

Marl, 16.06.2020

Bürgermeisteramt
(zuständiges Fachamt)

Sitzungsvorlage Nr. 2020/0241
Bezugsvorlage Nr.

Öffentliche Sitzung

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:	
Rat	25.06.2020

Betreff: Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Radentscheid Marl!“

Anlagen
keine

Finanzielle Auswirkungen: <i>Mitzeichnung durch Amt für kommunale Finanzen erforderlich</i>	☐ Nein ☒ Ja, Erläuterungen siehe im Sachverhalt ☐ freiwillige Aufgabe ☐ pflichtige Aufgabe ☐ gesetzliche Grundlage ☐ vertragliche Grundlage
Personelle und organisatorische Auswirkungen: <i>Mitzeichnung durch Haupt- und Personalamt erforderlich</i>	☒ Nein ☐ Ja, Erläuterungen siehe im Sachverhalt

Beschlussvorschlag

1. Der Rat stellt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Radentscheid Marl“ fest.
2. Variante a) Der Rat entspricht dem zulässigen Bürgerbegehren „Radentscheid Marl“. Variante b) Der Rat entspricht dem zulässigen Bürgerbegehren „Radentscheid Marl“ nicht.

Sachverhalt

1. Formelle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Mit Schreiben vom 24.01.2020, Eingang beim Bürgermeister am selbigen Tage, wurde der Verwaltung gem. § 26 Abs. 2 GO NRW unter Angabe der Vertretungsberechtigten Herrn Ludger Vortmann, Frau Eva Lück und Herrn Heinz Borgmann angezeigt, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen. Das Bürgerbegehren trägt die Bezeichnung „Radentscheid Marl“. Die zur Entscheidung zu bringende Frage lautet:

Soll die Stadt Marl folgende 9 verkehrspolitische Ziele in den nächsten 8 Jahren umsetzen?

Die Vertreter des Bürgerbegehrens legten einen Entwurf vor, mit 9 Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Radinfrastruktur mit einer sofortigen Umsetzung der Ziele, soweit dem Begehren gefolgt bzw. ein möglicher Bürgerentscheid positiv ausfallen würde.

In einem Erörterungstermin mit der Verwaltung am 21.02.2020 wurden bei der Forderung, die Einzelmaßnahmen noch in diesem Jahr umzusetzen, haushalterische Probleme gesehen. Die Vertreter des Bürgerbegehrens haben die 9 verkehrspolitischen Ziele im Anschluss daran so formuliert, dass die Einzelmaßnahmen erst ab dem Jahre 2021 umzusetzen wären. Die verkehrspolitischen Ziele lauten wie folgt:

1. Durchgängiges, engmaschiges Radwegenetz erstellen

Innerhalb eines Jahres wird ein durchgängiges, engmaschiges Routennetz zwischen und innerhalb der Stadtteile geplant. Die Radhauptverbindungen sind möglichst in Nebenstraßen, unterbrechungsfrei, durchgängig beleuchtet und baulich vom Fußverkehr getrennt. Im Sinne der aktuellen Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (2010) sollen 90 % der Bevölkerung die Radhauptverbindungen in max. 200 m erreichen. Jährlich werden 5 km dieser Radhauptverbindungen erstellt.

2. Sichere Radwege an Hauptstraßen

Ab 2021 werden jährlich 5 km Radwege gebaut, die als Einrichtungsradswege mit 2,30 m Breite zwei Knotenpunkte lückenlos verbinden. Sie werden baulich vor Befahren, Halten und Parken durch Kfz geschützt. Die Radwege entstehen ohne Flächenminderung für Fußverkehr und ÖPNV und sind auch von diesen baulich getrennt.

3. Kaputte Radwege reparieren (Oberflächen)

Alle schadhafte Radwege werden zeitnah nach neustem Stand der Technik instandgesetzt, wobei die Oberfläche erneuert und ggf. die Breite auf 2,30 m gesetzt wird.

4. Geh- und Radwege durchgängig und einheitlich gestalten

Neue oder zu sanierende Radfahrflächen sind – auch in Kreuzungsbereichen – deutlich durch rote Farbe (z.B. farbiger Asphalt) vom übrigen Straßenraum abgesetzt. Das Fahrbahnmaterial ist durchgängig griffig mit möglichst niedrigem Rollwiderstand.

Geh- und Radwege werden baulich voneinander getrennt. Die Führung ist eindeutig und unterbrechungsfrei. Bevorrechtigte Geh- und Radwege werden jeweils niveau-gleich weitergeführt und sind optisch sowie baulich eindeutig hervorgehoben.

5. Fahrradstraßen

In Zonen mit hohem Rad- und Fußverkehr (insbesondere an Kindergärten und Schulen) sind – sofern es rechtlich zulässig ist – Fahrradstraßen einzurichten. Diese geben den Radfahrenden Vorrang vor dem Kfz-Verkehr und erlauben eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h.

6. Kreuzungen komfortabler und sicherer gestalten

Kreuzungen sind mit Priorität auf Sicherheit und zügigem Vorankommen für Fuß- und Radverkehr gestaltet. Dies gilt bei Neubauten und grundlegenden Umbaumaßnahmen.

6.1. Große Ampelkreuzungen

Ab 2021 wird jährlich mindestens eine Kreuzung wie folgt umgebaut: Der Radverkehr erhält eigene Ampeln und durch Schutzinseln getrennte Wartezonen im vorgelagerten Sichtbereich des Kfz-Verkehrs; die Haltelinien für den Radverkehr liegen direkt an der zu querenden Fahrbahn. Die Schutzinseln verkleinern die Abbiegeradien der Kfz und sorgen dabei für ideale Sichtbeziehungen zwischen Kfz sowie Fuß- und Radverkehr. Wartezeiten werden mittels bedarfsgesteuerter Ampelanlagen minimiert. Umbaupriorität haben Kreuzungen mit besonderer Bedeutung im Radwegenetz, hohem Verkehrsaufkommen oder besonderem Gefährdungspotenzial.

6.2. Einmündungen und Grundstückszufahrten

Ab 2021 werden jährlich 5 Einmündungen wie folgt umgebaut: An Kreuzungen von Haupt- und Nebenstraßen werden beim Überqueren der Nebenstraßen Geh- und Radwege jeweils niveaugleich weitergeführt. Entsprechendes gilt ebenfalls bei Neuanlagen und Baumaßnahmen an bestehenden Grundstückszufahrten.

7. Grüne Welle für Radfahrer

Bei Hauptstraßen mit vielen Ampelkreuzungen sind die Grünphasen so geschaltet, dass sich bei einer Geschwindigkeit von 15 km/h eine „grüne Welle“ ergibt. Dadurch wird ein flüssiger Radverkehr ermöglicht.

8. Fahrradabstellplätze

An Knotenpunkten zum ÖPNV und Einkaufszentren sowie vor Schulen, Kultur- und Sporteinrichtungen sind 1.000 weitere Fahrradabstellplätze mit Fahrradbügeln und ggf. Bedachung oder Fahrradboxen eingerichtet.

9. Öffentlichkeitsarbeit für das Radfahren und Bürgerbeteiligung bei künftiger Verkehrsentwicklungsplanung

Die Stadt Marl wirbt für das Radfahren und veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Umsetzungsstand der Ziele und der Akquise von (Rad-)Verkehrsfördermitteln. Bei der Planung der Verkehrsentwicklung sind die Marler Bürgerinnen und Bürger, der Radler-Stammtisch und der ADFC mit einbezogen. Dazu sollte eine Ansprechpartnerin / ein Ansprechpartner in der Verwaltung („Radbeauftragte[r]“) benannt werden.

Das Bürgerbegehren muss gem. § 26 Abs. 2 der Gemeindeordnung NRW zusätzlich eine Begründung enthalten. Die Begründung des Begehrens lautet wie folgt:

- Wir wollen eine lebenswerte Stadt, in der sich jeder Mensch sicher und konfliktfrei bewegen kann. Dafür brauchen wir einen zügigen Ausbau der Rad-Infrastruktur und eine Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer.

- Bessere Infrastruktur für Radfahrende sorgt für weniger Stau, Stress, Lärm und Abgase im öffentlichen Raum. Sicherheit für Rad- und Fußverkehr muss dabei stets vor Leistungsfähigkeit gehen.
- Der Radverkehr ist von 1991 bis 2017 von 23% auf 19% gesunken. Die Verkehrsführung ist an vielen Stellen der Stadt mangelhaft und risikoreich. Angst und Unsicherheit hält viele vom Radfahren ab.
- Untersuchungen zufolge hat Marl gute Voraussetzungen für den Rad- und Fußverkehr. Dieses Potential wollen wir stärken.
- Wir erwarten vom Radentscheid Marl ein entspannteres Miteinander, gesünderes Stadtklima, bezahlbare Mobilität und mehr Lebensqualität für alle.

2. Kostenschätzung

Ferner ist gem. § 26 Abs. 2 GO NRW die Verwaltung in den Grenzen Ihrer Verwaltungskraft Ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich und teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit.

Nach erfolgter Kostenermittlung seitens der Verwaltung wurde den Vertretungsberechtigten mit Schreiben vom 19.03.2020 das erforderliche Quorum (4.160) gem. § 26 Abs. 4 GO NRW mitgeteilt, sowie die ermittelte Kostenschätzung übersandt. In einem diesem Schreiben vorausgegangenem Gespräch am 18.03.2020 waren den Vertretungsberechtigten die Grundlagen der Kostenschätzung erläutert worden.

Die Kostenschätzung der Verwaltung (siehe Anlage) kalkuliert einen Gesamtbetrag von 64.746.000 € für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Der jährliche Aufwand wird mit 8.093.250 € kalkuliert. Die Verwaltung geht ferner davon aus, dass grundsätzlich Fördermittel für die jeweiligen Maßnahmen beantragt werden können, diese jedoch nicht zum jetzigen Zeitpunkt realistisch prognostiziert werden können. Ferner wurden die Vertreter des Begehrens darauf hingewiesen, dass für wertverbessernde Maßnahmen ggf. Straßenausbaubeiträge gem. § 8 Kommunalabgabengesetz im Einzelfall anfallen können. Dieses bedeutet, dass Anlieger an solchen Straßen, die durch die Maßnahmen eine wesentliche Verbesserung bzw. Erneuerung erhalten, an den Baukosten anteilig zu beteiligen sind.

Die Vertretungsberechtigten haben bei Sammlung der Unterschriften den Bürgern das Ergebnis der Kostenschätzung der Verwaltung zur Kenntnis gegeben und in einem gesonderten Absatz darauf hingewiesen, dass der Bau der Radverkehrsinfrastruktur üblicherweise mittels verschiedener Programme gefördert wird. Die Vertreter des Bürgerbegehrens Radentscheid Marl schätzen für die hier aufgeführten Maßnahmen eine Förderquote von insgesamt 50-70 %.

Es ist grundsätzlich zulässig, dass die Vertreter eines Bürgerbegehrens eine abweichende Darstellung der von der Verwaltung ermittelten Kostenschätzung darlegen dürfen. Die abweichende Darstellung muss abgetrennt von der seitens der Verwaltung ermittelten und abgebildeten Kostenschätzung aufgeführt werden. Das OVG hat dafür die Begründung des Bürgerbegehrens als richtige Stelle benannt. Die Mitteilung der abweichenden Auffassung erfolgte hier abgesetzt unterhalb von der in einem Rahmen dargestellten Kostenschätzung der Verwaltung. Nach Auffassung der Verwaltung ist diese Darstellung möglicher zu erwartender Fördermittel noch durch die Zulässigkeit einer „Gegendarstellung“ der von der Verwaltung prognostizierten Kosten gedeckt. Die Vertreter des Begehrens geben ebenfalls nur eine Schätzung ab, mit welchen Fördermitteln üblicherweise zu rechnen ist. Sie behaupten nicht, dass diese Mittel tatsächlich zu erzielen sind. Die Kostenschätzung der Verwaltung wird nicht verfälscht, sondern ist wortgetreu wiedergegeben worden.

Somit stellt diese „Gegendarstellung“ eine zulässige abweichende Auffassung zu der von der Verwaltung ermittelten Kostenschätzung dar.

3. Unterschriftenlisten

Am 14.05.2020 wurden dem Bürgermeister 6 Kartons überreicht, die Anzahl der gesammelten Unterschriften wurde mit 6.275 beziffert.

Die Unterschriftenlisten wurden seitens der Verwaltung hinsichtlich ihrer formellen Anforderungen unter Zuhilfenahme von Einwohnermeldedaten geprüft. Danach wurden 6.244 Unterschriften ausgewertet, davon mussten 345 als ungültig bewertet werden. Die Vertreter des Bürgerbegehrens haben somit 5.899 gültige Unterschriften gesammelt. Das erforderliche Quorum ist somit erreicht.

4. Frist

Das Bürgerbegehren „Radentscheid Marl“ ist ein sog. initiiierendes Bürgerbegehren, so dass die in § 26 Abs. III GO vorgesehene Frist nicht greift. Ebenso greift die Sperrfrist des § 26 Abs. 5 S. 2 GO nicht, da in den letzten 2 Jahren kein Bürgerbegehren mit diesem Inhalt durchgeführt wurde.

5. Fragestellung und Bestimmtheitserfordernis

Nach § 26 Abs. 7 Satz 1 i. V. m. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW darf bei einem Bürgerbegehren über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden können. Insoweit setzt § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW voraus, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist.

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von überragender Bedeutung. Denn die Fragestellung ist Grundlage der Entscheidung des einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren sowie für oder gegen einen etwaigen späteren Bürgerentscheid. Die Bürger müssen daher schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben.

Die in einem Bürgerbegehren enthaltene Frage ist bei einem zulässigen Bürgerbegehren Grundlage für einen Bürgerentscheid, weshalb die Fragestellung auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein muss, die sich auf eine Angelegenheit der Gemeinde bezieht. Das Bürgerbegehren bezieht sich ausschließlich auf Verbesserungsmaßnahmen der Infrastruktur für den Radverkehr im Stadtgebiet Marl. Die Bürger können in einem Bürgerbegehren beantragen, anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde zu entscheiden. Die Zuständigkeit des Rates für einzelne der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen besteht nur im Rahmen der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit als Träger der Straßenbaulast.

Die im „Bürgerentscheid Marl“ gestellte Frage, „Soll die Stadt Marl folgende 9 verkehrspolitische Ziele in den nächsten 8 Jahren umsetzen?“, kann mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden.

Eingehender zu betrachten sind jedoch die zur Abstimmung gestellten 9 Einzelmaßnahmen. Soweit ein/e Bürger*in mit „Ja“ stimmt, bedeutet das „Ja“ für die nachfolgend aufgelisteten 9 Punkte, dass jeder einzelnen dieser Maßnahmen zugestimmt wird. Soweit der/die Bürger*in einer Maßnahme nicht zustimmen will, müsste mit „Nein“ geantwortet werden.

Nach Auswertung der Kommentierungen und Rechtsprechung ist es grundsätzlich zulässig, mehrere zusammenhängende Anliegen in einer Fragestellung zusammenzuführen, solange die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung dadurch nicht beeinträchtigt wird. Bei mehreren Anliegen besteht die Gefahr, dass bei der Unzulässigkeit eines Punktes dieses zur Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens führen kann (OVG Niedersachsen 10 ME 204/08, Beschluss vom 11.08.2008).

Die Fragestellung muss widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein (Kleerbaum, Palmen Kommentar für die kommunale Praxis zu § 26 III, Anm. 2).

In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits zwei Initiativen, welche ein Bürgerbegehren in ähnlicher Form eingereicht haben. Die Prüfungen der Verwaltung in Aachen und in Bielefeld kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Beurteilung der rechtlichen Frage der Bestimmtheit der Fragestellung. Das Begehren der Initiatoren in Bielefeld beinhaltete 11 Einzelmaßnahmen, die in Einzelfällen als unzulässig eingestuft wurden, so dass im Ergebnis eine Gesamtunzulässigkeit festgestellt wurde. Eine Ratsentscheidung ist für den 18.06.2020 geplant. Das Begehren in Aachen mit 7 Einzelmaßnahmen wurde im Ergebnis als zulässig eingestuft. Die Beschlussfassung erfolgte am 06.11.2019. Die Inhalte sind nicht wortgleich mit dem in Marl eingereichten Bürgerbegehren, so dass eine Übertragung der rechtlichen Prüfungsergebnisse nicht unmittelbar möglich ist.

Die hier aufgeführten 9 Einzelmaßnahmen enthalten Handlungsvorgaben für die Verwaltung zur Umsetzung der einzelnen verkehrspolitischen Ziele bzw. zur Umsetzung der Verbesserung der Radinfrastruktur in Marl entsprechend der in der Begründung des „Radentscheides Marl“ aufgeführten Gesamtziele und Darlegung der Motivation des Begehrens.

Betrachtet man die 9 Einzelmaßnahmen

1. Durchgängiges, engmaschiges Radwegenetz
2. Sichere Radwege an Hauptstraßen
3. Kaputte Radwege reparieren (Oberflächen)
4. Geh- und Radwege durchgängig und einheitlich gestalten
5. Fahrradstraßen
6. Kreuzungen komfortabler und sicherer gestalten, unterteilt nach Ampelkreuzungen, Einmündungen und Grundstückszufahrten
7. Grüne Welle für Radfahrer
8. Fahrradabstellplätze
9. Öffentlichkeitsarbeit für das Radfahren und Bürgerbeteiligung bei künftiger Verkehrsentwicklungsplanung- Benennung eines Radbeauftragten,

enthalten diese in den jeweiligen Erläuterungen klare Handlungsvorgaben, so dass die Verwaltung bei einer etwaigen positiven Beschlussfassung weiß, welche Maßnahmen in welchem zeitlichen Rahmen durchzuführen sind.

Ausgeschlossen von der Behandlung im Rahmen eines Bürgerbegehrens sind entsprechend § 26 Abs. V GO beispielsweise vorgesehene Änderungen von Straßen, die ein Planfeststellungsverfahren erfordern, bzw. solche Fälle in denen die Umsetzung der Einzelmaßnahme die Änderung eines Bebauungsplanes nach sich ziehen würde. Das Bürgerbegehren gibt in seinem Anforderungskatalog keine konkreten Vorgaben, welche Straßen dazu dienen sollen, die Einzelmaßnahmen umzusetzen, so dass solche die diese benannten Verfahrensschritte hervorrufen von vornherein auszuschließen sind.

Im Ergebnis sind die Einzelmaßnahmen für Teile des Stadtgebietes umsetzbar, soweit die finanziellen und personellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das Bürgerbegehren gibt nicht vor, welche einzelnen Straßen einer Anpassung zugeführt werden sollen, so dass bei der Auswahl der Umsetzung der verlangten Einzelmaßnahmen rechtliche und tatsächliche örtliche Gegebenheiten insbesondere auch ggf. private Interessen von Anliegern zu prüfen sind.

Nach der Intention des Gesetzgebers sollen keine zu hohen Anforderungen an die Voraussetzungen und Formulierungen eines Bürgerbegehrens gestellt werden, denn detaillierte Fachkenntnisse dürfen nicht allgemein vorausgesetzt werden (so zum Beispiel OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008, 10 ME 204/08).

Grundlage der Entscheidung zur Prüfung der Zulässigkeit des Begehrens mit der zur Frage gestellten Entscheidung an die Bürger ist, ob die Frage verständlich ist und der Unterzeichnende wie auch die Verwaltung für die Umsetzung eines etwaigen positiven Bürgerentscheides weiß, was zu veranlassen ist. Dieses ist bei dem unter der Fragestellung erfassten Maßnahmenkatalog deutlich erkennbar, zudem besteht nach Auffassung der Verwaltung ein einheitlicher Sachzusammenhang unter Zugrundelegung der in der Begründung dargelegten Motive zur Initiierung des Begehrens.

Die Verwaltung schlägt daher vor, dass Bürgerbegehren als zulässig zu erachten.

Sodann muss der Rat entscheiden, ob er dem Begehren folgt. Soweit der Rat dem Begehren folgt, sind die dortigen Vorgaben vollständig umzusetzen. Eine nur auf Einzelmaßnahmen erfolgte Zustimmung führt dazu, dass dem Begehren im Ergebnis nicht entsprochen wird. Eine Bindung an den Beschluss wird wie bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid in jedem Falle für einen Zeitraum von 2 Jahren gesehen (Kleerbaum, Palmen, § 26 VIII, Anm. 1).

Die Regelungen des § 26 GO sind zwingendes Recht und stehen nicht zur Disposition der Beteiligten, selbst wenn der Rat sich mit den Vertretern des Begehrens auf eine abgeänderte Variante des Begehrens einigen sollte. Dieses ist möglich durch die Vereinbarung eines öffentlich rechtlichen Vertrages.

Bisher nicht gerichtlich entschieden ist die Frage, ob ein rechtlicher Anspruch der Vertreter des Begehrens besteht, die Umsetzung des Begehrens –wenn ihm gefolgt wurde, jedoch nicht umgesetzt wird- einzuklagen.

Entscheidet der Rat, dem Begehren nicht zu folgen, ist innerhalb von 3 Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen, die Frist beginnt mit dem Beschluss des Rates. Der Rat muss sodann einen Termin zur Durchführung des Entscheides festsetzen, dieses könnte der Tag der Kommunalwahl sein.