

Mietentscheid in Frankfurt – Gericht verneint Zulässigkeit

Das Thema Bürgerentscheid zur Mietenpolitik bewegt die Stadt Frankfurt seit mehr als drei Jahren. Die Initiative „Mietentscheid“ überreichte im Januar 2019 rd. 25.000 Unterschriften zur Einleitung eines Bürgerentscheids über die Geschäftspolitik der ABG Frankfurt Holding GmbH, in der die eigenen Wohnimmobilien der Stadt zusammengefasst werden. Nach eigener Auskunft verfügt die ABG über 54.000 Wohnungen in der Stadt.

Die erste Hürde war rasch genommen. Einen Monat nach Einreichung bestätigte das Wahlamt der Stadt, dass die für ein Bürgerbegehren notwendige Anzahl gültiger Unterschriften erreicht sei. Der nächste Schritt war dann die Prüfung, ob das Begehren denn auch zulässig sei. Im Einzelnen hatten die Initiatoren gefordert:

Die Stadt Frankfurt (genauer: Die Stadtverordnetenversammlung)

1. „beschließt, dass die ABG Frankfurt Holding im Wohnungsneubau ab dem 01.09.2019 zu 100% geförderten Wohnraum für geringe und mittlere Einkommensschichten 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 freifinanzierten 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).“

Formal ließe sich die Forderung auf zwei Wegen umsetzen. Zum einen könnte der Gesellschaftsvertrag des Unternehmens (bzw. der Konzerntöchter) entsprechend geändert werden. Zum anderen wären Einzelweisungen der Stadtverordnetenversammlung bzw. des Magistrats an die städtischen Vertreterinnen und Vertreter in den Unternehmensgremien möglich. Zur Kompensation der Ertragsausfälle im Unternehmen und ggf. eintretender Verluste sollte nach dem Willen der Initiative der Hebesatz der Gewerbesteuer angehoben werden.

Die Prüfung innerhalb der Verwaltung zog sich sehr lange hin, nicht zuletzt, weil die Hessische Gemeindeordnung (anders als Bayern) hierfür keine Frist setzt. Als Ende 2019 immer noch nicht entschieden war, drohte die Initiative mit einer Untätigkeitsklage. Anfang Februar 2020 schließlich lag das Ergebnis der Prüfung durch die Verwaltung vor: Das Bürgerbegehren sei unzulässig. Dieser Einschätzung folgte die Stadtverordnetenversammlung im März 2020. Ein Jahr später fanden in Hessen Kommunalwahlen statt – in den Koalitionsvertrag der neuen Mehrheit im Frankfurter Römer fanden die Forderungen der Initiative Eingang,

allerdings in abgeschwächter Form. Unabhängig davon lief die juristische Auseinandersetzung um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens weiter.

Am 10. März 2022 verwarf das Verwaltungsgericht Frankfurt die Klage der Initiative und bezeichnete das Bürgerbegehren als unzulässig. Die Rechtsnorm zum Bürgerentscheid in § 8b HGO nennt eine Reihe von Ausschließungsgründen, d.h. zählt Sachverhalte auf, die einem Bürgerentscheid nicht zugänglich sind. Maßgeblich dürfte hier Abs. 2 Ziff. 4 sein. Dort kann ein Bürgerbegehren nicht stattfinden über

- die Haushaltssatzung,
- die Gemeindeabgaben und
- die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe.

Ob der letzte Spiegelstrich auch für die Mieten städtischer Wohnungen gilt, könnte in Frage gestellt werden. Kritischer ist hingegen der zweite Spiegelstrich. Denn die Begründung für ein Bürgerbegehren muss auch einen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der geforderten Maßnahme enthalten. Mit der Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes (es bleibt offen, ob der rechnerische Mehrertrag auch wirklich erreicht würde) wird der zweite Spiegelstrich tangiert. Das könnte die Unzulässigkeit des Begehrens begründen.

Doch das Gericht hat – abgesehen von einigen formalen Mängeln in der Formulierung des Begehrens – einen ganz anderen Zusammenhang herangezogen. Der Kostendeckungsvorschlag sei unzureichend. Denn sollten bei einer Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes Mehrerträge erzielt werden, müssten diese genutzt werden, um Fehlbeträge im Haushalt zu reduzieren. Die von den Initiatoren eingebrachte Kostendeckung sei daher hinfällig. Für die Initiatoren des Begehrens bedeutete das, dass die Bürgerbeteiligung nur „nach Kassenlage“ möglich sei. Nur ein Begehren, das keine zusätzlichen finanziellen Aufwendungen verursacht, so kann man im Umkehrschluss folgern, scheitert nicht an der kommunalen Haushaltslage.

Unabhängig von der Bedeutung des zugrundeliegenden Sachverhalts ist das Urteil unbefriedigend. Denn fast immer geht es bei einem Bürgerbegehren auch um finanzielle Auswirkungen. Es ist zweifellos sehr viel verlangt, wenn einer Bürgerinitiative ein Kostendeckungsvorschlag abverlangt wird, der – wie es in der Hessischen Gemeindeordnung (nicht gerade sehr präzise) heißt – „durchführbar“ ist. Aber vielleicht geht die gerichtliche Auseinandersetzung auch in die nächste Instanz. Zumindest in der Frage der Bedeutung der Haushaltslage könnte das zur Klärung beitragen.

März 2022