

Dezernat **2019 03955**
V – Bau, Immobilien, Reformprojekte, Bürgerservice
und IT
Amt / Betrieb / Geschäftszeichen
Bürgeramt, Statistik und Wahlen
E-Mail
walfraud.schroepfer@stadt-frankfurt.de

Frankfurt am Main, 20. DEZ. 2019

Sachbearbeiter/in: Frau Schröpfer

Telefon: 33667

17. Jan. 2020 zu Punkt **AMTO**

An den Magistrat

über das Hauptamt und Stadtmarketing

- zugleich in Abdruck an die zu beteiligenden Zentralämter bzw. Dezernate

Betreff

Bürgerbegehren: Bezahlbarer Wohnraum in Frankfurt am Main (Mietentscheid Frankfurt am Main)

Vorgang

Anlage(n) zur Vorlage

Textseite der Unterschriftenliste

Der Magistrat möge

den beigefügten Antrag
beschließen

den beigefügten Vortrag an die Stadtv.-Vers.
beschließen.

Erforderliche Beteiligungen: *) nur bei endgültiger Beschlussfassung durch den Magistrat

Kommission

war nicht zu hören

Stellungnahme liegt bei

Ortsbeirat *)

war nicht zu hören

Stellungnahme liegt bei

Komm. Ausländer / innenvertr. *)

war nicht zu hören

Stellungnahme liegt bei

Personalvertretung

ist nicht zu beteiligen

ist zu beteiligen (s. Begründung)

Personal- und Organisationsamt

ist nicht zu beteiligen

Stellungnahme angefordert

Revisionsamt

ist nicht zu beteiligen

Stellungnahme angefordert

Amt für Informations- und
Kommunikationstechnik

ist nicht zu beteiligen

Stellungnahme angefordert

Stadtkämmerei

ist nicht zu beteiligen

Stellungnahme angefordert

Zeitpunkt der Realisierung der Maßnahme: sofort nach Beschlussfassung

Rechtliche Prüfung

keine Bedenken

Bedenken (s. Anlage)

Amtsjuristin/ Amtsjurist

Dezernentin/nen / Dezernent/en:

Schneider

DER MAGISTRAT

Frankfurt am Main,

Dezernat: V - Bau und Immobilien,
Reformprojekte, Bürgerservice
und IT

M

Vortrag des Magistrats
an die Stadtverordnetenversammlung

Betreff

Bürgerbegehren: Bezahlbarer Wohnraum in Frankfurt am Main (Mietentscheid Frankfurt am Main)

Vorgang

Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom § (M)

Vertraulich: ja nein

Anlage(n): Textseite der Unterschriftenliste

Begründung der Vertraulichkeit:

Vortrag

- Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, in öffentlicher Sitzung zu beschließen:
 Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, in nichtöffentlicher Sitzung zu beschließen:

Der Antrag des Bürgerbegehrens „Mietentscheid Frankfurt am Main“ zur Durchführung eines Bürgerentscheids zu nachfolgender Frage ist als unzulässig abzulehnen.

„Sind Sie dafür, dass die Stadt Frankfurt am Main

1. beschließt, dass die ABG Frankfurt Holding im Wohnungsneubau ab dem 01.09.2019 zu 100% geförderten Wohnraum für geringe und mittlere Einkommenschichten schafft;
2. beschließt, dass die Mieten bei der ABG Frankfurt Holding ab dem 01.09.2019 für alle Bestandsmieterinnen und -mieter, die vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben, jedoch eine höhere Miete zahlen, auf maximal 6,50 Euro pro qm abgesenkt werden;

3. beschließt, dass die ABG Frankfurt Holding ab 01.09.2019 ihre durch Mieterfluktuation frei werdenden frei finanzierten Wohnungen künftig zu den entsprechenden Preisniveaus und Belegungsbindungen des geförderten Wohnungsbaus vermietet, davon zwei Drittel analog zum derzeitigen Preisniveau des sozialen Wohnungsbaus von maximal 6,50 Euro pro qm und ein Drittel auf dem derzeitigen Preisniveau des ‚Frankfurter Programms für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen: Förderweg 2‘ (8,50 bis 10,50 Euro pro qm)?“

Die Ziele werden wie folgt begründet:

„Seit Jahren steigen die Mieten in Frankfurt drastisch an und sind für Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen kaum mehr bezahlbar. Gleichzeitig schwindet die Zahl an geförderten Wohnungen mit Preis und Belegungsbindungen. Bei diesen sog. Sozialwohnungen handelt es sich um normale Wohnungen, deren Miete nur 5 bis 6,50 Euro pro Quadratmeter betragen darf (Förderweg 1). Während es Anfang der 1990er Jahre noch knapp 70.000 solcher Wohnungen in Frankfurt gab, sind es heute nur noch 26.190 (Amt für Wohnungswesen, Stand 2016). Das Darmstädter Institut Wohnen und Umwelt hat ermittelt, dass 49 % aller Frankfurter Miethaushalte vom Einkommen her Anspruch auf eine solche Sozialwohnung haben. Zusätzlich haben 19% aller Mieter und Mieterinnen einen Anspruch auf eine Wohnung im Frankfurter Mittelschichtprogramm für 8,50 bis 10,50 Euro pro Quadratmeter (Förderweg 2). Von denen gibt es in Frankfurt derzeit aber nur 4.575 Wohneinheiten (Amt für Wohnungswesen, Stand 2016). Zusammengenommen sind 68 % aller Frankfurter Miethaushalte vom Einkommen her berechtigt, eine geförderte Wohnung zu beziehen. Allerdings befinden sich aktuell nur 8,5 % aller Wohnungen in einer solchen Preisbindung. Um die Verdrängung der Frankfurterinnen und Frankfurter mit geringen und mittleren Einkommen zu verhindern und bezahlbaren Wohnraum zu sichern, ist es daher aus unserer Sicht nötig, deutlich mehr geförderte Wohnungen zu schaffen.“

Der „Mietentscheid Frankfurt“ enthält folgende Aussagen zum Kostendeckungsvorschlag:

„Kostenschätzung:

112,7 Mio. Euro pro Jahr. Davon entfallen 91 Mio. Euro auf Ziel 1 (Erhöhung der kommunalen Wohnungsbaufördermittel für 1.000 zusätzliche Wohnungen pro Jahr), 15,6 Mio. Euro auf Ziel 2 und 6,1 Mio. Euro auf Ziel 3. Weitere Folgekosten fallen nicht an.“

„Finanzierungsvorschlag:

Die Finanzierung von Ziel 1 soll erfolgen durch eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes von derzeit 460 v.H. auf 490 v.H., wodurch Einnahmen in Höhe von 91 Mio. Euro pro Jahr generiert werden. Die Finanzierung von Ziel 2 und 3 soll erfolgen aus den Konzernjahresüberschüssen der ABG Frankfurt Holding (Jahresüberschuss 2017: 94,3 Mio. Euro).“

Begründung:

Die Gruppierung „Mietentscheid Frankfurt am Main“ hat ein Bürgerbegehren initiiert. Mit dem Bürgerbegehren wird ein Bürgerentscheid beantragt, bei dem die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Frankfurt am Main über eine Fragestellung entscheiden sollen, die drei wohnungspolitische Ziele zum Inhalt hat.

Der Magistrat hat auf Grundlage der Stellungnahmen der beteiligten Fachämter sowie der ABG Frankfurt Holding GmbH (kurz: ABG) geprüft, ob die formellen und materiellen Anforderungen an ein Bürgerbegehren erfüllt sind.

I. Zulässigkeit

Die Zulässigkeit des Begehrens ist wie folgt zu bewerten:

A. Schriftlicher Antrag

Die erforderliche Schriftform zur Einreichung des Bürgerbegehrens wurde eingehalten.

B. Kein wiederholender Bürgerentscheid innerhalb von drei Jahren

In dieser Angelegenheit hat es in Frankfurt am Main noch keinen Bürgerentscheid gegeben.

C. Benennung von bis zu drei Vertrauenspersonen

Auf den Unterschriftenlisten sind drei Vertrauenspersonen angegeben, die keine Mitglieder eines Gemeindeorgans sind.

D. Erforderliche Unterstützungsunterschriften

Nach § 8b Abs. 3 Satz 3 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) muss ein Antrag auf Zulassung eines Bürgerentscheides von mindestens drei Prozent der bei der letzten Gemeindewahl Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Gemäß der Kommunalwahl 2016 sind dies 15 064 Wahlberechtigte.

Die Prüfung von 19 166 Unterstützungsunterschriften durch das Bürgeramt, Statistik und Wahlen ergab, dass die geforderte Zahl von 15 064 wahlberechtigten Unterstützerinnen und Unterstützern des Begehrens mit 15 074 gültigen Unterschriften erreicht wurde.

Das Unterschriftenquorum ist somit erfüllt.

E. Gegenstand des Bürgerbegehrens (Wichtige Angelegenheit der Gemeinde / Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung)

Gegenstand eines Bürgerbegehrens können wichtige Angelegenheiten der Gemeinde sein (§ 8b Abs.1 HGO). Das sind Angelegenheiten, die nach der Kompetenzverteilung des § 9 HGO in die Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung fallen.

Die drei Forderungen des „Mietentscheids“ könnten nicht von der Stadt Frankfurt am Main selbst umgesetzt werden. Sie richten sich vielmehr an die ABG Frankfurt Holding GmbH, ein wirtschaftliches Unternehmen im Sinne der §§ 122 ff. HGO. Es kommt also darauf an, ob die Stadtverordnetenversammlung befugt wäre, die Ziele des Bürgerbegehrens aufzugreifen und der ABG über den Magistrat konkrete Vorgaben zur Umsetzung zu machen (Weisungsrecht gem. § 125 HGO).

Die drei Ziele streben Veränderungen in der Wohnungspolitik in Frankfurt am Main an. In einer Großstadt wie Frankfurt am Main mit erheblichem Bevölkerungszuwachs und mit

Blick auf die gegenwärtig große Bedeutung des Thema Wohnens bildet die Versorgung mit Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten eine wichtige Angelegenheit von zentraler Bedeutung für die Stadtgesellschaft. Die Stadtverordnetenversammlung darf dem Magistrat somit grundsätzlich inhaltliche Vorgaben hinsichtlich der Ausübung des Weisungsrechts machen (VGH Kassel, Beschluss vom 24.09.2008, Az.: 8 B 2037/08).

Eine Befassung der Stadtverordnetenversammlung mit Fragen der Wohnungspolitik, auch soweit sie die ABG betreffen, wäre nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

F. Antragsbegründung

Vorliegend ist dem Text des Bürgerbegehrens eine schriftliche Begründung beigelegt.

G. Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit des Bürgerbegehrens (konkrete Fragestellung)

Die Fragestellung, über die im Bürgerentscheid entschieden werden soll, ist der zentrale Gegenstand des Bürgerbegehrens. Sie muss so formuliert sein, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann (Hannappel / Dressler, Leitfaden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Ausgabe 2017, Rn 26). Die Formulierung muss möglichst eindeutig und klar sein, damit der demokratische Wille der Bürgerinnen und Bürger unverfälscht ohne Auslegungsspielräume gebildet werden kann.

Das Bürgerbegehren ist - bezogen auf seine drei Ziele - darauf gerichtet, dass „*die Stadt Frankfurt am Main beschließt, ...*“.

Ausgehend von den in § 8b Abs. 7 Satz 1 HGO definierten Rechtswirkungen - der Bürgerentscheid mit der Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung - könnte das Bürgerbegehren also so verstanden werden,

- dass die ABG unmittelbar zur Umsetzung der geforderten Maßnahmen verpflichtet werden soll (Auslegung 1), oder
- dass auf eine Verpflichtung des Magistrats abgezielt wird, die ABG durch Ausübung des Weisungsrechts im Sinne von § 125 Abs. 1 HGO zur Umsetzung zu verpflichten (Auslegung 2), oder
- dass der Magistrat lediglich verpflichtet werden soll, auf eine Umsetzung des „Mietentscheids“ durch die ABG hinzuwirken (Auslegung 3).

Mit jeder Auslegungsvariante sind spezifische rechtliche Fragestellungen und Probleme verknüpft, die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Mietentscheid Frankfurt am Main“ führen können.

So ergibt sich bei einem Verständnis des Bürgerbegehrens im Sinne der Auslegung 1 zwangsläufig, dass damit Zuständigkeitsrechte des Magistrats berührt sind (§ 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO). Bei Auslegung 2 bestehen Grenzen eines Weisungsrechts des Magistrats gegenüber der ABG. Ein Verständnis der Anträge im Sinne der Auslegung 3 - also eine bloße Hinwirkungspflicht des Magistrats - wäre dagegen rechtlich deshalb problematisch, weil die Anträge bereits dem Wortlaut nach als Ziel eindeutig nicht nur eine Tätigkeit, sondern einen tatsächlichen Erfolg verlangen, nämlich eine geänderte und den Zielen des „Mietentscheids“ entsprechende Geschäftspraxis der ABG.

Da das Bürgerbegehren insoweit mehrere Auslegungsmöglichkeiten beinhaltet, ist im Ergebnis festzustellen, dass entweder ein Verstoß gegen § 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO oder jedenfalls ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz gegeben ist. Dieser führt bereits zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Dass weitere Gesetzesverstöße vorliegen, wird nachfolgend dargestellt (siehe J.).

H. Erfordernis eines ausreichenden Kostendeckungsvorschlags

Gemäß § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO muss ein Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Sinn und Zweck dieses Erfordernisses ist es, den Unterstützerinnen und Unterstützern des Bürgerbegehrens und auch den später die Entscheidung treffenden Bürgerinnen und Bürgern, die mit der geforderten Maßnahme einhergehenden finanziellen Folgen aufzuzeigen und ihnen ihre Verantwortung für diese Kosten und finanziellen Auswirkungen zu verdeutlichen (Bennemann in KVR, § 8b Rn. 94 f.; OVG NRW, NWVBl. 2003, 312; VG Aachen, Urteil v. 30.08.2007, Az.: 4 K 1018/06; VGH Mannheim, ESVGH 33, 42, 44).

Mit dem gesetzlich normierten Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags soll zudem vermieden werden, dass ein Bürgerbegehren - mit der gemäß § 8b Abs. 7 HGO dreijährigen Verbindlichkeit eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung - zu Maßnahmen führt, deren finanzielle Folgen für die Gemeinde nicht überschaubar und nicht finanzierbar sind (VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 06.09.2016 - 7 L 2204/16.F m.w.N.; ebenso VGH Kassel, Beschluss vom 10.11.2016 - 8 B 2536/16).

Der Kostendeckungsvorschlag muss insbesondere die Kosten insgesamt (H.1.) umfassen, also nicht nur einmalige Kosten, sondern auch die sich daran anschließenden laufenden Folgekosten (VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 06.09.2016 - 7 L 2204/16.F). Zudem muss der vorgelegte Deckungsvorschlag auf einer verlässlichen Schätzung (H.2.) beruhen, realisierbar (H.3.) und rechtlich zulässig (siehe J.) sein.

1. Gesamtkosten

Für die Umsetzung der Ziele fallen laut Bürgerbegehren Kosten i. H. v. „112,7 Mio. Euro pro Jahr“ an. *„Davon entfallen 91 Mio. Euro auf Ziel 1 (Erhöhung der kommunalen Wohnungsbaufördermittel für 1 000 zusätzliche Wohnungen pro Jahr), 15,6 Mio. Euro auf Ziel 2 und 6,1 Mio. Euro auf Ziel 3. Weitere Folgekosten fallen nicht an.“*

Die geschätzten Kosten übersteigen damit deutlich die für die Wohnungsbauförderung derzeit tatsächlich vorgesehenen Haushaltsansätze in Höhe von 45,950 Mio. Euro pro Jahr. Dabei ist klarzustellen, dass diese Mittel für alle Investoren, die entsprechende Maßnahmen umsetzen, vorgesehen sind und nicht etwa nur für die ABG. Die jährlichen Ausgabeansätze für die Wohnungsbauförderung werden sowohl für den laufenden Mittelabfluss aus den Bewilligungen vergangener Jahre als auch für die Deckung neuer unterjähriger Mittelverpflichtungen in voller Höhe benötigt.

2. Verlässliche Kostenschätzung

a) Kosten der Stadt Frankfurt am Main

Der Kostendeckungsvorschlag beziffert die der Stadt Frankfurt am Main zur Realisierung des Ziels 1 entstehende Mehrbelastung mit 91,0 Mio. Euro pro Jahr für 1.000 Wohneinheiten. Eine nachvollziehbare prognostische Kostenberechnung fehlt. Laut Stellungnahme des Stadtplanungsamtes liegt diese Kostenschätzung in einem realistischen Bereich auf Grundlage des Berechnungstools der Abteilung Wohnraumförderung.

Unter Zugrundelegung der Investitionsplanung der ABG, welche anders als die Stadt Frankfurt am Main eine Durchschnittswohnfläche von 75 m² zugrunde legt, prognostiziert die ABG der Stadt Frankfurt am Main eine deutliche höhere auf sie zukommende Mehrbelastung - bei einer unterstellten hälftigen Aufteilung auf die Förderwege 1 und 2 - nämlich ein Investitionsvolumen von 131,35 Mio. Euro pro Jahr und bezogen auf den Planungszeitraum 2020 bis 2024 656,75 Mio. Euro.

Zwischen dem Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens und der Erwartung der ABG, die der Magistrat für die Beurteilung zu Grunde legt, klafft damit eine Lücke von insgesamt mehr als 200 Mio. Euro. Die der Stadt Frankfurt am Main unmittelbar entstehenden Kosten für die Umsetzung von Ziel 1 werden daher in erheblichem Umfang nicht berücksichtigt.

Der Kostendeckungsvorschlag lässt ferner außer Acht, dass bei einer unterstellten Aufteilung der Schaffung von zu 100% gefördertem Wohnraum auf die Förderwege 1 und 2 im Verhältnis von 50 zu 50 im Förderweg 1 auch für das Land Hessen erhebliche Mehrkosten entstünden; nämlich ein zusätzlicher Finanzierungsanteil in Höhe von 131,25 Mio. Euro pro Jahr.

Sollte dieser Anteil vom Land Hessen nicht oder nur in geringerem Umfang erbracht werden, müsste der städtische Finanzierungsanteil der im Förderweg 1 zu errichtenden Wohnungen entsprechend erhöht werden.

Der Stadt entstünden also weitere Kosten an aufzubringenden Fördermitteln.

Die Initiatoren des Bürgerbegehrens führen ohne nähere Begründung an, dass weitere Folgekosten nicht anfielen. Dem kann nicht gefolgt werden. Folgekosten entstehen aus den Investitionen und der Umstellung auf 100% geförderten Wohnraum bei der ABG, die sich im weiteren Verlauf sukzessive auf den städtischen Haushalt auswirken:

- Aufgrund des sinkenden Jahresüberschusses der ABG, u. a. wegen sinkender Erträge durch die schrittweise vollständige Umstellung auf geförderten Wohnraum, käme es zu einer abschmelzenden und spätestens im Jahr 2028 völlig versiegenden Zuführung finanzieller Mittel an den Haushalt der Stadt Frankfurt am Main.
- Durch die negative Entwicklung von Erträgen und Liquidität wäre die ABG auf längere Sicht nicht mehr imstande, die für die Erhaltung des Wohnungsbestandes erforderlichen Mittel selbst aufzubringen. Entsprechende Mittel wären, zumindest aufgrund einer zu erwartenden politischen Entscheidung, zusätzlich zu den gemäß Ziel 1 von der Stadt zu finanzierenden Investitionen, aus dem städtischen Haushalt zu tragen.
- Schließlich resultieren aus dem Finanzierungsvorschlag für die Wohnungsneubauten, die gemäß dem Mietentscheid aus einer Erhöhung des Hebesatzes der Gewerbesteuer finanziert werden sollen, Folgekosten. So würden bei einer Weiterleitung der Mittel als Investitionszuschuss an die ABG im städtischen Haushalt Abschreibungen resultieren, die den Ausgleich des laufenden Haushalts erschweren.

b) Kosten der ABG Frankfurt Holding GmbH

Der Kostendeckungsvorschlag ist auch hinsichtlich der der ABG entstehenden Kosten unvollständig, weil er wesentliche Kosten unberücksichtigt lässt. So nennt das Bürgerbegehren „Mietentscheid“ hinsichtlich der Mieteinnahmen, die der ABG bei einer Umsetzung der Ziele 2 und 3 entgehen, einen Betrag von 15,6 Mio. Euro bezüglich Ziel 2 (Mietsenkungen für Bestandsmieter geförderter Wohnungen) bzw. von 6,1 Mio. Euro bezüglich Ziel 3 (Mietsenkungen für die Mieter freifinanzierter Wohnungen).

Diese Angaben weichen erheblich von den durch die ABG erwarteten Beträgen ab. Nach Prognose der ABG ist mit einem massiven Rückgang der Mieteinnahmen zu rechnen, der

kontinuierlich ansteigt und im Jahr 2020 31 Mio. Euro, im Jahr 2024 44 Mio. Euro und im Jahr 2030 68,474 Mio. Euro betragen wird. Der Einnahmenverlust kumuliert sich bis 2030 auf rd. 540 Mio. Euro.

Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Folgekosten, die der ABG aufgrund der mit den Mietsenkungen verbundenen Eingriffe in bestehende Vertragsverhältnisse entstehen können (etwa im Hinblick auf laufende Darlehensverträge, die u. U. kündbar werden bzw. deren Zinsniveau anzupassen ist).

3. Realisierbarkeit des Kostendeckungsvorschlags

a) Haushalt der Stadt Frankfurt am Main

Dass der im Kostendeckungsvorschlag genannte Betrag von 91,0 Mio. Euro über mehrere Jahre hinweg allein durch eine Erhöhung des Gewerbesteuer-Hebesatzes gedeckt werden kann, erscheint fraglich. Eine Kompensation der Kosten scheitert zudem mit Blick auf die im Kostendeckungsvorschlag nicht berücksichtigten Folgekosten und Mehrkosten.

Bei einer Gewerbesteuererhöhung in diesem Umfang ist zudem regelmäßig mit gegenläufigen Effekten für die kommunalen Einnahmen zu rechnen. Auch dieses wird im Kostendeckungsvorschlag außer Acht gelassen. Die Aussage, durch die vorgeschlagene Gewerbesteuererhöhung könnten Einnahmen in Höhe von 91,0 Mio. Euro pro Jahr generiert werden, suggeriert, dass mit entsprechenden Einnahmen sicher zu rechnen ist. Eine solche Annahme ist rein spekulativ. Deshalb wird in der juristischen Kommentarliteratur explizit auf mögliche negative Effekte einer Gewerbesteuererhöhung hingewiesen, etwa, dass höhere Steueraufkommen wohlmöglich Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben können (vgl. Bennemann in KVR, Rn 98 zu § 8b HGO).

Durch die allgemeine Erhöhung der Gewerbesteuer können außerdem Abwanderungsbewegungen von Unternehmen ausgelöst werden, was gegebenenfalls sogar zu Einnahmeverlusten führen kann.

b) Konzernergebnis der ABG Frankfurt Holding GmbH

Die Finanzierung der Ziele 2 und 3 soll aus den Konzernüberschüssen der ABG Frankfurt Holding GmbH erfolgen.

Unberücksichtigt bleibt, dass der für eine Deckung zur Verfügung stehende Jahresüberschuss aufgrund der Umsetzung des „Mietentscheids“ kontinuierlich zurückgehen würde.

Der Kostendeckungsvorschlag ist damit ebenfalls unrealistisch.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Kostendeckungsvorschlag insgesamt von nicht fundierten Kostenschätzungen ausgeht, sämtliche der Stadt Frankfurt am Main und der ABG Frankfurt Holding GmbH entstehenden Folgekosten ausblendet und keine zweckmäßigen Vorschläge zur Kostendeckung enthält.

Er vermittelt den abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern deshalb ein unvollständiges und damit unzutreffendes Bild von den, der Stadt Frankfurt am Main und ihrem Unternehmen, entstehenden Kosten.

Auch deshalb ist das Bürgerbegehren unzulässig.

J. Ausschluss wegen Gesetzwidrigkeit des Ziels (§ 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO)

Bürgerbegehren, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen, sind unzulässig (§ 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO). Die nachfolgend dargestellten Verstöße gegen Bestimmungen der Hessischen

Gemeindeordnung und des Gesellschaftsrechts führen damit ebenfalls zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Mietentscheid Frankfurt am Main“.

1. Verstoß gegen Haushalts- und Gemeindefinanzwirtschaftsrecht durch Entstehung erheblicher Mehraufwendungen bei gleichzeitig zu erwartenden erheblichen Einnahmeausfällen (§§ 92 ff HGO)

Die nach Berechnungen der ABG bei der Stadt Frankfurt am Main entstehenden und allenfalls teilweise durch eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes kompensierbaren Mehraufwendungen und höheren Auszahlungen für Investitionen in Kombination mit dem Verzicht auf die Einnahmen aus den Überschüssen der ABG würden dazu führen, dass der städtische Haushalt erheblich belastet wäre.

Der „Mietentscheid“ tangiert folgende wesentliche Grundsätze des Haushalts- und Gemeindefinanzwirtschaftsrechts:

- a) Verpflichtung zum Haushaltsausgleich (§ 92 Abs. 4 HGO)

Der Stadt Frankfurt am Main würde es über einen längeren Zeitraum nicht gelingen, der Verpflichtung aus § 92 Abs. 4 HGO zur Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts nachzukommen. Dies wäre die Konsequenz daraus, dass die Stadt Frankfurt am Main bei einer Umsetzung des „Mietentscheids“ zu einer erhöhten Aufbringung kommunaler Wohnungsbaufördermittel verpflichtet wäre, erst recht, wenn der Anteil des Landes Hessen geringer ausfallen würde (wie oben bereits ausgeführt).

Zu berücksichtigen ist auch, dass der inzwischen rechtskräftige Haushalt 2019 für das Haushaltsjahr 2019 sowie den gesamten Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2022 Defizite im ordentlichen Ergebnis vorsieht, demzufolge die für den Haushaltsausgleich des Ergebnishaushaltes zur Verfügung stehenden Rücklagen in der Planung abgeschmolzen werden. Die Entwicklung des Ergebnishaushaltes führt zudem zu einer schlechteren Liquiditätssituation, wodurch für das Haushaltsjahr 2019 die gemäß § 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO geforderte Finanzierung der ordentlichen Tilgung der Investitionskredite aus der laufenden Verwaltungstätigkeit nicht erreicht werden kann und ein Fehlbetrag im Finanzhaushalt ausgewiesen wird. Zudem werden für die Jahre 2019 bis 2021 negative Zahlungsmittelbestände erwartet. Die im Haushalt 2019 erwarteten Fehlbeträge und Zahlungsmittelbestände konnten aufgrund des Jahresabschlusses 2018 – trotz eines Fehlbetrages im Ergebnishaushalt – durch eine im Vergleich zur Planung verbesserten Liquiditätsentwicklung mit einem Ergänzungsbeschluss zum Haushalt 2019 (Magistratsvortrag M 63 vom 03.05.2019, Beschluss der Stadtverordnetenversammlung § 4088 vom 23.05.2019) im Rahmen der Regelungen zu den Allgemeinen Haushaltsgrundsätzen gemäß § 92a HGO gedeckt werden.

Setzt man die genannten Fehlbeträge in Relation zu der bei Umsetzung des Mietentscheides für die Stadt Frankfurt am Main zu erwartenden Mehrbelastung i.H.v. 131 Mio. Euro jährlich und von 656 Mio. Euro bezogen auf den Planungszeitraum von 2020 bis 2024, bei gleichzeitig abnehmender Zuführung von Überschüssen der ABG, so führt dies dazu, dass die Stadt Frankfurt am Main bei Umsetzung des „Mietentscheids“ einen Verstoß gegen die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 92 Abs. 4 HGO begehen würde.

Die ABG wäre bei Umsetzung des „Mietentscheids“ zudem mit sinkenden Einnahmen zunehmend nicht mehr imstande, die für Modernisierung und Erhaltung des Wohnungsbestandes erforderlichen Mittel selbst aufzubringen.

- b) Verpflichtung zur Gewährleistung einer stetigen Aufgabenerfüllung (§ 92 Abs. 1 Satz 1 HGO)

Ein dauerhaft unausgeglichener Haushalt führt auch dazu, dass bei einer Umsetzung des „Mietentscheids“ in Zukunft gegen die Verpflichtung zur Gewährleistung einer stetigen Aufgabenerfüllung aus § 92 Abs. 1 Satz 1 HGO verstoßen würde.

- c) Pflicht zur Erzielung von Einnahmen (§ 93 Abs. 2 HGO)

Schließlich verstößt der Verzicht auf die Einnahmen aus den Überschüssen der ABG gegen die in § 93 Abs. 2 HGO normierte Pflicht zur Erzielung von Einnahmen.

Ob bei Umsetzung des „Mietentscheids“ gegen weitere wesentliche Grundsätze des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts, wie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 92 Abs. 2 S. 1 HGO) verstoßen würde, kann dahingestellt bleiben.

- d) Wirtschaftsgrundsätze des § 121 Abs. 8 in Verb. mit § 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO

Mit der Umsetzung der Ziele des „Mietentscheids“ würde die Stadt Frankfurt am Main auch gegen die Wirtschaftsgrundsätze des § 121 Abs. 8 HGO verstoßen. Zwar beziehen sich diese unmittelbar auf die „wirtschaftlichen Unternehmen“ der Gemeinde und somit auf die Geschäftstätigkeit der ABG. Verpflichtet werden jedoch ebenfalls die Organe der Stadt Frankfurt am Main, nämlich dazu, auf eine Beachtung der Wirtschaftsgrundsätze durch die ABG „hinzuwirken“ (§ 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO). Dies schließt die Pflicht ein, es zu unterlassen, die ABG durch Ausübung des Weisungsrechts an der Beachtung der Wirtschaftsgrundsätze zu hindern oder gar zu einem Verstoß zu veranlassen.

Nach § 121 Abs. 8 Satz 1 HGO sind kommunale wirtschaftliche Unternehmen 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).

Alle drei Ziele des „Mietentscheids“ hätten den Verlust der mit der unternehmerischen Betätigung der ABG bislang verbundenen Möglichkeit zur Gewinnerzielung und Selbstfinanzierung zur Folge. Konkret würde Ziel 1 diejenige Form des Wohnungsbaus ausschließen, bei der die ABG bislang Gewinne erzielt, nämlich den Bau von frei finanzierten Mietwohnungen und von Eigentumswohnungen und Eigenheimen. Die Ziele 2 und 3 würden die ABG dazu zwingen, ihre Wohnungen zu nicht kostendeckenden „gedeckelten“ Mieten zu vermieten. Bei Umsetzung von Ziel 2 wäre die ABG zudem gezwungen, bestehende Mietforderungen teilweise zu erlassen.

Damit drohen der ABG aus der Umsetzung der Ziele des „Mietentscheids“ nicht nur gravierende wirtschaftliche Beschränkungen. Die ABG würde vielmehr die Möglichkeit zur Erzielung von Gewinnen (weitgehend) verlieren. Bereits im Jahr 2024 wäre nach den Berechnungen der ABG mit einem negativen Finanzmittelbestand zu rechnen, was letztlich die Zahlungsunfähigkeit der ABG zur Folge hätte.

Ein gegen den Grundsatz des § 121 Abs. 8 HGO verstoßendes Wirtschaften ist hier auch nicht ausnahmsweise nach § 121 Abs. 8 Satz 1 Halbsatz 2 HGO gerechtfertigt, denn eine Beschränkung der Tätigkeit der ABG auf den Bau geförderter Mietwohnungen bei gleichzeitigem Ausschluss der Schaffung frei finanzierbarer Mietwohnungen und sämtlicher Formen des Wohneigentums ist auch mit dem von der ABG verfolgten öffentlichen Zweck nicht in Einklang zu bringen. Denn der „Zweck der Gesellschaft [ABG] ist vorrangig eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesellschaftsvertrags der ABG) und nicht nur von niedrigen und mittleren Einkommensgruppen.

Das Bürgerbegehren ist damit auch aufgrund eines Verstoßes gegen die Wirtschaftsgrundsätze des § 121 Abs. 8 in Verb. mit § 122 Abs. 4 Nr. 2 HGO unzulässig.

2. Gesellschaftsrechtliche Grenzen des Weisungsrechts des Magistrats

Schließlich sind die Ziele des Bürgerbegehrens „Mietentscheid“ auch aus gesellschaftsrechtlichen Gründen gesetzeswidrig. Der Magistrat würde mit Erteilung einer auf Umsetzung des „Mietentscheids“ gerichteten Weisung die gesellschaftsrechtlichen Grenzen seines Weisungsrechts überschreiten; eine solche Weisung wäre unzulässig.

Der Unternehmensgegenstand der ABG Frankfurt Holding GmbH lässt sich aus § 2 des Gesellschaftsvertrags der ABG ablesen. Danach ist „Gegenstand des Unternehmens“ die „Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Gebäuden und Wohnungen“ (lit. a), die „Vorbereitung und Durchführung von Bauvorhaben als Bauherr im eigenen Namen für eigene oder fremde Rechnung“ (lit. b), die „wirtschaftliche Vorbereitung und Durchführung von Bauvorhaben in fremdem Namen für fremde Rechnung“ (lit. c) sowie die „Verwaltung von Beteiligungen aller Art an anderen (Unternehmen)“ (lit. d). Insgesamt eröffnet der Unternehmensgegenstand in § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der ABG damit einen relativ weiten Handlungsspielraum. So umfasst lit. a dieser Regelung beispielsweise jegliche Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Wohnungen und Gebäuden; grundsätzlich fallen also darunter nach dem Wortlaut der Bau und die Verwaltung von gefördertem Wohnraum, ebenso wie die Errichtung und Verwaltung von frei finanzierten Wohnungen, ferner aber auch der Bau und die Verwaltung von Saalbauten für die Bevölkerung sowie etwa die Errichtung von Bürohochhäusern. Ähnlich weit sind die in lit. b-d beschriebenen Tätigkeitsbereiche gefasst.

Der Unternehmensgegenstand wird durch den „öffentlichen Zweck“ des Unternehmens präzisiert, der „vorrangig eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung zum Gegenstand hat“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesellschaftsvertrags der ABG).

Nach Einschätzung der ABG würde bei Umsetzung der Ziele des „Mietentscheids“ der bisherige Unternehmensgegenstand der ABG sowohl hinsichtlich des Adressatenkreises als auch bezüglich der Art der Wohnungsversorgung eingeschränkt; zulässig wäre nur noch die Schaffung von gefördertem Wohnraum, und zwar im Sinne einer dauerhaften Festlegung. Der Bau von frei finanzierten Mietwohnungen sowie von Eigentumswohnungen und Eigenheimen wäre nicht länger möglich.

Die Ziele des „Mietentscheides“ hätten Konsequenzen für rund zwei Drittel des derzeit von der ABG gehaltenen Wohnungsbestandes; dieser Teil der ABG-Wohnungen dürfte nicht mehr zu den Konditionen angeboten werden, zu denen er derzeit vermietet ist.

Die ABG würde ihrer Aufgabe zur Wohnungsversorgung von breiten Schichten der Bevölkerung nicht länger gerecht werden können.

Das Bürgerbegehren ist damit auch aus gesellschaftsrechtlichen Gründen unzulässig.

II. Zusammenfassende Bewertung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Zusammenfassend werden die benannten Mängel als so schwerwiegend angesehen, dass das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären und ein Bürgerentscheid nicht durchzuführen ist.

Die aufgestellten Forderungen des Bürgerbegehrens betreffen die kommunale Wohnungspolitik. Sie beschränken die Geschäftstätigkeit der ABG Frankfurt Holding GmbH, da sie auf wesentliche Pfeiler ihres Unternehmensgegenstandes verzichten müsste. Dies hätte nicht nur Auswirkungen auf den Unternehmenszweck, vorrangig eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung zu schaffen, sondern auch Auswirkungen auf die Finanzlage der Stadt Frankfurt am Main und der ABG Frankfurt Holding GmbH.

Insgesamt führen folgende Mängel zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Mietentscheid Frankfurt am Main“:

- **Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes bzw. Eingriff in Zuständigkeiten des Magistrats**
Das Bürgerbegehren ist zu unpräzise im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der Forderungen (Zuständigkeiten etc.).
- **Fehlen einer verlässlichen Kostenschätzung**
Die Kosten sind zu niedrig kalkuliert, Folgekosten bleiben unbenannt.
- **Unzureichender Kostendeckungsvorschlag**
Der Vorschlag, die Kosten im städtischen Haushalt durch Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze, bei der ABG aus dem Konzernabschluss zu decken, ist nicht realistisch und übersieht die Wechsel- und Folgewirkungen.
- **Verstoß gegen wesentliche Grundsätze des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts**
Die finanziellen Mehraufwände führen zu unausgeglichenen Haushalten und gefährden die stetige Aufgabenwahrnehmung. Die Erzielung von Einnahmen im gesetzlich geforderten Maß wäre der ABG verwehrt.
- **Verstoß gegen Wirtschaftsgrundsätze**
Die ABG Frankfurt Holding GmbH wäre an einer rentablen Aufgabenwahrnehmung gehindert, wenn ihr die Möglichkeit der Gewinnerzielung (weitgehend) entzogen würde.
- **Überschreiten gesellschaftsrechtlicher Grenzen**
Die Ziele des Bürgerbegehrens widersprechen dem Unternehmensgegenstand sowie dem öffentlichen Zweck der ABG Frankfurt Holding GmbH.

III. Folge und Beschlussvorschlag

Das Bürgerbegehren „Mietentscheid Frankfurt am Main“ erfüllt die gesetzlichen Anforderungen nicht.

Bei der Frage, ob ein Bürgerbegehren gemäß § 8b HGO rechtlich zulässig ist, besteht keinerlei Ermessen; es handelt sich um eine gebundene Entscheidung (Hannappel/Dressler, Leitfaden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Rn 57; Bennemann, in: KVR-Komm. zur HGO, § 8b Rn 128).

Die Stadtverordnetenversammlung hat damit keine Möglichkeit, im Rahmen der Beurteilung der Statthaftigkeit des Bürgerbegehrens z. B. aufgrund politischer Überlegungen eine andere Entscheidung zu treffen; sie ist bei der Zulassungsentscheidung ausschließlich an die in § 8b HGO genannten gesetzlichen Voraussetzungen gebunden (ebenso Dünchheim, in BeckOK Kommunalrecht Hessen, Rn 55).

Das Bürgerbegehren „Mietentscheid Frankfurt am Main“ ist deshalb gemäß § 8b HGO unzulässig und daher abzulehnen.

Unabhängig von der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens teilt der Magistrat grundsätzlich das Ziel, den Anteil an gefördertem und preisgedämpften Mietwohnraum weiter zu erhöhen und den Bau an geförderten Mietwohnungen durch die ABG und durch private Bauträger zu erhöhen.