmbH und dem Land Hessen, vertreten durch das Sozialministerium, vermieden werden konnte, in der das Land Hessen der Antragsgegnerin in Ansehung der seit Jahren defizitären Haushaltssituation und zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen eine Zuwendung in Höhe von 40 Mio. Euro aus Mitteln des Landesausgleichsstocks zugesagt habe.

Sollten diese Feststellungen zutreffen, dann ist die Begründung des Bürgerbegehrens nicht tragbar und stellt die Gemengelage unzutreffend und unvollständig dar. Tatsächlich wäre in diesem Fall der Sanierungsprozess schon teilweise gescheitert, so dass keine Rede davon sein kann, dass bei "konsequenter Fortführung [des Sanierungsprozesses] eine schwarze Null" zu erwarten ist.

Selbst wenn man die fehlende Tragfähigkeit der Begründung für die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht ausreichen lassen will und vielmehr fordert, dass die Begründung offensichtlich so unzureichend ist, dass sie einer fehlenden Begründung gleichkommt, kommt man in diesem Fall zu keinem anderen Ergebnis. (Diese Ansicht vertretend: Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 168.) Die Begründungen, dass und wie das Klinikum gerettet werden kann, sind nicht naheliegend. Droht immer wieder faktisch die Insolvenz, so kann es nicht ausreichen, einen bereits eingeschlagenen Kurs ohne Änderungen fortzuführen, wenn nicht nur die Insolvenz, sondern auch eine Kostenneutralität erreicht werden soll. Vielmehr müssen proaktiv Maßnahmen ergriffen werden,

um die Insolvenz abzuwenden. Schließlich hat der bereits eingeschlagene Kurs sich schon als nicht Erfolg versprechend entpuppt.

Gänzlich vernachlässigt wird überdies in der Begründung, welche inhaltlichen Aspekte für die Beibehaltung des jetzigen Status quo sprechen. Lediglich ein monetärer Anhaltspunkt - dass theoretisch eine "schwarze Null" mit der Krankenhaus GmbH erwirtschaftet werden kann - wird ausgeführt. Dennoch sollte die Begründung darüber hinaus Gründe darlegen, welche positiven Effekte der 100-prozentige Eigentumserhalt der GmbH-Anteile für die Stadt und seine Bürger haben wird im Gegensatz zu einem (Teil-)Verkauf. Der Betrieb eines Klinikums ist kein ausschließlich wirtschaftlich zu betrachtender Sachverhalt.

Damit ist selbst an sehr liberalen Anforderungen gemessen die Begründung materiell unzureichend.

## V.

Überdies enthält das Bürgerbegehren keinen ausreichenden Kostendeckungsvorschlag.

Hintergrund des in § 8b Abs. 3 S. 2 HGO geforderten Kostendeckungsvorschlages ist, dass der potentiell unterzeichnende Bürger sich ein Gesamtbild der möglichen Auswirkungen des Bürgerbegehrens machen soll. Insbesondere in finanzieller Hinsicht soll er abwägen können, welche Tragweite eine eventuelle Entscheidung für den Haushalt der Kommune hat (Bennemann, in: Bennemann, Daneke, Meiß, Simon, Steiß, Teschke, Unger, Zabel, Zahradnik, Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 8b, Nr. 94). Diese Fakten sind für den Bürger entscheidungserheblich, um abschätzen zu können, ob die Aufbringung der Finanzmittel etwa durch eine Umverteilung vorhandener Mittel und/oder durch die Erhebung einer zusätzlichen kommunalen Abgabe sichergestellt werden soll. Hierbei sind aber an die Nennung der Höhe der zu erwartenden Kosten keine allzu hohen Anforderungen zu stellen, wenn die Maßnahme eine bestimmte Größenordnung und Komplexität erreicht hat (Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 169).

Im Falle eines erfolgreich durchgeführten Bürgerentscheids entstehen insofern Kosten für die Stadt Offenbach am Main, als dass keine Anteile an der Klinikum Offenbach GmbH veräußert werden könnten. Damit würde der Stadt Offenbach am Main zunächst der

Gewinn einer Veräußerung entgehen. (Den Gewinn als Kosten i.S.d. Vorschrift bejahend: Schmidt/Kneip, HGO, § 8b, Rn. 19.) Aber selbst wenn man den entgangenen Gewinn nicht als Kosten im herkömmlichen Sinn einstufen möchte, so wäre die Stadt Offenbach am Main überdies verpflichtet, weiterhin Alleingesellschafter der GmbH zu sein, die droht insolvent zu werden. Sie wäre damit zu einem weitergehenden Betrieb einer öffentlichen Einrichtung gezwungen, die für ihren Betrieb erhebliche Folgekosten nach sich zieht. Damit verursacht die vorgeschlagene Entscheidung jedenfalls Kosten. Deren Höhe wird zwar nicht beziffert, dieses wäre im vorliegenden Fall aber aus o.g. Gründen auch nicht ohne Weiteres möglich. Eine fehlende Bezifferung führt indes nicht zur Unzulässigkeit des Begehrens.

Das Bürgerbegehren müsste aber in einem zweiten Schritt auch einen adäquaten Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme vorsehen, der alle Kosten mit einschließt, die einen Zurechnungszusammenhang zur Ausführung der Entscheidung haben (Schmidt/Kneip, HGO, § 8b, Rn. 19).

Das Bürgerbegehren führt hierzu aus:

"Die bis zum Abschluss des Sanierungskonzeptes des Klinikums Offenbach nötige Erhöhung des Eigenkapitals kann über eine Kreditaufnahme oder Ausfallbürgschaften der Stadt Offenbach am Main finanziert werden. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass die Landesregierung sich bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid ihrer sozialen Verantwortung bewusst wird und auch einen Teil zur Finanzierung beiträgt."

Diesen Vorschlag bezeichnet das Verwaltungsgericht Darmstadt in dem zu entscheidenden Eilrechtsverfahren als "diffus".

Zunächst hätte der Vorschlag hinsichtlich der Kreditaufnahmen einer Stellungnahme zu §§ 93 Abs. 2, 103 HGO bedurft (Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 171). In diesen Normen ist geregelt, dass die Kreditaufnahme nur eine ultima ratio darstellt. Zunächst soll jede Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kosten durch entgeltliche Leistungen und ggfs. aus Steuern refinanzieren, vgl. § 93 Abs. 2, 3 HGO. § 103 der Hessischen Gemeindeordnung normiert außerdem noch zusätzliche Kriterien, wofür und in welcher Höhe Kredite von einer Gemeinde aufgenommen werden dürfen.

Diese Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag, sich zu den o.g. Normen zu äußern, lassen sich vor dem Hintergrund rechtfertigen, dass grundsätzlich jede Maßnahme durch Kredite finanziert werden kann. Der Kostendeckungsvorschlag muss aber in solchen Fällen wenigstens rudimentäre Vorschläge enthalten, wie der Kredit bedient werden soll. Beispielsweise hätte im Bürgerbegehren vorgeschlagen werden können, dass die Kreditraten und die -tilgung über Steuererhöhungen, Rationalisierungen an anderer Stelle o.ä. refinanziert werden können. Das Kriterium des Kostendeckungsvorschlages würde ansonsten ausgehöhlt werden, wenn der pauschale Verweis auf eine mögliche Eindeckung mit Geld vom Kapitalmarkt ausreichen würde. In diesem Rahmen erscheint auch zweifelhaft, ob der Pauschalverweis inhaltlich ausreichen kann. Zwar wird, wie oben dargelegt, nicht gefordert, dass eine genaue Zahl der Kosten benannt werden muss, dennoch sollte in solchen Fällen, in denen es um sehr große Summen geht, wenigstens eine Größenordnung benannt werden. Es ist davon auszugehen, dass der durchschnittliche Bürger überhaupt keine Vorstellung davon hat, welche Dimensionen der Unterhalt eines Krankenhauses annimmt. Vor dem Hintergrund der bereits erörterten Ratio des Kostendeckungsvorschlages soll der Bürger aber ungefähr abschätzen können, welche finanziellen Folgen das Bürgerbegehren für die Kommune und damit letztendlich auch für ihn haben kann.

Überdies kann die Spekulation, das Land werde sich seiner Verantwortung gegebenenfalls bewusst werden, nicht überzeugen. Das Land hat wie oben bereits dargestellt de facto schon an einer Sanierung des Krankenhauses mitgewirkt und seine Verantwortung erkennen lassen. Der oberflächliche Verweis, dass das Land vielleicht noch mehr zahlen wird, entspricht aber keinem konkret-realistischen Kostendeckungsvorschlag. Anderenfalls könnte immer mit der rein hypothetischen Zahlungswilligkeit oder Ausfallbürgschaftsübernahme des Landes argumentiert werden.

Damit entspricht der Kostendeckungsvorschlag nicht den Anforderungen des Gesetzes.

Im Ergebnis ist wegen der mangelhaften Begründung und des unzureichenden Kostendeckungsvorschlages das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig.

## **B. Empfehlung**

Die Stadtverordnetenversammlung entscheidet gem. § 8b Abs. 4 S. 1 HGO über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Wir erachten das Bürgerbegehren als unzulässig.

Würde die Stadtverordnetenversammlung das Bürgerbegehren wider Erwarten durch Beschluss gem. § 8b Abs. 4 S. 2 HGO für zulässig erklären, wäre dieses vom Oberbürgermeister wegen der oben aufgezeigten Mängel gem. § 63 Abs. 1 HGO zu beanstanden.

Für etwaige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal flourish extending to the right.

Stephan Gieseler  
Direktor