

Stadt Karlsruhe
Gemeinderat
76124 Karlsruhe

c/o ADFC
Welfenstraße 13
76137 Karlsruhe
<https://www.fussradka.de/>
Vertrauensperson: Elisabet Loris-Quint, Bjarne
Rest, Michael Reichert
E-Mail: info@fussradka.de

15. September 2023

**Sitzung des Gemeinderats am 19. September 2023, TOP 8 Fuß- und Radentscheid
Stellungnahme im Rahmen der Anhörung nach § 21 Gemeindeordnung**

Sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte, sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,
im Rahmen der Anhörung nach § 21 Gemeindeordnung nehmen wir als Vertrauenspersonen
wie folgt Stellung.

Zusammenfassung

- Wir bitten darum, die Abstimmung über die Zulässigkeit und/oder einen Alternativbeschluss auf die Gemeinderatssitzung am 10. Oktober 2023 zu vertagen. Der Zeitraum zwischen Mitteilung des Prüfungsergebnisses des Zentralen Juristischen Dienstes (ZJD) und der Vorberatung im Hauptausschuss war zu kurz bemessen. Entscheidende Argumente und Fakten – insbesondere juristischer Natur – können wir aufgrund der Kürze der Zeit erst im Rahmen der Anhörung einbringen, die in der Sitzung am 19. September 2023 diskutiert werden. Tausendfacher Bürgerwille darf nicht einfach ohne gründliche Prüf- und Äußerungsmöglichkeit vom Tisch gewischt werden, wenn die Politik das Vertrauen in die demokratischen Institutionen erhalten möchte.
- Das Bürgerbegehren ist unserer Einschätzung nach zulässig. Hierzu verweisen wir auf die beigefügte Stellungnahme von Angela Carstensen in der Anlage, die Bestandteil

dieses Schreibens ist.

- Motivation des Bürgerbegehrens: Das Bürgerbegehren ergänzt das Karlsruher Programm für Aktive Mobilität um einen konkreteren und konsequenten Umsetzungsplan, ohne den Spielraum der Verwaltung einzuengen. Dieser beinhaltet unter anderem barrierefreie Gehwege und Quartiersplätze. Ferner setzt das Bürgerbegehren höhere Standards für Radverkehrsanlagen und führt geschützte Radfahrstreifen als neue Führungsform ein, welche andernorts in Deutschland schon etabliert sind.
- Die Einwände der Verwaltung in Bezug auf die Umsetzungsdauer nehmen deuten wir als ein unverändertes Weiter-so in Bezug auf die Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung an. Grundhafte Straßenumbauten benötigen lange Vorlaufzeiten. Wenn bei Umsetzungen einfachere Maßnahmen genügen, können die Ziele schneller erreicht werden. Insbesondere die Radverkehrsoffensive der Stadt Frankfurt am Main in Folge des dortigen Radentscheids könnte als Vorbild betrachtet werden.
- Die Umsetzbarkeit ist gegeben. Es gibt genügend Straßenkilometer im Stadtgebiet, die über ausreichend breite Straßenräume verfügen, um die geforderten Standards für Fuß- und Radverkehrsanlagen zu erfüllen. Die Zahlenangaben im Bürgerbegehren basieren auf den Ergebnissen der Machbarkeitsuntersuchung.
- Die Ergebnisse der Machbarkeitsuntersuchung bildeten die Kalkulationsgrundlage für die Kostenschätzung. Sie ist damit belastbar. Entgegen § 21 Gemeindeordnung unterstützte uns die Stadtverwaltung nicht bei der Kostenschätzung. Die Kostenschätzung ist in Zweifelsfällen so erfolgt, dass lieber teurer als günstiger geschätzt wurde.
- Die prekäre Haushaltslage wurde bei der Aufstellung der Kostenschätzung und des Finanzierungsvorschlags von uns berücksichtigt. Mangels Mitwirkung der Stadtverwaltung konnten bereits im Haushaltsentwurf eingeplante projektbezogene Mittel beim Finanzierungsvorschlag nicht berücksichtigt werden. Jedoch darf nicht nur das Budget für Fuß- und Radverkehrsmaßnahmen auf die Kostenschätzung angerechnet werden, da in einigen Fällen auch ein Komplettumbau der Straße kalkuliert ist. Die Mehrbelastung (erforderliche Umschichtung oder Steuererhöhung) wird daher niedriger ausfallen, als es der ZJD beschreibt.
- Die Forderungen des Bürgerbegehrens lassen der Verwaltung genügend Gestaltungsspielraum, aber die Qualitätsstandards sind klar definiert. Der Wille der

17 000 Unterzeichnenden ist damit deutlich erkennbar. Damit soll sich der Gemeinderat auseinandersetzen.

- Dennoch sind wir bereit, mit den Fraktionen über einen Alternativbeschluss zu verhandeln. Jedoch wird der von der Verwaltung vorgeschlagene Alternativbeschluss den Zielen und Ansprüchen des Bürgerbegehrens nicht ansatzweise gerecht.
- Das Bürgerbegehren wird bereits von den Bürgervereinen Beiertheim, Bulach, Grünwinkel, Knielingen und Untermühl- und Dornwaldsiedlung unterstützt.
- Er widerungen zu den einzelnen Teilaspekten des Bürgerbegehrens sind detailliert ausgeführt.

Bitte um Vertagung

Am 17. August 2023 haben wir die letzten gesammelten Unterstützerunterschriften des Bürgerbegehrens an die Stadtverwaltung übergeben. Die Stadtverwaltung hat uns und Ihnen, den Gemeinderatsmitgliedern, erst am Freitag, den 8. September 2023 nachmittags die Information über die voraussichtliche Unzulässigkeit sowie 17 Seiten Sitzungsvorlage und Aktenvermerk zur Verfügung gestellt. Oberbürgermeister Frank Mentrup verwies in seinem Redebeitrag am 12. September 2023 im Hauptausschuss darauf, dass eine frühere Fertigstellung wegen der Unterschriftenabgabe mitten in den Ferien nicht möglich gewesen sei. Er lässt dabei jedoch außer Acht, dass die Sammlung selbst schon seit 31. Januar 2023 bekannt¹ und regelmäßig Gegenstand der Presseberichterstattung der BNN war. Unsere Website verfügte über einen mindestens einmal pro Woche aktualisierten Unterschriftenzähler.

Wir möchten Sie bitten, den Tagesordnungspunkt zu vertagen, damit nicht schon am 19. September im Gemeinderat über das Bürgerbegehren final entschieden wird.

Gemäß § 21 Gemeindeordnung muss der Gemeinderat binnen zwei Monaten nach Einreichung entscheiden, ob das Bürgerbegehren zulässig ist und, falls ja, ihm inhaltlich entsprochen wird. Die einzige Gemeinderatssitzung vor Fristende ist am 10. Oktober 2023.

Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren ist unserer Ansicht nach zulässig. Hierzu verweisen wir auf die beigefügte Stellungnahme von Angela Carstensen in der Anlage, die Bestandteil dieses

¹ E-Mail von Michael Reichert an afsta@karlsruhe.de mit organisatorischen Fragen zur vorzeitigen Abgabe von Unterschriftenlisten zur Prüfung; beantwortet am 3. Februar 2023

Schreibens ist.

Verweis auf nichtöffentliche Vorlagen

In Abschnitt 3.a der Beschlussvorlage (Vorlage Nr.: 2023/0980) schreibt die Stadtverwaltung:

Das formulierte Ziel der Initiative, den Fuß- und Radverkehr (weiter) gezielt zu fördern und die Situation in Karlsruhe für die nicht-motorisierten Verkehrsarten weiter zu verbessern, wird von der Verwaltung vollumfänglich geteilt und unterstützt. In diesem Zusammenhang wird auf das durch den Gemeinderat am 26. November 2021 beschlossene Karlsruher Programm für Aktive Mobilität sowie die Informationsvorlage des Planungsausschuss vom 1. Dezember 2022 und den dortigen Maßnahmenkatalog verwiesen.

Die Informationsvorlage des Planungsausschusses vom 1. Dezember 2022 ist nichtöffentlich und Existenz und Inhalt waren den Vertrauenspersonen bislang nicht bekannt. Herr Reichert hat ihre Herausgabe zwar am 8. September nach Landesinformationsfreiheitsgesetz beantragt und am 11. September 2023 nachmittags erhalten. Für die Vorberatung im Hauptausschuss konnte sie nicht mehr berücksichtigt werden.

Motivation des Bürgerbegehrens

Abschnitt 3.a der Vorlage:

Es dürften inhaltlich erhebliche Gemeinsamkeiten zwischen den Interessenvertreterinnen und -vertretern des Bürgerbegehrens bzw. des Fuß- und Radverkehrs im Allgemeinen bestehen. Die Verwaltung nimmt diesbezüglich auch nicht wahr, dass die Interessenvertreterinnen und -vertreter mit den von der Stadt vorgestellten Maßnahmen unzufrieden wären oder diese für unzureichend halten. Es ist vielmehr der Eindruck entstanden, dass die Maßnahmen nicht schnell genug und nicht zügig genug umgesetzt werden.

Wir befürworten die Ziele des Karlsruher Programms für Aktive Mobilität voll und ganz. Wir beanstanden jedoch einen fehlenden Umsetzungsplan und die Art der Umsetzung. Das Karlsruhe Programm für Aktive Mobilität enthält als Zielvorgaben lediglich Anteile für den Modal Split, die Kilometerleistung der Verkehrsmittel, die Anzahl der schwer verletzten und getöteten Radfahrenden und zu Fuß Gehenden sowie die Anzahl der jährlich neu zu errichtenden Fahrradständer. Sein Vorgänger, das 20-Punkte-Programm aus dem Jahr 2005, machte Vorgaben zum Modal Split, zur Anzahl schwer verletzten und getöteten Radfahrenden und zu Fuß Gehender und zur Streckenlänge an Hauptradrouten, die jährlich ausgebaut werden soll.

Die Verwaltung verwies mehrfach darauf, dass für die konkrete Umsetzung Beschlüsse des Gemeinderats zu erfolgen haben. Der Gemeinderat solle vorgeben, wo/was gebaut wird. Das Bürgerbegehren unterstützt vielmehr mit dem Willen der Bevölkerung das Ziel.

Die Qualität der Umsetzung kann vorbildlicher werden. Selbst Straßen, die im Rahmen von Radverkehrsmaßnahmen umfangreich saniert werden, erhalten günstigere Lösungen für Radverkehrsanlagen. Neue Entwicklungen bei der Führung des Radverkehrs, z.B. geschützte Radfahrstreifen, werden abgelehnt. Lediglich die Breite der Schutzstreifen und Radfahrstreifen, die mittlerweile geplant werden, ist höher als es das Regelwerk vorschreibt.

Das Karlsruher Programm für Aktive Mobilität gibt die Richtung für die Abwägung konkurrierender Nutzungsansprüche vor: Sicherheit vor Leichtigkeit, aktive Mobilität vor motorisiertem Individualverkehr. Eine wirkliche Änderung der seitdem vorgestellten Entwürfe für Radverkehrsmaßnahme erkennen wir kaum.

Unumsetzbarkeit in Hinblick auf die Umsetzungsdauer, Vorlaufzeit der Maßnahmen

Die Verwaltung behauptet, dass die siebenjährige Umsetzungsphase unrealistisch sei, da die Planungsphase von Rad- und Fußverkehrsmaßnahmen mehrere Jahre dauere. Dies ist der politischen Festlegung geschuldet, Straßen stets grundhaft zu erneuern (also alles von der Asphaltdecke bis zum Abwasserkanal). Diese Arbeitsweise bringt eine große Trägheit mit sich. Einfachere Lösungen, die provisorischen Charakter haben und möglichst wenig in den Unterbau eingreifen, setzt die Verwaltung bislang nicht ein.

Beispielsweise können Gehwegnasen nicht nur durch das Versetzen von Bordsteinen, sondern auch durch das Markieren von Sperrflächen und das Anbringen von Pollern, Fahrradständern und Sitzbänken geschaffen werden.

Auch die Anlage geschützter Radfahrstreifen erfordert keine Komplettsanierung der Straße. Das Umsetzungstempo und die Arbeitsweise der Stadt Frankfurt am Main zeigt, wie zügig ein Radentscheid umgesetzt werden kann, wenn man sich auf einfache und kostengünstige Lösungen konzentriert.

Die Haushaltslage und die Umsetzungsdefizite lassen kein Weiter-so mit hohen Standards zu. Das Bürgerbegehren nur deshalb abzulehnen, weil es mit der gewohnten Arbeitsweise nicht umsetzbar ist, ist verwerflich.

Umsetzbarkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die verfügbare Straßenbreite

Am 30. November 2021 stellten wir eine frühere Fassung des Maßnahmenkatalogs dem Bereich Verkehr des Stadtplanungsamts per Videokonferenz vor. Man kritisierte damals, dass die geforderte Streckenlänge (100 km insgesamt), auf der das Hauptradroutennetz auf einen höheren Standard auszubauen sei (heutiger Teilaspekt 2 des Bürgerbegehrens) gar nicht umsetzbar sei, weil es an Platz und Streckenlänge fehle. Man gab uns auf darzulegen, wo

und wie man den Straßenraum nach unseren Standards umbauen könne.

Wir überprüften daraufhin sämtliche Angaben zur Anzahl an Streckenkilometern, Kreuzungen usw. auf Machbarkeit. Die resultierenden jährlichen sechs Kilometer Hauptradrouten, drei Kilometer Gehwege usw. sind die Folge. Auf diesen Straßen ist der zur Umsetzung nötige Straßenraum (von Grundstücksgrenze zu Grundstücksgrenze) unter den Vorgaben in der Präambel des Bürgerbegehrens (nicht zu Lasten des ÖPNV, Schonung des Baumbestands) gegeben.

Die Liste der Straßenabschnitte und Kreuzungen, an denen Umbauten möglich sind, um die Ziele des Bürgerbegehrens zu erreichen, liegt diesem Schreiben als Anlage bei.

In seinem Aktenvermerk schreibt der ZJD:

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.

Der ZJD geht davon aus, dass lediglich Radwege verbreitert werden, ohne die Straße anders aufzuteilen. Dass das ohne den Erwerb von Privatgrund fast immer unmöglich ist, liegt auf der Hand. Jedoch wurden schon in der Vergangenheit Rad- und Fußverkehrsmaßnahmen in Karlsruhe innerorts nahezu jedes Mal durch Umverteilung des öffentlichen Straßenraums vorgenommen. Beispielsweise wurde der zweite Richtungsfahrstreifen als Radfahrstreifen markiert, weil ein Richtungsfahrstreifen für das Kfz-Aufkommen ausreichend dimensioniert war. Die Unrealisierbarkeit in Augen des ZJD ist dem politischen Dogma geschuldet, dass der Kfz-Verkehr von den Aus- und Umbauten nicht beeinflusst werden darf. Diese Entscheidung wäre im Rahmen einer fachplanerischen Abwägung jedoch nicht richtig (siehe unten).

Kostenschätzung

Die Stadtverwaltung ist nach § 21 Abs. 3 Gemeindeordnung verpflichtet, bei der Erstellung der Kostenschätzung von Bürgerbegehren mitzuwirken. Dies ist nicht erfolgt. Unsere Anfrage wurde trotz mehrfacher Erinnerung verschleppt. Am 20. September 2022 bat Michael Reichert das Dezernat 6 erstmals per E-Mail um Unterstützung bei der Kostenschätzung und stellte dafür eine Liste baulicher Maßnahmen zur Verfügung, mit denen die Ziele des Bürgerbegehrens erreicht werden können. Ferner fragte er:

1. Welche der vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des FuR-Katalogs sind schon in der Finanzplanung für die kommenden Doppelhaushalte enthalten?
2. Wie viel Mittel sind in der mittelfristigen Finanzplanung für die aktive Mobilität schon eingeplant? Diese müssen wir nämlich nicht mehr finanzieren und können das im Finanzierungsvorschlag entsprechend kenntlich machen. Wenn Sie eine konkrete Liste (Maßnahmen mit Geldbeträgen) haben, dürfen Sie mir diese zwecks Abgleich mit der FuR-Maßnahmenliste gerne zusenden.
3. Welche Potentiale für Umschichtungen sehen Sie, d.h. in welchem Umfang könnten Projekte, die primär dem Kfz-Verkehr dienen, zugunsten von Maßnahmen für die aktive Mobilität zurückgestellt werden? Gemeint sind hiermit Straßenneubauten und -sanierungen, die aufschiebbar oder verzichtbar sind, wenn man geringere Ansprüche an die Straßeninfrastruktur stellt.
4. Für Radverkehrsmaßnahmen (beim Fußverkehr weiß ich es nicht) gibt es Fördertöpfe des Landes und des Bundes. Für den Finanzierungsvorschlag spielen sie eine Rolle. Von Förderungen in welcher Höhe gehen Sie aus, die wir beim Finanzierungsvorschlag berücksichtigen sollten? Uns ist bewusst, dass Sie nicht wissen (können), welche Förderanträge tatsächlich bewilligt werden.
5. In der Pulverhausstraße, wo die VBK eine neue Tramlinie bauen möchte (Machbarkeitsstudie liegt mir vor), sieht unsere Liste Radwegverbreiterungen vor. Wer trägt eigentlich die Kosten einer dabei unvermeidbaren Neuordnung des Straßenquerschnitts, wenn die VBK dort eine neue Straßenbahn baut und vorher keine Freihaltetrasse vorhanden war?

Am 14. Oktober fragte er per E-Mail nach, da er keine Rückmeldung erhalten hatte. Am 31. Oktober teilte man ihm mit, dass die Anfrage derzeit noch bearbeitet werde, und bat um erneute Zusendung der Anhänge, was am selben Tag erfolgte. Am 7. November stellte Johannes Schell ihm telefonisch eine Antwort frühestens drei Wochen später in Aussicht. Um den Start der Unterschriftensammlung nicht weiter von der Stadtverwaltung abhängig zu machen, erstellte Johannes Lensch als Verkehrsplaner, die Kostenschätzung ehrenamtlich.

Die Kostenschätzung zur sicheren Seite hin erstellen (lieber zu teuer als zu günstig).

Finanzierungsvorschlag

Die prekäre Haushaltslage wurde bei der Aufstellung der Kostenschätzung und des Finanzierungsvorschlags von uns berücksichtigt. Da die Stadtverwaltung unsere Fragen entgegen § 21 Gemeindeordnung nicht beantwortete, konnten bereits im Haushaltsentwurf eingeplante projektbezogene Mittel beim Finanzierungsvorschlag nicht berücksichtigt werden.

Jedoch sollte nicht nur das Budget für Fuß- und Radverkehrsmaßnahmen auf die Kostenschätzung angerechnet werden. In einigen Fällen sind Komplettumbauten von Straßen mit entsprechend hohen Kosten kalkuliert, die die Stadtverwaltung gar nicht als Fuß- oder Radverkehrsmaßnahme betrachtet. Die Mehrbelastung (erforderliche Umschichtung oder Steuererhöhung) wird daher niedriger ausfallen, als es der ZJD beschreibt.

Grundlegende politische Entscheidung und Entscheidungsgrundlagen für die Umsetzung

Die Stadtverwaltung begründet die Nichtanwendbarkeit der vom Bürgerbegehren gesetzten Standards (Breite von Geh- und Radwegen und Sicherheitsabstände zu Parkplätzen) mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen. Diese leugnen wir nicht, die Abwägung erfolgt jedoch nicht im Interesse der Unterstützenden des Bürgerbegehrens. Das Bürgerbegehren selbst gibt die Grundsätze für die Flächenverteilung wie folgt vor:

Dabei erfolgt die Flächenverteilung zugunsten des Fuß- und Radverkehrs, des ÖPNVs und bei Schonung des Baumbestands.

Ende letzten Jahres wurde das Regelwerk der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen, das in Karlsruhe mit dem Programm für Aktive Mobilität als verbindliche Planungsvorgabe eingeführt wurde, durch die *Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzzielen* (E Klima)² ergänzt. Die zur E Klima gehörende Anlage³ nennt Änderungsbedarf für die bestehenden Regelwerke, die sich aus den Klimaschutzzielen und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben.

Zur Anwendung der *Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (RASt06)* gibt die E Klima vor:

Die Belange des ÖV, Rad- und Fußverkehrs sind generell gegenüber den Belangen des fließenden und ruhenden Kfz-Verkehrs zu priorisieren. Zusätzlich sind die Ansprüche des Lade-, Liefer- und Wirtschaftsverkehrs zu berücksichtigen.

und weiter:

Die Anlage von Parkständen im Straßenraum, die nicht für Menschen mit schwerer Gehbehinderung und Rollstuhlnutzende notwendig sind, soll möglichst geringgehalten werden, um Flächen für Grünbereiche, für die Retention und/oder dezentrale Entwässerung mit Versickerung und/oder für andere umweltfreundliche Modi zu gewinnen und ein Aufheizen von Straßenräumen zu verringern. Die alternative Unterbringung von Parkständen in zusammenhängenden Parkflächen oder Parkbauten bietet sich auch zur effizienten Abwicklung von E-Ladevorgängen, Liefer- und Ladeverkehre sowie für Sharing-Angebote als Mobilitätshub/Mobilitätsstation an.

Zur Anwendung des *Handbuchs für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS)* gibt sie ergänzend vor:

Für Verkehrsanlagen des motorisierten Individualverkehrs spiegelt die Qualitätsstufe D einen effizienten Ressourceneinsatz wider. Sofern sich für Anlagen des Kfz-Verkehrs eine QSV besser als D ergibt, sollte nachgewiesen werden, dass keine umweltfreundlichere Variante für die zu Grunde liegende Straßenkategorie vorhanden ist, für die eine QSV von D erreichbar ist. Eine QSV von E oder F kann im motorisierten Individualverkehr im Rahmen einer Gesamtabwägung mit der Zielsetzung der Senkung der THG-Emissionen und des Endenergieverbrauchs vorübergehend in

2 kostenfrei abrufbar unter <https://www.fgsv-verlag.de/pub/media/pdf/990.v.pdf>

3 kostenfrei abrufbar unter https://www.fgsv-verlag.de/pub/media/pdf/990_Anhang.v.pdf

Kauf genommen werden, wenn mittelfristig ein Rückgang der Kfz-Nachfrage und damit der Bemessungsverkehrsstärken z.B. aufgrund geplanter Verbesserungsmaßnahmen im ÖV, Rad- und Fußverkehr erwartet werden kann (Kombination aus Push- und Pull-Maßnahmen). Eine QSV von E oder F ist außerdem an Stellen vertretbar, an denen Fahrtzeitverlängerungen verkehrspolitisch akzeptabel oder erwünscht sind, z.B. bei Zufahrten in Innenstädte oder bei der Einrichtung eines Bussonderfahrstreifens.

Ferner gibt sie für die Anwendung der RASSt06 und den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 2010) vor, dass die angegebenen Mindestmaße („Klammerwerte“) nicht mehr anzuwenden seien und die bisherigen Regelmaße als neue Mindestmaße zu betrachten sind.

Für die ERA 2010 nennt sie:

An Engstellen sind Radverkehrsführungen nach ERA-Standard zu priorisieren und bei Bedarf Einschränkungen für den Kraftfahrzeugverkehr umzusetzen.

Wenn ruhender Verkehr nicht zu vermeiden ist, sind Sicherheitstrennstreifen mit einer Breite von min. 0,75 m zu allen Arten der Radverkehrsführung vorzusehen so auch bei Schutzstreifen und in Fahrradstraßen. Auch im Mischverkehr sollte insbesondere bei schmalen Fahrbahnen ein Sicherheitstrennstreifen mit einer Breite von min. 0,75 m vorgesehen werden.

Die E Klima ist wie das bestehende Regelwerk Stand der Technik. Diese Regelwerke werden – wie in anderen technischen Bereichen etwa DIN-Normen – in der Praxis und vor Gericht als Stand der Technik herangezogen. Abweichungen sind daher gut zu begründen. Pauschale Abweichungen werden nicht haltbar sein.

Mit dem Karlsruher Programm für Aktive Mobilität wurde das Regelwerk der FGSV – und damit auch die E Klima – als verbindliche Planungsvorgabe eingeführt.

Die Grundsätze der Flächenverteilung des Bürgerbegehrens entsprechen somit dem Stand der Technik. Hingegen lässt die Stellungnahme der Stadtverwaltung nicht erkennen, in wie weit sie die Inhalte, Gültigkeit und Bedeutung der E Klima und der zugrundeliegenden Rechtsprechung zum Klimaschutz berücksichtigt.

Zu 1. (Mehr Raum für Fußverkehr):

Ziel der Ziffer ist die Verbreiterung von Gehwegen, die im Bestand deutlich schmaler als 2,0 m sind. Viele der in Frage kommenden Gehwege sind nur 1,0 oder 1,2 m breit. Ein Begegnungsverkehr unter zu Fuß Gehenden ist dort kaum möglich.

Während im Auto zwei Personen nebeneinander sitzen und auf dem Rad eingeschränkt nebeneinander fahren dürfen, zwingen enge Gehwege zu Fuß Gehende zum „Entengang“. Attraktive Wege für zu Fuß Gehende und attraktive Aufenthaltsflächen fördern den Austausch.

Die Verwaltung kritisiert unsere Forderung, in den sieben Jahren je einen Quartiersplatz einzurichten, als pauschal. Hätten wir jedoch an dieser Stelle sieben Quartiersplätze konkret genannt, hätte uns die Stadtverwaltung vermutlich erklärt, warum mindestens einer davon nicht umsetzbar ist.

Für einen Quartiersplatz bedarf es einer in einem Wohngebiet gelegenen Straßenfläche, die keine Hauptverkehrsstraßen oder Sackgasse ist und keine Grundstückszufahrten für Kraftfahrzeuge erschließt. Nur solche Straßen können mittels Entwidmung komplett dem Kraftfahrzeugverkehr entzogen werden kann. Hinzu kommen großzügig dimensionierte Fahrbahnen in Kreuzungsbereichen in Wohngebieten.

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung identifizierten wir 40 Stellen im Stadtgebiet mit einer Fläche von mindestens 100 m². Die sieben größten sind zusammen 17.000 m² groß (nur künftige Fußverkehrsflächen ohne Radverkehrskorridore).

Zu 2. (Mehr Raum für den Radverkehr):

Die Stadtverwaltung schreibt in Abschnitt 3.b zu Nr. 2:

Die Verwaltung versucht grundsätzlich Radwege und Radfahrstreifen mit einer Breite von mindestens 2,0m netto anzubieten. Dieses Maß ermöglicht das richtlinienkonforme Überholen eines Lastenrades durch ein Fahrrad bei eingeschränkten Bewegungsspielräumen. Das Überholen zwischen zwei Lastenrädern ist ein seltener Fall, daher erscheint er als Bemessungsgrundlage für Verkehrsanlagen nicht brauchbar, denn die pauschale Forderung nach einer Breite von 2,5m verschärft die oben beschriebenen Zielkonflikte und verlängert den Planungsprozess.

Für den Bedarf an lichten Raum einer radfahrenden Person gibt das geltende Regelwerk, die ERA 2010, die in Abbildung 1 abgebildeten Maße vor.

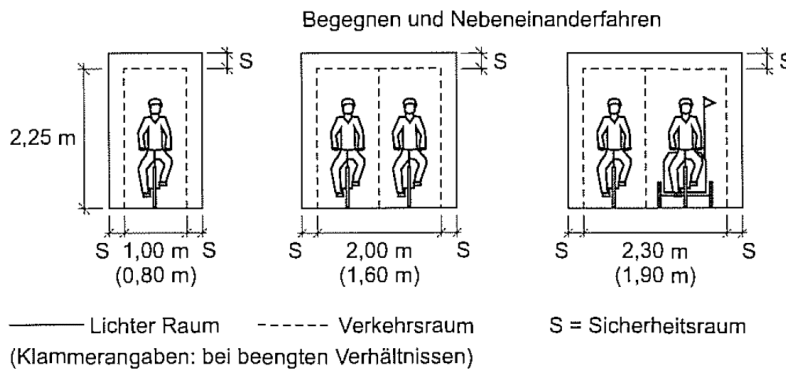


Abbildung 1: Verkehrsräume und lichte Räume des Radverkehrs. Aus: ERA 2010, Abschnitt 2.2.1, Bild 3

Die 2,0 m der Stadtverwaltung sind also die Mindestmaße. Schon mit dem 20-Punkte-Programm im Jahr 2005 hat der Gemeinderat zum Ausdruck gebracht, dass Radverkehrsanlagen keine Aneinanderreihung von Mindestmaßen sein sollen. Die E Klima hat die Mindestmaße mittlerweile außer Kraft gesetzt.

Die Stadtverwaltung schreibt in Abschnitt 3.b zu Nr. 2:

Diese [Anlage von Protected Bike Lanes] erfordern deutlich höhere Breiten als die bisher verwendeten Radfahrstreifen und führen ebenfalls zu einer Verschärfung der Nutzungskonflikte und den damit verbundenen Verzögerungen im Planungsprozess. Sie sind nur dort anwendbar, wo sie nicht vor dem ruhenden Verkehr verlaufen, da Parkplätze durch die bauliche Abtrennung vom Kfz-Fahrstreifen nicht mehr angefahren werden können.

Die bisher praktizierte Markierung von Radfahrstreifen auf Fahrbahnen war eine günstige und schnelle Art der Flächenumverteilung und Erhöhung der objektiven Verkehrssicherheit. Sie ordnet den Radverkehr in Verbindung mit rechts davon angeordneten Parkplätzen weiterhin dem Kfz-Verkehr unter, da er von ein- und ausparkenden Kraftfahrzeuge und Falschparken behindert wird. Die Stadtverwaltung setzt in ihrer Stellungnahme den uneingeschränkten Fortbestand fast aller Parkplätze im öffentlichen Straßenraum voraus, was mit den Vorgaben der E Klima nicht vereinbar ist (siehe oben).

Es wird gefordert, Sicherheitstrennstreifen zwischen Radfahrstreifen, bzw. Schutzstreifen und ruhendem Verkehr zukünftig mit einer Breite von 1,0m auszuführen. Bisher wurde in Karlsruhe meist eine Breite von 0,5m netto angewendet. Dieses Maß hat sich bewährt. Die zukünftigen „Empfehlungen für Radverkehrsanlagen“ werden eine Breite von 0,75m brutto fordern und dieses Maß wird dann bei Neuplanungen angewendet.

Die Breite der Sicherheitstrennstreifen von 0,5 m und 0,75 m unterschreitet die Breite, die eine unachtsam geöffnete Autotür in Anspruch nimmt. Radfahrenden wird zivilrechtlich bei sogenannten Dooring-Unfällen eine Teilschuld zugeschrieben, wenn sie nicht ausreichend großen Abstand von geparkten Autos hielten. Ziel des Bürgerbegehrens sind intuitiv sichere Radverkehrsanlagen.

Zu 3. (Mehr Querungsmöglichkeiten):

Der Abstand von 250 m ist anhand des Karlsruher Straßennetz so gewählt, dass nur die erforderlichen Querungsstellen dort nachträglich errichtet werden, wo beiderseits Seitenstraßen in Hauptverkehrsstraßen mit Mittelinsel/separatem Gleiskörper einmünden, aber eine Querungsmöglichkeit für zu Fuß Gehende komplett fehlt. Es ist nicht Ziel der Initiatoren dort Querungsstellen zu errichten, wo kein Querungsbedarf besteht (z.B. Durlacher Alle zwischen Durlach-Center und dm-Zentrale). Beispiele für fehlenden Querungsstellen sind die Kaiserallee zwischen Yorckstraße und Herderstraße, die Siemensallee zwischen Hertzstraße und Feierabendweg und die Rheinhafenstraße zwischen Kirschstraße und Agathenstraße. Untersucht man das Straßennetz gezielt auf solche Defizite, findet man genügend Stellen und den Schwellenwert von 250 m.

Zu 4. (Sichere Kreuzungen und Einmündungen):

Obwohl sich Karlsruher mit dem Programm für Aktive Mobilität der Vision Zero (null Schwerverletzte und Getötete im Straßenverkehr) verpflichtet hat, sind nur wenige Umbauten an Kreuzungen und Einmündungen zur Erhöhung der objektiven Verkehrssicherheit zu erkennen. Dabei passieren fast zwei Drittel der Radverkehrsunfälle an Kreuzungen, Einmündungen und Zufahrten⁴. Wir ergänzen mit Teilaspekt 4 die Maßnahmenlücke zur Erreichung der Vision Zero.

Wir haben mehr als 210 Kreuzungen (30 Kreuzungen pro Jahr) identifiziert, wo zehn Meter freie Sicht bei Rechts-vor-Links-Kreuzungen von Wohnstraße derzeit nicht gegeben sind. Hier genügt das Entfernen eines Parkstands und/oder die Anbringung eines Fahrradständers oder einer Sitzbank. Dieser Teil von Teilaspekt 4 ist der, der am einfachsten umgesetzt werden kann.

Der ZJD wirft uns vor:

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.

4 Jörg Ortlepp (Unfallforschung der Versicherer): „Geschützte Radverkehrsanlagen, Fahrradstraßen und Co.“, Vortrag am 1. Februar 2023 in Karlsruhe; Folien abrufbar unter https://www.ise.kit.edu/rd_download/3_KIT_20230201_Ortlepp_Geschützte_Radverkehrsanlagen.pdf

Die Formulierung im Bürgerbegehren lässt die Wahl zu, eine oder beide Optionen (Gehwegnase oder Entfernung der Sichthindernisse) umzusetzen. An jeder dieser Stellen ist mindestens eine Option möglich. An Einmündungen und Kreuzungen schreiben die Regelwerke der FGSV (z.B. RAST06) gewisse Mindestsichtweiten auf den vorfahrtsberechtigten Fahrzeugverkehr vor, die beim Warten an der Sichtlinie erforderlich sind. Bäume, Lichtsignalanlagen und Lichtmasten dürfen gemäß RAST06 Kapitel 6.3.9.3 jedoch innerhalb dieser Sichtdreiecke aufgestellt werden. Der Vorwurf des ZJD ist daher nicht haltbar.

Die Masse der Radverkehrsunfälle an Kreuzungen passiert abseits der Unfallhäufungsstellen. Aufpflasterungen von Geh-/Radwegfurten an Kreuzungen ohne Lichtsignalanlagen entfernen Barrieren für Gehbehinderte, machen Kraftfahrzeugführende auf den Vorrang des Radverkehrs aufmerksam (reduziert Unfälle) und erhöhen den Fahrkomfort.

Im Aktenvermerk schreibt der ZJD:

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. Diese Umbauten zur Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit des Fuß- und Radverkehrs können vielfältiger Natur sein. Um die Planungen der Verwaltung nicht über Gebühr einzuschränken und die Verwaltung nicht an bestimmte KreuzungsbaufORMen zu binden, deren Sicherheitsvorteile nicht wissenschaftlich belegt sind (z.B. „Niederländische Schutzkreuzungen“), ist dieser Punkt sehr offen formuliert. Dennoch wird Fachplanern klar sein, was gemeint ist. Die Vorgabe wird durch den Stand der Technik in Form des FGSV-Regelwerks und der wissenschaftlichen Forschung ausreichend konkretisiert.

Zu etablierten Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit sind u.a.:

- Die Reduzierung von Kurvenradien an Kreuzungen senkt die Fahrgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen beim Abbiegen. Das ermöglicht längere Reaktionszeiten bei Fehlverhalten anderer Verkehrsteilnehmender und reduziert bei Unfällen die Unfallfolgen.
- Wo freilaufende Rechtsabbieger existieren, können diese zurückgebaut werden, da sie den rechtsabbiegenden Kfz-Verkehr zulasten zu Fuß Gehender und Radfahrender priorisieren und beschleunigen (zu den Folgen höherer Geschwindigkeiten siehe oben).
- Radfahrstreifen in Mittellage, deren Vorteile für die objektive Verkehrssicherheit bislang nicht nachgewiesen wurden, können durch Radwege in Fahrbahnrandlage ersetzt werden. Eine getrennte Grünphase für geradeaus fahrende Radfahrende und rechts

abbiegende Kraftfahrzeuge vermeidet die Unfälle, da sie die im Konflikt stehenden Verkehrsströme trennt und die Unfallvermeidung nicht den bisweilen fehlerhaft handelnden Verkehrsteilnehmenden überlässt. Getrennte Grünphasen werden auch von der Unfallforschung der Versicherer empfohlen.

- Straßenbegleitenden Radwege, die hinter Parkplätzen liegen, können vor Kreuzungen früher an den Fahrbahnrand und somit in den Sicht- und Aufmerksamkeitsbereich der Kraftfahrzeugführenden verlegt werden.

Zu 5. Direkt und zügig durch die Stadt

Die Bezeichnung „Radvorrangroute“ nimmt Bezug auf die nächste Ausgabe der ERA, die voraussichtlich dieses Jahr veröffentlicht werden wird. Diese unterscheidet zwischen „normalen“ Radrouten, Radvorrangrouten und Radschnellwegen. Je höher der Typ desto breiter/besser sind sie ausgebaut. Intention der Initiatoren ist quasi ein Radschnellweg, der des städtischen Umfelds wegen, keinen Radschnellweg-Standard haben kann (z.B. Verlust-Wartezeiten an Ampeln). Er folgt stark frequentierten Routen, schließt Netzlücken (Durlach Bahnhof–Oststadtkreisel) und ermöglicht eine gezielte Vermarktung.

Eine Routenführung über die Cityroute Süd und die Sophienstraße ist für die Route Durlach–Rheinbrücke möglich und sicherlich sinnvoll. Das heißt, bereits umgesetzte oder in Planung befindliche Radverkehrsmaßnahmen können damit die Ziele des Bürgerbegehrens erfüllen.

Die exakte Routenführung ist bewusst offen gehalten, soweit es uns als Bürgerbegehren möglich war. Eine Führung über die Durlacher Allee schied wegen der dort befindlichen Bundesstraße aus.

Zu 6. Transparenz

Die jährliche Informationsveranstaltung dient der Berichterstattung und Transparenz über den Umsetzungsfortschritt einerseits, andererseits über die begonnenen und abgeschlossenen Planungen für künftige Projekte. Das genannte Forum für Aktive Mobilität (vormals Radlerforum) ist nicht öffentlich, auch seine Protokolle sind nicht öffentlich.

Mit freundlichen Grüßen

Elisabet Loris-Quint

Bjarne Rest

Michael Reichert

als Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens

Anlagen

- Detaillierte Kostenschätzung
- zwei Karten der Hauptradrouten-Abschnitte, deren Ausbau möglich ist
- nachrichtlich: Radnetz der Stadt Karlsruhe laut Auskunft des Tiefbauamts vom 17.02.2022⁵
- Rechtliche Stellungnahme von Angela Carstensen

5 <https://fragdenstaat.de/a/236365>

Kostenschätzung Fuß- und Radentscheid

	Textquelle im Bürger-begehren	Position	Menge	Einheit	Bermerkung	Kosten je Einheit	Kosten	
1	Ziffer 1 Gehwege verbreitern	Gehweg herstellen, einseitig, 2,5 m breit	23161	m	durch Umbau von Parkständen und Fahrbahnen in Gehwege	500€/m	11.580.500,00 €	
2	Ziffer 1 Gehwege verbreitern	Gehwegverbreiterung als Teil von Radverkehrsmaßnahmen	-245	m	Seminarstraße; von den Kosten für Gehwege zu subtrahieren, da Radverkehrsmaßnahme			
3	Ziffer 1 Quartiersplätze	Quartiersplatz Gutenbergplatz inkl. angrenzender Straßen, ohne bereits autofreie Fläche im Nordteil			Billige Lösung: Poller setzen, ggf. einzelne Bäume pflanzen, Stellplatzbefestigung im Mittelstreifen der Sophienstraße entfernen und begrünen	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
4	Ziffer 1 Quartiersplätze	Quatiersplatz Georg-Friedrich-Straße			Pflanzen von 5 Bäumen, 40 Poller, 1000 m² versiegelte Flächen zu Grünstreifen umbauen	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
5	Ziffer 1 Quartiersplätze	Mathystraße auf Höhe Archivplatz			Bestehende Fahrbahn, Gehweg und Parkstände zurückbauen, Neubau von 365 m² Radweg und 285 m² Gehweg	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
6	Ziffer 1 Quartiersplätze	Quartiersplatz Hirschstraße zwischen Roon- und Klauprechtstraße			20 Poller, 340 m² Fahrbahn zurückbauen und in Grünstreifen umwandeln, 280 m² Parkstände zurückbauen und in Grünstreifen umwadeln	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
7	Ziffer 1 Quartiersplätze	Quartiersplatz Weinbrennerstraße Nr. 2 bis 16			660 m² Fahrbahn zurückbauen, 8 Poller	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
8	Ziffer 1 Quartiersplätze	Quartiersplatz Turnerstraße zwischen Agathenstraße (ausschließlich) und Einmündung Römerstraße (einschließlich)			900 m² Fahrbahn entfernen, 280 m² Parkstände entfernen, 370 m² Gehweg entfernen, 290 m² Fahrbahn anlegen, 420 m² Gehweg anlegen, Pflanzung von 4 Bäumen	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
9	Ziffer 1 Quartiersplätze	Quartiersplatz Gehbhardstraße 29 bis 33 Nebenfahrbahn			340 m² Parkstände zurückbauen, 8 Poller, 90 m² Gehweg anlegen	3.000.000€/Platz	3.000.000,00 €	
10	Ziffer 2 Hauptradrouten			1 Kreuzung	Kreuzung Rheinhafenstraße/Daxlanderstraße neu gestalten	1.500.000€/Kreuzungsbauwerk	1.500.000,00 €	
11	Ziffer 2 Hauptradrouten		299	m	Asphaltierung eines Geh- und Radwegs (2,5 m breit)	1.000€/m	299.000,00 €	
12	Ziffer 2 Hauptradrouten		6178	m	Radweg in eine Fahrtrichtung verbreitern	1.000€/m	6.178.000,00 €	
13	Ziffer 2 Hauptradrouten		913	m	Seitenstreifen (Parkbuchten) mit Pollern sperren oder komplett zurückbauen. Längenangabe ist einseitig.	1.000€/m	1.826.000,00 €	
14	Ziffer 2 Hauptradrouten		4148	m	Neubau eines 4,0 m breiten Radwegs mit 2,5 m Gehweg	4.000€/m Neubau	16.592.000,00 €	
15	Ziffer 2 Hauptradrouten		2680	m	Langenbruchweg und Rußweg (nur Teilstück der „Fahrrad-Südtangente“) auf 4,0 m Breite ausbauen	1.000€/m	2.680.000,00 €	
16	Ziffer 2 Hauptradrouten		439	m	Geißenrainweg auf 4,0 m verbreitern	1.000€/m	439.000,00 €	
17	Ziffer 2 Hauptradrouten		569	m	Verbreiterung eines Wogs von 3,0 m auf 4,0 m	1.000€/m	569.000,00 €	
18	Ziffer 2 Hauptradrouten		622	m	Neubau straßenbegleitender Radwege (4,0 m breit)	4.000€/m Neubau	2.488.000,00 €	
19	Ziffer 2 Hauptradrouten		300	m	Fahrbahn zurückbauen (von 6 auf 4 m Breite)	1.000€/m	300.000,00 €	
20	Ziffer 2 Hauptradrouten		270	m	Verbreiterung eines Wogs von 2,0 m auf 4,0 m am nördlichen Pfinzufer zwischen Grötzingen und Grenze zu Pfinztal	1.000€/m	270.000,00 €	
21	Ziffer 2 Hauptradrouten		60	m	Pflastersteine durch glattere ersetzen oder asphaltieren	500€/m	30.000,00 €	
22	Ziffer 2 Hauptradrouten		30	m	Fahrbahn mit 4,5 m Breite neu bauen	4.000€/m Neubau	120.000,00 €	
23	Ziffer 2 Hauptradrouten		7527	m	geschützte Radfahrstreifen auf bestehender Fahrbahn anlegen ohne Belagserneuerung (beidseitige geschützte Radfahrstreifen sind hier zweimal berücksichtigt)	500€/m	3.763.500,00 €	Die Fahrradstraßen haben nicht durchgehend beidseitig Parkstände, sodass der Einfachkeit halber hier nur die Anlage für eine Fahrbahnseite berechnet wird.

Kostenschätzung Fuß- und Radentscheid

24	Ziffer 2 Hauptradrouten		180	m	Diagonalparkstände zurückbauen, dort Fahrbahn für geschützten Radfahrstreifen anlegen	500€/m	90.000,00 €	
25	Ziffer 2 Hauptradrouten		5269	m	komplette Fahrbahn, Radwege und Gehweg umbauen	4.000€/ m grundlegender Neubau Querschnitt	21.076.000,00 €	
26	Ziffer 2 Hauptradrouten		506	m	neuer Straßenquerschnitt Kaierstraße östlich Fritz-Erler-Straße entsprechend ÖRMI-Entwurf	4.000€/ m grundlegender Neubau Querschnitt	2.024.000,00 €	
27	Ziffer 2 Hauptradrouten		771	m	Beton-Leitwand statt bestehender Leitplanke, Blendschutzeinrichtungen, Verbreiterung des Radwegs von 2,0 m auf 3,0 m	1.000€/m	771.000,00 €	
28	Ziffer 2 Hauptradrouten		400	m	Radfahrstreifen markieren	500€/m	200.000,00 €	
29	Ziffer 2 Hauptradrouten		742	m	Fahrradstraße (Verkehrszeichen, Markierungen)	500€/m	371.000,00 €	
30	Ziffer 2 Hauptradrouten		7949	m	Fahrradstraßen mit einseitigem 1,0 m breitem Pflasterband als Teil der Fahrbahn (ähnlich Erbprinzenstraße), Diagonal- und Senkrechtparkstände mittels Pollern in Längsparkstände umwandeln	500€/m	3.974.500,00 €	
31	Ziffer 2 Hauptradrouten		283	m	Seitenstreifen asphaltieren, 1,0 m Dooringzone pflastern (Hagsfelder Allee nördlich Emmy-Noether-Str.)	500€/m	141.500,00 €	
32	Ziffer 2 Hauptradrouten		126	m	Geh- und Radweg von 1,0 m auf 2,5 m verbreitern, Fahrbahn auf einen Fahrstreifen zurückbauen, Ampelregelung	1.000€/m	126.000,00 €	
33	Ziffer 2 Hauptradrouten		280	m	Längsparkstände und Radfahrstreifen tauschen (nur Markierungsarbeiten)	500€/m	140.000,00 €	
34	Ziffer 2 Hauptradrouten		250	m	Pflastersteine im Seitenstreifen ausbauen, Baumschutzbügel einbauen	500€/m	125.000,00 €	
35	Ziffer 2 Hauptradrouten		175	m	Gleisverlegung (Haltestelle Knielinger Allee), neue Fahrbahn (3,0 m breit)	9.000€/m	1.575.000,00 €	
36	Ziffer 2 Hauptradrouten		570	m²	Grunderwerb (landwirtschaftliche Fläche, Bodenrichtwert 5,90 Euro/m²)	5,90€/qm	3.363,00 €	
37	Ziffer 2 Hauptradrouten		1	Stück	Radwegbrücke (25 m lang, 4,0 m breite Fahrbahn) über Fließgewässer	1.500.000€/ Brückenbauwerk	1.500.000,00 €	
38	Ziffer 2 Hauptradrouten		1	Stück	Kreuzungsbereich aufpflastern (50 m²)	15.000€/mittlerem Bauwerk	15.000,00 €	
39	Ziffer 2 Hauptradrouten		3	Stück	Aufpflasterung auf 10 x 5,5 m	15.000€/mittlerem Bauwerk	450.000,00 €	
40	Ziffer 2 Hauptradrouten		2	Stück	Schranken mit Vorbeifahrmöglichkeit für Radfahrende und ÖPNV-Freigabe	150.000€/Anlage	300.000,00 €	
41	Ziffer 2 Hauptradrouten		2	Stück	Diagonalsperre	20.000€/bauwerk	40.000,00 €	
42	Ziffer 2 Hauptradrouten		14	Stück	modale Filter (Pfostenreihe quer zur Fahrbahn)	20.000€/bauwerk	280.000,00 €	
43	Ziffer 2 Hauptradrouten		6	Stück	aufgeklebte Inseln aus Fertigelementen	60.000€/Element	360.000,00 €	
44	Ziffer 2 Hauptradrouten		1	Stück	Rückbau von Dreiecksinseln (freilaufende Rechtsabbieger)	60.000€/Element	60.000,00 €	
45	Ziffer 2 Hauptradrouten		2	Stück	Mittelstreifenüberfahrt durch Querungshilfe ersetzen (Yorckstraße, Weltzienstraße)	60.000€/Element	120.000,00 €	
46	Ziffer 3 Querungsmöglichkeiten	bei baulich getrennte Richtungsfahrbahnen	7	Stück		60.000€/Element	420.000,00 €	
47	Ziffer 3 Querungsmöglichkeiten	Querungshilfen (Inseln)	49		inkl. Anpassung der Fahrbahnränder, taktile Leitelemente auf dem Gehweg	120.000€/Stelle	5.880.000,00 €	

Kostenschätzung Fuß- und Radentscheid

					Geh- und Radweg werden ohne Höhenunterschied über die Fahrbahn geführt, Kfz müssen dafür auf die Furt und wieder herunter fahren. Die Aufpflasterung erfolgt nur in den untergeordneten Knotenpunktarmen an Knoten ohne Signalregelung. Jede Furt ist einzeln gezählt, die Anzahl der Knoten ist daher kleiner.			
48	Ziffer 4 Sichere Kreuzungen	Aufpflasterungen von Furten	98	Stück		30.000€/Aufpflasterung	2.940.000,00 €	
49	Ziffer 4 Sichere Kreuzungen	Umbau mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen	21		als Näherung 4000 m² pro Kreuzung ansetzen, die neu gestaltet wird	1.500.000€/Kreuzung	31.500.000,00 €	
50	Ziffer 4 Sichere Kreuzungen	10 m freie Sicht an Kreuzungen in der Zone 30	210		10 Poller und 6 Fahrradlehnenbügel pro Kreuzung	500€/Bügel	105.000,00 €	
51	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Grünanlage am Albtalbahnhof	88	m	Neubau Radweg 4,0 m breit	3.000€/m	264.000,00 €	
52	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Ritterstraße von Mathystraße bis Gartenstraße	201	m	neuer Straßenquerschnitt, Fahrradstraße	3.000€/m	603.000,00 €	
53	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Verbindung Hauptbahnstraße–VBK-Gleisbauhof (nur östlich Autobahnbrücke)	957	m	4,0 m breiter Radweg	3.000€/m	2.871.000,00 €	
54	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Bü Mastweidenweg bis Ostring	815	m	4,0 m breiter Radweg	3.000€/m	2.445.000,00 €	
55	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Durchquerung Otto-Dullenkopf-Park	475	m	4,0 m breiter Radweg	3.000€/m	1.425.000,00 €	
56	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Rheinbrückenstraße, nahe Frauenhäusleweg	110	m	Neubau Radweg 2,5 m breit	3.000€/m	330.000,00 €	
57	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Weierfeldbrücke	260	m	Leitplanke und Fahrbahnrand versetzen, neue Fläche für Radweg nutzen	1.000€/m	260.000,00 €	
58	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Beiertheimer Allee nördlich Ebertstraße	120	m	Komplettrückbau der Fahrbahn	3.000€/m	360.000,00 €	
59	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Beiertheimer Allee, Ebertstr.–Bahnhofstr.	465	m	Rückbau auf 4,0 m Fahrbahnbreite	1.000€/m	465.000,00 €	
60	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Rheinstraße, Neureuter Straße bis Saarlandstraße	951	m	neuer Straßenquerschnitt	3.000€/m	2.853.000,00 €	
61	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Rheinbrückenstraße, Saarlandstraße bis Hausnummer 24	858	m	neuer Straßenquerschnitt auf der nordöstlichen Straßenhälfte	3.000€/m	2.574.000,00 €	
62	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Ritterstraße, Bankhof bis Zirkel	190	m	Fahrradstraße (kein Tiefbau), Trennung Fuß- und Radverkehr durch Mobiliar (Bänke, Fahrradständer, Pflanzkübel)	500€/m	95.000,00 €	
63	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Herrenstraße, Erbprinzenstraße bis Karlstraße	380	m	Fahrradstraße	500€/m	190.000,00 €	
64	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Rheinstraße, Sedanstraße bis Hardtstraße	155	m	Fahrradstraße, Diagonalkparkstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	77.500,00 €	
65	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Rheinstraße, Lameyplatz bis Neureuter Straße	284	m	Rückbau aller Parkplätze, beidseitig Bordsteinradwege je 2,5 m breit	1.000€/m	284.000,00 €	
66	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Breite Str., Beiertheimer Allee	360	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn	500€/m	180.000,00 €	
67	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Beiertheimer Allee, Bahnhofstr.–Mathystr.	297	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn, Diagonalkparkstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	148.500,00 €	
68	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Ritterstraße von Gartenstraße bis Kriegsstraße	150	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn, Diagonalkparkstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	75.000,00 €	
69	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Ritterstraße auf Höhe Naturkundemuseum	71	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn	500€/m	35.500,00 €	
70	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Hauptbahnstraße, Bhf. Durlach bis Schinnrainstr.	470	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn	500€/m	235.000,00 €	

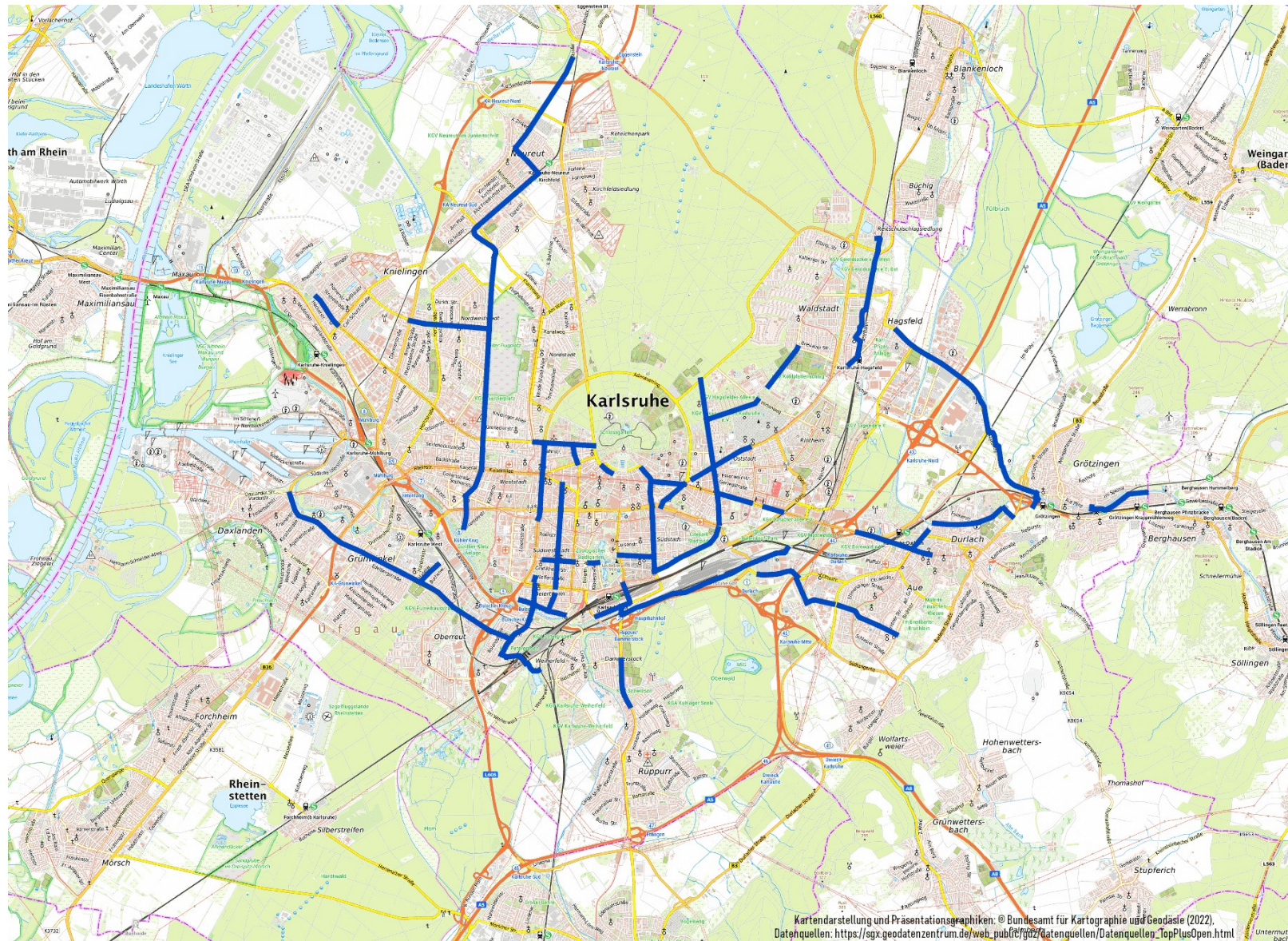
Kostenschätzung Fuß- und Radentscheid

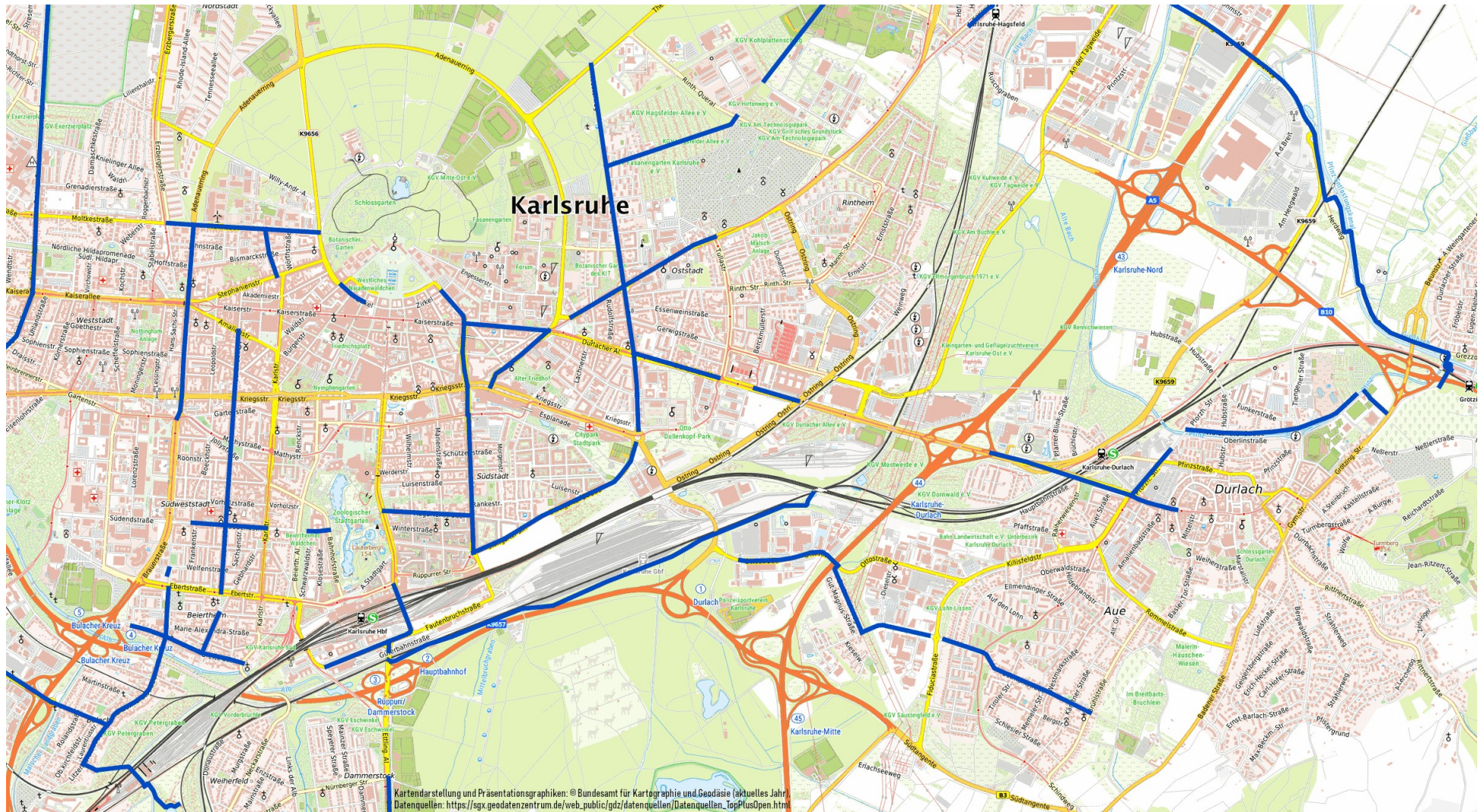
71	Ziffer 5 Radvorrangrouten	nördliche Nebenfahrbahn der Ludwig-Erhard-Allee	725	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn	500€/m	362.500,00 €	
72	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Waldhornstraße, Kapellenstraße bis Markgrafenstraße	119	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn	500€/m	59.500,00 €	
73	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Markgrafenstraße östliche Fritz-Erler-Straße	161	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn, Senkrechtparkstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	80.500,00 €	
74	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Markgrafenstraße zwischen Fritz-Erler-Straße und Adlerstraße	130	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn	500€/m	65.000,00 €	
75	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Sophienstraße, zwischen Karlstraße und Hirschstraße	200	m	1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn, Diagonalkampstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	100.000,00 €	
76	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Sophienstraße, Hirschstraße bis Scheffelstraße	720	m	Fahrradstraße (Lückenschlüsse), 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn, Diagonalkampstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	360.000,00 €	
77	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Sophienstraße, Scheffelstraße bis Wichernstraße	1010	m	südliche Fahrbahn reine Fahrradstraße, südliche Hälfte Mittelstreifen entsiegeln	500€/m	505.000,00 €	
78	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Sophienstraße, Wichernstraße bis Entenfang	580	m	Fahrradstraße, 1,0 m gepflasterte Dooringzone als Teil der Fahrbahn, Senkrechtparkstände in Längsparkstände umwandeln	500€/m	290.000,00 €	
79	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Alter Friedhof	217	m	Asphaltbelag 4,0 m breit, taktile Trennung vom Gehweg	1.000€/m	217.000,00 €	
80	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Kreuzungsbauwerk Güterbahn/Pz-Gleise Hbf–Durlach	1	Stück	Radwegbrücke über Güterbahnstrecke	1.500.000€/Brückenbauwerk	1.500.000,00 €	
81	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Knoten Sophienstraße/Rheinstraße	1	Stück	Knotenumbau (Rad- und Fußverkehr trennen, direkte Führung des Radverkehrs Richtung Osten)	1.500.000€/Knoten	1.500.000,00 €	
82	Ziffer 5 Radvorrangrouten	kleine Rheinstraße	1	Stück	elektrischer Poller mit ÖPNV-Freigabe	150.000€/Anlage	150.000,00 €	
83	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Knoten Rheinbrückenstraße/Eggensteiner Straße	3	Stück	Ampelmasten	150.000€/Mast	450.000,00 €	
84	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Knoten Rheinbrückenstraße/Rheinbergstraße	3	Stück	Ampelmasten	150.000€/Mast	450.000,00 €	
85	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Waldhornstraße	1	Stück	Pfostensperre quer zur Fahrbahn	16.500€/Anlage	16.500,00 €	
86	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Erbprinzenstraße	2	Stück	Pfostensperre quer zur Fahrbahn (je 5 Pfosten)	16.500€/Anlage	33.000,00 €	
87	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Sophienstraße, zwischen Hans-Sachs-Straße und Lessingstraße	1	Stück	Pfostensperre quer zur Fahrbahn	16.500€/Anlage	16.500,00 €	
88	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Sophienstraße, Scheffelstraße bis Wichernstraße	8	Stück	Pfostensperren quer zur Fahrbahn	16.500€/Anlage	132.000,00 €	
89	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Rheinbrückenstraße, auf Höhe Abstellanlage Rheinbergstraße	1	Stück	Radwegunterführung, 22 m lang, 4,0 m breit	2.000.000€/tiefbau	2.000.000,00 €	
90	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Weierfeldstraße	1	Stück	Geschützte Einführung des Radwegs auf die Fahrbahn	2.000€/	2.000,00 €	
91	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Knoten Neureuter Straße/Rheinstraße	1	Stück	Rückbau der Dreiecksinseln, Radwege in Randlage	5.000€ Demontage	5.000,00 €	
92	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Ritterstraße südlich Hermann-Billing-Str.	14	Stück	Baumpflanzungen	5.000€/Baum	70.000,00 €	
93	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Weierfeldbrücke	1	Stück	Lichtsignalanlage für einspurige Verkehrsführung mit ÖPNV-Vorrangschaltung		60.000,00 €	
94	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Weierfeldstraße	1	Stück	Bordsteinabsenkung um 5 m verlängern			
95	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Knoten Ostendstraße/Nebenfahrbahn Ludwig-Erhard-Allee	1	Stück	Umbau Knoten, Lichtsignalanlage		150.000,00 €	

Kostenschätzung Fuß- und Radentscheid

96	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Knoten Kapellenstraße/Waldhornstraße	1	Stück	Umbau Knoten, Lichtsignalanlage		150.000,00 €	
97	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Lameyplatz	1	Stück	vernünftige Radverkehrsführung entlang der Rheinstraße		200.000,00 €	
98	Ziffer 5 Radvorrangrouten	Unterführung Ebertstraße am Albtalbahnhof	1		Rückbau Treppenhäuser Nord und Süd, Verbreiterung nördliche Rampe auf 5,5 m		200.000,00 €	
	Ziffer 6 99 Dialogveranstaltung	Saalmiete und sonstige Kosten für einen Abendtermin pro Jahr	7		z.B. Südwerk (vgl. Aufwendungen BYPAD oder ÖRMI)	20.000€ Sachkosten (ohne Personal Rathaus aber z.B. externer Dienstleister)/ Veranstaltung	140.000,00 €	
100	Folgen	5 A12-Stellen	5	Stelle		700000	3.500.000,00 €	
							172.757.363,00 €	

Übersichtskarten der Straßenabschnitte im Haupttradroutennetz der Stadt Karlsruhe, auf denen ein Ausbau möglich ist





**Rechtliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens
der Initiative „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ nach
§ 21 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW)**

erstattet durch Rechtsanwältin Angela Carstensen, Frankfurt/M.
Frankfurt am Main, im September 2023

A. Sachverhalt

Die Initiative „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ hat die Unterzeichnerin gebeten, zu dem Aktenvermerk des Zentralen Juristischen Dienstes (im Weiteren „Stellungnahme ZJD“) der Stadt Karlsruhe, datiert auf den 6. September 2023, bezeichnet als Anlage 2 zu Vorlage 2023/0980, Stellung zu nehmen.

Grundlage des Aktenvermerks ist das am 17. August 2023 bei der Stadt Karlsruhe eingereichte Bürgerbegehren des „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ und der damit verbundene schriftliche Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens sowie letztlich die Durchführung eines Bürgerentscheids.

Die Abstimmungsfrage des „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ lautet wie folgt:

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

Weiter heißt es:

„Für die folgenden Maßnahmen gilt: Innerhalb der nächsten sieben Jahre setzt die Stadt die folgenden Maßnahmen um. Dabei erfolgt die Flächenverteilung zugunsten des Fuß- und Radverkehrs, des ÖPNVs und bei Schonung des Baumbestands.“

Die sechs verkehrspolitischen Maßnahmen lauten wie folgt:

1. Mehr Raum für den Fußverkehr

Jährlich werden 3 km barrierefreie, mindestens 2,5 m breite Gehwege eingerichtet. Jedes Jahr wird ein Quartiersplatz für Aufenthalt und Kinderspiel zur Nutzung für den Fußverkehr umgestaltet oder hergestellt, so dass insgesamt 17.000 m² neue Aufenthaltsflächen entstehen. Radverkehr bleibt im Verlauf bisheriger Straßen auf 4,0m breiten Korridoren zulässig.

2. Mehr Raum für den Radverkehr

Angelehnt an das städtische Radverkehrskonzept wird ein Hauptradroutennetz vom Fußverkehr getrennt durchgängig ausgebaut. Jährlich entstehen 6 km Strecke. Dabei gelten folgende Standards: Die Radwege sind mit farbigem Asphaltbelag angelegt und so breit, dass zwei Lastenräder einander überholen können (im Regelfall 2,5 m, bei Zweirichtungsradwegen 4 m). Auf Hauptverkehrsstraßen werden die Radwege im Regelfall geschützt eingerichtet und sind kontrastreich sowie ertastbar vom Gehweg getrennt. Abseits von Hauptverkehrsstraßen wird der Radverkehr in der Regel auf der Fahrbahn geführt. Der Radverkehr wird überall mit einem so großen Abstand zu parkenden PKW geführt (1,0 m), dass sich öffnende Türen keine Gefahr darstellen. Er wird nicht auf der Fahrbahnseite von Quer- und Schrägparkplätzen geführt. Kreuzungen werden entsprechend Punkt 4 gestaltet. Abseits von Hauptverkehrsstraßen, insbesondere in Fahrradstraßen, prüft die Stadtverwaltung die Einrichtung von modalen Filtern zur Unterbindung des KFZ-Durchgangsverkehrs.

3. Mehr Querungsmöglichkeiten

An Kreis- und Gemeindestraßen mit baulich getrennten Richtungsfahrbahnen, deren Querungsmöglichkeiten weiter als 250 m auseinander liegen, wird jährlich eine weitere geschaffen. An anderen Straßen werden jährlich 7 neue Querungshilfen eingerichtet. All diese sind für Lasten-, Spezialräder und Fahrräder mit

Anhängern geeignet.

4. Sichere Kreuzungen und Einmündungen

Jährlich werden 3 Kreuzungen oder Kreisverkehre mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für den Fuß- und Radverkehr umgebaut. Jedes Jahr werden an 30 Kreuzungen oder Einmündungen von Wohnstraßen freie Sichtfelder von 10 m ab Bordsteinkante geschaffen, z.B. durch bauliches Vorziehen der Gehwege („Gehwegnase“) und/oder Entfernen sämtlicher Sichthindernisse im öffentlichen Raum. Pro Jahr wird bei 14 Kreuzungen/Einmündungen ohne Ampel der Geh- und Radweg entlang der vorfahrtsberechtigten Straße erhöht über die Fahrbahn der untergeordneten Straße weitergeführt.

5. Direkt und zügig durch die Stadt

Es werden Radvorrangrouten nach den in Nummer 2 genannten Standards eingerichtet.

Ost–West:

Pfinzgau–Rhein–Route

Die Route führt von Durlach über den Otto-Dullenkopf-Park Richtung Innenstadt, durchquert im Bereich zwischen Moltkestraße/Schloss und Kriegsstraße die Stadt und führt über den Entenfang zum Lameyplatz. Von dort aus führt sie parallel zur Rheinstraße und Rheinbrückenstraße bis zum Radweg entlang der B 10 Richtung Wörth.

Nord–Süd:

Weiherfeld–Schloss–Route

Die Route bietet Anschluss an den Radschnellweg Karlsruhe–Ettlingen. Von der Weiherfeldbrücke führt sie entlang der Beiertheimer Allee Richtung Schloss zur Pfinzgau-Rhein-Route oder weiter zum Zirkel.

6. Transparenz

Die Stadtverwaltung berichtet jährlich in einer Dialogveranstaltung der Öffentlichkeit über den Fortschritt der Umsetzung der vorgenannten und zukünftigen Maßnahmen.

Da der ZJD bereits die formelle Rechtmäßigkeit festgestellt hat, wird lediglich auf die materielle Rechtmäßigkeit des „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ eingegangen, soweit diese vom ZJD verneint wurde.

B. Rechtliche Würdigung

Das Bürgerbegehren „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ ist (auch) materiell rechtmäßig. Es besteht somit ein Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens (Bürgerentscheid) nach § 21 GemO BW.

I. Zur rechtlichen und tatsächlichen Umsetzbarkeit (V.1.a. + V.1.b. Stellungnahme ZJD)

Entgegen der Auffassung des ZJD sind die verkehrspolitischen Maßnahmen rechtlich umsetzbar, denn die Maßnahmen unterfallen den Regelungen des Straßen- und Wegerechts und somit dem eigenen Wirkungskreis

der Stadt Karlsruhe.

Ein Bürgerentscheid kann über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, beantragt werden. Eine Angelegenheit ist dem eigenen Wirkungskreis nur dann zuzurechnen, wenn sie in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt oder auf diese einen spezifischen Bezug hat und ihre Regelung im Rahmen des ihr durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 71 Abs. 1 LV BW garantierten Selbstverwaltungsrechts nicht bereits anderen Verwaltungsträgern übertragen ist, Art. 71 Abs. 2 LV BW, ihnen also selbstständig und eigenverantwortlich zusteht, § 2 Abs. 1 GemO BW,

so schon BVerfGE 79, 127, 146, 151 f. („*Rastede*“).

Ein Bürgerbegehren über Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises ist demzufolge nicht zulässig.

Gem. § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO findet ein Bürgerentscheid zudem nicht statt über Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen. Darunter fallen Geschäfte der laufenden Verwaltung, da diese dem Bürgermeister obliegen, § 44 Abs. 2 GemO BW.

Geschäfte der laufenden Verwaltung sind generell von untergeordneter Bedeutung für das Gemeinwesen und zwecks schneller Entscheidungsfindung bereits einer Kollegialentscheidung durch den Gemeinderat entzogen. Die Abgrenzung ist im Einzelfall schwierig. Je mehr Weichenstellungscharakter einer Angelegenheit innerhalb der übrigen Gemeindeangelegenheit zuzumessen ist, desto eher wird man die Angelegenheit als „*wichtige*“ Angelegenheit einzustufen haben. Gerade (übergeordnete) Stadtentwicklungsthemen sind dabei als „*wesentlich*“ für die Gemeinde anzusehen,

hierzu Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 270f.

Gleiches gilt für Weisungsaufgaben wie das Straßenverkehrsrecht; auch diese obliegen gem. § 44 Abs. 3 GemO BW dem Bürgermeister.

Die Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheid, der gemäß § 21 Abs. 8 S. 1 GemO BW die Wirkungen eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderates hat, darf nicht unter strengeren Voraussetzungen beurteilt werden als die Rechtmäßigkeit gemeindlicher Beschlüsse. Ein Bürgerentscheid, der eine Maßnahme zum Gegenstand hat, welche auf Dauer die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde überfordern würde, ist allerdings unzulässig,

vgl. hierzu Bayerischer VGH, Urteil vom 21. März 2012 – 4 B 11.221 Rn. 33.

Im Übrigen gilt wie folgt:

Das landesrechtliche Straßen- und Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion. Das Straßenverkehrsrecht hat dagegen die Aufgabe, die Ausübung des durch die Widmung zugelassenen Verkehrs vornehmlich unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr – Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs – zu regeln. Das Straßenverkehrsrecht setzt das Straßenrecht

voraus, sprich über den Gemeingebrauch entscheidet das Straßenrecht, über die Ausübung des Gemeingebrauchs das Straßenverkehrsrecht.

BVerfGE 40, 371 (378); 67, 299 (314, 321).

Zu der Abgrenzung führte das Bundesverwaltungsgericht in einer Grundsatzentscheidung aus:

„Das Straßenverkehrsrecht regelt den Verkehr unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und Leichtigkeit, also nach ordnungsrechtlichen Belangen. Aufgabe des Straßenrechts ist es dagegen, die Rechtsverhältnisse an den öffentlichen Straßen und ihre Bereitstellung für den Verkehr durch Widmung zu regeln. Dementsprechend befaßt sich das Straßenrecht vor allem mit der Entstehung der Ein- und Umstufung sowie der Einziehung öffentlicher Straßen und bestimmt Träger und Umfang der Straßenbaulast. Früher hatte das Straßenrecht, das damals als Wegerecht bezeichnet wurde, eine wesentlich größere Bedeutung, weil es auch das heute besonders geregelte Straßenverkehrsrecht umfaßte. Dieser Zielsetzung entsprechend - Bereitstellung öffentlicher Straßen für den Verkehr - läßt das Straßenrecht im Rahmen der jeweiligen Widmung als Gemeingebrauch alles zu, was nach den verkehrsrechtlichen Vorschriften zum Verkehr gehört und von diesem geregelt wird.“

BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 – VII C 76.68, Rn. 16f.

Es handelt sich demnach um zwei stark voneinander abzugrenzende Sachbereiche, auch wenn das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetzt. Während sich das Straßenrecht als Teil des öffentlichen Sachenrechts mit der „Sache Straße“ als Verwaltungsleistung beschäftigt (Indienststellung, Unterhaltung, Außerdienststellung), ist das Straßenverkehrsrecht besonderes – sachlich begrenztes – Ordnungsrecht und konkretisiert Regelungen, die auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zielen. Diese Unterscheidung spiegelt sich zudem im Anwendungsbereich wider: Das Straßenrecht gilt nur auf gewidmeten Straßen, das Straßenverkehrsrecht hingegen überall dort, wo tatsächlich öffentlicher Verkehr stattfindet. Eine Erweiterung des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs unter Rückgriff auf das Straßenverkehrsrecht ist ebensowenig möglich wie eine Erweiterung des straßenrechtlich gezogenen Nutzungsrahmens auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage unzulässig ist.

BVerfGE 40, 371 (378); 67, 299 (314); allgemein hierzu Bachmeier, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht für Kommunen, 1. Aufl. 2017, S. 1.

Die Zuordnung einer Regelung zu beiden Regelungsmaterien ist deshalb ausgeschlossen.

Während das Straßen- und Wegerecht regelmäßig dem eigenen Wirkungskreis zuzurechnen ist, vorausgesetzt die Gemeinde ist Trägerin der Straßenbaulast, gilt das nicht für Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts, da es sich dabei um Weisungsaufgaben handelt gem. § 2 Abs. 3 GemO BW, welche einem Bürgerbegehren nicht zugänglich sind. Die Regelung des Straßenverkehrs gehört seit jeher zu den staatlichen Aufgaben und nicht zu den Angelegenheiten des gemeindeeigenen, durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Wirkungskreises. Das ergibt sich aus § 44 StVO i.V.m. § 1 StVOZustG BW. Die sachliche Zuständigkeit zur Ausführung der StVO liegt bei den Straßenverkehrsbehörden, § 44 StVO. Über Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde ist dementsprechend kein Bürgerentscheid zulässig.

Entscheidend ist somit, ob die einzelnen verkehrspolitischen Maßnahmen des „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ dem Straßenverkehrsrecht oder aber dem Straßen- und Wegerecht zuzurechnen sind.

Insbesondere kann gem. § 5 Abs. 3 S. 2 StrG BW die Widmung einer Straße auf bestimmte Benutzungsarten wie etwa den Fuß- und Radverkehr beschränkt werden. Auch eine Teileinziehung einer Straße kann angeordnet werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für eine nachträgliche Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungskreise oder Benutzungszwecke vorliegen, § 7 Abs. 1 S. 2 StrG BW, so z.B. den Fuß- und Radverkehr. Die Art der Nutzung wird vom Straßenrecht festgelegt. Das Straßenverkehrsrecht wiederum berechtigt nicht zu verkehrsregelnden Maßnahmen, die über den Umfang der straßenrechtlichen Widmung hinaus andere Benutzungsarten zulassen oder auf Dauer ausschließen, sofern diese von der ursprünglichen Widmung umfasst waren (Vorbehalt des Straßenrechts),

VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11. März 2005 - 5 S 2421/03, Rn. 29; hierzu das BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1981 – 7 C 27.79, Rn. 13: *„Daraus folgt, daß das Straßenverkehrsrecht nicht zu verkehrsregelnden Maßnahmen berechtigt, die über den Umfang der wegerechtlichen Widmung der Straße hinaus andere Benutzungs(Verkehrs)arten zulassen.“*.

Unter Zugrundelegung des Vorgesagten stellen sich die verkehrspolitischen Maßnahmen des „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ wie folgt dar:

Diese sind jeweils dem Straßenrecht zuzuordnen. Unschädlich ist dabei, wie der ZJD jedoch meint, dass sich auch straßenverkehrsrechtliche Fragen stellen werden. Entscheidend ist einzig, dass es sich bei den verkehrspolitischen Maßnahmen um keine bloß straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen, wie etwa eine Forderung nach Tempo 30-Zonen wäre, handelt.

So können Quartiersplätze durch Entwidmung geschaffen werden. Der Ausbau eines Haupttradroutennetzes ist beispielsweise durch Entzug einer Fahrspur des Kraftfahrzeugverkehrs im Wege einer Teileinziehung möglich. Die Trennung des Radverkehrs von den übrigen Verkehrsarten kann mittels aufgeklebter Borde auf der Fahrbahn herbeigeführt werden. Der Wegfall von Parkplätzen schafft mehr Raum für den Fuß- und Radverkehr. Hierfür bedarf es keiner Verbreiterung von Flächen, so dass dem schon nicht entgegen gehalten werden kann, dass „[...] Straßenbreiten nicht beliebig vergrößerbar [...]“ sind.

II. Zur Bestimmtheit der Fragestellung (V. 2. Stellungnahme ZJD)

Die Abstimmungsfrage des Bürgerbegehrens „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ sowie die zugehörigen sechs verkehrspolitischen Maßnahmen sind hinreichend bestimmt.

Zunächst im Allgemeinen:

Die Fragestellung muss so formuliert sein, dass sie ohne Weiteres mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Sie muss klar und eindeutig sein. Den Unterzeichnenden muss bewusst sein, welches Ziel – letztendlich mit dem Bürgerentscheid – erreicht werden soll, denn nur dann ist die Entscheidung hinreichend

demokratisch legitimiert. Entscheidend ist der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnenden verstanden werden konnte und musste. Dieser muss klar erkennbar sein,

siehe hierzu die Ausführungen von VG Augsburg, Beschluss vom 26. Oktober 2010, Au 7 E 10.1680, Rn. 28.

Es darf keine „*Bindung ins Blaue hinein*“ bewirkt werden,

st. Rspr., vgl. VG Stuttgart, Urteil vom 17. Juli 2009 – 7 K 3229/08, Rn. 77 m.w.N.

Die mit dem Bürgerbegehren unterbreitete Fragestellung muss Entscheidungscharakter besitzen. Ein Bürgerbegehren darf sich deshalb nicht damit begnügen, nur grundsätzliche Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht übersehbarer Angelegenheiten zu machen,

VG Würzburg, Urteil vom 29. September 2010 – W 2 K 10.349, Rn. 26; VG Augsburg, Beschluss vom 26. Oktober 2010, Au 7 E 10.1680, Rn. 28; Bayerischer VGH, Urteil vom 17. Mai 2017 – 4 B 16.1856, Rn. 24; VG Oldenburg, Beschluss vom 19. April 2005 – 2 B 901/05, Rn. 25.

Gleichwohl dürfen durch einen Bürgerentscheid Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die noch späterer Detailentscheidungen bedürfen,

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. Juni 2011 – 1 S 1509/11 –, juris Rn. 26 ff.; Bayerischer VGH, Urteil vom 17. Mai 2017 – 4 B 16.1856 –, juris Rn. 24; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. August 2008 – 10 ME 204/08 –, juris Rn. 23; VG Augsburg, a.a.O., Rn. 28; Bayerischer VGH, a.a.O., Rn. 24.

Es muss sichergestellt sein, dass die Unterzeichnenden eines Bürgerbegehrens bei Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist,

VG Karlsruhe, Beschluss vom 29. August 2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 32; VG Sigmaringen, Beschluss vom 14. Februar 2017 – 2 K 178/17, juris Rn. 35.

Ein Bürgerbegehren darf sich deshalb nicht damit begnügen, nur grundsätzliche Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht übersehbarer Angelegenheiten zu machen. Die Fragestellung ist dann nicht mehr hinreichend bestimmt, wenn sie keine konkrete Sachentscheidung betrifft, sondern sich auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt. Es muss ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat,

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. August 2008 – 10 ME 204/08 –, juris Rn. 22 unter Verweis auf die begriffliche Unterscheidung zwischen „*weitgehende*“ und „*vollständige*“ Erhaltung.

So wurde von der Rechtsprechung eine begriffliche Abänderung der Fragestellung von „*gesamt*“ nach „*größtmöglich*“ als zu unbestimmt und nicht mehr hinreichend klar und eindeutig befunden,

Hessischer VGH, Beschluss vom 5. Oktober 2007 – 8 TG 1562/07 –, juris Rn. 52.

Ebenso wurde die Unbestimmtheit der Fragestellung bei einem Bürgerbegehren, welches sich gegen den Verkauf städtischer Grundstücke wandte, bejaht, da die Grundstücke nicht genau bezeichnet waren, sondern die Fragestellung suggerierte, es würde sich um die städtischen Grundstücke im Geviert der genannten Straßen handeln oder sogar darüber hinaus („*im Bereich*“),

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris Rn. 3, 12.

Gleichwohl sind keine hohen Anforderungen, insbesondere in sprachlicher Hinsicht, an die Abfassung der Fragestellung zu stellen. Vielmehr müssen das sachliche Ziel sowie die wesentlichen Grundzüge erkennbar sein,

vgl. dazu Bayerischer VGH, Urteil vom 4. Juli 2016 – 4 BV 16.105 –, juris Rn. 38; Urteil vom 21. März 2012 – 4 B 11.221 –, juris Rn. 21; vgl. ähnlich VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Juni 2018 – 1 S 1132/18, – juris Rn. 14.

Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass die Gemeindebürger, wie hier die drei Vertrauenspersonen, keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse haben. An die Formulierung eines Bürgerbegehrens dürfen demnach keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden. Anderenfalls liefe das plebiszitäre Instrument des Bürgerbegehrens leer. Entscheidend ist einzig, dass aufgrund des objektiven Erklärungsinhaltes, so wie er vorliegend in der Formulierung und Begründung der Abstimmungsfrage und den verkehrspolitischen Maßnahmen zum Ausdruck kommt, das sachliche Ziel des Begehrens für den Unterzeichnenden erkennbar ist,

dazu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 9. April 2014 – 4 B 45/14 –, juris Rn. 11;
OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15.

Dem Bürgerbegehren „*Fuß- und Radentscheid Karlsruhe*“ ist eine Fragestellung nach § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW vorangestellt, deren Beantwortung mit „*Ja*“ oder „*Nein*“ möglich ist. Die Fragestellung verstößt außerdem nicht gegen das Koppelungsverbot, § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW. Die einzelnen verkehrspolitischen Maßnahmen – vom ZJD „*Teilaspekte*“ genannt – sind zudem nicht unbestimmt.

Grundsätzlich ist es zulässig, eine Frage in mehrere Teilfragen zu untergliedern, auch wenn dadurch dem Bürger die Möglichkeit genommen wird, einzelne Teilfragen mit „*Ja*“ oder „*Nein*“ zu beantworten. Diese müssen in einem inneren Sachzusammenhang zueinander stehen, denn das Koppelungsverbot bezieht sich einzig auf den materiellen Regelungsgehalt.

Dieser Grundsatz gilt jedoch nur, wenn ein innerer Sachzusammenhang zwischen den Teilfragen besteht, denn anderenfalls wäre die aus dem demokratischen Mitwirkungsrecht des Bürgers folgende Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt,

vgl. hierzu Bayerischer VGH, Beschluss vom 3. April 2009 – 4 ZB 08.2205, Rn. 23 sowie Urteil vom 17. Mai 2017 – 4 B 16.1856, Rn. 27.

Im Umkehrschluss bedeutet das wiederum, dass die formale Verbindung unter dem Dach einer Fragestellung ebenso wenig genügt wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel, um das Koppelungsverbot zu umgehen.

Maßgeblich ist nach objektiver Beurteilung der innerlich enge Zusammenhang und eine einheitliche abgrenzbare Materie, denn die Kopplung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einer Fragestellung ist unzulässig. Die Beurteilung, ob das Koppelungsverbot beachtet wurde, ist anhand der Umstände des Einzelfalles zu prüfen,

so z.B. VG Darmstadt, Beschluss vom 11. Mai 2009 – 3 K 2471/06.DA unter Verweis auf Bayerischer VGH, Urteil vom 10. Dezember 1997 – 4 B 97.89-93 –, NVwZ-RR 1999, 141; Bayerischer VGH, Urteil vom 25. Juli 2007 – 4 BV 06.1438 –, BayVBl 2008, 82-84; VG Regensburg, Urteil vom 11. Juli 2012, RN 3 K 12.424, S. 10f.; Bayerischer VGH, Beschluss vom 3. April 2009 – 4 ZB 08.2205, Rn. 23.

Die Initiative „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ hat Ziele bzw. Forderungen formuliert, welche einen inneren sachlichen Zusammenhang darstellen. Den Forderungen ist die Verbesserung, Förderung sowie Ausbau des Fuß- und Radverkehrs in der Stadt Karlsruhe gemein. Ein innerer Sachzusammenhang und eine einheitlich abgrenzbare Materie sind somit zu bejahen. Es liegt keine unzulässige Koppelung vor.

Zudem sind die einzelnen „Teilaspekte“ im Sinne einer bürgerfreundlichen Auslegung ausreichend bestimmt.

Vorab sei angemerkt, dass an ein Bürgerbegehren, welches letztlich in einen Bürgerentscheid und somit einen Gemeinderatsbeschluss mündet, keine höheren Anforderungen hinsichtlich Bestimmtheit zu stellen sind als an sonstige Beschlüsse eines Gemeinderats. Wenn also das „Karlsruher Programm Aktive Mobilität“ mit seinen programmatischen Vorgaben seinerzeit als hinreichend bestimmt erachtet wurde, so ist dieser Gemeinderatsbeschluss Maßstab. Diesseits wird die Kenntnis des zugehörigen Gemeinderatsbeschlusses vorausgesetzt, so dass nicht im Einzelnen auf die begrifflichen Ungenauigkeiten sowie dessen Unbestimmtheit, gemessen an den vorliegenden Anforderungen des ZJD, eingegangen wird.

Dazu wie folgt:

1. Teilaspekt 1 der Fragestellung

Diese Maßnahme ist nicht unbestimmt, denn der zentrale Kern der Forderung ist erkennbar. Es sollen Plätze, so genannte „Quartiersplätze“, geschaffen werden, die für zu Fuß Gehende nutzbar sein sollen und den Aufenthalt und Kinderspiel ermöglichen. Es soll zum einen die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessert werden, zum anderen Aufenthalt in diesem überhaupt möglich sein. Auf den Quartiersplätzen soll Radverkehr weiterhin zulässig sein. Für die Bestimmtheit der Maßnahme ist nicht entscheidend, welche dieser Flächen das sein sollen – insbesondere, wenn man das „Karlsruher Programm Aktive Mobilität“ als Maßstab heranzieht. Entscheidend ist allein, dass ein Unterzeichnender erkennt, was gefordert wird. Etwas irritierend ist an der Stelle der vorgebrachte Einwand, dass „[...] der Aufenthalt und Kinderspiel einerseits und Fußgängerverkehr andererseits in einem gewissen Widerspruch zu einander stehen [...]“. Inwiefern dies die Maßnahme zu unbestimmt macht, ist nicht nachvollziehbar. Es ist kaum vorstellbar, dass es in dem

gesamten Stadtgebiet keine Flächen gibt, auf denen sich neben spielenden Kindern nicht auch zu Fuß Gehende aufhalten.

2. Teilaspekt 2 der Fragestellung

Programmatische Vorgaben schaden nicht der Bestimmtheit der Maßnahme. Es wird insofern auf obige Ausführungen verwiesen. Auch bei dieser Maßnahme ist für den Unterzeichnenden erkennbar, was gefordert wird. Es ist nicht erforderlich, dass der Einzelne konkrete Vorstellungen von der geschützten Einrichtung der Radwege hat. Schützen meint „jemandem, einer Sache Schutz gewähren, einen Schutz [ver]schaffen“ (siehe DUDEN, Wörterbuch). Bei Durchlesen der Maßnahme ist der objektive Erklärungsinhalt klar erkennbar. Der Radverkehr soll vom motorisierten Individualverkehr geschützt werden. Unschädlich ist dabei zudem die Formulierung „in der Regel“. Diese meint „regelmäßig, fast ausnahmslos geübte Gewohnheit; das Übliche, üblicherweise Geltende“ (siehe DUDEN, Wörterbuch). Einem Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens dürfte die Bedeutung des Ausdrucks „in der Regel“ geläufig sein. Geschützt werden soll schließlich mit den Anforderungen an die Bestimmtheit der Bürgerwille. Dieser darf nicht getäuscht werden. Genau das ist jedoch durch diese Formulierung nicht der Fall. Allein der Umstand, dass der Bürgerentscheid nachfolgende Entscheidungen der Verwaltung erforderlich macht, führt nicht zu dessen Unbestimmtheit. Dies geht bereits nicht, da Schutzzweck der Anforderung bereits ein anderer ist, nämlich der Bürgerwille.

3. Teilaspekt 3 der Fragestellung

Da der ZJD die hinreichende Bestimmtheit dieser Maßnahme unterstellt, wird hierzu nicht weiter ausgeführt. Wie zuvor dargelegt ist die Maßnahme im Übrigen zulässig [siehe oben unter I. Zur rechtlichen und tatsächlichen Umsetzbarkeit (V.1.a. + V.1.b. Stellungnahme ZJD)].

4. Teilaspekt 4 der Fragestellung

Auch hier ist einzig darauf abzustellen, wie das Bürgerbegehren Unterzeichnende diese Maßnahme verstehen. Ob dies nun durch die Reduzierung der Kurvenradien oder aber den Rückbau freilaufender Rechtsabbieger umgesetzt wird, tut erst einmal nichts zur Sache. Wie bereits festgestellt sind programmatische Vorgaben unschädlich, so dass es an der Stelle keiner erneuten Feststellungen bedarf.

5. Teilaspekt 5 der Fragestellung

Da der ZJD die hinreichende Bestimmtheit dieser Maßnahme ebenso unterstellt, wird auf Ausführungen verzichtet. Wie zuvor dargelegt ist die Maßnahme im Übrigen zulässig [siehe oben unter I. Zur rechtlichen und tatsächlichen Umsetzbarkeit (V.1.a. + V.1.b. Stellungnahme ZJD)].

III. Rechtlich durchführbarer Kostendeckungsvorschlag (V. 3. Stellungnahme ZJD)

Der in dem Bürgerbegehren „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ angegebene Kostendeckungsvorschlag genügt den Anforderung des § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW.

Vorab wie folgt:

Ein Bürgerbegehren muss einen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten, § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW. Durch das Gebot des Kostendeckungsvorschlags will der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Bürger in finanzieller Hinsicht über die Tragweite und Konsequenzen der im Wege des Bürgerbegehrens vorgeschlagenen Entscheidung unterrichtet werden,

siehe dazu z.B. VG Gera, Urteil vom 14. August 2013 – 2 K 124/13 Ge S. 7.

Der Kostendeckungsvorschlag enthält zwei Elemente: Zum Einen die Angabe zu den „Kosten der verlangten Maßnahme“ – Kostenschätzung – sowie zum Anderen den eigentlichen, sich hieran orientierenden Deckungsvorschlag. Mit „Kosten der verlangten Maßnahme“ bezeichnet das Gesetz den finanziellen Aufwand, der für die Gemeinde bei Verwirklichung des Begehrens im Ergebnis anfielen. Der Deckungsvorschlag bezieht sich auf die Verpflichtung, für die entstehenden Kosten der angestrebten Maßnahme eine nach den gesetzlichen Vorschriften tragfähige Gegenfinanzierung anzugeben.

VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Januar 2012 – 1 L 2/12, Rn. 27.

Sinn und Zweck des Kostendeckungsvorschlages liegen darin, die Bürger zu einem verantwortungsvollen Gebrauch ihrer Entscheidungsmacht im Hinblick auf den gemeindlichen Haushalt zu veranlassen sowie den Bürgern die Selbstverantwortung für die finanzielle Deckung der begehrten Maßnahme deutlich zu machen. Die Pflicht zur Unterbreitung eines Kostendeckungsvorschlages verdeutlicht somit, dass mit der Entscheidungsbefugnis insoweit auch die finanzielle Verantwortung für den gemeindlichen Haushalt von der Gemeindevertretung auf die Bürger übergeht.

Es muss zwingend eine konkrete Summe ausgewiesen werden, die den finanziellen Aufwand widerspiegelt, der für die Gemeinde bei Verwirklichung des Begehrens im Ergebnis anfielen,

hierzu etwa VG Braunschweig, Urteil vom 21. Mai 2008 – 1 A 211/07, Rn. 32ff.; zudem VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Januar 2012 – 1 L 2/12, Rn. 25ff.

Dabei genügen überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügen. Anderenfalls würden das plebiszitäre Element des Bürgerbegehrens allein durch das Vehikel Kostendeckungsvorschlag ausgehebelt und das Instrumentarium ins Leere laufen,

siehe Hessischer VGH, Beschluss vom 18. März 2009 – 8 B 528/09 –, juris Rn. 54.

Die Kosten müssen nachvollziehbar dargestellt werden, wenngleich auch nicht in allen Einzelheiten. Es ist somit nicht erforderlich, dass bei der Koppelung mehrerer Maßnahmen, so wie hier, der Kostendeckungsvorschlag eine separate Kostenschätzung für jede Maßnahme enthält. Der Wortlaut des § 21 Abs. 3 S. 4 GemO verlangt lediglich „einen“ Kostendeckungsvorschlag und nicht gerade mehrere. Die Kostenprognose darf jedoch nicht spekulativ oder irreführend sein. Die Schätzung muss vielmehr auf einer

gesicherten Datenbasis beruhen,

siehe dazu z.B. VG Gera, a.a.O., S. 8; vgl. zu den Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag auch OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. August 2003 – 10 ME 82/03, Rn. 2; zudem VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Januar 2012 – 1 L 2/12, Rn. 30.

Inhaltlich darf die Kostenschätzung nicht offensichtlich fehlerhaft sein. Eine Kostenschätzung, die nur für eine Teilfinanzierung ausreicht, ist dementsprechend unzureichend,

Hessischer VGH, Urteil vom 28. Oktober 1999 – 8 UE 3683/97 –, juris.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in der Regel mit kommunalen Haushaltsrecht nicht vertraut sind und nicht über Fachwissen verfügen. Von den Initiatoren werden gerade keine finanzwissenschaftlichen Fachkenntnisse erwartet,

VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Januar 2012 – 1 L 2/12 –, juris Rn. 26.

Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige (Herstellungs- oder Anschaffungs-)Kosten, sondern darüber hinaus Folgekosten (Betriebs- und Investitionskosten, Personalaufwendungen) verursacht, sind auch insoweit eine höhenmäßig bezifferte Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig. Die Kosten für Personalaufwendungen sind stets zu berücksichtigen, unabhängig davon, in welchem Umfang diese Aufwendungen auch ohne die verlangte Maßnahme anfallen und dann der Erfüllung anderer kommunaler Aufgaben zuzurechnen wären,

vgl. hierzu u.a. VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Januar 2012 – 1 L 2/12, Rn. 25f. mit Verweis auf OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. Januar 2009 – 15 A 2697/07; VG Düsseldorf, Beschluss vom 21. Januar 2009 – 1 L 31/09; ebenso VG Darmstadt, Beschluss vom 25. April 2013 – 3 L 497/13.DA, S. 5f., BeckRS 2014, 51072 „diffuse Behauptungen und Spekulationen“; zudem Beckmann, Bürgerbegehren in Zeiten knapper Kassen, in: KommJur 2007, 89ff (90f.).

Kostendeckungsvorschläge können etwa sein Umschichtungen im Haushalt (z.B. Zurückstellung der gewünschten Maßnahme zugunsten einer anderen), Verzicht auf andere Projekte, Erhöhung der Finanzmittel (z.B. Steuererhöhungen), Veräußerung von Gemeindevermögen, Einnahme von Entgelten, Abgabenerhöhungen.

Gemessen daran genügt der in dem Bürgerbegehren „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ den Anforderungen des § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW. Die Höhe der Kosten, gerechnet auf 7 Jahre, erscheint plausibel und von belastbarer Schätzung. Nur am Rande sei bemerkt, dass die Stadt Karlsruhe gem. § 21 Abs. 3 S. 5 GemO BW verpflichtet ist, zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage zu erteilen. Trotz Bemühungen seitens der Initiative, von der Stadt Karlsruhe Auskünfte zu erhalten, wurden diese verweigert. Die Regelung des § 21 Abs. 3 S. 5 GemO BW wurde geschaffen, gerade um das plebiszitäre Element Bürgerbegehren handhabbarer zu machen und zu verhindern, dass Bürgerbegehren an dem Vehikel „Kostendeckungsvorschlag“ scheitern. Diese läuft in solchen Fällen, in denen sich eine Gemeinde der Auskunftspflicht entzieht, offenkundig leer und entspricht gerade nicht dem Willen des Landesgesetzgebers.

Die Initiative hat somit unter Hinzuziehung eines Verkehrsplaners den Kostendeckungsvorschlag erarbeitet. Wie bereits dargestellt ist es nicht erforderlich, dass dieser auf dem Unterschriftenbogen im Detail dargestellt wird. Der von der Initiative ausgearbeitete Kostendeckungsvorschlag wird der heutigen Stellungnahme ergänzend beigelegt. Anhand dessen lässt sich nachvollziehen, dass es sich entgegen der Aussagen des ZJD sehr wohl um einen, § 21 Abs. 3 S. 4 GemO genügenden Kostendeckungsvorschlag handelt.

Der ZJD geht bei den verkehrspolitischen Maßnahmen davon aus, dass „[...] die Umgestaltung des öffentlichen Straßenraums nie isoliert an der Oberfläche erfolgt, sondern den Straßenumbau ganzheitlich in den Blick nimmt.[...]“. Weiter führt der ZJD aus, dass „[b]ei der Sanierung oder Umgestaltung von Straßen [...] in der Praxis immer auch die Erneuerung und Ertüchtigung der im Untergrund liegenden Leitungen eine Rolle [spiele]“ und „[...] sich letztlich eine solche Maßnahme [nur lohne], wenn mit der Umgestaltung der Straße auch gleichzeitig die Leitungssituation im Untergrund erneuert werden [könne]“.

Um etwa ein Hauptadruutenetz vom Fußverkehr getrennt durchgängig auszubauen und die Radwege geschützt einzurichten, ist es mitnichten erforderlich, im Untergrund liegende Leitungen zu erneuern. Eine solche bauliche Trennung kann etwa durch schmale, auf Lücke gesetzte Trennelemente mittels aufgeklebter Borde auf der Fahrbahn herbeigeführt werden („*protected bike lane*“). Hierfür mag es natürlich erforderlich sein, dem Kraftfahrzeugverkehr eine Fahrspur zu entziehen. Ein Straßenumbau ist dafür jedoch gerade nicht von Nöten.

Aus rechtlicher Sicht wird man nämlich weder die Maximalkosten für einen aufwendigen Straßenumbau, so wie es der ZJD macht, noch die Minimalkosten für verkehrsorganisatorische Maßnahmen zugrunde legen dürfen. In beiden Fällen würde es sich schließlich nicht um eine realistische Kostenschätzung handeln. Somit gehen die Ausführungen des ZJD an der Sache vorbei. Gleiches gilt für den Verweis auf die „[...] grundsätzliche Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts[...]“. Zwar ist den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu genügen – ein aufwendiger Straßenumbau täte dies nicht – allerdings darf das nicht dazu führen, dass das Instrumentarium Bürgerbegehren ausgehebelt wird. In diesem Zusammenhang hat der ZJD zudem nicht ausgeführt, inwieweit nicht doch eine Umverteilung innerhalb des Straßenbauhaushaltes möglich wäre. Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung, so wie es das Bürgerbegehren „*Fuß- und Radverkehr Karlsruhe*“, können nämlich sehr wohl für die finanzielle Förderung des Fuß- und Radverkehrs genutzt werden, somit ebenso eine Erhöhung der jeweiligen Gebühren. Bereits jetzt sieht der Haushalt der Stadt Karlsruhe eine Verwendung von Parkgebühren für den „*Produktbereich 54 – Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV*“ vor und benennt dort als Ziel den „*Erhalt der Infrastruktur für alle Verkehrsarten (LKW, PKW, Radfahrende, Parkierungseinrichtungen, Fußgänger/-innen) unter Berücksichtigung der Klimaziele*“,

siehe Haushaltsplan 2022/23 – Haushaltsplan der Stadt Karlsruhe, Seite 391ff.

In diesem Zusammenhang werden zudem die Mehrerträge aus der Erhöhung der Parkgebühren aufgelistet. Inwieweit also bei dem Vorschlag der Initiative ein Unterlaufen der Zweckbindung angenommen werden kann, wenn doch die Parkgebühren ausweislich des Haushalts der Stadt Karlsruhe genau für den Zweck „*Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV*“ vorgesehen sind, erschließt sich nicht.

Es bleibt somit festzuhalten, dass das Bürgerbegehren „Fuß- und Radentscheid Karlsruhe“ den Anforderungen des § 21 GemO BW genügt. ist zulässig. Es ist rechtlich umsetzbar, die Fragestellung hinreichend bestimmt und der Kostendeckungsvorschlag rechtlich durchführbar.

Frankfurt am Main, 15. September 2023


CARSTENSEN
WIRTSCHAFTSRECHT

Angela Carstensen
Rechtsanwältin
60329 Frankfurt
T 069 - 269 480 37
F 069 - 269 480 36
info@acarstensen.de