

Stadt Karlsruhe
Zentraler Juristischer Dienst
Alexander Koch | Tobias Kröger
Karlsruhe, 06.09.2023

Zulässigkeit des sogenannten Fuß- und Radentscheids im Stadtkreis Karlsruhe Aktenvermerk des ZJD

I. Einleitung

Am Donnerstag, den 17. August 2023 wurden der Stadt Karlsruhe Unterschriften zur Unterstützung des sogenannten „Fuß- und Radentscheids“ auf dem Marktplatz übergeben. Zusammen mit den Unterschriften wurde von den Vertrauenspersonen Elisabet Loris-Quint, Bjarne Rest und Michael Reichert ein schriftlicher Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens bzw. Durchführung eines Bürgerentscheids eingereicht.

Die Abstimmungsfrage des Bürgerbegehrens ist wie folgt gefasst:

„Soll die Stadt Karlsruhe die folgenden sechs verkehrspolitischen Maßnahmen auf Landstraßen innerorts, auf Kreisstraßen und Gemeindestraßen kontinuierlich und vorrangig umsetzen?“

Daneben erfolgt zunächst eine allgemeine Konkretisierung, die wie folgt gefasst ist:

„Innerhalb der nächsten sieben Jahre setzt die Stadt Karlsruhe die folgenden Maßnahmen um. Dabei erfolgt die Flächenverteilung zugunsten des Fuß- und Radverkehrs, des ÖPNV und bei Schonung des Baumbestandes“.

Dem schließen sich insgesamt sechs Forderungen der Initiatoren an, die jeweils eigene Teilaspekte zur Fragestellung darstellen.

II. Bewertung

Nach Prüfung des Bürgerbegehrens stellt der Zentrale Juristische Dienst fest, dass das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig ist. Dies betrifft insbesondere die von den Initiatoren gewählte offene Fragestellung, die sich lediglich als programmatische Festlegung darstellt und die Konkretisierung der einzelnen Maßnahmen letztlich der Stadt Karlsruhe überlässt.

Diese offene Fragestellung führt in mehrerlei Hinsicht zur Unzulässigkeit des gegenständlichen Bürgerbegehrens. Dies betrifft zum einen die Abgrenzung zu den dem Bürgerbegehren entzogenen Pflichtaufgaben nach Weisung (vgl. hierzu unter **V. 1. a.**) und zum anderen die tatsächliche Undurchführbarkeit der Maßnahme (vgl. hierzu unter **V. 1. b.**).

Die offene Fragestellung führt aber auch dazu, dass das Bürgerbegehren inhaltlich nicht die notwendige Bestimmtheit aufweist (vgl. hierzu unter **V. 2. a bis d**). Sie führt weiter dazu, dass Fragen zur Kostenschätzung bestehen und das Bürgerbegehren auch keinen rechtlich durchführbaren Vorschlag zur Kostendeckung der begehrten Maßnahme aufweist. (vgl. hierzu unter **V. 3.**)

III. Prüfungsmaßstab

Über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, kann nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. Weiter muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und ein nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten sein. Das Bürgerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 Bürgern. Es soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen.

Der Gemeinderat entscheidet im Sinne des § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO nach Anhörung der Vertrauenspersonen über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Der Gemeinderat hat dabei zu prüfen, ob der Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens die notwendigen Voraussetzungen erfüllt und auch im Übrigen materiell rechtmäßig ist.

Dabei handelt es sich um eine reine Rechtsfrage, die durch den Beschluss des Gemeinderats beantwortet wird. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens steht daher nicht im Ermessen des Gemeinderates und ist folglich auch keine politische Entscheidung des Gemeinderats. Insofern ist letztlich nur maßgeblich, ob das Bürgerbegehren zulässig ist oder nicht.

IV. Formale Voraussetzungen

In formaler Hinsicht ist ein schriftlicher Antrag im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO erforderlich. Mit dem schriftlichen Antrag vom 17. August 2023 ist dieses Erfordernis unproblematisch erfüllt.

Daneben ist auch das notwendige Unterschriftenquorum erreicht. Dieses beträgt sieben % der Bürger im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 1 GemO. Zur Unterschrift berechtigt sind demnach alle Bürgerinnen und Bürger der Stadt Karlsruhe, die Deutsche im Sinne von Art. 116 GG sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen (Unionsbürger), das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen. Für das betreffende Bürgerbegehren war Stand: 17. August 2023 ein Quorum von mindestens 15.914 Unterschriften von

Wahlberechtigten erforderlich. Das Ordnungs- und Bürgeramt hat die eingereichten Unterlagen anhand der Meldedaten der Unterstützerinnen und Unterstützern geprüft und kann bestätigen, dass zum Einreichungszeitpunkt mehr als 16.000 gültige Unterschriften der Stadt Karlsruhe vorlagen. Zum Stand 7. September 2023 lagen 17.604 gültige Unterstützungsunterschriften vor. Damit ist das notwendige Quorum erfüllt.

Daneben wurden im Rahmen des Bürgerbegehrens mit Frau Elisabet Loris-Quint, Herrn Bjarne Rest und Herrn Michael Reichert auch Vertrauenspersonen angegeben, die im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 9 GemO ermächtigt sind, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen, was auch Verhandlungsführung über Kompromisslösungen und die Rücknahme des Begehrens umfasst. Vor der Beschlussfassung durch den Gemeinderat sind diese Vertrauenspersonen anzuhören.

V. Materielle Anforderungen

1. Umsetzbarkeit der Maßnahme

Im Hinblick auf die Zulässigkeit der Maßnahme ist zunächst die Umsetzbarkeit derselben zu prüfen. Die Umsetzbarkeit hat dabei sowohl eine rechtliche als auch eine tatsächliche Komponente.

a. Rechtliche Umsetzbarkeit

Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist, dass es sich um eine Angelegenheit handelt, für die die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft zuständig ist (vgl. § 24 GemO). Dies bedeutet, für Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des (Ober-)Bürgermeisters fallen, ist ein Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid ausgeschlossen. Hierunter fallen uneingeschränkt alle Weisungsaufgaben sowie Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem (Ober-)Bürgermeister obliegen (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 1 GemO). Solche Angelegenheiten können daher nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens oder eines Bürgerentscheid sein (vgl. LT-Drs. 13/4385, S. 18).

Der rechtlichen Umsetzbarkeit kommt vorliegend besondere Bedeutung zu, weil das Bürgerbegehren teilweise direkt, teilweise indirekt Maßnahmen auf Grundlage des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung fordert. Hierbei handelt es sich jedoch um Pflichtaufgaben nach Weisung, die nach § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO in die Zuständigkeit des (Ober-)Bürgermeisters fallen.

Diesbezüglich bezieht sich die Abstimmungsfrage in ihren sechs Teilaspekten zwar nicht ausdrücklich auf die Regelung des StVG oder der StVO (vergleiche zur fehlenden Bestimmtheit der einzelnen Teilaspekte unter V. 2.), setzt diese jedoch teilweise zumindest voraus. Sofern die Abstimmungsfrage in ihren Teilaspekten also bewusst die Art der Maßnahme offen lässt, muss damit schon eine Beschränkung auf Maßnahmen außerhalb des StVG und der StVO verbunden sein. Insofern dürften aber schon manche der Teilaspekte rechtlich nicht umsetzbar sein, da sie ihrerseits eine Regelung auf Grundlage des StVG und der StVO voraussetzen. Lediglich Teilaspekt 2 (Prüfung modaler Filter) und 6 (Dialogforum) weisen keinen offensichtlichen Bezug zum StVG oder der StVO auf.

Sofern beispielsweise der Radverkehr auf 4 m breiten Korridoren auf sog. Quartiersplätzen zugelassen werden soll, ist nicht ersichtlich wie eine solche Regelung ohne entsprechende verkehrsrechtliche Anordnung auf Grundlage der StVO umgesetzt werden soll.

Verkehrsrechtliche Anordnung auf Grundlage der StVO dürften aber auch notwendig sein, um die Forderungen nach einem Radweg mit eigenem Straßenkörper im Sinne eines abgetrennten Radwegs auf der Fahrbahn umzusetzen. Auch physische Barrieren setzen im Sinne des § 43 StVO eine entsprechende Regelung voraus.

Sofern unspezifisch von Querungsmöglichkeiten gesprochen wird, ist nicht ersichtlich, wie eine solche ohne Lichtsignalanlagen oder eine spezifische Form der Fahrbahnmarkierung mit Bevorrechtigung des Rad- und Fußverkehrs umgesetzt werden kann.

b. Tatsächliche Umsetzbarkeit

Die Maßnahme muss auch tatsächlich umsetzbar sein. Letztlich kann die Kommune nicht zu Maßnahmen verpflichtet werden, die sie faktisch nicht entsprechend umsetzen kann. Auch diesbezüglich weisen die einzelnen Teilaspekte eine Unschärfe und Unbestimmtheit auf, die die konkrete Umsetzung der verlangten Maßnahmen in das Ermessen der Gemeinde setzen. Dies ist einem Bürgerbegehren nicht zugänglich.

Gleichwohl sind die Teilaspekte der gestellten Frage schon dort unzulässig, wo tatsächliche Gründe der Umsetzbarkeit entgegenstehen. Dies betrifft vor allem konkrete Breiten und die Einrichtung von Fahrbahnen. Letztlich sind Straßenbreiten nicht beliebig vergrößerbar. Insbesondere in Bereichen, in denen die Straße durch eine begrenzende Bebauung oder andere Baulichkeiten bzw. sonstige bauliche Einschränkungen begrenzt wird, kann keine beliebige Verbreiterung der Flächen verlangt werden.

So wäre beispielsweise schon problematisch, Verbreiterungen im Sinne der Teilaspekte 1 und 2 der Frage vorzunehmen, wenn die dafür notwendigen Breiten nicht vorhanden sind. Insbesondere die Forderung in Teilaspekt 2 jeweils Radwegbreiten von 2,5 m in einer Richtung zu verwirklichen, dürfte faktisch an den meisten Standorten ausgeschlossen sein. Auch im Hinblick auf die Forderung, dass Radwege überall mit einem so großen Abstand (1,0 m) zu parkenden PKW geführt werden, dass sich öffnende Türen keine Gefahr darstellen und auch nicht auf der Fahrbahnseite von Quer- und Schrägparkplätzen geführt werden, führt zu einem Summierungseffekt, der bei der weit überwiegenden Anzahl der Straßen im Stadtgebiet Karlsruhe zu einer notwendigen Breite von 3,50 m und mehr führen würde.

Die Forderung des Teilaspekts 3 an anderen Straßen – und damit letztlich an allen Straßen ohne baulich getrennte Richtungsfahrbahn – sieben weitere Querungsmöglichkeiten einzurichten, dürfte ebenfalls aus tatsächlichen Gründen nicht umsetzbar sein. Aufgrund der Weite der Formulierung ist dieser Teilaspekt ebenfalls aus tatsächlichen Gründen nicht umsetzbar.

Sofern in Teilaspekt 4 der Fragestellung gefordert wird, dass jedes Jahr an 30 Kreuzungen oder Einmündungen von Wohnstraßen freie Sichtfelder von 10 m ab Bordsteinkante geschaffen werden, z.B. durch bauliches Vorziehen der Gehwege („Gehwegnase“) und/oder Entfernen sämtlicher Sichthindernisse im öffentlichen Raum, dürfte dies

ebenfalls in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht möglich sein. Darüber hinaus dürften die Forderung nach Entfernung von sämtlichen Sichthindernissen aufgrund ihrer Pauschalität nicht umsetzbar sein. So können beispielsweise Lichtsignalanlagen, die für die Regelung des Verkehrs an der betreffenden Stelle erforderlich sind, nicht ohne weiteres aus dem öffentlichen Raum entfernt werden.

Darüber hinaus sind die Ziele nach Auffassung der Fachämter auch in zeitlicher Hinsicht bei größtmöglicher Anstrengung durch die Verwaltung aufgrund der hohen Anforderungen tatsächlich nicht durchführbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Ausbauforderungen aufwändige Planungs-, Vergabe- und Bauverfahren voraussetzen, die nicht ohne entsprechenden Vorlauf realisierbar sind. Dies wird deutlich, wenn man die große Radverkehrsmaßnahme auf der Kriegsstraße zwischen Karlstor und Leopoldstraße betrachtet. Die Vorplanung wurde bereits in 2021 erstellt und erstmalig im Januar 2022 im Planungsausschuss vorgestellt. Um einen politischen Konsens zu erreichen erfolgte eine Überarbeitung der Vorplanung, die wiederum im November 2022 abschließend beraten werden konnte. Nach Fertigstellung der Entwurfsplanung im Sommer 2023 erfolgt die Projektvorstellung im Oktober 2023 zur Erlangung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen bzw. Aufnahme in den Doppelhaushalt 2024/2025. Mit der anschließenden Ausführungsplanung erfolgt die technische Detaillierung, so dass die Ausschreibung und Vergabe im Frühjahr 2024 erfolgen und nach Vergabebeschluss im Bauausschuss frühestens im Sommer 2024 begonnen werden kann. Die Fertigstellung der Baumaßnahme kann somit erst für Frühjahr/Sommer 2025 avisiert werden. Umbaumaßnahmen erfordern also von Planungsbeginn bis Fertigstellung etwa 3 bis 5 Jahre.

2. Bestimmtheit der Fragestellung

Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Aus der Zusammenschau mit § 21 Abs. 7 Satz 2 GemO ergibt sich, dass sich die zur Entscheidung gestellte Frage mit „ja“ oder „nein“ beantworten lassen muss. Hieraus ergibt sich zudem, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt sein muss. Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von grundlegender Bedeutung. Die Bürgerinnen und Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die angestrebte Entscheidung die Wirkung eines gültigen Gemeinderatsbeschlusses hat. Dies schließt aber die notwendige Vollzugsfähigkeit des angestrebten Bürgerbegehrens mit ein. Ein Bürgerbegehren, das nur zum Ziel hat dem Gemeinderat Vorgaben für eine danach noch von ihm zu treffende Entscheidung zu machen, ersetzt keine Entscheidung des Gemeinderats und stellt deshalb kein zulässiges Bürgerbegehren dar (OVG Nordrhein-Westfalen, Entscheidungen vom 19.2.2008 - 15 A 2961/07 - NVwZ 2008, 636, vom 18.10.2007 - 15 A 2666/07 - BeckRS 2007, 27326, vom 23.4.2002 - 15 A 5594/00 -, NVwZ - RR 2002, 766, und vom 9.12.1997 - 15 A 974/97 -, NVwZ - RR 1999, 136; OVG Saarland, Urteil vom 12.06.2008 - 1 A 3/08 -, BeckRS 2008, 36780, zum Erfordernis einer "konstruktiven Handlungsseite" bei Bürgerbegehren siehe BayVGH, Beschluss vom 8.4.2005 - 4 ZB 04.1264 -, NVwZ - RR 2006, 209, VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009, Az. 7 K 3229/08, BeckRS 2009, 38864).

Insofern ist festzustellen, dass jedenfalls die Teilaspekte 1, 2, 3 und 4 inhaltlich zu unbestimmt sind. Diesbezüglich ist die Fragestellung derart offen gestaltet, dass sie weiterer Entscheidungen der Verwaltung und des Gemeinderats bedarf, um ihre Wirkung zu entfalten. Solche Zwischenakte stehen indes der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegen, da das Bürgerbegehren dann aus sich heraus nicht vollzugsfähig ist.

a. Teilaspekt 1 der Fragestellung

Der Teilaspekt 1 ist schon deshalb zu unbestimmt, weil der Gemeinderat und letztlich auch die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Karlsruhe auf dieser Grundlage nicht erkennen können, welche Orte innerhalb der Stadt Karlsruhe umgestaltet werden sollen. Es soll vielmehr Aufgabe der Verwaltung und des Gemeinderats bleiben, die geforderten Kriterien umzusetzen. Insofern handelt es sich allerdings nicht um eine abschließende Entscheidung, sondern vielmehr um eine Aufforderung an die Stadt Karlsruhe mehr Raum für den Fußverkehr zur Verfügung zu stellen und dabei die genannten Kriterien einzuhalten. Insbesondere im Hinblick auf die bestehende Bindungswirkung eines Bürgerentscheid (vgl. § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO) müssen die Forderungen des Bürgerbegehrens so hinreichend sein, dass die Verwaltung sie auch ausführen kann. Bestehende Unklarheiten sind auch mittels Auslegung zu schließen. Gleichwohl ist auch im Rahmen der Auslegung nicht ersichtlich, welche Bereiche der Stadt Karlsruhe umgestaltet werden sollen.

Deutlich wird dies auch im Hinblick auf die geforderte Umgestaltung oder Herstellung eines sogenannten Quartiersplatzes. Dabei ist schon darauf hinzuweisen, dass der Aufenthalt und Kinderspiel einerseits und Fußgängerverkehr andererseits schon in einem gewissen Widerspruch zu einander stehen. In deutlichem Widerspruch steht auch die Forderung, dass ein Quartiersplatz einerseits dem Aufenthalt und dem Kinderspiel dienen soll, Radverkehr aber gleichzeitig im Verlauf der bisherigen Straßen auf 4 m breiten Korridoren zulässig sein soll. Diese Vorgaben sind schon aus tatsächlichen Gründen nicht miteinander in Einklang zu bringen. Insofern kann auch dahingestellt bleiben, was ein Quartiersplatz technisch gesehen ist, jedenfalls wäre auch diesbezüglich nicht klar, welche Plätze neu zu gestalten wären.

b. Teilaspekt 2 der Fragestellung

Auch Teilaspekt 2 der Fragestellung ist im Sinne der obigen Darstellung teilweise zu unbestimmt. Dies betrifft zunächst den Ausbau eines sogenannten Hauptradroutennetzes. Auch diesbezüglich handelt es sich lediglich um eine programmatische Vorgabe, die durch weitere Entscheidungen des Gemeinderats der Stadt Karlsruhe entsprechend umgesetzt werden müsste.

Darüber hinaus ist auch unklar, wie die Radwege im Regelfall „*geschützt eingerichtet*“ werden sollen. Auch diesbezüglich sind nachfolgende Entscheidungen der Verwaltung beziehungsweise des Gemeinderats erforderlich, um diese Angabe entsprechend zu präzisieren. Dasselbe gilt für die Formulierung, dass abseits von Hauptverkehrsstraßen Radverkehr „*in der Regel*“ auf der Fahrbahn geführt wird.

Bestimmt genug dürfte diesbezüglich lediglich die Forderung sein, den Radverkehr überall mit einem so großen Abstand zu parkenden PKW (1,0m) zu führen, dass keine Gefährdung entsteht. Diese Forderung ist jedoch aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht überall umsetzbar.

c. Teilaspekt 3 der Fragestellung

Der erste Teil des Teilaspekts 3 könnte möglicherweise bei wohlwollender Auslegung hinreichend konkret sein. Die Forderung, an Kreis- und Gemeindestraßen mit baulich getrennten Richtungsfahrbahnen, deren Querungsmöglichkeiten weiter als 250 m auseinander liegen, jährlich eine weitere Querungsmöglichkeit zu schaffen, erscheint jedenfalls ohne maßgebliche Zwischenschritte des Gemeinderats gegebenenfalls umsetzbar. Gleichwohl muss die inhaltliche Bestimmtheit des Teilaspektes nicht geklärt werden, da das Bürgerbegehren auch diesbezüglich aus anderen Gründen schon unzulässig ist (vgl. unter **V. 1. a.**).

Hinreichend bestimmt könnte auch der zweite Teil von Teilaspekt 3 sein. Die Forderung an anderen Straßen – und damit letztlich an allen Straßen ohne die baulich getrennte Richtungsfahrbahn – sieben weitere Querungsmöglichkeiten einzurichten ist aufgrund ihres umfassenden Charakters tatsächlich eindeutig. Gleichwohl wurde schon aufgezeigt, dass diese umfassende Geltung letztlich nicht umsetzbar ist (vgl. unter **V. 1. a.**).

d. Teilaspekt 4 der Fragestellung

Sofern in Teilaspekt 4 gefordert wird, dass jährlich 3 Kreuzungen oder Kreisverkehre mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für den Fuß- und Radverkehr umgebaut werden, ist auch dies zu unbestimmt. Dabei ist schon aus der Fragestellung – auch unter Berücksichtigung der Begründung – nicht ersichtlich, wie Kreuzung und Kreisverkehr umgebaut werden sollen, damit die Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für den Fuß- und Radverkehr umgesetzt werden kann. Insofern ist auch dieser Teilaspekt nicht vollzugsfähig.

Auch die weiteren Forderungen im Hinblick auf die Ertüchtigung von 30 bzw. 14 Kreuzungen im Stadtgebiet ist nicht hinreichend konkret. Auch hierbei handelt es sich mehr um programmatische Vorgaben und nicht um eine konkrete und vollzugsfähige Maßnahme. Mithin müsste die Verwaltung die geforderten 30 bzw. 14 Kreuzung selbst identifizieren.

e. Teilaspekt 5 der Fragestellung

Die Fragestellung weist im Gegensatz zu den anderen Teilaspekten jedenfalls einen konkreten Bezug auf, der gegebenenfalls auch die notwendige Bestimmtheit aufweisen könnte. Würde man die notwendige Bestimmtheit annehmen wollen, fehlt es jedenfalls an der rechtlichen Umsetzbarkeit der Maßnahme, da die Maßnahme nur auf Grundlage der StVO umgesetzt werden kann, mithin also aus anderen Gründen unzulässig ist (vgl. unter **V. 1. a.**).

3. Rechtlich durchführbarer Deckungsvorschlag

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO eine nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Dies erfordert eine Kostenschätzung und einen Finanzierungsvorschlag. Der Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens dient dem Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen.

Das Bürgerbegehren selbst gibt die geschätzten Kosten mit 172,8 Millionen Euro an. Diesbezüglich wird unterstellt, dass dies die Gesamtkosten aller Teilaspekte der Fragestellung über den Zeitraum von insgesamt sieben Jahren darstellt. Eine Erläuterung, wie sich aus Sicht der Initiatoren diese Kosten zusammensetzen, ist weder der Kostenschätzung noch der Begründung des Bürgerbegehrens zu entnehmen. Diese Kostenschätzung ist schon deshalb schwierig, weil letztlich die konkreten Maßnahmen und insbesondere auch die konkreten Örtlichkeiten sich nicht aus der Fragestellung und den Teilaspekten ergeben. Letztlich hängt es auch diesbezüglich von den weiteren Zwischenschritten der Verwaltung bzw. des Gemeinderates – insbesondere die Identifizierung der geeigneten Flächen – ab, wie sich die Kosten entwickeln. Insofern setzt sich die Fehlerhaftigkeit der unbestimmten Maßnahmen auch bei der Kostenschätzung fort.

Ein inhaltlich zutreffender Kostendeckungsvorschlag stellt entweder konkrete Einsparungen oder Mehreinnahmen dar, die die Gemeinde zulässigerweise umsetzen kann. Insofern muss der Kostendeckungsvorschlag insbesondere den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltswirtschaft der Gemeinde im Sinne des § 77 Abs. 2 GemO entsprechen

Diesbezüglich formuliert das Bürgerbegehren, dass die Finanzierung durch die Anpassung kommunaler Steuern und Gebühren (z.B. Bewohnerparken und Parkscheine), konsequentere Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Umverteilung innerhalb des Straßenbauhaushalts sowie Nutzung verfügbarer Zuschüsse erfolgen könne.

Der Kostendeckungsvorschlag dürfte schon aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar sein. Dies betrifft zunächst die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltswirtschaft der Stadt Karlsruhe. Es ist zu beachten, dass die Umgestaltung des öffentlichen Straßenraums nie isoliert nur an der Oberfläche erfolgt, sondern den Straßenumbau ganzheitlich in den Blick nimmt. Bei der Sanierung oder Umgestaltung von Straßen spielt deshalb in der Praxis immer auch die Erneuerung und Ertüchtigung der im Untergrund liegenden Leitungen eine Rolle. Letztlich müssen aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit heraus beide Maßnahmen, also die oberflächliche und die unterirdische Umgestaltung zusammenfallen. Nur wenn mit der Umgestaltung der Straße auch gleichzeitig die Leitungssituation im Untergrund erneuert werden kann, lohnt sich letztlich eine solche Maßnahme. Würde man diese beiden Aspekte nicht miteinander verbinden, müsste der Straßenkörper letztlich zweimal umgestaltet werden. Einmal für die eigentliche – vorliegend durch das Bürgerbegehren geforderte – oberflächliche Umgestaltungen und einmal für die Ertüchtigung der Leitungssituation. Aufgrund der immensen Kosten der Straßenerneuerung ist die Stadt daher in erster Linie gezwungen dort zu erneuern, wo auch die Leitungen ertüchtigt werden müssen. Insofern ist also eine Umgestaltung des Straßenkörpers ohne eine Modernisierung des

Untergrunds letztlich nicht sparsam und wirtschaftlich. Etwas anderes würde für reine Markierungsarbeiten auf Grundlage der StVO gelten, aus den genannten Gründen sind diese jedoch nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens.

Sofern darüber hinaus eine Finanzierung über Erhöhung der Gebühren angestrebt wird, dürfte dies ebenfalls nicht möglich sein. Gebühren unterliegen schon durch ihre Natur einer Zweckbindung, da sie nur für eine konkrete Gegenleistung erhoben werden dürfen. Das Kommunalabgabengesetz (KAG) sieht dem Grunde nach als Gebührenobergrenze maximal die Kostendeckung vor, so dass kein Beitrag für andere Maßnahmen innerhalb des Haushaltsplans über die Gebühren erwirtschaftet werden kann. Eine Erhöhung von Gebühren mit einem Kostendeckungsgrad unter 100 % würde darüber hinaus zu einer Verringerung des Ressourcenbedarfs aus allgemeinen Deckungsmitteln an dieser Stelle führen. Diese freiwerdenden Mittel stünden dann im Sinne der Gesamtdeckung für andere Maßnahmen des Haushaltsplans zur Verfügung. Hier dürften allerdings keine nennenswerten Potentiale mehr bestehen, zumal alle Möglichkeiten schon im Rahmen der Haushaltssicherung ausgeschöpft wurden.

Im Gegensatz zu Gebühren handelt es sich bei Steuern um finanzielle Abgaben, für die keine unmittelbare Gegenleistung erbracht wird. Sie haben hauptsächlich den Zweck, den kommunalen Haushalt zu finanzieren und können ebenso als Mittel zur Gegenfinanzierung verschiedener Projekte dienen. Zuletzt wurden die kommunalen Steuern bereits angepasst, um die allgemeine Finanzierung und Stabilität des Haushalts der Stadt Karlsruhe sicherzustellen. Angesichts dieser Entwicklung und auch im Hinblick auf die Belastung der Privathaushalte durch die derzeitige Inflation dürfte insbesondere im Hinblick auf die veranschlagten Kosten von 172,8 Millionen Euro über den Zeitraum von sieben Jahren (was jährlichen Kosten von ungefähr 24,69 Millionen Euro entspricht) die Erhöhung von kommunalen Aufwands und Verbrauchsteuern nicht möglich sein.

Darüber hinaus ist aber auch die grundsätzliche Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts für den Kostendeckungsvorschlag maßgeblich. Die Stadt Karlsruhe befindet sich in einer strukturellen finanziellen Schieflage. Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat deshalb den aktuellen Doppelhaushalt 2022/2023 nur unter Auflagen genehmigt. Der Ergebnishaushalt ist durch geeignete Maßnahmen zu konsolidieren und die weitere Verschuldung pro Haushaltsjahr wurde gedeckelt. Um die gesetzlichen Vorgaben eines zumindest ausgeglichenen Ergebnishaushaltes erreichen zu können, müssen daher alle Haushaltsbudgets ab dem Jahr 2024 um mindestens einen dreistelligen Millionenbetrag reduziert beziehungsweise durch Ertragssteigerungen kompensiert werden. Dabei legt das Regierungspräsidium besonderen Wert darauf, dass die zu erledigenden Pflichtaufgaben der Erledigung freiwilliger Aufgaben vorgeht. Insoweit ist die Übernahme von zusätzlichen freiwilligen Aufgaben nur im Rahmen der jeweiligen finanziellen Möglichkeiten möglich.

Es ist davon auszugehen, dass eine Belastung von ungefähr 50 Millionen Euro für den Doppelhaushalt 2024/2025 (ohne eine Umverteilung innerhalb des Straßenbauhaushaltes) von der Rechtsaufsichtsbehörde beanstandet würde. Legt man diesbezüglich zugrunde, dass die Stadt Karlsruhe jährlich für den Straßenbau und die Straßenertüchtigung – was insbesondere Maßnahmen zugunsten des Fuß- und Radverkehrs beinhaltet – einen Betrag in der Größenordnung von etwa 10 Millionen Euro vorgesehen hat,

verbliebe mithin eine Mehrbelastung von circa 30 Millionen Euro für den Doppelhaushalt 2024/2025.

Letztlich ist auch der pauschale Hinweis auf die Nutzung verfügbarer Zuschüsse nicht geeignet, von einem realistischen Kostendeckungsvorschlag auszugehen. Zum einen ist die Stadt Karlsruhe schon heute bemüht, alle möglichen Förderungen diesbezüglich in Anspruch zu nehmen. Zum anderen werden auch keine konkreten Zuschüsse genannt, die die Stadt Karlsruhe nicht in Anspruch nehmen würde. Darüber hinaus werden diese Zuwendungen meist als Kofinanzierungen bewilligt, weshalb letztlich auch für diese Zuschüsse zusätzliche Mittel aufgewandt werden müssen. Hinzu kommt, dass es bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln stets auch einem Antragsverfahren bedarf, das wiederum den Planungsprozess erheblich verlängert und somit den Zeitaufwand für die Umsetzung der Maßnahme erhöht bzw. die geforderte kurzfristige Realisierung unmöglich macht.