

IKEM

**Instrumente der
direkten
Demokratie zur
Einführung von
Superblocks**

24.04.2024

Im Auftrag von Changing Cities e.V. &
BürgerBegehren Klimaschutz e.V.

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Instrumente der direkten Demokratie zur Einführung von Superblocks

Auch wenn in vielen deutschen Städten der Wunsch besteht, innerstädtische Räume lebenswerter und klimagerechter zu gestalten, sieht die Realität noch immer anders aus: Starker Kfz-Durchgangsverkehr, wenig attraktive Orte zum Verweilen sowie Lärm- und Luftverschmutzung prägen das Stadtbild. Mit den sogenannten Superblocks existiert ein schnell und kostengünstig umsetzbarer Vorschlag zur Umgestaltung unserer Städte: Mithilfe von Diagonalsperren und Einbahnstraßen kann ein Großteil des Kfz-Verkehrs aufgelöst werden, um mehr Raum für Menschen und Grünflächen zu schaffen.

Es gibt bereits zahlreiche Initiativen, die sich für eine solche Verkehrsberuhigung in ihren Stadtvierteln einsetzen. Oftmals zieht sich die Umsetzung jedoch unnötig in die Länge. In SUPERBLOCKS untersucht das IKEM daher in einem rechtswissenschaftlichen Gutachten, wie Bürgerinnen und Bürger die Verkehrsberuhigung in ihren Vierteln aktiv vorantreiben können durch Instrumente direkter Demokratie wie Bürgerbegehren und Einwohneranträge.

Zitiervorschlag

IKEM (2024): Instrumente der direkten Demokratie zur Einführung von Superblocks im Auftrag von Changing Cities e. V. und BürgerBegehren Klimaschutz e. V.

Autor:innen

Beatrice Pourroy

beatrice.pourroy@ikem.de

Matthias Hartwig

matthias.hartwig@ikem.de

Auftraggeber

Changing Cities e. V.

BürgerBegehren Klimaschutz e.V.

Disclaimer

Für den Inhalt der Studie zeichnen sich die Studienautoren verantwortlich. Der Inhalt stellt nicht zwingend die Auffassung des Auftraggebers dar.

Geschlechtsneutrale Sprache

In dieser Studie wird, soweit möglich, eine geschlechtsneutrale Sprache verwendet. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, wird der sogenannte „Gender-Doppelpunkt“ verwendet (z.B. Expert:innen). Sofern es sich allerdings um die Wiedergabe von Werken und Gesetzestexten handelt, welche nur das generische Maskulinum verwenden, wird der Text in dieser Form wiedergegeben. Diese Quellen beziehen sich, sofern nicht anders kenntlich gemacht, auf alle Geschlechter.



**Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.**

Magazinstraße 15-16
10179 Berlin

+49 (0)30 408 1870 10
info@ikem.de

www.ikem.de

Inhalt

1	Einführung von Superblocks mit den Instrumenten direkter Demokratie	6
2	Begriffsbestimmung und Definitionen	7
2.1	Überblick über die Grundzüge des Kommunalrechts	7
2.1.1	Gesetzliche Grundlagen	7
2.1.2	Grundbegriffe	7
2.1.3	Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden	7
2.1.4	Kommunale Aufgabensystematik	8
2.2	Überblick über Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene	10
2.2.1	Bürgerentscheid	10
2.2.2	Bürgerbegehren	11
2.2.3	Weitere Formen direkter Demokratie	11
2.3	Superblocks nach Vorgaben der ESu	13
2.3.1	Mindeststandards nach den Vorgaben der ESu	13
2.3.2	Regelstandards nach Vorgaben der ESu	22
3	Einführung von Superblocks durch Bürgerbegehren	30
3.1	Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens/-entscheides	30
3.1.1	Zulässiger Gegenstand	30
3.1.2	Einleitungsverfahren	56
3.2	Zulässigkeitsentscheidung durch die Gemeinde	65
3.3	Erforderliches Zustimmungsquorum nach Bundesland (Bürgerentscheid)	66
3.4	Wirkung des Bürgerentscheids	67
4	Einführung von Superblocks mittels einer Bürger-/Einwohnerversammlung	68
4.1	Anberaumung	68
4.1.1	Baden-Württemberg	69
4.1.2	Sachsen	69
4.1.3	Bayern	70
4.1.4	Berlin	70

4.1.5	Andere Bundesländer	70
4.2	Gegenstand	70
4.3	Wirkung	71
4.4	Fazit	71
5	Einführung von Superblocks mittels eines Bürger- /Einwohnerantrags	72
6	Einführung von Superblocks mittels Bürger- Einwohnerbefragung	75
7	Ausblick: Möglichkeit und Grenzen der klimaschutzeffektiven Auslegung und Handhabung der Gestaltung unter bestehendem Recht für Länder und Kommunen	76
7.1	Gestaltungsmöglichkeiten durch das Städtebaurecht	77
7.2	Gestaltungsmöglichkeiten durch das Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht	78
7.3	Gestaltungsmöglichkeiten durch Auslegung	78
8	Aktuelle Standards und was die ESu braucht, um einer zu werden	82
	Literaturverzeichnis	84

1 Einführung von Superblocks mit den Instrumenten direkter Demokratie

In den letzten Jahren haben sich in vielen europäischen Städten Konzepte wie „Superilles“ in Barcelona, „Supergrätzl“ in Wien und „Low Traffic Neighbourhoods“ in London etabliert. Auch Berlin setzt seit einigen Jahren auf die Einrichtung von Kiezblöcken oder Superblöcken. Diese Superblock-Konzepte haben nicht nur das Ziel, die Lebensqualität und Mobilität in der Stadt zu verbessern, sondern auch die Nachhaltigkeit zu fördern. Besonders hervorgehoben werden dabei der Klimaschutz durch die Reduzierung von CO₂-Emissionen und die Anpassung an den Klimawandel durch die Umwandlung von öffentlichen Straßenflächen in Grünflächen zur Milderung von Extremwetterereignissen.

Trotz Unterstützung seitens der Bezirksämter/Gemeindevertretungen und seitens der Bevölkerung gestaltet sich die Umsetzung und Weiterentwicklung der Super-/Kiezblöcke teils schwierig, und es kommt zu Widerstand gegen ihre Umsetzung.

Um den Begriff "Superblock" zu definieren, zu schützen und bundesweit weiterzuentwickeln, hat die Fachgruppe Standards für die Mobilitätswende (FGSM) bei Changing Cities e.V. Richtlinien erarbeitet. Die „Empfehlungen für Superblocks 2023“ (ESu), die aus zahlreichen Expert:innen bestehen, wurden nach einer öffentlichen Konsultationsphase von Mai bis Juli 2023 erstellt. Über 300 fachliche Kommentare wurden berücksichtigt, und offene Fragen wurden auf einer Online-Konferenz im September 2023 geklärt. Dieses Gutachten basiert auf der Version 1.1, die vom Vorstand von Changing Cities e.V. im Oktober 2023 bestätigt wurde und im November 2023 auf der bundesweiten Superblocks-Konferenz in Darmstadt veröffentlicht wurde.

Allerdings muss auch der politische Druck aufrechterhalten werden, um die Umsetzung und Weiterentwicklung der Superblocks auf allen Ebenen voranzutreiben. Insbesondere stellt sich die Frage, was Bürger*innen tun können, wenn die Umsetzung und Weiterentwicklung von Superblocks behindert oder verhindert wird. Dieses Rechtsgutachten soll prüfen, wie die Einführung und/oder Weiterentwicklung von Superblocks mithilfe rechtlicher Instrumente der direkten Demokratie (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid oder Bürger-/Einwohnerantrag, etc.) erzwungen oder zumindest der politische Druck erhöht werden kann. Dabei soll untersucht werden, ob und wie diese Instrumente zur Einführung von Super-/Kiezblöcken mit Mindeststandards (Verkehrsberuhigung) sowie zur Weiterentwicklung entlang der in der ESu 23 beschriebenen Standards (vor allem der Regelstandard) beitragen können.

2 Begriffsbestimmung und Definitionen

Zu Beginn soll ein Überblick über die wesentlichen Begriffe des Kommunalrechts geboten werden. Des Weiteren sollen die behandelten Instrumente der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene knapp erläutert werden. Schließlich werden die Maßnahmen der ESu definiert und erläutert, sowie die jeweils erforderliche Rechtsgrundlage sowie deren Voraussetzungen veranschaulicht.

2.1 Überblick über die Grundzüge des Kommunalrechts

Als Kommunalrecht bezeichnet man diejenige Summe derjenigen Rechtssätze, die sich auf Rechtsstellung, Organisation, Aufgaben, Handlungsformen und Finanzen der Kommune beziehen.

2.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Kommunalrecht ist im Wesentlichen Landesrecht und wird nicht durch eine umfassende Kodifikation, sondern durch Gemeinde- und Landkreisordnungen sowie Zweckverbandsgesetze geregelt. Die rechtlichen Grundlagen für die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Landkreise sind in Bundes- und Landesgesetzen festgelegt. Die Grundstrukturen der Gemeinden sind verfassungsrechtlich vorgegeben und umfassen demokratische Verfassungsprinzipien, Struktur sowie Finanzausstattung gemäß dem Grundgesetz und den Landesverfassungen. Organisations- und Strukturfragen können vor Gericht geklärt werden, da sie verfassungsrechtlich abgesichert sind.

2.1.2 Grundbegriffe

Gemeinden werden von den Gemeindeordnungen als Gebietskörperschaft errichtet. Als Körperschaft handelt es sich um eine Organisation, die unabhängig vom Wechsel ihrer Mitglieder ist. Als Gebietskörperschaft wird ihr Verhältnis als Verband kraft Gesetzes umfassend durch den Wohnsitz begründet. Mitglieder sind danach alle Personen, die den Wohnsitz in dem Gebiet haben und wahlberechtigt sind (= Bürger*innen). Gemeinden sind selbst rechtsfähig und können damit Träger von Rechten und Pflichten sein.

Einwohnende einer Gemeinde sind Personen, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, wobei dies nicht ihr einziger Wohnsitz sein muss. Auch Ausländer*innen und Staatenlose sind Einwohnende der Gemeinde, in der sie leben.

Bürger*innen sind Einwohnende mit aktiven Kommunalwahlrecht, also Deutsche im Sinne des Artikel 116 Grundgesetz und Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union. Gemeindebürger*innen kommt zudem ein Recht auf politische Mitwirkung zu.

2.1.3 Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden

Gemäß Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes üben Gemeinden Staatsgewalt aus, die demokratisch legitimiert werden muss. Als Verwaltungsträger sind Gemeinden Teil der vollziehenden Gewalt und gehören im dualistischen Einteilungsschema Bund-Länder zum Organisationsbereich der Länder.

Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes garantiert die kommunale Selbstverwaltung und legt fest, dass Gemeinden das Recht haben, örtliche Angelegenheiten eigenverantwortlich innerhalb der Gesetze zu regeln. Diese Bestimmung bindet die Gesetzgebung, die Judikative und die Verwaltung auf Bundes- und Landesebene. Die Gesetzgebung muss Gemeinden mit spezifischen Aufgaben ausstatten, während diesen ein Kernbereich an Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit verbleiben muss.

Von der Selbstverwaltungsgarantie sind „**Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft**“ erfasst. Darunter sind Verwaltungsmaterien zu verstehen, „*die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben*“.¹ Gemeint sind Angelegenheiten, die „*den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen*“. Ob dies der Fall ist, entscheidet sich danach, ob die Angelegenheit in der gemeindlichen Trägerschaft eine der Sache angemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohnende förderliche und auch für den Bestand anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann.²

Es ist schwierig, eine bestimmte Verwaltungsmaterie eindeutig einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zuzuweisen. Was zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört, lässt sich nicht allumfassend sagen, da die Zuordnung von Zuschnitt, Einwohnendenanzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur der Gemeinde abhängig ist. Was die Leistungsfähigkeit einer kleineren Gemeinde übersteigt, kann das natürliche Betätigungsfeld einer größeren Gemeinde sein. Eigenverantwortlichkeit heißt Freiheit von Zweckmäßigkeitvorgaben anderer Hoheitsträger*innen, insbesondere des Staates und die Fähigkeit zur eigenen Entscheidung. Die Eigenverantwortlichkeit entbindet nicht von der Beachtung der Gesetze und des Rechts. Gewährleistet ist die Selbstverwaltung „im Rahmen der Gesetze“ und bezieht sich sowohl auf die Aufgabenausstattung als auch auf die Eigenverantwortlichkeit.³ Die Errichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung bedarf der „gesetzlichen Ausgestaltung und Formung“.⁴

2.1.4 Kommunale Aufgabensystematik

Zu einer kommunalen Aufgabe wird eine Angelegenheit dadurch, dass die Gemeinde sie aufgrund ihres Aufgabenfindungsrechts durch eigenen Entschluss oder aufgrund staatlicher Vorgabe erledigen muss. Die Bundesländer behalten sich zwei verschiedene Rechtstechniken vor, um den staatlichen Einfluss auf die kommunale Aufgabenerledigung zu beschreiben: das „dualistische“ und das „monistische“ Modell.

Insgesamt gibt es drei Aufgabentypen: (1) Aufgaben, in der die Kommune frei entscheidet, ob sie eine Aufgabe übernehmen möchte und wie sie sie erfüllt, (2) solche in denen die Kommune die Aufgabe durch Gesetz zugewiesen bekommt, die inhaltliche Gestaltung ihr jedoch überlassen bleibt und (3) solche zu deren Erfüllung die Gemeinde verpflichtet ist und sich der Staat zusätzlich eine inhaltliche Mitsprache durch eine vorgesetzte Behörde vorbehält.

¹ BVerfGE 79, 127 (151)

² BVerfGE 91, 228 (236f.)

³ BVerfGE 56, 298 (312)

⁴ BVerfGE 79, 127 (143)

Das **dualistische Modell**⁵ trennt Selbstverwaltungsaufgaben und Staatsaufgaben nach ihrer Substanz. Für die Gemeinden bilden Selbstverwaltungsaufgaben Angelegenheiten des „eigenen Wirkungskreises“, während Staatsaufgaben auf sie nur im Wege gesetzlicher Übertragung übertragen werden (Auftragsangelegenheiten). Bei Letzteren sind wegen der Eigenschaft als staatliche Aufgabe in den Gemeindeordnungen intensivere Einflussmöglichkeiten vorgesehen. Das **monistische Gliederungsschema**⁶ geht von einem einheitlichen Begriff der öffentlichen Aufgaben aus und trennt nicht zwischen staatlichen und gemeindeeigenen Aufgaben. Die Erfüllung all dieser Aufgaben soll im Gemeindegebiet in der Regel allein und in der eigenen Verantwortung der Gemeinde liegen, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt. Allerdings kennt auch das monistische System Aufgaben, die einem höheren staatlichen Einfluss unterliegen.

2.1.4.1 Eigener Wirkungskreis / Freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (dualistisches Modell) bzw. den freien und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (monistisches Modell) zählen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sofern diese nicht ausnahmsweise durch Gesetz besonderem Staatseinfluss oder vollständig einem anderen Träger überwiesen sind. Der Aufgabenkreis kann sich durch einfache Gesetze erweitern, durch welche der Gemeinde weitere Aufgaben zugewiesen werden können und ihr auch nur durch Gesetz wieder entzogen werden. Hier kann zwischen freien und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden. Bei freien Selbstverwaltungsaufgaben entscheidet die Gemeinde selbst, ob und wie sie die Aufgabe wahrnimmt (z. B. Bau von Sportstätten / Museen). Bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wird das „Ob“ gesetzlich festgelegt und das „Wie“ den Gemeinden zur freien Ausgestaltung überlassen (z.B. Bauleitplanung).

2.1.4.2 Auftragsangelegenheiten / Pflichtaufgaben nach Weisung

Bei Auftragsangelegenheiten (dualistisch) und Pflichtaufgaben nach Weisung (monistisch) ist neben dem „Ob“ auch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung der gemeindlichen Selbstverwaltung entzogen und dem staatlichen Einfluss eröffnet. Dazu gehören ordnungsbehördliche und polizeiliche Aufgaben der Gemeinden. Die Erledigung der Aufgabe ist der Aufsicht des Staates unterstellt, welcher auch mit einem Weisungsrecht ausgestattet ist, unabhängig davon, ob es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinde handelt.

Das dualistische System versteht diese Aufgaben in ihrer Substanz als staatlich und sieht die Gemeinde als lediglich beauftragt an. Die Gemeindeordnungen knüpfen an diese Qualifizierung ein Weisungsrecht und die Organzuständigkeit des Bürgermeisters.

Im monistischen System werden alle kommunalen Aufgaben als gemeindliche Aufgaben angesehen. Jedoch ist ein Weisungsrecht für die Erledigung der jeweiligen Aufgabe vorgesehen. Je nach Aufgabengebiet wird ein beschränktes oder unbeschränktes Weisungsrecht normiert. Zudem weisen die Gemeindeordnungen die Durchführung solcher Aufgaben dem Bürgermeister zu. Manche Gemeindeordnungen sehen für einen Teil der Weisungsaufgaben ein beschränktes Weisungsrecht vor, in anderen ist das Weisungsrecht von Beginn an begrenzt, womit der Gemeinde Spielraum bei der Aufgabenerfüllung zukommt. Eben wegen dieser Spielräume lässt sich erklären, weshalb in

⁵ Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

⁶ Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein.

Nordrhein-Westfalen Weisungsangelegenheiten als Selbstverwaltungsangelegenheiten eingestuft werden. In Bayern können trotz dualistischen System Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen werden, wodurch diese ebenso wie Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises wahrgenommen werden können.⁷

2.2 Überblick über Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene

Im Folgenden werden die verschiedenen Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene kurz vorgestellt, bevor genauer auf ihre Voraussetzungen eingegangen wird.

2.2.1 Bürgerentscheid

Nach der Definition in einigen Gemeindeordnungen⁸ ist ein Bürgerentscheid gegeben, wenn die Bürger*innen selbst über eine Angelegenheit der Gemeinde anstelle des gewählten Repräsentativorgans⁹ entscheiden. Auf kommunaler Ebene sind vorbehaltlich der verfahrensrechtlichen Einschränkungen nur Abstimmungen über alle Sachfragen der Gemeinde möglich. Der Bürgerentscheid tritt an die Stelle eines Beschlusses der gewählten Repräsentativkörperschaft.¹⁰ Damit ein Bürgerentscheid Erfolg hat, ist neben einer Mehrheit an gültigen Stimmen fast überwiegend ein bestimmtes Quorum zu erreichen, mit Ausnahme von Hamburg, wo eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt.¹¹ In allen anderen Bundesländern ist ein bestimmtes Zustimmungsquorum zu erreichen, das sowohl als Einheits- als auch Staffelungsquorum ausgestaltet sein kann. Bei einheitlichen Quoren werden zwischen 10¹² bis 30¹³ Prozent verlangt, während bei gestaffelten Quoren je nach Gemeindegröße ein Quorum von zwischen 8 bis 20 Prozent¹⁴ und 15 bis 25 Prozent¹⁵ zu erreichen ist. Bürgerentscheide sind verbindlich und einem gleichlautenden Beschluss der gewählten kommunalen Vertretung gleichgestellt.

⁷ Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 2 Rn. 70 ff.

⁸ Vgl. §§ 21 I 1 GemO BW; § 22 b I NGO, § 26 I GO NW, § 21a I KSVG Saarl, § 24 I SächsGemO, § 26 I 1 GO LSA, § 16 g I 1 GO SchlHolst.

⁹ In einigen Bundesländern Gemeindevertretung (wie Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein), „Vertretung“ (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt), Rat (Nordrhein-Westfalen), Stadtverordnetenversammlung (Stadt Bremerhaven), Bezirksverordnetenversammlung (Berlin), Bezirksversammlung (Freie Hansestadt Hamburg) Bezirksvertretung (Freie Hansestadt Bremen)

¹⁰ Dustmann, Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerbescheid, S. 3 f.

¹¹ vgl. § 32 IX 2 HambVezVG

¹² Berlin, § 47 I 1 BerlBezVwG

¹³ Saarland, § 21a VI 1 SaarlKSVG

¹⁴ Schleswig-Holstein, § 16 g VII 1 SHGO

¹⁵ Hessen, § 8 b VI 1 HGO

2.2.2 Bürgerbegehren

Ein Bürgerbegehren wird von den Gemeindeordnungen als Antrag der Bürger*innen auf Durchführung eines Bürgerentscheids bezeichnet.¹⁶ Es ist der eigentlichen Entscheidung in der Sache – mittels Bürgerentscheid - vorgelagert. Während sich ein kassatorisches Bürgerbegehren gegen einen bereits gefassten Gemeinderatsbeschluss richtet, geht bei einem initiierten Bürgerbegehren der Anstoß allein von den Bürger*innen aus. Da der durch das Bürgerbegehren anvisierte Bürgerentscheid an die Stelle des Beschlusses des gewählten Repräsentativorgans tritt, muss sich auch das Begehren innerhalb der Verbandskompetenz der Gemeinde halten.¹⁷ Der zulässige Gegenstand wird zumeist noch durch Negativkataloge weiter beschränkt. In manchen Bundesländern gibt es noch die Form des „Positivkatalogs“, wonach zusätzlich eine „wichtige Angelegenheit der Gemeinde“ verlangt wird.¹⁸ Weitere Einschränkungen, die zum Teil ausdrücklich benannt sind, ergeben sich bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz), dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der kommunalen Haushaltsführung, sowie aus den der Gemeinde übertragenen gesetzlichen Pflichtaufgaben.

Nachdem ein Antrag auf ein Bürgerbegehren bei der Gemeinde eingereicht wurde, prüft die Gemeinde, ob alle erforderlichen formellen Anforderungen (Unterschriften, etc.) vorliegen. Liegen die Voraussetzungen vor, muss der Gemeinderat die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens aussprechen, da es sich um eine gebundene Entscheidung handelt. Mit der positiven Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat der Rat die Wahl, dem Bürgerbegehren zu entsprechen und die Durchführung der durch das Begehren verlangten Maßnahme selbst zu beschließen oder den Bürgerentscheid durchzuführen und das Volk abstimmen zu lassen. Entspricht der Rat dem Begehren unterbleibt der Bürgerentscheid. In den meisten Bundesländern entfaltet ein zulässig beurteiltes Bürgerbegehren eine Sperrwirkung, womit bis zur Durchführung des Bürgerentscheides keine entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane mehr getroffen oder nicht mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung begonnen werden darf.

2.2.3 Weitere Formen direkter Demokratie

Neben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gibt es noch weitere Möglichkeiten der Bürger*innen, an der staatlichen Willensbildung teilzuhaben. Hierbei handelt es sich jedoch um bloße Mitwirkungs- und Beratungsrechte im Vorfeld einer eigentlichen Entscheidung, nicht um Entscheidungsrechte. Trotz deren nicht zu unterschätzendem Einfluss auf die Entscheidung von Gemeindeorganen, werden diese Formen als unechte Formen direkter Demokratie bezeichnet.¹⁹ Denn anders als bei den vorgenannten Formen steht die Letztentscheidungsbefugnis den Gemeindeorganen zu. Da somit keine Staatsgewalt ausgeübt wird, welche nur den wahlberechtigten Einwohnenden vorbehalten bleibt, können bei diesen Beteiligungsformen in der Regel auch Einwohner*innen, die nicht Bürger*innen sind, jedoch ihren ständigen Wohnsitz / Aufenthalt in der Gemeinde haben, an der Willensbildung im Vorfeld beteiligt werden.

¹⁶ Vgl. § 21 III 1 GemO BW, § 20 I 1 GO Bbg, § 8 b I HGO, § 20 V 1 KV M-V, § 26 I GO NW, § 17 a I 1 GemO RhPf; § 21 a I KSVG Saarl; § 25 SächsGemO, § 25 I 1 GO LSA, § 16 g III GO SchlHolst; § 17 I 1 ThürKO

¹⁷ Vgl. Art. 28 II 1 GG und Landesverfassungen

¹⁸ Vgl. Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S.99

¹⁹ Dustmann, Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerbescheid, S. 13

2.2.3.1 Bürger- / Einwohnerantrag

In einigen Gemeindeordnungen²⁰ ist die Möglichkeit der Bürger*innen vorgesehen, die Gemeinde zu verpflichten, sich mit einem kommunalen Anliegen zu befassen, welches in dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinde liegt. Anders als beim Bürgerbegehren /-entscheid geht es nicht um die Herbeiführung einer Sachentscheidung durch unmittelbare Demokratie, sondern um ein Initiativrecht, um bestimmte Themen auf die Tagesordnung der Gemeindevertretung zu setzen.²¹ Durch den Einwohnerantrag wird der Gemeinderat verpflichtet, sich innerhalb einer bestimmten Frist mit einer schriftlich eingereichten Angelegenheit zu befassen und darüber zu entscheiden, sofern die gesetzlich festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen (wie bspw. das Unterschriftenquorum) erfüllt sind. Lehnt der Rat den Einwohnerantrag ab, besteht – anders beim Bürgerbegehren – keine Möglichkeit mehr für die Einwohnenden die Angelegenheit selbst zu entscheiden.²² Der Initiative steht es in einem solchen Fall aber frei, ein Bürgerbegehren zu initiieren.

2.2.3.2 Bürger- / Einwohnerversammlung

In den meisten Gemeindeordnungen²³ wird noch die Möglichkeit einer Zusammenkunft für Bürger*innen vorgesehen, bei der Fragen an die Gemeinderepräsentierenden gestellt werden, kommunale Themen - auch mit Experten*innen – erörtert und zur Beratung an das Kommunalparlament weitergeben werden können. Allerdings haben diese Versammlungen in einigen Bundesländern nur informativen Charakter und schließen ein Mitspracherecht aus. Die Sachentscheidungskompetenz verbleibt bei der kommunalen Vertretungskörperschaft.²⁴

2.2.3.3 Bürger- / Einwohnerbefragung

Schließlich gibt es noch die Möglichkeit, durch eine Bürgerbefragung auf die gemeindliche Willensbildung Einfluss zu nehmen. Eine derartige Befragung kann jedoch ausschließlich durch den Rat veranlasst werden. Das gewonnene Ergebnis ist zudem nicht für die entscheidungsbefugten Organe verbindlich und stellt lediglich eine Beratungshilfe dar. Trotz der Unverbindlichkeit kann eine erhebliche Einflussmöglichkeit angenommen werden, da sich die entscheidungsbefugten Organe nicht ohne ausreichende Begründung gegen den Willen der Bürger*innen stellen können. Hauptanwendungsfall – in manche Gemeindeordnungen obligatorisch – sind Abstimmungen über Gebietsänderungen. Jüngstes Beispiel ist die Befragung der Einwohner*innen der Grünheide in Brandenburg zur Erweiterung des Werksgeländes des Elektroautoherstellers Tesla.²⁵

²⁰ Vgl. § 20 b GemO BW, § 16 ThürKO, § 19 GO Bbg, § 18 KV M-V, § 22 a NGO, § 25 GO NW, § 17 GemO RhPf, § 21 KSVG Saarl, § 23 SächsGemO, § 24 GO LSA; § 16 f. GO SchlHolst.

²¹ Kost/Solar, Lexikon Direkte Demokratie, S.73

²² Dustmann, Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerbescheid, S.14; Kost/Solar, Lexikon Direkte Demokratie, S. 74

²³ Vgl. § 20a GemO, Art. 18 a BayGO, § 8a HGO, § 17 GO Bbg GO, § 16 KSVG Saarl, § 22 SächsGemO, § 27 I GO LSA, § 16 b GO SchlHolst; § 15 ThürKO

²⁴ Kost/Solar, Lexikon Direkte Demokratie, S. 50.

²⁵ Vgl. § 8 II, III GemO BW; Art. 11 IV BayGO; § 9 VI, IX GO Bbg, § 16 I HGO, § 11 I KVM-V, § 8 I SächsGemO, § 17 I, II GO LSA, § 9 II, III ThürKO

2.3 Superblocks nach Vorgaben der ESu

Der Begriff "Superblock" wurde in Barcelona geprägt und bezeichnet ursprünglich einen Straßenblock von etwa 400 mal 400 Metern oder neun Häuserblöcken. In einem Superblock werden die Verkehrsführung und Straßengestaltung so verändert, dass Kfz-Durchfahrtsverkehr deutlich verringert und andere Mobilitätsformen einfacher werden. Die Einführung von Superblocks basierte auf zentralen Problemen wie sinkender Lebensqualität und Sicherheit sowie zunehmender Lärm- und Luftverschmutzung durch den motorisierten Verkehr in dicht besiedelten städtischen Gebieten.

Innerhalb der Superblocks, die als Lösungskonzept entwickelt wurden, haben Fußgänger, Radfahrer und der öffentliche Nahverkehr Vorrang vor dem Autoverkehr. Die Idee der umweltfreundlichen Neugestaltung von Straßenblöcken gewinnt in verschiedenen deutschen und europäischen Städten an Beliebtheit, wobei die Bezeichnungen für solche Umgestaltungen variieren. In Berlin werden die neu gestalteten Straßenblöcke beispielsweise als "Kiezblocks" bezeichnet.

Superblocks sind in mehrere Anliegerzonen unterteilt, die für Kraftfahrzeuge über mindestens zwei Einmündungen befahrbar bleiben. Ein Superblock zeichnet sich durch ein äußeres Hauptstraßennetz aus, das die Verbindung zur äußeren Umgebung des Superblocks herstellt, und das innere Straßennetz des Superblocks, das ausschließlich der Erschließung und lokalen Versorgung dient. Das äußere Hauptverkehrsnetz umgibt das Gebiet des Superblocks ringförmig und grenzt so die verschiedenen Superblocks voneinander ab. Die Anzahl und Größe der Anliegerzonen werden entsprechend der lokalen Situation festgelegt.

Das innere Straßennetz ist so gestaltet, dass es den Bedürfnissen der Anwohner und der notwendigen Logistik gerecht wird, ohne als Durchgangsstraßen für den allgemeinen Verkehr zu dienen. Ein System von Schleifenstraßen zwingt Fahrzeuge durch Diagonalfilter, immer in eine Richtung abzubiegen, was den Ausschluss von Durchgangsverkehr bewirkt. In den Anliegerzonen bestehen nur für Fußgänger, Radfahrer und den öffentlichen Nahverkehr direkte Wegeverbindungen.

2.3.1 Mindeststandards nach den Vorgaben der ESu

Die Wege zwischen den Anliegerzonen werden mit Modalfiltern gestaltet, um umweltfreundliche Verkehrsmittel zu fördern und den Durchgangsverkehr zu begrenzen. Städtische und verkehrsrechtliche Maßnahmen können durch verschiedene Gesetze und Verordnungen eingeführt werden, wie das Baugesetzbuch, die Straßenverkehrsordnung und Landesstraßengesetze.

2.3.1.1 Straßenumnutzung

Bestimmte Zonen/Straßenabschnitte werden für die lokalen Bedürfnisse baulich umgestaltet, z. B. als Grünfläche, Erholungs- und Schulzone. Die Straßenumnutzung ist das wohl wirksamste Mittel zur Verkehrsberuhigung, erfordert aber den größten Aufwand. Die Einführung erfolgt durch das jeweilige Landstraßengesetz mithilfe Teileinziehung.

2.3.1.1.1 Widmung und (Teil-)Einziehung als Instrumente der Verkehrslenkung

Durch die sog. Widmung einer Straße legt die zuständige Behörde verbindlich fest, wie und von wem die Straße genutzt werden darf (**sog. Gemeingebrauch**). Der Gemeingebrauch ist somit der im Rahmen des Widmungszwecks und der Verkehrsvorschriften gestattete Gebrauch der öffentlichen Straßen und ist in der Regel vorwiegend auf Verkehrszwecke beschränkt. Zum „Verkehr“ gehört vor

allein die Nutzung der Straße zum Aufenthalt und zur Fortbewegung im Sinne der Ortsveränderung, aber auch der sog. kommunikative (Demonstrationen, Verteilen von Handzetteln) und ruhende Verkehr (Parken), das heißt alle kurzfristigen Unterbrechungen der Fortbewegung. Jede Nutzung, die über den Widmungszweck hinausgeht, ist genehmigungsbedürftige Sondernutzung.²⁶

Die straßenrechtliche **Widmung** ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine öffentliche Straße, und es ist davon auszugehen, dass bereits existierende Straßen diesem Status zugeordnet wurden. Wenn es erforderlich ist, eine bereits gewidmete Straße dauerhaft für eine spezifische Nutzung, einen bestimmten Zweck oder einen bestimmten Nutzerkreis zu beschränken – wie beispielsweise bei der Einrichtung einer Fußgängerzone – kommt die Teileinziehung zum Einsatz.²⁷ Die Widmung und Teileinziehung ermöglichen somit eine präzise Regelung des Verkehrs und dienen als Instrument zur Verkehrslenkung. Diese sind in dem Straßengesetz des jeweiligen Bundeslandes genormt.

Derartige nachträgliche Beschränkungen sind nur für eine nach objektiven Merkmalen bestimmte Öffentlichkeit möglich, beispielsweise Anlieger oder Besucher öffentlicher Einrichtungen. Die Benutzungsarten der jeweiligen Straße umfassen dabei das Gehen, das Radfahren, die Nutzung bestimmter Fahrzeuge (nur PKW).

Die Zuständigkeit für die Widmung und Teileinziehung richtet sich nach der jeweiligen Straßengruppe, wobei grob zwischen Straßen des überörtlichen Verkehrs und des örtlichen Verkehrs in geschlossenen Ortslagen unterschieden wird. In diesem Zusammenhang beziehen sich die straßenrechtlichen Maßnahmen in der Regel auf Straßen des örtlichen Verkehrs, also sogenannte Gemeindestraßen, wodurch in der Regel die Gemeinden oder Bezirke als Träger der Straßenbaulast zuständig sind. Weiteres hierzu wird später ausführlicher erläutert.

2.3.1.1.2 Rechtsgrundlage und Voraussetzungen der Teileinziehung

In den meisten Landesstraßengesetzen wird die Teileinziehung als rechtliches Instrument der Straßenbaubehörde ausdrücklich erwähnt. Falls dies nicht der Fall ist, kann eine derartige Maßnahme, über die in jedem Landesstraßengesetz festgelegte Einziehung durchgeführt werden, wobei die Teileinziehung als implizit enthaltenes Minus betrachtet wird.

Die Durchführung einer Teileinziehung erfolgt üblicherweise mittels eines Verwaltungsaktes, sofern keine spezifischen gesetzlichen Regelungen vorliegen. Eine grundlegende Voraussetzung hierfür ist, dass entweder die betreffende Straße ihre Verkehrsbedeutung eingebüßt hat oder **überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die beabsichtigte Teileinziehung** sprechen. In letzterem Fall erfordert dies eine sorgfältige **Abwägungsentscheidung**, bei der private und öffentliche Belange sowie sämtliche gesetzlichen Vorgaben, wie etwa das Berliner Mobilitätsgesetz, berücksichtigt werden.

²⁶ Sauthoff, NordÖR 2019, 313 (318); Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn.288ff.

²⁷ vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayStrG (Bayern), § 7 Abs. 1 Satz 2 StrG BW (Baden-Württemberg), § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG (Berlin), § 8 Abs.1 Satz 2 BbgStrG (Brandenburg), § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG (Niedersachsen), § 9 Abs. 2 Satz 1 StrG-MV (Mecklenburg-Vorpommern), § 7 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW (Nordrhein-Westfalen), § 8 Abs.2 Satz 1 ThürStrG (Thüringen); § 8 Abs.3 StrG LSA (Sachsen-Anhalt), § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG (Sachsen); Nicht ausdrücklich geregelt in: § 7 Abs.1 S.1 und 2 BremStrG; § 7 Abs.1 HWG (Hamburg); § 6 Abs.1 S.1 HStrG (Hessen), § 37 Abs.1 S.1 LStrG RP (Rheinland-Pfalz), § 8 Abs.1 S.1, Abs.2 S.2 StrG Saarland, § 8 Abs.1 StrG SH (Schleswig-Holstein)

Im Gegensatz zu Anordnungen nach dem Straßenverkehrsrecht können zur Begründung von Teileinziehungen in der Regel auch nicht-verkehrsrechtliche Aspekte wie die Steigerung der Aufenthaltsqualität, Verkehrsberuhigung und Klimaschutz als öffentliche Belange herangezogen werden. Ebenso spielen städtebauliche Überlegungen wie der Schutz vor Lärm und Abgasen, die Regelung des ruhenden Verkehrs und andere städtebauliche Intentionen eine relevante Rolle. Die Einbeziehung solcher informellen städtebaulichen Gründe in die Gesamtabwägung lässt vermuten, dass diese ausreichend sein können, um eine (Teil-)Einziehung zu rechtfertigen. Allerdings ist eine einzelfallbezogene Abwägung erforderlich.

2.3.1.1.3 Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Das auf Bundesebene genormte Straßenverkehrsrecht, verankert in der Straßenverkehrsordnung (StVO) und dem Straßenverkehrsgesetz (StVG), knüpft an den vom Widmungsakt vorgegebenen Nutzungsrahmen an und reguliert innerhalb dieses Rahmens die Ausübung des Gemeingebrauchs (Vorbehalt des Straßenrechts), indem die Ausübung der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung geregelt wird. Der Vorrang des Straßenrechts hat zur Folge, dass keine straßenverkehrsrechtlichen Nutzungen dauerhaft gestattet werden dürfen, die über den in der Widmung festgelegten Rahmen hinausgehen.

Hingegen ist es möglich, die durch die Widmung eröffneten Nutzungsmöglichkeiten zu beschränken, sofern die entsprechenden straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn jedoch eine bestimmte, straßenverkehrsrechtlich zugelassene Verkehrsart dauerhaft ausgeschlossen werden soll, ist eine vorherige straßenrechtliche Teileinziehung erforderlich. Das Straßenverkehrsrecht regelt somit lediglich das "Wie" der Nutzung und nicht das "Ob". Daher haben die Straßenverkehrsbehörden nur die Befugnis zur Kennzeichnung, nicht jedoch zur Festlegung der zulässigen Gebrauchsmöglichkeiten.

Im Bereich des Straßenverkehrsrechts gilt das sog. Prinzip der Privilegienfeindlichkeit, was grundsätzlich bedeutet, dass alle Verkehrsteilnehmer bei erlaubter Verkehrsteilnahme gleichrangig sind. Dennoch lässt sich in der StVO und dem StVG eine Privilegierung des motorisierten Individualverkehrs ablesen, insbesondere in § 45 Absatz 9 StVO. Dieser Paragraph besagt, dass Beschränkungen des fließenden Verkehrs, wie „Zebrastrifen“ oder „Tempo 30er Zonen“, nur aufgrund einer besonderen Gefahrenlage zulässig sind. Anschließend hierzu ausführlicher.

Die Zuständigkeit für die Straßenverkehrsbehörde ist in jedem Bundesland per Gesetz festgelegt.²⁸ Die unteren Straßenverkehrsbehörden sind zumeist auf der Ebene der Gemeinde.

2.3.1.1.4 Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen im Allgemeinen

Wie bereits erwähnt, wird die konkrete Nutzung der öffentlichen Straßen („Wie“) durch das Straßenverkehrsrecht, insbesondere die StVO, geregelt. Die zuständigen Behörden können nach § 45 Absatz 4 StVO Anordnungen zur Regelung oder Lenkung des Verkehrs nur dadurch treffen, indem sie

²⁸ StVOZustG BW, ZustGVerk, StGÜZV, VkrZustV HE, StVZustLVO M-V, ZustVO-Verkehr, StVOZustBehV NW, StVRZustV, StVZustG, SächsStrVRG, StrVRZustVO, StrVBehGemZustV TH

Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen aufstellen lassen. Nach § 45 Absatz 2 Satz 3 StVO sind alle Gebote und Verbote durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nach der StVO anzuordnen. Dabei ist der in der StVO aufgezählte Katalog abschließend, das heißt, es dürfen nur die dort genannten Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen verwendet werden.

Unter Verkehrszeichen werden Gefahrzeichen, Vorschriftzeichen und Richtzeichen verstanden, § 39 StVO. Vorschriftszeichen nach Anlage 2 ordnen Verbote und Gebote an, welche jeder Verkehrsteilnehmer zu befolgen hat, § 41 Absatz 1 StVO, Anlage 2 StVO. Richtzeichen geben besondere Hinweise zur Erleichterung des Verkehrs und können auch Gebote oder Verbote enthalten, § 42 Absatz 1 StVO, Anlage 3 StVO. Verkehrseinrichtungen sind nach § 43 StVO Schranken, Sperrpfosten, Absperrgeräte sowie Leiteinrichtungen, die in der Regel rot-weiß gestreift sind. Absperrgeräte iSd. § 43 Absatz 1 S.1 StVO sind Absperrschranken, fahrbare Absperrtafeln, Leit- und Warnbaken in der durch § 43 StVO und Anlage 4 StVO festgelegten Form. Verkehrseinrichtungen nach § 43 Absatz 1 Satz 3 StVO sind außerdem Absperrgeländer, Parkuhren, Parkscheinautomaten, Lichtzeichenanlagen und Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Die durch Verkehrszeichen der Anlage 4 Nr.1 - 7 gekennzeichneten Straßenflächen darf die /der Verkehrsteilnehmer*in nicht befahren, § 43 Absatz 3 StVO.

Verkehrszeichen oder -einrichtungen werden durch die Anordnung der Straßenverkehrsbehörde angebracht. Die aufgestellten Verkehrszeichen/-einrichtungen handeln sich um Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung, soweit sie nach § 41 StVO für die/den Verkehrsteilnehmer*in ein Gebot oder Verbot beinhalten.²⁹

Generalklausel für verkehrsrechtliche Anordnungen bildet § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO: „Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten“.

Sie stellt grundsätzlich eine ordnungsrechtliche Norm dar, die mit der Zeit durch Ergänzungen städteplanerisch aufgeladen wurde.³⁰ Hiernach ist die Straßenverkehrsbehörde ermächtigt, aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs die Benutzung von bestimmten Straßen oder Straßenstrecken zu verbieten, zu beschränken oder umzuleiten. Die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen ist daher grundsätzlich **für jede Straße**, für die die Anordnung gelten soll, einzeln vorzunehmen.³¹

Unter „Sicherheit des Verkehrs“ versteht die Rechtsprechung den gefahrlosen Verkehrsablauf³² unter „Ordnung des Verkehrs“ die Leichtigkeit des Verkehrs.³³ Dabei genügt eine Gefährdungslage für die allgemeine Sicherheit oder Ordnung nicht, sondern es ist ein verkehrlicher Bezug zwingend erforderlich.³⁴ Zudem ist eine konkrete Gefahr für die genannten Schutzgüter erforderlich, welche bei

²⁹ Kodal, Handbuch des Straßenrechts, 1929 ff.

³⁰ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn.585

³¹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 586

³² BVerwG 20.01.1983 -4 B 217/ 82; BeckRS 1983, 31270798

³³ BVerwG NJW 1981, 184

³⁴ Steiner, NJW 1993, 3162

einer Situation, bei deren Fortlauf mit hinreichend Wahrscheinlichkeit Schadensfälle zu erwarten sind, zu bejahen ist.³⁵ Der Eintritt des die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigenden Zustandes muss jedoch weder gewiss sein noch unmittelbar bevorstehen. Es genügt, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle auftreten können. Je größer der drohende Schaden ist, desto entfernter darf die Wahrscheinlichkeit sein, damit ein Eingreifen gerechtfertigt ist. Keine konkrete Gefährdung kann mehr angenommen werden, wenn losgelöst von der konkreten Situation (Straße) Gefahren von solchen Strecken gesteuert werden sollen.³⁶

Nach § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO werden in der Regel Geschwindigkeitsbegrenzungen, Teilspernung einer Straße, Einbahnstraßenregelungen, Wechselzeitanlagen, sowie Sonderfahrspuren angeordnet.³⁷

Zu den Voraussetzungen des § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO treten zumeist die Voraussetzungen des **§ 45 Absatz 9 StVO** hinzu. Danach dürfen Verkehrszeichen und -einrichtungen nur dann angeordnet werden, wenn sie **zwingend erforderlich** sind, Satz 1. Sofern der fließende Verkehr beschränkt werden soll, tritt die Voraussetzung des § 45 Absatz 9 Satz 2 StVO hinzu, wonach eine Gefahrenlage erforderlich ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der vorgenannten Absätze deutlich übersteigt.³⁸ Ausnahmen von dieser engen Voraussetzung werden nach § 49 Absatz 9 Satz 4 für z.B. Fahrradstraßen, Tempo-30-Zonen nach Abs.1 c, verkehrsberuhigte Bereiche nach Abs.1 d oder Erprobungsmaßnahmen nach Absatz 1 Satz 2 Nr.6 gemacht.

Der Gesetzgeber hat in § 45 Absatz 1 Satz 1, Absatz 1 lit.a bis lit.e sowie in Absatz 2 StVO bestimmte Mindestvoraussetzungen aufgestellt, die entweder ein Ziel der Maßnahme benennen (§ 45 Absatz 1 S.1 StVO) oder bestimmte Gebiete benennen, innerhalb derer die Maßnahmen angeordnet werden können (§ 45 Absatz 2 StVO). Insoweit steht der Behörde Entscheidungsspielraum zu. Bei der Entscheidung über eine Verkehrsbeschränkung hat sie die für/ gegen die Einführung/Beibehaltung sprechenden Interessen abzuwägen.³⁹ Dafür sind die betroffenen Belange (zB. Anliegergebrauch) zu ermitteln, insbesondere solche die durch Grundrechte geschützt werden. Zu berücksichtigen sind jedoch nur solche Belange, die für die Behörde entscheidungserheblich erkennbar sind. Grenze des Ermessens stellt der Zweck der jeweiligen Ermächtigung dar. Eine Behörde handelt somit ermessensfehlerhaft, wenn eine Maßnahme nach § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO nicht auf die Gefahrenabwehr der genannten Schutzgüter gerichtet ist, wodurch die Verfolgung ausschließlicher städtebaulichen und klimaschützenden Ziele unzulässig ist. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen dürfen zwar mehrere Zwecke haben, jedoch müssen ausreichende straßenverkehrsbezogene Gründe vorliegen, welche allein die Voraussetzungen des § 45 StVO erfüllen.⁴⁰ Der widmungsgemäße

³⁵ BVerwG NZV 1996, 86

³⁶ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 588f.

³⁷ Kodal, Handbuch des Straßenrechts, S.1932 f.

³⁸ Kodal, Handbuch des Straßenrechts, S.1936, Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 591 f.

³⁹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn.594

⁴⁰ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn.612 ff.

Gebrauch darf weder erweitert noch dauerhaft eingeschränkt werden. Außerdem muss die angeordnete Maßnahme für das beabsichtigte Ziel geeignet sein, das heißt, sie muss das Ziel zumindest fördern (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).⁴¹

2.3.1.1.5 Spezielle Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen

Neben der Generalklausel gibt es noch einige Vorschriften mit besonderen Voraussetzungen, die die Straßenverkehrsbehörde ebenfalls zur Anordnung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen befugen.⁴² Im Folgenden ein Überblick über die wichtigsten Normen:

Nach **§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nr.3 StVO** kann diese Anordnungen aus Gründen von **Lärm und Abgasschutz** der Wohnbevölkerung treffen. Bei dieser Vorschrift ist keine Gefahr erforderlich, sondern es genügt eine Belästigung. Jedoch muss berücksichtigt werden, was unter der Berücksichtigung der Belange des Verkehrs als ortsüblich hingenommen werden muss. Die Richtwerte der jeweiligen Bundesimmissionsschutzverordnung können neben dem Regelungszweck der Norm als Orientierungshilfe dienen. Die Entscheidung über die Vornahme einer Anordnung ist aufgrund des städtebaulichen Aspekts der Maßnahme im Einvernehmen mit der Gemeinde zu treffen (gemeindliche Planungshoheit).

Nach **§ 45 Absatz 1b Satz 1 Nr.3 StVO** kann die Straßenverkehrsbehörde nach der straßenrechtlichen Teileinziehung eine **Fußgängerzone** kennzeichnen. Dabei ist sie nur zur Kennzeichnung ermächtigt, nicht zur Errichtung.

Nach **§ 45 Absatz 1 b Satz 1 Nr.3 StVO** können **verkehrsberuhigte Bereiche** gekennzeichnet werden. Der Unterschied zur Fußgängerzone ist, dass der Bereich allen Verkehrsarten offensteht, der Kfz-Verkehr aber nur eine untergeordnete Rolle einnimmt. Er ist wartepflichtig, sofern der Fußverkehr gefährdet oder behindert werden würde. Eine solche Anordnung kommt nicht in Betracht, wenn die Straße regen Durchgangs- oder Zielverkehr aufweist. Außerdem ist bei der Ermessensentscheidung die Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO) zu beachten, welche bindende Vorgaben für die Auslegung und Ermessensausübung macht. Schließlich ist die Straßenverkehrsbehörde nur zur Kennzeichnung befugt. Deren Rechtsgrundlage kann sich entweder aus der Bauleitplanung (§ 9 Absatz 1 Nr.11 BauGB) oder im Rahmen des Einvernehmens der Gemeinde nach § 45 Absatz 1b Satz 2 StVO ergeben. Dieses Einvernehmen ist jedoch wiederum an eine ortsplanerische Entscheidung der Gemeinde, die dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot unterliegt, gebunden. Die Gemeinde muss hierzu ein Verkehrskonzept erarbeiten, woraufhin die Straßenverkehrsbehörde eigenständig unter Beachtung der Planungshoheit der Gemeinde und deren Verkehrskonzepts die Anordnung zu treffen hat.

Nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr.5 Alt.1 StVO kann die Behörde zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen Anordnungen in verkehrsberuhigten Bereichen treffen. Hier ist der Schutzbereich weiter als bei § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr.3 StVO, da die Norm von Bevölkerung, statt der Wohnbevölkerung,

⁴¹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn 619

⁴² Vgl. hierzu Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn.689ff.

spricht. Nach § 45 Absatz 1 b 1 Nr.5 Alt.2 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde Anordnung zur Unterstützung der gemeindlichen städteplanerischen Entwicklung treffen. Die Gemeinde hat hierzu ein Verkehrskonzept entsprechend einiger vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellter Voraussetzungen aufzustellen. Aufgrund ihrer Planungshoheit hat sie einen Anspruch auf die angemessene Berücksichtigung durch die Straßenverkehrsbehörde.

2.3.1.1.6 Zwischenergebnis

Die bauliche Umgestaltung bestimmter Zonen erfolgt in erster Linie durch die straßenrechtlichen Instrumente der Widmung und Teileinziehung, sofern dauerhaft eine spezifische Nutzung, einen bestimmten Zweck oder einen bestimmten Nutzerkreis (Gehen, Radfahren, KfZ) von dem sog. Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen. Nach dem Straßenverkehrsrecht kann die Nutzung innerhalb des Gemeingebrauchs durch die Aufstellung von Verkehrszeichen oder -einrichtungen weiter geregelt bzw. eingeschränkt werden. Nur durch das Aufstellen solcher können Gebote und Verbote gegenüber dem Verkehrsteilnehmer*innen angeordnet werden.

Die Maßnahmen nach dem Straßenrecht (Teileinziehung/Widmung/ bauliche Maßnahmen) werden durch den Straßenbaulastträger nach den landesgesetzlichen Straßengesetzen vorgenommen. Die Maßnahmen nach der bundesgesetzlichen Straßenverkehrsordnung durch die Straßenverkehrsbehörde. Die genaue Zuständigkeit beider sind gesetzlich geregelt in den Straßengesetzen und der Zuständigkeitsgesetzen über die Maßnahmen nach der StVO des jeweiligen Bundeslandes.

2.3.1.2 Lineare Modalfilter

Die Fahrtrichtung für mehrspurige Kraftfahrzeuge mit mehreren nebeneinander liegenden Reifen, Aufhängungen oder Achsen sollen durch diagonal über die Kreuzung verlaufende Elemente („Diagonalfilter“) oder in einer Straße durch quer angeordnete Elemente („Querfilter“) klar und baulich vorgegeben. Als solche Elemente können laut ESu Poller, Pflanzkübel oder Ähnliches dienen. Mindestens ein manueller Poller ist für Einsatzfahrzeuge vorgesehen, während für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs automatische Durchfahrtsmöglichkeiten vorhanden sind. Der Abstand zwischen den Elementen beträgt maximal 175 cm, um auch schmale Fahrzeuge zu filtern.

Bei Sperrpfosten handelt es sich um Verkehrseinrichtungen nach § 43 Absatz 1 StVO.⁴³ Die Aufstellung setzt in der Regel nach § 45 Absatz 1 Satz 1 iVm. § 45 Absatz 9 Satz 2 StVO für Beschränkungen des fließenden Verkehrs eine Gefahrenlage voraus, die auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorherigen Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.⁴⁴

Pflanzkübel stellen keine Verkehrseinrichtungen nach § 43 Absatz 1 StVO dar. Nach § 32 Absatz 1 Satz 1 StVO ist es verboten, Gegenstände auf der Straße anzubringen oder dort liegen zu lassen, wenn dadurch der Verkehr gefährdet oder erschwert werden kann. Eine solche „Möblierung“ des Straßenraums ist von baulichen Veränderungen des Straßenbaulastträgers nach den Straßengesetzen zu unterscheiden, die nicht unter § 32 StVO fallen.

⁴³ VG Wiesbaden, LKRZ 2008, 336

⁴⁴ VG Köln, BeckRS 2015, 45246, BVerwG, DAR 2001, 424

Die Wertung von Blumenkübeln als Instrument der Verkehrsberuhigung ist umstritten. Innerhalb von verkehrsberuhigten Bereichen kann das Aufstellen von Blumenkübeln zulässig sein, da hier Ausnahmeregelungen gelten.⁴⁵ Das gleiche muss gelten, wenn die Kübel auf einer Sperrfläche (Zeichen 298; § 41 StVO) aufgestellt werden, die ohnehin nicht von Fahrzeugen befahren werden dürfen. Ob das Anbringen auch außerhalb einer solchen Sperrfläche zulässig ist, hängt jeweils von den Umständen ab. Insbesondere ist auf die Höchstgeschwindigkeit abzustellen. Die Rechtsgrundlage stellt dann bauliche Maßnahmen des Straßenbaulastträgers nach den Landesstraßengesetzen dar.⁴⁶ Außerhalb von solchen Bereichen stellte das OLG Hamm keinen Verstoß gegen § 32 StVO fest, da Maßnahmen der Verkehrsberuhigung keine verkehrsfremden Gegenstände darstellen können.⁴⁷ Das OLG Frankfurt, OLG Düsseldorf und OLG Saarbrücken werteten dagegen verkehrsberuhigende Maßnahmen außerhalb verkehrsberuhigter Bereiche und Sperrflächen als Verkehrshindernis nach § 32 Abs.1 StVO.⁴⁸ Nach dieser Auffassung muss sich auch der Straßenbaulastträger an diese Vorgabe halten. Diese Auffassung ist in Zweifel zu ziehen, da Maßnahmen des Straßenbaulastträgers zur Verkehrsberuhigung bewusst und gezielt getroffen wurden und damit keine verkehrsfremden Gegenstände darstellen können.⁴⁹

2.3.1.3 Schmale Einbahnstraßen

Nach der ESu gelten Einbahnstraßen nur dann als effektiv, wenn ihre Fahrbahnbreite den Begegnungsverkehr für mehrspurige Kraftfahrzeuge physisch verhindert, wobei gegenläufige Einbahnstraßen diese Wirkung verstärken. Der Radverkehr ist stets in beide Richtungen zuzulassen. Diese Maßnahmen müssen straßenverkehrsrechtlich begründet und angeordnet werden.

Die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, die durch die Anbringung von Verkehrszeichen und -einrichtungen umgesetzt werden, obliegen der Straßenverkehrsbehörde gemäß § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO iVm. § 45 Absatz 9 Satz 1 und 3 StVO. Eine solche Regelung ist straßenverkehrsrechtlich gerechtfertigt, wenn auf Grund der Fahrbahnverengung für den Bewegungsverkehr eine besondere Gefahrenlage und ein erhöhtes Schadensrisiko gegeben ist. Aus welchen Gründen die Gefahrenlage eingetreten ist, ist nicht entscheidend. Bei Kreuzungen mit mehr als vier Zufahrten kann die Einrichtung von Einbahnstraßen ebenfalls gerechtfertigt sein (VwV-StVO § 8 Rn.13). Der Radverkehr kann nach VwV-StVO Z 220 in die Gegenrichtung zugelassen werden.⁵⁰

2.3.1.4 Routenführung des Umweltverbundes

Durch den Ausschluss des Durchgangsverkehrs entstehen automatisch sichere und komfortable Routen für den Fuß- und Radverkehr. Die wichtigsten Routen – vor allem zu den Haltestellen des ÖPNV – sind zu identifizieren und weiter zu optimieren. Mögliche Maßnahmen sind:

- Bau und Gehwegvorstreckungen oder durchgehende Fahrbahn-Aufpflasterung mit abgesenkten Borden und taktilen Elementen, ggf. temporäre Markierung

⁴⁵ NVwZ 1993, 1163 (1164);

⁴⁶ OLG Düsseldorf, NJW 1996, 731 (732)

⁴⁷ OLG Hamm, NZV 1994, 400

⁴⁸ OLG Frankfurt, NJW 1992, 318; OLG Düsseldorf 1993, 865, OLG Saarbrücken, NVwZ-RR 2000,199

⁴⁹ MüKoStVr/Sauthoff StVO § 32 Rn.9

⁵⁰ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn.678

- Ausweisung von Fahrradstraßen auf den zentralen Straßen in den Superblocks; Reduzierung auf Anliegerverkehr ist aufgrund der Modalfilter nicht erforderlich (Verkehrszeichen 244.1 StVO)
- Ausweisung von verkehrsberuhigten Bereichen (Verkehrszeichen 325.1 Nr.12 StVO), in denen **Schrittgeschwindigkeit** gilt
- Umgestaltung der Einmündung in die Hauptverkehrsstraßen, z. B. durch aufgeweitete Radaufstellstreifen oder Lichtsignalsteuerung ohne Aufforderungstaste (keine Bettelampel)
- Verbesserung des Witterungsschutzes an ÖPNV-Haltestellen

Die Anordnung von **Fahrradstraßen** ist aufgrund der Generalklausel nach § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO oder zur Umsetzung einer städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Absatz 1 b Nr.5 StVO möglich. Das gleiche Recht besteht, wenn die Straßenverkehrsbehörde die erforderlichen Maßnahmen zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe oder zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen treffen, § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr.5 und 6 StVO. Erforderlich ist eine Gefahrenlage, die bei durchschnittlichen Verkehrsverhältnissen die Unfallsituation negativ beeinflussen kann. Es genügt die Feststellung, dass an der bestimmten Stelle die Befürchtung naheliegt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit irgendwann Schadensfälle eintreten werden. Von der strengen Voraussetzung des § 45 Abs.9 S.1 StVO sind Fahrradstraßen ausgenommen, § 45 Absatz 9 Satz 4 Nr.2 StVO.⁵¹ Aufgrund entsprechender Beschilderung kann der KfZ-Verkehr zugelassen werden. Soll der KfZ-Verkehr endgültig von dem Gemeindegebrauch ausgeschlossen werden, muss zunächst eine Teileinziehung vorgenommen werden.⁵² Nach § 45 Abs.1 i StVO sind die Straßenverkehrsbehörden im Einvernehmen mit der Gemeinde dazu ermächtigt innerhalb von geschlossenen Ortschaften **Fahrradzonen** (Zeichen 244.3 und 244.4 Anlage 2) anzuordnen, bei denen es sich um eine der Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs dienende flächenmäßige Erweiterung der streckenmäßigen begrenzten Fahrradstraßen handelt.⁵³

Verkehrsberuhigte Bereiche können, wie bereits oben aufgeführt, nach § 45 Absatz 1 b Satz 1 Nr.3 StVO nach den dort genannten Voraussetzungen gekennzeichnet werden, eine Teileinziehung ist nicht erforderlich, da keine Nutzungsform endgültig ausgeschlossen wird.

2.3.1.5 Routenführung des KfZ-Verkehrs

Die ESu schlägt vor, durch die Modalfilter die Kfz direkt auf Hauptverkehrsstraßen zu leiten. Dies kann zur Routenverlängerung führen. Bei kurzen Distanzen kann dadurch der Anreiz entstehen, die Strecke mithilfe des Umweltverbundes zurückzulegen. Die Verlagerung führt nachweislich zu keinen negativen Effekten auf die Verkehrsdichte der Hauptverkehrsstraßen.

Um die Straßenkapazität effizient zu nutzen und gleichzeitig die Anwohnenden vor Emissionen zu schützen, sind folgende Maßnahmen zu empfehlen:

- Feinabstimmung der Modalfilter, Einmündungen und Abbiegeregelungen, damit Kfz die Anliegerzone effizient anfahren und verlassen können.

⁵¹ Vgl. Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung von Fahrradstraßen des Deutschen Bundestages

⁵² VG Karlsruhe, BeckRS 2022, 13735

⁵³ BeckOK StVR/Will StVO § 45 Rn. 254ff.

- Jede Anliegerzone sollte mindestens zwei Einmündungen mit dem Netz der Hauptverkehrsstraße verbunden sein. Das ermöglicht eine schleifenförmige Erschließung für Kfz.
- Frühzeitige Übermittlung der Daten an alle Navigationsdienste, um die Neuorientierung in den ersten Tagen nach der Einrichtung der Modalfilter zu erleichtern.

2.3.2 Regelstandards nach Vorgaben der ESu 23

Neben den eben genannten Mindeststandards sollen folgende weiterführenden Vorgaben (Regelstandards) erfüllt werden:

2.3.2.1 Parkraummanagement

Parkraummanagement meint die zeitliche und räumliche Beeinflussung der Parkraumnutzung mittels baulicher, organisatorischer und verkehrsrechtlicher Maßnahmen.

2.3.2.1.1 Vorgaben aus der ESu

Mindestens 25 % der nutzbaren Fahrbahnränder sind zu verwenden für:

- Blau-grüne Infrastruktur (z. B. dezentrale Regenwasserbewirtschaftung, Pflanzgruben und Wurzelraumerweiterung für Bäume und Straßengrün)
- Aufenthaltsqualität (z. B. Stadtplätze und Straßen mit Kommunikations-, Spiel- und Sitzgelegenheiten, auch mit Außengastronomie)
- Erweiterung/Optimierung Fußverkehrinfrastruktur
- Erweiterung/Optimierung Radverkehrsinfrastruktur (z. B. Fahrradbügel, abschließbare Fahrradunterstände)
- Verkehrsberuhigung (Verschwenkung der Straße)
- Die Länge der nutzbaren Fahrbahnränder ist als Summe für den ganzen Superblock abzuschätzen. Als nutzbar gelten Fahrbahnränder, wenn der Abstand zwischen Bordstein und freizuhaltender Fahrgasse mindestens zwei Meter beträgt. Die Strecken der in § 12 Abs. 1 und Abs. 3 StVO definierten Bereiche (Halte- und Parkverbote) sind davon abzuziehen.

An den verbleibenden Fahrbahnrändern können Kfz abgestellt werden, wobei die Nutzung der Flächen priorisiert, wird für:

- Stellplätze für Anwohnende mit Mobilitätsbehinderung (StVO)
- Stellplätze für Micromobility- und Car-Sharing-Anbieter
- Kurzzeitparkzonen in jeder Straße für Wirtschaftsverkehr und Anliegende
- Kfz-Parken nach Gebühr
- Weitere Fahrbahnränder für allgemeines Parken gem. § 12 Abs. 3a bis Abs. 4a StVO, soweit vorhanden
- Ausbau von Ladeinfrastruktur vorrangig auf privaten und gewerblichen Flächen (z. B. Kiegaragen, Supermarktplätze, Privatgrundstücke)

Zu vermeiden ist dahingegen:

- Aufgesetztes Parken ist auf Fußwegen
- Schräg- und Querparken

2.3.2.1.2 Rechtsgrundlagen und Durchsetzbarkeit der Maßnahmen

Zunächst muss geklärt werden, ob Regelungen zum Parkraummanagement auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts oder des Straßenrechts getroffen werden sollten.

Das Straßenrecht legt in erster Instanz fest, inwieweit ein Nutzungsanspruch besteht und vor allem für welche Verkehrsarten dieser gilt. Das Straßenverkehrsrecht kontrolliert die Nutzung innerhalb des landesstraßenrechtlich gewidmeten Gemeingebrauchs (unter Vorbehalt des Straßenrechts).

Ruhender Verkehr als Teil des Gemeingebrauchs fällt nach einhelliger Ansicht unter das Straßenverkehrsrecht (StVO/ StVG) und nicht unter das Straßenrecht. Daher dürfen entsprechende Verkehrsregelungen grundsätzlich nicht mittels der Instrumente des Straßenrechts (Entziehung oder Umwidmung) vorgenommen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil 1969 entschieden, dass es nicht zulässig ist, Parkplätze auf öffentlichen Straßen durch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, die einem Dritten gewährt oder von der Gemeinde selbst in Anspruch genommen wird, dem Gemeingebrauch zu entziehen, selbst wenn dies nur für Kraftfahrzeuge erfolgt, um gebührenpflichtige oder überwachte Parkplätze einzurichten. Solche Maßnahmen sind laut dem Bundesverwaltungsgericht nur im Rahmen der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften zulässig.⁵⁴

Die Bundesgesetzgebung hat mit den Bestimmungen der StVO eine abschließende Regelung der Voraussetzungen für das Parkraummanagement getroffen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine sogenannte "Kodifikationssperre" zu Lasten der Länder.⁵⁵ Während das landesrechtliche Straßenrecht die Bereitstellung der Straße, deren bauliche Herrichtung, Stufung, Widmung sowie Gemeingebrauch und Sondernutzung regelt, liegt im Straßenverkehrsrecht die grundsätzliche Ermächtigung zur Benutzung der Verkehrsfläche. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in den 1980er Jahren entschieden, dass die Bundesländer im Rahmen ihrer Straßengesetze das Parken als "ruhenden Verkehr" nicht generell einschränken dürfen. Eine entsprechende Kompetenz für die Länder würde eine Verfassungsänderung erfordern, die eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates voraussetzt.

2.3.2.1.2 Reduzierung der Parkflächen im öffentlichen Raum

Die Reduzierung des Parkraums könnte zunächst durch die Festlegung eines Parkverbots erfolgen. Gemäß § 12 StVO ist das Parken als verkehrsrechtliche Nutzung grundsätzlich erlaubt, sofern es nicht explizit verboten ist. Straßenrechtlich gehört das Parken zum Gemeingebrauch, der alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen umfasst, zu denen die jeweilige Verkehrsart (Kfz-, Fahrrad-, Fußverkehr) Gelegenheit bietet oder zwingt.⁵⁶ Unter dem Begriff "Verkehr" wird auch die Unterbrechung der Fortbewegung, also der ruhende Verkehr, verstanden.

Eine generelle straßenrechtliche Befugnis zur Einschränkung einzelner Verkehrsnutzungen einer zulässigen Verkehrsart durch Widmung besteht nicht. Daraus folgt, dass das Parken nicht gesondert

⁵⁴ BVerwGE 34, 241 = DVBI 70, 584.

⁵⁵ BVerfGE 34, 9 (28 f.) = NJW 1972, 143 = NJW 1972, 1943

⁵⁶ BVerfG, BVerfGE 67, 299

durch eine straßenrechtliche Teileinziehung ausgeschlossen werden darf, sofern der Kfz-Verkehr nicht generell durch die Widmung ausgeschlossen wurde.⁵⁷

Nach geltendem Recht kann damit das Parken am Fahrbahnrand durch eine (landes-)rechtliche Teileinziehung nicht untersagt werden. Diese Regelung bezieht sich jedoch ausschließlich auf das Parken am Fahrbahnrand. Flächen außerhalb der Straßenfahrbahn können dem öffentlichen Verkehr gewidmet und somit entwidmet, einem neuen Zweck zugeführt (teileingezogen) werden.⁵⁸ Die Rechtmäßigkeit einer Teileinziehung muss dabei auf einem kommunalen Verkehrskonzept beruhen, das die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen angemessen berücksichtigt. Straßenrechtliche Teileinziehungen dürfen nur dann eine Verkehrsnutzung nachträglich ausschließen, wenn **überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls** dies rechtfertigen.⁵⁹

Ein Parkverbot ist grundsätzlich auf § 45 StVO zu stützen und ist im Regelfall nur zur Gewährung eines sicheren und flüssigen Straßenverkehrs zulässig (§ 45 Absatz 1 Satz 1 StVO). Aufgrund der Privilegierungsfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts sind andere Begründungen, wie die Förderung klimaschonender Mobilitätsformen, nicht zulässig. Wenn das Parken in größeren Bereichen untersagt werden soll, kann dies durch die Errichtung von verkehrsberuhigten Zonen und Zonen mit eingeschränktem Halteverbot erreicht werden. Innerhalb von verkehrsberuhigten Zonen ist das Parken nur ausnahmsweise und nur auf gekennzeichneten Flächen zulässig.⁶⁰ Hier besteht mehr Spielraum bei der Umsetzung von kommunalen Verkehrskonzepten, da notwendige Anordnungen auch zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung getroffen werden können (§ 45 Absatz 1b Nummer 5 StVO). Die Errichtung eines verkehrsberuhigten Bereichs muss jedoch zwingend notwendig sein (§ 45 Absatz 9 StVO). Zudem sind Beschränkungen nach § 45 Absatz 1b Nummer 5 StVO in der Praxis mit einem hohen Begründungsaufwand verbunden, da die Kommune die Belastungen für den jeweiligen Straßenabschnitt einzeln nachweisen muss.⁶¹ Ein flächendeckendes Parkverbot ist daher auf der Grundlage der aktuellen Rechtslage wohl nicht möglich.

Die Optimierung von Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur ohne Nennung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen fällt unter die baulichen Maßnahmen des Straßenbaulastträgers nach den Landesstraßengesetzen, ebenso wie die Bepflanzung und Straßenbegleitgrün.⁶²

Die sogenannte Straßenbaulast nach den Landesstraßengesetzen umfasst sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen. Daher kommt eine solche Maßnahme bei jeder baulichen Umgestaltung der Straße in Betracht, sofern keine spezifische Nutzungsart oder Nutzerkreis ausgeschlossen werden soll (im Gegensatz zur Teileinziehung).

Der Straßenbaulastträger, dessen Zuständigkeit sich nach der jeweiligen Straßengruppe richtet, hat die Straße in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern und zu verbessern. Die Pflichten im Rahmen der Straßenbaulast bestehen

⁵⁷ Ringwald, Wyl, Schmidt, Klein-Hitpaß im Rechtsgutachten zu Handlungsspielräumen in Kommunen, S.33

⁵⁸ BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.18

⁵⁹ Ringwald, ZUR 2019, 659 (660)

⁶⁰ Anlage 3 der StVO, Abschnitt 4 „Verkehrsberuhigter Bereich“.

⁶¹ Ringwald, Wyl, Schmidt, Klein-Hitpaß im Rechtsgutachten zu Handlungsspielräumen in Kommunen, S.34

⁶² Vgl. 30 BayStrWG, § 27 BbgStrG, § 27 StrG LSA, § 28 HStrG, § 52 StrG NW, § 32 NStrG

ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit als objektiv-rechtliche Pflichten, weshalb der Einzelne kein subjektives Recht (Anspruch) auf die Erfüllung der aus der Inhaberschaft der Straßenbaulast folgenden Pflichten hat. Die Wahrnehmung der Straßenbaulastpflicht erfordert eine **Abwägungsentscheidung** unter Berücksichtigung privater und gesetzlich festgelegter öffentlicher Belange (wie beispielsweise § 7 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes, der die Funktion der Straße als Aufenthaltsort, das Stadtbild sowie den Denkmal- und Umweltschutz betrifft). Dabei sind auch zwingende Anforderungen aus dem Fachrecht (zum Beispiel das Bundesimmissionsschutzgesetz) zu berücksichtigen. Innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der jeweiligen Mobilitätsgesetze, hat der Straßenbaulastträger die Freiheit, die Straße umzugestalten. Das Abwägungsverfahren folgt den Grundsätzen der Teileinziehung. Die Straßenbaulastpflicht wird neben dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Straßenbaulastträgers begrenzt.

2.3.2.1.3 Parken nach Gebühren

Die Bereitstellung und Pflege öffentlicher Parkflächen erfordern erhebliche finanzielle Ressourcen seitens der Kommunen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, den Verkehr auch über die Kosten des Parkraums zu steuern. Es sei vorab festgestellt, dass eine solche Maßnahme als Regelung des ruhenden Verkehrs betrachtet wird und nicht als Teileinziehung, da die Gemeinde bei der Einführung gebührenpflichtiger Parkplätze nicht beabsichtigt, die betreffende Straßenfläche tatsächlich dem ruhenden Verkehr zu entziehen.⁶³ Somit sind in der Regel nur Maßnahmen gemäß dem StVG und der StVO möglich.

Kurzzeitparken

Bei Kurzzeitparken handelt es sich um das Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen, wodurch den Kommunen Spielraum für Handlungen gegeben ist. Die Kommunen können Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum gemäß § 6a Absatz 6 Satz 1 StVG ohne detaillierte Begründung erheben. Die Kompetenz zur Festlegung des Gebührenrahmens liegt gemäß § 6a Absatz 6 Satz 2 StVG bei den Bundesländern, die häufig den Kommunen die Befugnis zur Erstellung eigener Gebührenordnungen übertragen. Dies bietet die Möglichkeit unter Berücksichtigung des Wertes des Parkraumes, angemessene Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum zu erheben.⁶⁴

Für die Zulässigkeit des Kurzzeitparkens sind zusätzliche Voraussetzungen gemäß § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO zu erfüllen. Die Voraussetzungen müssen bei jeder einzelnen Straße vorliegen. § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO eignet sich daher nicht zur flächendeckenden Sperrung. Eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung kann nicht allein zur Erreichung allgemeiner verkehrspolitischer Ziele auf Kosten des privaten Kfz-Verkehrs eingeführt werden.

Das Verwaltungsgericht Berlin entschied im Jahr 2001, dass allein die verkehrsordnungspolitische Konzeption der Parkraumbewirtschaftung, den Fahrzeugverkehr zugunsten des Umweltverbands zu verdrängen, keine ausreichende verkehrsbehördliche Maßnahme darstellt.⁶⁵ Eine solche Anordnung wäre nur möglich, wenn sie auch aus ordnungs- und sicherheitsrechtlichen Aspekten notwendig ist.

⁶³ Robbert, NVwZ 1259 (1259)

⁶⁴ Ringwald, Wyl, Schmidt, Klein-Hitpaß im Rechtsgutachten zu Handlungsspielräumen in Kommunen, S. 14f.

⁶⁵ VG Berlin, Beschl. v. 27.3.2001 – VG 27 A 332.00

Eine weiträumige Einschränkung des ruhenden Verkehrs, um Verkehrsteilnehmende zur Nutzung anderer Verkehrsarten zu veranlassen, ist dabei unzulässig.

Eine weitere Möglichkeit für flächenhafte Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auch außerhalb verkehrsberuhigter Bereiche kann mit einem Verweis auf den § 45 Absatz 1b Nummer 5 StVO rechtlich zulässig sein, wonach die Straßenverkehrsbehörden auch die notwendigen Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen. Nach – schon älterer – **Rechtsprechung des BVerwG** ist der Anwendungsbereich der Norm wegen seiner Grundlage auf § 6 Absatz 1 Nummer 15 StVG auf den Immissionsschutz in Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen beschränkt, was sich auch aus den Gesetzesmaterialien ergebe.⁶⁶

Nach Auffassung von **Ringwald** ist diese Sichtweise angesichts des Wortlauts von § 6 Absatz 1 Nummer 15 StVG und der getrennten Regelung zu Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen in § 45 Absatz 1b Nummer 3 StVO und zum Lärm- und Abgasschutz und der städtebaulichen Entwicklung in § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 und Absatz 1b Nummer 5 StVO nicht einleuchtend. Lärm und Abgasschutz scheinen nicht nur in den geringer belasteten Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen sinnvoll.⁶⁷

Nach Auffassung von **Hentschel/König/Dauer** ermächtigt § 45 Absatz 1b Satz 1 Nummer 5 StVO jedoch ebenfalls nicht zur flächendeckenden Verkehrsbeschränkung.⁶⁸

Schließlich ist zu beachten, dass das Vorliegen eines **Verkehrskonzepts** Voraussetzung für Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ist.⁶⁹

§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 StVO ermächtigt zwar zu verkehrsbeschränkenden Maßnahmen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1999 diese Vorschrift allerdings nicht als taugliche Rechtsgrundlage für weiträumige Verkehrsbeschränkung zum Schutz der Bevölkerung vor verkehrsbedingten erhöhten Ozonkonzentrationen in den Sommermonaten angesehen.⁷⁰ Jüngere Entscheidungen räumen dahingegen einen größeren Spielraum für Maßnahmen zum Zweck der Einhaltung von Schadstoff-Grenzwerten ein. Beispielsweise hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden neben Fahrverboten für Kraftfahrzeuge die Aufnahme eines Parkbewirtschaftungskonzepts in den Luftreinhalteplan der Stadt Frankfurt am Main für erforderlich gehalten. Außerdem hatte das Gericht festgestellt, dass die Reduzierung von kostenlosem Parkraum zu einer erheblichen Abnahme des innerstädtischen motorisierten Individualverkehrs und damit zur Senkung der NO₂-Belastung führen dürfte und sich im Zuge dessen auch dafür ausgesprochen, dass kostenloser Parkraum grundsätzlich Anwohnern und Schwerbehinderten vorbehalten werden sollte.⁷¹

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 15.4.1999 – 3 C 25.98; Bachmeier/Müller/Rebler (Fn. 2), § 45 StVO Rn. 63, 88; Hentschel/König/Dauer (Fn. 4), § 45 StVO Rn. 36.

⁶⁷ Ringwald, ZUR 2019, 659 (661)

⁶⁸ Hentschel/König/Dauer (Fn. 4), § 45 StVO Rn. 35

⁶⁹ Bachmeier/Müller/Rebler (Fn. 2), § 45 StVO Rn. 63, 88 und vgl. dazu oben

⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 15.4.1999 – 3 C 25.98

⁷¹ VG Wiesbaden, Urt. v. 5.9.2018 – 4 K 1613/15.WI.

Bewohnerparken

Beim Bewohnerparken werden die Bewohner in bestimmten Parkbereichen bevorrechtigt. Die zuständige Straßenverkehrsbehörde kann hierfür Parkraum für Bewohner reservieren oder diese Bewohner von eigentlich anfallenden Parkgebühren befreien, § 45 Absatz 1b Nummer 2a StVO.

Der kommunale Handlungsspielraum ist bei der Festlegung von Gebühren für das Bewohnerparken je nach gewählter Rechtsgrundlage eingeschränkt. Sofern die Erteilung von Bewohnerparkausweisen (wie in der Praxis häufig) nach § 45 Absatz 1b Nummer 2a StVO erfolgt, kann für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises maximal eine Gebühr von 30,70 Euro pro Jahr erhoben werden, wodurch den Kommunen kein Spielraum zur angemessenen Bepreisung gegeben wird, und eine faktische Bevorzugung des privaten Kfz-Verkehrs erfolgt. In einigen Städten wird der Parkausweis der Bewohner auch auf § 46 Absatz 1 StVO gestützt. Hier liegt nach der StVO gemäß Anlage zu § 1 GebOStG, Nummer 264 ein Gebührenrahmen von 10,20 Euro bis 767 Euro je Ausnahmetatbestand und je nach Fahrzeug/Person.

Förderung von Carsharing

Die Förderung von Carsharing-Angeboten bietet die Möglichkeit, mehr öffentlich nutzbare Flächen zu schaffen, da weniger Menschen ein eigenes Auto besitzen. Jedoch zeigen die Kosten, die Carsharing-Unternehmen für die Nutzung eines Stellplatzes zu entrichten haben (180 Euro bis 840 Euro) verglichen mit dem Bewohnerparken, dass noch eine deutliche Bevorzugung des privaten Kfz-Verkehrs besteht.⁷²

Bei der Bereitstellung von Carsharing wird zwischen dem stationsabhängigen und dem stationsunabhängigen Angebot unterschieden. Bei stationsgebundenem Carsharing im öffentlichen Straßenraum ist die Ausweisung fester Stellplätze zentrale Voraussetzung und bedarf einer entsprechenden Genehmigung durch die Kommune. Bei stationsunabhängigem Carsharing sind zwar keine festen Stationen im öffentlichen Raum erforderlich, unter bestimmten Voraussetzungen liegt jedoch eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vor.⁷³

Stationsunabhängiges Carsharing wird nach der Rechtsprechung zum Gemeingebrauch gezählt. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Parken/Aufstellen von Mietwagen und Mietfahrrädern auf öffentlichen Straßen als Gemeingebrauch zu werten.⁷⁴ Nach dem Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht Berlin ist das Angebot von Carsharing erlaubnisfreier Gemeingebrauch.⁷⁵ Nach dem Oberverwaltungsgericht Hamburg dient das gewerbliche Instrument der Vermietung und Bereitstellen von Fahrrädern nur dazu, die von vornherein bezweckte Wiederinbetriebnahme der Fahrzeuge als Verkehrsmittel zu erreichen.⁷⁶ Auch die unmittelbare Anmietung auf der Straße führt nicht dazu, dass es sich um das gewerbliche Anbieten von Ware handelt. Denn das Anbieten der Fahrzeuge hebe sich in keiner Weise äußerlich von dem sonstigen Abstellen eines Fahrzeuges ab.

⁷² Ringwald, Wyl, Schmidt, Klein-Hitpaß im Rechtsgutachten zu Handlungsspielräumen in Kommunen, S.16

⁷³ Ringwald, ZUR 2019, 659 (661)

⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79.

⁷⁵ OVG Berlin, Beschl. v. 26.10.2022, Az. 1 S 56/22

⁷⁶ OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

Bei der Ausweisung von Parkflächen können Carsharing-Fahrzeuge bevorzugt werden. Eine stellplatzbezogene Bevorrechtigung ist in dem Carsharinggesetz (CsgG) sowie dem Elektromobilitätsgesetz (EmoG) vorgesehen und kann einmal durch die Reservierung von Stellplätzen und andererseits durch die Ermäßigung oder Befreiung von der Pflicht zur Zahlung von Parkgebühren erfolgen, § 3 Absatz 2 CsgG und § 3 Absatz 4 EmoG.

Seit der letzten StVO-Novelle kann die Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Absatz 1 h S.1 eine Parkbevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen unter Beachtung der Anforderungen der §§ 2 und 3 CsgG die erforderlichen Verkehrszeichen (Zeichen 314, 314.1 und 315 Anlage 3 iVm. ZUSatzzeichen nach § 39 Absatz 11 StVO) anordnen. Die Anforderungen des Absatz 9 gelten nach Absatz 10 nicht. Die Straßenverkehrsbehörde kann eine allgemeine Parkbevorrechtigung für Carsharingfahrzeuge anordnen oder die Bevorrechtigung nach Absatz 1 h S.2 auf Fahrzeuge bestimmter Carsharing-Anbieter beschränken.⁷⁷

Neben den parkraumbezogenen Sonderrechten sehen die § 45 Abs.1g StVG, in Umsetzung von § 3 Abs.4 Nr.1 EmoG, § 46 Absatz 1 a Satz 1 und Satz 2 StVO und § 13 Ansatz 5 StVO weitere straßenverkehrsrechtliche Privilegierung neben der Parkbevorrechtigung für Nutzer von Elektrofahrzeugen – auch elektrifizierten Carsharing-Angeboten – vor. Neben der Nutzung von Busspuren, sind auch Ausnahmen von Zufahrtsbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten oder die Befreiung von der Parkgebühr möglich.

2.3.2.2 Anpassung des Straßenraums

Anlagen sind im Einklang mit den Anforderungen des Fußverkehrs und Radverkehrs zu gestalten:

- Die Fahrbahn ist für Radfahrende sicher zu gestalten; dazu sind Kopfsteinpflaster abzuschleifen, durch geschnittene Steine oder Asphalt fahrradtauglich zu machen, bisherige Hochbordradwege rechtlich und intuitiv wahrnehmbar dem Fußverkehr zuzuordnen
- Bevorrechtigung wichtiger Fußverkehrsstrecken mit niveaugleichen Gehwegen an Kreuzungen und Einmündungen (z. B. Gehwegüberfahrt nach § 9 BerlStrG in Verbindung mit § 10 StVO)
- Anlage von baulichen Gehwegvorstreckungen, bei starkem Radverkehr mit zusätzlichen Querungshilfen (z. B. farbiger Straßenbelag oder Zebrastreifen)
- Stärkung der Barrierefreiheit durch abgeflachte Bordsteine, kein für Rollstuhl oder Rollator hinderliches Pflaster, Querung von Fahrradrouten für Blinde, Mindestbreite für Gehwege
- Allgemein: Mindestanforderungen für Barrierefreiheit sind einzuhalten

Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“) iSd. § 26 StVO können nach den Voraussetzungen des § 45 Abs.1 S.1 StVO iVm. § 45 Abs.9 StVO angeordnet werden. Zu beachten ist, dass es einige Umstände an der Straße die Errichtung eines Fußgängerwegs unzulässig machen können (in der Nähe von Lichtzeichen nach VwV-StVO zu § 26, Kap. 2.1 Abs. 2 R-FGÜ oder Straßen mit Straßenbahnen ohne eigenen Gleiskörper, VwV-StVO, Kap. 2.1. Abs.2 R-FGÜ).

⁷⁷ BeckOK StVR/Will StVO § 45 Rn. 243-245

Das Abschleifen des Pflasters, sowie Stärkung der Barrierefreiheit handeln sich um Maßnahmen des Straßenbulasträgers nach den landesgesetzlichen Straßengesetzen der Bundesländer.

3 Einführung von Superblocks durch Bürgerbegehren

Wie bereits oben erwähnt gibt es verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger*innen. Nun soll näher auf die Voraussetzungen des Bürgerbegehrens/-entscheides, sowie den Bürger-/Einwohnerantrag eingegangen werden.

3.1 Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens/-entscheides

Zunächst wird die Zulässigkeit der Einführung der Superblocks durch das Instrument des Bürgerbegehrens untersucht.

3.1.1 Zulässiger Gegenstand

Das Bürgerbegehren muss sich auf einen Gegenstand beziehen, der von der Bezirks-/Gemeindevertretung überhaupt entschieden werden kann, das heißt keine Landes- oder Bundesangelegenheit ist.

3.1.1.1 Verbandskompetenz

Damit die Gemeinde zuständig sein kann, muss die Verbandskompetenz der Gemeinde vorliegen. Mit der sog. Verbandskompetenz wird die Summe aller Aufgaben im Sinne einer sachlichen Zuständigkeit eines Verwaltungsträgers umschrieben. Die Gemeinde ist als juristische Person des öffentlichen Rechts (Gebietskörperschaft) ein Verband, der durch den Landesgesetzgeber einen bestimmten, universellen Aufgabenbereich zugeordnet bekommen hat (Allzuständigkeit).

3.1.1.1.1 Flächenstaaten

In den Flächenstaaten ist die zentrale Voraussetzung für ein Bürgerbegehren, das sich bei dem thematischen Gegenstand um eine **Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde** handelt.

Eine abschließende Liste gemeindlicher Aufgaben gibt es nicht, da der Wirkungskreis von Einwohnerzahl, Lage, Ausdehnung und Struktur abhängt. Was für größere Gemeinden örtlich ist, kann für kleinere bereits überörtlich sein. Die Grenze ist erreicht, wenn sich die Gemeinde mit überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen befasst, die nicht ausschließlich die Gemeinde betreffen und somit der spezifische Bezug zur konkreten Gemeinde fehlt. Zusätzliche Kompetenzen können Gemeinden durch die Gemeindeordnung von der Landesgesetzgebung übertragen werden (Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises), wobei diese nicht Gegenstand sein können.⁷⁸

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bestimmt sich damit danach, ob der Gegenstand zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört. Zum Teil ist dies in Fachgesetzen

⁷⁸ Vergleiche oben (II.)

festgehalten. In diesen Fällen ist die Zuordnung einfach. Komplizierter wird die Abgrenzung, wenn die Zuordnung aus dem Gesamtzusammenhang erschlossen werden muss.

3.1.1.1.2 Stadtstaaten

Die Stadtstaaten sind Stadt und Land zugleich. Daraus ergeben sich einige Besonderheiten.

Berlin und Hamburg

Nach § 45 I BerlBzVG / § 32 BezVG HH können wahlberechtigte Bürger*innen eines Bezirkes in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung nach §§ 12 und § 13 BerlBzVG in Berlin / die Bezirksversammlung in Hamburg Beschlüsse fassen kann, einen Bürgerbescheid beantragen. Damit muss es sich um eine Angelegenheit handeln, die in den Zuständigkeitsbereich des Bezirks fällt.

In Berlin erfüllen die Bezirke örtliche Aufgaben nach den Prinzipien der Selbstverwaltung gemäß Artikel 66 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Berliner Verfassungsgesetzes (BerlVerfG) bzw. § 2 des Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg (BezVG HH). In Hamburg überträgt der Senat den Bezirksämtern einzelne Aufgaben zur eigenständigen Erledigung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Hamburgischen Verfassung (HV). Die Bezirke sind somit keine eigenständigen Gemeinden; vielmehr sind die Stadtstaaten Berlin und Hamburg als Ganzes sowohl Gemeinde als auch Bundesland. Infolgedessen ist Berlin bzw. Hamburg als Gesamtstaat Träger der Selbstverwaltungsgarantie gemäß Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) bzw. § 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) und Artikel 4 Absatz 1 HV.

Die Bezirke besitzen als Untergliederungseinheiten keine eigenständigen Rechte zur kommunalen Selbstverwaltung und haben daher keine Zuständigkeit für gemeindliche Angelegenheiten. Der Senat fungiert als Hauptverwaltung, während die Bezirke lediglich Verwaltungseinheiten darstellen, wie in Artikel 66, 67 der Verfassung von Berlin (VvB), den §§ 1, 2 des AZG, Artikel 57 Satz 2 der HV sowie Artikel 4 Absatz 2 der HV festgelegt ist (zweistufiger Verwaltungsaufbau).

In Berlin übernehmen die Bezirksverwaltungen alle Aufgaben, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Hauptverwaltung fallen, wie in § 3 Absatz 2 des AZG erläutert. Die Zuständigkeiten ergeben sich aus dem Bezirksverwaltungsgesetz, dem Zuständigkeitskatalog, dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz, dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz sowie der Zuständigkeitskatalogverordnung, wie in § 2 Absatz 4 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Hamburg (ASOG) ausgeführt. Gemäß Artikel 69 VvB wird in jedem Bezirk eine Bezirksverordnetenversammlung gewählt. Diese überwacht die Verwaltung des Bezirks gemäß Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der VvB. Sie legt die Grundlinien der Verwaltungspolitik im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und der vom Senat erlassenen Verwaltungsvorschriften fest, gibt durch Empfehlungen und Ersuchen Impulse für die Verwaltungstätigkeit und überwacht die Geschäftsführung des Bezirksamts.

In Hamburg obliegt es dem Senat, die Aufgaben durch Rechtsverordnung an die Bezirke zu übertragen, wie in Artikel 57 Satz 2 und Artikel 4 Absatz 2 der HV festgelegt ist. Die Bezirksversammlung ist ein Teil der Behörde „Bezirksamt“ und ermöglicht den Bürger*innen die Mitwirkung an der Bezirksverwaltung, gemäß Artikel 4 Absatz Satz 2 und Artikel 56 der HV. Die Befugnisse der Bezirksversammlung gliedern sich in Angelegenheiten, die den eigenen Bezirk betreffen (§§ 19-26 des Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg), solche, die andere Behörden betreffen (§§ 27-29 des

Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg), sowie ein Wahl- und Vorschlagsrecht (§§ 30, 31 des Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg). Die zentrale Kompetenz der Bezirksversammlung umfasst die Kontrolle der Geschäftsführung der Bezirksämter gemäß § 19 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg. Zudem kann sie in allen auf bezirklicher Ebene zu entscheidenden Fällen, mit Ausnahme der Fragen von Personal und Organisation der Bezirksämter, bindende Entscheidungen treffen, wie in § 19 Absatz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes Hamburg erläutert ist. Obwohl die Beschlüsse der Bezirksversammlung auf grundsätzliche Fragen beschränkt sein sollen, ist dieser Grundsatz weit auszulegen. Die Angelegenheit muss über Fälle der laufenden Tagesgeschäfte hinausgehen und entweder zahlreiche Fälle beeinflussen oder von herausragendem Gewicht sein, was auch Einzelfallentscheidungen einschließen kann.⁷⁹

In Berlin sind die Bezirke für die Nebenstraßen und den ruhenden Verkehr zuständig (untergeordnetes Straßennetz), während die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt für das übergeordnete Straßennetz verantwortlich ist.

In **Hamburg** wird unterschieden zwischen Hauptverkehrsstraßen (des übergeordneten Verkehrs) und Bezirksstraßen. Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer ist ein Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (MVM) zugeordnet. Ihm obliegen die Planung, der Bau und die Unterhaltung von Hauptverkehrsstraßen. Für Bezirksstraßen sind die Bezirksämter verantwortlich, haben dabei die generellen technisch-planerischen Vorgaben wie bspw. das ReStrG der BVM zu beachten.⁸⁰ Damit handelt es sich bei den Nebenstraßen um eine Bezirksangelegenheit. Beschlüsse kann die Bezirksversammlung allerdings nur hinsichtlich der Bezirksangelegenheiten treffen, die von grundsätzlicher Bedeutung sind. Das heißt, sie kann nur Grundsatzentscheidungen treffen.

Bremen und Bremerhaven

Nach Art. 143 Absatz 2 BremVerfG bildet die Freie Hansestadt Bremen (das Bundesland Bremen) einen aus zwei Stadtgemeinden bestehenden zusammengesetzten Gemeindeverband höherer Ordnung. Damit handelt es sich anders als Hamburg und Berlin nicht um einen Stadtstaat, sondern einen Zwei-Städte-Staat. Die Städte Bremen und Bremerhaven sind die Gemeinden und haben damit das Recht aus Artikel 28 Absatz 2 GG jeweils inne. Damit muss es sich wie in den Flächenstaaten bei dem thematischen Gegenstand um eine **Angelegenheit der Gemeinde** handeln.

3.1.1.1.3 Aufteilung der Straßenbauaufgaben zwischen Staat und Kommunen

Das Gesamtstraßennetz liegt größtenteils in der Baulast der Gemeinden und Kreise. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu erledigen, jedoch im Rahmen der Gesetze. Es obliegt der Gesetzgebung, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft von staatlichen Aufgaben oder den Aufgaben kommunaler Verbände höherer Ordnung abzugrenzen.

Die Gemeinden tragen die Straßenbaulast für:

⁷⁹ Hoffmann-Riem/ Koch in Landesrecht Hamburg, S. 84 ff.

⁸⁰ Durch Drs. 18 / 2498 vom 28.06.2006; <https://www.hamburg.de/bvm/start-hauptverkehrsstrassennetz/>

- Ortsstraßen: öffentliche Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage, die keiner höheren Straßenklasse angehören.
- Außerortsstraßen: nicht höher eingestufte Straßen außerhalb der geschlossenen Ortslage, insbesondere Gemeindeverbindungsstraßen.
- Ortsdurchfahrten: Teile öffentlicher Straßen überörtlicher Verkehrsbedeutung (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) innerhalb der geschlossenen Ortslage oder für Gehwege, Parkflächen und ggf. Radwege (in kleineren Gemeinden).
- sonstige öffentliche Wege.

Die Übertragung der Straßenbaulast auf diese Gemeinde ist unter diesen Gesichtspunkten konsequent, da die Verantwortung für diese Verkehrswege traditionell als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft betrachtet wurde und nach wie vor betrachtet wird.⁸¹

Die Widmung und Teileinziehung erfolgen durch Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen. Zuständig für den Erlass von Widmungs- und Teileinziehungsverfügungen sind grundsätzlich die Träger der Straßenbaulast gemäß den Straßengesetzen.⁸²

Die Kreise sind gemäß Landesrecht – mit Ausnahmen des Saarlandes und der Stadtstaaten, die keine Kreisstraßen haben – Träger der Straßenbaulast für Kreisstraßen, einschließlich Ortsdurchfahrten mit geteilter Straßenbaulast. Es handelt sich somit um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises.

3.1.1.1.4 Zuständigkeit für Verkehrsplanung nach dem BauGB

Die Kommunen haben für ihre städtebauliche Entwicklung nach § 1 Absatz 1 BauGB die „bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten“. Instrumente sind hierfür der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan (Bauleitpläne). Nach § 9 Absatz 1 BauGB können die Kommunen zusätzlich eine Reihe von Festsetzungen für den lokalen Klimaschutz im direkten Zusammenhang mit dem lokalen Verkehr im Bebauungsplan treffen. Das Baugesetzbuch hat zusätzlich in § 1 a Absatz 5 BauGB für die Kommunen die Möglichkeit eröffnet, mit den Bebauungsplänen einen globalen Klimaschutz mit dem Ziel der Reduktion klimaschädlicher CO₂-Emissionen zu betreiben.⁸³

Wird die Gemeinde gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 BauGB als Träger örtlicher Verkehrsplanung im Rahmen der Bauleitplanung tätig, handelt sie im eigenen Wirkungskreis, da sie nach § 5 Absatz 2 Nr. 3 BauGB im Flächennutzungsplan die örtlichen Hauptverkehrszüge darstellen kann, sowie nach § 9 Absatz 1 Nr. 11 BauGB im Bebauungsplan die Verkehrsflächen und Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern, sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen festsetzen

⁸¹ Kodal, Handbuch Straßenrecht, S.122f.; §§ 43 ff. StrG BW, Art. 41 ff. BayStr. WG, §§ 7 f. BlnStrG, § 9 a Bbg StrG, § 11 BremLStrG, § 12 f. Hmb WG, §§ 41 ff. HessStrG, §§ 23 ffStrWG MV, §§ 44 ff. SächsStrG, §§ 42 ff. StrG LSA, §§ 11 ff. StrG SH, §§ 43 ThürStrG

⁸² Kodal, Handbuch Straßenrecht, S.381

⁸³ BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.16f.

kann. In der ständigen Rechtsprechung betont das Bundesverwaltungsgericht, dass die Gemeinden die Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB für eine „gemeindliche Verkehrspolitik“ nutzen können.⁸⁴

Bauleitpläne gehören unbestritten zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde. Damit ist ein auf städtebauliche Darstellungen oder Festsetzungen zielendes Bürgerbegehren daher grundsätzlich zulässig.⁸⁵

3.1.1.1.5 Zuständigkeit bei Maßnahmen nach der StVO

Die Zuständigkeit für Maßnahmen nach der StVO variiert und ist in jedem Bundesland durch Gesetz festgelegt.

Die sachliche Zuständigkeit für die Ausführung der Straßenverkehrsordnung liegt nach § 44 Absatz 1 StVO bei den Straßenverkehrsbehörden. Nach Maßgabe des Landesrechts kann die Zuständigkeit der obersten Landesbehörden und der höheren Verwaltungsbehörden im Einzelfall oder allgemein auf eine andere Stelle übertragen werden.

Ausdrückliche Zuständigkeiten der Straßenverkehrsbehörden für im Einzelnen benannte Maßnahmen regeln außerdem § 45 Absatz 1, 1a, 1b, 1c, 1d, 1e, 1f, 3, 8 und § 46 Absatz 2 StVO sowie § 40 Absatz 1 BImSchG. Demgegenüber handelt es sich bei § 45 Absatz 9 StVO nicht um eine Zuständigkeitsregelung, da dort die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen geregelt werden.

Wird eine Gemeinde nach der landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung des § 44 Absatz 1 StVO tätig, erfüllt sie Aufgaben im **übertragenen (staatlichen) Wirkungskreis**. Die Regelung des Straßenverkehrs sind keine Angelegenheiten des gemeindeeigenen, durch Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten Wirkungskreises, vgl. Artikel 6 Satz 1 des Gesetzes über Zuständigkeiten im Verkehrswesen von Bayern (ZustGVerk) oder § 2 Absatz 3 StVRZustÜV TH 2007. Die Gemeinde wird insoweit aufgrund staatlicher Aufgabenübertragung, nicht aus ihrem Selbstverwaltungsrecht heraus tätig.⁸⁶ Damit handelt es sich bereits um keine gemeindeeigene Angelegenheit, die in die Verbandskompetenz der Gemeinde fällt.

3.1.1.1.6 Zuständigkeit bei Mischfällen

Abgrenzungsprobleme ergeben sich dann, wenn Verknüpfungen zwischen einzelnen Materien (des eigenen und übertragenen Wirkungskreises) bestehen.

Typisches Beispiel ist eine Maßnahme nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO, wonach die Straßenverkehrsbehörde die notwendigen Anordnungen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ der Gemeinde treffen. Dazu gehört beispielsweise das Anbringen von **Bremsschwellen**. Während die städtebauliche Entwicklung zur Planungshoheit der Gemeinde – also dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört – zählen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zum übertragenen Wirkungskreis.

⁸⁴ BVerwG, Beschluss v. 15.08.2007, 4 BN 30/07, RN.7; BVerwG, Urt.v. 07.06.2001, 4 CN 1/01, RN.11, BVerwG, Urt.v. 28.01.1999, 4 CN 5/98, Rn.18; BVerwG, Beschluss v. 11.04.1997, 4 BN 1/97, RN.3, vgl. auch BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.7

⁸⁵ Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Kap.13/01, S.13

⁸⁶ MüKoStVR/Sauthoff StVO § 44 Rn. 15-17, sowie Im Einzelnen die Gesetze über die Zuständigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht

Nach dem **BVerwG** lässt sich aus der Möglichkeit der straßenverkehrsrechtlichen Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung der Anspruch der Gemeinde ableiten, dass die Straßenverkehrsbehörde von dieser Ermächtigung ermessensfehlerfrei Gebrauch machen kann.⁸⁷ Die Norm § 45 Absatz 1b Nr. 5, Absatz 2 StVO diene auch der Förderung gemeindlicher Verkehrskonzepte und damit nicht nur den staatlichen Interessen sondern auch zugleich dem zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen der betroffenen Gemeinde. Den Gemeinden sei deshalb bei städtebaulich begründeten straßenrechtlichen Anordnungen ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen zu gewähren. Damit verliere § 45 StVO zwar nicht seinen Charakter als Norm des Ordnungsrechts der staatlichen Straßenverkehrsbehörde. Allerdings seien die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften Träger eigener Rechte und Pflichten und aufgrund der ihr zustehenden Planungshoheit insoweit in den Schutzbereich nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5, Absatz 2 Alternative 2 StVO einbezogen, wodurch sie einen Anspruch darauf haben, dass die Straßenverkehrsbehörde von der Ermächtigung ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, ermessensfehlerfreien Gebrauch zu machen haben.

Nach Auffassung des bayerischen Staatsministeriums des Inneren kann die Gemeinde zwar gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen klagen. Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung bleibt unabhängig vom Grund der Anordnung dennoch eine staatliche Aufgabe. Eine Aufspaltung in einen Teil, der dem eigenen Wirkungskreis zuzurechnen ist, und einem Teil, der übertragene Aufgabe ist, kommt daher nicht in Betracht. Das bedeutet, dass die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung eines **gemeindlichen Verkehrskonzept nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO** innerhalb eines Bürgerbegehrens nicht zulässig sein können.⁸⁸

Bauliche Maßnahmen zur Optimierung der Straßenlandschaft (von Nebenstraßen) für Fahrrad- und Fußverkehr sind zwar straßenrechtlicher Natur, allerdings kann die **Errichtung von festen sowie von versenk- und ausfahrbaren Pollern** nicht rein straßenrechtlich bewirkt werden. **§ 43 Absatz 1 StVO** zählt die Verkehrseinrichtungen abschließend auf. Hiernach sind Verkehrseinrichtungen unter anderem Schranken und Sperrpfosten, die rot-weiß gestreift sind. Ein beabsichtigtes Durchfahrverbot wäre nur als straßenverkehrsrechtliche Maßnahme nach § 45 Absatz 1 Satz 1, Absatz 9 StVO denkbar.⁸⁹ Das Anlegen **von Fahrradstraßen** erfolgt nach Straßenverkehrsrecht (Zeichen 244.1 der Anlage 2 zur StVO).⁹⁰ Auch die **Gestaltung von Kreuzungen und Einmündungen** kann das Straßenverkehrsrecht betreffen. Denn eine solche erfolgt vor allem durch Vorfahrtsregelungen, die nach § 45 Absatz 4 StVO durch Verkehrszeichen und -einrichtungen erfolgt. Auch die Schaltung und bauliche Ausgestaltung von **Lichtsignalanlagen im Sinn des § 37 StVO** für den Radverkehr sind als straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen Teil des übertragenen Wirkungskreises.⁹¹

Die Meinungen, ob straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen im Rahmen von Grundsatzentscheidungen oder als Annex zu straßenrechtlichen Maßnahmen getroffen werden dürfen (Errichten von Pollern nach Straßengesetz und Straßenverkehrsordnung), sind geteilt.

⁸⁷ BVerwG, Urteil vom 20.4.1994, NZV 1994, 493 ff. 494

⁸⁸ Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Kap.13/01, S.13

⁸⁹ VG Koblenz, Urt. v. 08.05.2015 – 5 K 742/14.KO, juris Rn. 21 ff.

⁹⁰ Vgl. Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 43

⁹¹ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 49

Nach *Schmidt* könne zwar das Aufstellen von Verkehrsschildern oder das Einfordern einer konkreten Tempo-30-Zone als Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Allerdings hält er Grundsatzentscheidungen der Verkehrsplanung einem Bürgerbegehren zugänglich(„Die Verkehrsplanung hat die Zielsetzung den Verkehr zu beruhigen und in den Wohngebieten Tempo-30-Zonen auszuweisen“).⁹²

Strenger sind *Dolde, Porsch und Hangst* in ihrem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart. Die Autoren halten nur politische Grundsatzentscheidungen für zulässig, die thematisch nicht im übertragenen, sondern im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde liegen. In einem Bürgerbegehren kann somit nicht das Aufstellen von Pollern verlangt werden, sondern nur die Umgestaltung des Straßenraums mit den Instrumenten der Landesstraßengesetze.⁹³ Ebenso wenig kann das Errichten einer Fahrradstraße als solche verlangt werden, sondern nur bauliche Änderungen an einer Straße wie die Herstellung von gut befahrbarem Fahrbahnbelag, z. B. durch das Abschleifen des Kopfsteinpflasters.⁹⁴

In Baden-Württemberg scheint die Durchsetzung von Maßnahmen nach der StVO sich bisher selbst als Grundsatzentscheidung als schwierig zu gestalten. In Karlsruhe sollten sechs verkehrspolitische Maßnahmen zur Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs, der Sicherheit an Kreuzungen und der Transparenz der Vorgänge auf Landstraßen innerorts, Kreisstraßen und Gemeindestraßen umgesetzt werden.⁹⁵ Nach der Zentrale Juristischer Dienst der Stadtverwaltung fallen diese Maßnahmen sowohl in den Zuständigkeitsbereich der / des Oberbürgermeisters*in als auch in den übertragenen Wirkungsbereich (StVO), weshalb ein solches Bürgerbegehren unzulässig sei. Außerdem könne das Begehren weder zeitlich noch finanziell umgesetzt werden.⁹⁶

Nach einer Entscheidung des Bayrischen Verwaltungsgerichtshofes konnten Angelegenheiten, die sowohl den **eigenen** als auch den **übertragenen** Wirkungsbereich betreffen, dann zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden, wenn die Maßnahme des eigenen Wirkungskreises nicht nur eine untergeordnete Bedeutung hat. Der VGH München hielt ein Bürgerbegehren, welches den Betrieb einer „Bimmelbahn“ durch den Hofgarten Coburg betraf, für zulässig. Neben Anordnungen und Gestattungen nach der StVO und dem Denkmalschutzgesetz im übertragenen Wirkungsbereich war eine wegerechtliche Sondernutzungserlaubnis und die Freistellung vom Fahrverbot in der als eigenen Einrichtung der Gemeinde unterhaltenen Grünanlage im eigenen Wirkungsbereich erforderlich. Nach der Ansicht des Gerichts hätten die Sondernutzungserlaubnis und Freistellung keine untergeordnete Bedeutung und ständen selbstständig neben den Maßnahmen im übertragenen Wirkungsbereich und können damit Gegenstand eines Bürgerbegehrens und -entscheidungs sein.⁹⁷ Dies würde bedeuten, dass sich straßenverkehrsrechtliche und straßenrechtliche Maßnahmen trennen lassen und die straßenrechtlichen Vorgänge Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können, wenn sie selbstständig neben den Maßnahmen aus dem übertragenen Wirkungsbereich stehen.

⁹² Schmidt in PdK Bay A-28, Art.18a,2.2

⁹³ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 38

⁹⁴ Vgl. Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 43

⁹⁵ <https://www.fussradka.de/ziele/>

⁹⁶ <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/fuss-und-radentscheid-gemeinderat-karlsruhe-100.html>; <https://www.fussradka.de/aktuelles/>

⁹⁷ VGH München, Urteil vom 18.03.1998 – 4 B 97.3249 – BeckRS 1998, 22208

Schmidt nimmt dazu an, dass die Einrichtung von **Fußgängerzonen** einem Bürgerbegehren zugänglich sein können, da für sie neben der Aufstellung von Verkehrsschildern im übertragenen Wirkungskreis Maßnahmen der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis als Straßenbaulastträger oder als Träger der örtlichen Verkehrsplanung erforderlich sind.⁹⁸

Folgende Bürgerbegehren waren dieser Ansicht folgend für zulässig befunden worden:

- *Sind Sie dafür, dass die Neustadt zwischen Regierungsstraße / Rosengasse und Bischof-Sailer-Platz zur Fußgängerzone wird?* (Landshut, Bayern)⁹⁹
- *Wollen Sie, dass der Bereich von den Kurhaus-Kolonnaden inklusive der Fieser-Brücke bis zur Unteren Sophienstraße und die Kreuzstraße zur Fußgängerzone wird?* (Baden-Baden, Baden-Württemberg)¹⁰⁰
- *Soll die gesamte Feldschmiede wieder eine Fußgängerzone werden, in der nur Lieferverkehr zu festgesetzten Zeiten zulässig ist, damit der frühere Zustand vor Öffnung der Straße für den KFZ-Verkehr wieder hergestellt wird* (Itzehoe, Schleswig-Holstein)¹⁰¹

Eine besonders bürgerbegehrensfreundliche Auslegung scheint die Gemeindevertretung in **Göttingen** zu vertreten. Hier wurden zwei Bürgerbegehren für zulässig befunden, die sich einmal für die Radverkehrsförderung und zum zweiten für die räumliche Trennung von Kfz- und Radverkehr einsetzten. Hier wurde allgemein verlangt, den Kfz-Durchgangsverkehr durch Poller, Diagonalsperren oder aufeinander zulaufende Einbahnstraßen zu unterbinden. Des Weiteren sollen Fahrradstraßen zur Schaffung von sicheren Radverkehrsanlagen eingerichtet werden. Beide Forderungen verlangen neben Maßnahmen des Straßenbaulastträgers auch Maßnahmen nach der StVO. Dazu wurde ein Parkverbot am Fahrbahnrand und auf dem Gehweg hinsichtlich konkreter Straßen gefordert.

Bezieht sich ein Bürgerbegehren auf den örtlichen Straßenverkehr und ist aus der Fragestellung und Begründung nicht ersichtlich, ob nun die konkret angestrebten Ziele mit den Mitteln des Straßenverkehrs realisiert werden sollen, ist das Bürgerbegehren zugunsten der Initiatoren dahin gehend auszulegen, dass die Ziele mit Maßnahmen im eigenen Wirkungskreis zu verwirklichen sind.¹⁰² Bei zu unbestimmter Formulierung kann jedoch ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vorliegen.

3.1.1.1.7 Zwischenergebnis

Aufgaben der Straßenbaulast, Widmung und (Teil-)Einziehung unterliegen der Verbandskompetenz der Gemeinde, ebenso wie Maßnahmen nach dem BauGB, während Maßnahmen nach der StVO unter den übertragenen Wirkungskreis fallen und damit als Gegenstand eines Bürgerbegehrens

⁹⁸ Schmidt in PdK Bay A-28, Rn.20

⁹⁹ https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/datenbank-buergerbegehren?tx_buergerbegehren_list%5Baction%5D=show&tx_buergerbegehren_list%5Bcontroller%5D=Initiative&tx_buergerbegehren_list%5Buid%5D=11603&cHash=08b113a0371cfb1ccf3437aad9a56c5a

¹⁰⁰https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/datenbank-buergerbegehren?tx_buergerbegehren_list%5Baction%5D=show&tx_buergerbegehren_list%5Bcontroller%5D=Initiative&tx_buergerbegehren_list%5Buid%5D=11264&cHash=e2cf3970cef4ea30917882279a98a2dc

¹⁰¹ https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/datenbank-buergerbegehren?tx_buergerbegehren_list%5Baction%5D=show&tx_buergerbegehren_list%5Bcontroller%5D=Initiative&tx_buergerbegehren_list%5Buid%5D=10883&cHash=da9170eecd1c415b25a0149e5d7874a

¹⁰² Thum in Bürgerbegehren und -entscheid in Bayern, 13.01 Art.18a I GO, S. 8c, Lfg. 78

grundsätzlich unzulässig sind. Bei Mischaufgaben, also Maßnahmen, welche sowohl die Anordnungen nach der StVO als auch den Straßengesetzen erfordern, ist die Zulässigkeit als Gegenstand eines Bürgerbegehrens strittig. Auf jeden Fall unzulässig sind Maßnahmen, die ausschließlich auf der Grundlage der StVO beruhen.

3.1.1.2 Organkompetenz

Zudem muss die gemeindliche Angelegenheit in die Zuständigkeit der Gemeindevertretung fallen (Organkompetenz). Kommunalgesetzlich ist dies überwiegend ausdrücklich bestimmt.

3.1.1.2.1 Flächenstaaten

Da der Bürgerentscheid die Entscheidung des Kollegialorgans ersetzen soll, muss die Gemeindevertretung für die Angelegenheit zuständig sein. Materien im Zuständigkeitsbereich der Hauptverwaltungsbeamten (z. B. Weisungsaufgaben, bei denen die Gemeinde bei der Erfüllung keinen Spielraum haben) sind in der Regel Bürgerbegehren nicht zugänglich. Auch dies ist in den meisten Gemeindeordnungen ausdrücklich geregelt.

Besonders streng: Baden-Württemberg

Innerhalb des Verbandes „Gemeinde“ sind die **Organe Bürgermeister und Gemeinderat** Handlungsvertreter, vgl. z. B. § 23 GemO BW. Dem Bürgermeister sind in der Regel die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung, der Weisungsaufgaben und die vom Gemeinderat oder durch Gesetz übertragenen Aufgaben zugewiesen (§ 44 Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Satz 1 GemO BW). Dem Gemeinderat obliegt eine Allzuständigkeit hinsichtlich aller Angelegenheiten der Gemeinde, sofern nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm durch den Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten übertragen wurden (§ 24 Absatz 1 Satz 2 GemO BW).¹⁰³

Der Gemeinderat legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest, § 24 Absatz 1 Satz 2 GemO BW.¹⁰⁴ In § 24 Absatz 1 Satz 2 GemO BW wird die Wendung „soweit“ verwendet, womit grundsätzlich von einer Zuständigkeit des Gemeinderats auszugehen ist, soweit keine Ausnahme vorliegt.

In den Aufgabenbereich des Bürgermeisters fallen zunächst Weisungsaufgaben. Nach § 2 Absatz 3 GemO BW fallen hierunter Pflichtaufgaben nach § 2 Absatz 2 GemO BW.¹⁰⁵ Dazu zählen klassischerweise Angelegenheiten der Ortspolizei und der Baurechtsbehörde, aber auch solche der Straßenverkehrsbehörde.¹⁰⁶ Bürgermeister*innen haben in Baden-Württemberg eine starke Stellung. Dies zeigt sich insbesondere dadurch, dass sie Weisungsaufgaben in eigener Zuständigkeit erledigen, § 44 Absatz 3 GemO.

Aufgaben, die der Gemeinderat rechtmäßig und dauerhaft auf den/die Bürgermeister*in übertragen hat, liegen nicht mehr im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats. Obwohl dies die Möglichkeit einschränken könnte, Themenbereiche für Bürgerentscheide festzulegen, ist dies gemäß der baden-württembergischen Landesgesetzgebung beabsichtigt. Die Neufassung der Regelungen für Bürgerbegehren und -entscheide hat den Anwendungsbereich neu definiert, indem das Konzept des Positivkatalogs aufgegeben wurde. Bürgerbegehren sind nun nur zulässig, wenn der Gemeinderat

¹⁰³ Vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO BW

¹⁰⁴ § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO BW

¹⁰⁵ Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in BaWü, S. 101 f.

¹⁰⁶ Vgl. § 62 IV 2 PolG BW, § 47 V LBO BW; Schellenberger in Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in BW, S.101f.

zuständig ist. Die Übertragung solcher Aufgaben auf den/die Bürgermeister*in bedarf eines entsprechenden Beschlusses des Gemeinderats und muss dauerhaft in die Hauptsatzung aufgenommen werden (gemäß § 44 Absatz 2 Satz 2 GemO BW). Folglich muss die Hauptsatzung der jeweiligen Gemeinde daraufhin überprüft werden, ob Aufgaben an den/ die Bürgermeister*in übertragen wurden.

In der Hauptsatzung von **Stuttgart** in § 18 Nr. 12 sind beispielsweise Entscheidungen bei Vorhaben des Tiefbaus bis zu einem Wert von 1.2800.000 Euro auf die/den Bürgermeister*in übertragen. Tiefbau ist der Oberbegriff für Erdbau, Kanal-, Rohrleitungsbau, Straßen- und Wegebau, Schienenwegebau, Wasserbau, Spezialtiefbau. Unter den Begriff Tiefbau fallen damit auch Maßnahmen nach dem Straßengesetz von Baden-Württemberg.

Schließlich fehlt die Zuständigkeit des Gemeinderats bei **Geschäften der laufenden Verwaltung**. Hierunter fallen Angelegenheiten, die weder nach der wirtschaftlichen noch nach den grundsätzlichen Seiten von erheblicher Bedeutung für die Gemeinde sind und mit einer gewissen Häufigkeit wiederkehren.¹⁰⁷ Grundsätzlich sind Entscheidungen, die die Gemeinde längerfristig binden keine Geschäfte der laufenden Verwaltung. Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählt beispielsweise die Überwachung von etwaigen Mängeln und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz. Die Überwachungspflicht kraft der Straßenbaulast und der Straßenverkehrssicherungspflicht ist so ausgestaltet, dass sie regelmäßig zu erfüllen ist und zu den üblichen Geschäften der Gemeinde gehört. Werden hier bauliche Mängel festgestellt, müssen diese kurzfristig behoben werden, womit auch die Behebung solcher zu einem Geschäft der laufenden Verwaltung gehört. Bei einer umfangreicheren baulichen Maßnahme kann gegebenenfalls die Organkompetenz des Gemeinderats gegeben sein.¹⁰⁸

Ist eine Aufgabe durch den Gemeinderat an **Ausschüsse des Gemeinderats** übertragen worden, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Bei einem beschließenden Ausschuss, dem ein bestimmter Aufgabenbereich zur dauerhaften Erledigung übertragen worden ist, trifft der Ausschuss die Entscheidung anstelle des Gemeinderats. Dennoch wird dem Bürgerbegehren der Gegenstand so nicht entzogen, da ein Bürgerbescheid die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats hat. Damit stehen Bürgerentscheid und Entscheidung des Hauptorgans auf gleicher Stufe. Entscheidend ist nur, dass die grundsätzliche Zuständigkeit des Hauptorgans originär war und keine Übertragung innerhalb der Gemeinde vorgenommen wurde. Der Ausschuss ist noch Teil des Organs Gemeinderat, womit solche Gegenstände nicht Bürgerbegehren entzogen sind.

Besonders bürgerfreundlich: Bayern

Durch den Negativkatalog sind Angelegenheiten, die kraft Gesetzes der/dem ersten Bürgermeister*in obliegen, ausgeschlossen. Dazu gehört beispielsweise die der/dem ersten Bürgermeister*in gemäß Artikel 37 Absatz 4 GO obliegende Dienstaufsicht. Handelt es sich dagegen um Angelegenheiten, der/dem ersten Bürgermeister*in durch Geschäftsordnung gemäß Artikel 37 Absatz 2 GO übertragen wurden, sind diese nicht vom Bürgerentscheid ausgeschlossen. Nach ausdrücklicher Gesetzesbegründung soll es der im Bürgerentscheid zusammentretenden Bürgerschaft als „Souverän“ der Gemeinde möglich sein, auch über diese Angelegenheiten abzustimmen. Insoweit geht die

¹⁰⁷ RGZ 146, 42, 50; BGHZ 14, 89, 92ff.

¹⁰⁸ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 44

Entscheidungskompetenz der Bürgerschaft sogar über die des Gemeinderats hinaus, da letzterer die Zuständigkeit nicht wieder an sich ziehen kann.¹⁰⁹

Hessen

Der Gegenstand des Bürgerbegehrens muss in jedem Fall eine Angelegenheit der Gemeindevertretung sein. Infolgedessen scheiden unabhängig vom (Negativ-)Katalog alle Angelegenheiten als zulässige Gegenstände eines Bürgerbegehrens /-entscheidendes aus, die dem Gemeindevorstand oder der/dem Bürgermeister*in direkt zugewiesen sind.

Die Differenzierung ist unschärfer, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, die zwar grundsätzlich in der Kompetenz der Gemeindevertretung liegt, jedoch an ein anderes Organ weitergeleitet wurde.¹¹⁰ Diesbezüglich wurde keine ausdrückliche Regelung durch die Gesetzgebung getroffen.

Wenn es sich um eine **Einzelübertragung** oder Übertragungen des ganzen Aufgabenbereichs handelt, die in der Form eines einfachen Beschlusses erfolgt ist, spricht nichts dagegen, auf ein entsprechendes Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid über diese Angelegenheit zuzulassen. Auch der Gemeindevertretung steht jederzeit das Recht offen, die entsprechende Angelegenheit durch einfachen Beschluss wieder an sich zu ziehen und zu entscheiden. Diese Befugnis erfasst das Bürgerbegehren vollumfänglich. Wenn die Einzelfallentscheidung allerdings bereits geraume Zeit vorher getroffen wurde, ist der Ausschlussgrund des § 8b Absatz 3 Satz 1 HGO zu beachten. Danach können Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung nur 8 Wochen nach deren Bekanntgabe eingereicht werden.

Handelt es sich um **eine Übertragung in Form einer Satzung**, muss zunächst die entsprechende Satzungsregelung aufgehoben werden. Erst danach kann in einem weiteren Schritt über die Sache beraten werden. Gegen die Zusammenlegung der beiden Schritte in einem Bürgerbegehren spricht, dass zuerst die Ausfertigung und Veröffentlichung der Satzungsänderung erfolgen muss, bevor die andere Abstimmung eingeleitet werden darf. Daher müssten zwei zeitlich aufeinander folgende Bürgerbegehren durchgeführt werden.

Wird die Aufgabenübertragung in der Hauptsatzung geregelt, sind die besonderen Vorgaben der §§ 6, 58 Absatz 3 HGO zu beachten. Demnach darf die Hauptsatzung im letzten Jahr einer Mandatsperiode nicht mehr wesentlich geändert werden. Es ist ungeklärt, ob diese Einschränkung auch für Bürgerbegehren gilt.

Fraglich ist zudem, ob das Zurückholen der Übertragung unter Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung fällt. Dies hängt davon ab, ob man die Gemeindevertretung als Teil der Verwaltung oder als Gemeindepapament sieht. Die Gemeindevertretung ist jedenfalls nach ganz überwiegender Meinung keine Volksvertretung nach Artikel 17 GG. Daraus könnte geschlussfolgert werden, dass die Delegation zur Zuständigkeit kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheidendes ist.¹¹¹

¹⁰⁹ Thum Bürgerbegehren und -entscheid in Bayern, 13.13 Art.18a Abs. 13 GO, S.2

¹¹⁰ Bennemann, PdK He B-1, Rn.16

¹¹¹ Bennemann, PdK He B-1, § 8 Rn.17ff.

Niedersachsen

Bürgerbegehren sind nicht in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches zulässig, sondern nur in solchen, für die die Vertretung nach § 48 Absatz 1 und 2 NKomVG ausschließlich zuständig ist oder für die die Zuständigkeit nach § 58 Absatz 3 Satz 1 und 2 NKomVG an sich ziehen kann. Allerdings ist auch bei den dazugehörigen Angelegenheiten darauf zu achten, in welchem Umfang die Vertretung Beschlüsse fassen darf. Über weitere Zuständigkeiten neben § 58 Absatz 1 und 2 NKomVG findet nach eindeutigem Wortlaut kein Bürgerbegehren statt. Nicht bürgerentscheidungsfähig sind somit kommunale Angelegenheiten, die dem Hauptausschuss und dem Hauptverwaltungsbeamten ausschließlich zugewiesen sind.¹¹²

Nordrhein-Westfalen

In kreisfreien Städten kommt im Rahmen der Zuständigkeit der Bezirksverwaltung nach § 37 Absatz 1 GO NRW nur ein Bezirksbürgerbegehren nach § 26 Absatz 9 GO NRW in Betracht.

Eine Übertragung des Rat von Angelegenheiten, die den Rat selbst betreffen, führt nicht automatisch zur Unzulässigkeit des Gegenstandes, wenn für den Rat sonst die Möglichkeit besteht, die Entscheidung über die Angelegenheit an sich zu ziehen. Das betrifft vor allem die Delegation bestimmter Aufgabenbereiche auf Ausschüsse oder die/den Bürgermeister*in zur abschließenden Entscheidung nach § 41 Absatz 2 Satz 1 GO NRW. Auch nach der Delegation der Entscheidungsbefugnisse bleibt ein Bürgerbegehren zulässig, unabhängig davon, ob die Entscheidungsdelegation durch einen einfachen Ratsbeschluss oder im Wege der Hauptsatzung erfolgt ist. Selbst wenn die Hauptsatzung kein Rückholrecht durch einfachen Ratsbeschluss vorsieht, bleibt die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens durch Änderung der Hauptsatzung bestehen. Ein Bürgerentscheid kann auch auf die Wiederbegründung der Entscheidung gerichtet sein. Dies muss sich aber, anders als bei der Entscheidungsdelegation, durch einfachen Ratsbeschluss explizit aus dem Antrag ergeben.¹¹³

Sofern dem Ausschuss / Bürgermeister nicht der gesamte Aufgabenbereich „Straßenbau“ übertragen wurde, sondern nur eine bestimmte Kompetenz innerhalb dessen auf einen Dritten verlagert wurde, ähnelt die Aufgabendelegation der Einräumung einer Vollmacht. Bei Vollmachten ist bei Zweifeln anerkannt, dass nur von einem geringen Umfang auszugehen ist. Dieser Ansatz ist übertragbar auf die Auslegung von Kompetenzvorschriften. Eine Ausnahmenvorschrift ist danach nicht darüber hinaus auszudehnen¹¹⁴ womit die Kompetenz im Zweifel bei der allgemein zuständigen Stelle (Rat) liegt.¹¹⁵ Zulässig sind auch Bürgerbegehren über Geschäfte der laufenden Verwaltung im Sinne des § 41 Absatz 3, da der Rat die Möglichkeit hat, die Angelegenheit wieder an sich zu ziehen.¹¹⁶

Rheinland-Pfalz

Die Zulässigkeit wird in der Regel nicht dadurch beeinträchtigt, dass die zu entscheidende Angelegenheit auf andere Gemeindeorgane zur Entscheidung auf andere Gemeindeorgane als den Rat delegiert ist. Dies betrifft zum einen die Delegation bestimmter Aufgabenbereiche auf Ausschüsse zur abschließenden Entscheidung nach § 44 Absatz 1 Satz 1 Var. 2 GemO, als auch die vom Gemeinderat

¹¹² Wefelmeier PdK Nds B-1 Rn. 13ff.

¹¹³ OVG Münster, NVwZ-RR 2008, 636 (638), BeckOK KommunalR NRW/Peters GO NRW § 26 Rn. 40-43.3

¹¹⁴ BVerfGE 37, 363 (405), NJW 1974, 1864

¹¹⁵ OVG Münster, NVwZ-RR 2008, 636 (638)

¹¹⁶ BeckOK KommunalR NRW/Peters GO NRW § 26 Rn. 40-43.3

auf die/den Bürgermeister*in delegierten Aufgaben nach § 47 Absatz 1 Satz 2 GemO. Allein bezüglich der aufgrund Gesetzes der/dem Bürgermeister*in zugewiesenen Aufgaben regelt § 17a Absatz 2 Nr. 1 GemO einen expliziten Ausschluss. Auch hier lassen sich die Grundsätze der Entscheidung des OVG Münster anbringen. Die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens ist abhängig von der Rechtsform der Entscheidungsdelegation und der damit verbundenen Rückholbarkeit.¹¹⁷

Schleswig-Holstein

Die Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein enthält die Besonderheit, dass nach § 16g Absatz 2 Nr. 2 GO „Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet“ ausgeschlossen wurden. Allerdings sind nicht alle in § 28 GO der Gemeindevertretung vorbehaltenen Aufgaben ausgenommen, sondern nur die Angelegenheiten, die die Landesgesetzgebung ausdrücklich in § 28 Absatz 1 GO an die Gemeindevertretung übertragen hat.¹¹⁸

Brandenburg

Durch die neu eingeführte Formulierung, „die in die Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses fällt“ schließt aus, dass über Angelegenheiten entschieden wird, in denen der Werkausschuss zuständig ist, ein Bürgerentscheid durchgeführt werden kann. Ebenso sind Angelegenheiten ausgeschlossen, die der Ortsbeirat nach § 46 Absatz 2 und 4 oder der Ortsvorstand nach § 47 Absatz 2 BbgKVerf entscheiden kann.

Restliche Bundesländer

In den Kommentierungen der Gemeindeordnungen Brandenburgs, des Saarlandes, Schleswig-Holsteins, Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens wird nicht gesondert auf die Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu Angelegenheiten, deren Entscheidungskompetenz per einfachen Beschluss oder Hauptsatzung von der Gemeindevertretung auf das Hauptentscheidungsorgan übertragen wurden, eingegangen.

Jedoch lassen sich die vorher aufgeführten Ansätze übertragen. Überträgt die Gemeindevertretung eine Sache einem ihren angehörenden Ausschuss, kann davon ausgegangen werden, dass sie noch die Entscheidungskompetenz innehat. Überträgt sie eine Angelegenheit an das Hauptentscheidungsorgan (Bürgermeister*in) muss sie die Entscheidungsgewalt auf dem gleichen Weg wieder an sich ziehen (Beschluss oder Satzungsänderung). Grundsatzentscheidungen sollten sich in der Richtlinienfunktion der Gemeindevertretung auch hinsichtlich derer Aufgabenfelder treffen lassen, die auf das Hauptentscheidungsorgan übertragen wurden (näheres unten).

3.1.1.2.2 Stadtstaaten

In den Stadtstaaten unterscheidet sich der Aufbau der Gemeinde teilweise von Flächenstaaten.

Berlin und Hamburg

In **Berlin** ist die für ein Bürgerbegehren erforderliche Zuständigkeit der Bezirksverordnetenversammlung (im Folgenden BVV) in **§§ 12, 13 BezVG Bln** festgelegt. Nach § 12 Absatz 1 BezVwG bestimmt die BVV die Grundlinien der Verwaltungspolitik. Danach kann sie

¹¹⁷ Dietlein, PdK RhPf B-1, § 17a III Rn, 14

¹¹⁸ Schliesky/ Schulz in PdK SH B.1 (6.1.2), Rn. 137 ff.

Verwaltungshandeln durch Empfehlungen und Ersuchen in Verbindung mit § 13 BezVwG anregen. Die originären Entscheidungsrechte sind in § 12 Absatz 2 BezVwG geregelt.

Nach Nr. 10 entscheidet die BVV über bezirklich soziale Infrastrukturkonzepte, den bezirklichen Fußverkehrsplan, sowie die bezirklichen Radverkehrsplan. Soziale Infrastruktur-Konzepte (SIKo) dienen der stadtplanerischen Flächenvorsorge für die soziale und grüne Infrastruktur und setzen dabei auf den jeweils fortgeschriebenen fachlichen Entwicklungsplanungen (z. B. Kita- oder Schulentwicklungsplanung) auf. Sie entfalten zwar **keine bindende Außenwirkung** und **keine unmittelbare rechtliche Wirkung** auf andere Planungsinstanzen, müssen jedoch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen berücksichtigt werden (§ 1 Absatz 6 Nr. 11 BauGB)³⁹. Nach §§ 37 Absatz 5, 51 Absatz 4 des Berliner Mobilitätsgesetzes sind Planung und Umsetzung der bezirklichen Maßnahmen zur Radverkehrs- und Fußverkehrsförderung Aufgabe der Bezirke. Darüber hat die BVV zu entscheiden.¹¹⁹ Allerdings sind die Bezirksämter Straßenbaulastträger und entscheiden somit über Verfügungen wie Teileinziehung und Maßnahmen des Straßenbaulastträger. Jedoch fallen nach **§ 12 Absatz 2 Nr. 10 BezVwG** zumindest der bezirkliche Radverkehrs- und Fußverkehrsplan in die Organkompetenz der BVV. Hinsichtlich der restlichen Maßnahmen hat die BVV die Kompetenz für Grundsatzentscheidungen.

Das Bürgerbegehren in Hamburg kann auch eine Angelegenheit betreffen, die für den Bezirk von Bedeutung ist, aber nicht in die Zuständigkeit des Bezirksamtes fällt. In diesem Fall ist eine unverbindliche Fragestellung möglich, d. h. bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid geht die Vorlage als Empfehlung nach § 27 BezVG an die zuständige Fachbehörde.

Bremen und Bremerhaven

Legislativorgan der Freien Hansestadt Bremen ist die **Bürgerschaft**, Exekutivorgan der **Senat**.

Da sich die Stadtgemeinde Bremen bisher keine Gemeindeverfassung gegeben hat, sind der Senat und die Stadtbürgerschaft gemäß Artikel 148 Absatz 1 Satz 1 BremVerf zugleich stadtbremische und staatliche Organe.

Bremerhaven hat von dem Recht in Artikel 144 Satz 2, 145 Absatz 1 Satz 1 BremVerf, sich eine eigene Gemeindeverfassung zu geben, Gebrauch gemacht. § 5 der Verfassung der Stadtgemeinde Bremerhaven (VerfBrhV) bestimmt die Stadtverordnetenversammlung und für den Bereich der Exekutive den Magistrat als Organe der Stadtgemeinde Bremerhaven. Die Bremer Verwaltung ist wie in Hamburg und Berlin ebenfalls zweistufig aufgebaut. Ein einstufiger Verwaltungsaufbau findet sich im Baurecht und Naturschutzrecht. Die senatorischen Behörden sind für ihren jeweiligen Geschäftsbereich die obersten Behörden. Die Senator*innen stehen an der Spitze der Behörde und tragen die Verantwortung. Die senatorischen Behörden nehmen die Aufgaben wahr, die durch Bundesgesetz den obersten Landesbehörden übertragen sind. Kompetenzabgrenzung zwischen Bürgerschaft und Senat im Hinblick auf die Organisation der Verwaltung äußert sich Artikel 118 Absatz 1 Satz 1 BremVerf dahingehend, dass der Senat die Verwaltung nach den Gesetzen und den von der Bürgerschaft gegebenen Richtlinien führt.

Aufgrund der Realunion zwischen der Stadt und Land Bremen heißen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Stadt Bremen auch Volksbegehren und Volksentscheid. Daher gibt es auch

¹¹⁹<https://bezirksverwaltungsrecht.berlin/kommentar-zum-bezirksverwaltungsgesetz/12-zustaendigkeit-der-bezirksverordnetenversammlung>

keine speziellen Regelungen für solche in der Stadt Bremen. Es finden die Regelungen in den Artikeln 69-74 der LV Bremen Anwendung. Abweichungen gibt es bei der Zahl der zu sammelnden Unterschriften, den Wahlberechtigten und den möglichen Themen in den §§ 22-26 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid. Nach § 23 des VolksentscheidG findet ein „Volksentscheid“ statt, wenn entweder die **Stadtbürgerschaft** eine zu ihrer Zuständigkeit gehörende Frage dem Volksentscheid unterbreitet (Nr. 1) oder wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten das Begehren auf Beschlussfassung über einen Ortsgesetzentwurf stellt, es sei denn, die Vertrauenspersonen haben keinen Antrag auf die Durchführung des Volksentscheids gestellt, oder die Durchführung des Volksentscheids hat sich erledigt (Nr. 2). Die Aufgaben der Stadtbürgerschaft ergeben sich aus der entsprechenden Anwendung von Artikel 101 Absatz 1 BremVerf. Insbesondere entscheidet sie nach dessen Nr. 1 über sog. Ortsgesetze (Satzungen).

In der Stadt Bremerhaven gibt es wie sonst auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Nach § 16 der Stadtverfassung Bremerhaven können die Bürger*innen der Stadt beantragen, dass sie an Stelle der **Stadtverordnetenversammlung** über eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Stadt entscheiden. Die Stadtverordnetenversammlung beschließt nach § 23 Absatz 1 der Stadtverfassung Bremerhaven in allen Angelegenheiten der Stadt, soweit in der Stadtverfassung (VerfBrhv) nichts anderes bestimmt ist. Ein Katalog an Angelegenheiten kann nach § 23 Absatz 2 Verf Brhv anderen Organen übertragen werden, ist aber der Stadtverordnetenversammlung vorbehalten. Während in einigen Flächenstaaten die / der Bürgermeister*in die alleinige Verwaltungsbehörde der Stadt ist, wird diese Aufgaben in Bremerhaven durch die / den Magistrat*in wahrgenommen. Diese*r ist Gemeindeorgan sowie Behörde und als Kollegialorgan ausgestaltet. Sie / er besteht aus der / dem Oberbürgermeister*in, den/ dem Bürgermeister*in und anderen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitgliedern, § 46 Absatz 1 VerfBrhv. Zu den Aufgaben des Magistrats gehören Aufgaben der laufenden Verwaltung der Stadt, § 50 Absatz 1 Satz 1 VerfBrhv. Weitere Aufgaben sind vor allem die Durchführung und Vorbereitung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen und des Staatsvermögens, die Haushalts- und Abgabewirtschaft und die Personalwirtschaft, § 50 Absatz 1 Satz 2 VerfBrhv.

In **Bremerhaven** ist es erforderlich, dass die Stadtverordnetenversammlung die Zuständigkeit innehat. Nach § 23 Absatz 1 der Verfassung der Stadt Bremerhaven entscheidet die Stadtverordnetenversammlung über Angelegenheiten, soweit sich aus der Verfassung nichts anderes ergibt. Nach Absatz 2 sind bestimmte Bereiche von einer Übertragung ausgeschlossen. Der Magistrat ist nach § 50 die Verwaltungsbehörde der Stadt und besorgt nach den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung und im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Stadt. **Die zuständige Straßenverkehrsbehörde** in Bremerhaven ist der **Magisterrat der Stadt**, § 10 der Verordnung über die Zuständigkeit nach der Straßenverkehrs-Ordnung. Für Maßnahmen des Straßenbaulastträgers ist das Amt für Straßen- und Brückenbau zuständig, welches ebenfalls dem Magisterrat zugeordnet sind.

In **Bremen** muss die Stadtbürgerschaft zuständig sein, § 23 Nr. 1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid der Stadt Bremen. Zuständige Straßenverkehrsbehörde für die Stadtgemeinde Bremen ist das **Amt für Straßen und Verkehr**, welche ebenfalls für die Widmung und Entwidmung zuständig ist, vgl. § 10 der Verordnung über die Zuständigkeit nach der Straßenverkehrs-Ordnung. Die übergeordnete Dienststelle ist die/der Senator*in für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung. Damit hat der Senat die Zuständigkeit inne und nicht die Stadtbürgerschaft.

Durchsetzbarkeit als Grundsatzfrage

Der Gemeindevertretung kommt **eine Richtlinienfunktion** zu, wodurch sie die Leitlinien der Gemeinde bestimmt. Im Straßen- und Straßenverkehrsrecht müssen die jeweiligen Entscheidungen nach einer Abwägung für jede bestimmte Straße von der Verwaltung getroffen werden. Sie kann über die Zuordnung des jeweiligen Gegenstandes hinaus die Organzuständigkeit innehaben, wenn es um eine Angelegenheit geht, für die die Gemeinde und der Gemeinderat wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung zuständig sind.¹²⁰ Dies kann u. a. bei politischen Grundsatzentscheidungen der Fall sein, die thematisch **nicht dem übertragenen Wirkungskreis, sondern der Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG unterliegen**. Wie bereits oben erwähnt vertritt *Schmidt* die Auffassung, dass Grundsatzentscheidungen der Verkehrsplanung einem Bürgerbegehren zugänglich sind.¹²¹

Ein Beispiel für eine solche Grundsatzentscheidung wäre ein Bürgerbegehren der Stadt Stuttgart, in dem 11 verkehrspolitische Ziele durchgesetzt werden sollten. Das erste Ziel hatte zum Gegenstand, dass sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr zu schaffen. Zu beachten ist, dass über die einzelne Maßnahme als Maßnahme nach dem **Straßenrecht** nach § 18 Nr. 12 der Hauptsatzung die/der Oberbürgermeister*in entscheiden könnte. Radverkehrsanlagen, die von dem Kfz-Verkehr baulich getrennt werden sollen, verlangen das Planen, Bauen und die Bereitstellung neu gebauter Verkehrsanlagen durch Widmung für den Radverkehr. Für eine solche **Grundsatzentscheidung ist der Gemeinderat** zuständig. Das Ziel ist allerdings nur im Hinblick auf Gemeindestraßen, Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten als Gegenstand des eigenen Wirkungskreises der Stadt Stuttgart bürgerentscheidsfähig.¹²²

Maßnahmen durch Teileinziehung, die nicht auch eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung verlangen, sind ebenfalls dem Straßenrecht zuzuordnen und können damit in jedem Fall, als Grundentscheidungsfrage formuliert, bürgerbegehrensfähig sein. Bei Forderungen nach **Monitoring und der Fortschreibung der Radverkehrsplanungen** für das Stadtgebiet handelt es sich um eine Grundsatzentscheidung über **das jährliche „Ob“ dieser Entscheidungen, die dem Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats unterfällt**. Einzelmaßnahmen fallen allerdings gegebenenfalls unter Geschäfte der laufenden Verwaltung.¹²³

3.1.1.3 Wichtige Gemeindeangelegenheit

In manchen Flächenstaaten ist eine sogenannte „**wichtige Gemeindeangelegenheit**“ erforderlich.¹²⁴ Mit dieser Eingrenzung soll erreicht werden, dass nicht jede Selbstverwaltungsangelegenheit durch die Bürger*innen entschieden werden kann, was zu einem enormen Verwaltungsaufwand, unverhältnismäßigen Kosten und einer erheblich langsameren Tätigkeit der Verwaltung führen würde. Außerdem soll dem **Grundsatz der repräsentativen Demokratie Rechnung** getragen werden, wonach die Entscheidungsverantwortung nur ergänzend in Ausnahmefällen auf die Bürger*innen übertragen werden darf. Entscheidend ist damit eine **objektive Wichtigkeit**. Maßstab ist, ob es gerechtfertigt erscheint, von dem Grundsatz der repräsentativ-demokratischen

¹²⁰ So zur Beteiligung der Stadt Stuttgart am Projekt Stuttgart 21 zB.; VG Stuttgart, Urt.v.17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris. Rn.70 , vgl Auch Radentscheid in Köln: <https://fahrrad-entscheid.koeln/forderungen/>

¹²¹ Schmidt in PdK Bay A-28, Rn.20

¹²² Vgl. Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 41

¹²³ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 49

¹²⁴ § 8 b I HGO, § 20 I KV M-V, § 25 GO LSA,;

Gemeindeverfassung abzuweichen und den besonderen Aufwand, den ein Bürgerbegehren mit sich bringt, zu veranlassen.¹²⁵ Ob eine Angelegenheit wichtig ist, richtet sich nach einer im Einzelfall vorzunehmenden Bewertung. Dabei kommt auch dem Umstand, dass eine Vielzahl von Bürger*innen durch ihre Unterstützung ein Interesse an diesem Thema dokumentiert haben, indizielle Bedeutung zu. Bei der Entscheidung, ob eine Angelegenheit als wichtig zu bewerten ist, sind auch die finanziellen Folgen zu berücksichtigen. Das VG Chemnitz verlangte eine Angelegenheit, von denen alle Bürger*innen gleichermaßen betroffen sind.¹²⁶ Dies ist bei Verkehrskonzepten, wie Superblocks, der Fall.

3.1.1.4 Negativkataloge

Durch Negativkataloge legen Kommunalgesetze Angelegenheiten fest, die einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausdrücklich entzogen sind. Die Gemeindeordnungen weisen insoweit sowohl Übereinstimmungen als auch Unterschiede auf. Die jeweilige Landesgesetzgebung verfügt, da keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden besteht, über die Gestaltungskompetenz, durch einen umfangreichen Katalog die unmittelbare Demokratie im lokalen Bereich zurückzudrängen oder durch eine enge Fassung eine bürgerfreundliche Gesetzeslage zu schaffen.

Nach der Mehrzahl der landesgesetzlichen Regelungen findet ein Bürgerbegehren bzw. -entscheid nicht über Weisungsaufgaben (zB. Maßnahmen nach der StVO) statt, die der/dem Bürgermeister*in oder dem Gemeindevorstand obliegen (keine ausdrückliche Regelung in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und Schleswig-Holstein). Ebenso sind zum Teil Anträge, die gesetzeswidrige Ziele verfolgen, ausdrücklich ausgeschlossen (keine ausdrückliche Regelung in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). Dies ergibt sich allerdings bereits aus den Verfassungsgrundsätzen, wie dem Rechtsstaatsprinzip.

Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen haben kurze Negativkataloge und lassen so Bürgerbegehren zu sehr vielen Themen, insbesondere zur kommunalen Bauleitplanung zu. In Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt sind die Regelungen am restriktivsten. Dort ist beispielsweise die Bauleitplanung völlig ausgeschlossen.

Nach § 32 Absatz 2 Nr. 3 NKomVerf sind in Niedersachsen kommunale Abgaben dem Gegenstand eines Bürgerbegehrens entzogen. **Kommunale Abgaben** sind die in **§ 1 Absatz 1 NKAG** genannten Steuern, Gebühren und Beiträge. Dabei kommt es nicht darauf an, auf welcher Rechtsgrundlage (StVO oder Kommunalabgabengesetz) sie erhoben werden. Zu solchen kommunalen Abgaben zählen daher **auch Parkgebühren**.

Solche Abgaben sind ausgeschlossen, da das Geflecht an rechtlichen Grundsätzen für Bürger*innen kaum zu durchschauen und oft so eng gestaltet seien, dass kaum Gestaltungsspielraum verbleibe. Nach der Auffassung des VG Köln ist jedoch nicht jedes Bürgerbegehren, das kommunale Abgaben berührt, allein deshalb unzulässig. Sofern also Gebührenerhebungen Teil einer umfassenden Konzeption, etwa zur sog. **Parkraumbewirtschaftung**, dienen, ist das Bürgerbegehren dann unzulässig, wenn durch die geplante Einnahmeerzielung durch Parkgebühren im Vordergrund steht. In diesem Fall ist die Frage

¹²⁵ OVG Greifswald, NVwZ 1997, 306, 307f.

¹²⁶ VG Chemnitz, LKV 1997, 339 (340)

der Erhebung nicht mehr bloß Annex des vom Bürgerbegehren unmittelbar thematisierten Parkraumbewirtschaftungskonzepts, sondern die kommunale Abgabe „Parkgebühr“ ist unmittelbar Gegenstand.¹²⁷ Nach § 26 Absatz 5 Nr. 3 NWO GO sind in NRW ebenfalls Bürgerbegehren über kommunale Abgaben zum Teil ausgeschlossen, z. B. Parkgebühren. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist damit hinsichtlich Parkraumbewirtschaftung bei der Fragestellung zu beachten, dass die geplante Einnahmeerzielung durch Parkgebühren nicht im Vordergrund des Bürgerbegehrens steht.

3.1.1.5 Sperrfrist

Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten ein bis drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Ein erneutes Bürgerbegehren innerhalb der Sperrfrist ist nur zulässig, wenn der Gegenstand des neuen Begehrens nicht mit dem früheren Begehren identisch ist.¹²⁸¹²⁹

3.1.1.6 Abwägungsentscheidungen als Gegenstand von Bürgerbegehren

Auch die Bauleitplanung ist zum Teil ausdrücklich in den Negativkatalogen bei Bürgerentscheiden ausgeschlossen. Sofern sie wie in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, können sich verfassungsrechtliche Grenzen ergeben.

3.1.1.6.1 Ausnahme von Abwägungsentscheidungen in der Bauleitplanung

Das Baugesetzbuch gibt als Bundesrecht nicht ausdrücklich vor, welches Gemeindeorgan für die Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung zuständig ist. Daher sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, sofern sie nicht durch den Negativkatalog ausgeschlossen sind, grundsätzlich zulässig. Allerdings ist in jedem Fall zu prüfen, ob die konkrete Fragestellung mit den gesetzlichen Vorschriften des BauGB und der Verfassung übereinstimmt.

Am Ende jeder Bauleitplanung steht ein Satzungsbeschluss, der das Ergebnis einer Gesamtabwägung zahlreicher Anhörungen, Einwendungen und Stellungnahmen ist. Der Satzungsbeschluss fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung. Nach der Veröffentlichung des Satzungsbeschlusses werden die Festsetzungen des Bebauungsplans verbindlich.¹³⁰ Nach der Rechtsprechung des BVerwG bilden der Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis eine Einheit.¹³¹ Damit sind Abwägungsverfahren und Abwägungsergebnis bei städtebaulichen Planungen derart untrennbar miteinander verbunden, dass das zur Satzungsentscheidung berufene Organe, d. h. der Gemeinderat, auch die abschließende Entscheidung treffen muss. Die Notwendigkeit einer einheitlichen Abwägungsentscheidung ergibt sich aus dem Grundsatz der Entscheidungskohärenz und -konsistenz. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen oder ähnlichen städtebaulichen Vorhaben müssen zahlreiche verschiedene Interessen und Belange berücksichtigt werden – beispielsweise Umweltschutz, wirtschaftliche Entwicklung, soziale Aspekte und individuelle Anliegen.

¹²⁷ VG Köln, U. vom 19.11.1999, NVwZ-RR 2000 S. 455, 456; Ritgen S. 192; Muckel, NVwZ 1997 S. 223, 224 in Fn. 21; Klenke, NWVBl. 2002 S. 45, 47; Oebbecke, Verw. 2004 S. 105, 110; kritisch Schoch, NVwZ 2014 S. 1473, 1475

¹²⁸ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht.

¹²⁹ Vgl. §§ 21 Abs.3 S.2 GO BW, § 32 II 1 NS KomVG, § 26 V 2 GO NRW, § 21a IV Nr.10 Saarl. KSVG.

¹³⁰ Heinz/ Wilhelm: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in baurechtlichen Fragen in Hessen, LKRZ 2011, 246 (247)

¹³¹ BVerwG, Urteil vom 19.09.2002 – 4 CN 1/02, BVerwGE 117, 58 (63)

Die **Abwägungsentscheidung** ist das Ergebnis dieses Prozesses, in dem diese verschiedenen Faktoren gegeneinander abgewogen werden, um eine ausgewogene Lösung zu finden. Diese Entscheidung sollte einheitlich sein, um sicherzustellen, dass alle relevanten Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt wurden und dass keine Teile der Entscheidung separat oder unabhängig voneinander behandelt werden.

Eine einheitliche Abwägungsentscheidung gewährleistet somit eine kohärente und gerechte Behandlung aller beteiligten Interessen und schafft eine klare und nachvollziehbare Grundlage für die Umsetzung von städtebaulichen Maßnahmen. Daher muss der Gemeinde ein weiterer Gestaltungsspielraum verbleiben, dass sie bei der noch ausstehenden endgültigen Abwägung allen berechtigten Individual- und Gemeinwohlinteressen in gebührender Weise Rechnung tragen kann.¹³²

Das Verbot eine vollständige Abwägungsentscheidung durch Bürgerentscheid beschließen zu lassen, liegt auch dem Umstand zugrunde, dass die **Richtigkeit der bauleitplanerischen Abwägung** dadurch gewährleistet werden soll, dass das für den Satzungsbeschluss zuständige und damit das für die Bauleitplanung verantwortliche Gemeindeorgan die Entscheidung trifft. Dies lässt wiederum zu, dass Bürgerbegehren in die Bauleitplanung eingebunden werden, wenn die Verfahrensherrschaft des verantwortlichen Gemeinderats dadurch nicht in Frage gestellt wird.¹³³

Die Rechtsprechung hat deshalb die Vorbereitung der Abwägungsentscheidungen in der Bauleitplanung durch gemeindliche Ausschüsse und außerhalb der Gemeindeverwaltung stehenden Dritten akzeptiert.¹³⁴ Entscheidungsvorbereitung ist insoweit möglich, als der Gemeinderat sich nicht an die Ergebnisse gebunden fühlt, sondern eine eigenständige Entscheidung trifft.¹³⁵ Denn welches Gemeindeorgan für die Entscheidung im Rahmen der Bauleitplanung zuständig ist, geht aus dem BauGB – als Bundesgesetz – nicht hervor. Damit setzt allein das Abwägungsgebot der Einflussnahme durch Bürgerentscheid rechtliche Grenzen.¹³⁶ Während nämlich Abwägungsentscheidungen in einem dynamischen Prozess gestufter Präferenzentscheidungen getroffen werden, zielt der Bürgerentscheid auf eine Einzelentscheidung ab.¹³⁷

3.1.1.6.2 Übertragbarkeit auf landesstraßenrechtliche Stadtplanung

Bei straßenrechtlichen Maßnahmen wie der Teileinziehung oder bestimmten Maßnahmen der Straßenbaulast haben unter Umständen ebenfalls Abwägungsentscheidungen zu erfolgen. Sofern eine Straße teileingezogen werden soll, müssen entweder **überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls** oder die mangelnde Verkehrsbedeutung für die Einziehung sprechen. In ersterem Fall wird somit ein Übergewicht der für die Einziehung sprechenden Belange über die einer solchen Maßnahmen etwa entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen bestehen. Das Verkehrsbedürfnis, das durch überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls überwunden werden muss, setzt sich zusammen aus einer unbestimmten Vielzahl von privaten Verkehrsinteressen von Nutzenden und Anliegenden sowie

¹³² VGH München, DVBI 2011, 308 (310)

¹³³ Van der Heuvel, Der bauleitplanerische Ausschlussbestand, S.111

¹³⁴ BVerwG, Urteil vom 25.11.1999 – 4 CN 12/98, BVerwGE 110, 118 (125); BVerwG, Beschluss vom 19.12.2013 – 4 BN 23/13, ZfBR 2014, 371 (371); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.12.2008 – 2 A 10/07, LKV 2009, 175 (178f.); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 04.12.2009 – 2 A 23/08, juris Rn. 45.

¹³⁵ BVerwG, Urteil vom 25.11.1999 – 4 CN 12/98, BVerwGE 110, 118 (124ff.),

¹³⁶ VGH München, BayVBI 2009, 245 (246)

¹³⁷ Vgl. Van der Heuvel, Der bauleitplanerische Ausschlussbestand, S.105 ff.

einem öffentlichen Verkehrsinteresse in engerem Sinne, das sich aus dem Verkehrslenkungsinteresse des Trägers der Straßenbaulast ergibt. Dieses planerische Element ist der Grund dafür, dass die Straßengesetze eine Öffentlichkeitbeteiligung vorsehen. Damit werden nicht die Voraussetzungen festgesetzt, unter denen eine Teileinziehung möglich ist, sondern eine planerische Entscheidung gefordert, die aufgrund einer Abwägung der unterschiedlichen Belange getroffen wird. Damit ist erforderlich, dass eine Abwägungsentscheidung durchgeführt wird.¹³⁸

Durch den rechtskräftigen Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg zum Verkehrsprojekt „freiRaum Ottensen“ wurden die Anforderungen an die überwiegenden Gründe des Gemeinwohls bezüglich einer Teileinziehung bei der Einrichtung einer Fußgängerzone ausgeführt:¹³⁹

- Erforderlich sei eine Einzelfallabwägung von den Gründen für und gegen eine Teileinziehung. Bei den Gründen des Allgemeinwohls sind insbesondere städtebauliche, örtliche und überörtliche bzw. verkehrliche und verkehrsplanerische Belange zu berücksichtigen.
- Bei Verkehrsprojekten kommen vor allem Punkte wie die Entlastung des Durchgangsverkehrs, die Schaffung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität, die Stärkung der urbanen Funktion der Innenstadtlage, die Vermeidung von Lärm und Abgasen, die Schaffung von Freiflächen und die Förderung des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens in der Innenstadt in Betracht.
- Diese Belange brauchen nur ein Übergewicht zu den privaten Belangen. Es besteht zudem kein Zwang, alle oder jedenfalls möglichst viele Verkehrsarten zur optimalen Ausschöpfung der verkehrlichen Potentiale der Verkehrsfläche zuzulassen. Kommunikativen Aspekten der Straßennutzung kann der Vorrang eingeräumt werden.
- Der private und gewerbliche Anliegergebrauch ist bei der Sperrung einer Zufahrt mit dem PKW so lange nicht verletzt, wie der Zugang zum Grundstück in anderer Form gewährleistet ist. Ein Recht auf Parken auf der Straße des Anliegers besteht nicht. Es besteht auch kein Bestandsschutz für bereits vorhandene Parkplätze.

Die Kommune kann das Vorliegen überwiegender Gründe des überwiegenden Wohls allerdings nur durch die Ausformulierung eines überzeugenden Verkehrskonzepts, welches den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts entspricht. Vor allem gilt es zu überprüfen, welche Konsequenzen wie erhöhte Immissionsbelastung aufgrund der Verlagerung der Verkehrsströme des Kfz-Verkehrs kommt. Zudem muss gewährleistet werden, dass das Eigentumsrecht der Anwohnenden nicht geschädigt wird. Soweit eine Teileinziehung rechtmäßig erlassen wurde, wird sie gem. § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO mit den straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zur städtebaulichen Entwicklung auf Umsetzungsebene unterstützt. Die Straßenverkehrsbehörde hat kein eigenes Ermessen, ob die Maßnahme der Gemeinde umzusetzen ist.¹⁴⁰

Ähnliches gilt für umfassende bauliche Maßnahmen des Straßenbaulastträgers. Die öffentlichen Straßen sind im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der Straßenbaulast so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, zu verbessern oder zu ändern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen. Dabei sind bspw. nach § 7 Absatz 2 Satz 3 BerlStrG oder § 9 StrG BaWü auch die Funktion der Straße als Aufenthaltsort, das Stadtbild und die Belange des Denkmal- und

¹³⁸ OVG Berlin, NVwZ RR 1994, S.10

¹³⁹ Vgl. zur folgenden Darstellung: BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.17f.; vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 21.12.2022 - 15 E 4495/22

¹⁴⁰ BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.18

Umweltschutzes, sowie die Belange von im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personen zu berücksichtigen. Hier ist ebenfalls ein planerisches Element gefordert, da es nicht nur ausreicht, dass ein regelmäßiges Verkehrsbedürfnis besteht, sondern auch die weiter genannten Aspekte in die Entscheidung der Behörde einzufließen haben.

Somit können auch bei straßenrechtlichen Maßnahmen Abwägungsentscheidungen gefordert sein. Nämlich immer dann, wenn in der jeweiligen Vorschrift keine konkreten Voraussetzungen festgesetzt sind, sondern eine Entscheidung aufgrund des Ausgleiches verschiedener Belange zu treffen ist.

Zudem können nach sondergesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung einer Verkehrsmaßnahme mehrere Verfahrensschritte notwendig sein. Diese sind auch im Falle eines Bürgerentscheids erforderlich und dürfen nicht ausgelassen werden. So ist eine geplante Teileinziehung vorher in der Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen. Sofern das Bürgerbegehren eine sofortige Teileinziehung (ohne förmliches Verfahren) fordert, nimmt die Fragestellung die Ermessensentscheidung vorweg und blendet so mögliche Rechte der Beteiligten aus. Es empfiehlt sich daher die Ergänzung in der Frage, welche die **Durchführung des förmlichen Verfahrens sicherstellt**.¹⁴¹ Wie zum Beispiel durch folgende Fragestellung: „Sie Sie dafür, ... und dass ein dazu erforderliches und förmliches rechtliches Verfahren eingeleitet und alle möglichen rechtlichen Schritte unternommen werden, um dieses Ziel zu erreichen.“

Komplexe Abwägungsentscheidungen sind wie Fragen des Bauleitverfahrens einem Bürgerbegehren entzogen, da sich die Abwägungsvorgänge nicht im Rahmen einer Ja-/Nein-Abstimmung mit der gebotenen Differenziertheit durchführen lassen. Die **Richtigkeit dieser straßenrechtlichen Abwägung** kann nur dadurch gewährleistet werden kann, dass die für den Verwaltungsakt zuständige und damit das für die Straßenplanung verantwortliche Gemeindeorgan eine einheitliche Abwägungsverfahren und -entscheidung trifft.

Da selbst bei der Bauleitplanung die Vorbereitung der Abwägungsentscheidungen durch gemeindliche Ausschüsse und außerhalb der Gemeindeverwaltung stehenden Dritten akzeptiert sind, kann nichts anderes im Straßenrecht gelten. Entscheidungsvorbereitung ist insoweit möglich, als der Gemeinderat sich nicht an die Ergebnisse gebunden fühle, sondern eine eigenständige Entscheidung in Bezug auf die einzelne Straße treffen kann. Ihm muss insoweit genügend Entscheidungsspielraum verbleiben, dass er alle relevanten Belange mit Blick auf die in Frage stehende Straße treffen kann.¹⁴²

3.1.1.7 Kein rechtswidriges Ziel – insbesondere die Vereinbarkeit mit der StVO

Bürgerbegehren dürfen nur auf rechtmäßige Ziele gerichtet sein. Es besteht kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerentscheides, der bei seiner Annahme rechtswidrig wäre. Die verkehrspolitischen Ziele müssen mit den Landesgesetzen und der StVO vereinbar sein. Zweifel können hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der StVO – sofern diese nicht bereits wegen der fehlenden Verbandskompetenz ausgeschlossen sind - bestehen, denn die einzelnen Maßnahmen nach den Vorgaben der StVO sind nach jetziger Gesetzeslage und Rechtsprechung nicht immer rechtmäßig umsetzbar.

¹⁴¹ VG Regensburg 2011, Az. RN3E11.1442

¹⁴² Vergleiche dazu v.

Die Ziele aus der ESu richten sich zum Teil auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen in der Form von Verkehrsbeschränkungen, -verboten oder -umleitungen. Eine Beschränkung der Straßennutzung, sowie deren Verbot oder Umleitung ist aufgrund einer konkreten Gefahr für ein geschütztes Rechtsgut nach § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO möglich. Wird durch die Maßnahme der fließende Verkehr beschränkt, treten die Voraussetzungen des § 45 Absatz 9 Satz 2 StVO hinzu, wonach aufgrund der örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage bestehen muss, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Rechtsgüter erheblich übersteigt. Nach § 45 Absatz 9 Satz 4 StVO gelten diese erhöhte Voraussetzung nicht für einige Ausnahmen wie Fahrradstraßen oder Tempo-30-Zonen. Ebenso wird eine Ausnahme von der Anwendung von Absatz 9 gemacht, wenn Verkehrszeichen angeordnet werden sollen, die zur Förderung der Elektromobilität nach dem Elektromobilitätsgesetz oder zur Förderung des Carsharings nach dem Carsharinggesetz getroffen werden dürfen. Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen vor, hat die Straßenverkehrsbehörde eine Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung von Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zu treffen.

Wird generell gefordert, dass der Kfz-Durchgangsverkehr allgemein auf den Nebenstraßen eines Superblocks zu verbieten ist, könnte der Eindruck entstehen, dass ein genereller Vorrang des Umweltverbundes (Fuß-, Radverkehr, ÖPNV) besteht oder ein solcher durch das Bürgerbegehren erreicht werden könnte. Eine straßenverkehrsrechtliche Maßnahme muss jedoch auf einer sorgfältigen Prognose und Ermessensentscheidung, die auch die Auswirkung der Maßnahmen wie bspw. die Verkehrsverlagerung berücksichtigt, getroffen werden. Ansonsten ist eine solche rechtswidrig. Es ist somit für jede einzelne Verkehrsbeschränkung zu prüfen, ob eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs besteht.¹⁴³ Liegen die Voraussetzungen des § 45 Absatz 9 Satz 4 StVO nicht vor, muss zudem eine qualifizierte Gefahrenlage bezüglich des bestimmten Straßenabschnittes vorliegen. Eine pauschale Forderung der Aufhebung des Durchgangsverkehrs an einer bestimmten Anzahl von Straßen kann diesen Anforderungen nicht Rechnung tragen. Auch die Anordnung einer Fahrradstraße hat zur Folge, dass Kfz-Führer*innen die Straße nicht mehr / nur beschränkt nutzen dürften. Hierbei ist wiederum zu empfehlen, dass dieser Umstand Beachtung in der Begründung findet.

Die ESu ist somit nicht durch eine Grundsatzentscheidung durch Maßnahmen der StVO in jeder Anliegerzone eines Superblocks durchsetzbar. Es muss noch immer von der Behörde/Initiative individuell geprüft werden, ob eine bestimmte Maßnahme (Aufstellen von Sperrpfosten, Errichtung von Fahrradstraßen) auf der bestimmten Straße umsetzbar ist. Auch in Fällen in denen eine Einzelfallbegründung erwogen wurde, sind nach der jetzigen Rechtslage bestimmte Anforderungen bei der Erfüllung der Voraussetzung des § 45 StVO zu beachten.

In der Rechtsprechung werden aufgrund der derzeitigen Gesetzeslage hohe Hürden an die Verwirklichung von verkehrsberuhigenden Maßnahmen gestellt. Nach einer Entscheidung des VG Berlin wurde dem Eilantrag gegen das Aufstellen von Pollern zur Begrenzung des Durchgangsverkehrs im Bezirk Pankow stattgegeben, da aus Sicht der Richter ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Aufstellung der Sperrpfosten und sonstigen Verkehrsschilder bestünde. Das Bezirksamt hatte den Pollerbau damit begründet, dass das Tempolimit häufig deutlich überschritten werde und die schmalen Gehwege von Autos befahren werden, woraus sich eine Gefahr für Kinder, welche sich auf dem Weg zur Schule / Kita befänden, ergebe. Außerdem sollte die Sperre zum Schutz der Bewohner*innen vor Abgas- und Lärmbelästigung sowie die Sicherheit des Fuß- und Radverkehrs

¹⁴³ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S. 52

erhöht werden. Nach Ansicht des Gerichts habe das Bezirksamt das Vorliegen der Voraussetzungen nicht ausreichend dargelegt, da weder die Lärm- und Abgasbelastung gemessen wurden. Außerdem habe das Bezirksamt keine Angaben zu den aktuellen Verstößen, Unfallzahlen oder anderen Verstößen gemacht, womit ein Berufen auf die Gefahr wegen des starken Verkehrs und des Verhaltens der Autofahrer ebenfalls nicht möglich sei.¹⁴⁴ Sofern sich eine Behörde somit auf eine bestimmte Gefährdung beruft, hat sie dies durch Angaben zu untermauern.

3.1.1.8 Überblick: Zulässige Gegenstände von Bürgerbegehren

Bundesland	Norm	Zuständigkeit für Begehren	Ausschlussgrund	Zuständigkeit der Gemeindeverwaltung
Baden-Württemberg	§ 21 GemO BW	Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (Abs. 1)	Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes der/dem Bürgermeister*in obliegen (Abs. 2 Nr. 1) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 2 Nr. 2) Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. (Abs. 3 S. 2)	
Bayern	Art. 18a GO BY	Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde (Abs. 1)	Angelegenheiten, die kraft Gesetzes der ersten Bürgermeisterin oder dem ersten Bürgermeister obliegen (Abs. 3 Nr. 2) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 3 Nr. 3) Angelegenheiten, über die innerhalb des letzten Jahres bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. (Abs. 13 S. 2)	
Berlin	§ 45 BezVG Bln	Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 Beschlüsse fassen kann (Abs. 1)		§§ 12, 13 BezVG Bln

¹⁴⁴ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/anti-poller-urteil-gericht-stoppt-verkehrsberuhigung-in-berlin-pankow-10997881.html>

Brandenburg	§ 15 BbgKVerfG	Gemeindeangelegenheiten mit der Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses (Abs. 1)	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten (Abs. 5 Nr. 1) Fragen der inneren Organisation (Abs. 5 Nr. 2) Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen (Abs. 5 Nr. 9)	§ 28 BbgKVerf Zuständigkeit der Gemeindevertretung
Bremen (Stadt)	§ 23 VolksentscheidG Bremen	Fragen, die in der Zuständigkeit der Stadtbürgerschaft liegen (Abs. 1)		
Bremerhaven	§ 16 VerfBrhv	Selbstverwaltungsangelegenheiten der Stadt (Abs. 1)	Angelegenheiten, für die die Stadtverordnetenversammlung keine Zuständigkeit besitzt (Abs. 3 Nr. 1)	
Hamburg	§ 32 BezVG HH	Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf		
Hessen	§ 8b HGO	Wichtige Angelegenheiten der Gemeinde (Abs. 1)	Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Gemeindevorstand oder dem Bürgermeister obliegen (Abs. 2 Nr. 1) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Nr. 2)	
Mecklenburg-Vorpommern	§ 20 KV M-V	Wichtige Entscheidungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises	Innere Organisation der Verwaltung (Abs. 2 Nr. 1)	
Niedersachsen	§32 NKomVG	Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises in der Zuständigkeit der Vertretung nach § 58 Abs. 1 oder 2 oder in der sie die Beschlussfassung nach § 58 Abs. 3 Satz 1 und 2 sich vorbehalten kann (Abs. 2)	Innere Organisation der Kommunalverwaltung (Abs. 2 Nr. 1) Kommunalen Abgaben (Abs. 2 Nr. 2) Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist (Abs. 2 S. 1)	§ 58 NKomVG Zuständigkeit der Vertretung (Rat) (Möglichkeit die Zuständigkeit an sich zu ziehen) § 48 Abs. 1 und 2 NKomVG (ausschließliche Zuständigkeit)
Nordrhein-Westfalen	§ 26 GO NRW	Anstelle des Rates über Angelegenheiten der Gemeinde (Abs. 1)	Innere Organisation der Gemeindeverwaltung, (Abs. 5 Nr. 1) Kommunalen Abgaben (Abs. 5 Nr. 3)	

			Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist (Abs. 5 S. 2)	
Rheinland-Pfalz	§ 17a GemO RhPf	Angelegenheiten der Gemeinde (Abs.1)	Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (Abs. 2 Nr. 1) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, (Abs. 2 Nr. 2)	
Saarland	§ 21a KSVG	Anstelle des Gemeinderats über Angelegenheiten der Gemeinde (Abs. 1)	Angelegenheiten, für die der Gemeinderat keine gesetzliche Zuständigkeit hat, (Abs.4 Nr.8) Innere Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 4 Nr. 1) Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist (Abs. 4 Nr. 10)	
Sachsen	§ 24, 25 Sächs GemO	Gemeindeangelegenheiten in der Zuständigkeit des Gemeinderats (Abs. 1)	Weisungsaufgaben (Abs. 2 Nr. 1) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 2 Nr. 2)	
Sachsen-Anhalt	§ 26 KVG LSA	Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommune mit Entscheidungszuständigkeit der Vertretung (Abs. 2)	die innere Organisation der Verwaltung der Kommune, (Abs. 2 Nr. 1)	§ 44 GO LSA Rechtsstellung und Aufgaben des Gemeinderates § 63 GO LSA Aufgaben in der Gemeindeverwaltung
Schleswig-Holstein	§ 16g GO SH	Selbstverwaltungsaufgaben	Angelegenheiten, die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (Abs. 2Nr. 2) <i>Sind nicht generell alle der Gemeindevertretung vorbehaltenen aufgaben, sondern nur die von § 28 S. 1 Nr. 1 GO erfassten Beschlüsse wie Wahl des BM nach § 52 GO</i>	

			die innere Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 2 Nr. 8)	
Thüringen	§ 11 ThürEBBG	eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (Abs. 1)	unzulässig sind Aufgaben die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (Abs. 3 Nr. 2 ThürEBBG)	

3.1.1.9 Fazit

Die Implementierung und Durchsetzung von Superblocks durch Bürgerbegehren/Bürgerentscheide stehen vor verschiedenen Herausforderungen. Einige der Maßnahmen der ESu zur Umsetzung eines Superblocks basieren zunächst auch auf Maßnahmen gemäß der StVO.

Die Umsetzung von Maßnahmen gemäß der StVO fällt in den übertragenen Wirkungskreis und ist nicht Bestandteil der Selbstverwaltungskompetenz der Gemeinde. Es besteht Uneinigkeit darüber, ob Maßnahmen gemäß der StVO als Grundsatzentscheidung überhaupt zulässig sind, oder ob sie nur dann zulässig sind, wenn sie eine straßenrechtliche Maßnahme ergänzen.

Sofern die Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde allein der Kennzeichnung dienen (zB. bei einer Fußgängerzone), beruht die Maßnahme auf einer planerischen Entscheidung der Gemeinde (Teileinziehung), welche in die Verbandskompetenz der Gemeinde fällt und damit einem Bürgerbegehren grundsätzlich zugänglich ist. Der Umstand, dass die Kennzeichnung sich außerhalb der Kompetenz der Gemeinde befindet, ist in den meisten Bundesländern unschädlich. Besonders strenge Regeln hinsichtlich der Verbands- und Organkompetenz gelten vor allem in Baden-Württemberg. Hier kann es ratsam sein, auf Benennung von Maßnahmen nach der StVO zu verzichten.

Selbst wenn Maßnahmen gemäß der StVO Gegenstand eines Bürgerbegehrens wären, ist fraglich, ob die Gemeinde diese rechtlich durchführen könnte. Die derzeitige Rechtslage stellt hohe Anforderungen an die Errichtung von Sperrpfosten, Zebrastreifen, Einbahnstraßen und das Parkraummanagement. Das einzelfallspezifische Begründungserfordernis einer jeden straßenverkehrsrechtlichen Beschränkung kann die Formulierung als Grundsatzfrage erschweren, so dass bei den Bürger*innen nicht der Eindruck entsteht, dass solche Maßnahmen zur Bevorzugung des Umweltverbundes angeordnet werden können. Es ist daher ratsam, in die Formulierung der Frage aufzunehmen, dass die Einführung nach Einzelfallprüfung zu erfolgen hat, jedoch dort einzuführen ist, wo es erforderlich ist. In der Begründung kann bereits auf besondere Belästigungen oder Gefahren hingewiesen werden.

Darüber hinaus ist die Zuständigkeit der Gemeindevertretung fraglich. Anordnungen gemäß der StVO - als Weisungsaufgabe - werden in der Regel dem Bürgermeister übertragen. Die Gemeindevertretung kann auch bestimmte Aufgabenbereiche (wie Tiefbau usw.) dem Bürgermeister übertragen haben. In solchen Fällen kann die Gemeindevertretung nur innerhalb ihrer Richtlinienkompetenz Grundsatzentscheidungen treffen oder müsste die Angelegenheit per Beschluss oder Änderung der Hauptsatzung (zur Entscheidung in der einzelnen Sache) zurückholen. Möglicherweise ist hierfür ein separates Bürgerbegehren zu diesem Thema erforderlich.

Des Weiteren handelt es sich bei den meisten Maßnahmen um Abwägungsentscheidungen, bei denen sicherzustellen ist, dass das jeweils gesetzlich vorgeschriebene Verfahren eingehalten wird. Komplexe Abwägungsentscheidungen können dagegen gar nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

Die Zulässigkeit eines solchen umfangreichen und komplexen Gegenstandes ist nicht einheitlich festgeschrieben und kann nicht allgemein bejaht werden. In einigen Bundesländern, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg, wurden bisher keine Angelegenheiten der StVO oder Angelegenheiten der Organkompetenz des Bürgermeisters als Gegenstand eines Bürgerbegehrens zugelassen. Andere Gemeinden zeigen sich hingegen etwas offener, wie das zulässige Begehren in Göttingen verdeutlicht. Die Rechtsauffassung einer Gemeindevertretung oder des zuständigen Verwaltungsgerichts ist in einzelnen Fällen schwer vorherzusagen. Die Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen als Grundsatzentscheidung oder bezüglich bestimmter Straßen, insbesondere gemäß der StVO, stellt eine weitere Hürde dar. Unproblematischer gestalten sich Grundsatzentscheidungen zu Maßnahmen nach den Landesstraßengesetzen, da hier sowohl die Verbands- als auch Organkompetenz gewahrt wurde (Optimierung der Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur, Abschleifen des Kopfsteinpflasters, etc.) Hier sind allerdings die Anforderungen an die Fragestellung durch das Bestimmtheitsgebot zu beachten. Hierzu im folgenden Abschnitt mehr.

3.1.2 Einleitungsverfahren

Nach den Gemeindeordnungen ist die Einleitung eines Bürgerbegehrens /-entscheidens an bestimmte formale Voraussetzungen gekoppelt.

3.1.2.1 Schriftform

Die Schriftform ist in allen Gemeindeordnungen und Kreisordnungen vorgesehen. Dabei ist die eigenhändige Unterschrift der den Antrag stellenden und der das Begehren unterstützenden Bürger*innen nach § 126 BGB erforderlich.

3.1.2.2 Anforderungen an die Fragestellung

Zudem werden bestimmte Anforderungen an die Fragestellung gestellt.

3.1.2.2.1 Allgemeine Anforderungen an die Fragestellung

Zunächst muss dem unterzeichnenden Bürger*innen bewusst sein, dass es sich um ein Bürgerbegehren handelt. Die geschieht am ehesten, wenn auf dem Antrag der Begriff „Bürgerbegehren“ mit der entsprechenden landesrechtlichen Norm genannt wird.¹⁴⁵ Andernfalls besteht eine Verwechslungsgefahr mit einer Petition.¹⁴⁶

Die Fragestellung muss so formuliert sein, dass sie eindeutig mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten ist. Das Unterschriftenblatt darf nicht bereits mit einer Ja- / Nein-Antwortalternative zum Ankreuzen vorgesehen sein, oder die Unterzeichner mit einer Formulierung „Ja ich bin für...“ festlegen. Dies führt zur Ungültigkeit des Begehrens, da der Antrag des Bürgerbegehrens allein darauf gerichtet ist, einen Bürgerentscheid zu einer bestimmten Frage durchzuführen.

¹⁴⁵ Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in BaWü, S.111

¹⁴⁶ BayVG, BayVBl.1997, 276 (277).

Der Bürgerentscheid ersetzt den Gemeinderatsbeschluss, weshalb die Frageformulierung nicht so formuliert werden darf, dass der Gemeinderat etwas beschließen soll.

Die Fragestellung muss in jeder Hinsicht rein sachlich sein. Wertende Elemente („vorschneller Verkauf“) sind dabei unzulässig.

Alternativen „Sind Sie dafür, dass X oder Y“ führen zu Unklarheit über das abgestimmte Ergebnis und damit zur Unzulässigkeit.

Bei komplexen, aber inhaltlich zusammenhängenden Themen sind auch Bürgerentscheide zur Fragestellung „Stimmen Sie folgendem Antrag zu?“ möglich, dem ein Antragstext mit zahlreichen Unterpunkten folgen kann. Was für den Gemeinderat möglich ist, lässt sich auch in einem Bürgerbegehren umsetzen. Allerdings sind komplexe Antragsvorlagen deutlich schwieriger zulässig umzusetzen und eignen sich daher weniger für Bürgerbegehren.

Sind Gemeinden nicht allein oder abschließend entscheidungsbefugt, ist darauf Acht zu geben, dass die Fragestellung als keine allgemeine Meinungsumfrage formuliert ist. Zudem ist die Frage so zu formulieren, dass der Gegenstand des Begehrens sich nur im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats befindet. Beispiele sind Fragen wie: „Sind Sie dafür, dass sich die Gemeinde mit allen rechtlich zulässigen Mitteln dafür einsetzt...?“ oder „Sind Sie für eine Grundsatzentscheidung der Stadt, sich dafür einzusetzen und alles rechtlich Mögliche dafür zu tun, dass...?“.

Die Frage ist am besten so zu formulieren, dass die Unterstützer*innen mit „Ja“ antworten und die Antragsgegner*innen mit „Nein“ antworten können.¹⁴⁷ Eine eindeutige Vorgabe hierzu wurde allein in Niedersachsen getroffen, vgl. § 32 Absatz 3 Satz 1 NKomVG. Die Rechtsprechung und Literatur vertreten hinsichtlich der rechtlichen Bundesländer unterschiedliche Auffassungen.¹⁴⁸

3.1.2.2.2 Bestimmtheitsgebot

Wird das Bürgerbegehren zugelassen, entscheiden die Bürger*innen im Wege des Bürgerentscheids unmittelbar anstelle des zuständigen Gemeinderats. Aufgrund dieser Rechtsfolge ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens von grundlegender Bedeutung. Die mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage muss sich aus dem Bürgerbegehren unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lassen.¹⁴⁹ In erster Linie kommt es darauf an, wie die **Unterzeichner*innen des Bürgerbegehrens den Text** verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass sie bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Bürger*innen müssen sie schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben.¹⁵⁰ Auch das Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens ist relevant.¹⁵¹

Es ist nur der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichner*innen verstanden werden konnte und

¹⁴⁷ Bürgerhandbuch Mehr Demokratie BAWÜ, S.37 ff.

¹⁴⁸ VG Karlsruhe, VBIBW 1992, 481 (482 f.), VG Hannover NdsVBl. 2001, 101 (102). Befürworter haben mit „Ja“ zu stimmen.

¹⁴⁹ VGH Mannheim, Beschl. 13.06.2018 – 1 S 1132/ 18, juris Rn. 14

¹⁵⁰ VG Karlsruhe, Beschl. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 32; VG Sigmaringen, Beschl. v. 14.02.2017 – 2 K 178/17, juris Rn. 35; Beschl. v. 08.05.2018 – 9 K 2491/18, juris Rn. 41; Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 73 m.w.N.

¹⁵¹ VGH Mannheim, Beschl. v. 19.12.2016 – 1 S 1883/16, juris Rn. 27 m.w.N.

musste.¹⁵² Da bei den Bürger*innen keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse vorausgesetzt werden können, dürfen weder an die Formulierung noch an die äußere Form eines Bürgerbegehrens keine übertriebenen formalen Anforderungen gestellt werden.¹⁵³

Die Fragestellung ist nicht mehr hinreichend bestimmt, wenn sie keine konkrete Sachentscheidung betrifft, sondern nur eine unverbindliche Meinungsäußerung oder Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beinhaltet. Es muss ausgeschlossen sein, dass das Bürgerbegehren nur wegen der Möglichkeit verschiedener Deutungsmöglichkeiten und nicht wegen des eigentlich verfolgten Zieles seine Unterstützung gefunden hat. Die Fragestellung muss daher widerspruchsfrei, in allen Teilen nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Ein Bürgerentscheid dient auch nicht dazu, unverbindliche Meinungsumfragen zur Ermittlung des Bürgerwillens zu kommunalpolitischen Fragestellungen abzuhalten oder eine politische Signalwirkung herbeizuführen. Auch eine resolutionsartige Meinungskundgabe kann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.¹⁵⁴

Unzulässig sind auch Bürgerbegehren, mit denen zwar ein notwendiger Schritt zur Erreichung des angestrebten Ziels, der Schritt aber nicht ausreicht, um das Ziel zu erreichen. Ebenso unzulässig sind Begehren, mit denen der Gemeindevertretung lediglich eine Vorgabe (politischer Druck) zu einer bestimmten Entscheidung gemacht werden soll.¹⁵⁵ Die Fragestellung muss auf eine konkrete Sachentscheidung des zuständigen Gemeindeorgans gerichtet sein. Richtet sich beispielsweise ein Begehren gegen die Schließung eines Schwimmbades genügt es nicht, das Begehren darauf zu richten den Beschluss der Gemeindevertretung aufzuheben, sondern vielmehr auf die Sanierung des Bades, die Einstellung notwendiger Gelder in den Haushalt und das Bad nach der Sanierung wiederzueröffnen. Denn nur so ist die Angelegenheit abschließend beschlossen.¹⁵⁶ Nach einer Entscheidung des OVG Münster reicht es nicht aus, wenn gefragt wird „Soll die Stadt/Gemeinde ihr (Verkehrs-)konzept weitentwickelt werden, dass ...“ bestimmte Maßnahmen durchgeführt werden. Der Bürgerentscheid hat danach nicht die Fortschreibung des jeweiligen Verkehrskonzept zur Folge, sondern legt dem Rat lediglich die Entscheidung dazu auf. Da ein Bürgerentscheid darauf gerichtet ist, dass die Bürger*innen anstatt des Rats eine abschließende Entscheidung treffen und nicht dem Rat für eine von ihm zu treffende abschließende Entscheidungen Vorgaben macht. Mit dem Verbot soll verhindert werden, dass aus einem Problembereich lediglich unselbstständige Einzelfragen zur Entscheidung gestellt und damit keine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems nicht in den Blick genommen wird.¹⁵⁷

Dahingegen können Grundsatzentscheidungen Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, wenn zur Umsetzung des Bürgerentscheids **nicht nur der Vollzug durch die/den Bürgermeister*in erforderlich ist**, sondern die durch einen Bürgerentscheid getroffene Grundsatzentscheidung **durch Detailregelung des Gemeinderats** ausgefüllt werden muss.

¹⁵² VGH München, Beschl. v. 25.06.2012 – 4 CE 12.1224, juris Rn. 27; VG Karlsruhe, Beschl. v. 19.10.2012 – 5 K 1969/12, juris Rn. 42

¹⁵³ VGH Mannheim, Beschl. Vom 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris RN. 14 m.w.N.

¹⁵⁴ VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 76 mit Verweis auf VGH München, Beschl. v. 22.03.1999 – 4 ZB 98.1352, NVwZ-RR 1999, 599 f.; OVG Münster, Urt. v. 23.04.2002 – 15 A 5594/08, NVwZ-RR 2002, 766 f.

¹⁵⁵ OVG Münster NVwZ-RR 1999, 136

¹⁵⁶ OVG des Saarlandes, LKRZ 2008, 356

¹⁵⁷ OVG Münster, 2008, 636

Besonders streng erscheinen wieder die Gemeindevertretungen in **Baden-Württemberg**, wie der Radentscheid in Heidelberg zeigt, der ebenfalls als unzulässig befunden wurde. Konkret fehlte dem Bürgerbegehren "die Bestimmtheit der formulierten Ziele". Das Bündnis hatte unter anderem gefordert, ein durchgängiges und sicheres Netz für den Alltags-Radverkehr auszubauen, gefährliche Kreuzungen sicherer zu machen, sichere und saubere Familienmobilität zu fördern und 8.000 Fahrradabstellplätze einzurichten. Dennoch wurde ein Weg gefunden, wie die Forderungen in die Zukunft übertragen und größtenteils im Rahmen der Radverkehrsstrategie 2030 umgesetzt werden könnten. Diese Forderungen sollen auch in den Verkehrsentwicklungsplan (VEP) und das Konzept "Lebendige Verkehrsberuhigte Bereiche" integriert werden, nach intensiven Gesprächen zwischen der Initiative "Radentscheid" und der Umwelt-, Klima- und Mobilitätsbürgermeisterin.¹⁵⁸ Der vormals bereits erwähnte unzulässige Antrag auf die Durchführung eines Bürgerentscheids in **Karlsruhe** wurde ebenfalls als zu nicht konkret genug erklärt (mehr programmatische unzulässige Fragestellungen). Die Initiative widersprach, da an ein Bürgerbegehren nicht höhere Anforderung als an einen gewöhnlichen Gemeinderatsbeschluss gestellt werden dürfen. Schließlich wurden einige Ziele in dem Rechtsgutachten von Dolde, Porsch, Hangst zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart für zu unbestimmt erklärt.

Ein Beispiel für eine ausreichend bestimmte Zielbestimmung: *Sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr: Die Stadt Stuttgart schafft an Straßen ihrer Baulast mit Geschwindigkeiten über 30 km/h Radverkehrsanlagen, die vom Fuß- und Kraftfahrzeugverkehr baulich getrennt sind. Dies setzt die Stadt jährlich an mindestens 15 km Straße um. Als Mindestmaße sind die in den für die Radverkehrsanlagen gültigen Regelwerken genannten Regelbreiten zuzüglich der jeweiligen Sicherheitstrennstreifen vorzusehen.*

Die Bestimmtheit ergibt sich aus den eindeutigen quantitativen und zeitlichen Vorgaben an die die Straßen in Baulast der Stadt Stuttgart mit Geschwindigkeit über 30 km/h Radverkehrsanlagen zu schaffen, die vom Fuß- und KfZ-Verkehr baulich zu trennen sind. Außerdem wird durch den Verweis auf die Baulast für die Straßen erkennbar, dass die Straßenbaulast gemeint ist, welche in dem Straßengesetz definiert ist (Unterhaltung und Bau an den Straßen).¹⁵⁹

Es empfiehlt sich auf Verkehrskonzepte Bezug zu nehmen oder Begrifflichkeiten, die in Gesetzen konkretisiert werden, zu verwenden, um eine hinreichende Konkretisierung der Begriffe sicherzustellen.¹⁶⁰ Sofern Maßnahmen nach der StVO als Gegenstand eines Bürgerbegehrens nicht zulässig sind, ist die Zielbestimmung so zu formulieren, dass sich die Maßnahme dem Straßenrecht zuordnen lässt (Teileinziehung zum Ausschluss des KfZ-Verkehrs).

3.1.2.2.3 Kopplungsverbot

Dem Kopplungsverbot kann die Verbindung mehrerer Fragestellungen unterfallen.

Nach der Rechtsprechung des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs zu Volksbegehren folgt aus Art. 7 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 2 Absatz 1 BayVerfG, dass eine Zusammenfassung mehrerer Teilfragen

¹⁵⁸ <https://www.heidelberg24.de/heidelberg/heidelberg-radentscheid-buergerbegehren-fahrrad-initiative-unzulaessig-schmidt-lamontain-91557393.html>

¹⁵⁹ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S.29f.

¹⁶⁰ Dolde, Porsch, Hangst in dem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, S.30

nur dann zulässig ist, wenn die Fragestellung nach der objektiven Beurteilung „innerlich eng“ zusammenhängen, das heißt, eine Einheit der Materie bilden.¹⁶¹ Nach dieser Entscheidung läuft es dem Mitwirkungsrecht in Art. 7 Absatz 2 BV und dem in Art. 2 Absatz 2 Satz 2 BV verankerten demokratischen Prinzip zuwider, wenn sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Aus den beiden Vorschriften folgt also das Verbot der Kopplung nicht zusammenhängender Materien. Denn dort wird den Bürger*innen ein Grundrecht auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren garantiert, woraus folgt, dass den Bürger*innen bei der Abstimmung ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit zugesprochen werden muss, sowie der Wille des Einzelnen so differenziert wie möglich zur Geltung gebracht werden sollte. Dies ist nicht möglich, wenn die Bürger*innen mehrere unzusammenhängende Regelungsvorschläge eines Volksbegehrens zusammenentscheiden muss.

Der Bayrische Verwaltungsgerichtshof hat dies in seinem Urteil vom 25. Juli 2007 auch für Bürgerbegehren übernommen¹⁶². Kein enger Zusammenhang bei Verkehrsprojekten kann angenommen werden, wenn die verschiedenen **Maßnahmen historisch, stadtplanerisch sowie haushaltsplanerisch unabhängig voneinander entwickelt** worden sind, wenn jede Maßnahme für sich eine **eigene verkehrliche Wirksamkeit** enthält und sich **jeweils unabhängig vom anderen Projekt realisieren lässt**. Insbesondere das Zusammenspannen von einem populären und unpopulären Anliegen birgt eine Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens.

Ob das Kopplungsverbot beachtet, wurde, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Entscheidend ist, ob die Teilfragen nach objektiver Beurteilung innerlich eng miteinander zusammenhängen und eine einheitlich abgrenzbare Materie bilden. Sie muss so eng miteinander verwoben sein, dass über den Bereich nicht mehr getrennt abgestimmt werden kann. Kann ohne weiteres in getrennten Bürgerentscheiden abgestimmt werden, liegt kein innerer enger Zusammenhang vor. Nicht ausreichend ist eine Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm. Der innere Zusammenhang besteht, wenn die Maßnahme nicht verkehrswirksam oder sinnlos wäre, wenn nicht zugleich die andere Frage ausgeführt würde.

Ein Kopplungsverbot gibt es vor allem in der bayrischen, sowie in der niedersächsischen Rechtsprechung.¹⁶³ In der baden-württembergischen Rechtsprechung beispielsweise lässt sich hierzu nichts finden. Auch die Gemeindeordnungen schließen die Möglichkeit der Verbindung mehrerer Sachthemen zu einem Bürgerbegehren in der Form von Mehrfachfragen oder einem „Huckepack-Verfahren“ nicht aus.¹⁶⁴ Nach der strengeren bayrischen Rechtsprechung sind die Zusammenfassung mehrerer Teilfragen oder Maßnahmen nicht von vornherein unzulässig. Sondern verbietet nur die Kopplung sachlich nicht zusammenhängender Materien in derselben Fragestellung.

Es empfiehlt sich, eine einzelne Frage zu stellen: *„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde/ Stadt ... die folgenden Ziele umsetzt? (Anschließend Tabelle zu den durchführbaren Zielen aus der ESu)“*. Dazu sind die einzelnen Ziele der ESu hinreichend bestimmt auszuformulieren. In der Begründung kann auf die

¹⁶¹ BayVGH vom 25.7.2000 Az.: 4 BV 06.1438; BayVGH, Urt. vom 10.12.1997 - 4 B 97.89-93, BayVBl 1998 242/243; Urt. vom 8.5.2006 - 4 BV 05.756, BayVBl 2006, 534/535;

¹⁶² Bayrischer VGH, Urteil vom 25. Juli 2007 Az 4 BV 06.1438

¹⁶³ OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 - 10 ME 204/08, BeckRS 2008, 38675

¹⁶⁴ Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, 2013, § 21 GemO Rn. 7)

Bündelung der einzelnen Themen eingegangen werden und der enge inhaltliche Zusammenhang dargestellt werden.

Der Bereich, in dem die jeweiligen Maßnahmen durchgesetzt werden sollen, kann dabei konkretisiert werden (durch Nennung eines bestimmten Viertels, bestimmter Straßen, Einzeichnung des Bereichs auf einer Karte). Eine Mehrfachfrage in der Form der Verbindung mehrerer Abstimmungsfragen in derselben Abstimmung lässt sich so vermeiden. Die zur Abstimmung gestellten Ziele aus der ESu betreffen eine sachlich zusammenhängende Materie. Sie richten sich auf den Ausschluss des Durchgangsverkehrs und Optimierung des Straßenraums für den Umweltverbund. Ein Verstoß gegen das Kopplungsverbot ist hierbei nicht zu erwarten.

3.1.2.2.4 Änderungen der Fragestellung im Laufe der Unterschriftensammlung
Innerhalb des Unterschriftensammlungszeitraumes kann es sein, dass sich die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Fragestellung teilweise aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen erledigt hat oder aus anderen wichtigen Gründen eine Änderung der Fragestellung erfolgen muss. Eine rein formal orientierte Schlussfolgerung wäre, dass nun die Unterschriftensammlung von neu begonnen werden muss. Jedoch verdeutlicht die Anzahl an Unterschriften, dass ein hohes politisches Interesse an der unmittelbaren Abstimmung durch die Stimmbürgerschaft selbst besteht. Weshalb nicht jede Änderung zu einer Unzulässigkeit des Begehrens führt.

Redaktionelle Änderungen aufgrund Rechtschreibfehler, Rechenfehler und anderer offener Ungenauigkeiten haben keine Auswirkung auf die Zulässigkeit des Begehrens.¹⁶⁵ Solche Berichtigungen sind ebenso im Verfahrensrecht als auch im Prozessrecht bekannt.¹⁶⁶ Solche Fehler dürfen zur Behebung von Unklarheiten und Zweifeln korrigiert werden.¹⁶⁷

Problematischer sind dagegen inhaltliche Änderungen des Begehrens. Kernvoraussetzung ist, dass die Änderung dem Willen der unterzeichnenden Bürger*innen entspricht. Die inhaltlichen Änderungen können sich nur im Rahmen bewegen, in dem sich das ursprüngliche Begehren befand. Ein „Mehr“ an Abstimmungsgegenstand ist dahingegen unzulässig und erfordert zwingend ein neues Bürgerbegehren. Der durch die Unterzeichnung des konkreten Begehrens manifestierte Wille darf nicht verfälscht werden und soll eine missbräuchliche Verwendung der Unterstützung des Bürgerbegehrens verhindern. Die Grenze einer inhaltlichen Änderung lässt sich auf enge Ausnahmefälle beschränken. Eine ausdrückliche Änderungsbefugnis ist dabei entbehrlich. Die Notwendigkeit einer inhaltlichen Änderung ergibt sich insbesondere dann, wenn sich ein Teil der Fragestellung im Laufe des Verfahrens tatsächlich oder rechtlich aufgehoben hat und der Streichung ein selbstständig sinnvoller Entscheidungskern verbleibt.¹⁶⁸

3.1.2.3 Begründung

Das Bürgerbegehren muss eine von der Fragestellung getrennt aufgeführte Begründung enthalten. Das Unterschriftenformular muss bereits einen kurzen Text enthalten mit der Einleitung „Begründung: ...“.

Die Begründung erfüllt die Informationsfunktion, die potenziellen Unterzeichner müssen über den Sachverhalt und die Argumente der Initiator*innen unterrichtet werden, damit Klarheit darüber

¹⁶⁵ BayVG, Bay VBl. 2008, 241 (242)

¹⁶⁶ Vgl. zB. § 42 LVwVfG

¹⁶⁷ Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in BaWü, S.132f.

¹⁶⁸ BayVG, BayVBl.2001, 565 (566), 2008, 241 (242)

besteht, worüber abgestimmt wird.¹⁶⁹ Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Begründung zutreffend ist und die Gründe für das Begehren deutlich zum Ausdruck kommen. An die Begründung sind keine zu hohen Anforderungen zu stellen.¹⁷⁰ Dennoch scheitern Bürgerbegehren immer wieder an einer mangelnden Begründung. Eine Täuschungsabsicht der Initiatoren muss dabei nicht vorliegen. Dennoch kann eine falsche Tatsachenbehauptungen vorliegen. Eine Bürgerinitiative hatte in der Begründung ihres Begehrens von der Fällung von 74 Bäumen gesprochen, obwohl es sich um 68 Bäume und sechs Büsche handelte. Bei der Formulierung ist somit darauf zu achten, dass keine unnötigen Tatsachenbehauptung angegeben werden, die gegeben falls falsch sind. Es ist vorteilhaft bei Formulierungen in der Begründung im Bereich des Meinens und Schätzens zu bleiben. Oft genügt es lediglich, die große Bedeutung einer Angelegenheit zu begründen. Grundsätzlich darf die Begründung für das Begehren werben und daher dahingehende Wertungen, Erwartungen und Schlussfolgerungen zum Ausdruck bringen. Allerdings sollte die Begründung sachlich bleiben und Polemik oder Angriffe vermeiden.¹⁷¹

3.1.2.4 Vertreter des Bürgerbegehrens

Die das Bürgerbegehren vertretenden Personen müssen geschäfts- und prozessfähig sein. Es muss sich dazu um natürliche Personen handeln. Die Zahl der Vertreter*innen variiert je nach Bundesland. Sie müssen ausdrücklich auf der Antrags-/ Unterschriftenliste benannt werden. Der Wille der antragsstellenden Bürger*innen muss sich nicht nur nachweislich auf die Fragestellung und Begründung beziehen, sondern auch auf die Benennung der Stellvertreter*innen des Begehrens, weshalb die Vertretungsberechtigten Personen auch in dieser Funktion auf den Listen erkennbar sein müssen.¹⁷²

3.1.2.5 Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren

Damit ein Bürgerentscheid zugelassen wird, muss je nach Bundesland ein bestimmtes Unterschriftenquorum erreicht werden.¹⁷³

Bundesland	Quorum
Baden-Württemberg	4,5-7 %
Bayern	3-10 %
Berlin (Bezirke)	3 %
Brandenburg	10 %
Bremen (Stadt)	5 %
Stadt Bremerhaven	5 %
Hamburg	2-3 %
Hessen	3-10 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,5-10 %
Niedersachsen	3-10%

¹⁶⁹ OVG NW, NVwZ-RR 2002, 766 (767); OVG SH, NVwZ-RR 2007, 478 (479 f.); VG Stuttgart, VBIBW 2009, 432 (438) = BeckRS 2009, 38864; VG Kassel, LKRZ 2013, 203 (207).

¹⁷⁰ VGH BW, VBIBW 2011, 388 (389) = NVwZ-RR 2011, 615 Ls.; VGH BW, NZBau 2013, 724 = VBIBW 2014, 141 (142).

¹⁷¹ Bürgerhandbuch Mehr Demokratie BAWÜ, S.47f.

¹⁷² Neumann, Handbuch der kommunalen Wissenschaft, S. 369

¹⁷³ Übersicht Verfahren 2020 – Mehr Demokratie

Nordrhein-Westfalen	3-5 %
Rheinland-Pfalz	5-6 %
Saarland	5-15 %
Sachsen	5-10%
Sachsen-Anhalt	4,5-10 %
Schleswig-Holstein	4-10 %
Thüringen	4,5-7 %

3.1.2.6 Einreichungsfrist

Richtet sich ein Bürgerbegehren **nicht gegen einen Beschluss**, so ist **keine Einreichungspflicht** zu beachten.

Ein Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss, wenn die Zielrichtung des Bürgerbegehrens objektiv in irgendeiner Art von Widerspruch zu einem bereits bekannt gegebenen Gemeinderatsbeschlusses steht. Also, wenn dieses nach seiner Zielsetzung auf eine Korrektur des Beschlusses ausgerichtet ist. Damit ist keine uneingeschränkte Aufhebung notwendig, sondern nur das Anstreben einer wesentlich anderen als von der Gemeindevertretung beschlossenen Lösung.¹⁷⁴ Schwierig kann es sich gestalten, wenn ein solcher Beschluss sehr lange zurückliegt, so dass dieser unbekannt ist. Hier rät es sich vor Beginn der Unterschriftensammlung einen Austausch mit dem Bürgermeister / der Gemeindeverwaltung zu suchen.

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss dieser innerhalb einer bestimmten Frist nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden. Die Frist variiert nach Bundesland.¹⁷⁵

Bundesland	Frist
Baden-Württemberg	3 Monate (§ 21 Abs. 3 S. 2 GO BW)
Bayern	-
Berlin (Bezirke)	-
Brandenburg	8 Wochen (§ 15 Abs. 1 S. 3 BbgKVerf)
Bremen (Stadt)	-
Stadt Bremerhaven	3 Monate (§ 16 Abs. 2 S. 3 VerfBrhv)
Hamburg	-
Hessen	8 Wochen (§ 8b Abs. 3 S. 1 HGO)
Mecklenburg-Vorpommern	6 Wochen (§ 20 Abs. 4 KV MV)

¹⁷⁴ Bürgerhandbuch Mehr Demokratie BAWÜ, S. 24; Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 14.11.1983.

¹⁷⁵ Vgl. Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn.770

Niedersachsen	3 Monate (§ 32 Abs. 5 S. 5 NKomVerf)
Nordrhein-Westfalen	6 Wochen (§ 26 Abs. 3 GO NRW)
Rheinland-Pfalz	4 Monate (§ 17a Abs. 3 S. 1 GO)
Saarland	2 Monate (§ 21a II 1 KSVG), <i>Frist beginnt mit Beschlussfassung</i>
Sachsen	3 Monate (§ 25 Abs. 3 S. 3 Sächs GO)
Sachsen-Anhalt	2 Monate (§ 26 Abs. 5 S. 2 KVG LSA)
Schleswig-Holstein	3 Monate (§ 16 Abs. 3 GO SH)
Thüringen	4 Wochen (§ 17 Thür KO i. V. m. § 12 Abs. 2 ThürEBBG)

3.1.2.7 Kostendeckungsvorschlag

Jede Unterschriftenliste eines Bürgerbegehrens muss eine Kostenschätzung beinhalten. Diese sind in einigen Bundesländer durch die Bürgerinitiative vorzunehmen. Dadurch sollen die Bürger*innen verantwortungsvoll entscheiden können, d. h. auch mit dem Blick auf finanzielle Auswirkungen des Begehrens. Der Verzicht auf einen Kostendeckungsvorschlag in Bayern ist verfassungsgerichtlich gebilligt worden.¹⁷⁶ In Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz¹⁷⁷- in Berlin wird die Kostenschätzung von der Verwaltung vorgenommen.¹⁷⁸ Haben die Initiator*innen des Bürgerbegehrens eine abweichende Einschätzung der Kosten, kann diese den Unterzeichner*innen in der Begründung mitgeteilt werden.¹⁷⁹ Zur Vermeidung einer drohenden Überforderung der Bürger*innen, die regelmäßig nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen, genügen nach der Rechtsprechung eine überschlägige, schlüssige und damit nachvollziehbare Kostenschätzung sowie ein entsprechender Vorschlag zur Deckung der Kosten der angestrebten Maßnahme. Folgekosten der Maßnahme als solcher sind auch einzubeziehen. Sofern keine Kosten entstehen, ist kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich. Jedoch sollte dies auf dem Unterschriftenformular vermerkt werden. Hier sollte unbedingt Rücksprache mit den Bürgermeister*innen gehalten werden, um sicher zu gehen, dass nach allen Auffassungen keine Kosten entstehen.

Der Kostendeckungsvorschlag auf dem Unterschriftenblatt besteht aus zwei unverzichtbaren Elementen. Erstens der Nennung einer konkreten und begründeten Zahl, welche Kosten durch die im Bürgerbegehren verlangten Maßnahme entstehen werden. Zweitens ein durchführbarer Vorschlag

¹⁷⁶ BayVerfGH, NVwZ-RR 1998, 82 (87)

¹⁷⁷ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 771

¹⁷⁸ vgl. § 15 I 2 BbgKVerf, § 16 g III GO SH, § 26 II 5 GO NRW, § 45 IV2, VI 1 BezVerwG Bln, § 32 IV 1 NKomVG, § 17a VI 2 GO RhPf;

¹⁷⁹ MehrDemokratie, Leitfaden Schleswig-Holstein, S.7

zur Gegenfinanzierung dieser konkreten Kosten. Für den Deckungsvorschlag kann aufgeführt werden:¹⁸⁰

- Konkret benannte Einsparungen und / oder Umschichtung im Haushaltsplan der Gemeinde
- Zurückstellung oder Verschiebung einer konkret benannten schon beschlossenen anderen Maßnahme auf zukünftige Haushaltsjahre, zugunsten der verlangten Maßnahme;
- Erhöhung der Einnahmen durch konkret benannte und realisierbare Zuschüsse öffentlich-rechtlicher Institutionen (insbes. EU, Bund, Land, Landkreis);
- Verbesserung der Einnahmen durch Erhöhung von konkret benannten Steuern, Gebühren, Abgaben, Beiträgen oder Entgelten;
- Kreditaufnahmen für Investierende (soweit noch Spielräume im Rahmen eines genehmigungsfähigen Haushalts vorhanden sind);
- Entnahme von Finanzmitteln aus der Rücklage der Gemeinde (soweit vorhanden);
- Erledigung durch – konkret benanntes – schon vorhandenes, aber noch nicht ausgelastetes Personal (sehr unwahrscheinlich) ;
- realisierbares bürgerschaftliches Engagement oder Spenden.

Zur Durchführbarkeit des Kostendeckungsvorschlages gehört es auch, dass er mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung vereinbar sein muss, wobei jedoch ein weiter Ermessensspielraum besteht. Um einen zulässigen Kostendeckungsvorschlag erstellen zu können, ist es ratsam die Hilfe der Gemeindeverwaltung in Anspruch zu nehmen. Die Gemeindeverwaltung ist in manchen Bundesländern sogar zur Auskunft verpflichtet.¹⁸¹

3.1.2.8 Stimmberechtigte

In den Gemeindeordnungen ist von Bürger*innen die Rede. Damit können nur Einwohnende mit Kommunalwahlrecht eine gültige Unterschrift abgeben. Andere Personen können zwar auch unterschreiben, deren Stimme gilt jedoch nicht. Dennoch kann diese Unterschrift einen symbolischen Wert haben.

Von großer Bedeutung ist vor allem die Leserlichkeit von Namen und Anschrift. Kann die Gemeindevertretung wegen Unleserlichkeit oder Unvollständigkeit die Unterschrift keiner im Einwohnermelderegister eingetragenen stimmberechtigten Person zuordnen, ist die Unterschrift ungültig. Unterzeichnende müssen persönlich und eigenhändig unterschreiben. Es ist nicht möglich, dass jemand anderes „im Auftrag“ der Stimmberechtigten unterschreibt. Schließlich ist noch ein Datum zur Unterschrift hinzuzufügen, dessen Fehlen zur Ungültigkeit der Unterschrift führen kann.¹⁸²

3.2 Zulässigkeitsentscheidung durch die Gemeinde

Nachdem ein Bürgerbegehren eingereicht wurde und bevor ein Bürgerentscheid erfolgen kann, hat in **Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt**¹⁸³ die Gemeindevertretung in der Regel über dessen

¹⁸⁰ Bürgerhandbuch Mehr Demokratie BAWÜ, S.54

¹⁸¹ § 21 III 5 GO BW, § 20 V 2 KV MV, § 26 III HS.2 KVG LSA;

¹⁸² Bürgerhandbuch Mehr Demokratie BAWÜ, S.73f.

¹⁸³ § 21 IV GO BW, Art. 18 a VIII GO BY, § 15 II Bbg KVerf, § 8b IV HGO, § § 26 VI GO NRW, § 17 a IV GO RhPf, § 21 a V KSGV, § 25 IV SächsGO, § 26 VI KVG

rechtliche Zulässigkeit zu befinden. Dagegen entscheiden in **Mecklenburg-Vorpommern** die Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde, in Schleswig-Holstein die Kommunalaufsichtsbehörde und in Thüringen die Gemeindevertretung durch Verwaltungsakt.¹⁸⁴ Die Entscheidung folgt durch einen Beschluss der Gemeindevertretung und ist eine reine Rechtsprüfung ohne Beurteilungs- oder Ermessenspielraum. Wird die Zulässigkeit des Begehrens abgelehnt, besteht die Möglichkeit, die Zulassung auf dem Rechtsweg zu erzwingen. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme beschließt.¹⁸⁵¹⁸⁶

3.3 Erforderliches Zustimmungsquorum nach Bundesland (Bürgerentscheid)

Kommt es zum Bürgerentscheid, sind nun Befürwortende und Gegner*innen zur Abgabe eines Votums aufgefordert. Damit der Bürgerentscheid erfolgreich ist, ist je nach Bundesland ein bestimmtes Quorum zu erreichen.

Bundesland	Zustimmungsquorum
Baden-Württemberg	20 %
Bayern	10-20 %
Berlin (Bezirke)	10 %
Brandenburg	25 %
Bremen (Stadt)	20 %
Stadt Bremerhaven	20 %
Hamburg	keines
Hessen	15-25 %
Mecklenburg-Vorpommern	25 %
Niedersachsen	20 %
Nordrhein-Westfalen	10-20 %
Rheinland-Pfalz	15 %
Saarland	30 %
Sachsen	25 %
Sachsen-Anhalt	20 %
Schleswig-Holstein	8-20 %
Thüringen	10-20 %

¹⁸⁴ § 20 VI MV KV, § 32 VI NKomV, § 16 g V GO Schl-H, § 17 KO ThürKO iVm. § 12 III ThürEBBG; Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 773

¹⁸⁵ Vgl. Art. 18 a Abs. 14 Bay. GO; §§ 21 Abs. 4 S. 3 GO BW; 15 Abs. 2 S. 6 Bbg. KVerf; 8 b Abs. 4 S. 3 Hess. GO; 20 Abs. 5 S. 5 KV MV – auch der Hauptausschuss; 32 Abs. 6 S. 5 Nds. KomVG; 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW; 17 a Abs. 5 GO RP; 21 a Abs. 5 S. 4 Saarl. KSVG; 24 Abs. 5 Sächs. GO; 27 Abs. 1 S. 3 KVG LSA; 16 g Abs. 5 S. 3 GO SH – auch der ggf. zuständige Ausschuss; 17 Thür. KO iVm 18 Abs. 4 Thür. EBBG.

¹⁸⁶ Vgl. Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn.773

3.4 Wirkung des Bürgerentscheids

Für den Vollzug des Bürgerentscheides gelten die gleichen Grundsätze wie für einen Beschluss der Gemeindevertretung. Die beschlossenen Maßnahmen sind – ggf. durch weitere Ausführungsbeschlüsse – in der Regel durch die/den Bürgermeister*in zu vollziehen. Ist aufgrund des Wortlautes des Bürgerentscheides unklar, welche Maßnahmen tatsächlich beschlossen worden sind, ist der Bürgerentscheid ggf. unter Heranziehung der Begründung des Bürgerbegehrens oder im Falle eines vom Gemeinderat initiierten Ratsbegehrens unter Rückgriff auf die Beschlussprotokolle und eventuell vor dem Bürgerentscheid herausgegebenen amtlichen Informationen auszulegen. Wie jeder Gemeinderatsbeschluss steht auch der Bürgerentscheid unter dem Vorbehalt seiner Finanzierbarkeit und haushaltsmäßigen Absicherung, die Gegenstand der Haushaltsberatung durch den Gemeinderat sind. Je konkreter ein Finanzierungsvorschlag im Bürgerentscheid, desto stärker die Bindung des Gemeinderats bei seiner haushaltsmäßigen Umsetzung.¹⁸⁷

Eine Besonderheit gibt es in Berlin. Dort können nach § 45 Absatz 1 Satz 2 und 3 BezVG Bln Angelegenheiten bezüglich des Bezirkshaushaltsplans und die Genehmigung über über- und außerplanmäßige Ausgaben, sowie solche bezüglich der Verwendung von Sondermitteln der BVV nach § 12 Absatz 2 Nr. 1 und 2 BezVG Bln ausschließlich mit empfehlender Wirkung beschlossen werden. Dies gilt auch für Bürgerentscheide zur Bauleitplanung (Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen, Landschaftsplänen und anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie naturschutzrechtlichen Veränderungsverboten, soweit nichts anderes gesetzlich bestimmt ist) nach § 12 Absatz 2 Nr. 4 BezVG Bln.

¹⁸⁷ Vgl. Thum Bürgerbegehren und -entscheid in Bayern, 13.13 Art.18a Abs. 13 GO, S. 2a, Lfg. 57

4 Einführung von Superblocks mittels einer Bürger-/Einwohnerversammlung

Fast alle Gemeindeordnungen sehen Bürger-/ Einwohnerversammlungen vor. Nur Hamburg und Bremen kennen dieses Instrument nicht.¹⁸⁸ In Bayern und Hessen ist das Format auf Gemeindebürger*innen beschränkt.¹⁸⁹ Während in den anderen Bundesländern ein auch Einwohner*innen inkludierendes Format vorsehen.¹⁹⁰ In Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen dienen diese Versammlungen ausdrücklich nur „zur Unterrichtung“ der Bürger*innen durch die Gemeindevertretung.¹⁹¹

In Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Sachsen und Schleswig-Holstein erstreckt sich der Durchführungszweck darüber hinaus auf eine „Erörterung“, wodurch ein Mitgestaltungsrecht zugunsten der Bürger*innen geschaffen werden soll. Wobei in Schleswig-Holstein keine Möglichkeit vorgesehen wurde, dass ein Bürgerbegehren auf Verlangen eines bestimmten Einwohner- oder Bürgerquorums stattzufinden hat, weshalb sich Schleswig-Holstein trotz Mitwirkungsmöglichkeit nicht für die „Einführung“ von Superblocks per Einwohner-/ Bürgerversammlung eignet.¹⁹²

Während in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen das Instrument der Bürger- oder Einwohnerversammlung nur beiläufig erwähnt wird, haben die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Hessen Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein eine relativ detaillierte Ausgestaltung.¹⁹³

Zweck solcher Versammlungen ist es Einwohnende und Bürger*innen über (wichtige) Gemeindeangelegenheiten aus dem Selbstverwaltungsbereich zu informieren, die Meinung der Bürgerschaft zu erkunden, sowie Vorschläge und Anregungen zu diesen Angelegenheiten entgegenzunehmen und in den kommunalen Willensprozess einzufließen zu lassen.

4.1 Anberaumung

Im Folgenden werden die Antragsvoraussetzungen in den Bundesländern mit Antrags- und Mitwirkungsmöglichkeit der Bürger*innen dargelegt.

¹⁸⁸ BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 20a Rn. 3

¹⁸⁹ Vgl. Art.18 BayGO und § 8a HGO.

¹⁹⁰ § 20a BWGemO, § 13 BbGKVerf, § 42 BlnBzVwG, § 16 KVerf M-V, § 85 V NKomVG, § 23 II GO NRW, § 16 PhPF GemO, § 20 I Saarl KSVG, § 22 SächsGemO, § 28 I KVG LSA, § 16 b SchlHGO, § 15 ThürKO

¹⁹¹ § 13 S. 2 BbgKVerf, § 8a Abs. 1 S. 1 HGO, § 16 Abs. 1 S. 2 KVerf M-V, § 85 Abs. 5 S. 4 NKomVG, § 23 Abs. 2 S. 2 GO NRW, § 16 Abs. 1 RhPfGemO, § 20 Abs. 1 S. 2 SaarlKSVG, § 28 Abs. 1 S. 2 KVG LSA, § 15 Abs. 1 S. 2 ThürKO

¹⁹² Schliesky, PdK PH B-1, § 16b, Rn. 11

¹⁹³ BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 20a Rn. 3ff.

4.1.1 Baden-Württemberg

Eine Einwohnerversammlung kann entweder auf eigene Initiative des Gemeinderats (§ 20a Absatz 1 GO BW) oder auf Antrag der Einwohnerschaft (§ 20a Absatz 2 GO BW) tun. Im zweiten Fall sind zunächst einige formale Anforderungen zu erfüllen, § 20 Absatz 2 S. 2 GO BW:

- Schriftliche Form, unter Ausschluss der elektronischen Form nach § 3a BWLVerfG
- Angabe der zu erörternden Angelegenheit
- Nennung einer Vertrauensperson, § 20a Absatz 2 Satz 6 GO BW

Die erörternde Angelegenheit muss dabei hinreichend bestimmt sein und darf keine Angelegenheiten enthalten, welche innerhalb der letzten 6 Monate bereits Gegenstand einer Einwohnerversammlung gewesen sind. Die Festlegung des Gegenstandes liegt in der Gestaltungsphäre der Antragsstellenden und unterliegt anders als bei Absatz 1 nicht dem Erfordernis der Wichtigkeit. Die Vertrauensperson ist kraft § 20a Absatz 2 Satz 7 GO BW in jedem Fall dazu berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen.

Der Antrag entfaltet gegenüber dem Gemeinderat erst dann bindende Wirkung, wenn das Unterschriftenquorum nach Absatz 2 Satz 3 erfüllt ist, welches nach Gemeindegröße gestaffelt ist:

- Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern: 5 %, höchstens aber 350 Unterschriften;
- Gemeinden mit mehr Einwohnern: 2,5 %, mindestens aber 350 und höchstens 2.500 Unterschriften

Unterschriftsberechtigt sind nur Einwohnende nach § 10 Absatz 1 GemO BW, die über 16 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit trifft der Gemeinderat, dem jedoch kein Ermessen zukommt, da es sich um eine reine Rechtsprüfung handelt. Da es sich bei der Entscheidung um einen Verwaltungsakt handelt (§ 35 BWVwVfG), stehen den Unterzeichnenden das Widerspruchsverfahren und die nachfolgende verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage offen, § 20a Absatz 2 S. 8 BWGemO in Verbindung mit § 41 Absatz 2 BWKomWG). Eine positive Zulässigkeitsentscheidung löst die Pflicht des Gemeinderats zur Anberaumung der beantragten Einwohnerversammlung aus. Ein Termin ist innerhalb der nächsten drei Monate nach Einreichung des Antrags anzuberaumen, § 20a Absatz 2 S. 10 GO BW.¹⁹⁴

4.1.2 Sachsen

Ein Antrag auf Einberufung kann von 5 % der Einwohnenden im Sinne des § 10 SächsGO unterzeichnet werden. Die Unterzeichnenden müssen hierzu das 16. Lebensjahr vollendet haben und dürfen nicht vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ausgeschlossen sein, § 16 Absatz 2 SächsGemO. Für die Unterschriftensammlung gelten die Bestimmungen für das Bürgerbegehren entsprechend, § 20 Satz 2 in Verbindung mit § 6 SächsKomVerfRRDVO.

Nach § 22 Absatz 3 SächsGemO ist auf dem Antrag der Anberaumung ebenfalls eine Vertrauensperson und einer die Vertrauensperson stellvertretende Person zu bezeichnen.

¹⁹⁴ BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 20a Rn. 10-14.1

Bei einem erfolgreichen Antrag nach § 22 Absatz 2 SächsGemO muss der Gemeinderat die Durchführung einer Einwohnerversammlung beschließen, außer der Antrag bezieht sich auf keine Gemeindeangelegenheit (nicht auf den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde).¹⁹⁵

4.1.3 Bayern

Nach Art. 18 Abs. 2 S. 1GO BY wird eine Bürgerversammlung auf Antrag der Bürger*innen bei folgenden Zulässigkeitsvoraussetzungen einberufen:

- Vorliegen eines schriftlichen Antrags unter Angabe der Tagesordnung
- Gegenstand ist eine gemeindliche Angelegenheit (Tagesordnungspunkte)
- Unterschriften von 5 % der Gemeindebürger*innen, in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner von mindestens 2,5 % der Gemeindebürger*innen unter dem Antrag
- Einberufung einer außerordentlichen Bürgerversammlung kann **nur einmal jährlich** beantragt werden.
- Antragsstellende sind Gemeindebürger*innen

Liegen alle Zulässigkeitsvoraussetzungen vor, entsteht die gesetzliche Verpflichtung innerhalb von drei Monaten eine außerordentliche Bürgerversammlung stattfinden zu lassen. Eine ausdrückliche Entscheidung eines Gemeindeorgans über die Zulässigkeit des Antrags sieht das Gesetz – anders als beim Bürgerbegehren – nicht vor. Die Unzulässigkeit des Antrags führt lediglich dazu, dass keine gesetzliche Verpflichtung begründet wird.¹⁹⁶

4.1.4 Berlin

Nach § 42 Satz 2 BezVG wird eine Einwohnerversammlung auf Antrag eines Einwohnenden durchgeführt, sofern ein Drittel der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung diesen Antrag unterstützt. Wird er beim Bezirksamt eingereicht, ist davon auszugehen, dass die Einwohnerversammlung von ihr oder ihm durchgeführt werden soll, sofern sich aus dem Wortlaut nichts anderes ergibt. Dem Bezirksamt bzw. der Bezirksverordnetenversammlung ist berechtigt zu prüfen, ob die formellen Voraussetzungen des Antrags erfüllt sind.

4.1.5 Andere Bundesländer

In den meisten anderen Bundesländern enthalten die Gemeindeordnungen keine Pflicht zur Durchführung von Einwohnerversammlungen auf Antrag der Bürger*innen, sondern eine solche ist nur einmal im Jahr durchzuführen.¹⁹⁷

4.2 Gegenstand

Gegenstand einer Einwohnerversammlung können „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ in Baden-Württemberg, „allgemein bedeutsame Gemeindeangelegenheiten“ in Sachsen, „wichtige Bezirksangelegenheiten“ in Berlin und „gemeindliche Angelegenheiten“ in Bayern sein.

¹⁹⁵ Koolmann/ Sponer PdK Sa B-1, § 22 RN.2

¹⁹⁶ Wachsmuth, PdK Bay B-1, Art.18 RN.5;

¹⁹⁷ Becker, PdK Br B-1 §16 Rn.6 f.; Danke/Unger/ Bennemann/ Zabel/Steiß/Zahrad/Schmidt/Teschke, PdK He B-1 Rn.

Der Begriff Wichtigkeit geht in Baden-Württemberg über den der „allgemeinen Bedeutsamkeit“ gem. § 20 Absatz 1 GemO BW hinaus und verlangt eine deutlich herausgehobene Relevanz für die Einwohnerschaft und die weitere Entwicklung der Gemeinde.¹⁹⁸ „Allgemein bedeutsam“ sind alle wichtigen Angelegenheiten aus Sicht des Gemeinderats, der/des Bürgermeister*in oder der Einwohnenden, wobei der Negativkatalog des § 24 Absatz 2 Satz 2 SächsGemO nicht anwendbar ist.

Gemeindeangelegenheiten erfordern, dass die Verbandskompetenz der Gemeinde geben ist und es sich somit um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises oder um Themen des übertragenen Wirkungskreises, soweit sie örtlichen Bezug haben.¹⁹⁹

Damit kann die Umsetzung von Superblocks nach der ESu, Gegenstand einer Bürger-/Einwohnerversammlung sein.

4.3 Wirkung

Die Bürger- / Einwohnerversammlung ist kein beschließendes Organ. Sie kann lediglich Empfehlungen abgeben.²⁰⁰ Diese Vorschläge und Anregungen müssen in einigen Bundesländern innerhalb einer bestimmten Frist von dem für die Angelegenheit zuständige Organ der Gemeinde behandelt werden.²⁰¹ Eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Vertretungskörperschaft durch die Bindung an diese Vorschläge oder Empfehlungen erfolgt allerdings nicht.

4.4 Fazit

Bei dem Instrument der Bürger- / Einwohnerversammlung handelt es sich um eine Art beratende Zusammenkunft der Bürger- / Einwohnerschaft. Aus Sicht der Vertretungskörperschaft dient dieses Instrument der Kontaktpflege, sowie der Informationsquelle in Bezug auf die Stimmungslage innerhalb der Bürger- bzw. Einwohnerschaft. Allerdings kann von einer solchen Versammlung eine nicht zu unterschätzende „politisch-faktische“ Bindungswirkung ausgehen.²⁰² Gegenstand könnten alle Angelegenheiten mit örtlichem Bezug sein, weshalb die Maßnahmen der ESu vollständig besprochen werden könnten.

¹⁹⁸ BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 20a Rn. 7

¹⁹⁹ Vgl. Wachsmuth PdK Bay B-1 Art.18 RN. 3, Schliesky PdK SH B-1 § 16 b RN. 7, Stubenrauch PdK RhPf B-1. § 16

²⁰⁰ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 764, Schliesky PdK SH B-1, § 16 b Rn. 15

²⁰¹ § 20a Abs. 4 BW GO; Art.18 Abs. 4 S.1 BayGO; § 22 Abs. 4 S.1 SächsGO;
§ 16b Abs. 2 SHGO.

²⁰² Ditthoff, Bürger- und Einwohnerbefragungen, S.101

5 Einführung von Superblocks mittels eines Bürger-/Einwohnerantrags

Durch das Mittel des Einwohner- oder Bürgerantrags, kann die Bürgerschaft bzw. Einwohnerschaft beantragen, dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt. In Bayern, Bremen und Thüringen ist dieses Instrument auf Bürger*innen beschränkt, während es in Hessen und Hamburg gar nicht vorgesehen ist.²⁰³ In den anderen Bundesländern sind Einwohner zwischen der Vollendung des 14. und 16. Lebensjahres antragsberechtigt.²⁰⁴ Nur in Bayern wird das Alter von 18 Jahren vorausgesetzt. Die bedeutendsten Unterschiede in den einzelnen Regelungen bestehen im Quorum, das für einen erfolgreichen Einwohnerantrag eingereicht werden muss, und in der Altersgrenze, ab der ein Einwohner zum Kreis der Antragsberechtigten gehört.

Bundesland	Quorum	Normen
Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Saarland Sachsen	5 %	§ 14 Abs. 3 BbgKVerf § 18 Abs. 2 S. 2 KVerf M-V § 21 Abs. 2 S. 2 SaarlKSVG § 23 S. 2 SächsGemO i. V. m. § 22 Abs. 2 S. 3 SächsGmO
Sachsen-Anhalt	3 %	§ 25 Abs. 3 KVG LSA
Rheinland-Pfalz	2 %	§ 17 Abs. 3 GemO RhPf
Bayern Bremerhaven Thüringen	1 %	Art. 18b Abs. 3 BayGO § 15 Abs. 3 VerfBrhv Art. 87 Abs. 2 S.1 1 BremVerf § 7 Abs. 2 S. 2 ThürEBBG
Nordrhein-Westfalen	5 % in allen kreisangehörigen 4 % in allen kreisfreien Kommunen	§ 25 Abs. 3 GO NRW
Niedersachsen	5 % in Gemeinden bis 10.000 Einwohnenden 4 % bei mehr als 10.000 – 50.000 Einwohnenden 3 % bei mehr als 50.000 – 100.000 Einwohnenden 2,5 % bei mehr als 100.000 Einwohnenden	§ 31 Abs. 2 S. 8 NKomVerf

²⁰³ Art. 18 b BayGO, § 16 Thür.KO iVm. § 7 ff., 2 Thür EBBG (14.Lebensjahr)

²⁰⁴ " 20b GO BW iVm. § 41 KomWG BW (16.Lebensjahr); § 14 BbgKVerf (16.Lebensjahr), § 18 KV MV (14.Lebensjahr), § 31 NKomVG (14. Lebensjahr), § 17 GO RP (14.Lebensjahr), § 21 Saarl. KSVG (16.Lebensjahr) § 23 iVm. § 22 II Sächs GO (16.Lebensjahr), § 25 LSA KV (16.Lebensjahr), § 16 f. und § 16 g GO SH (14.Lebensjahr),

Schleswig-Holstein	5 % in Gemeinden bis 10.000 Einwohnenden 4,5 % bis zu 20.000 Einwohnenden 4 % bis zu 30.000 Einwohnenden 3,5 % bis zu 50.000 Einwohnenden 3 % bis zu 100.000 Einwohnenden 2,5 % bis zu 150.000 Einwohnenden 2 % Bis zu 150.000 Einwohnenden	§ 16f Abs. 3 GO SH
Baden-Württemberg	3 % bei Kommunen bis 10.000 Einwohnenden 1,5 % Bei Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnenden (mindestens 200 Einwohnende)	§ 20b Abs. 2 S.4 GemO BW
Berlin	mindestens 1000 Einwohnende eines Bezirks	§ 44 Abs. 3 BezVG

Wie auch bei den anderen Instrumenten darf der Einwohnerantrag Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde zum Gegenstand haben, für den der Gemeinderat zuständig ist. Angelegenheiten, die der Gemeinderat beschließenden Ausschüssen übertragen hat, sind in der Regel ebenfalls miteingeschlossen.²⁰⁵ Auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (übertragener Wirkungskreis) sind einem Einwohnerantrag zugänglich, soweit sie genuin örtliche Angelegenheiten betreffen.²⁰⁶

Ein Bürger-/ Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht werden.²⁰⁷ Zudem muss er hinreichend bestimmt sein und eine Begründung enthalten, sowie zum Teil auch einen Finanzierungsvorschlag enthalten. Schließlich sind zumeist Vertrauenspersonen zu benennen, welche berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.²⁰⁸ Zudem wird überwiegend geregelt, dass in der jeweiligen Angelegenheit innerhalb des letzten Jahres nicht bereits ein zulässiger Bürger-/ Einwohnerantrag

²⁰⁵ Pautsch, PdK BW B-2, § 20b RN.2; Entscheidungskompetenz muss ggf. wieder zurückgeholt werden. BeckOK KommunalR NRW/Peters GO NRW § 25 Rn. 11

²⁰⁶ BeckOK KommunalR NRW/Peters GO NRW § 25 Rn. 9

²⁰⁷ § 20 b II GO BW, § 14 II KVerf, § 18 II KVerf M-V, § 31 II NKomVG, § 25 II GO NRW, § 17 II GO RPF, § 21 II KSVG, § 23 iVm. § 22 II Sächs GemO, § 25 IV KVG LSA, § 16 f. II GO SH, § 7 II ThürEBBG

²⁰⁸ § 20 b II GemO BW, Art. 20 b II GO BY, § 44 II BezVG Bln, § 14 II Bbg KVerf, § 15 II VerfBrhv, § 18 II KVerf M-V, § 31 II NKomVG, § 25 II GO NRW, § 17 GemO RPF, § 21a II KSVG, § 23 iVm. § 22 II SächsGemO, § 25 II KVG LSA, § 16 f. II GO SH, § 7 II ThürEBBG

gestellt worden sein darf.²⁰⁹ Zum Teil wird auch geregelt, dass dem Antrag nicht entsprochen werden muss, sofern dieselbe Angelegenheit innerhalb der laufenden Wahlzeit der Vertretungskörperschaft bereits Gegenstand eines zulässigen Einwohnerantrags gewesen ist.²¹⁰

Über die Zulässigkeit des Bürger-/ Einwohnerantrages entscheidet in der Regel der Gemeinderat durch Verwaltungsakt.²¹¹ Außer in Niedersachsen, dort entscheidet der Verwaltungsausschuss²¹², und dem Saarland, dort entscheidet der / die Bürgermeisterin.²¹³

Innerhalb der gemeindlichen Mitwirkungsrechte stellt der Bürger- / Einwohnerantrag, das Instrument mit den weitgehendsten Einflussmöglichkeiten dar. Die Gemeindevertretung hat innerhalb einer bestimmten Frist in einer öffentlichen Sitzung eine Beratung, über die im Antrag bezeichnete Angelegenheit abzuhalten.²¹⁴ So kann zumindest erreicht werden, dass eine bestimmte Angelegenheit auf die Tagesordnung einer Sitzung der Vertretungskörperschaft gesetzt wird. Einige Kommunalverfassungen (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) verpflichten die Vertretungskörperschaft darüber hinaus eine Entscheidung in der jeweiligen Angelegenheit zu treffen. Dieses Instrument greift jedoch in keiner Weise in die Entscheidungsverantwortung der Gemeindevertretung ein. Es werden somit keine Mitentscheidungsrechte der Bürgerschaft gewährt.²¹⁵

Die Hürden sind deutlich geringer als die des Bürgerbegehrens. Innerhalb des Bürger-/ Einwohnerantrages könnten alle zur Umsetzung der ESu erforderlichen Maßnahmen aufgezählt werden (Landesstraßengesetze, BauGB, StVO), allerdings handelt es sich um ein bloßes Anregungsrecht von Seiten der Bürgerschaft, um die Verwaltung zur Beschäftigung mit einer Sache zu bringen. Es besteht keine Einwirkungsmöglichkeit auf das Ergebnis.²¹⁶

²⁰⁹ § 20b Abs. 1 S. 2 BWGO; Art. 18b Abs. 1 S. 2 BayGO; § 14 Abs. 4 BbgKVerf; §18 Abs.1 S. 2 MVKVerf; § 31 Abs.1 S. 3 NKomVG; § 25 Abs. 5 NWGO; §14 Abs. 4 RhPFGO; § 24 Abs. 1 S. 3 LSAGO; § 16f Abs. 4 SHGO.

127 § 17 Abs. 1 S. 2 RhPFGO.

²¹⁰ § 17 I 2 GO RhPf.

²¹¹ § 20b III GO BW, Art. 18b IV GO, § 14 VI Bbg KVerf., § 18 II KomVerf M-V, § 25 VII GO NRW, § 17 VI GO Rpf. , § 23 SächsGemO, § 25 V KSV LSA, § 16 f V GO SH, § 7 III ThürEBBG.

²¹² § 31 V NKomVG

²¹³ § 21 III KSVG

²¹⁴ § 20b Abs. 3 S. 2 BWGO; Art. 18b Abs. 5 BayGO; § 14 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf; §14 Abs. 3 MVKVerf; § 31 Abs. 5 S. NKomVG; § 25 Abs.7 S. 2 NWGO; §17 Abs. 6 S. 3 RhPFGO; § 21 Abs. 1 SaarlKSVG; § 23 S. 1 SächsGO; § 24 Abs. 1 S. 1 LSAGO; § 16f Abs. 1 SHGO; § 16 Abs. 1 ThürKO.

²¹⁵ Ditthoff, Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 97

²¹⁶ §14Abs.7S.1BbgKVerf;§25Abs.7S.2NWGO;§17Abs.6S.31RhPFGO; § 21 Abs. 1 SaarlKSVG; § 16f Abs. 1 SHGO; § 16 Abs. 1 ThürKO.

6 Einführung von Superblocks mittels Bürger- / Einwohnerbefragung

Bürger- / Einwohnerbefragungen dienen der Einholung der Meinung der Bürger- / Einwohnerschaft in Bezug auf eine bestimmte Angelegenheit, der besondere örtliche Bedeutung zugemessen wird und die nicht selten politisch besonders umstritten ist. Häufig geht es bei der Bürger- / Einwohnerbefragung um Infrastrukturmaßnahmen oder andere städtebaulichen Maßnahmen.²¹⁷ Hierbei sind alle Bürger*innen / Einwohnende einer Gemeinde zur Teilnahme an der Befragung berechtigt. Die Teilnahmeberechtigung gilt dabei unabhängig von etwaiger Betroffenheit oder etwaigem Bezugspunkt zu der jeweiligen Angelegenheit. Bürger- / Einwohnerbefragungen können nach derzeitiger Rechtslage allein von Seiten der Vertretungskörperschaft initiiert werden. Damit kann die Bürger- / Einwohnerschaft die Durchführung nicht selbst ins Leben rufen. Dazu kommt, dass es sich aufgrund des Einbezugs aller Bürger*innen oder Einwohnenden um ein sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht um ein aufwendiges Massenabstimmungsverfahren handelt.²¹⁸ Daher eignet sich das Instrument der Einwohner- / Bürgerbefragung nicht direkt als Anstoßmittel durch die Bürger- / Einwohnerschaft.

²¹⁷ Dittloff, Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 74

²¹⁸ Dittloff, Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 104 f.

7 Ausblick: Möglichkeit und Grenzen der klimaschutzeffektiven Auslegung und Handhabung der Gestaltung unter bestehendem Recht für Länder und Kommunen

Die Einführung von Superblocks auf Grundlage der StVO als auch durch die Instrumente der direkten Demokratie basierend auf dem Wortlaut der aktuellen Gesetzeslage hohe Hürden gestellt. Vor allem der § 45 Absatz 9 StVO behindert die Kommunen bei der geordneten städtebaulichen Entwicklung und drängt den ÖPNV, sowie den Rad- und Fußverkehr durch den damit geschaffenen rechtlichen Vorrang des KfZ-Verkehrs weitgehend an den Rand. Die mit dem motorisierten Individualverkehr einhergehenden erheblichen innerstädtischen Flächenbeanspruchung durch den fahrenden und ruhenden Verkehr verursacht jedoch nicht hinzunehmende Nachteile für die Einwohnerschaft und die Umwelt.²¹⁹

Eingefügt wurde § 45 Absatz 9 StVO ursprünglich aufgrund eines Berichts der „Höcherl-Kommission“ von 1982, wonach zu viele Schilder zu einer Überforderung der Verkehrsteilnehmenden führen würde. Damit sollten Schilder von nun an nur noch dort angeordnet werden, wo sie zwingend erforderlich sind. Mittlerweile hat sich die Anzahl von PKWs mehr als verdoppelt, wodurch die Durchschnittsgeschwindigkeit in den Städten deutlich gesunken ist. Die mit der Beschilderung einhergehende Reizüberflutung ist bei einer Durchschnittsgeschwindigkeit unter 20 km/h fraglich. Zudem ist es den Straßenverkehrsbehörden auch ohne die Vorschrift möglich, die Notwendigkeit einer Anordnung im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens zu beurteilen, weshalb zum Teil gefordert wird, den Absatz 9 ersatzlos zu streichen.²²⁰

Besonders gravierend sind die Auswirkungen des § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO, wonach der fließende Verkehr nur dann beschränkt werden kann, wenn eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in der genannten Schutzgüter erheblich übersteigt. Erforderlich ist die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben. Folge ist, dass jeder PKW-Fahrende gegen ein neues Verkehrszeichen erfolgreich klagen kann, wenn die oben genannten Voraussetzungen einer gesteigerten/qualifizierten Gefahrenlage nicht vorliegen. Argumentationsgrundlage ist, dass jedes Verkehrsschild grundsätzlich eine Beeinträchtigung seiner Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 I GG sein könnte.²²¹ Damit steht die Freiheitsgewährleistung in einem schwer zu ertragenden Widerspruch zum Gemeinwohl in der Kommune.²²²

Der faktische Vorrang des motorisierten Verkehrs führt zu einer deutlichen Gefahrenerhöhung für Fußgehende und Radfahrende und verdrängt Kinder von den Straßen. Ein weiteres Problem stellt die

²¹⁹ Baumeister, IR 2024, 43 (45)

²²⁰ BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.9

²²¹ BVerwG, Urt.v.21.08.2003, 3 C 15/03, Rn. 18.

²²² BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.11ff.

bisherige Handhabung der Nutzung der Fahrbahnränder dar. Parken gehört zum Gemeingebrauch und kann deshalb nicht mittels Maßnahmen nach den Landesstraßengesetzen gesondert verboten werden. Die Autoren Winter/ Schröder schlagen deshalb Optionen vor, wie die Landesstraßengesetze novelliert werden können, indem der Gemeingebrauch auch für nicht verkehrliche Zwecke im Sinne einer bloßen Ortsveränderung gesetzlich neu definiert werden würde. Die anderen Zwecke könnten in der Widmung festgeschrieben werden. Zudem regen sie an, neue Kategorien von Straßen in den Landesstraßengesetzen einzufügen, die auch stationäre Nutzung erlauben.²²³

7.1 Gestaltungsmöglichkeiten durch das Städtebaurecht

Im Baugesetzbuch sind bereits umfassende Regelungen eingeführt, damit die negativen Folgen des Klimawandels in den Kommunen abgemildert werden können. Damit kann eine Fülle von Festsetzungen nach § 9 Absatz 1 BauGB im Bebauungsplan getroffen werden. Mit der Klima-Entscheidung des BVerfG im Jahr 2021 wurde ein weiterer Schritt in Richtung Klimaschutz gemacht, in dem der Gesetzgeber in die Pflicht genommen wurde, Schritte vorzunehmen, um spätere Eingriffe in Grundrechte durch Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele auf ein verhältnismäßiges Maß zu reduzieren.²²⁴

Den Gemeinden können zum Beispiel durch Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen (§ 9 Abs.1 Nr.4 BauGB), freizuhaltende Flächen (Nr.10), Flächen für Infrastrukturen der Energiewende (Nr.16), Schutzflächen für Boden, Natur und Landschaft (Nr.20), Flächen erneuerbarer Energien (Nr.23); Schutzflächen vor Immissionen (Nr.24) und solche für Bepflanzungen (Nr.25) im Bebauungsplan festsetzen. Nach § 1 a Absatz 4 BauGB sind die Gemeinden für ihre bauplanerische Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB angehalten, mit Maßnahmen dem Klimawandel entgegenzuwirken und sich gleichzeitig diesem anzupassen. Soweit verbindliche Festsetzungen zur Nutzung zur Flächennutzung durch einen Bebauungsplan getroffen worden sind, hat die ständige Straßenverkehrsbehörde nachfolgend bei der Umsetzung der festgelegten Nutzung auf Flächen begleitende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen mit Verkehrszeichen und -einrichtungen gem. § 45 Absatz 4 1 StVO vorzunehmen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung der Kommune zu unterstützen. Das Vorliegen einer Gefahrenlage nach § 45 Absatz 1 Satz 1, 9 StVO ist nach Ansicht von Dr. Baumeister bereits nicht erforderlich, da in diesen Fällen der Wille der Gemeinde aufgrund der bereits vorher genannten vorrangigen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG im Bereich der städtebaulichen Ordnung nach § 45 Absatz 1 b Satz 1 Nr.5 StVO mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zu unterstützen ist. Die Einschaltung der Straßenverkehrsbehörde ist erforderlich, da die Bauleitplanung nur die Materie des Bodenrechts nach Art.74 Absatz 1 Nr.18 GG erfasst, weshalb nur flächenbezogene Maßnahmen zur Ordnung und nicht zur Gefahrenabwehr, die von der Bodennutzung ausgehen, getroffen werden können.²²⁵

²²³ Winter/ Schröder in NordÖR, 2023, 125(132 f.)

²²⁴ BVerfG, Beschl.v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18; 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

²²⁵Baumeister, IR 2024, 43 (44), Winter/ Schröder NordÖER 2023, 125 (126)

7.2 Gestaltungsmöglichkeiten durch das Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Sofern die Gemeinde die Nutzbarkeit der Straßen für den Kfz-Verkehr auf gewidmeten Straßen aufheben möchten, ist dies durch eine Teileinziehung nach dem jeweiligen Straßenrecht möglich. Das VG Hamburg hat hierfür den wegweisenden Beschluss zum Verkehrsprojekt „freiRaum Ottensen - das autoarme Quartier“ die wesentlichen Anforderungen ausgeführt. Eine begründete Gefahrenlage nach § 45 StVO braucht es bei der Teileinziehung nicht, da es sich um eine ortsplanerische Entscheidung der Gemeinde handelt.²²⁶ Da straßenrechtliche Maßnahmen zu dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört, sind direktdemokratische Entscheidungen auf diesem Themengebiet möglich.

Eine durchgreifende Mobilitätswende ist neben den Festsetzungen nach § 9 Absatz 1 BauGB mit zusätzlichen Mitteln nach jetziger Rechtslage nicht möglich. Im Jahre 1994 hatte das BVerwG mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art.28 Absatz 2 Satz 1 GG entschieden, dass die Kommune den Verkehr nach Entwicklung eines hinreichend konkreten Verkehrskonzepts durch Verkehrszeichen und -einrichtungen mit der rechtlichen Unterstützung der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Absatz 1 b Satz 1 Nr.5 StVO gestalten können. Es wurden dabei einige Anforderungen an die Erstellung des Verkehrskonzepts gestellt. Unter diesen Voraussetzungen sollte die Kommune den Anspruch darauf haben, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde die begleitenden Anordnungen zur Unterstützung der städtebaulichen Ordnung trifft. Im Jahre 1996 wurde § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO eingeführt, welcher die Beschränkung des fließenden Verkehrs von einer erhöhten Gefahrenlage abhängig macht. Diese Norm setzt damit den Ansatz des BVerwG wieder außer Kraft.²²⁷ Damit sind hier der Gemeinde die Hände gebunden. Aufgrund der fehlenden Durchsetzbarkeit durch die Gemeinde, ist auch keine direktdemokratische Entscheidung möglich.

7.3 Gestaltungsmöglichkeiten durch Auslegung

Der Koalitionsvertrag der Ampelregierung hatte zwar das Ziel festgesetzt die ausschließliche Fixierung auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu befreien und dadurch verkehrswendentauglich zu machen. Jedoch wurden selbst die zaghafte Erweiterung in dem Entwurf zur StVO-Novelle durch den Bundesrat abgelehnt.²²⁸ Damit wurde der zaghafte Schritt in Richtung mehr Handlungsspielraum der Kommunen und Klimaschutz vereitelt.

Die rechtliche Auslegung muss jedoch nicht auf den Wortlaut der Norm reduziert werden. Professor Dr. Michael Fehling von der Bucerius Law School weist auf die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Länder und Kommunen trotz der gescheiterten Straßenverkehrsnovelle hin, um eine effektive Auslegung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu erreichen.²²⁹ Hierbei bietet er verschiedene Ansatzpunkte an. Einen Schritt Richtung Klimaschutz lässt sich danach durch die Verbindung von Schutzpflichten aus Art. 20a GG, grundrechtlichen Bestimmungen (besonders Art. 2 Absatz 2 und 14 GG) und § 13 Absatz 1 KSG erreichen. In ihrer sachgebietsübergreifenden Ausrichtung vermögen sie eventuell den Klimaschutz auch dort zu einem zulässigen Regelungsziel machen, wo dies

²²⁶ Baumeister, IR 2024, 43 (44)

²²⁷ Baumeister, IR 2024, 43 (45)

²²⁸ Fehling, IR 2024, 12

²²⁹ Vergleiche hierzu Fehling in IR 2024, 12

im Wortlaut des jeweiligen Fachrechts nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt. Hierbei sind die Einwirkungstiefe der Querschnittsregelungen sowie die Auslegungsspielräume im Fachrecht entscheidend.

Art. 20a GG soll als Leitlinie für die Auslegung und Umsetzung von Klimaschutzzielen dienen. Als Staatszielbestimmung bedarf Art. 20a GG der normativen Ausfüllung durch den Gesetzgeber. Anders als bei einem normgeprägten Grundrecht wie Art. 14 GG, bei dem sich der Gegenstand durch die gesetzlichen Detailregelungen bestimmt, sind bei einem Staatsziel nur die übergreifenden Ziele, welche im Klimaschutzgesetz des Bundes festgelegt wurden in Verbindung mit dem durch Bundesgesetz ratifizierten Klimaschutzübereinkommen, entscheidend.

Inwieweit Maßnahmen zum Umweltschutz ergriffen werden können, wird durch den Maßstab der Verfassung begrenzt. Eine Verpflichtung zum Einsatz spezifischer straßenverkehrsrechtlicher Klimaschutzmaßnahmen ergibt sich noch nicht aus den Gerichtsentscheidungen des BVerfG.²³⁰ Allerdings betont Prof. Fehling, dass der Einwand, dass die demokratischen Gestaltungsspielräume auf Gemeindeebene durch Art. 20a GG nicht unzulässig verkürzt werden dürften, von vornherein nicht entgegengehalten werden dürfe. Zwar handelt es sich hier um eine Kompetenzfrage allerdings proklamiert Fehling, dass die **Kompetenzverteilung im Zweifel so verstanden werden muss, damit ein effektiverer Klimaschutz möglich** wird. Sofern effektive Maßnahmen über die Gebühr herausgeschoben werden, werden in der Zukunft mehr und mehr Freiheitsbeschränkungen erforderlich. Gerade für den Verkehrssektor betont das BVerfG deshalb die Relevanz des frühzeitigen Umsteuerns, um die technischen und infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen, um den CO₂-Ausstoß zu verringern.²³¹ Dazu ist es erforderlich, dass das geltende Gesetzes- und Ordnungsrecht so Klimaschutz freundlich wie möglich ausgelegt wird. Eine solche Variante der verfassungskonformen Auslegung lässt sich bereits in der Verfassungsrechtsprechung finden, muss jedoch noch spezifiziert werden.

Eine Entscheidung des BVerfG zur Windenergie macht dafür den ersten Schritt. Im Verfahren ging es um die Durchbrechung der Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich durch die Landesgesetzgebung. Unter Verweis auf den **unverzichtbaren Beitrag zur Erreichung der gebotenen Begrenzung des Klimawandels, verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG abgesichert**, hielt das BVerfG das Verbot von Windenergieanlagen durch die Landesgesetzgebung für inhaltlich nicht tragbar. Vor diesem Hintergrund biete die bundesrechtliche Norm (§ 9 Absatz 3 Nr. 2 BWaldG) den Ländern keinen Raum, Windenergieerzeugung auf Waldflächen vollständig zu verbieten, lassen.²³²

Das BVerwG führte bereits 1997 aus, dass indem Umweltschutz durch Art. 20a GG zur fundamentalen Staatsaufgabe wird, ist wie bei jeder Verfassungsbestimmung die Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung eröffnet. Voraussetzung sind wirkliche Auslegungszweifel einer Gesetzesnorm.²³³ Nach Fehling kann die Schwelle in den fraglichen Normen nicht mehr zu hoch liegen, angesichts der Relevanz des Klimaschutzes und damit seiner Wichtigkeit in der Abwägung. Daher seien ältere Rechtsnormen durch die nachträgliche Einfügung des Art. 20a GG in Verbindung mit dem

²³⁰ BVerfG NVwZ 2023, 158

²³¹ BVerfGE 157, 30 (RN. 249 und RN.212)

²³² Vgl. BVerfGE 163, 1 (Rn.79); BvR 2661/ 21 (39)

²³³ NVwZ 1998, 398 (399)

Pariser Klimaschutzabkommen sowie dem Klimaschutzbeschluss des BVerfG auszulegen, um so auf einen effektiveren Klimaschutz hinzuwirken. Dies gilt auch für die Frage, ob Klimaschutz überhaupt ein zulässiges Regelungsziel darstellt. Fehling betont, dass die Auslegung des BVerfG zu kurz kommt, indem allein auf den Wortlaut verwiesen wird, in welchem Klimaschutzmaßnahmen nicht ausdrücklich als Regelungsziele des StVG und der StVO genannt wurden. Unter Berücksichtigung von Art. 20a GG erscheinen Klimaschutzmaßnahmen jedoch als zulässiges Kriterium bei der Ausgestaltung exekutiver Normsetzungen und Ausübung von Ermessen, sofern sich aus der Gesetzgebung kein Einbeziehungsverbot ergibt.

Auch der Konflikt zwischen den Normen § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr.5, Satz 2 StVO, welche die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gegenüber der Straßenverkehrsbehörden verdeutlichen und sichern soll, und § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO könnte im Wege der verfassungskonformen Auslegung aufgelöst werden, welche bereits von Stimmen in der Literatur vertreten wird.²³⁴ Eine verfassungskonforme Auslegung müsste verlangen, dass die Anwendung des Absatz 9 Satz 3 hinter den städtebaulichen Vorstellungen einer Gemeinde zur Ordnung/ Leichtigkeit ihres gemeindlichen Verkehrs aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG zurücktreten muss, so dass für straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr.5, Satz 2 StVO eine „gesteigerte/ qualifizierte“ Gefahrenlage keine Voraussetzung zur Beschränkung des fließenden Verkehrs ist. Nach dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung würde eine andere Auslegung zu einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung der Kommunen nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG führen, wonach die Kommune für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist. Also solche Aufgaben, die das Zusammenleben der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben. Eindeutig berührt die Ordnung des gemeindlichen Straßenverkehrs in Bezug auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Deshalb stelle eine Auslegung, wonach die qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO bei begleitenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen bei Anordnungen nach § 45 Absatz 1 b Satz 1 Nr.5, Satz 2 StVO heranzuziehen sind, einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Gemeinde zur Gestaltung ihrer städtebaulichen Entwicklung, weil kein hinreichender Spielraum für die Gestaltung des lokalen Verkehrs mehr verbleibe. Es sei nicht überzeugend begründbar, warum die Selbstverwaltungskompetenz für die städtebauliche Entwicklung auf ihrem Gebiet hinter einer qualifizierten Gefahrenlage des fließenden Kfz-Verkehrs zurücktreten sollte. Es sind auch keine überörtlichen Interessen von höherem Gewicht erkennbar, die einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigen könnten. Auch ermächtigte das StVG den Verordnungsgeber nicht durch die StVO die kommunale Selbstverwaltung in dieser erheblichen Weise zu beschränken. Anschließend sei in Frage zu stellen, ob die verfassungsrechtliche Grundlage des StVG (Art. 74 Nr.22 GG) eine solche Grundlage schaffen dürfte. Eine faktische Bevorzugung des Kraftverkehrs gegenüber dem Umweltverbund läge auch außerhalb dieser verfassungsrechtlichen Zuständigkeit. Bevor Normen für verfassungswidrig erklärt werden, ist eine verfassungskonforme Auslegung vorzunehmen.²³⁵

Die hier aufgeführte Meinung handelt sich jedoch um eine einzelne Stimme aus der Literatur, die nicht die herrschende Meinung der Rechtsprechung abdeckt. Um eine Veränderung in der Ausgestaltung der Handlungsmöglichkeiten von Kommunen Richtung Klimaschutz und Verkehrsberuhigung effektiv zu ermöglichen, ist vor allem der Gesetzgeber oder ein Wandel in der Rechtsprechung (BVerfG)

²³⁴ Baumeister, IR 2024, 43 (44)

²³⁵ BBSR – Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende, S.10ff.

hinsichtlich der verfassungskonformen Auslegung gefragt. Zu Ersterem bestehen bereits Handlungsempfehlungen, wie die StVO und StVG ausgestaltet werden müssen, um eine ernsthafte Verbesserung zu ermöglichen.

8 Aktuelle Standards und was die ESu braucht, um einer zu werden

Bei der Neu- oder Umgestaltung von Straßenräumen wird sich in Deutschland gemeinhin auf die Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) berufen. Zwei Beispiele für Regelwerke der FGSV stellen die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen aus dem Jahr 2006 (RASt) und die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) aus dem Jahr 2010 dar. Diese geben konkrete technische Mindest- und Regelstandards für die Dimensionierung von Straßenverkehrsinfrastruktur vor. Der Fokus liegt dabei auf einer funktionierenden und möglichst effizienten Abwicklung des Verkehrs. Dass in den Regelwerken die politische Ebene gänzlich fehlt, sorgt dafür, dass diese in den vergangenen Jahren zunehmend als nicht mehr zeitgemäß eingestuft werden. Verkehrsforschende der TU Berlin fordern etwa, dass die Förderung des einer klima- und stadtgerechten Verkehrsinfrastruktur sich auch in den aktuell gültigen Regelwerken widerspiegeln sollte.²³⁶

Die Verkehrsforscher Udo Becker und Oliver Schwedes kritisierten in einem Diskussionspapier im Jahr 2020, dass die FGSV-Gremienmitglieder starke Eigeninteressen vertreten würden, da sie aus Ingenieurbüros, Bauunternehmen, Hochschulen und öffentlichen Einrichtungen kämen. Zusätzlich würde der Anteil männlicher Mitglieder mit 86,9 % deutlich zu hoch liegen und das Interesse an einer weitgehenden Reform des Verkehrssystems sei innerhalb der Gremien nicht in ausreichendem Maße erkennbar.²³⁷

Damit eine Umstrukturierung der Regelwerke in Zukunft möglich ist, bedarf es entweder einer progressiveren und transparenteren Arbeitsweise der FGSV oder einer Verlagerung der Erstellung von Regelwerken in demokratisch legitimierte Institutionen. In Bezug auf die Legitimierung neuer Herangehensweisen der Straßenraumgestaltung wird die Hebelwirkung im Bereich der Regelwerke von Verkehrsforschenden als besonders groß bewertet.²³⁸

Diesen Gedanken hat der Verein Changing Cities e.V. aufgegriffen und in einem mehrstufigen Prozess mit Akteur*innen aus der Fachwelt und Zivilgesellschaft eigene Leitfäden zur autoarmen Umgestaltung urbaner Quartiere veröffentlicht. Die Richtlinien für die Anlage von Kiezblocks (RAKi) und die Empfehlungen für Superblocks (ESu) definieren die Maßnahmen, die zur Schaffung von Superblocks notwendig sind. Sie schaffen eine Planungsgrundlage für Kommunen und Initiativen. Die Vorteile der Regelwerke von Changing Cities e.V. gegenüber denen der FGSV liegen maßgeblich darin, dass die an der Erstellung der Dokumente beteiligten Akteur*innen offengelegt wurden und ein öffentlicher Beteiligungsprozess stattgefunden hat. Die Mitglieder der von Changing Cities gegründeten Fachgruppe Standards für die Mobilitätswende (FGSM) stammen aus den Bereichen der Ingenieurs-, Sozial- und Naturwissenschaften sowie der Kunst und weiteren Feldern. Sie bilden ein

²³⁶ vgl. Fazlic 2019, S. 27.

²³⁷ vgl. Becker & Schwedes 2020, S. 21-24.

²³⁸ vgl. Fazlic 2019, S.28

deutlich breiteres Spektrum der Gesellschaft ab und können dadurch insbesondere die Interessen von Randgruppen besser vertreten.²³⁹

Damit Regelwerke und Handlungsempfehlungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der zukünftigen Gestaltung von Verkehrsinfrastruktur eine Rolle spielen können, bedarf es der umfassenden Unterstützung angesehener Akteur*innen aus der Verkehrsplanung und -forschung. Durch deren Legitimation der Inhalte kann der Druck auf die handelnden Akteur*innen in Politik und Verwaltung erhöht werden, auch progressive verkehrsplanerische Regelwerke anzuerkennen und damit den Weg für eine zeitgemäße Planung zu ebnet.²⁴⁰

²³⁹ vgl. Changing Cities 2023a & 2023b

²⁴⁰ vgl. Becker & Schwedes 2020, S. 31; Changing Cities 2023c

Literaturverzeichnis

- Aker, Bernd/ Hafner, Wolfgang/ Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, Kommentar, 1.Auflage, 2013
- Bachmeier, Werner/ Müller, Dieter/ Rebler, Adolf, Luchterhand Kommentare, Verkehrsrecht, 3.Auflage, 2017
- Baumeister, Hubertus, Das Städtebaurecht als notwendiger Kristallisationspunkt für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, IR 2024, 43
- BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 27.Edition, Stand 2024
- BeckOK, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 24.Edition, 2020
- Demtschenko, Regina/ Doll, Claus/ Greinus, Anne/ Baumeister, Hubertus, BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung), Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen, 2023
- Dittloff, Arne, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, Dissertation 2016
- Dolde, Klaus-Peter/ Porsch, Winfried/ Hangst/ Matthias; Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart, 2018
- Drucksache 18/2498 vom 28.05.2005 – Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft
- Dustmann, Ulrike, Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation 2000
- Fehling, Michael, Rechtliche Gestaltungsoptionen für eine Verkehrswende in den Kommunen (Teil 1) Gemeindeordnung für Baden-Württemberg – Kommentar, 2022
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) – Kommentar, 2022
- Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) – Kommentar, 2019
- Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) – Kommentar, 2021
- Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) – Kommentar, 2023
- Gern, Alfons/ Brüning, Christoph, Deutsches Kommunalrecht, 4.Auflage, 2019
- Heinz, Christoph/ Wilhem, Christian Georg, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in bauplanungsrechtlichen Fragen in Hessen, LKRZ 2011, 246
- Hentschel, Peter/ König, Peter/ Dauer, Peter; Beck'sche Kurz-Kommentare, Straßenverkehrsrecht, 47. Auflage, 2023
- Hessische Gemeindeordnung (HGO) Kommentar, 2022

- Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Koch, Hans-Joachim, Landesrecht Hamburg: Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht – Studienbuch, 4.Auflage 2020
- Klenke, Reinhard, Rechtsfragen zum Bürgerbegehren nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsrecht, NWVBl 2002, 45
- Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8.Auflage, 2021
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2022
- Kost, Andreas/ Solar, Marcel, Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland, 1.Auflage, 2019
- Muckel, Stefan, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden?, NVwZ 1997, 223
- Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Auflage 2016
- Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) – Kommentar, 2020
- Oebbecke, Janbernd, Nicht bürgerbegehrensfähige Angelegenheiten (Rechtsprechungsanalyse), Die Verwaltung, VERW, 2004, S.105
- Popp, Christoph, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie – Volksentscheid und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit? Eine empirische Analyse, 2021
- Püttner, Günther, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3.Auflage, 2007
- Rindwald, Roman/ de Wyl, Christian, Schmidt, Sophia/ Klein-Hitpaß, Anne, Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen, 2018
- Ringwald, Roman, Der rechtliche Handlungsspielraum für Kommunen bei der Förderung nachhaltiger Mobilität im öffentlichen Raum, ZUR 2019, 659
- Robbert, Jens, Parkraumbewirtschaftung im Gewand des Straßenrechts?, NVwZ 2015, 1259
- Sauthoff, Michael, Öffentliche Straßen, 3.Auflage 2020
- Sauthoff, Michael, Straßen und Wege in Norddeutschland, NordÖR 2019, 313
- Schellenberger, Jens, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg – Eine Bestandsaufnahme sowie Reformvorschläge zu § 21 GemO, Dissertation 2020
- Schmidt, Christopher, Bürgerbegehren in Bayern Planung – Durchführung – Erfolg
- Schoch, Friedrich Besonderes Verwaltungsrecht, 1.Auflage 2019
- Schoch, Friedrich, Rechtsprechungsentwicklung – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Spiegel der Rechtsprechung, NVwZ 2014, 1473
- Steiner, Udo, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnung nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161
- Sterk, Thorsten, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Schleswig-Holstein, Ein Leitfaden, 2015

- Thum, Cornelius, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern – Kommentar, Aktualisierungslieferung Nr. 76/1. März 2022
- Van den Heuvel, Anna, Der bauleitplanerische Ausschlussstatbestand und der Vorwurf seiner Umgehung – Eine Grenzziehung zwischen Planungsrecht und Vorrang des Gemeinderats, Dissertation 2020
- Winter, Gerd/ Schröder, Julius, Wem gehört die städtische Straße? Kommunikativer Verkehr im Nutzungskonflikt, NordOER 2023, 125
- Wunder, Edgar, Bürger-Handbuch zur erfolgreichen Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, Version 1.0, Stand: 2017
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2006): Home RASt – Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen. Abgerufen von: <https://www.fgsv-verlag.de/rast>.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2006): Home ERA – Empfehlungen für den Radverkehr. Abgerufen von: <https://www.fgsv-verlag.de/rast>.
- Fazlic, Nedim (2019): Deutsche Regelwerke und die Verkehrswende: Teil der Lösung oder Teil des Problems? Die Grundlagen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen im Vergleich mit der Radverkehrsgestaltung in Norwegen. IVP-Discussion Paper No. 2019 (1). Technische Universität Berlin, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Berlin. Abgerufen von: <https://www.econstor.eu/handle/10419/206830>. S. 27-28.
- Becker, Udo J.; Schwedes, Oliver (2020): Zur Reformbedürftigkeit der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.: Plädoyer für ein repräsentatives Verfahren bei der Festlegung von Richtlinien im Straßenverkehr, IVP-Discussion Paper, No. 2020 (3), Technische Universität Berlin, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Berlin. Abgerufen von: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228658/1/1743135122.pdf>. S. 21-24.
- Changing Citites (2023a): Startseite ESu 2023: Empfehlungen für Superblocks (ehem. RAKi). Abgerufen von: <https://raki.changing-cities.org>.
- Changing Citites (2023b): RAKi 23 – Autoren und Hinweise. Abgerufen von: <https://raki.changing-cities.org/3-autoren-und-hinweise/>.
- Changing Citites (2023c): Pressemitteilung: Kiezblocks, jetzt auch mit Goldstandard. Abgerufen von: <https://changing-cities.org/kiezblocks-jetzt-auch-mit-goldstandard/>.

Gesetzesquellen

Bezirksverwaltungsgesetz Berlin

Bezirksverwaltungsgesetz Hamburg

Gemeindeordnung Baden-Württemberg

Gemeindeordnung Bayern

Gemeindeordnung Hessen

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz

Gemeindeordnung Schleswig-Holstein

Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland

Kommunalverfassung Brandenburg

Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern

Kommunalverfassung Niedersachsen

Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Sächsische Gemeindeordnung

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung

Verfassung für die Stadt Bremerhaven

Bayrisches Straßen- und Wegegesetz

Berliner Straßengesetz

Brandenburgisches Straßengesetz

Bremisches Landesstraßengesetz

Hamburgisches Wegegesetz

Hessisches Straßengesetz

Landesstraßengesetz (Rheinland-Pfalz)

Niedersächsisches Straßengesetz

Sächsisches Straßengesetz

Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen

Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein

Straßengesetz für Baden-Württemberg

Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz)

Straßengesetz für den Freistaat Sachsen-Anhalt

Thüringer Straßengesetz

Gesetz über Zuständigkeit im Verkehrswesen (Bayern)

Gesetz über Zuständigkeit nach der Straßenverkehrsordnung (Baden-Württemberg)

Gesetz zur Regelung des Straßenverkehrs und Kraftfahrwesens im Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßenverkehrsrechtsgesetz) (Sachsen)

Landesverordnung über die zuständigen Behörden und Stellen nach dem Straßenverkehrsrecht (Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeitsverordnung) (Schleswig-Holstein)

Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Rheinland-Pfalz)

Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrswesens (Straßenverkehr-Zuständigkeitslandesverordnung) (Mecklenburg-Vorpommern)

Straßenverkehrszuständigkeitsgesetz (Saarland)

Thüringer Verordnung zur Bestimmung der Zuständigkeit von Gemeinden als Straßenverkehrsbehörde

Thüringer Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts

Verordnung über die Bestimmung der zuständigen Behörden nach der Straßenverkehrs-Ordnung (Nordrhein-Westfalen)

Verordnung über die Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung (Bremen)

Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Verkehr (Niedersachsen)

Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, des Güterkraftverkehrs und nach dem Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz (Straßenverkehrsrechts- und Güterkraftverkehrs-Zuständigkeits-Verordnung - StGÜZV)

Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten (Hessen)

Straßenverkehrsordnung

Straßenverkehrsgesetz