

Stadtvertretung der Landeshauptstadt

Schwerin

Datum: 23.03.2021

Dezernat: I / Fachdienst
Hauptverwaltung
Bearbeiter/in: Frau Thiele
Telefon: (0385) 5 45 12 67

Beschlussvorlage Drucksache Nr.

00069/2021

öffentlich

Beratung und Beschlussfassung

Dezernentenberatung
Hauptausschuss
Ausschuss für Bauen, Stadtentwicklung und Verkehr
Ausschuss für Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus und Liegenschaften
Hauptausschuss
Stadtvertretung

Betreff

Bürgerbegehren Radentscheid Schwerin

Beschlussvorschlag

1. Die Stadtvertretung stellt fest, dass das Bürgerbegehren mit der Maßgabe zulässig ist, dass die Initiatoren erklären, auf die unter 3.1 genannte Forderung zu verzichten.
2. Als Zeitpunkt des Bürgerentscheides wird der 26. September 2021 bestimmt.

Begründung

1. Sachverhalt / Problem

Nach § 20 Abs.5 S.4 KV M-V hat die Stadtvertretung über die Zulässigkeit eines an sie nach § 20 Abs.5 S.1 KV M-V gerichteten Bürgerbegehrens zu entscheiden.

Seit dem Sommer 2020 wird der Entwurf eines Bürgerbegehrens „Radentscheid Schwerin“ diskutiert. Am 28. Juli 2020 fand dazu ein erstes Abstimmungsgespräch zwischen den Vertretern des Begehrens und Beschäftigten der Stadtverwaltung statt. Laut dem Protokoll der Sitzung wurde in erster Linie das Thema Kostendeckung (§ 20 Abs. 5 S.1 KV M-V) diskutiert.

Am 9. September 2020 wurde verwaltungsseitig das Ministerium für Inneres und Europa mit dem Vorgang befasst. Im Zuge einer ersten kursorischen Prüfung des Begehrenstextes wurden Zulässigkeitsbedenken sowohl bezüglich des Kostendeckungsvorschlags als auch der Textpassagen mit straßenverkehrsrechtlichem Bezug geäußert.

Die verkehrsrechtliche Thematik wurde nach Abstimmung mit dem Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung dahingehend präzisiert, dass in Punkt 3.1 des Begehrens Themen angesprochen sind, die in den Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters nach § 3 Abs.1 S.1 Straßenverkehr-Zuständigkeitslandesverordnung und damit in den übertragenen Wirkungskreis fallen. Bezüglich anderer Teile des Begehrens wurden zunächst ohne nähere Spezifizierung Bestimmtheitsbedenken angedeutet.

Diese wurden am 7. Dezember 2020 vom Ministerium für Inneres und Europa näher erläutert. Das Begehren bestehe aus einer Vielzahl von Entscheidungen und Maßnahmen, die teilweise nur wenig konkret seien. Nicht hinreichend bestimmt seien Formulierungen wie „für den Radverkehr gewidmete Gemeindestraßen mit hohem Kfz-Aufkommen“. Entsprechendes gelte für Begriffe wie „Hauptverkehrsstraßen“ und „Knotenpunkte“. Eine Forderung nach der Erstellung von fünf Kilometern „Radhauptverbindungen möglichst in Nebenstraßen“ sei unklar und führe zu einem weiten Entscheidungsspielraum der Verwaltung.

Insgesamt erwecke der Text den Eindruck, dass ein Grundsatzbeschluss angestrebt werde. Ein solches Ansinnen sei mit dem Instrument des Bürgerbegehrens nicht erreichbar. Der dadurch der Verwaltung zugewiesene weite Ausführungsspielraum relativiere die Bedeutung des angestrebten Bürgervotums. Es handele sich damit nicht mehr um eine wichtige Angelegenheit im Sinne von § 20 Abs.1 S.1 KV M-V.

Rechtliche Bewertung

1. Formelle Zulässigkeit

a) Wichtige Entscheidung

Der Ausbau des Radwegenetzes in der Landeshauptstadt Schwerin betrifft die aktuelle und zukünftige Infrastruktur der Gemeinde und kann als wichtige Entscheidung im Sinne der Kommunalverfassung eingeordnet werden. Der grundsätzliche Charakter des Begehrens steht der Wichtigkeit des Gegenstandes nicht entgegen. Die Bedenken des Ministeriums für Inneres und Europa sind insoweit nicht überzeugend.

b) Keine Ausschlussgründe gem. § 20 Abs. 2 KV

Ein Bürgerentscheid findet über die in § 20 Abs. 2 KV genannten Beschlussgegenstände nicht statt. Hier liegt keiner der dortigen Ausschlussgründe vor.

c) Schriftform

Gem. § 20 Abs. 5 KV, § 15 Abs. 1 DVO KV muss das Bürgerbegehren schriftlich an die Gemeindevertretung gerichtet werden. Das Schriftformerfordernis ist hier erfüllt.

d) Fragestellung

Ferner muss die zu entscheidende Frage enthalten sein. Die Frage muss gem. § 14 Abs. 1 DVO KV mit Ja oder Nein beantwortet werden können. Die Frage lautet: „Soll die Stadt Schwerin die folgenden 5 verkehrspolitischen Ziele für den Radverkehr in den nächsten 6 Jahren umsetzen?“

Es folgen die fünf Punkte

1. Sichere, breite und komfortable Radwege,
2. Stadtweites und engmaschiges Radverkehrsnetz
3. Kreuzungen sicher gestalten
4. Fahrradstellplätze umfassend ausbauen
5. Verkehrswende konsequent und transparent fördern,

wobei Punkt 3 in die Unterpunkte 3.1: „große Ampelkreuzungen“ und 3.2: „Einmündungen und Grundstückszufahrten“ unterteilt ist.

Da die Frage mit Ja oder Nein beantwortet werden kann, sind die formalen Anforderungen an die Fragestellung erfüllt.

e) Begründung

Erforderlich ist gem. § 20 Abs. 5 KV auch eine Begründung des Bürgerbegehrens. Eine Begründung liegt vor. An den Umfang und die Begründungstiefe stellt die Kommunalverfassung keine weiteren Anforderungen.

f) Kostendeckungsvorschlag

Das Bürgerbegehren muss des Weiteren einen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Der Kostendeckungsvorschlag muss gem. § 14 Abs. 3 DVO KV auch die voraussichtlich zu erwartende Kostenhöhe der verlangten Maßnahme enthalten. Als Kostenschätzung werden hier 3,8 Mio. Euro pro Jahr angegeben.

Der hier maßgebliche Etat für Investitionen in Infrastruktur des Fachdienstes Verkehrsmanagement beträgt regelmäßig zwischen 13 und in der Spitze 31 Mio. Euro p. a. Durch eine auf diese Maßnahme gerichtete Prioritätensetzung für den Zeitraum von 6 Jahren wird eine Kostendeckung/Finanzierung als realistisch eingeschätzt. Darüber hinaus dürfte das Thema Alltagsradverkehr dem pflichtigen Aufgabenbereich der Landeshauptstadt Schwerin zuzurechnen sein. Hieraus ergibt sich dem Grunde nach auch eine Genehmigungsfähigkeit für etwaig erforderliche Investitionskredite. Nicht zuletzt sind investive Maßnahmen des Radverkehrs, insbesondere des Alltagsradverkehrs aus verschiedenen Programmen des Landes, des Bundes und der Europäischen Union förderfähig, wodurch der Eigenfinanzierungsbedarf reduziert wird. Zusammenfassend darf ein tragfähiger Kostendeckungsvorschlag unterstellt werden.

g) Unterschriften

Ferner muss das Bürgerbegehren von mindestens 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger oder von mindestens 4000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet sein. Es darf gem. § 14 Abs. 4 DVO KV nur von Bürgern unterzeichnet werden, die am Tag des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde dort zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind.

Die Unterschriftenliste zum Radentscheid wurde dem Stadtpräsidenten der Landeshauptstadt Schwerin am 1. März 2021 übergeben. Die Anforderungen an die Unterschriften ergeben sich aus § 14 Abs. 5 DVO KV.

h) Vertretungsberechtigte

Das Bürgerbegehren muss gem. § 14 Abs. 2 DVO KV ferner bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Hier sind zwei Personen benannt, so dass diese Voraussetzung erfüllt ist.

2. Materielle Zulässigkeit

a) Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches

Nach § 20 Abs.1 S.1 KV M-V sind nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches einem Bürgerentscheid zugänglich. Zu diesem Tatbestandsmerkmal weist das Ministerium für Inneres und Europa zu Recht darauf hin, dass im Punkt 3.1 des Begehrenstextes Anforderungen genannt werden, die nicht die Stadtvertretung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, sondern der Oberbürgermeister im übertragenen Wirkungsbereich zu regeln hat. Dies gilt namentlich für die angestrebten Ampeln für Radfahrer und die Anordnung von Haltelinien für den Radverkehr direkt an der zu querenden Fahrbahn. Die Regelung dieser Sachverhalte ist nach § 3 Abs.1 S.1 der Straßenverkehrs-Zuständigkeitsverordnung (StVZustLVO) dem Oberbürgermeister zugewiesen.

Es obliegt den Vertretungsberechtigten des Begehrens, zu erklären, ob auf Punkt 3.1 verzichtet werden kann. Sollte diese Bereitschaft nicht bestehen, müsste das ganze Begehren als unzulässig gewertet werden, da es sich als Gesamtpaket darstellt und insoweit nicht teilbar ist.

b) Bestimmtheit

Zu den Anforderungen an die Fragestellung eines Bürgerbegehrens hat sich jüngst das Verwaltungsgericht Schwerin (VG Schwerin Az. 1 A 721/19 SN; Urteil vom 27. August 2020) geäußert. Ausgehend von § 14 Abs.1 S.1,2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung, wonach die Begehrenfrage so zu formulieren ist, dass sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann und das Ziel des Begehrens eindeutig zum Ausdruck kommt, hat sich die Kammer zu Anforderungen an die Bestimmtheit wie folgt geäußert:

Zunächst müssten die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei sei zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränke, sondern eine konkrete Sachentscheidung betreffe. Deshalb müsse ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden habe. Insoweit komme eine wohlwollende Auslegung im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Bestimmtheit der Fragestellung nicht in Betracht. Eine klare und eindeutige Fragestellung sei auch deshalb notwendig, weil die mit der Umsetzung befasste Verwaltung wissen müsse, was von ihr erwartet werde. Es sei daher eine Fragestellung zu verlangen, deren Formulierung zwar nicht von besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnissen getragen sein müsse. Der konkrete Inhalt der Fragestellung müsse sich aber aus Sicht der Bürger und der Gemeindevertretung, die über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden habe, mit hinreichender Deutlichkeit und unter Zuhilfenahme allgemeiner Auslegungsregeln aus dem Antrag selbst einschließlich seiner Begründung ergeben.

Nach obergerichtlicher Rechtsprechung können auch Grundsatzentscheidungen zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (Nds OVG, Beschluss vom 11. August 2008 10 ME 204/08; OVG Greifswald, Beschluss vom 7. März 2019 – 2 M 172/17 OVG zit. nach VG SN 1 A 721/ 19). Auch ein auf Grundsatzfragen gerichtetes Bürgerbegehren müsse jedoch ein Mindestmaß an Konkretheit aufweisen und in sich widerspruchsfrei, inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung sei dann zu verneinen, wenn nicht ausgeschlossen sei, dass nicht alle in der Fragestellung aufgeführten Anliegen vollständig umgesetzt werden können, etwa, weil ein ungelöster Konflikt zwischen verschiedenen Anliegen bestehe. Auch die Verknüpfung mehrerer Anliegen in einer Fragestellung habe im Regelfall zur Folge, dass die Unzulässigkeit eines der Anliegen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt führe.

Soweit man hier davon ausgeht, dass die Initiatoren eine Grundsatzentscheidung zum Thema Radmobilität anstreben, ist dies nach der zuletzt skizzierten Rechtsprechung nicht per se unzulässig. Insoweit bedarf der Hinweis des Ministeriums für Inneres und Europa zumindest einer Erläuterung.

Mit dem Begehren wird bei wohlwollender Auslegung nur ein Anliegen – Beförderung der Radmobilität durch Verbesserung der baulichen Infrastruktur – zur Abstimmung gestellt. Darüber hinaus steht der Zulässigkeit des Begehrens auch nicht entgegen, dass zum Thema Radmobilität mehrere Fragen gestellt werden. Durch die Verwendung des Singulars „Frage“ in § 20 Abs.5 S.1 KV M-V soll lediglich sichergestellt werden, dass eine Vermischung zusammenhangloser Angelegenheiten erfolgt. Nicht ausgeschlossen werden soll, dass zu einer Angelegenheit mehrere Fragen mit einheitlichem Sinnzusammenhang vorgelegt werden (vgl. dazu Gutachten zum Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“, Prof. Dr. Harald Hoffmann, Köln 2020 S.18).

Hier befassen sich die Punkte 1., 2. und 3.2 mit dem Anliegen Radwegebau, der Punkt 4. mit baulichen Maßnahmen zur Verbesserung der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder.

Während für die Punkte 1.,2. und 3.2 ohne nähere Erläuterung von dem einheitlichen Anliegen „Radwegebau“ ausgegangen wird, ist diese Gemeinsamkeit für das Thema Fahrradabstellplätze nicht so eindeutig. Im Zuge einer begehrensfreundlichen Auslegung wird man indessen den unmittelbaren Sachzusammenhang zwischen dem begehrten Ausbau und den dazu gehörigen „Folgeeinrichtungen“ annehmen können (so auch Kaufmann aaO S.21,22). Entsprechendes gilt auch für die Berichtsobliegenheiten nach Punkt 5.

Näherer Erörterung bedarf die Frage, ob den Beteiligten auf Grundlage des Begehrenstextes hinreichend deutlich ist, was im Falle eines erfolgreichen Begehrens von ihnen erwartet wird. Das Ministerium für Inneres und Europa bezweifelt dies mit Hinweis auf verschiedene offen gehaltene Formulierungen im Begehrenstext. Es sei unklar, ob die Autoren, die Unterschriftsleistenden, die Mitglieder der Stadtvertretung und die Verwaltung ohne Weiteres die gleiche Vorstellung davon hätten, was „für den Radverkehr gewidmete Gemeindestraßen mit hohem Kfz-Aufkommen“ seien. Entsprechendes gelte für Begriffe wie „Hauptverkehrsstraßen“ und „Knotenpunkte“ sowie für die Forderung, dass „Radhauptverbindungen möglichst in Nebenstraßen erstellt“ werden sollen.

Dieser Hinweis wirft die Frage auf, wie präzise die Handlungsmaßgaben für die Verantwortlichen in den Begehrensfragen festgelegt sein müssen. Hätten die Begehrensvertreter neben den konkreten Angaben etwa zu Ausbaubreiten, zu den jährlich herzustellenden Radhauptverbindungen, zum niveaugleichen Ausbau und zu der Anzahl der zu erschaffenden Stellplätze auch konkrete Straßen und Kreuzungen benennen müssen? In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Ermittlung von geeigneten Fahrradtrassen ein komplexer Vorgang ist, der von Fachleuten ausgeführt werden muss. Entsprechende Expertise kann bei den Initiatoren nicht vorausgesetzt werden. Folglich bleibt ihnen keine andere Alternative, als unter Verzicht auf die Nennung konkreter Straßen und Kreuzungen Eignungskriterien für Wegeverläufe zu benennen. Dies haben sie z.B. durch die Nennung der „Gemeindestraßen mit hohem Kfz-Aufkommen“, „Radhauptverbindungen möglichst in Nebenstraßen“ und durch eine Mehrzahl an Anforderungen zu Ausbaustandards erreicht.

Damit weist die Fragestellung das von der Rechtsprechung geforderte Mindestmaß an Bestimmtheit auf. Der Verwaltung wird in begrüßenswerter Weise ein Umsetzungsspielraum gelassen, der dann durch konkret realisierbare Maßnahmen – ggf. in Abstimmung mit den Initiatoren – zu füllen wäre.

Das Bürgerbegehren „Radentscheid Schwerin“ wird insgesamt mit der Maßgabe für zulässig gehalten, dass auf Punkt 3.1 des Begehrenstextes verzichtet wird.

2. Notwendigkeit

3. Alternativen

Ablehnung des Bürgerbegehrens als unzulässig.

4. Auswirkungen

Lebensverhältnisse von Familien:

Wirtschafts- / Arbeitsmarkt:

Klima / Umwelt:

Gesundheit:

5. Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf das Jahresergebnis / die Liquidität

Der vorgeschlagene Beschluss ist haushaltsrelevant

ja (bitte Unterabschnitt a) bis f) ausfüllen)

nein

a) Handelt es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe:

ja

nein, der Beschlussgegenstand ist allerdings aus folgenden Gründen von übergeordnetem Stadtinteresse:

Zur Erfüllung der freiwilligen Aufgabe wird folgende Deckung herangezogen:

b) Sind über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen / Auszahlungen erforderlich?

ja, die Deckung erfolgt aus:

nein.

c) Bei investiven Maßnahmen:

Ist die Maßnahme im Haushalt veranschlagt?

ja, *Maßnahmenbezeichnung (Maßnahmennummer)*

nein, der Nachweis der Veranschlagungsreife und eine Wirtschaftlichkeitsdarstellung liegen der Beschlussvorlage als Anlage bei.

d) Drittmitteldarstellung:

Fördermittel in Höhe von Euro sind beantragt/ bewilligt. Die Beantragung folgender Drittmittel ist beabsichtigt:

e) Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für die Konsolidierung des aktuellen Haushaltes:

f) Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für die Konsolidierung künftiger Haushalte:

über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen / Auszahlungen im Haushaltsjahr

Mehraufwendungen / Mehrauszahlungen im Produkt: keine

Die Deckung erfolgt durch Mehrerträge / Mehreinzahlungen bzw. Minderaufwendungen / Minderausgaben im Produkt: ----

Die Entscheidung berührt das Haushaltssicherungskonzept:

ja

Darstellung der Auswirkungen:

nein

Anlagen:

Text des Bürgerbegehrens

gez. Dr. Rico Badenschier
Oberbürgermeister