

Vorlage Nr. 101.18.1236

26. Februar 2019
1 von 7

**Bürgerbegehren zur Förderung des Radverkehrs im Gebiet der Stadt Kassel –
Radentscheid Kassel**

Berichterstatter/-in: Oberbürgermeister Christian Geselle

Mitberichterstatter/-in: Stadtrat Dirk Stochla

Antrag

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, folgenden Beschluss zu fassen:

„Das am 12. November 2018 eingereichte „Bürgerbegehren zur Förderung des Radverkehrs im Gebiet der Stadt Kassel – Radentscheid Kassel“ wird als unzulässig zurückgewiesen.“

Begründung:

A.

Am 12. November 2018 ist beim Magistrat ein „Bürgerbegehren zur Förderung des Radverkehrs im Gebiet der Stadt Kassel – Radentscheid Kassel“ eingereicht worden, das den Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids zu folgender Frage zum Inhalt hat:

„Soll die Stadt Kassel die nachfolgenden 8 Ziele umsetzen?“.

Auf dem Unterschriftenblatt findet sich ferner Angaben zu einer Begründung, einem Kostendeckungsvorschlag, eine Benennung der drei Vertrauenspersonen und eine Aufzählung von acht Zielen (Anlage 1).

Das Bürgerbegehren ist nach Angabe der Initiatoren von 21.781 Personen unterzeichnet worden.

B.

Nach § 8b Abs. 4 Satz 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) entscheidet die Stadtverordnetenversammlung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Das Bürgerbegehren ist zurückzuweisen, da es unzulässig ist.

I.

2 von 7

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 8b Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 erster Halbsatz, Satz 2 HGO sind insoweit erfüllt, als das Bürgerbegehren eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde betrifft, es schriftlich beim Gemeindevorstand eingereicht worden ist und es – formal – die zu entscheidende Frage, eine Begründung, eine Aussage zu den Kosten sowie die Bezeichnung von bis zu drei Vertrauenspersonen enthält. Nach Prüfung von 7.025 Unterschriften genügen 4.700 den Anforderungen des § 8b Abs. 3 Satz 3 HGO, weshalb auch das nach dieser Vorschrift erforderliche Unterschriftenquorum erreicht ist. Danach muss das Bürgerbegehren von mindestens 3 Prozent der bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein. Es kann dahinstehen, ob auf die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung oder die Direktwahl des Oberbürgermeisters abzustellen ist, da das Quorum in beiden Fällen erreicht ist (3 % von 150.033 Wahlberechtigten bei der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung = 4.500 bzw. 3 % von 148.706 Wahlberechtigten bei der Direktwahl des Oberbürgermeisters = 4.461). Ferner ist die Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 zweiter Halbsatz HGO vorliegend nicht zu beachten gewesen, da es sich nicht gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet.

II.

Das Bürgerbegehren ist aus mehreren Gründen unzulässig.

Verstoß gegen § 8b Abs. 2 HGO (Negativkatalog)

Nach § 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO darf ein Bürgerentscheid nicht über Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Gemeindevorstand oder dem Bürgermeister obliegen, stattfinden.

Ziel 6 beinhaltet unter anderem die Forderung, dass „Fußgängerampeln“ auch ohne Tastendruck auf grün schalten. Ferner wird gefordert, die Knotenpunkte mit eigenen Lichtzeichenanlagen (LZA) für den Radverkehr auszustatten und mit einem Zeitvorsprung gegenüber dem Kraftfahrverkehr für die Freigabezeiten des Radverkehrs zu schalten.

Für die Entscheidung über Lichtzeichenanlagen ist jedoch die Straßenverkehrsbehörde zuständig. Straßenverkehrsbehörde ist in kreisfreien Städten gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) der Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten der Oberbürgermeister als Kreisordnungsbehörde. Es handelt sich dabei um eine Auftragsangelegenheit i.S.d. § 4 Abs. 2 HGO, also eine staatliche Aufgabe, die weder in die Zuständigkeit der Gemeindevertretung noch des Gemeindevorstands fällt. Sofern Ziel 2 auf straßenverkehrsbehördliche Anordnungen gerichtet ist, kann es ebenfalls nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids und damit dieses Bürgerbegehrens sein.

Verstoß gegen § 8b Abs. 3 S. 2 HGO (bestimmte, zur Abstimmung und Entscheidung gestellte Frage über eine Maßnahme)

Die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens müssen zweifelsfrei erkennen können, worüber und mit welcher Folge im Einzelnen abgestimmt werden soll.

Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) muss die zur Entscheidung zu bringende Frage aus dem Antrag mit hinreichender Klarheit und Eindeutigkeit zu entnehmen sein, weil die Bürger wissen müssen, welchen Inhalt das von ihnen unterstützte Begehren hat, und weil auch nur in diesem Fall festgestellt werden kann, dass die notwendige Stimmenzahl für dieses Begehren erreicht wurde (Hess. VGH, Beschluss vom 5. Oktober 2007, Az.: 8 TG 1562/07, juris, Rdn.51).

Ferner entspricht es einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass Unmögliches nicht verlangt werden kann. Demzufolge muss die Durchführung der mit dem Bürgerentscheid beehrten Sachentscheidung tatsächlich und rechtlich möglich sein.

Die acht Ziele des Bürgerbegehrens sind teilweise unbestimmt und zum Teil nicht realisierbar.

Das Bürgerbegehren ist teilweise unbestimmt. So enthält Ziel 4 die Forderung, mindestens 5 km Nebenstraßen derart umzugestalten, dass diese für den Radverkehr attraktiver werden. Was unter dem Begriff „attraktiv“ zu verstehen ist bleibt unklar. Ferner ist für die Unterzeichnenden der Unterschriftenliste nicht näher bestimmt, was Nebenstraßen (Ziel 4) sind und was vom Nebenstraßennetz (Ziel 5) umfasst sein soll. Im Übrigen wird gefordert, dass die in Ziel 4 geforderten Radrouten „einheitlich und gut erkennbar gestaltet sein“ sollen. Näher wird die Gestaltung nicht konkretisiert, so dass auch diese Forderung unbestimmt bleibt. Ferner ist Ziel 4 dahingehend widersprüchlich, als zunächst gefordert wird, „die Straßen sollen folgende Anforderungen erfüllen“, um dann zu verlangen, dass sie einheitlich und gut erkennbar gestaltet sein „müssen“ und der Kfz-Durchgangsverkehr baulich eingeschränkt werden „muss“.

Außerdem grenzt das Bürgerbegehren in den Zielen 2, 3, 6 die Forderungen auf Straßen „in ihrer [der Stadt] Baulast“ ein. Auch wenn davon auszugehen ist, dass wohl die Straßenbaulast gemeint sein dürfte, müssten demnach die Unterzeichnenden der Unterschriftenliste Kenntnis davon haben, welche Straßen in der Straßenbaulast der Stadt Kassel liegen. Diese Kenntnis wird von durchschnittlichen Unterzeichnenden der Unterschriftenliste regelmäßig nicht zu erwarten sein.

Im Übrigen ist unklar, was unter dem Begriff „Gehwegaufpflasterungen“ in Ziel 5 zu verstehen sein soll. 4 von 7

Darüber hinaus bedarf es zur Umsetzung der Forderung in Ziel 3 in der Regel jeweils eines Planfeststellungsverfahrens.

Die Stadt Kassel kann die Planfeststellung nur beantragen, ist aber nicht Genehmigungsbehörde, so dass die Zielsetzung von externen Entscheidungen abhängt, die die Stadt nicht beeinflussen kann. Eine Umsetzung des Ziels 3 innerhalb vorbestimmter Zeiträume - wie es das Bürgerbegehren fordert - ist vor dem Hintergrund der zu erwartenden Dauer eines Planfeststellungsverfahrens und der erforderlichen Entwurfsplanung und des weiteren Verfahrens (vergaberechtliche Ausschreibung, Dauer der Baumaßnahme etc.) nicht möglich.

Es ist davon auszugehen, dass der Umbau eines Streckenabschnittes im Hauptverkehrsnetz der Stadt Kassel mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Im bekannten Fall der Loßbergstraße hat ein entsprechender Umbau - ohne Klageverfahren - sechs Jahre gedauert. Einwendung und Klagen durch den Instanzenzug erscheinen hier aber insbesondere vor dem Hintergrund wahrscheinlich, dass die in Ziel 3 geforderte Schaffung der Radverkehrsanlagen, die nach der Forderung durch ein bauliches Element so abgetrennt werden müssen, dass missbräuchliches Befahren, Halten und Parken von Kfz ausgeschlossen ist, dazu führt, dass die seitlichen Parkflächen entfallen.

Außerdem wäre im Regelfall eine weitere Folge der Entfall je einer Fahrspur je Fahrtrichtung. Sofern die Parkflächen im Straßenquerschnitt direkt neben die Fahrbahn verlegt würden, würde dies zu einer Reduzierung der Fahrbahnbreite führen, die lediglich eine einspurige Fahrbahnführung je Fahrtrichtung ermöglicht. Auch dies wird mit Sicherheit Klageverfahren und damit Verzögerungen bedingen.

Das Ziel 3 kann vor dem Hintergrund der notwendigen Planfeststellungsverfahren nicht wie gefordert erreicht werden.

Außerdem ist zu beachten, dass sofern die von Ziel 4 erfassten „Nebenstraßen“ in Tempo 30 Zonen liegen, nach der StVO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften keine benutzungspflichtigen Radwege ausgewiesen werden sollen.

Verstoß gegen § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO (Kostendeckungsvorschlag)

Der von § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO geforderte Kostendeckungsvorschlag setzt voraus, dass die infolge eines positiven Bürgerentscheids entstandenen Kosten geschätzt werden und zur Finanzierung ein tragfähiger Vorschlag unterbreitet wird.

Die voraussichtlichen Kosten müssen (und können) von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens zwar nicht exakt ermittelt werden, in groben Zügen muss die Kostenschätzung aber plausibel erscheinen; dies nicht zuletzt mit Blick auf das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal des Täuschungsverbotes.

Vorliegend handelt es sich um einen unzureichenden Kostendeckungsvorschlag. Die geschätzten Investitionskosten unterschreiten die von der Fachverwaltung geschätzten Kosten um ein Vielfaches.

Dies soll anhand einzelner Beispiele verdeutlicht werden:

In Ziel 3 des Bürgerbegehrens wird pro Jahr die Schaffung von mindestens 3 km neuer Radverkehrsanlagen entlang von Hauptverkehrsstraßen in der Baulast der Stadt Kassel in beiden Fahrtrichtungen gefordert. Als Investitionskosten weist die Kostenschätzung für dieses Ziel 2,4 Millionen Euro aus. Dieser Kostendeckungsvorschlag ist defizitär.

Nach einer Kostenschätzung des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes, die unter anderem die in Ziel 1 geforderten Mindestmaße beachtet, für den beispielhaft betrachteten Abschnitt der Frankfurter Straße (Abschnitt Heinrich-Heine-Straße bis Tischbeinstraße (400 m), Abschnitt Tischbeinstraße bis Heinrich-Heine-Straße (400 m)), betragen die Kosten zwischen den Knoten circa 1,25 Millionen Euro ohne Betrachtung der Knotenpunkte, d.h. ohne die erforderlichen Anpassungen der Signalisierung, Markierung und baulichen Anpassung. Der Kostenschätzung der Fachverwaltung liegt ein pauschalierter Quadratmeterpreis von 250 Euro zugrunde. Da die baulichen Anpassungsarbeiten an den angrenzenden Flächen nicht unerheblich sind, müssen diese mit einbezogen werden. So besteht die Notwendigkeit, den anliegenden Gehweg und einen Teilbereich der Fahrbahn mit auszubauen. Erst durch diese Anpassungen ergeben sich technische einwandfreie Baueinheiten, um die Radwege neu anzulegen. In dem zuvor genannten Quadratmeterpreis sind Planungskosten enthalten. In der Kostenschätzung und in dem zugrunde gelegten Quadratmeterpreis sind Kosten für die nicht delegierbaren Aufgaben des Bauherrn bzw. der Stadt Kassel (Kosten für das notwendige Verwaltungshandeln zur Vorbereitung, für die Baurechtsbeschaffung und Umsetzung der Projekte, wofür zusätzliches Personal erforderlich wäre) nicht enthalten. Ein entstehender Personalmehrbedarf ist demnach in der Kostenschätzung noch gar nicht berücksichtigt.

Für einen Kilometer beträgt die Kostenschätzung des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes circa 3,125 Millionen Euro. Für die in dem Bürgerbegehren geforderte Länge von 3 km in jeder Richtung betragen die Kosten demnach mindestens 9,375 Millionen Euro.

Für den beispielhaft betrachteten Abschnitt der Leipziger Straße (Abschnitt Sandershäuser Straße bis Kunigundishof (500 m), Abschnitt Kunigundishof bis Sandershäuser Straße (500m)) beträgt die Kostenschätzung des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes zwischen den Knoten circa 1,54 Millionen Euro.

Für die in dem Bürgerbegehren geforderte Länge von 3 km in jeder Richtung schätzt das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt die Kosten demnach auf mindestens 9,24 Millionen Euro.

6 von 7

Hinsichtlich des weiteren beispielhaft betrachteten Abschnitts der Holländischen Straße (Abschnitt Holländischer Platz bis Mombachstraße (620 m), Abschnitt Mombachstraße bis Holländischer Platz (620 m)) betragen die Kosten zwischen den Knoten einer Kostenschätzung des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes zufolge circa 2,015 Millionen Euro. Für einen Kilometer beträgt die Kostenschätzung circa 3,25 Millionen Euro. Für die in dem Bürgerbegehren geforderte Länge von 3 km in jeder Richtung ergeben sich demnach Kosten von mindestens 9,75 Millionen Euro.

Die Investitionskosten übersteigen somit allein hinsichtlich des Ziels 3 die in der Kostenschätzung des Bürgerbegehrens angegebenen jährlichen Gesamtkosten für die Umsetzung aller acht Ziele des Bürgerbegehrens (5,96 Millionen Euro pro Jahr) deutlich.

Die Investitionskosten des Ziels 7 werden im Kostendeckungsvorschlag mit 0,11 Millionen Euro beziffert. Nach einer Kostenschätzung des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes werden für die Fahrradbügel zur Errichtung der geforderten 1.000 Abstellplätze Kosten in Höhe von 0,15 Millionen Euro und für die Oberflächenherstellung und den Umbau weitere Baukosten in Höhe von circa 0,15 Millionen Euro erforderlich. Demnach belaufen sich die Kosten bereits in dieser einfachen Ausführung auf circa 0,3 Millionen Euro und übersteigen die Kostenschätzung des Bürgerbegehrens um mehr als das Doppelte der dort veranschlagten Summe. Nach den Forderungen im Bürgerbegehren sollen die Abstellplätze überdacht und mit Ladestationen und Druckluftstationen ausgestattet werden. Für den Bau von einfachen überdachten Abstellanlagen wird von Kosten in Höhe von 20.000 Euro für eine überdachte Abstellanlage, die Platz für 8 bis 10 Räder bietet, ausgegangen. Für die Einrichtung von 1.000 überdachten Abstellplätzen ergeben sich damit Kosten in Höhe von bis zu 2.000.000 Euro. Darin enthalten ist eine Ausstattung der Abstellplätze mit Ladestationen und Druckluftstationen.

Das Bürgerbegehren fordert in Ziel 5, dass die Stadt im Umkreis von 500 m um Schulen und Kindergärten jährlich mindestens acht Maßnahmen im Nebenstraßennetz umsetzt, „damit diese für alle Nutzer, insbesondere für Kinder, sicherer begehbar und mit dem Rad befahrbar wird“. Als Maßnahmen werden u. a. die baulich angelegten Querungsanlagen für den Fuß- und Radverkehr genannt. Für das Ziel 5 sind die Investitionskosten auf 0,32 Millionen Euro geschätzt. Für eine für 2019 vorgesehene bauliche Querungsanlage werden die Baukosten vom Straßenverkehrs- und Tiefbauamt auf 50.000 Euro geschätzt, zuzüglich Planungskosten in Höhe von 10.000 Euro. Die Gesamtkosten für eine bauliche Querungsanlage werden demnach auf 60.000 Euro geschätzt.

Gefordert werden acht Maßnahmen, womit die Kosten die Kostenschätzung des Bürgerbegehrens ebenfalls erheblich überschreiten.

7 von 7

Dieses beziffert die „Betriebs-/Folgekosten“ für die einzelnen Ziele insgesamt auf circa 0,53 Millionen Euro pro Jahr. Die Kostenschätzung hinsichtlich der „Betriebs-/Folgekosten“ ist im Kostendeckungsvorschlag linear ausgestaltet. Mit dem Bürgerbegehren wird allerdings die kontinuierliche Umsetzung einer Mindestanzahl einzelner Maßnahmen gefordert. Mit fortlaufender Umsetzung des Bürgerbegehrens muss jeweils eine größere Anzahl an Anlagen respektive Maßnahmen unterhalten bzw. betrieben werden. Dadurch steigen zwangsläufig auch die Betriebs- und Folgekosten. Einen solchen Anstieg bildet die Kostenschätzung des Bürgerbegehrens nicht ab.

Als Finanzierungsvorschlag sieht das Bürgerbegehren eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes von 440 von Hundert auf 460 von Hundert vor. Nach der Stellungnahme des Amtes Kämmerei und Steuern ergäbe sich durch eine Erhöhung des Hebesatzes der Gewerbesteuer von derzeit 440 Prozentpunkten auf 460 Prozentpunkte eine Haushaltsverbesserung in Höhe von 7,2 Millionen Euro. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Hebesatz der Gewerbesteuer in Kassel seit über 20 Jahren unverändert ist und eine Änderung zu einem Ungleichgewicht in der Region Nordhessen und zu einer Abwanderung von Unternehmen führen könnte. Diese Auswirkungen sind nicht kalkulierbar und können das Rechnungsergebnis negativ beeinflussen.

Der Magistrat hat die Vorlage in seiner Sitzung vom 18. Februar 2019 entsprechend beschlossen.

Christian Geselle
Oberbürgermeister