



Ver.di Bundesverwaltung  
Ressort 3  
Justitiariat / Martina Trümner  
Berlin, den 14.1.2011

# **Stellungnahme zu den rechtlichen Auswirkungen des Bürgerentscheids in Leipzig**

## **Gliederung:**

- I. Vorgeschichte des Bürgerentscheids**
- II. Rechtsnatur und formelle Voraussetzungen des Bürgerentscheids in Sachsen**
- III. Zulässigkeit des Bürgerentscheids vom 27.1.2008**
- IV. Auslegung des Bürgerentscheids nach der Sächsischen Gemeindeordnung**
  - a. Definitionen**
    - i. Begriff des kommunalen Unternehmens**
    - ii. Begriff des kommunalen Eigentums**
    - iii. Begriff der Daseinsvorsorge**
  - b. „namentliche“ Erwähnung kommunaler Unternehmen und Betriebe**
- V. Auswirkungen auf Tochterunternehmen**
- VI. Zusammenfassung und Ergebnis**

## I. Problemstellung – Vorgeschichte des Bürgerentscheids in Leipzig:

Die zunehmende Privatisierung von kommunalen Unternehmen und Betrieben führt zu immer größeren Problemen der öffentlichen Kommunen. Handlungsspielräume werden eingeengt, finanzielle Ressourcen zu lasten der Daseinsvorsorge abgeschöpft. Dabei hat die wachsende Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben, die steigende Finanznot der Kommunen und eine veränderte Haltung zu den Aufgaben des Staates und des Begriffs und wohl auch Stellenwerts der durch Kommunen gesicherten „Daseinsvorsorge“ zu dieser Entwicklung beigetragen. Nicht zuletzt auch der Skandal um die Vorgänge um Privatisierungen haben die Diskussionen angeheizt.

Zu heftigen Diskussionen kam es auch bei den seinerzeit in Leipzig beabsichtigten Privatisierungen.

Am 15.11. 2006 beschloss der Leipziger Stadtrat mit einer knappen Mehrheit von 34 zu 32 Stimmen die Einleitung eines Verfahrens zur Veräußerung von maximal 49,9 % der Stadtwerke Leipzig. Im Zuge der kontroversen Debatten in der Bürgerschaft bildete sich schließlich eine Bürgerinitiative, die für ein Bürgerbegehren Unterstützungsunterschriften sammelte mit dem Ziel, einen Bürgerentscheid durchzuführen.

### a) Text und Begründung des Bürgerbegehrens lauteten wie folgt:

#### Fragestellung:

„Sind Sie dafür, dass die kommunalen Unternehmen und Betriebe der Stadt Leipzig, die der kommunalen Daseinsvorsorge dienen, weiterhin zu 100 % in kommunalem Eigentum verbleiben?“

Zu diesen Unternehmen und Betrieben zählen namentlich die LVV (Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH), Stadtwerke Leipzig GmbH, Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, Klinikum St. Georg GmbH, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH und der Eigenbetrieb Stadtreinigung Leipzig.

#### Begründung:

Der teilweise oder vollständige Verkauf der Unternehmen der Daseinsvorsorge zur kurzfristigen Verbesserung der Haushaltslage hätte negative Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten und Zukunftsfähigkeit der Stadt Leipzig. Städtisches Eigentum ginge möglicherweise unwiederbringlich verloren. Die Daseinsvorsorge in den Bereichen Energie, Wasser- und Abwasserversorgung, Abfallwirtschaft, städtisches Gesundheits- und Pflegewesen, Nahverkehr und städtisches Wohneigentum sollte gemeinwohlorientiert erfolgen und nicht privaten Gewinninteressen unterliegen. Privatisierungserlöse sind nicht

wiederholbare Sondereinnahmen, die den städtischen Haushalt nicht dauerhaft sanieren können.“

Hinsichtlich der Kosten führten die Antragssteller aus:

***„Durch den Erhalt des Eigentums fallen keine Kosten an; stattdessen bleiben Gewinne erhalten.“***

Das Bürgerbegehren enthielt zudem die Namen und Anschriften dreier Vertretungsberechtigter.

Der Gemeinderat der Stadt Leipzig hatte nach intensiver Prüfung des Bürgerbegehrens u.a. festgestellt, dass an die sprachliche Formulierung von Bürgerbegehren grundsätzlich keine zu hohen Ansprüche gestellt werden dürften, damit das Rechtsinstitut Bürgerbegehren durch das Erfordernis perfekter Fragestellungen nicht seiner Praxistauglichkeit beraubt werde (so der Erste Bürgermeister Andreas Müller gem. einer Veröffentlichung der Initiative „Stoppt den Ausverkauf unserer Stadt“, abzurufen auf der internetseite: [http://buergerbegehren-leipzig.de/a\\_141107.htm](http://buergerbegehren-leipzig.de/a_141107.htm)). Im Ergebnis hielt der Gemeinderat die Anforderungen eines durch Bürgerbegehrens initiierten Bürgerentscheids für gerade noch erfüllt, da der Bürgerentscheid im zweiten Satz eine Konkretisierung erhalten habe, mit der die betroffenen Unternehmen dort genannt worden seien (vgl. Äußerung des Ersten Bürgermeisters Andreas Müller, a.a.O.).

**b) Der Text des Bürgerentscheids am 27. Januar 2008 lautete:**

„Sind Sie dafür, dass die kommunalen Unternehmen und Betriebe der Stadt Leipzig, die der Daseinsvorsorge dienen, weiterhin zu 100 % in kommunalem Eigentum verbleiben?“

Zu diesen Unternehmen und Betrieben zählen namentlich die LVV (Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH), Stadtwerke Leipzig GmbH, Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, Klinikum St. Georg GmbH, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH und der Eigenbetrieb Stadtreinigung Leipzig.“

Von den gültigen Stimmen entfielen auf „Ja“ 87,3 % und auf „Nein“ 12,7 %.

**c) Entwicklung seit dem Bürgerentscheid:**

Seit einiger Zeit, u.a. auch im Zusammenhang mit den Finanzgeschäften der Wasserwerke, gibt es u.a. Überlegungen zur sog. Portfoliobereinigung. Damit sind die sog. Tochter – und Enkelunternehmen der kommunalen Unternehmen gemeint, so u.a. die Stadtwerke, die Wasserwerke und die Leipziger Verkehrsbetriebe. Diese drei Unternehmen sind Tochtergesellschaften der Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, die wiederum zu 100 % im Eigentum der Stadt Leipzig steht. Daher stellt sich die Frage, ob der

Bürgerentscheid der Bürger der Stadt Leipzig aus dem Jahre 2008 einer solchen „Portfoliobereinigung“ entgegensteht und eine weitere Privatisierung damit verhindert werden kann. Anders ausgedrückt geht es nun um die Frage, ob von dem Privatisierungsverbot auch Tochter- und Enkelunternehmen der vom Privatisierungsverbot betroffenen Unternehmen erfasst sind.

Um diese Frage zu beantworten sollen zunächst die formellen Anforderungen an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unter rechtlicher Bewertung des Bürgerentscheids in Leipzig erörtert und anschließend unter Berücksichtigung der Zielstellung des Bürgerentscheids die o.g. Frage nach der Reichweite des Bürgerentscheids beantwortet werden.

## **II. Rechtsnatur und formelle Voraussetzungen des Bürgerentscheids in Sachsen**

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen räumt den Bürgern der Gemeinde das Recht ein, mittels eines Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid zu beantragen. Daneben kann auf Grundlage eines mit zwei Drittel Mehrheit gefassten Beschlusses des Gemeinderates ein Bürgerentscheid durchgeführt werden. Das bedeutet, dass zunächst ein wirksames Bürgerbegehren durchgeführt werden muss, bevor auf dessen Grundlage ein Bürgerentscheid durchgeführt werden darf.

Daher sollen zunächst die formellen Voraussetzungen des Bürgerbegehrens und anschließend des Bürgerentscheids dargestellt werden.

### **1. Formelle Voraussetzungen des Bürgerbegehrens:**

Die formellen Voraussetzungen des Bürgerbegehrens regelt § 25 SächsGemO. Es muss von mindestens 15 % der Bürger der Gemeinde und Wahlberechtigten unterzeichnet sein, § 25 Abs. 1 SächsGemO.

Das Bürgerbegehren muss u.a. eine mit ja oder nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung, sowie einen nach den gesetzlichen Regelungen durchführbaren Vorschlag über die Kostendeckung der verlangten Maßnahme enthalten, § 25 Abs. 2 SächsGemO. Weiter ist die Bezeichnung von drei Vertretern, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und Abgabe von Erklärungen berechtigt sind, erforderlich.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat; § 25 Abs. 3 SächsGemO. Hält er das Bürgerbegehren für zulässig, hat er innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung den Bürgerentscheid gem. § 24 SächsGemO durchzuführen. Auch darf er eine dem Bürgerbegehren widersprechende Entscheidung nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht mehr treffen.

Als weitere Anforderung für die Durchführung des Bürgerentscheides nach der Rechtsprechung muss die sich aus dem Bürgerbegehren ableitende Fragestellung eindeutig sein.

Die Gemeindeordnung lässt gem. § 25 SächsGemO sowohl ein sog. kassierendes als auch ein initiierendes Bürgerbegehren als Grundlage eines Bürgerentscheids zu. § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO verlangt für ein sog. kassierendes Bürgerbegehren, welches sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats wendet, innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden muss. Ein Bürgerbegehren gegen einen bereits vollzogenen Gemeinderatsbeschluss ist unzulässig, da die Angelegenheit nicht mehr in dem vom Bürgerbegehren verfolgten Sinn entschieden werden kann.

## **2. Formelle Voraussetzungen des Bürgerentscheids:**

Hat ein Bürgerbegehren Erfolg oder der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln die Durchführung eines Bürgerentscheids beschlossen, können die Bürger in Gemeindeangelegenheiten über eine zur Abstimmung gestellte Frage in Form eines Bürgerentscheids selbst entscheiden, § 24 Abs. 1 SächsGemO.

Der Bürgerentscheid kann über alle Fragen durchgeführt werden, für die der Gemeinderat zuständig ist.

Der Bürgerentscheid steht einem endgültigen Beschluss des Gemeinderats gleich und bindet den Gemeinderat für die Dauer von drei Jahren, sofern er nicht innerhalb dieser Frist durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert wird, § 24 Abs. 4 SächsGemO. Der Bürgerentscheid gilt in dem Sinne der Frage entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit einem Quorum von 25 % entspricht, § 24 Abs. 3 SächsGemO. Die vorliegend einschlägige Hauptsatzung der Stadt Leipzig beschränkt dieses Quorum auf 5 % aller für eine Kommunalwahl wahlberechtigten Bürger Leipzigs, § 4 Abs. 2 der Satzung.

## **III. Zulässigkeit des Bürgerentscheids vom 27. Januar 2008**

Da ein positiver Bürgerentscheid nach § 24 Absatz 4 SächsGemO die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats (vgl. OVG NRW, Urteil v. 29.04.2003 - 15 A 3916/02) hat, gleicht er einem Ratsbeschluss. Aus diesem Grund wird die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids sowohl anhand der Kriterien geprüft, die an die Zulässigkeit eines Ratsbeschlusses mit gleichem Inhalt gestellt werden als auch daran, ob die formellen Voraussetzungen, dabei insbesondere die Eindeutigkeit der in dem Bürgerbegehren formulierten Fragestellung, erfüllt sind.

### **1. Zulässigkeit eines gleichlautenden Ratsbeschlusses:**

Die Fragestellung ist also dahingehend zu beurteilen, ob der Stadtrat einen Beschluss gleichen Inhalts hätte fassen können. Da die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids im übrigen sich nach den Vorschriften der §§ 24 und 25 SächsGemO richtet, ist hier nur zu prüfen, ob der Beschluss in die Zuständigkeit des Gemeinderats fiel und einem bereits gefassten zwingenden Beschluss entgegenstand.

a) Aufgabenstellung der Gemeinde

Der vorliegende Bürgerentscheid befasst sich mit einer Aufgabe, die nach § 2 der Sächsischen Gemeindeordnung zu den Aufgaben der Gemeinde gehört. Er betrifft die Selbstverwaltung der Stadt Leipzig und die Art und Weise der Aufgabendelegierung auf Eigengesellschaften bzw. die Organisation der Daseinsvorsorge der Stadt. Es geht darum, ob kommunale Unternehmen und Betriebe der Stadt Leipzig weiterhin im kommunalen Eigentum verbleiben, also um eine ureigenste Angelegenheit der Gemeinde und um die Gestaltung der Daseinsvorsorge.

b) entgegenstehender Beschluss:

Der Stadtratsbeschluss vom 15.11.2006, gegen den sich das Begehren im Ergebnis wendet, ist ein Grundsatzbeschluss. Keinesfalls handelt es sich hier um einen bereits konkret gefassten Verkaufsbeschluss. Vielmehr sollte der Weg für Verkäufe erst geebnet werden. Die Einleitung eines Verfahrens zum Verkauf von kommunalem Eigentum diene der Vorbereitung und näheren Prüfung eines solchen Vorhabens. Dieser Beschluss hatte die Diskussionen im Gemeinderat und in der Bürgerschaft weiter voran getrieben. Es lag daher kein konkreter Beschluss vor, der eine erneute Beschlussfassung, auch nicht in Form eines Bürgerentscheids, hinderte, zumal in dieser Hinsicht auch noch keine Umsetzungen erfolgt waren, etwa im Sinne eines bereits vollzogenen Gemeinderatsbeschlusses.

Daher stand dem Bürgerentscheid auch nicht § 25 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO entgegen, zumal es sich nicht um ein kassierendes sondern ein initiiertes Bürgerbegehren handelte.

Zielrichtung des Beschlusses vom 15.11.2006 war es, ein Verfahren einzuleiten, das erst den Anteilsverkauf der Stadtwerke, in einem zweiten Schritt den der Holding LVV, und möglicherweise in einem weiteren Schritt ein vollständigen- oder teilweisen Verkauf des Eigenbetriebs Stadtreinigung zum Gegenstand hatte. Hier sollte der Weg für umfangreiche Privatisierungen geebnet werden. Auf einen solchen "Grundsatzbeschluss Privatisierung" konnte die Antwort nur ein "grundsätzliches Begehren" gegen die Zielsetzung sein, also ein initiiertes Begehren. Ein solches lag mit dem Bürgerbegehren vor.

Es können durch einen Bürgerentscheid auch – und gerade – Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die noch der Ausführung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen (vgl. Urteil des BayVGh vom 19.2.1997, Az. 4 B 96.2928).

## 2. Zulässigkeit des Bürgerentscheids vom 27. Januar 2008

### a) Quorum und sonstige formale Anforderungen

Die Kriterien der formellen Voraussetzungen des Bürgerentscheids wurden, wie oben beschrieben, vom Gemeinderat gem. § 25 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO geprüft und als gegeben angesehen. Die erforderlichen Unterschriften waren mit 4.654 Unterschriftenlisten und insgesamt ca. 41.000 Unterschriften gegeben. Hiervon wurden 21006 als gültige Unterschriften anerkannt, so dass die erforderliche Zahl von 20.658 Unterschriften erfüllt war.

Das Bürgerbegehren enthält zwar keine detaillierten Angaben zu etwaigen Kosten eines etwaigen Bürgerentscheids, jedoch war dies auch nicht erforderlich. Das Begehren verweist insoweit zu Recht darauf, dass durch einen Bürgerentscheid mit einer dem Bürgerbegehren entsprechenden, gleichlautenden Fragestellung keine zusätzlichen Kosten für die Verwaltung entstehen würden, vielmehr alles so bliebe, wie bis dahin.

Eine extensive Auslegung des Kostenbegriffs aus § 25 Abs. 2 SächsGemO ist hier nicht angezeigt. Die Auswirkungen einer Durchführung oder Nichtdurchführung einer Privatisierung können kaum von Bürgern einer Gemeinde präzise beantwortet werden, angesichts der Erfahrungen mit den wirtschaftlichen Folgen der Privatisierungen in den Kommunen ist auch mehr als fraglich, ob der Kämmerer einer Gemeinde diese Folgen wirklich eindeutig beantworten kann. Jedenfalls waren mit der Durchführung des Bürgerentscheids keine neuen finanziellen Folgen positiv wie negativ verbunden – genau darauf wiesen die Initiatoren zutreffend hin. Mehr kann auch von ihnen nach der SächsGemO nicht verlangt werden und bringt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht in Zweifel.

### b) Eindeutigkeit der Fragestellung:

In der Rechtsprechung finden sich eine ganze Reihe von Entscheidungen, die für die Bewertung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren auf die Eindeutigkeit der Fragestellung abstellen, wobei zwischen Text des Bürgerbegehrens und des anschließenden Bürgerentscheids keine großen Differenzen liegen dürfen.

Für die Auslegung eines Bürgerbegehrens ist demzufolge nicht die subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens heran zu ziehen, sondern nur dessen objektiver Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste (vgl. Bayerischer VGH München v. 22.1.2003, 4 CE 02.2966 unter Verweis auf BayVGH v. 19.2.1997, VGH n.F. 50, 42/45 = BayVBl. 1997, 276/277, so auch OVG NRW, Urteil v. 29.04.2003 - 15 A 3916/02: „ Maßgebend für die Auslegung eines Bürgerentscheids ist somit dessen Text, der an die Stelle eines Ratsbeschlusses treten soll, sowie der Sinn der Fragestellung, wie er von den Unterzeichnern verstanden werden

konnte und musste“. Dies begründet sich aus der demokratischen Legitimation der Entscheidung, denn der Bürger muss wissen, zu was er sich zustimmend oder ablehnend entscheidet. Maßgebend für die Auslegung eines Bürgerentscheids ist also dessen Text, der an die Stelle eines Ratsbeschlusses treten soll.

#### **IV. Auslegung des Bürgerentscheids**

Zu beachten ist jedoch, dass die Fragestellung eines Bürgerbegehrens immer bürgerbegehrensfreundlich auszulegen ist, an die sprachliche Abfassung der Fragestellung sind also keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind.<sup>1</sup> Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren soll handhabbar sein. Das sachliche Ziel des Begehrens muss lediglich klar erkennbar sein.<sup>2</sup> Nachfolgend wird das Bürgerbegehren an Hand der Definition der darin verwendeten Begriffe sowie der Bedeutung der namentlichen Aufzählung einiger kommunaler Unternehmen und Betriebe erläutert.

##### **a) Definitionen**

Bei der vorliegend gewählten Fragestellung wird im ersten Satz allgemein von kommunalen Unternehmen und Betrieben, die der Daseinsvorsorge dienen, gesprochen. Im zweiten Satz erfolgt sodann eine Aufzählung von sieben städtischen Unternehmen. Der Bürgerentscheid stellt in Wesentlichen auf die Begrifflichkeiten „kommunales Unternehmen / Betrieb“, kommunales Eigentum und Daseinsvorsorge ab.

##### **i. Begriff des kommunalen Unternehmens in dem Bürgerentscheid**

Der Bezeichnung „kommunale Unternehmen“ liegt keine gesetzliche Definition zugrunde.

Kommunale Unternehmen weisen verschiedene Formen aus.

Sie werden in öffentlich– rechtlichen Rechtsformen als Regiebetriebe, Eigenbetriebe oder Anstalten des öffentlichen Rechts betrieben oder auch in privatrechtlichen Rechtsformen einer GmbH, einer gGmbH oder einer AG organisiert. Dabei ist das kommunale Unternehmen eine Unterform des öffentlichen Unternehmens und bezeichnet einen wirtschaftlichen Betrieb, der von einer Gemeinde betrieben wird.

Gemäß § 97 Abs. 1 SächsGemO darf die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur errichten und unterhalten, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt. Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind nach § 97 Abs. 3 SächsGemO solche Einrichtungen, die auch von

---

<sup>1</sup> vgl. VG Regensburg, Urteil vom 28.3.2007 Az. RO 3 K 07.00149

<sup>2</sup> BayVGh vom 19.2.1997 a.a.O.).



einem Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden könnten. Eine rein erwerbswirtschaftliche Betätigung, bei der die Gewinnerzielung der einzige Zweck ist, ist den kommunalen Unternehmen damit untersagt. Mit dem öffentlichen Zweck ist nämlich ein Unternehmen nicht vereinbar, dessen ausschließlicher oder vorrangiger Zweck Gewinne sind (BVerfGE 61, 82, 106 ff. aus 1982). Die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden ist also an ihren öffentlichen Zweck gebunden.

Zusätzlich bestimmt § 96 Abs. 1 SächsGemO die Voraussetzungen für die Einrichtung, Übernahme und Erhaltung etc. von kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform:

## **„§ 96**

### **Unternehmen in Privatrechtsform**

- (1) Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn
1. durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde sichergestellt ist,
  2. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält
- und
3. die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird.“

Abgestellt wird damit auf die Sicherstellung der Aufgaben der Gemeinde, den angemessenen Einfluss der Gemeinde sowie die Haftungsbegrenzung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag. Der Bürgerentscheid stellt in seinem Text auf sämtliche Formen der kommunalen Unternehmen und Betriebe der Stadt Leipzig ab, ohne nach öffentlich – rechtlichen oder privat – rechtlichen Rechtsformen oder der Art des Betriebes zu unterscheiden, vielmehr nennt er neben den kommunalen Unternehmen privater Rechtsform ausdrücklich auch den Eigenbetrieb Stadtreinigung Leipzig.

## **ii. Begriff des kommunalen Eigentums**

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde muss von einem Gemeinwohlzweck beherrscht sein, der sich aus der Aufgabenerfüllung der Gemeinde ableitet und ihn gleichzeitig auch inhaltlich bestimmt. Die aus dem Demokratieprinzip folgende Ingerenzpflicht bedingt, dass sich die Gemeinde einen angemessenen Einfluss auf die Tätigkeit des kommunalen Unternehmens sichern muss. Damit soll u.a. sichergestellt werden, dass die

öffentlichen Gelder der Kommunalunternehmen auch im öffentlichen Interesse u.a. der Steuerzahler verwendet werden. Diese Unternehmen unterliegen somit einer besonderen Verantwortung. Zu kommunalen Unternehmen gehören damit auch solche Unternehmen, die als Tochter – oder Enkelunternehmen im kommunalen Eigentum stehen, zumal das Konzernrecht auf die Beziehungen der Kommune zu ihren in privatrechtlicher Form betriebenen Unternehmen grundsätzlich anzuwenden ist.

Der Bürgerentscheid bezieht sich darauf, dass die kommunalen Betriebe und Unternehmen weiterhin zu 100 % im kommunalen Eigentum verbleiben sollen. Damit sind Mischformen, wie sie kommunalrechtlich auch möglich wären, z.B. Gründung von kommunalen Unternehmen unter Beteiligung Privater nach dem Wortlaut des Bürgerentscheides ausgeschlossen.

Tochter – und Enkelunternehmen sind von der Fragestellung des Bürgerentscheids nach dem reinen Wortlaut zunächst nur dann erfasst, wenn sie zum Zeitpunkt des Bürgerentscheids vollständig im Eigentum der Stadt Leipzig standen.

Die Fragestellung des ersten Halbsatzes richtete sich gegen einen eventuellen Teil**verkauf** der kommunalen Unternehmen, weil ausdrücklich betont wird, dass es um die Frage des 100 prozentigen Verbleibs im kommunalen Eigentum geht. Die Vorgeschichte des Bürgerentscheids und insbesondere die Begründung des Bürgerbegehrens verdeutlichen, dass dies das Ziel des Bürgerbegehrens war: Die Eigentümerstellung sollte zu 100 % bei der Kommune verbleiben, dies schließt auch Tochterunternehmen etc. mit ein. Auch diese können sich, vermittelt über die Muttergesellschaft, im Eigentum der Kommune befinden.

### iii. **Begriff der Daseinsvorsorge**

Nach dem Wortlaut des Bürgerentscheids muss die wirtschaftliche Betätigung zur Daseinsvorsorge zählen, da öffentliche Zwecke ein Unternehmen auch dann rechtfertigen können, wenn damit keine Daseinsvorsorge betrieben wird (BVerfGE 39, 329 ff.).

Auch für den Begriff „Daseinsvorsorge“ gibt es keine einheitliche Definition. Wesentlicher Inhalt der Daseinsvorsorge dürfte aber die gemeinwohlorientierte Leistung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Art sein, an deren Erbringung die Allgemeinheit und der Staat ein besonderes Interesse haben. Dazu zählen insbesondere die öffentliche Grundversorgung mit Basisgütern wie Energie und Wasser, sowie die Abfallbeseitigung, Abfallentsorgung, Straßenbau und Straßenreinigung, Wohnungsbau, Gesundheitswesen, Krankenhäuser, Schwimmbäder etc. Insoweit bezieht sich der Bürgerentscheid auf die kommunalen Unternehmen mit solchen oder damit vergleichbaren Aufgabenstellungen. Hierzu zählen somit solche kommunalen Unternehmen die Ver- und Entsorgungsaufgaben, infrastrukturelle Aufgaben, sowie strukturpolitische, soziale, wirtschaftspolitische, technische und ökologische Aufgaben

übernehmen. Entscheidend ist damit die Bindung an einen öffentlichen Zweck, zu dem die Daseinsvorsorge unzweifelhaft gehört.

**b) „namentliche“ Erwähnung kommunaler Unternehmen und Betriebe**

Der zweite Absatz des Bürgerentscheids und Bürgerbegehrens hatte folgenden Wortlaut:

*„Zu diesen Unternehmen und Betrieben zählen namentlich die LVV (Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH), Stadtwerke Leipzig GmbH, Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, Klinikum St. Georg GmbH, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH und der Eigenbetrieb Stadtreinigung Leipzig“.*

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kommt es, wie bereits ausgeführt, für die Auslegung eines Bürgerentscheids auf die ihm zu Grunde liegende Formulierung und Begründung des Bürgerbegehrens an (vgl. statt vieler: OVG NRW v. 29.4.2003, a.a.O.). Zur Begründung führt das OVG in jener Entscheidung an, dass ein Bürgerentscheid den Text des Bürgerbegehrens grundsätzlich uneingeschränkt übernehmen muss. Nur die Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrens gibt Auskunft darüber, womit die Unterzeichner sich einverstanden erklärt haben (vgl. BayVGH, a.a.O.). Das Bürgerbegehren enthielt aber keine ausdrückliche Nennung von bestimmten Unternehmen. Eine etwa gewollte Einschränkung auf die im 2. Absatz aufgeführten kommunalen Unternehmen und Eigenbetriebe wäre von dem Bürgerbegehren nicht erfasst gewesen. Dies war auch nicht erfolgt. Ausdrücklich spricht der Erste Bürgermeister Andreas Müller von einer Konkretisierung, nicht jedoch Beschränkung.

Diese Auslegung folgt der Interpretation des an der Stelle im Bürgerentscheid verwendeten Wortes: *„namentlich“*. Das Wort bedeutet: „besonders, vor allem, in erster Linie“, bewirkt also keine abschließende Aufzählung. Damit sind von dem Wortlaut des Bürgerentscheides in richtiger Interpretation des Bürgerbegehrens sämtliche kommunalen Unternehmen und Betriebe erfasst, die zu 100 % im Eigentum der Gemeinde standen und der Daseinsvorsorge dienen. Die sog. namentliche Erwähnung dient der Erläuterung des Begriffs der Daseinsvorsorge und verdeutlicht, dass sämtliche, o.g. Erscheinungsformen der Daseinsvorsorge von dem Bürgerentscheid erfasst sein sollten. So sind sowohl infrastrukturelle als auch soziale und strukturpolitische Aufgaben dienende Unternehmen genannt.

Eine andere Interpretation wäre nur dann möglich, wenn das Bürgerbegehren dieses selbst zum Ausdruck gebracht hätte. Das Bürgerbegehren wendet sich in seiner Begründung aber vor allem gegen die Privatisierung kommunalen Eigentums, in dem es u.a. formuliert:

*„Die Privatisierung aus einer schwachen Position heraus kommt die Allgemeinheit meistens teuer zu stehen.“*

Aus dem abschließenden Satz:

*„Auch aus diesen Erwägungen heraus sind wir der Auffassung, dass die Leipziger Bürgerinnen und Bürger die Entscheidung über die Veräußerung des kommunalen – und damit auch ihres – Eigentums selbst treffen sollten“*

ergibt sich die Anknüpfung des Ziels des Bürgerbegehrens an die Eigentumsverhältnisse kommunaler Unternehmen. Mit dem Bürgerbegehren sollte kommunales Eigentum in Form kommunaler Unternehmen geschützt und für die Bürger erhalten bleiben. Eine Beschränkung auf die im Bürgerentscheid genannten Unternehmen und Eigenbetriebe ergibt sich daraus gerade nicht

Aufgrund der Bindungswirkung des Bürgerbegehrens kann der Text des Bürgerentscheids nur in diesem Sinne verstanden werden.

## **V. Auswirkungen auf Tochterunternehmen**

Die namentliche Nennung der Unternehmen ist nicht abschließend, erfasst sind damit auch von den kommunalen Unternehmen und Betrieben gebildete Tochterunternehmen. Dies betrifft sowohl Tochter – und Enkelunternehmen, die zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens schon bestanden haben, als auch solche, die erst später, während der Laufzeit des Bürgerentscheides neu gegründet wurden. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid knüpfen an die Eigentümerstellung und die Daseinsvorsorge kommunaler Unternehmen an. Allein diese Kriterien sind Maßstab für die Frage, welche Weiterveräußerung während der Bindungsfrist möglich ist. Hätte man tatsächlich ein anderes Ergebnis gewollt, hätte es nahe gelegt, die betroffenen Unternehmen abschließend und explizit als Gegenstand des Bürgerbegehrens zu bezeichnen. Selbst wenn der Gemeinderat dieses mit seiner Ergänzung des Bürgerbegehrens gewollt hätte, wäre dies aber aus der oben beschriebenen Bindungswirkung des Bürgerbegehrens unbeachtlich. Es kann auch nicht unterstellt werden, dass der Gemeinderat hier rechtswidrig handeln wollte. Vielmehr wird aus der Veröffentlichung des Ersten Bürgermeisters Andreas Müller (a.a.O.) deutlich, dass er das Bürgerbegehren unterstützen wollte. Die Ergänzung des Bürgerentscheids war insofern zulässig, allerdings mit der Maßgabe, dass nicht eine Einschränkung des Bürgerbegehrens sondern eine beispielhafte Präzisierung gewollt war.

## **VI. Zusammenfassung:**

Die Interpretation, Tochter und Enkelunternehmen seien von dem Bürgerentscheid Contra Privatisierung nicht erfasst ist schon aus dem Grund absurd, dass das Kriterium der Bestimmtheit der Fragestellung nach der Begründung des Stadtratsbeschlusses zum Bürgerentscheid nur schwerlich vorliegt, weil die Fragestellung so weit gefasst ist. In dem

Hinweis auf die „Bedenken wegen der verhältnismäßig weit gefassten Fragestellung“ zeigt sich aber grundsätzlich das Erfassen der Dimension des Entscheides. Lediglich der Begriff „Grundsatzentscheidung“ wird gemieden.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist nach dem objektiven Erklärungsinhalt dahin gehend auszulegen, dass die Grundsatzentscheidung FÜR ODER GEGEN AUSVERKAUF zur Debatte steht. Für die weitere Umsetzung der Verhinderung des Ausverkaufs werden die Unternehmen nicht abschließend benannt, den Antragstellern war sehr wohl bewusst, und dies auch aus zahlreichen Publikationen zu lesen, dass Umstrukturierungen und Ausgliederung relativ einfach vollzogen werden können. Die Stadt Leipzig befand sich bereits einmal in einer Rückkaufphase. Die Bürger sind also „gebrannte Kinder“, und wollten eine Grundsatzentscheidung herbeiführen.

Der Bürgerentscheid bindet die Verwaltung für etwaige geplante Veräußerungen. Die sog. „Portfoliobereinigungen“ widersprechen dem Bürgerentscheid jedenfalls dann, wenn sie kommunale Unternehmen und Eigenbetriebe sowie deren Tochter- und Enkelunternehmen betreffen, die der Daseinsvorsorge dienen und im Ergebnis dazu führen, dass diese Unternehmen und Betriebe anschließend nicht mehr zu 100 % im kommunalen Eigentum als dem Eigentum aller Bürger stehen.

gez. Martina Trümner  
Justitiarin