

**Rechtliche Stellungnahme
zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Initiative
„Radentscheid 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 beigelegte Unterschriftenliste enthält nach Angaben der Stadt Bamberg 6.645 gültige Unterschriften.

Die Initiative unterhält eine Homepage im Internet (www.radentscheid-bamberg.de), die Informationen rund um das Bürgerbegehren enthält und auf der die Unterschriftenliste abrufbar ist (unter dem Link „Jetzt noch unterschrieben“). Ferner findet sich dort unter dem Link „Nachbarn“ ein Schreiben der Initiative, in der Nachbarn zur Unterschrift des Radentscheids aufgefordert werden. Für weitere Unterschriftenliste wird auf die Homepage und die dortige Download-Möglichkeit verwiesen. Auf der Homepage werden im Rahmen des Links „FAQ (Häufige Fragen)“ u.a. folgende Aussagen getroffen:

- „Kaum ein baulicher Radweg im Bamberg entspricht heutigen Sicherheitsstandards.“
- „Auch die Bauweise vieler Kreuzungen stellt eine erhebliche Gefahr für Radfahrende dar.“
- „Als Konsequenz einer guten Fahrradinfrastruktur werden weniger Wege mit dem Auto zurückgelegt, was automatisch zu weniger Autoverkehrsaufkommen führt. Damit trägt der Ausbau der Fahrradinfrastruktur sogar zu einer Verbesserung des Autoverkehrs bei.“
- „Bamberg verfügt über mehrere Parkhäuser in der Innenstadt, welche äußerst selten voll ausgelastet sind. Jeder, der einen Parkplatz sucht, findet also auch einen.“
- „Die Radverkehrsstrategie der Stadt Bamberg sieht seit 2012 Ausgaben von 5 Euro pro Jahr und Einwohner für Radverkehrsinfrastruktur vor. Dem wurde bisher in keinem Jahr Rechnung getragen, denn in der Regel betrugen die Ausgaben in Bamberg ca. 70 Cent/Jahr/Einwohner. Die Stadt Bamberg hat also ein erhebliches Defizit aufzuarbeiten.“
- „Jedes Jahr gibt es viele Unfälle mit Beteiligung Radfahrender in Bamberg, sehr häufig auf Grund einer unübersichtlichen Infrastruktur. Seit 2012 steigen auch die Unfallzahlen von Radfahrenden und befanden sich 2015 mit einer Steigerung um 20% zu 2012 auf dem höchsten Stand seit vielen Jahren.“

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 Kurzzu-

sammenfassung 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; Widtmann/Graser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Dez. 2015, Art. 18a Rn. 22.

Als nicht entscheidungsrelevante Begründungsmängel können Unvollständigkeiten, Ungenauigkeiten oder Fehlangaben bei (kommunal-)politisch unstreitigen 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 Pressemitteilung 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 „Grünpfad 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 Initiative 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), Gemeindebürger als Unterzeichner (Art. 18a Abs. 5 BayGO), Quorum (Art. 18a Abs. 6 BayGO)

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 Gemeindebürger nach Art. 18a Abs. 5 und 6 BayGO ist nach Angaben der Stadt Bamberg formal erreicht.

Problematisch ist allerdings, ob die geleisteten Unterschriften in rechtmäßiger Weise, d.h. ohne unzulässige Beeinflussung durch die Initiative, erreicht worden sind. Nach der bereits unter 3. zitierten Rechtsprechung des VGH München können die Gemeindebürger nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den mit den Unterschriftslisten vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden, mit anderen Worten ihre Unterschrift auf der Grundlage unrichtiger Tatsachendarstellungen leisten. Es spricht Einiges dafür, dass dieses Täuschungs- und Irreführungsverbot auf die Selbstdarstellung der Initiative auf ihrer Homepage im Internet übertragbar ist. Hierfür spricht der Umstand, dass der VGH München für das Täuschungs- und Irreführungsverbot an die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Volksgesetzgebung angeknüpft hat. Der Verfassungsgerichtshof hat im Zusammenhang mit der Heilung von Mängeln des Volksbegehrens insoweit ausgeführt:

„Eine Heilung des Mangels durch Nachschieben inhaltlich zureichender Gründe ist in dieser Verfahrenssituation ausgeschlossen. Ihre Zulassung hätte zur Folge, dass die Unterstützerunterschriften dem Gegenstand des Volksbegehrens nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit zugeordnet werden könnten, da sie von den Stimmberechtigten möglicherweise auf Grund anderer Vorstellungen geleistet worden sind (vgl. VerfGH 29, 244/255; 47, 265/273; 47, 276/313). Die Unterstützerunterschriften nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG sind mit dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens, für den sie konkret geleistet wurden und der den Gegenstand des Verfahrens bildet, untrennbar verbunden; dies kann rückwirkend nicht mehr geändert werden. Eine inhaltliche Korrektur von Gesetzentwurf und Begründung mit dem Ziel der Berücksichtigung der gegenwärtigen Rechtslage durch die dargestell-

ten weitreichenden Änderungen würde den sachlichen Gegenstand des Verfahrens verändern und die Unterstützerunterschriften als Grundlage des Volksgesetzgebungsverfahrens vom weiteren Verfahren abkoppeln. Dies ist nicht zulässig.“

VerfGH München, Entscheidung vom 13.04.2000 – Vf. 4-IX-00, NVwZ-RR 2000, 737 (742).

Hieraus wird deutlich, dass schon beim Sammeln der Unterstützerunterschriften eine Irreführung oder Täuschung der Gemeindebürger ausgeschlossen werden muss, damit die Unterstützer nicht falsche Vorstellungen von den Zielen und der Berechtigung des Bürgerbegehrens haben. Dabei dürfte das gesamte Verhalten der Initiatoren eines Bürgerbegehrens relevant sein, sofern dieses mit der Unterschriftensammlung im Zusammenhang steht.

Vorliegend hat die Initiative bewusst auf ihrer Homepage zur Unterstützung ihres Bürgerbegehrens aufgerufen und dort auch die Unterschriftenliste zum Download bereitgestellt. Damit war es nicht nur ausgeschlossen, sondern sogar beabsichtigt, dass sich interessierte Stadtbürger auf der Homepage über die Ziele des Bürgerbegehrens informieren und sodann ggf. mit ihrer Unterschrift das Bürgerbegehren unterstützen. Demnach unterliegen auch die Inhalte der Homepage dem Täuschungs- und Irreführungsverbot.

Die Inhalte der Homepage verstoßen in mehrfacher und entscheidungserheblicher Weise gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot mit der Folge, dass die geleisteten Unterschriften trotz ihrer formalen Gültigkeit nicht rechtswirksam sind und es daher an einem Erreichen des Quorums fehlt:

Kernanliegen der Initiative ist es, die aus ihrer Sicht von Seiten der Politik und der Stadtverwaltung bislang nur unzureichend umgesetzte Förderung des Radverkehrs im Stadtgebiet zu beschleunigen. Der Eindruck, die Umsetzung einer fahrradfreundlichen Politik werde behindert, ist zwar tendenziös, als Mittel des Meinungskampfs für sich genommen aber nicht unzulässig. Er wird aber auf falsche Tatsachenbehauptungen gestützt, die insgesamt zu einer irreführenden Darstellung der bisherigen Radverkehrspolitik führen.

Die Aussage „Kaum ein baulicher Radweg entspricht heutigen Sicherheitsstandards“ ist unzutreffend. Die in Bamberg vorhandenen Radwege entsprechen dem einschlägigen technischen Regelwerk der „Empfehlungen für Radverkehrsanlagen“ (ERA 2010), auf die in der VwV-StVO ausdrücklich verwiesen wird. Dort wird zwar eine Regelbreite von 2 m empfohlen. Radwege, die eine geringere Breite aufweisen, stellen aber keinen Verstoß gegen Sicherheitsstandards dar. Die ERA 2010 sieht an Engstellen die Möglichkeit von Abweichungen vor, ohne dass die Verkehrssicherheit der Radfahrer zwin-

gend beeinträchtigt wird, solange eine Mindestbreite gewahrt wird. Dass die Benutzung durch mehrspurige Lastenfahräder und Fahrräder mit Anhänger auf schmalere Radwegen zu Problemen führen kann, ist unerheblich. Wie Nr. 23 zu § 2 VwV-StVO zeigt, wird für die lichte Breite von Radwegen ein einspuriges Fahrrad zugrunde gelegt.

Eine falsche Tatsachenbehauptung liegt in der Aussage der Initiative, die Radverkehrsstrategie der Stadt Bamberg sehe seit 2012 Ausgaben von 5 EUR pro Jahr und Einwohner für die Radverkehrsinfrastruktur vor. Dem sei bisher in keinem Jahr Rechnung getragen worden, denn in der Regel hätten die Ausgaben in Bamberg ca. 70 Cent/Jahr/Einwohner betragen. Die hierauf beruhende Wertung, die Stadt Bamberg habe ein erhebliches Defizit aufzuarbeiten, ist daher irreführend. Die Radverkehrsstrategie, die vom Stadtrat 2012 beschlossen worden ist, sieht als verbindliche Vorgabe den Einsatz von 5 EUR pro Einwohner und Jahr nicht vor. Vielmehr ist in der Sitzungsvorlage Nr. VO/2012/0087-61 des Stadtplanungsamtes vom 19.03.2012 für den Umweltsenat eine solche Kostengröße lediglich als „Orientierung“ an Zielvorgaben anderer Städte genannt worden. Dass sich die Stadt Bamberg zu solchen jährlichen Investitionen verbindlich verpflichtet hätte, ist nicht ersichtlich. Zudem ist die Darstellung der Initiative nicht nachvollziehbar, dass bislang von der Stadt Bamberg nur 70 Cent pro Einwohner und Jahr investiert werde. Im Haushalt der Stadt Bamberg ist derzeit eine Haushaltsstelle „Radverkehrsförderung“ in Höhe von jährlich 50.000,00 EUR enthalten. Bei rund 70.000 Einwohnern ergibt sich der von der Initiative errechnete Wert von 70 Cent pro Einwohner. Diese Angabe ist insoweit irreführend, als die Haushaltsstelle nicht die gesamten jährlichen Investitionen der Stadt Bamberg in die Förderung des Radverkehrs umfasst. Von dieser Haushaltsstelle werden etwa nicht erfasst Aufwendungen für die Reinigung und den Winterdienst (erfasst vom Sach- und Personalhaushalt beim EBB Entsorgungs- und Baubetrieb der Stadt Bamberg) oder für die Errichtung von Fahrradinfrastruktur im Rahmen von Baumaßnahmen, die den gesamten Straßenraum betreffen (erfasst von einer eigenen Haushaltsstelle, z.B. bei den Brückenbaumaßnahmen Löwenbrücke und Luitpoldbrücke, Umbau Regensburger Ring, Kronacher Straße, Siechenstraße und Brückenstraße). Die Haushaltsstelle „Radverkehrsförderung“ besagt demnach nichts darüber, in welcher Höhe die Stadt jährlich Aufwendungen zur finanziellen Förderung des Radverkehrs tätigt. Ein Beleg für Umsetzungsdefizite existiert nicht.

Soweit die Initiative eine „Umschichtung“ von „Geld für Verkehrsplanung und entsprechende bauliche Maßnahmen“ „zu Gunsten von Radverkehrsförderung und Radverkehrssicherheit“ fordert, ist dies irreführend und suggeriert, man könne die anfallenden Kosten für die Umsetzung des Bürgerbegehrens durch eine Umwidmung von Haushaltsmitteln für Verkehrsmaßnahmen decken. Der Etat für „Straßenbaumaßnahmen, Beleuchtung“ beträgt derzeit rd. zwischen 1,5 und 3 Mio. EUR. Damit könnte bei einer

vollständigen Umwidmung ein Kreuzungsumbau, nicht aber der durch Ziel 5 des Bürgerbegehrens vorgegebene Umbau von drei Kreuzungen pro Jahr finanziert werden. Eine Finanzierung der anderen Ziele des Bürgerbegehrens scheidet erst Recht aus. Hinzu kommt, dass der Verkehrsetat zu einem großen Teil gebunden ist (z.B. sächlicher Aufwand, Betriebsaufwand, Personalaufwand, Erfüllung von Verkehrssicherungspflichten etc.) und damit eine Umschichtung insoweit ausscheidet.

Die Aussage der Initiative, jedes Jahr gebe es viele Unfälle mit Beteiligung Radfahrender in Bamberg, sehr häufig auf Grund einer unübersichtlichen Infrastruktur und seit 2012 stiegen die Unfallzahlen von Radfahrenden und befänden sich 2015 mit einer Steigerung um 20% zu 2012 auf dem höchsten Stand seit vielen Jahren, ist zumindest irreführend. Laut Angaben auf der Homepage der Initiative betrugen die Unfälle mit Radfahrerbeteiligung 2015 204 Fälle gegenüber 166 Fälle im Jahr 2012, woraus sich ein Anstieg von rd. 20 % errechnet. Die Zahlen stammen aus dem Statistischen Jahrbuch der Stadt Bamberg 2015 und sind demnach richtig. Die von der Initiative hergestellte Verbindung mit einer „unübersichtlichen Infrastruktur“ als Unfallursache ist aber spekulativ und weder durch statistische Daten noch durch polizeiliche Erfahrungswerte belegt. Dies gilt auch für die weitere Aussage der Initiative, die Bauweise vieler Kreuzungen berge eine erhebliche Gefahr für Radfahrer. Die interne Unfallauswertung 2016 zeigt, dass die Ursachen für Verkehrsunfälle mit Beteiligung von Radfahrern an den Unfallschwerpunkten im Stadtgebiet vielfältiger Natur sind. Dass eine unübersichtliche Bauweise ein Hauptgrund der Radunfälle ist, wie die Initiative suggeriert, wird nicht im Ansatz belegt. Vielmehr kommen auch Regelverstöße der Radfahrer (z.B. Rotverstöße, die Nutzung des Radweges in falscher Richtung oder Kollisionen mit Fußgängern) regelmäßig vor. Dies deckt sich auch mit polizeilichen Erfahrungswerten. Bloße Unfallzahlen lassen keinen Rückschluss auf den Zustand oder gar die Mitursächlichkeit der Infrastruktur zu, sondern geben allenfalls Anlass zu weiteren Untersuchungen (s. Nr. 1 ff. zu § 44 VwV-StVO). Dies gilt auch und gerade an sog. Unfallhäufungsstellen, d.h. an Stellen, an denen innerhalb eines Jahres mindestens vier Unfälle gleichen Unfalltyps (ohne Kleinunfälle) oder innerhalb von drei Jahren fünf oder mehr Verkehrsunfälle mit Personenschaden oder drei oder mehr Verkehrsunfälle mit schwerem Personenschaden polizeilich aufgenommen werden.

Die Aussage der Initiative, der durch das Bürgerbegehren bezweckte Ausbau der Fahrradinfrastruktur bezwecke eine Verbesserung des Autoverkehrs, ist irreführend. Die Initiative übersieht, dass etwa die nach Ziel 3 des Bürgerbegehrens geforderte Anlage von Radverkehrsanlagen im Ergebnis aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse in der historischen Innenstadt oftmals entweder zu Lasten des fließenden Verkehrs (Wegfall einer Richtungsfahrbahn oder eines Busstreifens) oder des ruhenden Verkehrs (Wegfall

von Anwohnerparkplätzen) führen wird. Da ausdrücklich die Anlage nicht zu Lasten des ÖPNV erfolgen darf, wird regelmäßig auf Richtungsfahrbahnen (z.B. Abbiegespuren in Kreuzungsbereichen, Einbahnstraßenregelung) verzichtet werden müssen, zumal auch die Pflicht zur Schaffung von sog. „protected bike lanes“ zusätzlichen Platzbedarf verursacht. Da das Ziel auf eine „flächendeckende“ Ausstattung aller Hauptverkehrs- und Sammelstraßen im Stadtgebiet gerichtet ist, wird es zu nur schwer abschätzbaren nachteiligen Folgen für den innerstädtischen Verkehr besonders zu den Spitzenzeiten kommen. Die von der Initiative prognostizierte Reduzierung der Kraftfahrzeuge wird dadurch mindestens wieder ausgeglichen, so dass eine Verbesserung für den Autoverkehr nicht ersichtlich ist.

Auch die Aussage, dass jeder, der für sein Kraftfahrzeug einen Parkplatz sucht, einen findet, ist irreführend. Damit wird suggeriert, der Wegfall der Anwohnerparkplätze durch Verwirklichung des Ziels 3 des Bürgerbegehrens werde durch das Parkplatzangebot in den vorhandenen Parkhäusern der Innenstadt ausgeglichen. Dies verkennet, dass Anwohner einen Parkplatz für ihr Kraftfahrzeug wohnungsnah suchen und der Wegfall der Anwohnerparkplätze sich nicht nur auf die Innenstadt beschränken wird. Verschwiegen wird auch, dass die Nutzung von Parkhäusern zu deutlich höheren Kosten für die Anwohner führen wird und daher kein adäquates Ausweichmittel ist. Die Zielverwirklichung wird zu einem Parkplatzproblem der Anwohner führen, das von der Initiative verharmlost wird.

Die genannten falschen bzw. irreführenden Tatsachenbehauptungen sind geeignet, bei den Unterstützern den Eindruck zu erwecken, die Radwegeinfrastruktur in Bamberg sei stark defizitär, müsse gegenüber dem Autoverkehr begünstigt werden und die Verwaltung sei nicht gewillt, dies zu ändern. Damit wird über entscheidungserhebliche Details, nämlich das Vorliegen von Defiziten, getäuscht. Inwieweit über die Begründung hinaus das Täuschungs- und Irreführungsverbot auch für sonstige Selbstdarstellungen der Initiatoren des Bürgerbegehrens gilt, ist in der Rechtsprechung bislang nicht im Ansatz geklärt. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass ein Verwaltungsgericht die von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen nur auf die nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO ausdrücklich geforderte Begründung bezieht und sonstige Tätigkeiten der Initiatoren des Bürgerbegehrens für rechtlich irrelevant hält.

5. Zwischenergebnis

Es spricht Einiges dafür, dass das eingereichte Bürgerbegehren bereits formell rechtswidrig ist. Es besteht insoweit aber aufgrund fehlender belastbarer Rechtsprechung ein

Prozessrisiko, das sich vermeiden lässt, wenn der Stadtrat trotz dieser Bedenken das Bürgerbegehren zulässt.

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 Wirkungskreises der Stadt betreffen (s. unter 1.). Ferner darf es keinen ausgeschlossener 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 Wirkungskreises des Gemeinde (Art. 18a Abs. 1 BayGO)

a) Reichweite des eigenen Wirkungskreises

Nach Art. 18a Abs. 1 BayGO können die Gemeindebürger nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen. Eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises 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 Straßenbaulastträgerin der öffentlichen Straßen ist. Bei dem Vollzug des Straßenverkehrsrechts handelt es sich dagegen um einen der Gemeinde übertragenen Wirkungskreis.

Widtmann/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 sollen. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugedachten 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 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 Angelegenheit 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 Angelegen-

heiten 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 Fahrradbügeln 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.

gen. 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 Bayrische 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, 4 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, 4 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 ausführlicheren 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 vorge-nannten 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 in-nere Verknüpfung zwischen ihnen besteht. Weiterhin ordnet sich auch Ziel 9 diesem Gesamtziel unter, indem die organisatorischen und personellen Voraussetzungen ge-schaffen werden sollen, um die vorgenannten Ziele umsetzen zu können. Zuletzt ergibt sich auch aus Ziel 10 ein sachlicher Zusammenhang mit dem Gesamtziel Radverkehrs-förderung, indem das Fahrrad als Verkehrsmittel von der Stadt Bamberg sowohl kom-munikativ beworben als auch tatsächlich gefördert werden soll. Mithin bilden alle zehn Ziele des Bürgerbegehrens einen sachlichen Zusammenhang, indem sie jeweils die ein-heitliche und abgrenzbare Materie der Förderung des Radverkehrs in der Stadt Bamberg bezwecken.

Etwas anderes dürfte sich auch nicht daraus ergeben, dass in Ziel 5 des Bürgerbegeh-rens der Begriff der „gefährlichsten Kreuzung“ unklar ist. Bezugsmaßstab kann hier sowohl der Radverkehr als auch der gesamte Straßenverkehr sein. Wäre letzteres der Fall, würde der Umbau auch dem allgemeinen Straßenverkehr zu gute kommen und den übergeordneten Zweck der Förderung des Radverkehrs erweitern. Nach einer wohlwol-lenden Auslegung wird man aber das Merkmal „gefährlichste Kreuzung“ auf den Rad-verkehr beziehen müssen, da die Umgestaltung gerade die Gefahrenquellen für Fußgän-ger und Fahrradfahrer beseitigen soll. 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 Bürgerbe-gehrens sind nach gefestigter Rechtsprechung des VGH München nicht nur die Voraus-setzungen des Art. 18a Abs. 4 bis 6 BayGO, sondern umfassend die materielle Recht-mäßigkeit 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 Zulässig-

keitsprüfung 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 widersprächen. Dies würde dazu führen, dass ein auf rechtswidrige Ziele gerichteter Bürgerentscheid bis zu seiner Aufhebung vollzogen werden müsste. Erst im Wege kommunalaufsichtsrechtlicher 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 aus-

nahmsweise 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 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 Radwege angestrebt, deren Bereitstellung dem Straßenrecht unterliegt. Ein etwaiger Verstoß gegen Vorschriften der Straßenverkehrsordnung 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 Straßenverkehrsordnung 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 Straßenverkehrsordnung. Aus dem Bundesrechts 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 Straßenverkehrsordnung. Im Rahmen der Straßenverkehrsordnung 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) **Verbot objektiv unmöglicher Maßnahmen**

Ein Bürgerbegehren ist auch dann wegen Verstoßes gegen die Rechtsordnung unzulässig, wenn sein Ziel auf eine objektiv unmögliche Maßnahme gerichtet ist. Mit einem Bürgerbegehren kann Unmögliches nicht verlangt werden.

VG Würzburg, Urteil vom 29.09.2010 – W 2 K 10.424,
juris Rn. 59.

Die Ziele 3 und 5 des Bürgerbegehrens sehen eine Umsetzung bis zum Jahr 2018 für die Errichtung von Radverkehrsanlagen und den Umbau von drei „gefährlichen“ Kreuzungen ab. Dies ist angesichts des notwendigen Planungsvorlaufs unmöglich. Bereits bei der Planung von Radverkehrsanlagen muss berücksichtigt werden, ob hierdurch eine Änderung der Verkehrsführung (z.B. bei Wegfall eines Richtungsstreifens aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse in der historischen Altstadt) erforderlich wird. Es bedarf Untersuchungen dazu, welche Verlagerung der Verkehrsströme dies nach sich zieht oder ob neue Gefahrenstellen oder Konfliktstellen geschaffen werden. Ggf. müssen neue aktuelle Verkehrszählungen durchgeführt werden. Für die bauliche Durchführung können nicht beliebig Straßenzüge und Kreuzungen gesperrt werden. Dies führt zur Notwendigkeit eines abschnittswisen Bauens, oft mit halbseitiger Verkehrsführung und Umleitung der Gegenrichtung. Entsprechendes gilt für den Umbau von Kreuzungen. Hinzu kommt, dass die Vergabe von Bauaufträgen nach unions- und haushaltsrechtlichen Vorgaben ausgeschrieben werden muss. Die Durchführung solcher formalisierter Verfahren nimmt entsprechende Zeit in Anspruch. Dies alles führt gleichzeitig dazu, dass die nach Ziel 9 des Bürgerbegehrens vorgesehene Pflicht, Fördermittel zu beantragen, leer läuft. Der kurze Zeitraum lässt eine zusätzliche Fördermittelbeantragung nicht zu.

Ziel 5 des Bürgerbegehrens legt der Stadt Bamberg die Pflicht auf, nach jedem schweren Unfall mit Fahrradbeteiligung innerhalb von sechs Monaten die Kreuzung durch bauliche Maßnahmen oder Änderung der Verkehrsführung umzugestalten, sofern deren Gestaltung mitursächlich für den Unfall war. Eine bauliche Umgestaltung mit der notwendigen Planung lässt sich nicht innerhalb eines so kurzen Zeitraums fertigstellen.

Ziel 8 des Bürgerbegehrens sieht eine Realisierungspflicht der Stadt Bamberg für einen Radschnellweg bis Ende 2020 vor. Angesichts der aufwendigen Planungen, die zudem mit den Nachbargemeinden abgestimmt werden müssen, ist eine technische Fertigstellung ausgeschlossen, zumal wenn Fördermittel beantragt werden sollen (s. Ziel 10 des Bürgerbegehrens).

Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass die zeitlichen Realisierungsvorgaben in den Zielen 3, 5 und 8 des Bürgerbegehrens bei der gebotenen „wohlwollenden Auslegung“ (s. unter I., 2., a)) nur als unverbindliche Zielvorgaben in dem Sinne auszulegen sind, dass die Stadt Bamberg alles in ihrer Macht Stehende tun muss, um die Zeitvorgaben einzuhalten. Gelingt dies gleichwohl nicht, liegt kein Verstoß gegen den Bürgerentscheid vor. Dies dürfte auch dem objektiven Willen der Initiative entsprechen. Zwar sollten die Zielvorgaben auch dazu dienen, die aus Sicht der Initiative zu langsam erfolgte Umsetzung der städtischen Radverkehrsstrategie von 2012 in Zukunft zu beschleunigen. Stellt sich die Einhaltung der Zielvorgaben aber als objektiv unmöglich heraus, liegt es im Interesse der Initiative, dass die Ziele nicht insgesamt unwirksam, sondern „geltungserhaltend“

so im Erg. auch die Argumentation des VG Würzburg, Urteil vom 08.05.2002 – W 2 K 01.1244, BayVBl. 2003, 87 ff.,

als unverbindliche Zielvorgabe zu verstehen sind.

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Es sprechen gute Gründe dafür, dass das Bürgerbegehren bereits formell rechtswidrig ist. Die gesammelten Unterschriften dürften nicht rechtswirksam sein, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Unterstützer ihre Unterschrift auf der Grundlage falscher, von der Initiative hervorgerufener Fehlvorstellungen geleistet haben. Die Homepage der Initiative enthält mehrere falsche und irreführende Tatsachenbehauptungen und verstößt damit gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbots. Dies dürfte auch die gesammelten Unterstützerunterschriften infizieren. Insoweit besteht aufgrund fehlender belastbarer Rechtsprechung aber ein Prozessrisiko, dass sich vermeiden lässt, wenn der Stadtrat trotz der Bedenken das Bürgerbegehren zulässt.
2. Das Bürgerbegehren ist nur teilweise 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. Die zeitlichen Realisierungsvorgaben 2018 bzw. 2020 in den Zielen 3, 5 und 8 des Bürgerbegehrens sind „geltungserhaltend“ als unverbindliche Zielvorgaben auszulegen.
4. Folgt man den Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens nicht, können die unzulässigen Ziele 1, 4 und 7 des Bürgerbegehrens abgetrennt werden, ohne dass die übrigen verkehrspolitischen Ziele im Zusammenhang mit der Fragestellung des Bürgerbegehrens ihre Zulässigkeit einbüßen. Insoweit wäre das Bürgerbegehren dann zuzulassen.

Berlin, den 25.09.2017



Dr. Gernot Schiller