

**Rechtliche Kurzstellungnahme
zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Förderung
des Radverkehrs im Gebiet der Wissenschaftsstadt
Darmstadt – Radentscheid Darmstadt – im Hinblick auf
den gesetzlich geforderten Kostendeckungsvorschlag**

im Auftrag der Initiative Radentscheid Darmstadt

erstattet durch:

Dr. Gernot Schiller, RA und FA für Verwaltungsrecht, Berlin/München

A. Sachverhalt

Die Initiative Radentscheid Darmstadt, vertreten durch Herrn David Grünewald, hat die Durchführung eines „Bürgerentscheids zur Förderung des Radverkehrs im Gebiet der Wissenschaftsstadt Darmstadt (Radentscheid Darmstadt)“ beantragt. Beantwortet werden soll folgende Frage:

„Soll die Stadt Darmstadt die nebenstehenden 7 verkehrspolitischen Ziele umsetzen?“

Die 7 Ziele lauten wie folgt:

„Ziel 1: Planung nach dem Stand der Technik

Alle Planungen und bauliche Maßnahmen haben sich für den Fußverkehr an die Empfehlungen für Fußgängerverkehrsanlagen (EFA) und für den Radverkehr an die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) in der jeweils gültigen Fassung zu halten. Als Mindestmaße sind die in den Regelwerken genannten Regelbreiten zzgl. der jeweiligen Sicherheitstrennstreifen zu verwenden.

Ziel 2: Fünf Kilometer sichere Radwege an Hauptstraßen pro Jahr

Die Stadt Darmstadt schafft entlang von Hauptverkehrsstraßen in ihrer Baulast je Kalenderjahr mindestens 5 km Radwege neu. Dabei werden zwei Knotenpunkte stets lückenlos miteinander verbunden. Die Radwege sind vom Fußverkehr baulich getrennt zu führen. Die Radwege sind an jeder Straßenseite entsprechend der jeweiligen Fahrtrichtung als Einrichtungsradswege mit mind. 2,30 m breit herzustellen. Die Radwege sind durchgängig mit einem ebenen und dauerhaft gut befahrbaren Belag zu versehen, der sich an allen Stelle in roter Farbe von angrenzenden Flächen visuell absetzt. Die Radwege liegen auf Fahrbahnniveau und werden von der übrigen Fahrbahn durch ein bauliches Element so abgetrennt, dass missbräuchliches Befahren, Halten und Parken von Kfz ausgeschlossen ist.

Ziel 3: Drei sichere Kreuzungen pro Jahr

Die Stadt Darmstadt baut je Kalenderjahr drei durch Lichtsignalanlagen (LSA, „Ampeln“) geregelte Kreuzungen um. Der Umbau hat nach dem Konzept der „Protected Intersection“ (geschützte Kreuzung) mit dem Ziel der Erhöhung der Sicherheit für den Fuß- und Radverkehr zu erfolgen. Um Fuß- und Radverkehr in den frontalen Sichtbereich des Kraftverkehrs zu führen, sind Schutzinseln mit hinreichend engem Radius für Kfz und Haltlinien für den Radverkehr unmittelbar an der zu querenden Fahrbahn anzulegen. Die Knotenpunkte sind mit eigenen LSA für den Radverkehr auszustatten und immer mit einem Zeitvorsprung für die Freigabezeiten des Radverkehrs zu schalten.

Fußgängerampeln schalten auch ohne Tastendruck auf grün. Nur für den Radverkehr soll freies Rechtsabbiegen ermöglicht werden.

Ziel 4: Fünf Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr

Die Stadt Darmstadt gestaltet jährlich 5 km Straßen im Nebenstraßennetz so um, so dass diese für den Radverkehr attraktiver werden. Straßen mit hohem Radverkehrsanteil sollen bevorzugt bearbeitet werden.

Ziel 5: Effektive Mängelbeseitigung

Die Stadt Darmstadt führt ein barrierefreies öffentlich abrufbares Melde- und Onlineregister über alle selbst erkannten und von Dritten gemeldeten Mängel am Fuß- und Radwegenetz. Dieses umfasst Eingangsdatum, Position auf Karte, Art des Mangels (Klassifizierung), Lichtbild und Datum der Behebung des Mangels sobald durchgeführt.

Ziel 6: 50 Bordsteinabsenkungen pro Jahr

Die Stadt Darmstadt senkt auf Radwegen im Bestand pro Jahr mindestens 50 Bordsteinanten auf Nullniveau (Fahrbahnniveau) ab. Sie gestaltet 50 gehwegkanten barrierefrei um.

Ziel 7: Zehn Gehweg-Aufpflasterungen an Kreuzungen pro Jahr

An Kreuzungen von Hauptverkehrsstraßen mit untergeordneten Nebenstraßen ist der Gehweg so auszuführen, dass Fußgänger niveaugleich in der Hauptverkehrsrichtung weitergehen können. Querende Fahrzeuge fahren über Rampen auf das Gehwegniveau. Jährlich sind mindestens 10 Kreuzungen entsprechend umzugestalten.

Das Bürgerbegehren wurde durch 11.504 Unterschriften unterstützt. Die Unterschriftenliste sah eine Kostenschätzung i.H.v. 2,6 Mio. EUR pro Jahr vor. Gleichzeitig war ein Finanzierungsvorschlag enthalten, der vier Bulletpoints umfasste. Der Kostenschätzung lagen folgende nach den Zielen aufgeschlüsselte Berechnungen zugrunde:

Ziel	Kalkulationsgrundlage	Kosten pro Jahr
1	Keine zusätzlichen Kosten	
2	Abpollern und Markieren pro km 150.000 EUR/km	750.000 EUR

3	200.000 EUR pro Kreuzung (keine großen Baumaßnahmen notwendig; ausreichend z.B. auch Änderung der Signalprogramme)	600.000 EUR
4	25.000 EUR/km (z.B. durchlässige und künstliche Sackgassen, Hartplastik-Elemente/künstliche Engstellen zur Lenkung des motorisierten Verkehr, Anordnung von Fahrradstraßen)	125.000 EUR
5	50.000 EUR für Aufbau des Melderegisters	50.000 EUR
6	Pro Absenkung Bordstein 10.000 EUR	500.000 EUR
7	Pro Aufpflasterung Gehweg 45.000 EUR	450.000 EUR

Damit ergab sich eine Zwischensumme von 2.475.000 EUR. Inklusive Kostensteigerungen und ungeplanter Ausgaben wurden die voraussichtlichen Kosten auf 2,6 Mio. EUR aufgerundet.

Der Magistrat der Stadt Darmstadt hält das Bürgerbegehren wegen Mängeln beim Kostendeckungsvorschlag für materiell unzulässig und schlägt der Stadtverordnetenversammlung vor, den Bürgerentscheid nicht durchzuführen (Magistratsvorlage Nr. 2018/0179). Der Kostendeckungsvorschlag sei aus folgenden Gründen mangelhaft:

- Es fehle die von der Rechtsprechung geforderte Differenzierung zwischen Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten und Folge- bzw. Unterhaltungskosten;
- Die Kostenschätzung i.H.v. 2,6 Mio. EUR/Jahr sei unrealistisch, da mit 5-6 Mio. EUR/Jahr zu rechnen sei; für das Anlegen von 5 km Radwegen an Hauptverkehrsstraßen falle ein Betrag von 4 Mio. EUR (1,5 Mio. EUR/km Straße = 2 km Radweg) und für den Umbau von drei Kreuzungen ca. 1 Mio. EUR an; das Absenken von 50 Bordsteinen koste ca. 250.000 EUR und das Anlegen von 10 Gehwegen ca. 400.000 EUR;
- Die Kostendeckung sei nicht hinreichend belegt, da Art und Umfang der Umschichtung innerhalb des Bereichs 12 „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ nicht rechnerisch belegt seien. Die Aufwendungen im Produktbereich 12 i.H.v. 53,5 Mio. EUR seien für Straßenunterhaltung, ÖPNV, Abschreibungen und Personalkosten vollständig gebunden; Verfügbare Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung, Bußgeldern und Stellplatzablässe hätten 2017 nur in Höhe von 1,27 Mio. EUR bestanden; Aus Verwarnungsgeldern und Stellplatzablässe ergäben sich kein Überschuss bzw. seien

die Erträge sehr schwankend; Fördermittel könnten nicht beantragt werden, da die Maßnahmen teilweise nicht förderfähig seien, die Stadt Darmstadt nicht beliebig viele Maßnahmen fördern lassen könne und für die Antragstellung keine personellen Kapazitäten zur Verfügung ständen.

Die Initiative Radentscheid Darmstadt bittet um rechtliche Prüfung, ob der Kostendeckungsvorschlag im Bürgerbegehren den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

B. Rechtliche Würdigung

1. Rechtliche Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag

Gemäß § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO muss ein Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten (sog. Kostendeckungsvorschlag). Nach der Rechtsprechung hat der Kostendeckungsvorschlag den Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen, damit sie in ihrer Entscheidung auch die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen übernehmen können. Die Gemeinde soll nicht gezwungen werden, in einem Maße Geld auszugeben, wie dies unter Berücksichtigung des Gemeinwohls und des Grundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 92 HGO) nicht verantwortet werden kann.

VGH Kassel, Beschluss vom 28.03.2012 – 8 B 433/12,
juris Rn. 70; Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09,
juris Rn. 54; Urteil vom 28.10.1999 – 8 UE 3683/97,
NVwZ-RR 2000, 451 (454).

Bei der Kostendeckung sind nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen. Dabei dürfen allerdings die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden. Überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genügen, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügen. Der erforderliche Inhalt und Umfang eines Kostendeckungsvorschlags hängt demnach von der mit dem Bürgerbegehren konkret beabsichtigten Maßnahme ab, mithin davon, welches eigentliche Ziel das Bürgerbegehren nach Fragestellung und Begründung insbesondere auch nach dem objektiven Empfängerhorizont der Bürger verfolgt.

VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09,
juris Rn. 54; VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L
5117/17.DA, juris Rn. 4.

Inhaltlich darf die Kostenschätzung nicht offensichtlich fehlerhaft sein. Unzureichend ist etwa ein Kostendeckungsvorschlag, wenn der Geldbetrag, der nach dem Text des Bürgerbegehrens für die von den Unterstützern beabsichtigte Maßnahme verwendet werden soll, offensichtlich nur für eine Teilfinanzierung ausreicht.

VGH Kassel, Urteil vom 28.10.1999 – 8 UE 3683/97,
NVwZ-RR 2000, 451 (454).

2. Keine Pflicht zur separaten Darstellung der Folgekosten

Soweit der Magistrat ausführt, im Bürgerbegehren müssten sowohl die Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten als auch die Folge- bzw. Unterhaltungskosten explizit dargelegt werden, ist dies unzutreffend. Richtig ist, dass zu den Kosten nicht nur die unmittelbaren Kosten, sondern auch Folgekosten gezählt werden können. Der VGH Kassel hat hierzu aber ausgeführt:

„Daraus ergibt sich, dass der erforderliche Inhalt und Umfang eines Kostendeckungsvorschlags von der mit dem Bürgerbegehren konkret beabsichtigten Maßnahme, also davon abhängen, welches eigentliche Ziel das Bürgerbegehren nach Fragestellung und Begründung insbesondere auch nach dem objektiven Empfängerhorizont der Bürger verfolgt“.

VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09,
juris Rn. 54.

Die vom Magistrat als Beleg zitierte Rechtsprechung der hessischen Gerichte belegt diese Forderung bereits nicht. Zudem bezog sie sich auf Bürgerbegehren, bei denen die Gemeinde ein Gebäude erwerben bzw. betreiben sollte, mithin auf nicht vergleichbare Sachverhalte.

Der Beschluss des VGH Kassel vom 23.11.1995 (6 TG 3539/95, NVwZ-RR 409) betraf den Erwerb eines Grundstücks, auf dem eine US-Sporthalle stand. Der Gerichtshof hat hier bemängelt, dass die Kosten – Anschaffungskosten und Folgekosten – nicht beziffert angegeben worden seien. Dass die Folgekosten separat beziffert werden müssen, ergibt sich aus dem Beschluss nicht.

Der Beschluss des VG Darmstadt vom 18.09.1997 – 3 E 1068/97 (HGZ 1997, 503) betraf die Wiederinbetriebnahme eines Hallenbades. Das Gericht hat ausgeführt, zu den Kosten der verlangten Maßnahme gehörten auch die Kosten für den laufenden Betrieb der Einrichtung, die beziffert werden müssten. Dies liegt schon deshalb auf der Hand, weil die Kosten des laufenden Betriebs im Falle der Wiederinbetriebnahme eines Schwimmbades den Kern der durch das Bürgerbegehren verursachten Kosten ausmachen.

Der Regelungsgegenstand des vorliegenden Bürgerbegehrens ist hiermit nicht vergleichbar. Im Kern werden bauliche Umgestaltungsmaßnahmen baulicher wie verkehrsorganisatorischer Natur an vorhandenen Straßen verlangt. Den Kern der Kosten bilden damit die Umbau- bzw. Errichtungskosten. Die Kosten für den Unterhalt der geschaffenen Radwege oder umgebauten Kreuzungen werden sich nicht wesentlich von den ohnehin schon anfallenden laufenden Kosten für den Unterhalt der Straße unterscheiden. Die Unterhaltungskosten für Radwege sind sogar geringer als die Unterhaltungskosten

für Kfz-Fahrspuren. Die Folgekosten des Bürgerbegehrens mussten daher nicht explizit dargestellt und beziffert werden.

Zur Entbehrlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags bei mit dem Bürgerbegehren verbundenen Kosteneinsparungen VGH Mannheim, Beschluss vom 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 10; Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 72 (insoweit nicht in DVBl. 2015, 843 abgedruckt).

3. Keine unrealistische Kostenschätzung

Soweit der Magistrat ausführt, die Kostenschätzung sei unrealistisch zu niedrig, werden die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag überspannt. Hierbei ist im Ausgangspunkt zu beachten, dass überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genügen, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügen.

VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09, juris Rn. 54; VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA, juris Rn. 4; ebenso OVG Weimar, Beschluss vom 19.11.2015 – 3 EO 363/15, juris Rn. 32; OVG Bautzen, Beschluss vom 02.10.2013 – 4 B 369/13, juris Rn. 11.

Die Höhe der Kosten von Umbaumaßnahmen vorhandener Straßen für die Schaffung von Radwegen kann von Laien nur geschätzt werden. Insoweit existieren keine allgemein anerkannten Durchschnittskosten. Das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt räumt selbst in seiner Stellungnahme vom 09.05.2018 ein, zur „schwierigen Vergleichbarkeit von Kosten in der Radinfrastruktur“ laufe „aktuell ein Forschungsprojekt im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans“. Wenn schon unter Fachleuten die Ermittlung der Kosten als schwierig eingeschätzt wird und hier offensichtlich Grundlagenforschungsbedarf besteht, kann es Initiatoren von Bürgerbegehren nicht zugemutet werden, die Kosten für die Schaffung der Radwege zielgenau zu ermitteln. Soweit der Hessische Städtetag in seiner Stellungnahme auf die im Internet zugänglichen Informationen des ADFC Ortsverband Erfurt verweist, wird bei dem dort ermittelten Nettopreis von 134,05 EUR/m Radweg ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei öffentlichen Ausschreibungen dieser Preis „meist deutlich unterboten“ würde. Im Übrigen ist für Laien nicht im Ansatz ersichtlich, inwieweit der dort genannte Kalkulationsansatz realistisch ist, da die eingestellten Rechengrößen nicht überprüfbar sind. Es kann im Rahmen eines Bürgerbegehrens dem Bürger nicht zugemutet werden, sich zunächst fachgutachterlich beraten zu lassen, um die voraussichtlichen Kosten der Maßnahmen zu bestimmen. Aus der Beratungspflicht des § 8b Abs. 3 Satz 5 HGO folgt entgegen der Auffassung des Magistrats nichts anderes. Sie bezieht sich nur auf die „einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen“. Erfasst werden die zu beachtenden Formalitäten und das ablaufende

Verfahren. Die Beratung bezieht sich aber nicht auf rein tatsächliche Angaben zu den zu erwartenden Kosten für die Durchführung der beantragten Maßnahmen. Konkrete Formulierungen zum Kostendeckungsvorschlag werden vom Gemeindevorstand nicht geschuldet.

Bennemann, in: Bennemann u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: August 2017, § 8b HGO Rn. 111a.

Vergleicht man die der Kostenschätzung des Bürgerbegehrens zugrundeliegende Kostenübersicht mit den Angaben des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes in seiner Stellungnahme vom 09.05.2018, so ergeben sich gravierende Unterschiede bei den Zielen 2 (Schaffung von 5 km Radwegen an Hauptstraßen pro Jahr) und 3 (Schaffung drei sicherer Kreuzungen pro Jahr). Während der Magistrat die Kosten für einen Vollumbau einer Straße ansetzt, werden beim Bürgerbegehren solche Umbaumaßnahmen regelmäßig nicht für erforderlich erachtet und die Kosten für kostengünstigere Um- und Neumarkierungsmaßnahmen angesetzt.

Da es sich um eine realistische Kostenschätzung handeln muss, wird man aus rechtlicher Sicht weder die Maximalkosten für einen aufwendigen Straßenumbau noch die Minimalkosten für verkehrsorganisatorische Maßnahmen zugrunde legen dürfen. Dadurch, dass durch den Bürgerentscheid der Stadt die Zielvorgabe der Schaffung von 5 km Radwegen pro Jahr zumindest für drei Jahre (s. § 8b Abs. 7 Satz 2 HGO) verbindlich vorgegeben werden soll, dürfte es nicht unwahrscheinlich sein, dass in Einzelfällen auch umfangreichere Umbauarbeiten an vorhandenen Straßen erforderlich werden. Andererseits ist das Bürgerbegehren darauf angelegt, dass die Schaffung von 5 km Radwegen an Hauptverkehrsstraßen auch und gerade durch eine (kostengünstigere) Reduktion der vorhandenen Kfz-Fahrs Spuren realisiert wird. Überall dort, wo eine solche Reduktion tatsächlich möglich ist, dürften daher Um- und Neumarkierungen inklusive Roteinfärbung und Abpollern ausreichend sein, die Verpflichtung zu erfüllen. Dabei kann sich die Stadt auch nicht auf die Notwendigkeit eines Straßenumbaus wegen der Berücksichtigung der Interessen aller Verkehrsträger berufen. Dass die Umsetzung des Radentscheids tendenziell auf eine Umnutzung der vorhandenen Straßeninfrastruktur zu Lasten des Kfz abzielt, ist naheliegend und obliegt eben der Entscheidung der stimmberechtigten Bürger. Dass es durch Um- und Neumarkierungen von Kfz-Fahrs Spuren künftig zu Verkehrsstaus kommen kann, ist nicht zwingend. Ebenso gut können mit steigendem Radverkehrsanteil auch Staus vermieden werden, wenn Menschen das Verkehrsmittel – wie erwartet – wechseln. Selbst wenn es zu Staus käme, wäre dies dann aber zwangsläufige Folge hiervon. Umbaumaßnahmen, die dies zu verhindern suchen, sind nicht kausal auf das Bürgerbegehren zurückzuführen und ihm auch nicht zuzurechnen.

Vom Grundsatz her kann sich eine realistische Kostenschätzung auch an den Kosten früherer vergleichbarer Umbaumaßnahmen in der Stadt orientieren. Erforderlich ist allerdings, dass die bei den vom Magistrat genannten Baumaßnahmen „Heidelberger Straße“ und „Nieder-Ramstädter-Straße“ entstandenen Kosten allein durch die Schaffung der Radwege verursacht worden sind. Bei Baumaßnahmen, bei denen Radwege nur aus Anlass von ohnehin erforderlichen Straßenumbaumaßnahmen geschaffen worden sind, müssen die auf den Radweg bezogenen Kosten herausgerechnet werden. Bei der Heidelberger Straße sind die genannten Kosten von 300.000 EUR/km Radweg auf die Schaffung der neuen Radspuren durch Um- und Neumarkierungen zurückzuführen. Diese sind damit dem Radweg zuzurechnen. Etwas anderes gilt für die Baumaßnahme Nieder-Ramstädter-Straße. Ausweislich von Presseberichten handelte es sich bei dieser Baumaßnahme um eine umfassende Sanierung der Hauptverkehrsstraße. Neben der Schaffung von Radwegen erfolgt hier auch eine Erneuerung der Fahrbahn etc. Die Kosten für den umfassenden Straßenumbau können den Baukosten für die Radwege nur dann zugerechnet werden, wenn der Umbau durch die Schaffung der Radwege kausal verursacht worden ist. Eine aus Gründen des Verkehrsflusses sinnvolle Umgestaltung der Straßennutzungen reicht hierfür nicht aus.

Vor diesem Hintergrund ist der vom Magistrat ermittelte Richtwert i.H. von 750.000 EUR/km Radweg nicht nachvollziehbar und deutlich zu hoch gegriffen. Für den Regelfall scheinen die vom Tiefbauamt ermittelten Kosten für Pollern und Markieren von 100.000 EUR/km Radweg realistisch. Im Einzelfall können die Kosten auch einmal höher sein, wenn neben Um- und Neumarkierungen noch kleinere Umbauten erforderlich sind. Das Tiefbauamt gibt hier einen Betrag von 300.000 EUR/km Radweg (Beispiel Heidelberger Straße) an. Die dem Bürgerbegehren für das Ziel 2 zugrunde liegende Schätzung der Kosten i.H. von 125.000 EUR/km Radweg könnte vor diesem Hintergrund tendenziell zu gering sein. Da allerdings ein Puffer von 125.000 EUR eingerechnet worden ist, kann man kaum sagen, dass die Kostenschätzung offensichtlich fehlerhaft war. Es handelt sich um eine überschlägige und nachvollziehbare Schätzung, die den Anforderungen des § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO in vollem Umfang gerecht wird. Die Vorlage eines hinsichtlich Höhe und Art der Kostenpositionen zutreffenden Zahlenwerks kann nicht verlangt werden, denn insoweit ist eine Kenntnis der antragstellenden Bürger nicht zu erwarten.

Vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 19.11.2015 – 3 EO
363/15, juris Rn. 32.

4. Nachvollziehbare Kostendeckung

Als Kostendeckung nennt das Bürgerbegehren die vier Punkte Umschichtung im städtischen Haushalt innerhalb des Bereichs 12 „Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV“

(2017: rd. 53,6 Mio. EUR), Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung, Bußgelder, Einnahmen aus der Stellplatzablöse sowie Förderung durch Programme der EU, des Bundes und des Landes Hessen. Damit liegen hinreichende Angaben über eine nachvollziehbare Kostendeckung vor.

Soweit der Magistrat auf den Beschluss des OVG Münster vom 21.02.2008 (15 A 2697/07, juris) verweist, genügt der Kostendeckungsvorschlag den dort aufgestellten Anforderungen. Das OVG Münster hat für die Kostendeckung lediglich Angaben dazu verlangt, ob die Kosten der beantragten Maßnahme durch Einsparungen an anderer Stelle, durch Veräußerung von Vermögensgegenständen oder durch (weitere) Kreditaufnahme gedeckt werden sollen. Dies ist vorliegend in Form von Einsparungen an anderer Stelle, Verwendung von Einnahmen und Erlangung von Fördermitteln festgelegt worden.

Soweit die Finanzverwaltung in ihrer Stellungnahme vom 04.05.2018 ausführt, im Haushaltsbereich 12 seien Umschichtungen nicht möglich, ist dies nicht nachvollziehbar belegt. Richtig ist, dass die in den Haushalt eingestellten 53,5 Mio. EUR durch entsprechende Ausgaben annähernd gedeckt sind. Abgesehen davon, dass die in der Stellungnahme genannten Ausgaben in der Summe nicht 53,5 Mio. EUR, sondern 52,91 Mio. EUR ergeben, ist nicht dargetan, inwieweit hier Umschichtungen nicht möglich sein sollten. Es handelt sich nicht per se um Ausgaben, zu denen die Stadt in jedem Falle und in dieser konkreten Höhe rechtlich verpflichtet ist. So kann erfahrungsgemäß etwa der Unterhaltungsaufwand für die Straßen reduziert werden, ohne dass die Verkehrssicherungspflichten der Stadt verletzt würden. Die Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen werden nicht im Einzelnen dargelegt, so dass nicht prüfbar ist, inwieweit Umschichtungen möglich sind. Ob die Ausgaben für Leistungen des ÖPNV in dieser Höhe vertraglich mit dem Rhein-Main-Verkehrsverbund vorgegeben sind, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Hinsichtlich der Erlöse aus Parkraumbewirtschaftung räumt die Finanzverwaltung in ihrer Stellungnahme vom 04.05.2018 selbst ein, dass ca. 1,27 Mio. EUR zur Verfügung ständen, sofern dies politisch gewollt ist. In dieser Höhe stehen demnach Haushaltsmittel zur Verfügung. Durch einen positiven Bürgerentscheid wird letztlich der politische Wille zugunsten der Ziele des Bürgerbegehrens belegt.

Hinsichtlich der Bußgelder und der Stellplatzablöse ist ebenfalls nicht ersichtlich, dass diese Einnahmen nicht zur Kostendeckung herangezogen werden können.

Hinsichtlich der Fördermittel führt das Dezernat III in seiner Stellungnahme vom 15.03.2018 lediglich aus, dass die Ziele 1 und 4 des Bürgerbegehrens wohl nicht, die

übrigen Ziele nur teilweise förderfähig sind. Dies ist insoweit unbeachtlich, als die besonders finanzwirksamen Maßnahmen der Ziele 2 und 3 offenkundig auch vom Magistrat nicht von vornherein als nicht förderfähig angesehen werden. Die Einhaltung des Standes der Technik bei Planungen (Ziel 1) und die Umgestaltung von 5 km Nebenstraßen pro Jahr (Ziel 4) dürften dagegen kaum kostenwirksam sein. Für die finanzwirksamen Ziele 2 und 3 stellt das Dezernat demnach eine grundsätzliche Förderfähigkeit nicht in Frage. Das genannte Beispiel der Förderung der Baumaßnahme „Heidelberger Straße“ mit einer Förderquote von 90 % für die Infrastrukturkosten zeigt aber bereits, dass gerade das Anlegen von Radwegen in hohem Maße durch Fördermittel finanziert werden kann und die Stadt nur ihren bei öffentlichen Förderungen üblichen Eigenanteil von rund 10 % finanzieren muss. Ausweislich Ziff. 3.2 der Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der Nahmobilität vom 08.08.2017 beträgt der Fördersatz bei Projekten für sicheren Radverkehr in der Regel 70 %. Je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Gemeinde kann der Fördersatz um bis zu 10 % angehoben werden. Demnach muss nur ein Bruchteil der Baukosten für den Radweg seitens der Stadt finanziert werden.

Der weitere Einwand des Dezernats III in seiner Stellungnahme vom 15.03.2018, das maßgebende Förderprogramm „Nahmobilität Hessen“ stoße schon bald an seine Ausstattungsgrenzen, so dass mit kommunenbezogenen Obergrenzen zu rechnen sei, ist spekulativ und kann keine Berücksichtigung finden. Von Bürgern kann man im Rahmen des Kostendeckungsvorschlags allenfalls erwarten, dass sie die aktuellen Förderprogramme daraufhin prüfen, inwieweit eine Förderfähigkeit ihrer angestrebten Maßnahmen gegeben ist. Künftige Veränderungen bei den Förderprogrammen sind nie ausgeschlossen und können daher auch nicht vorhergesehen werden. Schon das Dezernat III hat nur Vermutungen aufgestellt, die nicht näher durch Aussagen des zuständigen Fördermittelgebers, des Landesministeriums, belegt sind.

Soweit das Dezernat III in seiner Stellungnahme vom 15.03.2018 schließlich ausführt, die Personalkapazitäten reichten nicht aus, mehr Fördermittel zu beantragen und zu verwalten, wird auch dies nicht näher belegt und bleibt letztlich ebenfalls spekulativ. Jedenfalls kann es nicht Aufgabe des Bürgers im Rahmen eines Bürgerbegehrens sein, sich Gedanken über eine Optimierung der Organisation der Stadtverwaltung zu machen. § 8b Abs. 2 Nr. 2 HGO schließt gerade ein Bürgerbegehren über „Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung“ aus.

Ergänzend sei angemerkt, dass in der Magistratsvorlage Nr. 2018/0179 vom 19.06.2018 ein „Sonderprogramm Investition Radverkehrsförderung (4x4 Rad)“ mit einem Volumen von 4,0 Mio. EUR pro Jahr angekündigt wird. Offensichtlich scheinen genügend Haushaltsmittel vorhanden zu sein.

Zusammenfassend sind die Ausführungen im Bürgerbegehren zur Kostendeckung nachvollziehbar und nicht offensichtlich fehlsam. Sie genügen damit den gesetzlichen Anforderungen.

C. Zusammenfassung

Das Bürgerbegehren „Radentscheid Darmstadt“ enthält einen Kostendeckungsvorschlag, der den gesetzlichen Anforderungen des § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO entspricht. Das Bürgerbegehren ist daher zulässig und von der Stadtverordnetenversammlung zuzulassen.

Berlin, den 22.08.2018



Dr. Gernot Schiller