

| | | | | | | | |
|--|---|---------------|---------|---------------|------------|----------------------------|--------------|
| <p>Sitzungsvorlage</p> <p>Federführend: Referat 5</p> <p>Beteiligt: Referat 1 30 Ordnungsamt 31 Straßenverkehrsamt 61 Stadtplanungsamt 65 Entsorgungs- und Baubetrieb</p> | <p>Vorlage- Nr: VO/2017/1117-R5</p> <p>Status: öffentlich</p> <p>Aktenzeichen: Datum: 19.09.2017 Referent: Haupt Ralf</p> | | | | | | |
| <p>Bürgerbegehren "Radentscheid" Entscheidung über die Zulässigkeit (Art. 18 a Abs. 8 GO) - Tischvorlage -</p> | | | | | | | |
| <p>Beratungsfolge:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 15%;">Datum</td> <td style="width: 55%;">Gremium</td> <td style="width: 30%;">Zuständigkeit</td> </tr> <tr> <td>27.09.2017</td> <td>Stadtrat der Stadt Bamberg</td> <td>Entscheidung</td> </tr> </table> | | Datum | Gremium | Zuständigkeit | 27.09.2017 | Stadtrat der Stadt Bamberg | Entscheidung |
| Datum | Gremium | Zuständigkeit | | | | | |
| 27.09.2017 | Stadtrat der Stadt Bamberg | Entscheidung | | | | | |

I. Sitzungsvortrag:

1. Einreichung eines Bürgerbegehrens:

Am 01.09.2017 wurde das Bürgerbegehren „Radentscheid“ durch zwei Vertreter der „Initiative Radentscheid Bamberg“ bei der Stadt Bamberg eingereicht.
Die Fragestellung des Bürgerbegehrens liegt als Anlage 1 bei.

2. Zulässigkeit:

Gemäß Art. 18a Abs. 8 der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) ist über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens durch den Stadtrat zu entscheiden. Eine Entscheidung über die Zulässigkeit ist daher in der Stadtratssitzung am 27.09.2017 zu treffen.

Nach ständiger Rechtsprechung hat die Gemeinde nicht nur eine formelle sondern auch eine materielle Prüfungspflicht im Hinblick auf die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

Wegen der Komplexität der Fragestellung in der Verbindung mit den durch die Initiative Radentscheid Bamberg formulierten, insgesamt zehn Zielen, wurde ein Rechtsgutachten zur Beurteilung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens eingeholt. Gutachter im vorliegenden Fall ist Herr Rechtsanwalt Dr. Schiller, Berlin.

Der Entwurf des Rechtsgutachtens vom 07.09.2017 liegt als Anlage 2 bei. Das endgültige Gutachten lag zum Zeitpunkt der Versendung der Unterlagen noch nicht vor.

Der vollständige Wortlaut der Vorschrift des Art. 18a GO („Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“) liegt als Anlage 3 bei.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Ergebnisse der rechtlichen Prüfung (Anlage 2) dargestellt werden:

2.1 Formelle Zulässigkeit:

Nach dem Ergebnis der rechtlichen Prüfung ist das vorgelegte Bürgerbegehren formell zulässig.

Insbesondere liegt die erforderliche Anzahl an Unterschriften (Zulässigkeitsquorum gemäß Art. 18a Abs. 6 GO) vor. Unterschriftsbefugt sind nur Gemeindebürger. Nach der Prüfung durch das Ordnungsamt der Stadt Bamberg liegen 6.645 gültige Unterschriften vor. Das Quorum von 6 % (Gemeinden von 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern) gemäß Art. 18a Abs. 6 GO wurde daher erfüllt.

Gemäß § 5 Abs. 3 der städtischen Satzung durch Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wurde dies den Vertretern des Bürgerbegehrens schriftlich mitgeteilt. Das Schreiben des Referates 5 vom 12.09.2017 liegt als Anlage 4 bei.

Die sonstigen formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

2.2 Materielle Zulässigkeit:

Nach dem Ergebnis der rechtlichen Prüfung ist das eingereichte Bürgerbegehren aber nur teilweise materiell zulässig:

a) Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (Art. 18a Abs. 1 GO):

Ein Bürgerbegehren darf nur über Angelegenheiten des eigenen, nicht aber des übertragenen Wirkungskreises beantragt werden. Das eingereichte Bürgerbegehren (vgl. Anlage 1) berührt sowohl Materien des Straßenverkehrsrechts als auch des Straßen- und Wegerechts. Bei dem Vollzug des Straßenverkehrsrechts handelt es sich um eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises. Das Straßenverkehrsrecht regelt die Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. Es handelt sich somit um Ordnungsrecht. Angewandt auf die vorliegende Fragestellung mit den definierten zehn Zielen bedeutet dies, dass das Ziel 1 („Fahrradstraßen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr“), das Ziel 4 („Mehr Disziplin im Straßenverkehr für eine gegenseitige Akzeptanz“) und das Ziel 7 („Grüne Welle für den Umweltverbund“) als Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts zu definieren und damit nicht dem eigenen sondern dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen sind. Dies hat zur Folge, dass über die Ziele 1, 4 und 7 zulässigerweise nicht im Wege eines Bürgerbegehrens befunden werden kann.

b) Kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO):

Trotz der Formulierung in Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO ist es zulässig in einer, mit JA oder NEIN zu beantwortenden Fragestellung, mehrere Teilfragen oder Teilmaßnahmen einzubeziehen. Unzulässig wäre es, sachlich nicht zusammenhängende Materien in einer Fragestellung zu koppeln. Im vorliegenden Fall kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass zwischen der Fragestellung und dem gesamten Katalog der zehn Ziele ein enger sachlicher Bezug besteht. Die Ziele des Bürgerbegehrens bezwecken, sachlich zusammenhängend, jeweils die Förderung des Radverkehrs in der Stadt Bamberg. Somit liegt nach Einschätzung des Gutachters kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor.

c) Verstoß gegen die sonstige Rechtsordnung:

Nach ständiger Rechtsprechung ist auch die materielle Rechtmäßigkeit des Inhalts des Bürgerbegehrens zu prüfen. Dies vor dem Hintergrund, dass Bürgerbegehren, welche den Zielen der Rechtsordnung nicht entsprechen, gar nicht erst zum Entscheid zuzulassen sind. Dabei ist insbesondere zur prüfen, ob die Ziele des Bürgerbegehrens mit höherrangigem Recht, im vorliegenden Fall insbesondere mit der Straßenverkehrsordnung, im Einklang stehen.

Hinsichtlich des Zieles 1 („Fahrradstraßen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr“) kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass insofern nicht nur eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises vorliegt, sondern auch ein Verstoß gegen § 45 Abs. 1 Satz 1 der Straßenverkehrsordnung. Aus diesem Grund ist das Ziel 1 als unzulässig zu qualifizieren.

Im Übrigen wird ein Verstoß gegen höherrangiges Recht nicht gesehen.

2.3 Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung:

Das vorliegende Gutachten kommt nach Auffassung der Verwaltung zu zutreffenden Einschätzungen. Daher wird empfohlen, der gutachterlichen Auffassung zu folgen.

Die Prüfung der Zulässigkeit führt demnach zu folgendem Ergebnis:

- a) Das Bürgerbegehren ist gemäß Art. 18a GO formell zulässig.
- b) Das Bürgerbegehren ist gemäß Art. 18a GO aber nur teilweise materiell zulässig.

Unzulässig sind:

- Ziel 1 „Fahrradstraßen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr“
- Ziel 4 „Mehr Disziplin im Straßenverkehr für eine gegenseitige Akzeptanz“
- Ziel 7 „Grüne Welle für den Umweltverbund“

Zulässig sind dagegen:

- Ziel 2 „Fahrradgerechte und sichere City- und Schulwegrouten“
- Ziel 3 „Schutz für Radfahrende an vielbefahrenen Hauptstraßen“
- Ziel 5 „Drei Kreuzungen pro Jahr für alle sicherer machen“
- Ziel 6 „5.000 neue Fahrradparkplätze bis 2025“
- Ziel 8 „Radschnellwege für den Pendelverkehr“
- Ziel 9 „Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung“
- Ziel 10 „Bamberg für mehr Radverkehr sensibilisieren“

2.4 Teilzulässigkeit:

Im Falle der nur teilweisen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bleiben die zulässigen Teil (hier die Ziele 2, 3, 5, 6, 8, 9 und 10) weiterhin Gegenstand des Bürgerbegehrens, wenn sie einen eigenständigen Charakter aufweisen, wobei erforderlich ist, dass der zulässige Teil des Bürgerbegehrens auch ohne den unzulässigen Teil sinnvollerweise den Gegenstand eines Bürgerbegehrens bilden kann. Dies ist vorliegend der Fall. Die Abtrennung der Ziele 1, 4 und 7 führt nicht dazu, dass die Ziele 2, 3, 5, 6, 8, 9 und 10 ihre jeweils eigenständigen Zielvorgaben und damit das Bürgerbegehren insgesamt seinen Sinn verloren hätten.

2.5 Entscheidung des Stadtrates:

Die Vertreter des Bürgerbegehrens haben einen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens durch den Stadtrat gemäß Art. 18a Abs. 8 GO. Das Bürgerbegehren ist formell und materiell zulässig. Die teilweise Unzulässigkeit führt nicht zu einer Unzulässigkeit des Begehrens insgesamt (s.o.). Der Stadtrat muss daher über die Zulassung des Bürgerbegehrens entscheiden. Dabei handelt es sich um eine gebundene Entscheidung. Ein Ermessen ist dem Stadtrat nicht eingeräumt.

2.6 Mögliche Rechtsmittel:

Gegen die Entscheidung des Stadtrates über die (teilweise) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens steht den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens der Rechtsweg offen (vgl. Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO).

3. Durchführung eines Bürgerentscheids:

Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens darf bis zur Durchführung eines Bürgerentscheides eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen bzw. mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht mehr begonnen werden (Art. 18a Abs. 9 GO).

Ein Bürgerentscheid ist an einem Sonntag innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen (Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO). Im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens könnte diese Frist um höchstens drei Monate verlängert werden.

Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Stadt Bamberg (Art. 18a Abs. 10 Satz 2 GO). Da neben der Abstimmung im Wahllokal auch die briefliche Abstimmung zu gewährleisten ist, wird seitens des Ordnungsamtes davon ausgegangen, eine Geschäftsstelle analog der Wahlamtsgeschäftsstelle einrichten zu müssen. Für die Einrichtung sowie die Durchführung der Abstimmung werden nach der vorläufigen Einschätzung des Ordnungsamtes voraussichtlich Kosten in Höhe von rund 60.000 Euro entstehen. Hinzu kommen demnach noch die Kosten für das Personal der Abstimmungsgeschäftsstelle in einer Größenordnung von voraussichtlich rund 19.000 Euro.

4. Weiteres Vorgehen:

Die Zulässigkeitsentscheidung des Stadtrates wird den Vertretern der Initiative schriftlich mitgeteilt. Gleichzeitig soll im Dialog die Fragen des Termins für die Durchführung eines Bürgerentscheids geklärt werden. In der Sitzung des Ältestenrates am 19.09.2017 wurde einstimmig die Empfehlung ausgesprochen, dass die Verwaltung den Kontakt mit den Vertretern des Bürgerbegehrens sucht, um auch inhaltlich über das weitere Vorgehen zu beraten. Weiter wurde empfohlen, den Gutachter nicht in die Vollsitzung am 27.09.2017 einzuladen.

II. Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat der Stadt Bamberg nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.
2. Der Stadtrat der Stadt Bamberg stellt fest, dass das Quorum gemäß Art. 18a Abs. 6 GO durch die Abgabe von 6.645 gültigen Unterschriften erfüllt wurde.
3. Der Stadtrat der Stadt Bamberg stellt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Sinne des Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO hinsichtlich der Fragestellung „Soll die Stadt Bamberg die nebenstehenden 10 Ziele verkehrspolitisch vorrangig verfolgen, damit möglichst viel davon umgesetzt werden kann?“ in Verbindung mit:

- Ziel 2 „Fahrradgerechte und sichere City- und Schulwegrouten“
- Ziel 3 „Schutz für Radfahrende an vielbefahrenen Hauptstraßen“
- Ziel 5 „Drei Kreuzungen pro Jahr für alle sicherer machen“
- Ziel 6 „5.000 neue Fahrradparkplätze bis 2025“
- Ziel 8 „Radschnellwege für den Pendelverkehr“
- Ziel 9 „Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung“
- Ziel 10 „Bamberg für mehr Radverkehr sensibilisieren“

fest. Im Übrigen wird festgestellt, dass das Bürgerbegehren hinsichtlich:

- Ziel 1 „Fahrradstraßen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr“
- Ziel 4 „Mehr Disziplin im Straßenverkehr für eine gegenseitige Akzeptanz“
- Ziel 7 „Grüne Welle für den Umweltverbund“

unzulässig ist. Die teilweise Unzulässigkeit führt nicht zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt

4. Die Verwaltung wird beauftragt, zeitnah Gespräche mit den Vertretern des Bürgerbegehrens zur weiteren Vorgehensweise zu führen.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

| | | |
|----------|-----------|---|
| X | 1. | keine Kosten |
| | 2. | Kosten in Höhe von für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist |
| | 3. | Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellenden Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag gemacht: |
| | 4. | Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten: |

Falls Alternative 3. und/oder 4. vorliegt:

In das **Finanzreferat** zur Stellungnahme.

Stellungnahme des **Finanzreferates**:

Anlage/n:

Anlage 1 - Unterschriftsliste

Anlage 2 - Gutachten

Anlage 3 - Art. 18a GO

Anlage 4 - Schreiben vom 12.09.2017

Verteiler:

Referat 1 - Rechtsabteilung

Amt 30

Amt 31

Amt 61

Entsorgungs- und Baubetrieb

Bürgerbegehren

Mit meiner Unterschrift, beantrage ich gemäß Artikel 16a der Bayerischen Gemeindeordnung die Durchführung eines Bürgerentscheides zu folgender Frage:

Soll die Stadt Bamberg die nebenstehenden 10 Ziele verkehrspolitisch vorrangig verfolgen, damit möglichst viel davon umgesetzt werden kann?

- Begründung:** Die Stadt Bamberg unternimmt aus unserer Sicht zu wenig in Bezug auf Radverkehrssicherheit und die Förderung des Radverkehrs im Allgemeinen. Die nebenstehenden zehn Ziele sind gut für Bamberg, weil:
- dadurch mehr Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer entsteht
 - insbesondere Kinder, Senioren und unsichere Radfahrerinnen geschützt werden.
 - der öffentliche Raum effizienter genutzt wird.
 - die Straßen für diejenigen, die aufs Auto angewiesen sind, handzupar werden.
 - eine Stärkung der Nachhaltigkeit eine Stärkung des lokalen Handels bedeutet.
 - der Umweltverbund aus Bus-, Rad- und Fußgänger gestärkt wird.
 - das Verkehrsliefer durch mehr Radverkehr entlastet wird.
 - die Umwelt geschont wird.
 - Bamberg für seine BewohnerInnen lebenswerter wird.

Aus Vertretel gemäß Art. 19a Abs. 4 BayGG werden benannt:
 1. Christian Hauber Stellvertreter: Elke Fegenschweiler
 GrafArnold-Strasse 27, 96049 Bamberg Birkengraben 46, 96052 Bamberg
 2. Andreas Irmisch, Stellvertreter: Jonas Glusenkamp
 Alte Seelerei 22, 96052 Bamberg. Untere Seelgasse 1, 96049 Bamberg

Die Vertreter werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerentscheides Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren, sowie das Bürgerbegehren bis zum Tag vor der Abstimmungsbeurkundung gemeinschaftlich zurückzunehmen. Sollen Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.



Name und Anschrift der Trägerin:
 Initiative Radentscheid Bamberg
 c/o Labornetwas Bamberg e.V.
 GrafArnold-Strasse 27
 96049 Bamberg

| Name | Vorname | Geburtsdatum | Straße Hausnr. | PLZ | Ort | Unterschrift | Bemerkung der Behörde |
|------------|---------|--------------|----------------|-------|---------|----------------|-----------------------|
| Mustermann | Max | 01.01.1969 | Musterstraße 1 | 96047 | Bamberg | Max Mustermann | Bite freihalten |
| 1 | | | | | Bamberg | | |
| 2 | | | | | Bamberg | | |
| 3 | | | | | Bamberg | | |
| 4 | | | | | Bamberg | | |
| 5 | | | | | Bamberg | | |

Bitte - damit die Unterschrift gültig ist - vollständig, gut lesbar und in Druckbuchstaben ausfüllen

Ziel 1: Fahrradstraßen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr
 Die Stadt Bamberg richtet ab einschließlich 2018 bis mindestens 2020 pro Jahr zehn Kilometer Fahrradstraßen ein. Dies geschieht bevorzugt im Innenstadtbereich, in Nebenstraßen, in Wohngebieten und vor Schulen.

Ziel 2: Fahrradgerechte und sichere City- und Schulwegrouten
 Die Stadt Bamberg entwickelt das Konzept der Fahrrad-Cityrouten weiter und stellt ab einschließlich 2018 pro Jahr eine Cityroute mit eindeutiger Wegführung und Wegweisung aus. Die Anlage der Radverkehrshführung soll dabei durchgängig mindestens in Regelhöhe, bevorzugt getrennt von anderen Verkehrsmitteln und nicht zu Lasten des Fußverkehrs erfolgen.

Ziel 3: Schutz für Radfahrer an verkehrsreichen Hauptstraßen
 Die Stadt Bamberg stellt in ihrem Zuständigkeitsbereich an allen Hauptverkehrsstraßen und Hauptensemblestraßen - sofern nicht anderweitig, z.B. als Fahrradstraße, gelöst - ab einschließlich 2018 pro Jahr zwei Kilometer beidseitig verlaufende, zwei Meter breite, reine Radverkehrsanlagen mit einem Puffer vor einem Meter zu parkenden Kraftfahrzeugen her. Die Radverkehrshführung soll dabei getrennt von anderen Verkehrsmitteln erfolgen. Ist die Radverkehrshführung nur auf Fahrbahniveau möglich, werden Schutzmaßnahmen nach dem Vorbild der sog. "protected bike lanes" hergestellt. Die Herstellung der neuen Radverkehrsanlagen erfolgt nicht zu Lasten des ÖPNV oder des Fußverkehrs.

Ziel 4: Mehr Disziplin im Straßenverkehr für eine gegenseitige Akzeptanz
 Die Stadt Bamberg trägt dafür Sorge, dass das Halten und Parken auf Fuß- und Radwegen konsequent unterbunden wird. Die Stadt Bamberg bemüht sich bei den zuständigen Landesbehörden um die Einrichtung einer ständigen Polizei-Fahrradstaffel.

Ziel 5: Drei Kreuzungen pro Jahr für alle sicherer machen
 Die Stadt Bamberg baut ab einschließlich 2018 jährlich mindestens drei der gefährlichsten Kreuzungen um und beseitigt Gefahrenquellen für zu Fuß Gehende und Radfahrer. Mittels geeigneter Bürgerbeteiligung werden auch subjektiv unsichere Kreuzungen identifiziert und in den Aktionsplan aufgenommen.

Nach jedem schweren Unfall mit Fahrradeteiligung prüft die Stadt Bamberg, ob die Gestaltung der Kreuzung zu den Ursachen gezählt werden muss. Falls ja, erfolgt innerhalb von sechs Monaten eine Beseitigung der Gefahren durch bauliche Maßnahmen oder Änderung der Verkehrsführung. Die Stadt Bamberg prüft in diesem Zusammenhang, ob das sogenannte "dutch junction design" Anwendung finden kann.

Ziel 6: 5.000 neue Fahrradparkplätze bis 2025

Die Stadt Bamberg richtet im gesamten Stadtgebiet mindestens 5.000 weitere Fahrradstellplätze bis zum Jahr 2025 ein. Bis Ende des Jahres 2018 entstehen die ersten 1.000 neuen Radstellplätze. Die Radstellplätze werden als Gewinnsache nicht veräußert, sondern als Fahrradstellplätze installiert, welche eine Sichtbarmachung zum nächsten Stellplatz aufweisen. Die Verwaltung prüft die Errichtung von überdachten Radstellplätzen, insbesondere an ÖPNV-Knotenpunkten. Die steigende Bedeutung von Lastenrädern und E-Bikes wird durch einen barrierefreien Zugang berücksichtigt.

Ziel 7: Grüne Walle für den Umweltverbund
 Die Stadt Bamberg beschleunigt Bus, Fahrrad und zu Fuß Gehende als Verkehrsmittel des Umweltverbundes, indem Hindernisse wie ungünstige Ampelschaltungen oder Wegführungen optimiert oder beseitigt werden. Die Stadt Bamberg stellt ab einschließlich 2018 eine Fahrrad-Cityroute auf ihrer gesamten Länge mit einer grünen Walle für Fahrräder aus.

Ziel 8: Radschnellwege für den Pendelverkehr

Die Stadt Bamberg entwickelt mögliche Trassen für Radschnellwege. Die Stadt Bamberg bemüht sich um einen Dialog mit dem Landkreis Bamberg und den Nachbargemeinden, um die Trassen möglichst in die Nachbargemeinden weiterzuführen. Bis Ende des Jahres 2018 soll eine Trassenführung festgelegt sein, deren Umsetzung bis Ende des Jahres 2020 von der Stadt Bamberg in deren Zuständigkeitsbereich realisiert wird.

Ziel 9: Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung

Die Stadt Bamberg schafft die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür, dass die Inhalte der vorliegenden Ziele bestmöglich umgesetzt werden können. Werden von Bund oder Freistaat Förderprogramme für den Radverkehr ausgeschrieben, bewirbt sich die Stadt Bamberg zukünftig konsequent mit innovativen Ideen um diese Fördermittel.

Ziel 10: Bamberg für mehr Radverkehr sensibilisieren

Die Stadt Bamberg fördert mit gezielten Kommunikationsmaßnahmen die Ansicht, dass alle von Radverkehrsförderung profitieren, weist mit speziellen Kampagnen auf sicherheitsrelevante Rechte und Pflichten aller Verkehrsteilnehmer hin und stellt im Dialog mit dem Einzelhändler mittels Durchdringung und Vorstellung von regelmäßigen Erhebungen die wirtschaftliche Bedeutung des Verkehrs mittels Fahrrad heraus. Die Stadt Bamberg verzichtet in Zusammenarbeit mit dem Stadtmärkteverleiher auf das Bewerben von Anreizprogrammen für den motorisierten Individualverkehr wie z.B. eine Parkkostenrückerstattung Anreizprogramme für die Benutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes werden neu geschaffen. Der städtische Warentransport soll in Zukunft nach Möglichkeit auf Lastenfahräder verlagert werden.

ANLAGE 1

**Rechtliche Stellungnahme
zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Initiative “Radent-
scheid Bamberg“ gemäß Art. 18a BayGO**

im Auftrag der Stadt Bamberg

Erstattet durch:

Dr. Gernot Schiller, RA und FA für Verwaltungsrecht, Berlin/München

A. Sachverhalt

Die Initiative „Radentscheid Bamberg“ c/o Lebenswertes Bamberg e.V. (im Folgenden: Initiative) hat am 01.09.2017 bei der Stadt Bamberg die Durchführung eines Bürgerbegehrens beantragt. Das betreffende Bürgerbegehren soll die folgende Fragestellung enthalten:

„Soll die Stadt Bamberg die nebenstehenden 10 Ziele verkehrspolitisch vorrangig verfolgen, damit möglichst viel davon umgesetzt werden kann?“

Zur Begründung des Bürgerbegehrens wird Folgendes ausgeführt:

„Die Stadt Bamberg unternimmt aus unserer Sicht zu wenig in Bezug auf Radverkehrssicherheit und die Förderung des Radverkehrs im Allgemeinen. Die nebenstehenden zehn Ziele sind gut für Bamberg, weil

- dadurch mehr Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmerinnen entsteht,
- insbesondere Kinder, Senioren und unsichere RadlerInnen geschützt werden,
- der öffentliche Raum effizienter genutzt wird,
- die Straßen für diejenigen, die aufs Auto angewiesen sind, benutzbarer werden,
- eine Stärkung der Nahmobilität eine Stärkung des lokalen Handels bedeutet,
- der Umweltverbund aus Bus-, Rad- und Fußverkehr gestärkt wird,
- das Weltkulturerbe durch mehr Radverkehr entlastet wird,
- die Umwelt geschont wird,
- Bamberg für seine BewohnerInnen lebenswerter wird.“

Die nebenstehenden 10 Ziele lauten wie folgt:

Ziel 1: Fahrradstraßen für mehr Sicherheit im Straßenverkehr

Die Stadt Bamberg richtet ab einschließlich 2018 bis mindestens 2020 pro Jahr zehn Kilometer Fahrradstraßen ein. Dies geschieht bevorzugt im Innenstadtbereich, in Nebenstraßen, in Wohngebieten und vor Schulen.

Ziel 2: Fahrradgerechte und sichere City- und Schulwegrouten

Die Stadt Bamberg entwickelt das Konzept der Fahrrad-Cityrouten weiter und stattet ab einschließlich 2018 pro Jahr eine Cityroute mit eindeutiger Wegführung und Wegweisung aus. Die Anlage der Radverkehrsführung soll dabei durchgängig mindestens in

Regelbreite, bevorzugt getrennt von anderen Verkehrsarten und nicht zu Lasten des Fußverkehrs erfolgen.

„Ziel 3: Schutz für Radfahrende an vielbefahrenen Hauptstraßen

Die Stadt Bamberg stellt in ihrem Zuständigkeitsbereich an allen Hauptverkehrsstraßen und Hauptsammelstraßen – sofern nicht anderweitig, z.B. als Fahrradstraße gelöst – ab einschließlich 2018 pro Jahr zwei Kilometer beiderseits verlaufende, zwei Meter breite, reine Radverkehrsanlagen mit einem Puffer von einem Meter zu parkenden Kraftfahrzeugen her. Die Radverkehrsführung soll dabei getrennt von anderen Verkehrsarten erfolgen. Ist die Radverkehrsführung nur auf Fahrbahnniveau möglich, werden Schutzeinrichtungen nach dem Vorbild sog. „protected bike lanes“ hergestellt. Die Herstellung der neuen Radverkehrsanlagen erfolgt nicht zu Lasten des ÖPNV oder des Fußverkehrs.

Ziel 4: Mehr Disziplin im Straßenverkehr für eine gegenseitige Akzeptanz

Die Stadt Bamberg trägt dafür Sorge, dass das Halten und Parken auf Fuß- und Radwegen konsequent unterbunden wird. Die Stadt Bamberg bemüht sich bei den zuständigen Landesbehörden um die Einrichtung einer ständigen Polizei-Fahrradstaffel.

Ziel 5: Drei Kreuzungen pro Jahr für alle sicherer machen

Die Stadt Bamberg baut ab einschließlich 2018 jährlich mindestens drei der gefährlichsten Kreuzungen um und beseitigt Gefahrenquellen für zu Fuß Gehende und Radfahrende. Mittels geeigneter Bürgerbeteiligung werden auch subjektiv unsichere Kreuzungen identifiziert und in den Aktionsplan aufgenommen. Nach jedem schweren Unfall mit Fahrradbeteiligung prüft die Stadt Bamberg, ob die Gestaltung der Kreuzung zu den Ursachen gezählt werden muss. Falls ja, erfolgt innerhalb von sechs Monaten eine Beseitigung der Gefahren durch bauliche Maßnahmen oder Änderung der Verkehrsführung. Die Stadt Bamberg prüft in diesem Zusammenhang, ob das sogenannte „dutch conjunction design“ Anwendung finden kann.

Ziel 6: 5.000 neue Fahrradparkplätze bis 2025

Die Stadt Bamberg richtet im gesamten Stadtgebiet mindestens 5.000 weitere Fahrradstellplätze bis zum Jahr 2025 ein. Bis Ende des Jahres 2018 entstehen die ersten 1.000 neuen Radstellplätze. Die Radabstellplätze werden als Gehwege nicht verengende Fahrradbügel installiert, welche eine Sichtbeziehung zum nächsten Abstellplatz aufweisen. Die Verwaltung prüft die Errichtung von überdachten Radabstellanlagen, insbesondere an ÖPNV-Knotenpunkten. Die steigende Bedeutung von Lastenrädern und E-Bikes wird durch einen barrierefreien Zugang berücksichtigt.

Ziel 7: Grüne Welle für den Umweltverbund

Die Stadt Bamberg beschleunigt Bus, Fahrrad und zu Fuß Gehende als Verkehrsmittel des Umweltverbundes, indem Hindernisse wie ungünstige Ampelschaltungen oder Wegführungen optimiert oder beseitigt werden. Die Stadt Bamberg stattet ab einschließlich 2018 eine Fahrrad-Cityroute auf ihrer gesamten Länge mit einer grünen Welle für Fahrräder aus.

Ziel 8: Radschnellwege für den Pendelverkehr

Die Stadt Bamberg entwickelt mögliche Trassen für Radschnellwege. Die Stadt Bamberg bemüht sich um einen Dialog mit dem Landkreis Bamberg und den Nachbargemeinden, um die Trassen möglichst in die Nachbargemeinden weiterzuführen. Bis Ende des Jahres 2018 soll eine Trassenführung festgelegt sein, deren Umsetzung bis Ende des Jahres 2020 von der Stadt Bamberg in deren Zuständigkeitsbereich realisiert wird.

Ziel 9: Mehr Effizienz und Effektivität bei der Planung und Umsetzung

Die Stadt Bamberg schafft die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür, dass die Inhalte der vorliegenden Ziele bestmöglich umgesetzt werden können. Werden von Bund oder Freistaat Förderprogramme für den Radverkehr ausgeschrieben, bewirbt sich die Stadt Bamberg zukünftig konsequent mit innovativen Ideen um diese Fördermittel.

Ziel 10: Bamberg für mehr Radverkehr sensibilisieren

Die Stadt Bamberg fördert mit gezielten Kommunikationsmaßnahmen die Einsicht, dass alle von Radverkehrsförderung profitieren, weist mit speziellen Kampagnen auf sicherheitsrelevante Rechte und Pflichten aller Verkehrsteilnehmer hin und stellt im Dialog mit dem Einzelhandel mittels Durchführung und Vorstellung von regelmäßigen Erhebungen die wirtschaftliche Bedeutung des Verkehrsmittels Fahrrad heraus. Die Stadt Bamberg verzichtet im Zusammenhang mit dem Stadtmarketing zukünftig auf das Bewerben von Anreizprogrammen für den motorisierten Individualverkehr wie z.B. eine Parkkostenrückerstattung, Anreizprogramme für die Benutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes werden neu geschaffen. Der städtische Warentransport soll in Zukunft nach Möglichkeit auf Lastenfahrräder verlegt werden.“

Die dem Bürgerbegehren beigefügte Unterschriftenliste enthält nach Angaben der Stadt Bamberg 6.617 gültige Unterschriften.

Die Stadt Bamberg bittet um gutachterliche Prüfung, ob das Bürgerbegehren den Anforderungen des Art. 18a BayGO genügt.

B. Rechtliche Würdigung

Die Vertreter des Bürgerbegehrens haben einen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens durch den Stadtrat nach Art. 18a Abs. 8 BayGO, wenn das Bürgerbegehren formell und materiell rechtmäßig ist. Bei der Entscheidung des Stadtrats über die Zulassung eines Bürgerbegehrens handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, Ermessen ist ihm nicht eingeräumt.

Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung,
Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 32.

I. Formelle Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens

Für die Durchführung eines Bürgerbegehrens müssten zunächst in formeller Hinsicht die Voraussetzungen des Art. 18a Abs. 1 bis 6 BayGO erfüllt sein.

1. Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde (Art. 18a Abs. 4 BayGO)

Das Bürgerbegehren ist am 01.09.2017 schriftlich bei der Stadt Bamberg eingereicht worden.

2. Konkrete, inhaltlich bestimmte, mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO)

Der Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens muss gemäß Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Frage beinhalten.

- a) Damit ist zwar nicht verlangt, dass es zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch des Vollzugs durch den Bürgermeister bedarf; mit einem Bürgerentscheid können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die durch Detailregelungen des Gemeinderates ausgefüllt werden müssen. Die zu entscheidende Frage muss sich aber aus dem Antrag in klarer und eindeutiger Weise ergeben, damit einerseits die Bürger über den Inhalt des Bürgerbegehrens in ausreichender Weise Kenntnis erlangen können. Andererseits ist die Klarheit und Eindeutigkeit der Frage zum Zwecke eines vollziehbaren Inhalts erforderlich, damit der durchgeführte Bürgerentscheid seiner Wirkung als endgültiger Beschluss des Gemeinderats gerecht werden kann.

St. Rspr., VGH München, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 24; Beschluss vom 08.04.2005 – 4 ZB 04.1264, BayVBl. 2005, 504; Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 19 f.

Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist ggf. im Wege der Auslegung zu ermitteln, wobei es ausschließlich auf den objektiven Erklärungsinhalt ankommt. Entscheidend ist hierbei, dass das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar wird. Bei der Auslegung hält die Rechtsprechung eine „wohlwollende Tendenz“ für gerechtfertigt, um das Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens als für den Bürger handhabbares Institut zu gewährleisten. Darüber hinaus werden in sprachlicher Hinsicht keine hohen Anforderungen an die Abfassung der Fragestellung gestellt.

S. nur VGH München, Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105, NVwZ-RR 2017, 1 Rn. 32; Urteil vom 21.03.2012 – 4 B 11.221, BayVBl. 2012, 632 Rn. 21; Urteil vom 19.02.1997 – 4 B 96.2928, BayVBl. 1997, 276 (277); Widtmann/Grasser/ Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 21.

Die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens ergibt sich nicht bereits daraus, dass die Fragestellung komplex ist und sich daher dem durchschnittlichen Leser erst bei aufmerksamer Lektüre erschließt.

VGH München, Urteil vom 10.12.1997 – 4 B 97.89 u.a., NVwZ-RR 1999, 141 (142).

Eine Fragestellung ist dann nicht mit Ja oder Nein zu beantworten, wenn es sich um eine alternative Fragestellung handelt oder eine Entscheidung mit Abwägungscharakter darstellt.

Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 19.

- b) Vorliegend kann die Fragestellung des Bürgerbegehrens mit Ja oder Nein beantwortet werden. Grundsätzlich können sich die befragten Bürger im Rahmen eines etwaigen Bürgerentscheids entweder dafür oder dagegen aussprechen, dass „die Stadt Bamberg die nebenstehenden 10 Ziele verkehrspolitisch vorrangig verfolgt, damit möglichst viel davon umgesetzt werden kann“. Darüber hinaus ist die Fragestellung des Bürgerbegehrens auch konkret und inhaltlich bestimmt genug formuliert. Aus dem Wortlaut der Fragestellung und dem darin enthaltenen Verweis auf die zehn nebenstehenden Ziele ergibt sich konkret, dass mithilfe des Bürgerbegehrens eine Zustimmung zu einer verkehrspolitischen Ausrichtung der Stadt Bamberg zugunsten des Radverkehrs angestrebt werden soll. Zwar enthält die Fragestellung selbst nur einen Verweis auf 10 verkehrspolitische Ziele und beinhaltet damit selbst kein konkretes Maßnahmenpaket. Dennoch sind diese Ziele nebenstehend abgedruckt und zudem detailliert erläutert.

Damit zieht die Fragestellung zu den zehn angestrebten verkehrspolitischen Zielen einen ausdrücklichen und damit hinreichend konkreten Bezug. Indem nach der Kurzzusammenfassung des jeweiligen Ziels eine ausführliche Erläuterung desselben erfolgt, ist

die Fragestellung des Bürgerbegehrens insgesamt auch inhaltlich hinreichend bestimmt und lässt sich auch vom Leser in ausreichender Weise erschließen.

3. Begründung (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO)

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO muss ein Bürgerbegehren eine Begründung enthalten.

- a) Die Anforderungen hieran sind im Hinblick auf die Funktion eines Bürgerbegehrens nicht sehr hoch. Eine Begründung liegt vor, auch wenn sie sehr kurz oder gar schlagwortartig gehalten worden ist. Die Begründung muss einen konkreten Bezug zur Fragestellung erkennen lassen und damit dem Bürger Gelegenheit dazu geben, sich mit der Fragestellung auseinander zu setzen. Im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens erfolgt keine Überprüfung der Richtigkeit der Begründung, solange es sich dabei nicht um in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachenbehauptungen handelt oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (sog. Täuschungs- und Irreführungsverbot).

VGH München, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 33; Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105, NVwZ-RR 2017, 1 Rn. 27 f.; Beschluss vom 14.10.2014 – 4 ZB 14.707, juris Rn. 3 ff.; Beschluss vom 25.06.2012 – 4 CE 12.1224, BayVBl. 2013, 19 Rn. 31; Beschluss vom 20.01.2012 – 4 CE 11,2771, juris Rn. 31; Beschluss vom 09.12.2010 – 4 CE 10.2943, juris Rn. 2; Widmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 22.

Als nicht entscheidungsrelevante Begründungsmängel können Unvollständigkeiten, Ungenauigkeiten oder fehlangaben bei (kommunal-)politisch unstrittigen und objektiv unwichtigen Detailfragen angesehen werden, nicht dagegen Mängel bei tragenden Begründungselementen.

VGH München, Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105, NVwZ-RR 2017, 1 Rn. 35.

- b) Aus der Begründung des Bürgerbegehrens ergibt sich, dass nach Ansicht der Vertreter des Begehrens die Stadt Bamberg zu wenig unternimmt, um den Radverkehr im Allgemeinen und die Sicherheit des Radverkehrs im Speziellen zu fördern. Sodann werden stichpunktartig Vorteile aufgeführt, welche sich für alle Verkehrsteilnehmer aus einer verkehrspolitischen Umsetzung der nebenstehenden zehn Ziele ergeben könnten. Damit besteht ein konkreter Bezug zwischen Begründung und Fragestellung des Bürgerbegehrens. Für falsche Tatsachenbehauptungen in der Begründung ist nichts ersichtlich, auch wenn man das Werturteil nicht teilen muss. Anders als etwa im Antrag der GAL-Stadtratsfraktion vom 30.01.2017 (S. 2), in dem Bamberg unter Bezug auf eine Presse-

mitteilung des VCD Bamberg Stadt & Land als „Unfallhochburg“ und auf Rang 6 bei der Unfallhäufigkeit beschrieben wird, was im Hinblick auf den Fahrradklimatest 2016 des ADFC fraglich erscheint, enthält die Begründung des Bürgerbegehrens keine solche Tatsachenbehauptung. Dass die Begründung knapp und plakativ ist und sich in mehr oder weniger allgemeines Werturteilen oder Parolen erschöpft, schadet nicht.

VGH München, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 44.

- c) Die Begründung des Bürgerbegehrens ist auch nicht deshalb in irreführender Weise unvollständig, weil sie keine näheren Angaben dazu enthält, dass die Stadt Bamberg einzelne Forderungen des Bürgerbegehrens auf der Grundlage von Stadtratsbeschlüssen in der Vergangenheit bereits zumindest teilweise umgesetzt hat und in Zukunft weiter umsetzen wird. So existiert bereits heute ein dichtes klassifiziertes Radverkehrsnetz, bestehend aus sog. Cityrouten, Fahrradstraßen, Radwegen und sonstigen Radverbindungen in der Innenstadt und in den Vororten. Weiter ist die Stadt Bamberg eingebettet in ein Netz von Fern- und regionalen Radwanderwegen (z.B. Main-Radweg, RegnitzRadweg, Aischtalradweg, 2FrankenRadweg). Der Ausbau des vorhandenen Radverkehrsnetzes ist erklärter Wille der Stadt Bamberg. Aus der Radverkehrsstrategie Bamberg (Stand: 02/2012) geht hervor, dass die Fortentwicklung des bereits bestehenden Radverkehrsnetzes, die Einrichtung baulicher Radwege, Radfahrstreifen und Angebotsstreifen, von Fahrradstraßen und verkehrsberuhigter Bereiche, die Öffnung von Einbahnstraßen sowie die Führung und Markierung an Knotenpunkten beabsichtigt ist. Ferner gab es Bestrebungen der Stadt Bamberg für einen Modellversuch „Grüne Welle“ mit der Fa. Siemens und einen Modellversuch „Grünpeil für Radfahrer“. Flankiert wird der Ausbau durch das Radwegeprogramm des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, das den Neubau von Radwegen im Stadtgebiet entlang verschiedener Bundes- und Staatsstraßen vorsieht. Auf diese Beschlusslagen musste die Begründung des Bürgerbegehrens nicht eingehen, um einen Begründungsmangel zu vermeiden. Die dem Bürgerbegehren beizufügende Begründung muss nach der Rechtsprechung des VGH München keinen Hinweis auf die dem Begehren entgegenstehenden oder mit ihm übereinstimmenden Beschlusslagen im Gemeinderat enthalten.

VGH München, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 37 ff.

Im Übrigen macht das Bürgerbegehren hierzu auch keine in Widerspruch stehenden Angaben. Ausdrücklich heißt es: „Die Stadt Bamberg unternimmt aus unserer Sicht zu wenig in Bezug auf Radverkehrssicherheit und die Förderung des Radverkehrs im Allgemeinen.“ Damit werden die Maßnahmen in der Vergangenheit nicht bestritten. Die zu geringe Tätigkeit der Stadt Bamberg ist eindeutig als subjektive Einschätzung der Initia-

tive und damit als Werturteil formuliert. Eine irreführende Begründung kann darin noch nicht gesehen werden.

Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht den Anforderungen des Art. 18a Abs. 4 BayGO.

4. Vertreter des Begehrens (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 und 2 BayGO), Gemeindeglieder als Unterzeichner (Art. 18a Abs. 5 BayGO), Quorum (Art. 18a Abs. 6 BayGO)

Die übrigen formellen Anforderungen sind nach Angaben der Stadt Bamberg unproblematisch erfüllt. Die Initiative hat zwei Personen als Vertreter und zwei Personen als wiederum als deren Stellvertreter benannt (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 und 2 BayGO). Das Quorum von 6 % der Gemeindeglieder nach Art. 18a Abs. 5 und 6 BayGO ist nach Angaben der Stadt Bamberg erreicht.

5. Zwischenergebnis

Das eingereichte Bürgerbegehren ist formell rechtmäßig.

II. Materielle Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens

Die materiellen Anforderungen für die Zulassung zu einem Bürgerbegehren finden sich in Art. 18a Abs. 1 und 3 BayGO. Danach muss das Bürgerbegehren eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Stadt betreffen (s. unter 1.). Ferner darf es keinen ausgeschlossenen Gegenstand zum Inhalt haben (s. unter 2.). Weiterhin ist das in Art. 18a Abs. 4 BayGO enthaltene sog. Koppelungsverbot zu wahren (s. unter 3.). Schließlich darf das Bürgerbegehren als ungeschriebene materielle Voraussetzung nicht gegen die sonstige Rechtsordnung verstoßen (s. unter 4.).

1. Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde (Art. 18a Abs. 1 BayGO)

a) Reichweite des eigenen Wirkungsbereichs

Nach Art. 18a Abs. 1 BayGO können die Gemeindeglieder nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen. Eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs liegt vor, wenn sie in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf diese einen spezifischen Bezug hat und die Regelung ebendieser Angelegenheit der Gemeinde im Rahmen ihres durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV garantierten Selbstverwaltungsrechts nach eigenem Ermessen gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 BayGO frei von Zweckmäßigkeitserwägungen

anderer Verwaltungsträger und damit selbständig und eigenverantwortlich zusteht. Im Gegensatz dazu wäre ein Bürgerbegehren, das den übertragenen Wirkungskreis einer Gemeinde betrifft, unzulässig.

VG Regensburg, Urteil vom 09.06.2015 – RN 3 K
14.1978, NuR 2015, 731.

Das vorliegende Bürgerbegehren betrifft sowohl Materien des Straßenverkehrsrechts als auch des Straßen- und Wegerechts. Aus Art. 83 Abs. 1 BV ergibt sich, dass der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau ebenso in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fällt wie die örtliche Polizei.

Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Gemeinde Straßenbaulasträgerin der öffentlichen Straßen ist. Bei dem Vollzug des Straßenverkehrsrechts handelt es sich dagegen um einen der Gemeinde übertragenen Wirkungskreis.

Widmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung,
Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 8.

Im Folgenden ist daher im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob der Gegenstand des Bürgerbegehrens straßenrechtlicher oder straßenverkehrsrechtlicher Natur ist.

b) Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Die Kriterien für die Abgrenzung straßenrechtlicher von straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften sind im Ausgangspunkt von der Rechtsprechung geklärt. Das landesrechtliche Straßen- und Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion. Demgegenüber regelt das Straßenverkehrsrecht die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer sowie ggf. an Außenstehende Dritte, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist damit sachlich begrenztes Ordnungsrecht. Über den Gemeingebrauch wird vom Wegerecht, über die Ausübung des Gemeingebrauchs vom Verkehrsrecht entschieden.

BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, BVerfGE 67, 299 (322f.); Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371 (378, 380); Beschluss vom 09.02.1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319 (326); Sauthoff, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 2016, Vor §§ 1 ff. StVG Rn. 6.

Zur genaueren Abgrenzung beider Rechtsgebiete hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt ausgeführt:

„Durch die Widmung wird bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sol-

len. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugeordneten Verkehrsfunktionen (etwa: Fahrstraße/ Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, wieviele Personen und Fahrzeuge jeweils am Verkehr teilnehmen. Probleme, die sich aus der "massenhaften" oder gefährlichen Ausübung der danach zugelassenen Verkehrsarten für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende ergeben, bleiben auf dieser Ebene außer Betracht. Der Gemeingebrauch in diesem Sinne deckt alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen, zu denen die jeweilige Verkehrsart Gelegenheit bietet oder zwingt. Im Sinne der Unterscheidung von ‚Verkehrsarten‘ und ‚Verkehrswegen‘ (BVerfGE 15, 1 (12)) handelt es sich mithin beim Gemeingebrauch um die - dem Bund außerhalb des Bereichs der ‚Landstraßen für den Fernverkehr‘ nicht zustehende - Regelung der Straße als Verkehrsweg.

Demgegenüber ist die Regelung der ‚Ausübung des Gemeingebrauchs‘ ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts. Regelungsgegenstand ist hier - allein - die Ausübung der vom zugelassenen Gemeingebrauch umfaßten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende. Dabei darf die Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens nicht im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung - durch Zulassung oder Untersagung einer ganzen Verkehrsart - hinauslaufen, da diese Frage bereits zum Gemeingebrauch selbst gehört.“

BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, BVerfGE 67, 299 (321 f.).

Es handelt sich demnach um zwei deutlich abgegrenzte Sachbereiche, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang stehen, insbesondere das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetzt.

BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, BVerfGE 67, 299 (314); Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371 (378).

Die Zuordnung einer Regelung zu beiden Regelungsmaterien ist vor diesem Hintergrund ausgeschlossen. Eine geltungserhaltende Uminterpretation einer straßenverkehrsrechtlichen Regelung in eine straßenrechtliche Regelung ist nicht möglich.

c) Anwendung auf das Bürgerbegehren

Das Bürgerbegehren hat zehn verkehrspolitische Ziele zum Gegenstand, deren vorrangige Umsetzung von den befragten Bürgern bejaht oder verneint werden kann. Aus der dazugehörigen Begründung ergibt sich, dass die Ziele dem Zwecke der Radverkehrssicherheit sowie der allgemeinen Förderung des Radverkehrs im Stadtgebiet dienen sollen. In den Zielen 1 bis 10 werden die dafür angestrebten Handlungsgebote an die Stadt Bamberg detailliert formuliert. Zu prüfen ist, ob diese zehn Ziele jeweils in den eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg fallen und damit zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens nach Art. 18a Abs. 1 BayGO darstellen.

aa) Einrichtung von Fahrradstraßen (Ziel 1)

Gemäß Ziel 1 des Bürgerbegehrens soll die Stadt Bamberg ab einschließlich 2018 bis mindestens 2020 pro Jahr zehn Kilometer Fahrradstraßen einrichten. Die Einrichtung der Fahrradstraßen soll dabei bevorzugt im Innenstadtbereich, in Nebenstraßen, in Wohngebieten und vor Schulen erfolgen. Damit betrifft die Zielbestimmung die Ausweisung von neuen Fahrradstraßen im Bamberger Stadtgebiet. Im Wege der Ausweisung neuer Fahrradstraßen soll der Fahrradverkehr erleichtert und damit die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs gefördert werden. Indem die Einrichtung der Fahrradstraßen bevorzugt im Innenstadtbereich, in Nebenstraßen, in Wohngebieten und vor Schulen erfolgen soll, wird deutlich, dass bauliche Veränderungen der öffentlichen Straßen nicht notwendig sind. Vielmehr genügen verkehrsrechtliche Anordnungen im Wege der Aufstellung von Verkehrszeichen (Zeichen 244.1 und 244.2), um Fahrradstraßen für die Zukunft auszuweisen. Damit handelt es sich bei dem Ziel 1 um ein ordnungsrechtliches Ziel, welches der Regelungsmaterie des Straßenverkehrsrechts unterfällt. Somit gehört das Ziel 1 nicht zum eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg.

bb) Weiterentwicklung der Fahrrad-Cityrouten (Ziel 2)

Nach Ziel 2 des Bürgerbegehrens soll die Stadt Bamberg das Konzept der Fahrrad-Cityrouten weiterentwickeln und ab einschließlich 2018 pro Jahr einen Cityroute mit eindeutiger Wegführung und Wegweisung ausstatten. Die Fortentwicklung des Konzeptes der Fahrrad-Cityrouten kann grundsätzlich im Wege von baulichen oder verkehrsregelnden Maßnahmen erfolgen. Indem das Ziel lediglich allgemein eine Weiterentwicklung des Konzeptes der Fahrrad-Cityrouten fordert, bleibt es der Stadt Bamberg überlassen, mit welcher Art von Maßnahmen diese Weiterentwicklung erfolgen soll. Danach ist im Sinne einer bürgerfreundlichen Auslegung das Ziel dahingehen zu verstehen, dass eine Weiterentwicklung des Konzeptes der Fahrrad-Cityrouten durch die Stadt Bamberg nur insoweit erfolgen soll, wie sich dies in ihrem Zuständigkeitsbereich bewegt. Damit

strebt das Bürgerbegehren in diesem Zusammenhang eine Weiterentwicklung der Fahrrad-Cityrouten im Wege baulicher Maßnahmen an, welche dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg nach Art. 18a BayGO unterfallen.

cc) Errichtung von Fahrradstraßen oder Radverkehrsanlagen an Hauptverkehrsstraßen (Ziel 3)

Aus dem Ziel 3 des Bürgerbegehrens ergibt sich, dass die Stadt Bamberg an allen in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Hauptverkehrsstraßen und Hauptsammelstraßen entweder eine Fahrradstraße oder beiderseits verlaufende, zwei Meter breite, reine Radverkehrsanlagen mit einem Puffer von einem Meter zu parkenden Kraftfahrzeugen errichtet. Hierbei soll die Radverkehrsführung getrennt von den anderen Verkehrsarten erfolgen und insbesondere nicht zu Lasten des ÖPNV oder des Fußverkehrs hergestellt werden. Damit betrifft das Ziel 3 die Einrichtung und Ausgestaltung von Fahrradstraßen bzw. Radverkehrsanlagen auf Hauptverkehrsstraßen. Das Ziel ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, den Schutz von Radfahrern an vielbefahrenen Hauptstraßen zu fördern. Dennoch handelt es sich hierbei um eine Zielvorgabe, die straßenrechtlicher Natur ist. Entscheidend für die straßenrechtliche Qualifikation des Ziels ist, dass die angestrebte Radverkehrsführung getrennt von anderen Verkehrsarten erfolgen soll - entweder durch Schaffung einer eigenen Fahrradstraße oder durch die Errichtung von Radverkehrsanlagen. Die Errichtung eigenständiger Fahrradstraßen unterfällt als die Bereitstellung von Wegen für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion dem Straßenrecht (s. bereits unter aa)).

Darüber hinaus ist die Einrichtung sog. „Radverkehrsanlagen“ in Bezug auf die bauliche Art und Weise der Herstellung genau beschrieben. Der Begriff „Radverkehrsanlage“ ist zwar weder dem Straßenrecht noch dem Straßenverkehrsrecht bekannt. Dennoch handelt es sich hierbei um eine straßenrechtliche Regelung, da die bauliche Umsetzung der Radverkehrsanlage betroffen ist. Damit unterfällt das Ziel 3 dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg.

dd) Ahndung von Verkehrsverstößen und Einrichtung einer Polizei-Fahrradstaffel (Ziel 4)

Mit Ziel 4 des Bürgerbegehrens wird von der Stadt Bamberg eine konsequentere Ahndung von Halte- und Parkvorgängen auf Fuß- und Radwegen und das Bemühen bei den zuständigen Landesbehörden um die Einrichtung einer ständigen Polizei-Fahrradstaffel gefordert.

Hinsichtlich der Ahndung von Halte- und Parkvorgängen geht es um den Vollzug der Straßenverkehrsordnung (hier speziell § 12 StVO) und damit nicht um eine Angelegen-

heit des eigenen Wirkungskreises. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Ahndungen durch den Parküberwachungsdienst (PÜD) und damit durch Personal der Stadt Bamberg erfolgen. Er ergänzt die polizeiliche Kontrolle im Bereich des ruhenden Verkehrs.

Hinsichtlich der Errichtung einer Polizei-Fahrradstaffel ist Art. 83 Abs. 1 BV zu beachten, nach dem die „örtliche Polizei“ in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde fällt. Weiterhin werden nach Art. 57 Abs. 1 BayGO die Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinde zugeschrieben. Dies führt allerdings nicht zwangsläufig dazu, dass Anordnungen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung immer dem eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde zuzuordnen sind. Anknüpfungspunkt für den eigenen Wirkungskreis sind nach Art. 7 GO i.V.m. Art. 83 Abs. 1 BV vielmehr die Angelegenheiten der „örtlichen Gemeinschaft“. Dementsprechend ordnet der VGH München rein örtliche Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem eigenen Wirkungskreis zu, d.h. ist die Gefahr, die abgewehrt werden soll, in ihren Auswirkungen und Tragweite auf das Gemeindegebiet beschränkt, ist der eigene Wirkungskreis eröffnet.

VGH München, Beschluss vom 07.04.2004 – 24 CS
04.53, NVwZ-RR 2004, 490 (490 f.).

Die Einrichtung einer ständigen Polizei-Fahrradstaffel fällt grundsätzlich nicht unter den eigenen Wirkungskreis, wie schon die Formulierung des Ziels zeigt. Die Polizei-Fahrradstaffel soll nicht die Stadt Bamberg, sondern die zuständige Landesbehörde als Trägerin der Polizei – hier die Polizeiinspektion Bamberg-Stadt – einrichten. Die Polizei-Fahrradstaffel soll auch nicht der Abwehr einer örtlichen Gefahr dienen, die spezifisch auf das Stadtgebiet beschränkt ist.

Fraglich ist allerdings, ob nicht das Bemühen der Stadt Bamberg als „örtliche Polizei“ verstanden werden kann, weil naturgemäß der Einsatz der Polizei-Fahrradstaffel nur für das Stadtgebiet gefordert wird, um die dort nach Auffassung der Initiative bestehenden besonderen Gefahren für die Radfahrer zu verringern. Dies ändert aber nichts am Charakter der abzuwehrenden Gefahr, nämlich dem Schutz der Fahrradfahrer vor anderen rücksichtslosen Fahrradfahrern oder Autofahrern. Dies bleibt im Kern eine überörtliche Gefahr, die innerhalb von Bamberg in gleicher Weise besteht wie außerhalb von Bamberg. Auch die bloße Kontaktaufnahme mit der zuständigen staatlichen Stelle ist selbst dann nicht als eigene Angelegenheit anzusehen, wenn sie der Gefahrenabwehr im Stadtgebiet dient. Stellt eine Gemeinde in einem Verfahren, für das eine andere Behörde zuständig ist, einen Antrag, macht sie eine Anregung oder gibt sie eine Stellungnahme ab, erfolgen diese Mitwirkungshandlungen gegenüber der Entscheidungsbehörde schon

deshalb im übertragenen Wirkungskreis, weil die Gemeinde für die Durchführung des Verfahrens und die Entscheidung nicht zuständig ist.

VG Regensburg, Urteil vom 09.06.2015 – RN 3 K
14.1978, NuR 2015, 731 (732).

Etwas anderes dürfte sich auch nicht aus der Rechtsprechung des VGH München ergeben, nach der die Festlegung und Haltung einer Gemeinde zu einem staatlichen Straßenbauvorhaben auf ihrem Gebiet zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gezählt.

VGH München, Urteil vom 19.02.1997 – 4 B 96.2928,
BayVBl. 1997, 276 (277).

Insoweit kann sich die Gemeinde auf ihr Selbstgestaltungsrecht oder ihr Recht auf Bauleitplanung berufen, was beides in den eigenen Wirkungskreis fällt. Da vorliegend die „örtliche Polizei“ nicht betroffen ist, stellt sich die Kontaktaufnahme nicht als eigener Wirkungskreis dar.

ee) Umgestaltung gefährlicher Kreuzungen (Ziel 5)

Ziel 5 des Bürgerbegehrens betrifft die Umgestaltung von gefährlichen Kreuzungen, um damit Gefahrenquellen für Gehende oder Radfahrende zu beseitigen. Das übergeordnete Ziel der Umgestaltung von gefährlichen Kreuzungen ist die Erhöhung der Verkehrssicherheit für Radfahrer und Fußgänger. Dennoch muss die Umgestaltung selbst durch straßenbautechnische Maßnahmen erfolgen. Hierfür sieht die Straßenverkehrsordnung keine Ermächtigung zugunsten der Straßenverkehrsbehörde vor. Vielmehr ergibt sich aus § 45 Abs. 4 Satz 1 StVO ausdrücklich, dass die Straßenverkehrsbehörde den Verkehr auf der Straße aus Gründen der Sicherheit und Ordnung nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung regeln und lenken darf. Damit gehören straßenbautechnische Maßnahmen wie der Umbau von Kreuzungen nicht dazu.

S. zu Aufpflasterungen auf der Fahrbahn BVerwG, Beschluss vom 23.04.2013 – 3 B 59.12, juris Rn. 4.

Somit ist Ziel 3 als straßenrechtlich zu qualifizieren und damit dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg zuzurechnen.

ff) Errichtung von Fahrrad-Parkplätzen (Ziel 6)

Ziel 6 des Bürgerbegehrens ist auf die Schaffung von insgesamt 5000 neuen Fahrrad-Parkplätzen bis zum Jahr 2025 gerichtet. In Hinblick auf die Gestaltung sollen die Radabstellplätze als Gehwege nicht verengende Fahrradbügel installiert werden, welche eine Sichtbeziehung zum nächsten Abstellplatz aufweisen. Darüber hinaus soll die

Verwaltung die Errichtung von überdachten Radabstellanlagen, insbesondere an ÖPNV-Knotenpunkten prüfen. Die durch eine besondere bauliche Gestaltung ausgewiesenen öffentlichen Parkplätze sind in der Regel unselbstständige Teile einer öffentlichen Straße.

S. Stahlhut, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 25 Rn. 58.

Sowohl die Errichtung von überdachten Radabstellplätzen als auch das Aufstellen von speziellen Fahrradbügel bedürfen einer baulichen Veränderung der öffentlichen Straße und lassen sich daher dem Wegerecht zuordnen.

gg) Schaffung von sog. „Grünen Wellen“ (Ziel 7)

Ziel 7 des Bürgerbegehrens dient der Schaffung von sog. „grünen Wellen“ für den Radverkehr auf Fahrrad-Cityrouten. Dafür werden beispielsweise die Abschaffung ungünstiger Ampelschaltungen oder die Optimierung von Wegführungen angeführt, um Bus, Fahrrad und zu Fuß Gehende als Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu beschleunigen. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts, indem insbesondere die Leichtigkeit des Radverkehrs angestrebt wird.

hh) Entwicklung von Radschnellwegen (Ziel 8)

Aus Ziel 8 des Bürgerbegehrens geht hervor, dass die Entwicklung und Umsetzung von möglichen Trassen für Radschnellwege durch die Stadt Bamberg und im Dialog mit betreffenden Nachbargemeinden angestrebt werden soll. Damit enthält Ziel 8 des Bürgerbegehrens lediglich eine Zielvorgabe in Bezug auf die Errichtung von Radschnellwegen. Darüber hinausgehende Anforderungen an Benutzungsregelungen derartiger Radschnellwege werden nicht formuliert.

Radschnellwege kennen weder das Straßenverkehrsrecht noch das Bayerische Straßen- und Wegegesetz. Unklar ist daher, ob es sich bei Radschnellwegen um eine neue Straßenkategorie handelt oder ob eine öffentliche Straße mit bestimmten Verkehrsbeschränkungen und baulichen Anforderungen geregelt werden soll. Grundsätzlich ist es nach dem geltenden Straßenrecht möglich, eine öffentliche Straße zu schaffen, die nur vom Radverkehr genutzt werden darf. Gem. § 6 Abs. 2 Satz 3 BayStrWG kann die Widmung einer Straße unter Einschränkungen vorgenommen werden. Somit ist es grundsätzlich möglich, auf einer öffentlichen Straße auch nur eine bestimmte Benutzungsart wie etwa Radverkehr zugelassen werden.

S. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Auflage 2010, Kap. 8 Rn. 6.

Demgegenüber kann im Wege einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung eine Benutzungsart nicht dauerhaft von der Nutzung der Straße ausgeschlossen werden, sofern die Widmung diese Benutzungsart ursprünglich erfasst hat (sog. Vorbehalt des Straßenrechts).

So zur Schaffung einer Fußgängerzone BVerwG, Urteil vom 19.03.1976 – VII C 71.72, NJW, 1976, 2175 (2176); ferner VGH Kassel, Urteil vom 16.04.1991 – 2 UE 2858/88, NVwZ-RR 1992, 5; OVG Lüneburg, Urteil vom 08.11.1984 – 12 A 51/83, VRS 68, 476; zum umgekehrten Fall der unzulässigen Erweiterung der Widmung durch eine verkehrsrechtliche Anordnung BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 – 7 C 27.79, BVerwGE 62, 376 (378f.); Sauthoff, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 2016, Vor §§ 1 ff. StVG, Rn. 9.

Darüber hinaus ist eine Nutzungseinschränkung unzulässig, wenn sie nicht von dem Bestehen einer Gefahrensituation und damit situationsabhängig ist, sondern auf Dauer konzipiert und sogar durch bauliche Maßnahmen umgesetzt oder unterstützt wird.

Sauthoff, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 2016, Vor §§ 1 ff. StVG Rn. 9 m.w.N.; zur Situationsbedingtheit von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen BVerwG, Urteil vom 19.03.1976 – VII C 71.72, NJW 1976, 2175 (2177).

Vor diesem Hintergrund kann die aus Ziel 8 folgende Errichtung von Radschnellwegen ausschließlich dem Bereich des Straßenrechtes zugeordnet werden.

ii) Schaffung der personellen und organisatorischen Voraussetzungen und Kommunikationsmaßnahmen (Ziele 9 und 10)

Mit Ziel 9 verfolgt das Bürgerbegehren die bestmögliche Umsetzung der zuvor genannten Zielsetzungen. Dazu soll die Stadt Bamberg entsprechende personelle und organisatorische Voraussetzungen schaffen und Fördermittel beantragen. Ziel 10 des Bürgerbegehrens ist ergänzend darauf gerichtet, dass die Stadt Bamberg mit gezielten Kommunikationsmaßnahmen die Einsicht fördert, dass alle von der Radverkehrsförderung profitieren. Mit entsprechenden Kampagnen und anderweitigen Anreizprogrammen soll auch die wirtschaftliche Bedeutung des Verkehrsmittels Fahrrad herausgestellt werden. Damit enthalten die Ziele 9 und 10 Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft der Stadt Bamberg betreffen. Aus Art. 42 Abs. 1 BayGO ergibt sich, dass die Gemeinde fachlich geeignetes Personal anzustellen hat, um einen ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte gewährleisten zu können. Die für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte erforderlichen Einrichtungen sind von der Gemeinde nach Art. 56 Abs. 2 BayGO einzurichten. Die Durchführung von Stadtmarketing zur Förderung des Radverkehrs erfordert von der Stadt Bamberg die Schaffung finanzieller Voraussetzungen. Aus Art. 83 Abs. 2

BV ergibt sich diesbezüglich, dass die Gemeinden verpflichtet sind, einen Haushaltsplan aufzustellen. Damit bewegen sich die in den Zielen 9 und 10 genannten verkehrspolitischen Bestrebungen innerhalb der der Stadt Bamberg als Gemeinde zufallenden Zuständigkeitsbereich, sodass der eigene Wirkungskreis nach Art. 18a BayGO betroffen ist.

d) Rechtsfolgen eines teilweise unzulässigen Bürgerbegehrens

Zusammenfassend sind die Ziele 2, 3, 5, 6 und 8 des Bürgerbegehrens straßenrechtlicher Natur und gehören damit zum eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg nach Art. 18a Abs. 1 BayGO. Weiterhin betreffen auch die Ziele 9 und 10 des Bürgerbegehrens örtliche Angelegenheiten und sind dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg zuzuordnen. Demgegenüber sind die Ziele 1 und 7 des Bürgerbegehrens straßenverkehrsrechtlicher Natur und können damit nicht dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg zugeordnet werden. Ziel 4 des Bürgerbegehrens betrifft die staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr. Damit ist das Bürgerbegehren in Bezug auf die Ziele 1, 4 und 7 unzulässig.

Im Falle einer nur teilweisen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bleiben die zulässigen Teile weiterhin Gegenstand des Bürgerbegehrens, wenn sie einen eigenständigen Charakter haben. Dazu ist erforderlich, dass der zulässige Teil des Bürgerbegehrens auch ohne den unzulässigen Teil sinnvollerweise Gegenstand des Bürgerbegehrens sein kann.

Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung,
Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 33 m.w.N. zur Rechtsprechung des VGH München.

Vorliegend haben die übrigen Ziele des Bürgerbegehrens auch ohne die unzulässigen Ziele 1 und 7 einen eigenständigen Charakter. Es handelt sich bei allen Zielen um verkehrspolitische Handlungsgebote, die sich an die Stadt Bamberg richten und in ihrem Gesamtziel einer für den Radverkehr günstigeren Radverkehrspolitik vereint sind. Hierbei ist es grundsätzlich möglich, die Ziele 1 und 7 des Bürgerbegehrens abzutrennen, ohne dass die übrigen Zielvorgaben und damit das Bürgerbegehren insgesamt ihren sinnvollen Inhalt verlieren.

2. Negativkatalog (Art. 18a Abs. 3 BayGO)

Nach Art. 18a Abs. 3 BayGO findet ein Bürgerentscheid über Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung nicht

statt. Dieser Negativkatalog des Art. 18a Abs. 3 BayGO stellt einen abschließende Auflistung von Ausschlussgründen dar.

Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung,
Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 13.

Das Bürgerbegehren hat keinen Gegenstand zum Inhalt, der zum Negativkatalog gehört.

3. Verstoß gegen das Koppelungsverbot (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO)

- a) Aus Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 BayGO ergibt sich, dass das Bürgerbegehren „eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung“ enthalten muss. Dennoch ist es zulässig, dass in einer Fragestellung mehrere Teilfragen oder Teilmaßnahmen aufgenommen werden. Dies gilt auch dann, wenn dem befragten Bürger trotz der verschiedenen Teilaspekten einer Fragestellung im Ergebnis nur die Möglichkeit bleibt, die Fragestellung einheitlich mit Ja oder Nein zu beantworten. Im Rahmen des in Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO enthaltenen Koppelungsverbot ist es jedoch unzulässig, sachlich nicht zusammenhängende Materien in einer Fragestellung zu koppeln.

VGH München, Beschluss vom 03.04.2009 – 4 ZB
08.2205, juris Rn. 17.

Der sachliche Zusammenhang zwischen den verschiedenen Materien einer Fragestellung beurteilt sich nach materiellen Kriterien. Hierfür ist weder die formale Verbindung im Wege einer Fragestellung noch die Verknüpfung durch ein allgemeines oder politisches Ziel ausreichend. Maßgeblich ist vielmehr, ob nach objektiver Beurteilung die jeweiligen Teilfragen bzw. Teilmaßnahmen innerlich eng zusammenhängen und eine einheitlich abgrenzbare Materie bilden.

VGH München, Urteil vom 25.07.2007 – 4 BV 06.1438,
BayVBl. 2008, 82 (84); Beschluss vom 03.04.2009 – 4 ZB
08.2205, juris Rn. 17.

Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot führt dazu, dass das Bürgerbegehren insgesamt und von Anfang an unzulässig ist. Weiterhin ist auch eine Heilung des Bürgerbegehrens durch Aufteilung in mehrere Bürgerentscheide nicht möglich, da das Koppelungsverbot bereits das Sammeln der Unterschriften erfasst.

VGH München, Urteil vom 25.07.2007 – 4 BV 06.1438,
BayVBl. 2008, 82 (84).

- b) Das hier in Frage stehende Bürgerbegehren besteht formal aus einer Fragestellung. Es wird danach gefragt, ob „die nebenstehenden 10 Ziele verkehrspolitisch vorrangig verfolgt werden sollen, damit möglichst viel davon umgesetzt werden kann“. Diese zehn Ziele enthalten jeweils eine zusammenfassende Überschrift, gefolgt von einer ausführli-

chere Beschreibung der Zielsetzung. Zwar bezieht die Fragestellung die „nebenstehenden 10 Ziele“ ausdrücklich mit ein und stellt damit zu dem gesamten Katalog der zehn Ziele einen engen sachlichen Bezug her. Fraglich ist jedoch, ob die zehn Ziele als verschiedene Teilmaßnahmen einer Fragestellung untereinander innerlich eng miteinander zusammenhängen und eine einheitlich abgrenzbare Materie bilden. Die 10 Ziele enthalten verschiedene Handlungsaufträge und -gebote, welche sich jeweils an die Stadt Bamberg richten. Die Ziele 1 bis 3 sind darauf gerichtet, die Radverkehrsführung im Stadtgebiet zu verbessern durch den Bau von weiteren Fahrradstraßen (Ziel 1), der Weiterentwicklung von Konzepten für Fahrrad-Cityrouten (Ziel 2) und der Herstellung von reinen Radverkehrsanlagen (Ziel 3). Durch die Einführung einer ständigen Polizei-Fahrradstaffel soll mehr Sicherheit für Radfahrer erreicht werden (Ziel 4). Gefährliche Kreuzungen sollen als Gefahrenquellen fortlaufend identifiziert und beseitigt werden (Ziel 5). Eine Verbesserung der Infrastruktur für Radfahrer soll durch die Einrichtung von zusätzlichen Fahrradstellplätzen im gesamten Stadtgebiet (Ziel 6), dem Wegfall von Verkehrshindernissen für Radfahrer (Ziel 7) und der Einrichtung von Trassen für Rad-schnellwege (Ziel 8) erreicht werden. Zuletzt wird angestrebt, dass die Stadt Bamberg ausreichend personelle und organisatorische Voraussetzungen schafft, um die vorgenannten Ziele bestmöglich umzusetzen (Ziel 9). Darüber hinaus soll der Radverkehr durch den Einsatz kommunikativer und tatsächlicher Anreize gefördert werden (Ziel 10).

Damit reichen die genannten Ziele zwar von der Verbesserung der Radverkehrsführung (Ziele 1 bis 3) und Radinfrastruktur (Ziele 6 bis 8) hin zur Förderung der Sicherheit des Radverkehrs (Ziele 4 und 5). Jedoch vereinen sich die vorgenannten Ziele alle unter dem Gesamtziel der Förderung des Radverkehrs im Allgemeinen, sodass eine enge innere Verknüpfung zwischen ihnen besteht. Weiterhin ordnet sich auch Ziel 9 diesem Gesamtziel unter, indem die organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen werden sollen, um die vorgenannten Ziele umsetzen zu können. Zuletzt ergibt sich auch aus Ziel 10 ein sachlicher Zusammenhang mit dem Gesamtziel Radverkehrsförderung, indem das Fahrrad als Verkehrsmittel von der Stadt Bamberg sowohl kommunikativ beworben als auch tatsächlich gefördert werden soll. Mithin bilden alle zehn Ziele des Bürgerbegehrens einen sachlichen Zusammenhang, indem sie jeweils die einheitliche und abgrenzbare Materie der Förderung des Radverkehrs in der Stadt Bamberg bezwecken. Somit liegt kein Verstoß gegen das aus Art. 18a Abs. 4 BayGO folgende Koppelungsverbot vor.

4. Verstoß gegen die sonstige Rechtsordnung

Im Rahmen einer Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind nach gefestigter Rechtsprechung des VGH München nicht nur die Voraus-

setzungen des Art. 18a Abs. 4 bis 6 BayGO, sondern umfassend die materielle Rechtmäßigkeit des Inhalts des Bürgerbegehrens zu prüfen. Dies ergebe sich zwar weder aus dem Wortlaut des Art. 18a Abs. 8 Satz 1 BayGO noch aus der Systematik der Vorschrift insgesamt. Dies gebiete jedoch eine teleologische Auslegung. Hielte man die Zulässigkeitsprüfung von Bürgerbegehren durch den Gemeinderat auf die Voraussetzungen der Art. 18a Abs. 1 bis 6 BayGO begrenzt, so müssten grundsätzlich Bürgerbegehren zum Entscheid zugelassen werden, die den Zielen der Rechtsordnung widersprüchen. Dies würde dazu führen, dass ein auf rechtswidrige Ziele gerichteter Bürgerentscheid bis zu seiner Aufhebung vollzogen werden müsste. Erst im Wege kommunalaufsichtlicher Maßnahmen wäre es möglich, den Bürgerentscheid aufzuheben. Es entspräche aber nicht der Funktion der staatlichen Aufsicht, rechtmäßige Zustände in Fällen herzustellen, in denen die Gemeindeorgane grundsätzlich selbst dazu in der Lage seien, rechtmäßige Zustände herzustellen. Zuletzt ergebe sich auch aus einer verfassungskonformen Auslegung eine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung von Bürgerbegehren. Bei der Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens handele der Gemeinderat als Organ der Gemeinde. Aus dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ergebe sich, dass die Tätigkeit der Gemeinden mit der Verfassung und den Gesetzen übereinstimmen müsse (Art. 56 Abs. 1 BayGO). Daraus folge, dass die Gemeinde dazu angehalten sei, die Übereinstimmung des Bürgerbegehrens mit der Verfassung und den Gesetzen zu überprüfen. Schließlich habe ein Bürgerentscheid gemäß Art. 18a Abs. 13 Satz 1 BayGO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses, sodass die Fragestellung eines Bürgerbegehrens – ebenso wenig wie ein Beschluss des Gemeinderats – auf ein rechtswidriges Handeln gerichtet sein dürfe.

VGH München, Urteil vom 21.03.2012 – 4 B 11.221, DVBl. 2012, 698 Rn. 24; Urteil vom 10.12.1997 – 4 B 97.90, NVwZ-RR 1999, 141 (142 f.); Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392, BayVBl. 1998, 209 (210); Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 32; Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 12. Auflage 2007, Rn. 189.

a) Verstoß gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 BayGO)

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die geplante Maßnahme gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß Art. 61 Abs. 2 Satz 1 BayGO verstößt. Ein Verstoß gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit liegt dann nicht vor, wenn die Gemeinde die vom Bürgerbegehren angestrebten Maßnahmen auch selbst und ohne Verletzung dieser Grundsätze beschließen und durchführen könnte. Ein rechtswidriges Handeln liegt erst dann vor, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist.

Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung,
Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 33.

Aus den Zielen des Bürgerbegehrens ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass ihre Durchführung die Stadt Bamberg zu unvernünftigen Wirtschaften mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln anhalten würde. Dies gilt auch für Ziel 9 des Bürgerbegehrens, nach dem die Stadt Bamberg die personellen und organisatorischen Voraussetzungen zum Zwecke einer bestmöglichen Umsetzung aller Ziele des Bürgerbegehrens schaffen soll. Dass die Stadt Bamberg damit zu zusätzlichen Haushaltsausgaben verpflichtet wird, steht außer Frage. Dass damit zugleich auch die Grundsätze vernünftigen Wirtschaftens verletzt werden, ist dagegen – auch im Hinblick auf die zurückhaltende Rechtsprechung – nicht belegbar.

Im Übrigen enthält Ziel 9 des Bürgerbegehrens ausdrücklich die Pflicht der Stadt Bamberg, sich konsequent um für den Radverkehr ausgeschriebene Fördermittel zu bewerben. Dabei werden die Kosten für die umzusetzenden Baumaßnahmen auf das Erforderliche Minimum reduziert. Damit verstößt das Bürgerbegehren insgesamt nicht gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach Art. 61 Abs. 2 Satz 1 BayGO.

b) Verstoß gegen Bundesrecht

Zu prüfen ist, ob die zehn verkehrspolitischen Ziele des Bürgerbegehrens jeweils mit höherrangigem Recht, insbesondere der Straßenverkehrs-Ordnung, im Einklang stehen.

aa) Einrichtung von Fahrradstraßen (Ziel 1)

Ziel 1 des Bürgerbegehrens fordert eine Mindesteinrichtungspflicht der Stadt Bamberg für Fahrradstraßen. Die Auslegung des Ziels 1 hat bereits ergeben, dass es hierbei mit der Einrichtung von Fahrradstraßen nicht um die Förderung straßenbaulicher Maßnahmen geht. Vielmehr ist mit der Einrichtung die Beschränkung des allgemeinen Fahrzeugverkehrs auf öffentlichen Straßen durch Ausweisung als Fahrradstraße (Zeichen 244.1 und 244.2) gemeint (s. unter 1., b), aa)).

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO steht die Möglichkeit einer Verkehrsbeschränkung öffentlicher Straßen im Ermessen der Straßenverkehrsbehörden, sofern hierfür Gründe der Sicherheit und Ordnung sprechen. Grundsätzlich dient die Ausweisung von Fahrradstraßen der Sicherheit des Radverkehrs. Darüber hinaus bedarf es aber einer konkreten Gefahr für die Sicherheit der Radfahrer.

St. Rspr., s. etwa BVerwG, Beschluss vom 12.09.1995 – 11 B 23/95, NJW 1996, 333 m.w.N.; Urteil vom 13.12.1979 – 7C 46.78, BVerwGE 59, 221 (228); Steiner,

in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht,
2016, § 45 StVO Rn. 17.

Das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die Sicherheit des Radverkehrs beurteilt sich nach sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass eine zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt. Damit ist nicht erforderlich den Nachweis eines jederzeit möglichen Schadeneintritts zu bringen, sondern es genügt, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Darüber hinaus ist die Annahme einer die Anordnung rechtfertigenden konkreten Gefahr nicht bereits dann ausgeschlossen, wenn zu bestimmten Zeiten der Eintritt eines Schadens unwahrscheinlich ist.

BVerwG, Beschluss vom 12.09.1995 – 11 B 23/95, NJW 1996, 333; VGH Mannheim, Urteil vom 22.06.2016 – 5 S 515/14, juris Rn. 39.

Soweit § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO für Beschränkungen des fließenden Verkehrs darüber hinaus besondere Anforderungen stellt, findet die Vorschrift ausdrücklich keine Anwendung auf die Ausweisung von Fahrradstraßen. Damit ist auch ein Rückgriff auf § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, nach dem Verkehrszeichen nur angeordnet werden dürfen, wo dies aufgrund besonderer Umstände geboten ist, ausgeschlossen.

So zutreffend VGH Mannheim, Urteil vom 22.06.2016 – 5 S 515/14, juris Rn. 52; OVG Lüneburg, Urteil vom 18.07.2006 – 12 LC 270/04, NJW 2007, 1609 (1612).

Ziel 1 des Bürgerbegehrens zur Errichtung von Fahrradwegen wird losgelöst von der Vorlage einer konkreten Gefahr für den Radverkehr aufgestellt. Zwar erfolgt der Verweis auf bestimmte Bereiche im Stadtgebiet von Bamberg, in denen die Zielumsetzung in bevorzugter Weise erfolgen soll, nämlich im Innenstadtbereich, Nebenstraßen, in Wohngebieten und vor Schulen. Jedoch handelt es sich dabei lediglich um eine allgemeine Aufzählung von mehr oder weniger abstrakt-generell gefährlichen Straßenbereichen, die in keiner Hinsicht eine situationsbezogene konkrete Gefahr beschreiben.

Weiterhin wird die Errichtung von Fahrradstraßen an einen bestimmten Zeitablauf geknüpft, indem ab einschließlich 2018 bis mindestens 2020 pro Jahr zehn Kilometer Fahrradstraßen eingerichtet werden sollen. Damit bestimmt letztlich der Zeitablauf und nicht eine jeweilige Gefahrenprognose über die Einrichtung von Fahrradstraßen. Das Abstellen auf einen bestimmten Zeitablauf wäre nur dann unproblematisch, wenn bereits im Zeitpunkt des Bürgerentscheids eine sichere Prognose dahingehend gewagt werden kann, dass für die zehn Kilometer jährlich zu errichtende Fahrradstraßen konkrete Gefahrenlagen eintreten werden. In diesem Zusammenhang kommen nach Nr. 1 zu Zeichen 244.1 und 244.2 VwV-StVO Fahrradstraßen nur in Betracht, wenn der Radverkehrs die vorherrschende Verkehrsart ist oder die alsbald zu erwarten ist. Weiterhin

soll nach Nr. 2 zu Zeichen 244.1 und 244.2 VwV-StVO auf Fahrradstraßen nur ausnahmsweise anderer Fahrzeugverkehr zugelassen werden, sodass die Bedürfnisse des Kraftfahrzeugverkehrs bei einer Ausweisung ausreichend zu berücksichtigen sind. Dies macht die Prüfung alternativer Verkehrsführungen erforderlich. Damit erfordert die Ausweisung von Fahrradstraßen ein umfassendes straßenübergreifendes Konzept. Die situationsunabhängige Zielvorgabe des Ziels 1 verstößt daher gegen § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO.

bb) Weiterentwicklung der Fahrrad-Cityrouten (Ziel 2)

Gegen die von Ziel 2 des Bürgerbegehrens angestrebte Weiterentwicklung des Konzepts von Fahrrad-Cityrouten im Wege von baulichen Maßnahmen durch die Stadt Bamberg bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme eines Verstoßes gegen Bundesrecht.

cc) Errichtung von Fahrradstraßen oder Radverkehrsanlagen an Hauptverkehrsstraßen (Ziel 3)

Ziel 3 des Bürgerbegehrens regelt die Herstellung und die Anforderungen an Radverkehrsanlagen zum Schutz von Radfahrenden an vielbefahrenen Hauptverkehrsstraßen. Diesbezüglich wird ebenso wie bei Ziel 1 des Bürgerbegehrens eine Zielvorgabe nach Zeitablauf formuliert, indem ab einschließlich 2018 pro Jahr zwei Kilometer beiderseits verlaufende, zwei Meter breite, reine Radverkehrsanlagen mit einem Puffer von einem Meter zu parkenden Kraftfahrzeugen hergestellt werden sollen. Dadurch wird mit dem Ziel 3 im Kern die Errichtung eigenständiger Fahrradstraßen angestrebt, deren Bereitstellung dem Straßenrecht unterliegt. Ein etwaiger Verstoß gegen Vorschriften der Straßen-Verkehrsordnung ist bei Errichtung von Radverkehrsanlagen nicht ersichtlich.

dd) Ahndung von Verkehrsverstößen und Einrichtung einer Polizei-Fahrradstaffel (Ziel 4)

Eine Prüfung der Einrichtung einer ständigen Polizei-Fahrradstaffel durch die Stadt Bamberg, wie es vom Ziel 4 des Bürgerbegehrens bezweckt wird, berührt Bundesrecht nicht.

ee) Umgestaltung gefährlicher Kreuzungen und Errichtung von Fahrrad-Parkplätzen (Ziele 5 und 6)

Die nach Ziel 5 des Bürgerbegehrens angestrebte Umgestaltung von Kreuzungen zur Vermeidung von Unfallrisiken für Radfahrende steht mit der Straßenverkehrs-Ordnung im Einklang. Weiterhin sind auch keine Widersprüche ersichtlich in Bezug auf die unter

Ziel 6 des Bürgerbegehrens angestrebte Errichtung von 5000 zusätzlichen Fahrradparkplätzen bis zum Jahr 2025.

ff) Schaffung von sog. „Grünen Wellen“ (Ziel 7)

Die durch Ziel 7 des Bürgerbegehrens angestrebte Einrichtung einer sog. „Grünen Welle“ ab einschließlich 2018 für die gesamte Länge einer Fahrrad-Cityroute verstößt nicht gegen die Vorgaben der Straßenverkehrs-Ordnung. Aus dem Bundesrecht ergeben sich keine Vorgaben dahingehend, wie lange die Grünphasen bei Lichtzeichenanlagen zu dauern haben.

S. BGH, Urteil vom 15.03.1990 – III ZR 149/89, NVwZ 1990, 898.

Hierbei handelt es sich um eine Frage der Verkehrslenkung. Aus den „Richtlinien für Lichtsignalanlagen“ vom 02.12.2015 (RiLSA 2015) ergibt sich nichts Abweichendes. Die Richtlinie regelt unter II. nur die allgemeinen Anforderungen für die Regelung des Verkehrs durch Lichtzeichen und unter III.2 speziell für Radfahrer. Ausführungen zu einer sog. „Grünen Welle“ sind nicht enthalten. Damit liegt mit Ziel 7 kein Verstoß gegen Bundesrecht vor.

gg) Entwicklung von Radschnellwegen (Ziel 8)

Die in Ziel 8 des Bürgerbegehrens vorgesehene Entwicklung der Trassenführung für Radschnellwege bis Ende des Jahres 2018 und deren Umsetzung bis zum Ende des Jahres 2020 stehen nicht im Widerspruch zur Straßenverkehrs-Ordnung. Im Rahmen der Straßenverkehrs-Ordnung ist es zudem zulässig, im Wege der Widmungsbeschränkung den Verkehr auf öffentlichen Straßen auf den Radverkehr zu beschränken. In diesem Fall gelten für die Radfahrer die allgemeinen Verkehrsregeln, insbesondere § 2 Abs. 4 StVO.

hh) Schaffung der personellen und organisatorischen Voraussetzungen und Kommunikationsmaßnahmen (Ziele 9 und 10)

Anhaltspunkte für einen Verstoß der Ziele 9 und 10 des Bürgerbegehrens gegen Bundesrecht sind nicht ersichtlich. Die Forderung, im Rahmen des Stadtmarketing zukünftig auf das Bewerben von Anreizprogrammen für den motorisierten Individualverkehr zu verzichten, unterfällt dem Selbstgestaltungsrecht der Gemeinde. Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung stehen nicht entgegen.

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Das Bürgerbegehren ist formell rechtmäßig.
2. Das Bürgerbegehren ist auch weitgehend materiell rechtmäßig. Bedenken bestehen nur in Hinblick auf die verkehrspolitischen Ziele 1, 4 und 7 des Bürgerbegehrens. Beide Ziele sind der Materie des Straßenverkehrsrechts zuzuordnen und gehören daher nicht dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Bamberg nach Art. 18a Abs. 1 BayGO an. Entsprechendes gilt für Ziel 4 des Bürgerbegehrens, das sowohl das Straßenverkehrsrecht als auch die staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr betrifft. Ziel 1 des Bürgerbegehrens steht des Weiteren im Widerspruch zu § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, da die geplante Mindesteinrichtungspflicht von Fahrradstraßen durch die Stadt Bamberg situationsunabhängig sein soll.
3. Die übrigen verkehrspolitischen Ziele 2, 3, 5, 6, 8, 9 und 10 des Bürgerbegehrens begegnen keinen rechtlichen Bedenken und bilden einen sinnvollen Gegenstand des Bürgerbegehrens. Die unzulässigen Ziele 1, 4 und 7 des Bürgerbegehrens können daher abgetrennt werden, ohne dass die übrigen verkehrspolitischen Ziele im Zusammenhang mit der Fragestellung des Bürgerbegehrens ihre Zulässigkeit einbüßen. Insoweit ist das Bürgerbegehren zuzulassen.

Berlin, den 07.09.2017

Dr. Gernot Schiller

**Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
(GO)**

Vom 22. August 1998

Art. 18a ^[1] Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann beschließen, daß über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) ¹Das Bürgerbegehren muss bei der Gemeinde eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(5) ¹Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindebürger sind. ²Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Gemeinde zum Stand dieses Tages anzulegende Bürgerverzeichnis maßgebend.

(6) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v.H.,

bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v.H.,

bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v.H.,

bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v.H.,

bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v.H.,

bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 v.H.,

mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 v.H.

der Gemeindebürger unterschrieben sein.

(7) *[aufgehoben]*

(8) ¹Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. ²Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(9) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.

(10) ¹Der Bürgerentscheid ist an einem Sonntag innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern. ²Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. ³Stimmberechtigt ist jeder Gemeindebürger. ⁴Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) ¹Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuß gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuß zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden.

²Stimmberechtigt ist jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindebürger. ³Das Bürgerbegehren ist beim Bezirksausschuß zur Weiterleitung an den Stadtrat einzureichen. ⁴Die Vorschriften der Absätze 2 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

(12) ¹Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden

bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 v.H.,

bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v.H.,

mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v.H.

der Stimmberechtigten beträgt. ²Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. ³Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). ⁴Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. ⁵Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(13) ¹Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats. ²Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat.

(14) ¹Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. ²Für einen Beschluss nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 13 Satz 2 entsprechend.

(15) ¹Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. ²Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekanntzumachen.

(17) ¹Die Gemeinden können das Nähere durch Satzung regeln. ²Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf nicht eingeschränkt werden.

(18) Art. 3a des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

^[1] Art. 18a Abs. 2, Abs. 5 Sätze 1 und 2 geänd., Abs. 4 und 6 neu gef., Abs. 7 aufgeh., bish. Abs. 9 wird Abs. 8 und neu gef., Abs. 9 eingef., Abs. 10 Satz 1, Abs. 11 Satz 3 neu gef., Abs. 12 Satz 1 letzter Halbs. und Sätze 3 bis 5 angef., Abs. 13 Satz 2 neu gef., Abs. 14 bish. Wortlaut wird Satz 1, Satz 2 angef., Abs. 15 Satz 1 und Abs. 16 geänd., Abs. 17 angef. durch G v. 26. 3. 1999 (GVBl. S. 86); Abs. 18 angef. mWv 1. 2. 2003 durch G v. 24. 12. 2002 (GVBl. S. 962); Abs. 10 Satz 1 geänd. mWv 1. 9. 2006 durch G v. 26. 7. 2006 (GVBl. S. 405).

Art. 18a: Text gilt seit 01.09.2006

Stadt Bamberg

I. Schreiben an:

Initiative Radentscheid Bamberg
c/o Lebenswertes Bamberg e.V.
Graf-Arnold-Straße 27
96049 Bamberg

ORDNUNGSAMT
Rathaus
Maximiliansplatz 3
96047 Bamberg

www.bamberg.de

Sparkasse Bamberg
BLZ 770 500 00
Konto-Nr: 18

| | | | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|---------------------|
| Aktenzeichen Amt 30 - Fb/Be | Auskunft erteilt Frau Feldbauer | Zimmer-Nr. 123 | Telefon (0951) 87-1260 | Telefax 87-1979 | Datum 12.09.2017 |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|---------------------|

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 01.09.2017 haben Herr Hader und Herr Irmisch bei Herrn Berufsm. Stadtrat Hinterstein im Auftrag ihrer Initiative Antrag auf ein Bürgerbegehren bei der Stadt Bamberg gestellt.

Als nächsten Schritt wird die Verwaltung die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens prüfen, damit der Stadtrat in seiner Sitzung am 27.09.2017 darüber entscheiden kann.

Gemäß § 5 Abs. 3 der Bürgerbegehrensatzung der Stadt Bamberg darf ich Sie schon jetzt darüber informieren, dass von den eingereichten ca. 8.750 Unterschriften 6.645 gültig abgegeben wurden. Das Kriterium aus Art. 18a Abs. 6 der Gemeindeordnung (GO) ist damit erfüllt.

Leider ist es mir nicht möglich, Ihnen die exakte Anzahl der Unterschriften insgesamt mitzuteilen. Unsere EDV-Fachanwendung registriert nur die gültig abgegebenen Unterschriften. Ist eine Unterschrift ungültig, weil z.B. der Unterzeichner gar nicht oder nur mit Nebenwohnsitz in Bamberg wohnt, so ist er auch nicht im Bürgerverzeichnis hinterlegt und es gibt keinen Datensatz, mit dem das ungültig Votum verbunden werden kann.

Nach unserer Schätzung sollten es jedoch ca. 8.750 Unterschriften insgesamt gewesen sein.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Christine Feldbauer
Amtsleiterin

Öffnungszeiten:
MONTAG bis FREITAG
8.00 Uhr - 12.00 Uhr