

Universitätsstadt Gießen · Rechtsamt · Postfach 11 08 20 · 35353 Gießen

Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Brüder-Grimm-Platz 1

34117 Kassel

Berliner Platz 1
35390 Gießen

■ Auskunft erteilt: Herr Metz
Zimmer-Nr.: 05-184
Telefon: 0641 306-1452
Telefax: 0641 306-2663
E-Mail: dietrich.metz@giessen.de

Ihr Zeichen

Unser Zeichen
301304/2652

Ihr Schreiben vom

Datum
23.02.2012

In dem Verwaltungsstreitverfahren

**Koch-Michel ./.. Stadt Gießen
8 L 204/12.GI**

erhebt die Antragsgegnerin Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 22.2.2012 und beantragt,

1. den Beschluss vom 22.2.2012 – 8 L 204/12.GI – aufzuheben, und
2. den Antrag zurückzuweisen.

Ferner beantragt die Antragsgegnerin für den Fall, dass die Antragsteller Beschwerde gegen den Beschluss vom 22.2.2012 einlegen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

I.

Die Beschwerde der Antragsteller ist unbegründet.

1. Hinsichtlich der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zum Erhalt der Gewässerufer einschließlich ihrer Vegetation nimmt die Antragsgegnerin Bezug auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (Seite 23 der Gründe). Wörtlich heißt es dort u.a.:

„Palmen-Café und Brücken betreffen das von der 1. Fragestellung des Bürgerbegehrens angestrebte Verbot einer Veränderung der Gewässerufer einschließlich der vorhandenen Vegetation, weil sie im Bereich der Gewässerufer gebaut werden sollen und damit auch die dort vorhandene Vegetation verändern. Gerade dies will das Bürgerbegehren verhindern. Insoweit richtet es sich deshalb gegen den Beschluss vom 1.9.2011 ...“

2. Diese Gründe gelten aber auch für das vom Bürgerbegehren angestrebte Verbot von Baumfällungen abseits der Gewässerufer. Für Palmencafé und Brücke erkennt das Verwaltungsgericht, dass sie nur realisiert werden können, wenn die Vegetation beseitigt wird. Aber auch die übrigen in der Anlage 3 zum Beschluss vom 1.9.2011 verzeichneten Projekte und Wegeführungen lassen sich nur verwirklichen, wenn die dort befindlichen Bäume gefällt werden.

Es ist also nicht nachvollziehbar, warum die Zwangsläufigkeit, die für Palmencafé und Brücke anerkannt wird, nicht auch für die Bäume gelten soll, die derzeit vorhanden, aber nicht in der Anlage 1 zum Beschluss vom 1.9.2011 als vorhanden verzeichnet sind. Die in der Anlage 3 zum Beschluss vom 1.9.2011 bezeichneten Projekte und Wegeführungen führen zwangsläufig dazu, dass die in der Anlage 1 nicht als Bestand verzeichneten Bäume, die derzeit noch vorhanden sind, gefällt werden müssen.

Also würde ein erfolgreicher Bürgerentscheid über ein Fällverbot von allen Bäumen in der Wieseckau aus Anlass der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau dazu führen, dass der Beschluss vom 1.9.2011 nicht verwirklicht werden kann. Daraus ergibt sich zwingend der kassatorische Charakter des von dem Bürgerbegehren angestrebten Baumfällverbots.

3. Die Antragsgegnerin teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der erste Teil des Bürgerbegehrens sich nicht in seine Einzelteile zerlegen lässt. Das gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass die Antragsteller in dem Eilverfahren – anders als im Vorfeld des Eilverfahrens – konsequent und nachdrücklich vortragen, dass sich das Bürgerbegehren nicht gegen die Durchführung der Landesgartenschau 2014 richte, sondern allein gegen die damit verbundenen Baumfällungen. Zutreffend verweist der Beschluss auf die Begründung des Bürgerbegehrens. Zum ersten wird dort einleitend die gesamte Wieseckau als einheitlicher ökologisch wertvoller Lebensraum mit einer gewachsenen Artenvielfalt bezeichnet, der keinem vorübergehenden Event geopfert werden dürfe. Eine Bereitschaft der Unterzeichner zur Differenzierung zwischen Lebensräumen an Gewässern und abseits der Gewässerufer lässt sich dabei nicht feststellen und wäre auch keine ökologische Betrachtungsweise. Die Artenvielfalt in der Wieseckau resultiert gerade aus dem Nebeneinander von Gewässern, kleineren Auwäldern und ausgedehnten parkähnlichen Wiesenflächen. Die Zielsetzung des Bürgerbegehrens würde abgeschwächt und relativiert, wenn die Fällungen in Teilbereichen ermöglicht würden.

Zum zweiten verknüpft die Begründung des Bürgerbegehrens die Maßnahmen zugunsten von Palmencafé und Brücken untrennbar mit den sonstigen Baumfällungen, indem es das eine „ebenso ... wie“ das andere unterbinden will.

Zum dritten spricht die Textgestaltung dafür, dass eine Aufteilung der Fragestellungen zumindest des ersten Teils von den Unterzeichnern, also denjenigen, die diese in dem Bürgerbegehren verkörperte Erklärung abgeben, nicht gewollt ist und daher ausscheiden muss.

4. Schließlich ist der erste Teil des Bürgerbegehrens auch unzulässig, weil es an einem ausreichenden Kostendeckungsvorschlag fehlt. Für diesen Punkt unterstellt die Antragsgegnerin, dass die Erklärung der Antragsteller zutrifft, dass sich das Bürgerbegehren nicht gegen die Landesgartenschau an sich, sondern nur gegen eine Landesgartenschau mit Baumfällungen und Maßnahmen an Gewässerufeln richtet.

Im Kostendeckungsvorschlag wird behauptet, das Bürgerbegehren schaffe keine neuen Kosten. Es müsse allein auf Einzelmaßnahmen verzichtet werden.

Tatsache ist, dass das am 1.9.2011 beschlossene Wettbewerbsergebnis sich nicht mehr verwirklichen lässt, wenn Baumfällungen und die vier an Ufern geplanten Projekte nicht verwirklicht werden könnten. Zurück bliebe ein Torso. Der Wettbewerbssieger müsste sich schon aus urheberrechtlichen Gründen nicht damit abfinden, dass sein Entwurf nur in Fragmenten umgesetzt würde. Die Landesgartenschau müsste also insgesamt nach einem noch zu erarbeitenden, schlüssigen Konzept umgeplant werden. Das verursacht Zusatzkosten, zu denen der Kostendeckungsvorschlag keine Aussage trifft. Hinsichtlich der bisherigen Maßnahmen und Planungen verursacht es Kosten, denen kein Gegenwert gegenübersteht, weil diese Maßnahmen abgebrochen werden müssten.

Hinzu kommt, dass das Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid die Durchführung der notwendigen Baumaßnahmen verzögern. Das war für die Initiatoren absehbar, da sie den Text erst am 11.1.2012 eingereicht haben. Die Verzögerung der Baumaßnahmen in den Herbst führen, wenn sie die Landesgartenschau für das Jahr 2014 nicht sogar gänzlich unmöglich machen, wegen der erforderlichen zeitlichen Verdichtung der Baumaßnahmen zu beträchtlichen Mehrkosten. Das betrifft zum ersten die Überarbeitung der Bauzeitenpläne, zum anderen aber auch die erforderlichen Zuschläge für Wochenendarbeit, den erhöhten Koordinierungsaufwand und weitere Zusatzkosten. Diese Kosten fallen zusätzlich zu den Kosten an, die die Antragsgegnerin bereits veranschlagt hat. Auch das Unterbleiben der Baumfällungen und der Arbeiten an den Ufern führt nicht zu nennenswerten Einsparungen, da sie zu einem großen Teil bereits beauftragt sind.

Zu diesen Mehrkosten verliert der Kostendeckungsvorschlag ebenso wie der Beschluss des Verwaltungsgerichts kein Wort. Mit dem Kostendeckungsvorschlag setzt sich das Verwaltungsgericht lediglich im Zusammenhang mit dem zweiten Teil des Bürgerbegehrens auf knappen drei Zeilen auseinander.

II.

Die Antragsgegnerin ist darauf angewiesen, auf den in der beigefügten Anlage 1 bezeichneten Flächen nach dem 23.2.2012 mit den Fäll- und Rodungsmaßnahmen zu beginnen, um sie in einem artenschutzrechtlich verträglichen Zeitraum abschließen zu können. Alle weiteren Fäll- und Rodungsarbeiten brauchen erst zum 29.2.2012 begonnen zu werden. Dabei geht die Antragsgegnerin davon aus, dass die Genehmigungsbehörden bei entsprechenden Witterungsbedingungen die Fristen für die Eingriffe in die Natur bis in die zweite Märzwoche, jedoch spätestens bis zum 16.3.2012 verlängern.

Bereits am 23.2.2012 müssen vier Maßnahmen begonnen werden:

Rodungs- und Spundungsarbeiten am „THM-Platz“ an der Südwestecke des Gartenschaugeländes sowie Rodungsarbeiten an der unmittelbar östlich davon gelegenen Brücke. Diese Arbeiten müssen unmittelbar begonnen werden, um nicht in die Brutzeit des Teichhuhns zu geraten. Das artenschutzrechtlich streng geschützte Teichhuhn würde auf die Störungen durch Aufgabe der Brutstätte reagieren.

Das Gleiche gilt für die Rodungs- und Spundungsarbeiten am Palmencafé nördlich des „Neuen Teiches“.

Die Rodungsarbeiten am projektierten Quellgarten am nördlichen Rand des Gartenschaugeländes sind deshalb unmittelbar erforderlich, weil es sich hier um die Rodung einer zusammenhängenden Gehölzfläche handelt, bei der eine ökologische Begleitung der Arbeiten nur eingeschränkt möglich ist. Das würde dazu führen, dass – wenn die Arbeiten während der Brutzeit stattfänden – die brütenden Vögel schwer zu finden wären. Zudem ist der bestehende Grabenverlauf ein potentiell Sommer- und Laichhabitat für Amphibien. Diese würde bei milden Nächten sofort einwandern.

Daher beantragt die Antragsgegnerin, eine eventuelle Zwischenverfügung zur Sicherung des effektiven Rechtsschutzes auf die in der Anlage 1 nicht besonders gekennzeichneten Flächen zu beschränken. Dadurch würden keine vollendeten Tatsachen im Hinblick auf den ersten Teil des Bürgerbegehrens geschaffen, da nur ein kleiner Teil der zu fällenden Bäume betroffen wäre. Das kann den Antragstellern auch zugemutet werden, weil sie nicht nur das Bürgerbegehren selbst, sondern auch den Eilantrag mit großer zeitlicher Verzögerung eingereicht haben, wie das Verwaltungsgericht zu Recht rügt.

Diese Bitte wird auch von dem Umstand getragen, dass die Initiatoren, als sie das Bürgerbegehren am 11.1.2012 eingereicht haben, mit zivilem Ungehorsam gegenüber den Baumaßnahmen gedroht haben, wie sich aus dem beigefügten Zeitungsausschnitten ergibt (Anlage 5). Die dadurch bedingten Verzögerungen muss die Antragsgegnerin zeitlich einplanen.

Die in diesem Zusammenhang vom Verwaltungsgericht vermisste Schutzschrift hätte im Gegensatz zu den Darlegungen des Verwaltungsgerichts (Seite 29 der Gründe) nicht dazu geführt, dass der Eilantrag früher eingereicht worden wäre. Deshalb ist es auch ein Fehler bei der Bemessung des Zeitraums für ein Fällverbot zur Sicherung des effektiven Rechtsschutzes, wenn das Fehlen einer Schutzschrift zu Lasten der Antragsgegnerin berücksichtigt wird.

III.

Die Antragsgegnerin begründet ihre Beschwerde wie folgt:

1. Der zweite Teil des Bürgerbegehrens ist entgegen den Darlegungen des Verwaltungsgerichts schon deshalb unzulässig, weil er sich nicht von dem unzulässigen ersten Teil trennen lässt.

Das Verwaltungsgericht begründet die Trennbarkeit damit, dass beide Fragen völlig unterschiedliche Regelungsbereiche betreffen (Seite 28 der Gründe). Das trifft zwar zu, doch ist maßgebend nicht die objektive Trennbarkeit der beiden Teile des Bürgerbegehrens, sondern ob sich für den Empfänger bei verständiger Würdigung ergibt, dass die erklärenden Unterzeichner das Bürgerbegehren als trennbar gewollt haben.

Dagegen spricht zunächst, dass das Bürgerbegehren nur als Einheit unterschrieben werden konnte. Wenn ein Bürger lediglich Einwände gegen die Baumfällungen, nicht aber gegen die Kreditfinanzierung hat, konnte er ebensowenig unterschreiben wie, wenn er lediglich Bedenken gegen die Kreditfinanzierung hat, gegen eine Gartenschau mit einem gestalteten Park keine Bedenken hat. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Unterzeichner gegen eine Gartenschau angetreten sind, die sowohl kreditfinanziert ist als auch mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist.

Anders sieht es nur mit Unterzeichnern aus, die grundsätzlich gegen eine Landesgartenschau eingestellt sind. Allein diesen Unterzeichnern ist es gleichgültig, ob die Landesgartenschau wegen eines Fällverbots oder wegen eines Kreditfinanzierungsverbots nicht stattfinden kann.

Die Antragsteller versichern jedoch nachdrücklich, dass sich das Bürgerbegehren nicht gegen die Landesgartenschau an sich richte. Daraus folgt, dass ihr Begehren entscheidend eingeschränkt und relativiert würde, wenn eine Landesgartenschau stattfände, die entweder kreditfinanziert ist oder mit Baumfällungen verbunden wäre (vgl. VGH Kassel Beschl. v. 5.10.2007 – 8 TG 1562/07 -, ESVGH 58, 126; VGH Kassel Beschl. v. 17.11.2008 – 8 B 1806/08 -, HSGZ 2009, 91).

Diesen Willen haben die Initiatoren der Bürgerbegehrens auch deutlich dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie beide Teile des Bürgerbegehrens gemeinsam zur Unterschrift gestellt haben, und dass sie beide Teile gestalterisch auf dem vom Verwaltungsgericht

dokumentierten Schriftstück (Seite 8 der Gründe) durch einen dicken, schwarzen Rahmen miteinander verklammert haben. Damit wird dem Empfänger unmissverständlich signalisiert, dass das Begehren als eine einheitliche Fragestellung verstanden sein will.

2. Es trifft zwar zu, dass der Beschluss vom 12.5.2010 (STV/3008/2010) im Tenor keine Aussage zur Finanzierung der Investitionen und des Durchführungshaushalts enthält. Das ist allerdings auch nicht erforderlich. Die Antragsgegnerin nimmt Kredite gemäß § 93 Abs. 3 HGO nur auf, soweit eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Da die Antragsgegnerin seit langem ihre Ausgaben nicht allein durch Leistungsentgelte, Steuern und sonstige Einnahmen decken kann, finanziert sie ihre Ausgaben ebenso lange durch Kredite. Diese Kredite nimmt sie entsprechend § 103 Abs. 1 HGO zur Gesamtdeckung des Haushalts und nicht projektbezogen für Investitionen, Investitionsförderungsmassnahmen und zur Umschuldung auf.

Das Verwaltungsgericht weist zwar zutreffend darauf hin, dass es grundsätzlich möglich ist, Kredite einer konkreten Investition zuzuordnen. Das ist aber nicht zwingend erforderlich und wird auch nicht so praktiziert.

Eine direkte Finanzierung von Investitionsmaßnahmen sieht das Haushaltsrecht nicht vor. Einschlägig sind dafür folgende Bestimmungen:

Einzelne Investitionen innerhalb des Haushalts sind im Investitionsplan darzustellen. Dieser Investitionsplan ist gemäß § 101 Abs. 3 HGO aufzustellen und spätestens mit dem Haushalt durch die Stadtverordnetenversammlung zu beschließen. Das Investitionsprogramm fußt auf der Ergebnis- und Finanzplanung. Konkretisiert wird diese Vorgabe durch § 9 Abs. 2 GemHVO. Danach sind die Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nach Jahren differenziert darzustellen.

Die Finanzierung von Investitionen wird nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 GemHVO nicht im Investitionsprogramm, sondern in der Ergebnis- und Finanzplanung dargestellt. Die dort verbindlich vorgeschriebene Gliederung der Ergebnis- und Finanzplanung enthält keine Vorgabe zur Veranschlagung einer konkreten Finanzierung für eine konkrete Investition.

Die Finanzierung wird vielmehr im Gesamtfinanzhaushalt veranschlagt. Dafür sind die Vorgaben des § 3 Abs. 1 oder 2 GemHVO zu beachten. Die Vorgaben zur Aufstellung und Gliederung des Gesamtfinanzhaushalts (Muster 8 und 9 zu § 60 GemHVO) enthalten keine Vorgabe zur Darstellung der konkreten Finanzierung von einzelnen Investitionen. Die zur Finanzierung notwendigen Kreditaufnahmen sind also weder nach den Vorgaben der Haushaltssatzung noch nach den Vorgaben zur Veranschlagung im Gesamtfinanzhaushalt nach einzelnen Investitionsmaßnahmen zu gliedern.

Eine Gliederung nach einzelnen Investitionsmaßnahmen wäre außerdem auch gar nicht möglich. Zunächst steht dem der Grundsatz der Gesamtdeckung entgegen, der sich aus §

18 GemHVO ergibt. Dieser Haushaltsgrundsatz gilt auch für Kredite (vgl. Danke/Bernhardt/Schünemann/Schwingeler, Kommunales Haushaltsrecht Hessen, S. 233).

In dem hier zu entscheidenden Zusammenhang ergibt sich auch aus den weiteren Regelungen des § 103 HGO nicht anderes. Der Gesamtbetrag der Kredite unterliegt im Rahmen der Prüfung des Haushalts der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Nach § 103 Abs. 4 HGO kann in besonderen Fällen durch die Aufsichtsbehörde angeordnet werden, dass für bestimmte Kredite „Einzelgenehmigungen“ erforderlich sind und insoweit vom Grundsatz der Gesamtgenehmigung abgewichen wird. Die Aufsichtsbehörde hat diese Maßnahme für das Haushaltsjahr 2011 in Bezug auf die Stadt Gießen ergriffen.

Zunächst ist insoweit der tatsächliche praktische Ablauf darzulegen. Wenn die entsprechenden haushaltsrechtlichen Voraussetzungen bestehen (z. B. entsprechende Verschlagungen in einem genehmigten Haushalt bestehen) dann erfolgt eine verwaltungsinterne Vorplanung. In der Regel wird sich ein Vergabeverfahren einer bestimmten Leistung (zunächst Fachplanungen, Architekten; später im Projektverlauf einzelne Gewerke der Bauausführung) anschließen. Es folgt die Leistungserbringung, die Abnahme und die Abrechnung der Leistung. Darauf folgen die haushaltsrechtliche Gegenzeichnung sowie die Zahlung der Rechnung. Da in einem städtischen Haushalt permanent Einzahlungen und Auszahlungen zu tätigen sind, kann die Situation eintreten, dass eine Leistung für eine Investition nicht sofort zu einer Kreditaufnahme führt, weil die Kommune derzeit noch liquide ist. Somit ergibt sich aus der Vorgabe zur Liquiditätssicherung gem. § 106 Abs. 1 HGO, dass die Kommune eine Liquiditätsplanung aufstellt und unterjährig mehrere Tranchen von Kreditaufnahmen für Investitionen tätigt. Etwas anderes wäre nur möglich, wenn bei jeder einzelnen Rechnung eine einzelne Kreditaufnahme bei einer Bank getätigt würde. Diese Verfahrensweise ist nicht wirtschaftlich da ungünstigere Kreditkonditionen zu erwarten sind, verursacht hohe Transaktionskosten und behindert ein effektives Verwaltungshandeln. Folgt man somit dem dargestellten Ablauf eines einzelnen Investitionsprojektes, dann bedeutet die Verpflichtung zur Einzelkreditgenehmigung faktisch ein Baustopp für konkrete Projekte. Es wird nämlich deutlich, dass die Aufsichtsbehörde im Einzelkreditgenehmigungsverfahren faktisch zustimmen müsste, wenn kein Baustopp für konkrete Projekte erfolgte. Denn die Vielzahl von einzelnen Rechnungen in Verbindung mit der sonstigen Abwicklung des Haushalts verursacht – unter Betrachtung der tatsächlichen Liquidität – eine Durchmischung von investiven und nichtinvestiven Ein- und Auszahlungen.

Würde man dementsprechend argumentieren, bedeutet ein Verbot der Kreditaufnahme einen faktischen Baustopp bis zur Durchführung des Bürgerentscheids. Dies gefährdet aber die Durchführung der Landesgartenschau insgesamt.

Abgesehen davon ergibt sich aus der Begründung der Vorlage und den dazu gestellten Anträgen während der Beratung der Stadtverordnetenversammlung, dass die Frage der Finanzierung der Landesgartenschau von dem Beschluss vom 12.5.2010 umfasst ist (siehe unten 4).

3. Daraus folgt auch, dass der Tenor zu 1) des Beschlusses des Verwaltungsgerichts unbestimmt und nicht vollziehbar ist. Der Antragsgegnerin wird aufgegeben, keine neuen Darlehen „in Bezug auf die Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau“ aufzunehmen.

a) Damit geht der Beschlusstenor über den Antrag der Antragsteller in diesem Verfahren hinaus. Denn die Antragsteller wollten nur solche neuen Darlehen ausgeschlossen wissen, für deren Erfüllung die Antragsgegnerin neue Schulden machen müsste“. Auch diese Formulierung ist zwar ausgesprochen kryptisch, denn es wird nicht klar, ob hier der Ausschluss einer Neuverschuldung oder die Begründung jeglicher Kreditschuld gemeint ist. Klar erkennbar ist aber, dass der Beschlusstenor des Verwaltungsgerichts diese Einschränkung nicht enthält und damit entgegen § 88 VwGO über den Antrag hinausgeht.

b) Der Beschlusstenor zu 1) ist ferner unbestimmt, weil sich nicht erkennen lässt, ob er sich dadurch beachten lässt, dass die Antragsgegnerin bei jeder neuen Kreditaufnahme beschliesst, dass der aufgenommene Betrag nicht der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau dienen darf. Eine solche Praxis würde dem Anliegen des Verwaltungsgerichts zwar möglicherweise zuwiderlaufen, wäre aber durch seinen Wortlaut gedeckt.

c) Die Antragsgegnerin muss ihn sogar so verstehen, weil er andernfalls zu der unsinnigen Konsequenz führen würde, dass die Antragsgegnerin bis zur rechtskräftigen Entscheidung über das Bürgerbegehren oder bis zu einem Bürgerentscheid gar kein neues Darlehen mehr aufnehmen dürfte. Wie bereits dargelegt, werden Kredite lediglich allgemein in den Grenzen des § 103 Abs. 1 HGO ohne besondere Zweckbestimmung für bestimmte Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen zum Ausgleich des Investitionshaushalts aufgenommen. Daraus folgt, dass jede Investition zu einem bestimmten Anteil kreditfinanziert ist. Müsste die Antragsgegnerin auf die Kreditfinanzierung ihrer Investitionen verzichten, weil jeder Kredit anteilig auch der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau dient, müsste sie ihre gesamte Investitionstätigkeit massiv reduzieren und könnte ihren gesetzlichen Aufgaben nicht mehr nachkommen.

4. Das Verwaltungsgericht ist der Auffassung, dass der zweite Teil des Bürgerbegehrens initiatorisch sei, weil es vor dem 15.12.2011 keinen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung über die Kreditfinanzierung der Landesgartenschau gegeben habe.

a) Der Stadtverordnetenvorlage 3008/2010 hat als Anlage ein Vermerk der Kämmerei vom 13.4.2010 beigelegt (Anlage 2). Dieser Vermerk hat den Stadtverordneten zur Vorbereitung auf die Sitzung vom 12.5.2010 vorgelegen. Unter Ziffer II befasst sich dieser Vermerk mit der Finanzierung der Landesgartenschau. Dort heißt es:

„Aus der derzeitigen Finanz- und Investitionsplanung bis zum Jahr 2013 ergibt sich eine kumulierte Neuverschuldung von rd. 15 Mio. €. D.h. bereits ohne den o.g. Beschluss

würde die Notwendigkeit einer Anpassung der Finanzplanung bestehen, um die Genehmigungskriterien der Leitlinien einhalten zu können.

Möglich erscheint, dass über die o.g. 3,3 Mio. € Zuschüsse hinaus zusätzliche Investitionskostenzuschüsse generiert werden können, die als Finanzierungsinstrument an der Stelle von Krediten herangezogen werden können. Für die Maßnahmen, die sich schon in der Investitions- und Finanzplanung befinden, wurden die voraussichtlichen Zuschüsse bereits in diese Darstellung eingerechnet.

Bei der Betrachtung der Verschuldungssituation sind darüber hinaus die Haushaltsausgabereise des Jahres 2009 zu beachten ... Es besteht das zusätzliche Risiko, dass die Finanzierung der Haushaltsausgabereise über Kredite erfolgen muss. Die gesamte Ermächtigung zur Kreditaufnahme aus dem Haushaltsjahr 2009 ... steht dafür zur Verfügung. Der Schuldenstand der Stadt würde sich gegenüber der Darstellung im Haushalt 2010 dann auf rd. 236 Mio. € per 31.12.2010 weiter erhöhen.“

Daraus folgt, dass die Stadtverordneten am 12.5.2010 den Investitionshaushalt zur Landesgartenschau in Kenntnis des Umstandes beschlossen haben, dass die Landesgartenschau so umfangreich durch Kredite finanziert werden muss, dass die Neuverschuldung schon zum 31.12.2010 deutlich erhöht. Der Beschluss vom 12.5.2010 hat sich also mit der Finanzierung der Landesgartenschau auseinandergesetzt und es zumindest vorausgesetzt, dass die Finanzierung ganz wesentlich über neue Kredite erfolgt, die die Neuverschuldung erhöhen.

b) Aus dem Protokollauszug der Sitzung vom 12.5.2010 (Anlage 3) ergibt sich, dass – offensichtlich motiviert durch die eben zitierte Stellungnahme der Kämmerei – die Stadtverordnetenfraktion der Freien Wähler zum Tagesordnungspunkt 4 (Weitere Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschau und Festlegung des Investitionshaushalts zur Landesgartenschau) u.a. folgenden „Änderungs-/Ergänzungsantrag“ gestellt hatten:

„Der Antragstext in der Magistratsvorlage 3008/2010 wird um folgende Punkte erweitert:

...

4. Bisher geplante Investitionen sind entweder durch Reduzierung oder durch Verschiebung nach 2013 durchzuführen ...“

Aus der Niederschrift ergibt sich, dass der Stadtverordnete Zippel von der Fraktion der Freien Wähler den Antrag erläutert hat. Es ergibt sich ferner, dass über den Antrag eine Aussprache stattgefunden hat, und dass über ihn ablehnend abgestimmt worden ist.

Die Antragstellerin zu 1) hat – offenbar ebenfalls durch die Stellungnahme der Kämmerei vom 13.4.2010 angeregt – zum selben Tagesordnungspunkt beantragt:

„Um die benötigten bisher geschätzten Kosten ... für die Landesgartenschau finanzieren zu können, wird der Magistrat aufgefordert, eine Gegenfinanzierung durch anderweitige Einsparungen bei dem ... Investitionsprogramm oder durch Streichung, Kürzung Verschiebung von verschiedenen Bauprojekten vorzunehmen ...“

Auch dieser Antrag war Bestandteil der nachfolgenden Aussprache und Abstimmung. Auch dieser Antrag wurde abgelehnt.

Daraus folgt, dass die Stadtverordneten durchaus vor dem 15.12.2011 die Art der Finanzierung der Landesgartenschau erörtert und entschieden haben, nicht auf eine Kreditfinanzierung zu verzichten. Wenn das Bürgerbegehren nunmehr erneut verlangt, dass die Landesgartenschau nicht durch Kredite finanziert werden darf, würden damit bei einem Erfolg im Bürgerentscheid die entsprechenden Ablehnungsbeschlüsse vom 12.5.2010 nach Fristablauf aufgehoben. Das ist unzulässig.

c) Der Haushaltsplan 2011 enthält bereits Investitionsmaßnahmen zur Landesgartenschau 2014. Ausweislich der entsprechenden Finanzplanung bis zum Jahr 2014 sind dort schon die notwendigen Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Haushalts und damit auch der Investitionsmaßnahme zugunsten der Landesgartenschau enthalten. Also ist auch insoweit eine Beschlusslage zur Kreditfinanzierung der Landesgartenschau vorhanden.

Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass die Antragsgegnerin von diesen Kreditermächtigungen keinen Gebrauch machen muss. Entscheidend ist, dass sie durch die Finanzplanung ihre Absicht zum Ausdruck bringt, die Landesgartenschau durch Kredite zu finanzieren.

5. Die Antragsgegnerin hält an ihrer Auffassung fest, dass sich das Bürgerbegehren insbesondere in seinem zweiten Teil gegen die Landesgartenschau und damit gegen den Grundsatzbeschluss vom 8.5.2008 richtet. Dies ergibt sich aus einer Zusammenschau des zweiten Teils des Bürgerbegehrens mit dem Kostendeckungsvorschlag.

Sie nimmt dazu Bezug auf die Ausführungen des Unterzeichners in seinem Schreiben vom 3.2.2012, in dem es heißt (Seite 5):

„Die Stadt soll für die Landesgartenschau keine Darlehen aufnehmen oder Sicherheiten stellen dürfen, für deren Erfüllung neue Schulden gemacht werden müssten. Die Haushaltssatzung enthält u.a. den Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben, der Kredite für Investitionen und den Höchstbetrag der Kassenkredite (§ 94 Abs. 2 HGO). Der Haushaltsplan enthält die Ermächtigung für Ausgaben und Kreditaufnahmen, verpflichtet den Magistrat jedoch nicht dazu (§ 96 Abs. 1 HGO).

Das Bürgerbegehren zielt jedoch darauf ab, ihm bestimmte Kreditaufnahmen, zu denen ihn der Haushaltsplan ermächtigt, zu untersagen. Allerdings gilt für den Haushalt das Prinzip der Gesamtdeckung. Das bedeutet, dass die Darlehensaufnahme nicht auf bestimmten Zwecke begrenzt ist, sondern allgemein der Finanzierung von Ausgaben dient, zu denen der Haushalt ermächtigt. Daraus folgt, dass jede Ausgabe zu einem bestimmten Anteil kreditfinanziert ist. Wenn also das Bürgerbegehren die Kreditaufnahme zugunsten der Landesgartenschau untersagen will, will es damit die Landesgartenschau insgesamt untersagen. Denn eine nicht kreditfinanzierte Landesgartenschau wäre nur möglich, wenn die Stadt gar keine Kredite aufnehmen würde. Das ist jedoch auf Grund der wirtschaftlichen Situation der Stadt ausgeschlossen.

Für diese Auslegung spricht auch der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens. Der Vorschlag berücksichtigt nicht die Möglichkeit, dass die Landesgartenschau auch ohne Fällungen und mit neuer Finanzplanung durchgeführt werden könnte. Dies würde wegen der komplett erforderlichen Umplanung zu beträchtlichen Mehraufwendungen führen. Indem der Kostendeckungsvorschlag dies nicht berücksichtigt, unterstellt er, dass die Landesgartenschau nicht stattfindet, wenn der angestrebte Bürgerentscheid Erfolg hat. Damit tritt klar zutage, dass die Stadt zumindest durch den zweiten Teil des Bürgerbegehrens zur Absage der Landesgartenschau gezwungen werden soll.“

Die Antragsgegnerin macht diese Ausführungen zum Gegenstand der Beschwerdegründe.

Das Verwaltungsgericht macht dagegen geltend, dass eine Finanzierung auch über die bereits beschlossene und vom Bürgerbegehren nicht berührte Ausfallbürgschaft über 9 Mio. € erfolgen könne (Seite 27 der Gründe). Dabei übersieht es, dass diese Ausfallbürgschaft nur für den Durchführungshaushalt der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH gilt, nicht aber für die Investitionen, die die GmbH und die Stadt selbst durchzuführen planen. In dem betreffenden Beschluss, der mit der Stadtverordnetenvorlage als Anlage 4 beigefügt ist, heißt es ausdrücklich unter Ziffer 1:

„Die Stadt Gießen übernimmt zu Gunsten der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH eine Ausfallbürgschaft in Höhe von 9.000.000,- € zum Zwecke der Absicherung der laufenden Geschäftstätigkeit der Gesellschaft (sog. Durchführungshaushalt) ...“

Aus der Begründung der am 12.5.2010 beschlossenen Stadtverordnetenvorlage 3008/2010 (Seite 4) ergibt sich, dass dieser Betrag exakt dem Defizit entspricht, von dem die Antragsgegnerin für den Durchführungshaushalt der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH ausgeht. Der Durchführungshaushalt betrifft allein die gärtnerischen Ausstellungen, die Veranstaltungen, die Werbung, die Betriebskosten und vergleichbare Kosten, nicht aber die Investitionen, die in der Vorlage 3008/2010 gesondert ausgewiesen sind und teilweise durch Kredite finanziert werden müssen.

6. Die Antragsgegnerin weist ferner darauf hin, dass bei jeder anderen Auslegung des Bürgerbegehrens, die eine Durchführung der Landesgartenschau nicht ausschliesse, der Kostendeckungsvorschlag unzureichend ist. Denn er geht nicht auf die Mehrkosten ein, die dadurch entstehen, dass eine nicht kreditfinanzierte Landesgartenschau nicht in der bisher geplanten und beschlossenen Gestalt durchgeführt werden könnte. Neben den Kosten dieser fruchtlosen Planung und ihrer bisher erfolgten Umsetzung würden neu entstehen Umplanungskosten und Kosten für die Verwirklichung des neuen Konzepts. Der Kostendeckungsvorschlag erörtert jedoch nicht einmal die Möglichkeit, dass die Landesgartenschau mit den Vorgaben des Bürgerbegehrens noch stattfinden könnte. Überlegungen zu zusätzlichen Kosten und deren Finanzierung sind nicht erkennbar.

Das Verwaltungsgericht hält diesen Ausführungen entgegen (Seite 27 der Gründe), dass die Antragsgegnerin wegen ihrer Finanzsituation bereits auf Investitionen im Zusammenhang mit der Landesgartenschau verzichtet habe und im Haushalt auch Beträge für Investitionen bereithalte, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Landesgartenschau stünden. Daraus schließt es (Seite 28 der Gründe):

„Aus den vorstehenden Gründen ergibt sich zugleich, dass der vom Bürgerbegehren gemachte Kostendeckungsvorschlag hinsichtlich der zweiten Fragestellung ausreichend ist.“

Diese Schlussfolgerung trifft nicht zu. Allein der Umstand, dass der Haushaltsplan neben der Landesgartenschau selbst weitere Einsparpotentiale enthält, entbindet das Bürgerbegehren nicht von der Darlegung im Kostendeckungsvorschlag, woher die Mittel kommen sollen, durch die die Mehrkosten gedeckt werden sollen. Der Kostendeckungsvorschlag ist schon allein deshalb unzureichend, weil er nicht einmal die Mehrkosten erwähnt.

Aber auch wenn er die Mehrkosten erwähnen würde, wäre das Bürgerbegehren nicht von der Pflicht entbunden, Deckungsvorschläge zu machen. Insbesondere wird es nicht dadurch davon entbunden, dass sich die Antragsgegnerin selbst darüber Gedanken macht. Denn diese Überlegungen haben bisher nur zu einer teilweisen Senkung der Kreditfinanzierung geführt. Teilfinanzierungsvorschläge genügen jedoch nicht den Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag (VGH Kassel Urt. v. 28.10.1999 – 8 UE 3683/97 -, HSGZ 2000, 143).

Abgesehen davon würde es nicht ausreichen, wenn das Bürgerbegehren – was es nicht tut – in seinem Kostendeckungsvorschlag allgemein auf die Möglichkeit von Umschichtungen im Haushalt hinweisen würde. Würde ein solcher allgemeiner Hinweis ausreichen, könnte jedes beliebige Bürgerbegehren sich im Kostendeckungsvorschlag damit begnügen, dass der Haushalt auch Mittel für andere Aufgaben enthält. Es würde dann zur Erfüllung der Anforderungen des § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO im Hinblick auf den Kostendeckungsvorschlag ein bloßer Textbaustein genügen. Das war zweifelsfrei nicht die Intention des Gesetzgebers.

Das Bürgerbegehren ist daher – wenn man unterstellt, dass es sich nicht gegen die Durchführung der Landesgartenschau wendet – insgesamt schon wegen eines komplett fehlenden Kostendeckungsvorschlags unzulässig. Richtet es sich aber gegen die Landesgartenschau, würde es gleichzeitig zur Aufhebung des Grundsatzbeschlusses vom 8.5.2008 führen.

Im Auftrag

Metz
Ltd. Magistratsdirektor

Anlagen:

1. Plan mit vordringlich durchzuführenden Baumaßnahmen
2. Stadtverordnetenvorlage 3008/2010 mit Anlage
3. Niederschrift der Stadtverordnetensitzung vom 12.5.2010 (Auszug)
4. Stadtverordnetenvorlage 3222/2010 mit Niederschrift vom 9.9.2010 (Auszug)
5. Gießener Allgemeine vom 12.1.2012, Gießener Anzeiger vom 12.1.2012
6. Plan mit sichtbar gemachtem Bestand, Neuanpflanzungen und Fällungen
7. Stadtverordnetenvorlage 235/2011 mit Anlagen

bitte Ø an I, II, 20, 39, 61, LGS

WvaA