

Landeshauptstadt Magdeburg - Die Oberbürgermeisterin -		Datum 04.04.2023 Öffentlichkeitsstatus öffentlich
Dezernat OB	Amt Amt 30	

INFORMATION

I0096/23

Beratung	Tag	Behandlung
Die Oberbürgermeisterin	18.04.2023	nicht öffentlich
Ausschuss für kommunale Rechts- und Bürgerangelegenheiten	27.04.2023	öffentlich
Verwaltungsausschuss	12.05.2023	öffentlich
Stadtrat	25.05.2023	öffentlich

Thema: Anträge auf Kostenschätzung der BürgerInneninitiative „StromWendeMagdeburg“,
Rechtliche Bewertung des Bürgerbegehrens

1. Sachverhalt

Die Verwaltung berichtet mit der vorliegenden Informationsvorlage über die BürgerInneninitiative „StromWendeMagdeburg“, die die Durchführung eines Bürgerbegehrens in Magdeburg plant und dafür folgende Fragestellung formuliert hat:

„Soll die Stadt Magdeburg im Rahmen ihrer Unternehmensbeteiligungen nachdrücklich und kontinuierlich darauf hinwirken, dass die Städtische Werke Magdeburg GmbH & Co.KG und deren Tochterunternehmen spätestens ab 2029 nur Strom aus erneuerbaren Energien liefern, wobei sie

1. diesen selbst in eigenen Anlagen produzieren, im Rahmen von Stromlieferverträgen aus veröffentlichten Anlagen erwerben oder im Rahmen von Mieterstrommodellen zur Verfügung stellen,
2. bis zur Erreichung des Ziels, ab 2025 einen jährlichen Anstieg der entsprechenden erneuerbaren Anteile in Höhe von mindestens 14 Prozentpunkten pro Jahr realisieren,
3. den Fortschritt mindestens jährlich auf ihrer Homepage im Internet dokumentieren und veröffentlichen und
4. bereits ab sofort pro verkaufte Kilowattstunde einen Cent in den Aufbau eigener erneuerbarer und, wo möglich, regionaler Energieanlagen investieren?“

Am 5. September 2022 beantragte die BürgerInneninitiative eine Kostenschätzung bei der Landeshauptstadt Magdeburg, um mit der Unterschriftensammlung zu o.g. Fragestellung beginnen zu können (**Anlage 1**).

Gemäß § 26 Abs. 3 Kommunalverfassung des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) muss das Bürgerbegehren die begehrte Sachentscheidung in Form einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage und eine Begründung mit Kostenschätzung enthalten; es soll bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren und die Unterzeichnenden zu vertreten. Die Verwaltung der Kommune ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren

Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Sie teilt den InitiatorInnen des Bürgerbegehrens schriftlich ihre Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (**Kostenschätzung**) mit und erteilt Auskünfte zur Sach- und Rechtslage.

Den Antrag auf Kostenschätzung vom 5. September 2022 hat die Verwaltung der Städtische Werke Magdeburg GmbH & Co.KG (SWM) zugesendet mit der Bitte, zum Antrag der BürgerInneninitiative Stellung zu beziehen.

Mit Schreiben vom 21.10.2022 (**Anlage 2**) teilte SWM nach Prüfung durch die eigene Rechtsabteilung mit, dass die Satzung für wesentliche wirtschaftliche Entscheidungen, wozu auch der Umstieg auf eigene erneuerbare Energiequellen oder die Erzeugung von Mieterstrom durch Solarenergie etc. gehören würden, eine 2/3-Mehrheit im Aufsichtsrat vorsehe. Gleiches gelte für Bezugsverträge, d.h. der Einkauf von Ökoenergie auf dem Markt. Die Stadt verfüge im Aufsichtsrat nicht über eine Mehrheit von 2/3 der Stimmen. Auch in der Gesellschafterversammlung verfüge sie nicht über eine solche Mehrheit.

Darüber hinaus führte SWM in seinem Schreiben vom 21.10.2022 aus, dass die Magdeburger Stromversorgung nicht autark vom Verteilnetz und dem Übertragungsnetz getrennt betrachtet werden könne. An den Netzkopplungspunkten gebe es keine Filter, die grünen oder grauen Strom trennen würden. Im Netz sei, was durch die Erzeugung eingespeist werde. Das europäische Stromnetz funktioniere physikalisch nur, wenn Einspeisung und Last sich die Waage halten würden.

Die städtischen Werke Magdeburg hätten bisher auch nicht in fossile Stromerzeugungsanlagen investiert und auch nicht vor, daran etwas zu ändern. Vielmehr sei der Ausbau der Fernwärme Bestandteil der Strategie der SWM zur Transformation der Wärmewende in der Stadt. Der Vorschlag der Bürgerinitiative, mindestens einen Cent pro verkaufte Kilowattstunde in den Aufbau erneuerbarer Energien zu investieren, käme darüber hinaus einer Zwangsabgabe gegenüber den Kunden der SWM gleich. Ein Pflichtaufschlag von einem Cent zum Ausbau der regenerativen Energien verschlechtere die Wettbewerbsfähigkeit der SWM, zumal sich die Kunden ihren Energielieferanten frei wählen können. Die freiwillige Zahlungsbereitschaft der Kunden liege weit unter einem Cent. Alle übrigen ca. 100 Energieanbieter, die die Kunden mit Strom beliefern, könne die Stadt auf solche Angebote nicht verpflichten.

Daraufhin hat die Verwaltung auch nach interner Prüfung der Sach- und Rechtslage mit Schreiben der Oberbürgermeisterin vom 30. November 2022 (**Anlage 3**) wegen fehlender Mehrheitsverhältnisse der Stadt im Unternehmen und wegen der von SWM aufgezeigten betriebswirtschaftlichen Nachteile für SWM gegenüber den Vertretern der Bürgerinitiative mitgeteilt, dass sie das Bürgerbegehren für unzulässig erachte und aus diesem Grunde von einer Kostenschätzung absehe.

Darüber hinaus hat die Verwaltung auf die energiepolitische Gesetzesnovelle durch das Osterpaket hingewiesen. Ab 1. Januar 2023 ist das Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien und weiterer Maßnahmen im Stromsektor in Kraft getreten. Dieses neue Gesetz wird erstmals konsequent auf das Erreichen des 1,5 -Grad-Pfades nach dem Pariser Klimaschutzabkommen ausgerichtet. Bis 2030 soll der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 Prozent steigen und sich Deutschland damit unabhängiger von fossilen Energieimporten machen (das Ziel des Bürgerbegehrens sind 100 Prozent bis 2029). Die Stadt hat die Bürgerinitiative darauf hingewiesen, dass mit dem Osterpaket zeitgleich auch finanzielle Entlastungen von Haushalten und Unternehmen durch den Bund auf Grund gestiegener Energiekosten einhergingen.

Mit Antrag vom 13. Januar 2023 hat die BürgerInneninitiative ihren Antrag auf Kostenschätzung wiederholt und mitgeteilt, dass sie der Rechtsauffassung der Stadt im Schreiben vom 30. November 2022 zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens widerspreche (**Anlage 4**). Zur Begründung führen die InitiatorInnen aus, dass der BürgerInneninitiative von vornherein der

fehlende mehrheitliche Einfluss der Landeshauptstadt Magdeburg in den Gremien der Städtischen Werke Magdeburg GmbH & Co. KG (SWM) bekannt gewesen sei. Dennoch haben die BürgerInnen das Recht, dass die Stadt im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die ihr als Mehrheitseigner der SWM zustehe, sich für die Forderungen einzusetzen und auf deren Umsetzung zu drängen. Daher sei die Abstimmungsfrage von der BürgerInneninitiative bewusst so formuliert worden, dass die „Stadt Magdeburg im Rahmen ihrer Unternehmensbeteiligungen nachdrücklich und kontinuierlich darauf hinwirken“ soll. Dies sei zulässig und damit auch das Bürgerbegehren. Die BürgerInneninitiative verweist in diesem Zusammenhang auf ein Gutachten einer Hamburger Rechtsanwaltskanzlei, die diese Formulierung als zulässig erachte für Unternehmen, die sich zu weniger als 75 % im Besitz der Kommune befinden.

Darüber hinaus trägt die BürgerInneninitiative vor, dass nicht davon auszugehen sei, dass durch das Hinwirken der Landeshauptstadt Magdeburg unwirtschaftliche Maßnahmen auf Seiten der SWM beschlossen würden, da die Zustimmung weiterer GesellschafterInnen hierfür zwingend notwendig wäre. Sollte die Landeshauptstadt Magdeburg durch ihren Einfluss erreichen, dass die SWM die von der Initiative „StromWendeMagdeburg“ geforderten Maßnahmen ganz oder teilweise umsetze, so wären diese somit sehr wahrscheinlich derartig ausgestaltet, dass sie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit genügen. Investitionen würden außerdem nicht aus den Mitteln der SWM und nicht aus dem Haushalt der Landeshauptstadt Magdeburg bestritten werden. Für den kommunalen Haushalt der Landeshauptstadt Magdeburg würde somit die Annahme des vorliegenden Bürgerbegehrens keine Mehraufwendungen bedingen, die an die SWM auszugleichen wären.

Die Sach- und Rechtslage wurde mit den VertreterInnen der Bürgerinitiative am 21.02.2023 noch einmal ausführlich in einem Gespräch bei der Oberbürgermeisterin in Anwesenheit von VertreterInnen der SWM, der Verwaltung und der Fraktion GRÜNE/future! erörtert und anschließend schriftlich festgehalten (**Anlage 5**). Es wurde mehrmals angeboten, auch andere Lösungswege für eine zukünftige gemeinsame Zusammenarbeit zu finden und die BürgerInneninitiative stärker in Entscheidungen einzubeziehen.

Die BürgerInneninitiative „StromWendeMagdeburg“ hält weiterhin den Antrag auf Kostenschätzung im Rahmen des anvisierten Bürgerbegehrens aufrecht (**Anlage 5**).

2. Gesellschaftsrechtliche Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren ist von vornherein unzulässig.

Die Prüfung der Sach- und Rechtslage hat ergeben, dass laut Satzung der SWM wesentliche wirtschaftliche Entscheidungen, dazu gehört auch der Umstieg auf eigene erneuerbare Energiequellen oder die Erzeugung von Mieterstrom durch Solarenergie etc, der Abschluss, die Änderung und Aufhebung von Bezugsverträgen über Strom, Gas, Fernwärme und Wasser (§ 6 Abs. 3 lit. d des Gesellschaftsvertrages der Städtischen Werke Magdeburg GmbH & Co. KG) der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen.

Von den sechs Mitgliedern des Aufsichtsrates werden zum einen nur zwei von der Landeshauptstadt Magdeburg bestimmt (weiterhin je 1 von der EON.Avacon AG und der GELSENWASSER AG sowie 2 von den Beschäftigten der SWM). Vor allem aber sind sämtliche Aufsichtsratsmitglieder einzig dem Unternehmen, also der SWM und nicht der Landeshauptstadt Magdeburg verpflichtet, weshalb auch den beiden von der Landeshauptstadt Magdeburg als Gesellschafterin in den Aufsichtsrat entsandten Mitgliedern vom Stadtrat oder einem anderen städtischen Gremium keinerlei Weisungen erteilt werden können. Die Umsetzung der im Rahmen des Bürgerbegehrens geforderten Maßnahmen ist somit (gesellschafts-)rechtlich nicht möglich, was zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat als Mitgesellschafterin bei wesentlichen wirtschaftlichen Entscheidungen somit weder eine erforderliche 2/3-Mehrheit im Aufsichtsrat noch eine erforderliche Mehrheit in der Gesellschafterversammlung.

Das von der BürgerInneninitiative erwähnte Gutachten einer Hamburger Rechtsanwaltskanzlei bestärkt in diesem Zusammenhang die rechtliche Prüfung der Stadt und führt aus, dass zu beachten sei,

*“... dass die Mitglieder des Aufsichtsrates grundsätzlich nur dem Interesse der Gesellschaft verpflichtet seien und daher auch grundsätzlich ohne Bindung an den an von außerhalb der Gesellschaft erfolgten Weisungen agieren müssen. Man könne ein gemeindliches Aufsichtsratsmitglied also durch ein Bürgerbegehren **grundsätzlich nicht** anweisen, sich auf eine bestimmte Art und Weise in einer Aufsichtsratssitzung zu verhalten (und zum Beispiel für „100 Prozent Erneuerbare Energien“ zu stimmen). Habe die Gemeinde sich für eine Stadtwerke GmbH entschieden und verfüge sie zudem nicht bereits über die Gesellschafter dieser GmbH über die erforderlichen Mehrheiten, sondern nur über Einflussnahmemöglichkeiten über den Aufsichtsrat, dann kann mittels des Bürgerbegehrens kein Zwang im Sinne einer unmittelbar wirkenden Weisung erzielt werden. Das bedeute, wenn man die Vertreter der Kommune im Aufsichtsrat zu einem bestimmten Abstimmungs- oder Handlungsverhalten in Bezug auf den Umstieg auf 100 Prozent Erneuerbare Energien zwingen wolle, könne man dies letztendlich nicht über ein „anweisendes“ Bürgerbegehren erreichen, das den Aufsichtsrat zu einem bestimmten Verhalten zwingen/anweisen will.“*

Selbst wenn man die zwei entsendeten Vertreter der Landeshauptstadt Magdeburg lediglich „bitten“ würde, sich für die Ziele des Bürgerbegehrens im Aufsichtsrat einzusetzen (was abschließend der Vorschlag im Gutachten der Anwaltskanzlei ist), fehlt dem städtischen Abstimmungsanteil im Unternehmen die erforderliche Mehrheit, weil es vier weitere Mitgesellschafter im Aufsichtsrat gibt.

Neben der gesellschaftsrechtlichen Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, fehlt dem Ziel des Bürgerbegehrens darüber hinaus die Bestimmtheit sowie die Beurteilung, ob es bis 2029 überhaupt vollziehbar wäre.

Das Ziel eines Bürgerbegehrens muss hinreichend klar und eindeutig bestimmt zum Ausdruck gebracht werden. Es muss sich zumindest aus der Sicht des Bürgers und der Vertretung mit hinreichender Eindeutigkeit und unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregeln ohne besondere Vorkenntnisse aus dem Antrag einschließlich der Begründung ergeben (vgl. Miller/Gundlach, Kommentar zu § 26 KVG LSA, Rn. 2.1.4.3.).

An dieser Stelle erscheint zumindest zweifelhaft, ob die Bürger eine solche umfassende und hoch komplexe Angelegenheit wie in dem angedachten Bürgerbegehren dargestellt – insbesondere aus technischer und finanzieller Hinsicht - ohne besondere Vorkenntnisse beurteilen können. Nicht zuletzt ist auch fraglich, ob die Forderung im Bürgerbegehren überhaupt vollziehbar ist, spätestens ab 2029 ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien zu liefern. Zu einer Berücksichtigung dieser rechtlichen Bedenken gelangt man jedoch nicht mehr, da das Bürgerbegehren bereits aus den eingangs dargelegten Ausführungen unzulässig ist.

III. Kostenschätzung

Gemäß § 26 Abs. 3 KVG LSA ist die Kommune verpflichtet, eine Kostenschätzung zu erteilen. Im jetzigen Stadium des Verfahrens hat die Kommune außer ihrer Ansicht zur Sach- und Rechtslage nicht das Recht, eine förmliche Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu treffen. Es ist vielmehr der Stadtrat, der die Zulässigkeitsentscheidung eines Bürgerbegehrens gemäß § 26 Abs. 6 KVG LSA nach Vorliegen der Kostenschätzung, Fragestellung und der erforderlichen Unterschriftenanzahl trifft.

Dies gilt trotz des Umstandes, dass im vorliegenden Fall die Erstellung einer Kostenschätzung einen erheblichen Verwaltungsaufwand und Kosten verursacht. Denn es entspricht dem Willen des Gesetzgebers, den Gemeindeverwaltungen einen entsprechenden Aufwand auch in diesen Fällen zugunsten einer Stärkung der Bürgerbeteiligung aufzuerlegen. Der Gesetzgeber hat den Gemeindeverwaltungen den anfallenden Aufwand bei der Ermittlung der Kosten bewusst auferlegt, nachdem er zuvor auf Seiten der Bürgerinitiative zu leisten war. Dies folgt daraus, dass der für Bürgerbegehren früher notwendige Kostendeckungsvorschlag durch den Gesetzgeber durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt worden ist (Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2018, GVBl. LSA S. 166). Damit verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, die Initiierung von Bürgerbegehren zu erleichtern und den Kostendeckungsvorschlag als ein zu streng empfundenes Zulässigkeitskriterium abzuschaffen.

Für die Auswirkungen auf den Haushalt legt die Rechtsprechung bei der Kostenschätzung einen „weiten Kostenbegriff“ zugrunde, der letztlich jede durch das verfolgte Begehren zurechenbar bedingte Vermögensminderung seitens der Gemeinde umfasst. Neben den unmittelbaren Kosten auf Ebene des Unternehmens und deren Abbildung im Haushalt, sind bei den Auswirkungen auf den Haushalt der Gemeinde auch zwangsläufige Folgekosten wie der Ausfall oder die Minderung von Erträgen zu berücksichtigen (VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 3. März -1515 L 238/21-, juris Rdn. 25 ff., Anlage, Hannah Wacker, Gemeindehaushalt 2013, Fehler bei der Kostenschätzung für das Bürgerbegehren, S. 256 ff, unter Punkt II. Zum Begriff der Kosten).

Das Vorbringen der BürgerInneninitiative „StromWendeMagdeburg“ in seinem Schreiben vom 13. Januar 2023 (Anlage 4), die Investitionen zur Umsetzung der Ziele des Bürgerbegehrens seien aus den Mitteln der SWM und nicht aus dem Haushalt der Landeshauptstadt Magdeburg zu tragen, ist somit nicht ganz folgerichtig. Die Kostenschätzung der BürgerInneninitiative „StromWendeMagdeburg“ beinhaltet auf Grund des zugrunde zu legenden weiten Kostenbegriffs eine Prüfung der Auswirkungen auf SWM aus Unternehmenssicht, um darauf aufbauend die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt beurteilen zu können. Dazu sind kostenintensive Gutachten erforderlich. Bereits jetzt schon sei erwähnt, dass die finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt der Landeshauptstadt Magdeburg bei einer Umsetzung der Ziele des Bürgerbegehrens allein schon auf Grund von Ausfällen von Gewerbesteuern, Zuschüssen, Ergebnisausschüttungen und Anlagenverlusten im mehrstelligen Millionenbereich liegen werden.

Die Kostenschätzung sowie ein Zeitplan wurden inzwischen in Auftrag gegeben.

Simone Borris
Oberbürgermeisterin

Anlagen:

- Anlage 1 – Beantragung Kostenschätzung für den Bürger*innenentscheid „StromWendeMagdeburg“
- Anlage 2 – Stellungnahme SWM Magdeburg
- Anlage 3 – Schreiben vom 30. November 2022
- Anlage 4 – Schreiben Herr Sokoll
- Anlage 5 – Inhalt Gespräch und Aufrechterhaltung Antrag