



**IKEM**

Handlungsleitfaden für Bürgerbegehren

# Superblocks

**24.04.2024**

Im Auftrag von:  
Changing Cities e. v.  
BürgerBegehren Klimaschutz e. V.

Institut für Klimaschutz,  
Energie und Mobilität e.V.

Handlungsleitfaden für Bürgerbegehren

# Superblocks

*Der Handlungsleitfaden soll Bürgerbegehren die Werkzeuge der direkten Demokratie näherlegen, die ihnen zur Einrichtung von lokalen Superblocks zur Verfügung stehen. Insbesondere werden die formellen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Bürgerbegehren praxisorientiert dargestellt.*

---

## **Zitiervorschlag**

IKEM (2024): *Superblocks*. Handlungsleitfaden für Bürgerbegehren im Auftrag von Changing Cities e. V. und Bürgerbegehren Klimaschutz e. V.

## **Autor:innen**

Beatrice Pourroy

[beatrice.pourroy@ikem.de](mailto:beatrice.pourroy@ikem.de)

Matthias Hartwig

[matthias.hartwig@ikem.de](mailto: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 der Auftraggeber 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](http://www.ikem.de)**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>Bürgerbegehren/ -entscheide zur Errichtung von Superblocks</b>	<b>7</b>
<b>1 Was ist ein Bürgerbegehren/-entscheid?</b>	<b>7</b>
<b>2 Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens</b>	<b>7</b>
2.1 Zulässige Themen – der Gegenstand	7
2.1.1 Verbandskompetenz	8
2.1.2 Organkompetenz	16
2.2 Einleitungsverfahren	29
2.2.1 Schriftform	29
2.2.2 Anforderungen an die Fragestellung	29
2.2.3 Begründung	33
2.2.4 Vertreter des Bürgerbegehrens	33
2.2.5 Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren	33
2.2.6 Einreichungsfrist	34
2.2.7 Kostendeckungsvorschlag	35
2.2.8 Stimmberechtigte	36
<b>Anlage 1 – Superblocks nach den Vorgaben der „Empfehlungen für Superblocks 2023“</b>	<b>37</b>
<b>1 Was ist ein Superblock?</b>	<b>37</b>
<b>2 Mindeststandards nach den Vorgaben der ESU</b>	<b>38</b>
2.1 Straßenumnutzung	38
2.2 Lineare Modalfilter	38
2.3 Einbahnstraßen	38
2.4 Routenführung des Umweltverbundes	38
2.5 Routenführung des KfZ-Verkehrs	39
<b>3 Regelstandards nach den Vorgaben der ESU</b>	<b>39</b>
3.1 Parkraumanagement	39
3.2 Anpassung des Straßenraums	40
<b>Anlage 2 – Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Superblocks</b>	<b>41</b>

---

<b>1</b>	<b>Landesstraßengesetze</b>	<b>41</b>
1.1	Widmung	41
1.2	Einziehung und Teileinziehung	41
1.3	Straßenbaulast	42
<b>2</b>	<b>Straßenverkehrsordnung</b>	<b>43</b>
<b>3</b>	<b>Rechtsgrundlage für die jeweilige Maßnahme</b>	<b>45</b>
3.1	Modalfilter	45
3.2	Einbahnstraßen	46
3.3	Fußgängerzonen	46
3.4	Fahrradstraßen/ -zonen	46
3.5	Verkehrsberuhigte Bereiche	47
3.6	Fußgängerüberwege	47
3.7	Optimierung von Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur	47
3.8	Parkraummanagement	47
3.8.1	Reduzierung der Parkflächen im öffentlichen Raum	48
3.8.2	Parken nach Gebühren	48
3.8.3	Förderung von Carsharing	50
	<b>Literaturquellen</b>	<b>51</b>

## Einleitung

Dieser Leitfaden ist als praktisches Instrument konzipiert, um Bürgerinnen und Bürgern dabei zu helfen, die Werkzeuge der direkten Demokratie zu nutzen und positive Veränderungen in ihren Gemeinden herbeizuführen. Superblocks repräsentieren nicht nur ein Konzept urbaner Planung, sondern auch eine Vision für eine lebendigere, nachhaltigere und sozial gerechtere Stadtentwicklung. Sie bieten Möglichkeiten zur Reduzierung von Verkehr, zur Förderung von Fußgänger- und Fahrradverkehr sowie zur Schaffung von Grünflächen und öffentlichen Räumen. Die Umwandlung von Straßenblöcken in lebendige Zentren des Gemeinschaftslebens kann dazu beitragen, die Lebensqualität der Bewohner zu verbessern und gleichzeitig die Umweltbelastung zu verringern.

Der Leitfaden bietet Ihnen praxisnahe Anleitungen, nützliche Tipps und wertvolle Ressourcen, um ein Bürgerbegehren zur Einführung von Superblocks rechtssicher in Ihrer Stadt zu initiieren und erfolgreich umzusetzen. Von der formellen Vorbereitung und Antragstellung bis hin zur detaillierten Ausformulierung des Stimmzettels erhalten Sie einen Fahrplan, um die rechtlichen Rahmenbedingungen Ihrer Gemeinde zu erfüllen.

Da Superblocks viele rechtliche Hürden entgegenstehen, garantiert die Befolgung des Leitfadens zwar nicht den Erfolg von Bürgerbegehren. Die nachfolgend dargelegten Anhaltspunkte reduzieren die Erfolgchancen dennoch erheblich und werden es negativ eingestellten Gemeinden erschweren, die Einführung von Superblocks mit den Mitteln direkter Demokratie auf dem Rechtsweg zu verhindern.

# Bürgerbegehren/ -entscheide zur Errichtung von Superblocks

## 1 Was ist ein Bürgerbegehren/-entscheid?

Ein **Bürgerbegehren** ist ein verbindlicher Antrag an die Gemeindevertretung, einen **Bürgerentscheid** zu einer bestimmten Frage durchzuführen. Sofern der Antrag ordnungsgemäß gestellt wurde, hat die Behörde kein Ermessen, das heißt sie muss den Bürgerentscheid für zulässig erklären. Der Entscheid entfällt nur, wenn die Gemeindevertretung die Sache sich zu eigen macht und uneingeschränkt und vollständig übernimmt.

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat die gleiche Wirkung wie der Beschluss der Gemeindevertretung. Er tritt an dessen Stelle und bindet den Gemeinderat in dieser Sachfrage auf eine bestimmte Dauer. In dieser Zeit darf der Gemeinderat keine dem Ergebnis des Bürgerentscheids widersprechenden Entscheidung treffen.

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. 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 10 und 30 Prozent verlangt, während bei gestaffelten Quoren je nach Gemeindegröße ein Quorum von zwischen 8 und 20 Prozent und 15 und 25 Prozent zu erreichen ist.

Wichtig ist, dass es bei einem Bürgerentscheid um die Entscheidung in einer Sache geht. Ähnlich wie bei einer Wahl wird anstatt über eine Person, über eine bestimmte Sache abgestimmt. Da die Entscheidung an die Stelle des Gemeindebeschlusses tritt, bedarf es keiner Betätigung der Gemeinde mehr. Damit handelt es sich nicht um eine Bürgerbefragung, bei der sich ein unverbindliches Bild von der Meinung der Bürger\*innen gemacht wird. Es handelt sich um ein starkes Instrument, dass die Entscheidungsgewalt der Gemeindeverwaltung in dieser Sache für eine gewisse Dauer ausschließt.

## 2 Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens

Damit der Bürgerentscheid durchgeführt werden kann, muss zunächst der Antrag darauf (das Bürgerbegehren) für zulässig befunden werden. Hierbei sind einige Punkte gerade bei Verkehrsprojekten zu beachten.

### 2.1 Zulässige Themen – der 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.

### 2.1.1 Verbandskompetenz

Damit die Gemeinde bestimmte Aufgaben übernehmen kann, muss sie die Befugnis/Kompetenz hierfür haben. Diese Befugnis wird als "Verbandskompetenz" bezeichnet und umfasst alle Aufgaben, die einem Verwaltungsträger zugewiesen werden können. Die Gemeinde, die als rechtliche Einheit des öffentlichen Rechts agiert und ein bestimmtes Gebiet abdeckt, ist ein solcher Verwaltungsträger (Verband). Der Landesgesetzgeber legt fest, welchen Aufgabenbereich die Gemeinde übernimmt, und diese Zuständigkeit kann als umfassend betrachtet werden (Allzuständigkeit). Unterschiede bestehen zwischen den sogenannten Flächenstaaten wie Brandenburg, Bayern oder Hessen und den sogenannten Stadtstaaten wie Berlin und Hamburg.

#### 2.1.1.1 Flächenstaaten

Die Verbandskompetenz ist in einem Flächenstaat gegeben, wenn sich bei dem thematischen Gegenstand um eine **Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde** handelt.

**Exkurs: Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes** sichert die kommunale Selbstverwaltung, indem er den Gemeinden das Recht einräumt, örtliche Angelegenheiten eigenständig innerhalb gesetzlicher Grenzen zu regeln. Diese Regelung bindet die Gesetzgebung, die Justiz und die Verwaltung auf Bundes- und Landesebene. Die Gesetzgebung muss den Gemeinden spezifische Aufgaben zuweisen, während diesen ein gewisser Kernbereich an Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit verbleiben muss.

Die Selbstverwaltungsgarantie betrifft "**Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft**", also Verwaltungsmaterien, die in der örtlichen Gemeinschaft verankert sind oder auf diesen spezifischen Bezug nehmen. Es handelt sich um **Angelegenheiten, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen**. Die Zugehörigkeit einer bestimmten Verwaltungsmaterie zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist **nicht immer eindeutig festzustellen**, da sie von verschiedenen Faktoren wie Größe, Einwohnerzahl und Struktur der Gemeinde abhängt. Eigenverantwortlichkeit bedeutet dabei, dass **die Gemeinden frei von Vorgaben anderer Hoheitsträger**, insbesondere des Staates, agieren können und die Fähigkeit zur eigenen Entscheidung haben, unter Beachtung der Gesetze und des Rechts.

Die Selbstverwaltung ist im **Rahmen der Gesetze** gewährleistet und betrifft sowohl die Zuweisung von Aufgaben als auch die Eigenverantwortlichkeit. Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung muss gesetzlich geregelt sein.

Was also 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.

**Exkurs: Bei Angelegenheiten des überörtlichen Wirkungskreises** 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. Deshalb eignen sich diese Angelegenheiten auch nicht für Bürgerentscheide, da die Gemeindevertretung gar nicht selbstständig entscheiden kann und der staatlichen Aufsicht untersteht.

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

### 2.1.1.2 Stadtstaaten

#### 2.1.1.2.1 *Berlin und Hamburg*

In Berlin und Hamburg haben Bürgerinnen und Bürger das Recht, in bestimmten Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung in Berlin oder die Bezirksversammlung in Hamburg Beschlüsse fassen kann, einen Bürgerbescheid zu beantragen. Diese Angelegenheiten müssen in den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Bezirks fallen.

Die Bezirke in Berlin und Hamburg übernehmen örtliche Aufgaben gemäß den Prinzipien der Selbstverwaltung. Sie sind jedoch keine eigenständigen Gemeinden, sondern Teil der Stadtstaaten Berlin und Hamburg, die sowohl Gemeinde als auch Bundesland sind. Die Bezirke haben keine eigenständigen Rechte zur kommunalen Selbstverwaltung und sind daher nicht für gemeindliche Angelegenheiten zuständig. Stattdessen fungieren sie als Verwaltungseinheiten unter der Leitung des Senats.

In Berlin übernehmen die Bezirksverwaltungen Aufgaben, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Hauptverwaltung fallen. Die Zuständigkeiten ergeben sich aus verschiedenen Gesetzen und Verordnungen. Jeder Bezirk hat eine Bezirksverordnetenversammlung, die die Verwaltung des Bezirks überwacht und grundlegende Verwaltungspolitik festlegt.

In Hamburg überträgt der Senat Aufgaben an die Bezirke durch Rechtsverordnung. Die Bezirksversammlung ist Teil der Behörde "Bezirksamt" und ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern die Mitwirkung an der Bezirksverwaltung. Die Befugnisse der Bezirksversammlung umfassen die Kontrolle der Geschäftsführung der Bezirksämter und die Möglichkeit, bindende Entscheidungen zu treffen.

#### 2.1.1.2.2 *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 Zweistädte-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.

### 2.1.1.3 Welche Themenbereiche sind solche des örtlichen Wirkungskreises?

Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung können auf der Grundlage von drei Gesetzen eingeführt werden, dem Baugesetzbuch, dem Straßenverkehrsrecht mit dem Straßenverkehrsgesetz und der Straßenverkehrsordnung und den landesrechtlichen Straßengesetzen.

### 2.1.1.3.1 Maßnahmen nach den Landesstraßengesetzen

Durch die sogenannte **Widmung** einer Straße nach den Landesstraßengesetzen (Landesebene) wird bestimmt, wie und wer – im Sinne von Kfz, Fahrräder, Fußgänger - die Straße benutzen darf. Die Widmung bestimmt dadurch den Gemeingebrauch der Straße.

**Exkurs:** 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 allem 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.

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 sogenannte **Teileinziehung** zum Einsatz. 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.

#### **Exkurs: Teileinziehung**

Nachträgliche Beschränkungen durch eine **Teileinziehung** 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).

Eine grundlegende Voraussetzung ist, dass entweder die betreffende Straße ihre Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die beabsichtigte Teileinziehung sprechen. Im letzteren Fall erfordert dies eine sorgfältige Abwägungsentscheidung, bei der private und öffentliche Belange sowie sämtliche gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu Anordnungen nach dem Straßenverkehrsrecht können bei Teileinziehungen 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 städtebaulichen Gründe in die Gesamtabwägung lässt vermuten, dass diese ausreichend sein können, um eine Teileinziehung zu rechtfertigen. Allerdings ist eine einzelfallbezogene Abwägung erforderlich.

### 2.1.1.3.2 Landesstraßengesetzliche Maßnahmen als Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises?

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.

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 Gemeinde übernimmt die Straßenbaulast, da die Verantwortung für diese Verkehrswege traditionell als lokale Aufgabe angesehen wurde und auch weiterhin so betrachtet wird.

Die Widmung und Teileinziehung werden durch Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen durchgeführt. Die Träger der Straßenbaulast sind in der Regel für die Erlassung von Widmungs- und Teileinziehungsverfügungen zuständig, entsprechend den geltenden Straßengesetzen.

Gemäß Landesrecht sind die Kreise, mit Ausnahme des Saarlandes und der Stadtstaaten, Träger der Straßenbaulast für Kreisstraßen, einschließlich Ortsdurchfahrten mit geteilter Straßenbaulast. Dies fällt somit in ihren eigenen Verantwortungsbereich.

Die Gemeinden tragen die Straßenbaulast für:

- **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.**

#### 2.1.1.3.3 Maßnahmen nach dem Straßenverkehrsrecht

Das Straßenverkehrsrecht, das auf Bundesebene in der Straßenverkehrsordnung (StVO) und dem Straßenverkehrsgesetz (StVG) verankert ist, regelt die Ausübung des Gemeindegebrauchs innerhalb des vom Widmungsakt vorgegebenen Nutzungsrahmens. Es legt fest, wie die verschiedenen Verkehrsarten in konkreten Verkehrssituationen unter Berücksichtigung von Sicherheit und Ordnung ausgeübt werden dürfen. Der Vorrang des Straßenrechts hat zur Folge, dass keine straßenverkehrsrechtlichen Nutzungen dauerhaft gestattet werden dürfen, die über den in der Widmung festgelegten Rahmen hinausgehen.

Es ist jedoch möglich, die durch die Widmung eröffneten Nutzungsmöglichkeiten zu beschränken, wenn bestimmte straßenverkehrsrechtliche Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn eine bestimmte Verkehrsart dauerhaft ausgeschlossen werden soll, ist eine vorherige Teileinziehung erforderlich. Das Straßenverkehrsrecht regelt also lediglich das "Wie" der Nutzung, nicht das "Ob". Die Straßenverkehrsbehörden sind nur befugt, die zulässigen Gebrauchsmöglichkeiten zu kennzeichnen, nicht jedoch festzulegen.

Im Straßenverkehrsrecht gilt das Prinzip der Privilegienfeindlichkeit, was bedeutet, dass alle Verkehrsteilnehmer grundsätzlich gleichrangig sind. Dennoch zeigt sich eine gewisse Privilegierung des motorisierten Individualverkehrs, insbesondere in § 45 Absatz 9 StVO. Dieser Paragraph besagt, dass Beschränkungen des fließenden Verkehrs nur in besonderen Gefahrenlagen zulässig sind.

Die Zuständigkeit für die Straßenverkehrsbehörde ist in jedem Bundesland gesetzlich festgelegt, wobei die unteren Straßenverkehrsbehörden in der Regel auf Gemeindeebene angesiedelt sind.

**Exkurs:** Das Straßenverkehrsrecht, insbesondere die **Straßenverkehrsordnung (StVO)**, regelt die konkrete Nutzung öffentlicher Straßen. Gemäß § 45 Absatz 4 StVO können die zuständigen Behörden Verkehrsregelungen nur durch das Aufstellen von Verkehrszeichen oder -einrichtungen treffen. Diese müssen gemäß § 45 Absatz 2 Satz 3 StVO alle Gebote und Verbote enthalten und dürfen nur die dort aufgeführten Verkehrszeichen und -einrichtungen verwenden.

Verkehrszeichen umfassen Gefahrzeichen, Vorschriftzeichen und Richtzeichen gemäß § 39 StVO. Vorschriftszeichen erlassen Verbote und Gebote für alle Verkehrsteilnehmer gemäß § 41 Absatz 1 StVO, während Richtzeichen besondere Hinweise für den Verkehr geben gemäß § 42 Absatz 1 StVO. Verkehrseinrichtungen wie Schranken, Sperrpfosten und Absperrgeräte sind in § 43 StVO definiert.

Die Anbringung von Verkehrszeichen oder -einrichtungen erfolgt durch Anordnung der Straßenverkehrsbehörde. Die generelle rechtliche Grundlage für solche verkehrsrechtliche Anordnungen bietet **§ 45 Absatz 1 Satz 1 StVO**. Hier können die Straßenverkehrsbehörden die Nutzung bestimmter Straßen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.

Um eine Verkehrsbeschränkung anzuordnen, müssen die Voraussetzungen des **§ 45 Absatz 9 StVO erfüllt sein**. Dies bedeutet, dass die Maßnahmen zwingend erforderlich sind und eine konkrete Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko deutlich übersteigt. Ausnahmen von dieser engen Voraussetzung werden nach § 49 Absatz 9 Satz 4 für z.B. Fahrradstraßen, Tempo-30-Zonen, verkehrsberuhigte Bereiche oder Erprobungsmaßnahmen gemacht.

Bei der Entscheidung über Verkehrsbeschränkungen müssen die Behörden die betroffenen Belange abwägen und sicherstellen, dass die Maßnahmen das beabsichtigte Ziel fördern und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

#### 2.1.1.3.4 Straßenverkehrsrecht als Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises?

Gemäß § 44 Absatz 1 StVO liegt die sachliche Zuständigkeit für die Ausführung der StVO bei den Straßenverkehrsbehörden. Nach den Bestimmungen des Landesrechts können die obersten Landesbehörden und höheren Verwaltungsbehörden im Einzelfall oder generell die Zuständigkeit auf eine andere Stelle übertragen.

Zusätzlich regeln spezifische Bestimmungen wie § 45 Absatz 1, 1a, 1b, 1c, 1d, 1e, 1f, 3, 8 und § 46 Absatz 2 StVO sowie § 40 Absatz 1 BImSchG die expliziten Zuständigkeiten der Straßenverkehrsbehörden für bestimmte Maßnahmen. Hingegen ist § 45 Absatz 9 StVO keine Zuständigkeitsregelung, sondern legt die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen fest.

Wenn eine Gemeinde gemäß der landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung des § 44 Absatz 1 StVO tätig wird, übernimmt sie Aufgaben im **übertragenen staatlichen Wirkungskreis**. Die Regelung des Straßenverkehrs fällt nicht in den eigenen, durch Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten Wirkungskreis der Gemeinde. Dies wird in Gesetzen wie dem Gesetz über Zuständigkeiten im Verkehrswesen von

Bayern (ZustGVerk) oder der Straßenverkehrs-Zuständigkeitsübergangsverordnung Thüringen (StVRZustÜV TH 2007) deutlich gemacht. Die Gemeinde handelt daher aufgrund staatlicher Aufgabenübertragung, nicht aus ihrem eigenen Selbstverwaltungsrecht heraus. Daher fällt dies bereits nicht mehr in den Bereich der gemeindeeigenen Angelegenheiten, die in die Verbandskompetenz der Gemeinde fallen.

**Abgrenzungsprobleme** entstehen, wenn Verbindungen zwischen verschiedenen Zuständigkeitsbereichen (übertragenem und eigenem Wirkungsbereich) bestehen (**Mischaufgaben**). Ein Beispiel ist die Regelung nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 der Straßenverkehrsordnung (StVO), die es der Straßenverkehrsbehörde ermöglicht, Maßnahmen zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde zu treffen, wie z.B. das Anbringen von Bremsschwellen. Während städtebauliche Entwicklung zur Zuständigkeit der Gemeinde gehört, fallen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen in den übertragenen Zuständigkeitsbereich. Also sind innerhalb einer Maßnahme zwei Zuständigkeitsbereiche betroffen. Fraglich ist, wie sich dieser Umstand auf ein Bürgerbegehren auswirkt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, 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. 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. Obwohl § 45 StVO weiterhin als Norm des Ordnungsrechts der staatlichen Straßenverkehrsbehörde gilt, sind Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften Träger eigener Rechte und Pflichten. Aufgrund ihrer Planungshoheit sind sie daher in den Schutzbereich nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5, Absatz 2 Alternative 2 StVO einbezogen. Dies bedeutet, dass sie einen Anspruch darauf haben, dass die Straßenverkehrsbehörde bei der Unterstützung eines gemeindlichen Konzepts zur geordneten städtebaulichen Entwicklung ermessensfehlerfrei handelt. Besteht dieser Anspruch auch innerhalb eines Bürgerbegehrens? Nein nach dem **bayerischen Staatsministerium des Inneren**. Dieses vertritt die Ansicht, dass Gemeinden gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zwar klagen können. Dennoch bleibt die straßenverkehrsrechtliche Anordnung unabhängig vom Anlass eine staatliche Aufgabe. Daher ist eine Aufteilung in einen Teil, der dem eigenen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde zugeordnet ist, und einen Teil, der eine übertragene Aufgabe darstellt, **nicht möglich**. Das bedeutet, dass die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung eines gemeindlichen Verkehrskonzepts gemäß § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 der Straßenverkehrsordnung nach dieser Ansicht insgesamt nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann.

Ob straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen als **Grundsatzentscheidungen** oder als Anhang zu straßenrechtlichen Maßnahmen getroffen werden dürfen, ist umstritten. Einige halten politische Grundsatzentscheidungen der Verkehrsplanung für zulässig, während andere dies ablehnen.

#### **Exkurs: Grundsatzentscheidungen**

Die Gemeindevertretung bestimmt die Leitlinien der Gemeinde und hat eine Richtlinienfunktion inne. Grundsatzentscheidungen beinhalten somit keine Einzelentscheidung zu einer bestimmten Straße, sondern stellen Leitlinien auf, wie Optimierung von 25 % der Radwege im Jahr.

*Schmidt* (Kommentar zur Gemeindeordnung Bayern) argumentiert, dass das Aufstellen von Verkehrsschildern oder das Einfordern einer bestimmten Tempo-30-Zone nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann (das liegt im übertragenen Wirkungskreis). Jedoch hält **er politische Grundsatzentscheidungen der Verkehrsplanung** für zugänglich, wie z.B. die Ausweisung von Tempo-30-Zonen in Wohngebieten.

*Dolde, Porsch und Hangst* (Kanzlei in Stuttgart) vertreten eine strengere Position in ihrem Rechtsgutachten zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart. Sie halten nur politische Grundsatzentscheidungen für zulässig, die thematisch nicht dem übertragenen, sondern dem **eigenen Wirkungskreis der Gemeinde** angehören. Demnach kann in einem Bürgerbegehren nur Maßnahmen behandelt werden, die auf Rechtsgrundlagen aus dem BauGB und den landesrechtlichen Straßengesetzen beruhen, nicht der StVO.

In Baden-Württemberg gestaltet sich die Durchsetzung von Maßnahmen nach der StVO als Grundsatzentscheidung als besonders schwierig. In Karlsruhe und Heidelberg scheiterten Bürgerbegehren zur Umgestaltung des Straßenraums, da diese Maßnahmen sowohl in den Zuständigkeitsbereich der/des Oberbürgermeisters\*in als auch in den übertragenen Wirkungsbereich (StVO) fallen, weshalb ein solches Bürgerbegehren als unzulässig erachtet wird.

Zuletzt ist noch eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs interessant. Danach können Angelegenheiten, die sowohl **den eigenen als auch den übertragenen Wirkungsbereich** betreffen, Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, sofern die Maßnahmen des **eigenen Wirkungskreises** nicht nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Ein Beispiel hierfür war ein Bürgerbegehren in Coburg, das den Betrieb einer "Bimmelbahn" durch den Hofgarten betraf. Neben Anordnungen und Gestattungen nach der StVO und dem Denkmalschutzgesetz im übertragenen Wirkungsbereich erforderte die Angelegenheit auch eine wegerechtliche Sondernutzungserlaubnis und die Freistellung vom Fahrverbot in der als eigene Einrichtung der Gemeinde unterhaltenen Grünanlage im eigenen Wirkungsbereich. Nach Ansicht des Gerichts hatten die Sondernutzungserlaubnis und die Freistellung keine untergeordnete Bedeutung und standen somit selbstständig neben den Maßnahmen im übertragenen Wirkungskreis. Dies würde bedeuten, dass sich straßenrechtliche und straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen (anders als oben vertreten) doch trennen lassen und der straßenrechtliche Teil, damit Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann.

Ähnlich argumentiert *Schmidt* auch, wenn es um die Einrichtung von Fußgängerzonen, bei denen der KfZ-Verkehr ausgeschlossen wird, geht. Diese können einem Bürgerbegehren zugänglich sein, da neben der Aufstellung von Verkehrsschildern im übertragenen Wirkungskreis auch Maßnahmen der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis (**Teileinziehung**) als Straßenbaulastträger oder Träger der örtlichen Verkehrsplanung erforderlich sind.

#### **Exkurs: Kennzeichnung durch Verkehrszeichen und -einrichtungen**

Die Straßenverkehrsbehörde regelt den Straßenverkehr durch Anordnung von Verkehrszeichen und -einrichtungen. Dabei kommt ihr auch die Aufgabe der reinen Kennzeichnung zu. 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. Das heißt, die Entscheidung, dass KfZ von dem Gemeingebrauch einer bestimmten Straße ausgeschlossen werden, wird durch die Gemeinde auf Grundlage der Landesstraßengesetze getroffen. Die Kennzeichnung (Anordnen des Schildes) wird von der Straßenverkehrsbehörde vorgenommen.



Folgende Bürgerbegehren sind für zulässig befunden worden:

- *Sind Sie dafür, dass die Neustadt zwischen Regierungsstraße / Rosengasse und Bischof-Sailer-Platz zur Fußgängerzone wird?* (Landshut, Bayern)
- *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)
- *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)

Die Gemeindevertretung in Göttingen hat sich besonders bürgerbegehrensfreundlich gezeigt und zwei Bürgerbegehren zugelassen, die sich für die Förderung des Radverkehrs und die räumliche Trennung von Kfz- und Radverkehr einsetzten. Diese Beispiele zeigen, dass Bürgerbegehren je nach Auslegung und Konkretisierung der Ziele sowohl straßenverkehrsrechtliche als auch straßenrechtliche Maßnahmen umfassen können.

Die Meinung hinsichtlich der Zulässigkeit von Mischaufgaben als Gegenstand von Bürgerbegehren ist also umstritten. Während ein Teil davon ausgeht, dass diese unter bestimmten Voraussetzungen getrennt werden können, wodurch der Teil, welcher in den eigenen Wirkungskreis fällt, als Gegenstand zulässig sein kann. Grundsätzlich wird die Trennbarkeit bejaht, sofern eine (straßenrechtliche) Teileinziehung erfolgen muss und die Straßenverkehrsbehörde lediglich die Kennzeichnung vornimmt. Gehen andere davon aus, dass sich Mischaufgaben nicht trennen lassen und deshalb insgesamt nicht zur Abstimmung gestellt werden können. Zudem wird teilweise zwischen Grundsatz und Einzelfragen unterschieden. Grundsatzentscheidungen können nach einer Ansicht damit Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Welche Ansicht die Behörde verfolgt, die über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet, lässt sich nicht mit Sicherheit voraussagen.

#### 2.1.1.3.5 Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch

Das Baugesetzbuch enthält ebenfalls Regelungen zur Verkehrsplanung. Die Gemeinden können beispielsweise durch Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen, freizuhaltende Flächen, Flächen für Infrastrukturen der Energiewende, Schutzflächen für Boden, Natur und Landschaft, Flächen für erneuerbare Energien, Schutzflächen vor Immissionen und solche für Bepflanzungen im Bebauungsplan Festlegungen treffen. Gemäß § 1a Absatz 4 BauGB sind die Gemeinden verpflichtet, bei ihrer städtebaulichen Planung Maßnahmen zu ergreifen, um dem Klimawandel entgegenzuwirken und sich gleichzeitig daran anzupassen.

Wenn verbindliche Festlegungen zur Nutzung von Flächen durch einen Bebauungsplan getroffen wurden, muss die Straßenverkehrsbehörde begleitende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen mit Verkehrszeichen und -einrichtungen gemäß § 45 Absatz 4 StVO treffen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu unterstützen. Das Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage ist nach Ansicht von Dr. Baumeister nicht erforderlich, da die Gemeinde im Bereich der städtebaulichen Ordnung gemäß § 45 Absatz 1b StVO unterstützt werden muss.

Die Einschaltung der Straßenverkehrsbehörde ist erforderlich, da die Bauleitplanung nur die Materie des Bodenrechts erfasst, weshalb nur flächenbezogene Maßnahmen zur Ordnung und nicht zur Gefahrenabwehr getroffen werden können.

#### 2.1.1.3.6 Baugesetzliche Maßnahmen als Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises?

Wenn die Gemeinde gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 BauGB als Träger der örtlichen Verkehrsplanung im Rahmen der Bauleitplanung tätig wird, handelt sie im eigenen Wirkungskreis. Dies bedeutet, dass sie im Flächennutzungsplan die örtlichen Hauptverkehrszüge darstellen kann gemäß § 5 Absatz 2 Nr. 3 BauGB und im Bebauungsplan Verkehrsflächen und Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung wie Fußgängerbereiche, Parkplätze, Fahrradabstellflächen sowie die Anbindung anderer Flächen an die Verkehrsflächen festlegen kann gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 11 BauGB.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung betont, dass die Gemeinden die Festsetzungsmöglichkeiten gemäß § 9 BauGB für eine "gemeindliche Verkehrspolitik" nutzen können. Bauleitpläne gehören eindeutig zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde. Daher ist ein Bürgerbegehren, das auf städtebauliche Darstellungen oder Festsetzungen abzielt, grundsätzlich zulässig.

#### 2.1.1.3.7 Zwischenergebnis

Damit gehören Maßnahmen, die auf dem BauGB und den Landesstraßengesetzen beruhen, zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises einer Gemeinde und sind damit grundsätzlich einem Bürgerbegehren zugänglich. Einzelentscheidungen, die auf der StVO beruhen, sind Bürgerbegehren grundsätzlich nicht zugänglich. Bei Mischaufgaben (Landesstraßengesetze und StVO) besteht Uneinigkeit.

### 2.1.2 Organkompetenz

Außerdem muss die gemeindliche Angelegenheit in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindevertretung fallen (Organkompetenz), wie es überwiegend durch kommunalrechtliche Bestimmungen ausdrücklich festgelegt ist.

#### 2.1.2.1 Flächenstaaten

Da der Bürgerentscheid die Entscheidung des Kollegialorgans ersetzen soll, muss die Zuständigkeit für die Angelegenheit bei der Gemeindevertretung liegen. Themen, die in den Zuständigkeitsbereich der Hauptverwaltungsbeamten fallen (z. B. Weisungsaufgaben, bei denen die Gemeinde keinen Entscheidungsspielraum hat), sind in der Regel für Bürgerbegehren nicht zugänglich. Auch dies ist in den meisten Gemeindeordnungen ausdrücklich festgelegt.

#### **Exkurs: Binnenorganisation der Gemeinde**

Verfassungsrechtlich wurde mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG vorgegeben, dass das Volk eine Vertretung in Kreisen und Gemeinden haben muss, die aus Wahlen hervorgegangen ist. Neben die Gemeindevertretung tritt (ohne verfassungsrechtliche Absicherung) das Verwaltungsorgan der Gemeinde. Unterschiede zwischen dem Gemeinderecht der Bundesländer ergeben sich oftmals mit Blick auf das Verwaltungsorgan (Gemeindedirektor:in/ Bürgermeister:in/ kollegiale Ausgestaltung des Verwaltungsorgans)

Hier ergeben sich einige Unterschiede in den Gemeindeordnungen. Hervorgehoben werden hier Baden-Württemberg und Bayern.



### 2.1.2.1.1 *Besonders streng: Baden-Württemberg*

Im Verband der Gemeinde agieren der Bürgermeister und der Gemeinderat als Handlungsorgane, wie in § 23 GemO BW festgelegt. Dem Bürgermeister obliegt üblicherweise die Leitung der laufenden Verwaltungsgeschäfte, die Ausführung von Weisungen sowie die Erfüllung der Aufgaben, die vom Gemeinderat oder durch Gesetz übertragen wurden (§ 44 Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Satz 1 GemO BW). Der Gemeinderat ist grundsätzlich für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig, es sei denn, der Bürgermeister ist gesetzlich zuständig oder es wurden ihm bestimmte Angelegenheiten vom Gemeinderat übertragen (§ 24 Absatz 1 Satz 2 GemO BW).

Die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde werden vom Gemeinderat festgelegt (§ 24 Absatz 1 Satz 2 GemO BW). Die Verwendung des Begriffs "soweit" in § 24 Absatz 1 Satz 2 GemO BW deutet grundsätzlich darauf hin, dass die Zuständigkeit des Gemeinderats besteht, es sei denn, es liegt eine Ausnahme vor.

Zu den Aufgaben des Bürgermeisters gehören in erster Linie Weisungsaufgaben, zu denen gemäß § 2 Absatz 3 GemO BW Pflichtaufgaben nach § 2 Absatz 2 GemO BW gehören. Dazu zählen typischerweise Angelegenheiten der Ortspolizei, des Baurechts und des Straßenverkehrs. Bürgermeister\*innen haben in Baden-Württemberg eine starke Position, da sie Weisungsbefugnisse eigenständig ausüben können (§ 44 Absatz 3 GemO).

Aufgaben, die der Gemeinderat rechtmäßig und dauerhaft auf den Bürgermeister **übertragen** hat, fallen nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats. Obwohl dies die Festlegung von Themenbereichen für Bürgerentscheide einschränken könnte, ist dies gemäß der baden-württembergischen Gesetzgebung 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 zuständig ist. Die Übertragung solcher Aufgaben auf den Bürgermeister bedarf eines entsprechenden Beschlusses des Gemeinderats und muss dauerhaft in die **Hauptsatzung aufgenommen werden** (gemäß § 44 Absatz 2 Satz 2 GemO BW).

Daher muss die Hauptsatzung der jeweiligen Gemeinde daraufhin überprüft werden, ob Aufgaben auf den Bürgermeister übertragen wurden. In der Hauptsatzung von Stuttgart (§ 18 Nr. 12) sind beispielsweise Entscheidungen bei Tiefbauprojekten bis zu einem Wert von 1.280.000 Euro auf den Bürgermeister übertragen. Tiefbau umfasst Erdbau, Kanal-, Straßen- und Wegebau, Schienenwegebau, Wasserbau und Spezialtiefbau, einschließlich Maßnahmen nach dem Straßengesetz von Baden-Württemberg. Damit können in diesem Bereich keine Einzelentscheidungen zu bestimmten Straßen getroffen werden, sondern grundsätzlich nur Grundsatzentscheidungen.

Die Zuständigkeit des Gemeinderats erstreckt sich nicht auf Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Angelegenheiten umfassen, die weder wirtschaftlich noch grundsätzlich von erheblicher Bedeutung für die Gemeinde sind und regelmäßig auftreten. Entscheidungen, die die Gemeinde langfristig binden, fallen nicht darunter. Geschäfte der laufenden Verwaltung umfassen beispielsweise die Überwachung von Mängeln und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz. Die Überwachungspflicht gemäß der Straßenbaulast und der Straßenverkehrssicherungspflicht ist regelmäßig zu erfüllen und gehört zu den üblichen Aufgaben der Gemeinde. Die Behebung solcher Mängel gehört ebenfalls zu den Geschäften der laufenden Verwaltung. Bei umfangreicheren baulichen Maßnahmen kann jedoch die Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben sein. Wenn der Gemeinderat **Aufgaben an Ausschüsse überträgt, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens**. Bei einem beschließenden

Ausschuss, dem bestimmte Aufgaben dauerhaft übertragen wurden, trifft der Ausschuss Entscheidungen anstelle des Gemeinderats. Dennoch bleibt der Gegenstand eines Bürgerbegehrens bestehen, da ein Bürgerbescheid die gleiche Wirkung wie ein Beschluss des Gemeinderats hat. Entscheidend ist, dass die grundsätzliche Zuständigkeit beim Gemeinderat lag und keine Übertragung innerhalb der Gemeinde erfolgte. Der Ausschuss ist weiterhin Teil des Gemeinderats, daher sind solche Gegenstände nicht von Bürgerbegehren ausgeschlossen.

#### 2.1.2.1.2 *Besonders bürgerfreundlich: Bayern*

Durch einen Negativkatalog sind Angelegenheiten ausgeschlossen, die gemäß Gesetz dem ersten Bürgermeister oder der ersten Bürgermeisterin obliegen. Hierzu zählt beispielsweise die Dienstaufsicht gemäß Artikel 37 Absatz 4 der Gemeindeordnung (GO). Angelegenheiten jedoch, die dem ersten Bürgermeister oder der ersten Bürgermeisterin gemäß Artikel 37 Absatz 2 GO durch die Geschäftsordnung übertragen wurden, sind nicht vom Bürgerentscheid ausgeschlossen. Die ausdrückliche Gesetzesbegründung zielt darauf ab, dass die Bürgerschaft, die im Rahmen des Bürgerentscheids als "Souverän" der Gemeinde handelt, auch über diese Angelegenheiten abstimmen kann. In diesem Sinne geht die Entscheidungskompetenz der Bürgerschaft sogar über die des Gemeinderats hinaus, da letzterer diese Zuständigkeit nicht zurückfordern kann.

#### 2.1.2.1.3 *Restliche Bundesländer*

Die Negativkataloge schließen in der Regel ausdrücklich Angelegenheiten aus, die dem Verwaltungsorgan per Gesetz übertragen wurden, als zulässigen Gegenstand von Bürgerbegehren aus.

Die Unterscheidung wird weniger klar, wenn es um Angelegenheiten geht, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeindevertretung fallen, aber an ein anderes Gremium übertragen wurden. Hierzu gibt es grundsätzlich keine expliziten Regelungen seitens der Gesetzgebung.

Wenn es sich um eine Einzelübertragung oder die Übertragung des gesamten Aufgabenbereichs handelt, die durch **einen einfachen Beschluss** erfolgte, gibt es keinen Grund, ein entsprechendes Bürgerbegehren für einen Bürgerentscheid über diese Angelegenheit abzulehnen. Die Gemeindevertretung behält jederzeit das Recht, die Angelegenheit durch einen einfachen Beschluss wieder an sich zu ziehen und darüber zu entscheiden. Diese Befugnis wird vom Bürgerbegehren uneingeschränkt erfasst. Wenn jedoch die Einzelentscheidung bereits einige Zeit zurückliegt, ist zu beachten, dass Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung nur innerhalb einer bestimmten Frist eingereicht werden können.

Wenn die Übertragung **durch eine Satzung** erfolgt ist, muss zunächst die entsprechende Satzungsregelung aufgehoben werden, bevor die Angelegenheit erneut beraten werden kann. Die Zusammenlegung dieser beiden Schritte in einem Bürgerbegehren ist problematisch, da zunächst die Satzungsänderung ausgefertigt und veröffentlicht werden muss, bevor die weitere Abstimmung eingeleitet werden kann. Daher müssten zwei zeitlich aufeinanderfolgende Bürgerbegehren durchgeführt werden.

Wenn die Aufgabenübertragung **in der Hauptsatzung** geregelt ist, sind die speziellen Vorschriften zu beachten (z. B. in §§ 6, 58 Absatz 3 HGO). Nach §§ 6, 58 Absatz 3 HGO darf die Hauptsatzung im letzten Jahr einer Mandatsperiode nicht mehr wesentlich geändert werden. Es ist ungeklärt, ob diese Einschränkung auch für Bürgerbegehren gilt.

Es stellt sich die Frage, ob die Rücknahme einer Aufgabenübertragung unter die inneren Organisationsangelegenheiten der Gemeindeverwaltung fällt, was in einigen Bundesländern als Ausschlussgrund im Negativkatalog behandelt wird. Dies hängt davon ab, wie die Gemeindevertretung rechtlich

eingestuft wird. Daraus könnte geschlussfolgert werden, dass die Delegation von Zuständigkeiten kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheids ist, wodurch die Änderung der Satzung innerhalb keines vorgelagerten Bürgerbegehrens erreicht werden könnte.

### 2.1.2.2 Stadtstaaten

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

#### 2.1.2.2.1 *Berlin und Hamburg*

In Berlin sind die erforderlichen Zuständigkeiten für ein Bürgerbegehren in den §§ 12 und 13 des Berliner Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG Bln) festgelegt. Gemäß § 12 Absatz 1 des BezVwG legt die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) die Grundlinien der Verwaltungspolitik fest und kann durch Empfehlungen und Ersuchen gemäß § 13 BezVwG Verwaltungshandlungen anregen. Die originären Entscheidungsbefugnisse sind in § 12 Absatz 2 BezVwG geregelt.

Gemäß Nr. 10 entscheidet die BVV über bezirkliche soziale Infrastrukturkonzepte, den bezirklichen Fußverkehrsplan sowie den bezirklichen Radverkehrsplan. Soziale Infrastrukturkonzepte (SIKo) dienen der stadtplanerischen Flächenvorsorge für die soziale und grüne Infrastruktur und bauen auf den jeweils aktualisierten fachlichen Entwicklungsplanungen auf, wie beispielsweise der Kita- oder Schulentwicklungsplanung. Obwohl sie keine bindende Außenwirkung oder direkte rechtliche Wirkung auf andere Planungsinstanzen entfalten, müssen sie bei der Erstellung von Bebauungsplänen berücksichtigt werden (gemäß § 1 Absatz 6 Nr. 11 BauGB). Gemäß den §§ 37 Absatz 5 und 51 Absatz 4 des Berliner Mobilitätsgesetzes sind Planung und Umsetzung der bezirklichen Maßnahmen zur Förderung des Rad- und Fußverkehrs Aufgabe der Bezirke, über die die BVV entscheidet. Die Bezirksämter sind jedoch Straßenbaulastträger und treffen somit Verfügungen wie Teileinziehung und Maßnahmen des Straßenbaulastträgers. Gemäß § 12 Absatz 2 Nr. 10 BezVwG fällt jedoch zumindest die Erstellung des bezirklichen Rad- und Fußverkehrsplans in den Zuständigkeitsbereich der BVV. In Bezug auf die übrigen Maßnahmen hat die BVV die Kompetenz für Grundsatzentscheidungen.

In Hamburg kann ein Bürgerbegehren auch eine Angelegenheit betreffen, die für den Bezirk von Bedeutung ist, aber nicht in die Zuständigkeit des Bezirksamtes fällt. In einem solchen Fall ist eine unverbindliche Fragestellung möglich, was bedeutet, dass bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid die Vorlage als Empfehlung gemäß § 27 BezVG an die zuständige Fachbehörde geht.

#### 2.1.2.2.2. *Bremen und Bremerhaven*

Die Freie Hansestadt Bremen hat als **Legislativorgan die Bürgerschaft** und als **Exekutivorgan den Senat**. Da die Stadtgemeinde Bremen bisher keine eigene Gemeindeverfassung verabschiedet hat, gelten der Senat und die Stadtbürgerschaft gemäß Artikel 148 Absatz 1 Satz 1 der Bremischen Verfassung sowohl als stadtbremische als auch als staatliche Organe.

Im Gegensatz dazu hat **Bremerhaven** von seinem Recht gemäß Artikel 144 Satz 2 und 145 Absatz 1 Satz 1 der Bremischen Verfassung Gebrauch gemacht und eine eigene Gemeindeverfassung eingeführt. Gemäß § 5 der Verfassung der Stadtgemeinde Bremerhaven (VerfBrhV) bestehen die Organe der Stadtgemeinde Bremerhaven aus der Stadtverordnetenversammlung und dem Magistrat im Bereich der Exekutive.

Die Verwaltungsstruktur in Bremen ist ähnlich derjenigen in Hamburg und Berlin zweistufig aufgebaut. Die senatorischen Behörden sind die obersten Behörden in ihren jeweiligen

Zuständigkeitsbereichen, wobei die Senator\*innen an der Spitze der Behörden stehen und die Verantwortung tragen. Die Kompetenzabgrenzung zwischen der Bürgerschaft und dem Senat bezüglich der Verwaltungsorganisation ist in Artikel 118 Absatz 1 Satz 1 der Bremischen Verfassung geregelt, wonach der Senat die Verwaltung nach den Gesetzen und den von der Bürgerschaft gegebenen Richtlinien führt.

Aufgrund der Realunion zwischen Stadt und Land Bremen werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bremen als Volksbegehren und Volksentscheid bezeichnet. Daher gibt es keine speziellen Regelungen für solche in der Stadt Bremen, sondern die Bestimmungen der Artikel 69-74 der Landesverfassung Bremen finden Anwendung. In Bremerhaven hingegen gibt es Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gemäß § 16 der Stadtverfassung Bremerhaven, wobei die Stadtverordnetenversammlung die Zuständigkeit innehat.

In Bremerhaven ist der Magistrat als Gemeindeorgan und Behörde sowie als Kollegialorgan ausgestaltet und besteht aus dem Oberbürgermeister, den Bürgermeistern und anderen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitgliedern gemäß § 46 Absatz 1 der Verfassung der Stadt Bremerhaven. Zu den Aufgaben des Magistrats gehören insbesondere die Durchführung und Vorbereitung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung sowie die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen und des Staatsvermögens gemäß § 50 Absatz 1 der Verfassung der Stadt Bremerhaven.

In Bremen hingegen liegt die Zuständigkeit für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gemäß § 23 Nummer 1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid der Stadt Bremen bei der Stadtbürgerschaft. Die zuständige Straßenverkehrsbehörde für die Stadtgemeinde Bremen ist das Amt für Straßen und Verkehr, wobei die übergeordnete Dienststelle die/die Senator\*in für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung ist. Daher liegt die Zuständigkeit in diesem Fall beim Senat und nicht bei der Stadtbürgerschaft.

#### 2.1.2.3 Durchsetzbarkeit als Grundsatzfrage

Sofern die Angelegenheit nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bezirks- / Gemeindevertretung fällt, kann auf ihre Richtlinienfunktion zurückgegriffen werden. Die Bezirks- / Gemeindevertretung kann über die Zuordnung eines bestimmten Anliegens hinaus die Zuständigkeit für eine Angelegenheit haben, die aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung sowohl für die Gemeinde als auch für den Gemeinderat von Belang ist. Dies trifft insbesondere auf politische Grundsatzentscheidungen zu, die nicht in den übertragenen Aufgabenbereich fallen, sondern unter die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes fallen. Wie bereits erwähnt, vertritt Schmidt die Ansicht, dass Grundsatzentscheidungen in der Verkehrsplanung hinsichtlich der Verbandskompetenz Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Diese fallen auch unter die Organkompetenz.

#### 2.1.2.4 Wichtige Gemeindeangelegenheit

In einigen Flächenstaaten ist eine sogenannte "wichtige Gemeindeangelegenheit" erforderlich, um sicherzustellen, dass nicht jede Selbstverwaltungsangelegenheit durch die Bürgerinnen und Bürger entschieden werden kann. Dies soll verhindern, dass ein enormer Verwaltungsaufwand, unverhältnismäßige Kosten und eine erheblich langsamere Arbeitsweise der Verwaltung entstehen. Außerdem soll diesem Grundsatz der repräsentativen Demokratie Rechnung getragen werden, der besagt, dass die Entscheidungsbefugnis nur in Ausnahmefällen zusätzlich auf die Bürgerinnen und Bürger übertragen werden sollte. Dabei ist entscheidend, ob eine Angelegenheit objektiv wichtig ist. Die Beurteilung erfolgt anhand der Frage, ob es gerechtfertigt ist, von dem Prinzip der repräsentativ-demokratischen

Gemeindeverfassung abzuweichen und den besonderen Aufwand eines Bürgerbegehrens zu veranlassen. Die Frage, ob eine Angelegenheit wichtig ist, erfordert eine Einzelfall-Bewertung. Dabei kommt auch der Tatsache, dass eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern durch ihre Unterstützung ein Interesse an diesem Thema bekundet hat, indikative Bedeutung zu. Bei der Entscheidung, ob eine Angelegenheit als wichtig einzustufen ist, müssen auch die finanziellen Auswirkungen berücksichtigt werden. Das Verwaltungsgericht Chemnitz verlangte eine Angelegenheit, von der alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen betroffen sind. Dies ist beispielsweise bei Verkehrskonzepten wie Superblocks der Fall.

#### 2.1.2.5 Negativkataloge

Durch Negativkataloge in den Kommunalgesetzen werden Angelegenheiten festgelegt, die explizit von einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgeschlossen sind. Dabei weisen die Gemeindeordnungen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Die Gestaltungskompetenz liegt in der jeweiligen Landesgesetzgebung, da es keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt. Somit kann die direkte Demokratie auf lokaler Ebene durch einen umfangreichen Katalog eingeschränkt oder durch eine engere Fassung bürgerfreundlicher gestaltet werden.

Die Mehrheit der landesgesetzlichen Regelungen sieht vor, dass ein Bürgerbegehren bzw. -entscheid nicht über **Weisungsaufgaben** (z.B. Maßnahmen nach der StVO), die der Bürgermeisterin oder dem Gemeindevorstand obliegen, stattfindet.

#### **Exkurs: Weisungsaufgaben**

Zu einer kommunalen Aufgabe wird eine Angelegenheit dadurch, dass die Gemeinde sie entweder aufgrund ihres eigenen Entscheids im Rahmen ihres Aufgabenfindungsrechts oder aufgrund staatlicher Vorgaben erledigen muss. Die Bundesländer nutzen zwei verschiedene Rechtstechniken, um den staatlichen Einfluss auf die kommunale Aufgabenerledigung zu beschreiben: das „dualistische“ und das „monistische“ Modell.

Bei **Auftragsangelegenheiten** im dualistischen System und **Pflichtaufgaben nach Weisung** im monistischen System wird nicht nur das "Ob", sondern auch das "Wie" der Aufgabenerfüllung der gemeindlichen Selbstverwaltung entzogen und dem staatlichen Einfluss unterstellt. Dazu zählen ordnungsbehördliche und polizeiliche Aufgaben der Gemeinden, bei denen die Erledigung der Aufgabe der Aufsicht des Staates unterliegt und dieser ein Weisungsrecht hat, unabhängig davon, ob es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinde handelt.

#### **Exkurs des Exkurses:**

*Das dualistische System betrachtet diese Aufgaben in ihrer Substanz als staatlich und sieht die Gemeinde lediglich als Auftragnehmer an. Die Gemeindeordnungen knüpfen an diese Einordnung ein Weisungsrecht und die Organzuständigkeit des Bürgermeisters.*

*Im monistischen System werden alle kommunalen Aufgaben als gemeindliche Aufgaben angesehen. Allerdings ist ein Weisungsrecht für die Erledigung jeder einzelnen Aufgabe vorgesehen. Je nach Aufgabengebiet wird ein beschränktes oder unbeschränktes Weisungsrecht festgelegt. Zudem legen die Gemeindeordnungen die Durchführung solcher Aufgaben in die Zuständigkeit des Bürgermeisters. Einige*

*Gemeindeordnungen sehen für einen Teil der Weisungsaufgaben ein beschränktes Weisungsrecht vor, während in anderen das Weisungsrecht von Anfang an begrenzt ist, wodurch der Gemeinde Spielraum bei der Aufgabenerfüllung bleibt. Aufgrund dieser Spielräume werden Weisungsangelegenheiten in Nordrhein-Westfalen als Selbstverwaltungsangelegenheiten eingestuft. In Bayern können trotz des dualistischen Systems Aufgaben zur eigenständigen Erledigung übertragen werden, wodurch sie genauso wie Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises wahrgenommen werden können.*

Ebenso sind zum Teil Anträge, die gesetzeswidrige Ziele verfolgen, ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ergibt sich jedoch bereits aus den Verfassungsgrundsätzen, wie dem Rechtsstaatsprinzip.

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

In Niedersachsen sind kommunale Abgaben gemäß § 32 Absatz 2 Nr. 3 NKomVerf dem Gegenstand eines Bürgerbegehrens entzogen. Dazu gehören die in § 1 Absatz 1 NKAG genannten Steuern, Gebühren und Beiträge, unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage. Solche Abgaben sind ausgeschlossen, da das Geflecht an rechtlichen Grundsätzen für Bürgerinnen und Bürger oft undurchsichtig ist und kaum Gestaltungsspielraum bleibt. Das Verwaltungsgericht Köln vertritt die Auffassung, dass nicht jedes Bürgerbegehren, das kommunale Abgaben betrifft, allein deshalb unzulässig ist. Wenn Gebührenerhebungen Teil einer umfassenden Konzeption sind, beispielsweise zur Parkraumbewirtschaftung, ist das Bürgerbegehren dann unzulässig, wenn die geplante Einnahmeerzielung durch Parkgebühren im Vordergrund steht. Denn in diesem Fall ist die kommunale Abgabe "Parkgebühr" unmittelbarer Gegenstand des Begehrens. In Nordrhein-Westfalen sind ebenfalls Bürgerbegehren über kommunale Abgaben teilweise ausgeschlossen, wie z.B. Parkgebühren. Es muss daher bei der Fragestellung beachtet werden, dass die geplante Einnahmeerzielung durch Parkgebühren nicht im Vordergrund des Bürgerbegehrens steht.

#### *2.1.2.5.1 Abwägungsentscheidungen als Gegenstand von Bürgerbegehren*

Die Bauleitplanung ist teilweise explizit von Bürgerentscheiden ausgeschlossen, wie zum Beispiel in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Fällen, in denen sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, können sich jedoch verfassungsrechtliche Grenzen ergeben.

#### *2.1.2.5.2 Ausnahme von Abwägungsentscheidungen in der Bauleitplanung*

Das Baugesetzbuch enthält keine explizite Bestimmung darüber, welches Gemeindeorgan für die Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung zuständig ist. Daher sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide grundsätzlich erlaubt, sofern sie nicht durch den Negativkatalog ausgeschlossen sind. Dennoch muss in jedem Fall geprüft werden, ob die konkrete Fragestellung mit den gesetzlichen Vorschriften des BauGB und der Verfassung übereinstimmt.

Der Abschluss jeder Bauleitplanung erfolgt durch einen Satzungsbeschluss, der das Ergebnis einer umfassenden Abwägung zahlreicher Anhörungen, Einwendungen und Stellungnahmen darstellt. Dieser Beschluss fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung. Nach der



Veröffentlichung des Satzungsbeschlusses werden die Festsetzungen des Bebauungsplans verbindlich. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bilden der Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis eine untrennbare Einheit. Daher obliegt es dem zur Satzungsentscheidung berufenen Organ, in der Regel dem Gemeinderat, die abschließende Entscheidung zu treffen. Dies gewährleistet die Kohärenz und Konsistenz der Entscheidungsfindung.

Die Abwägungsentscheidung berücksichtigt eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen und Belange, darunter Umweltschutz, wirtschaftliche Entwicklung, soziale Aspekte und individuelle Anliegen. Diese Entscheidung sollte einheitlich sein, um sicherzustellen, dass alle relevanten Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt werden. Eine einheitliche Abwägungsentscheidung gewährleistet eine gerechte Behandlung aller beteiligten Interessen und schafft eine klare Grundlage für die Umsetzung von städtebaulichen Maßnahmen. Dennoch muss der Gemeinde ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleiben, um allen berechtigten Individual- und Gemeinwohlinteressen angemessen Rechnung tragen zu können.

Das Verbot, eine vollständige Abwägungsentscheidung durch einen Bürgerentscheid zu treffen, dient dazu, die Richtigkeit der bauleitplanerischen Abwägung sicherzustellen, indem das für den Satzungsbeschluss zuständige Gemeindeorgan die Entscheidung trifft. Dies ermöglicht es jedoch, Bürgerbegehren in die Bauleitplanung einzubeziehen, ohne die Verfahrensherrschaft des Gemeinderats zu beeinträchtigen.

Die Rechtsprechung akzeptiert die **Vorbereitung der Abwägungsentscheidungen** durch gemeindliche Ausschüsse und externe Dritte, solange der Gemeinderat nicht an die Ergebnisse gebunden ist und eine eigenständige Entscheidung treffen kann. Die Entscheidung, welches Gemeindeorgan für die Bauleitplanung zuständig ist, ergibt sich nicht aus dem BauGB, sondern wird durch das Abwägungsgebot begrenzt. Während Abwägungsentscheidungen in einem dynamischen Prozess getroffen werden, zielt ein Bürgerentscheid auf eine Einzelentscheidung ab.

#### 2.1.2.5.3 *Abwägungsentscheidungen bei der landesstraßenrechtlichen Stadtplanung*

Bei straßenrechtlichen Maßnahmen wie **Teileinziehungen oder spezifischen Maßnahmen der Straßenbaulast sind unter Umständen Abwägungsentscheidungen** erforderlich.

##### **Exkurs: Maßnahmen des Straßenbaulastträgers**

Die Verantwortung für Straßenbau und -erhalt, bekannt als Straßenbaulast gemäß den Landesstraßengesetzen, umfasst sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit Straßeninfrastruktur. Daher ist eine solche Maßnahme bei jeder baulichen Umgestaltung der Straße relevant, sofern keine spezifische Nutzungsart oder Nutzergruppe ausgeschlossen werden soll (im Gegensatz zur Teileinziehung).

Der Straßenbaulastträger, dessen Zuständigkeit sich nach der jeweiligen Straßengruppe richtet, ist verpflichtet, die Straße in einem Zustand zu halten, der dem regelmäßigen Verkehrsbedarf entspricht. Diese Pflichten bestehen ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit als objektiv-rechtliche Verpflichtungen, wodurch Einzelpersonen kein subjektives Recht auf die Erfüllung dieser Pflichten haben.

Die Erfüllung der Straßenbaulast erfordert eine **Abwägungsentscheidung** unter Berücksichtigung privater und gesetzlich festgelegter öffentlicher Belange, wie sie beispielsweise in § 7 Abs. 2 des Berliner Straßengesetzes festgelegt sind, der Aspekte wie die Funktion der Straße als

Aufenthaltsort, das Stadtbild sowie den Denkmal- und Umweltschutz umfasst. Dabei sind auch zwingende Anforderungen aus dem Fachrecht zu beachten, wie etwa dem Bundesimmissionsschutzgesetz.

Innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der jeweiligen Mobilitätsgesetze, hat der Straßenbaulastträger die Freiheit, die Straße neu zu gestalten. Das Abwägungsverfahren folgt dabei den Grundsätzen der Teileinziehung. Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Straßenbaulastträgers begrenzt die Straßenbaulast neben dem regelmäßigen Verkehrsbedarf.

Wenn eine Straße teilweise eingezogen werden soll, müssen entweder **überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses oder die mangelnde Verkehrsbedeutung** für die Einziehung sprechen. Im ersten Fall müssen die Argumente für die Einziehung diejenigen, die dagegensprechen, überwiegen. Das Verkehrsbedürfnis, das durch überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses überwunden werden muss, umfasst sowohl verschiedene private Verkehrsinteressen von Anwohnern und Nutzern als auch ein öffentliches Verkehrsinteresse, das sich aus den Zielen des Straßenbaulastträgers ergibt.

Dieser planerische Aspekt erklärt, warum Straßengesetze eine **Beteiligung der Öffentlichkeit** vorsehen. Es geht nicht nur darum, die Bedingungen festzulegen, unter denen eine Teileinziehung möglich ist, sondern auch um eine planerische Entscheidung, die durch Abwägung der verschiedenen Interessen getroffen wird. Daher ist eine Abwägungsentscheidung erforderlich.

Ein rechtskräftiger Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg zum Verkehrsprojekt "freiRaum Ottensen" hat die **Anforderungen an überwiegende Gründe des Gemeinwohls im Zusammenhang mit Teileinziehungen in Fußgängerzonen** erläutert:

- 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 Innenstadt, 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.

Ähnliche Anforderungen gelten für umfassende bauliche Maßnahmen des Straßenbaulastträgers. Die öffentlichen Straßen müssen so gebaut, unterhalten, erweitert, verbessert oder geändert werden, dass sie den Anforderungen des regelmäßigen Verkehrs genügen und dabei auch städtebauliche und umweltschutzrechtliche Belange berücksichtigen. Somit können auch bei straßenrechtlichen Maßnahmen Abwägungsentscheidungen erforderlich sein, insbesondere wenn keine konkreten



Voraussetzungen in den entsprechenden Vorschriften festgelegt sind, sondern eine Entscheidung aufgrund des Ausgleichs verschiedener Interessen getroffen werden muss.

Es kann auch erforderlich sein, mehrere Verfahrensschritte gemäß speziellen gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung einer Verkehrsmaßnahme durchzuführen. Diese Schritte sind auch bei einem Bürgerentscheid notwendig und dürfen nicht übergangen werden. Es ist ratsam, im Bürgerentscheid die Durchführung des förmlichen Verfahrens sicherzustellen.

**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.“

Da selbst bei der Bauleitplanung die **Vorbereitung der Abwägungsentscheidungen** durch gemeindliche Ausschüsse und externe Dritte akzeptiert ist, sollte dasselbe im Straßenrecht gelten. Die Entscheidungsvorbereitung ist akzeptabel, solange der Gemeinderat nicht an die Ergebnisse gebunden ist und eine eigenständige Entscheidung treffen kann, die alle relevanten Belange angemessen berücksichtigt.

2.1.2.6 Kein rechtswidriges Ziel – insbesondere die Vereinbarkeit mit der StVO  
Bürgerbegehren müssen auf rechtmäßige Ziele abzielen. Ein Bürgerentscheid, der bei Annahme rechtswidrig wäre, wird nicht zugelassen. Verkehrsplanerische Ziele müssen mit den Landesgesetzen und der Straßenverkehrsordnung (StVO) vereinbar sein. Zweifel können hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der StVO bestehen, insbesondere wenn die Einzelmaßnahmen nach den aktuellen Gesetzen und der Rechtsprechung nicht immer rechtmäßig umgesetzt werden können.

Einige Zielbestimmungen von Superblocks betreffen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen wie Verkehrsbeschränkungen, -verbote oder -umleitungen (siehe Anlage). Eine Beschränkung, ein Verbot oder eine Umleitung von Straßenverkehr ist möglich, wenn eine **konkrete Gefahr für ein geschütztes Rechtsgut besteht**. Die Straßenverkehrsbehörde trifft eine Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung von Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit, wobei die örtlichen Verhältnisse und die Sicherheit im Straßenverkehr berücksichtigt werden müssen. Es muss individuell geprüft werden, ob eine bestimmte Anordnung des Verkehrszeichens/-einrichtung wie das Aufstellen von Sperrpfosten oder die Einrichtung einer Fahrradstraße umsetzbar ist. Eine pauschale Forderung der Verkehrsumleitung kann den Anforderungen nicht gerecht werden. Auch müssen bestimmte Anforderungen gemäß § 45 StVO erfüllt sein, insbesondere bei der Aufstellung von Verkehrsschildern oder anderen Verkehrsbeschränkungen.

Die Rechtsprechung legt hohe Hürden für die **Anordnung von Verkehrszeichen und -einrichtungen nach § 45 StVO** fest. Ein Gerichtsurteil in Berlin hat einem Eilantrag gegen das Aufstellen von Pollern zugestimmt, da Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen bestanden. Das Bezirksamt hatte die Sperrpfosten mit Sicherheitsbedenken begründet, jedoch keine ausreichenden Angaben zur Untermauerung dieser Begründung vorgelegt. Behörden müssen das Vorliegen von Gefahren durch Verkehrsunfälle, Lärm- und Abgasbelastungen sowie andere Verstöße nachweisen, um Maßnahmen zu rechtfertigen.

#### **Exkurs: Errichtung von Durchfahrtssperren**

Bei Sperrpfosten handelt es sich um Verkehrseinrichtungen nach § 43 Absatz 1 StVO. 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

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. 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.

### 2.1.2.7 Überblick: Zulässige Gegenstände von Bürgerbegehren

Bundesland	Norm	Zuständigkeit für Begehren	Ausschlussgrund	Zuständigkeit der Gemeindeverwaltung
<b>Baden-Württemberg</b>	§ 21 GemO BW	Angelegenheit des Wirkungsbereiches der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (Abs. 1)	<p>Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes der/dem Bürgermeister*in obliegen (Abs. 2 Nr. 1)</p> <p>Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 2 Nr. 2)</p> <p>Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. (Abs. 3 S. 2)</p>	
<b>Bayern</b>	Art. 18a GO BY	Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde (Abs. 1)	<p>Angelegenheiten, die kraft Gesetzes der <b>ersten Bürgermeisterin oder dem ersten Bürgermeister</b> obliegen (Abs. 3 Nr. 2)</p> <p>Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 3 Nr. 3)</p>	

			Angelegenheiten, über die innerhalb des letzten Jahres bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. (Abs. 13 S. 2)	
<b>Berlin</b>	§ 45 BezVG Bln	Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 Beschlüsse fassen kann (Abs. 1)		§§ 12, 13 BezVG Bln
<b>Brandenburg</b>	§ 15 BbgK-VerfG	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
<b>Bremen (Stadt)</b>	§ 23 VolksentscheidG Bremen	Fragen, die in der Zuständigkeit der Stadtbürgerschaft liegen (Abs. 1)		
<b>Bremerhaven</b>	§ 16 Verf-Brhv	Selbstverwaltungsangelegenheiten der Stadt (Abs. 1)	Angelegenheiten, für die die Stadtverordnetenversammlung keine Zuständigkeit besitzt (Abs. 3 Nr. 1)	
<b>Hamburg</b>	§ 32 BezVG HH	Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf		
<b>Hessen</b>	§ 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)	
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	§ 20 KV M-V	Wichtige Entscheidungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises	Innere Organisation der Verwaltung (Abs. 2 Nr. 1)	
<b>Niedersachsen</b>	§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	§ 58 NKomVG Zuständigkeit der Vertretung (Rat) <i>(Möglichkeit die Zuständigkeit an sich zu ziehen)</i>

			Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist (Abs. 2 S. 1)	§ 48 Abs. 1 und 2 NKomVG ( <i>ausschließliche Zuständigkeit</i> )
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	§ 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)	
<b>Rheinland-Pfalz</b>	§ 17a GemO RhPf	<b>Angelegenheiten der Gemeinde</b> (Abs.1)	Angelegenheiten, die <b>kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (Abs. 2 Nr. 1)</b>  Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, (Abs. 2 Nr. 2)	
<b>Saarland</b>	§ 21a KSVG	Anstelle des Gemeinderats über Angelegenheiten der Gemeinde (Abs. 1)	Angelegenheiten, für die <b>der Gemeinderat keine gesetzliche Zuständigkeit hat, (Abs.4 Nr.8)</b>  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)	
<b>Sachsen</b>	§ 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)	
<b>Sachsen-Anhalt</b>	§ 26 KVG LSA	Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommune mit <b>Entscheidungszuständigkeit der Vertretung</b> (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	<p><b>Angelegenheiten, die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet</b> (Abs. 2Nr. 2)</p> <p><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></p> <p>die innere Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 2 Nr. 8)</p>	
Thüringen	§ 11 Thür-EBBG	eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (Abs. 1)	<b>unzulässig sind Aufgaben die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (Abs. 3 Nr. 2 ThürEBBG)</b>	

## 2.2 Einleitungsverfahren

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

### 2.2.1 Schriftform

Die Notwendigkeit der Schriftform ist in sämtlichen Gemeindeordnungen und Kreisordnungen festgelegt. Gemäß § 126 BGB ist dabei die persönliche Unterschrift sowohl der Antragsteller als auch der Bürger, die das Begehren unterstützen, erforderlich.

### 2.2.2 Anforderungen an die Fragestellung

Zudem werden bestimmte Anforderungen an die Fragestellung gestellt.

#### 2.2.2.1 Allgemeine Anforderungen an die Fragestellung

Es ist zunächst wichtig, dass die unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger sich dessen bewusst sind, dass es sich um ein Bürgerbegehren handelt.

Dies kann am besten gewährleistet werden, indem auf dem Antragsformular der Begriff "**Bürgerbegehren**" zusammen mit der entsprechenden landesrechtlichen Norm erwähnt wird. Andernfalls besteht die Gefahr einer Verwechslung mit einer Petition.

Die Fragestellung muss klar und eindeutig formuliert sein, sodass sie mit "**Ja**" oder "**Nein**" beantwortet werden kann. Das Unterschriftenblatt darf keine vorgefertigten Antwortoptionen enthalten oder die Unterzeichnenden dazu veranlassen, sich mit Formulierungen wie "Ja, ich bin für..." festzulegen. Ein solches Vorgehen führt zur Ungültigkeit des Bürgerbegehrens, da der Zweck des Antrags ausschließlich darin besteht, einen Bürgerentscheid zu einer bestimmten Fragestellung herbeizuführen.

Der Bürgerentscheid ersetzt den Beschluss des Gemeinderats, daher darf die Fragestellung nicht so formuliert sein, dass der Gemeinderat einen bestimmten Beschluss fassen soll.

Die Fragestellung muss rein sachlich sein und darf **keine wertenden Elemente** enthalten ("vorschneller Verkauf" usw.). Formulierungen wie "Sind Sie dafür, dass X oder Y?" führen zu Unklarheiten bezüglich des abzustimmenden Ergebnisses und sind daher unzulässig.

Bei komplexen, aber inhaltlich zusammenhängenden Themen können auch Bürgerentscheide mit der Fragestellung "**Stimmen Sie folgendem Antrag zu?**" durchgeführt werden, wobei dem Antragstext zahlreiche Unterpunkte folgen können. Was für den Gemeinderat möglich ist, kann auch für ein Bürgerbegehren umgesetzt werden. Allerdings sind komplexe Antragsvorlagen schwieriger zulässig umzusetzen und eignen sich daher weniger für Bürgerbegehren.

Wenn Gemeinden nicht allein oder abschließend entscheidungsbefugt sind, muss darauf geachtet werden, dass die **Fragestellung keine allgemeine Meinungsumfrage** ist. Die Frage sollte so formuliert sein, dass sich der Gegenstand des Begehrens im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats befindet.

Idealerweise sollte die Frage so gestellt werden, dass Unterstützende mit "Ja" und Gegner\*innen des Antrags mit "Nein" antworten können. Eine klare Vorgabe hierzu besteht allein in Niedersachsen gemäß § 32 Absatz 3 Satz 1 NKomVG. In anderen rechtlichen Bundesländern gibt es unterschiedliche Auffassungen, die von Rechtsprechung und Literatur vertreten werden.

#### 2.2.2.2 Bestimmtheitsgebot

Zur Erinnerung: wenn ein Bürgerbegehren zugelassen wird, entscheiden die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar anstelle des zuständigen Gemeinderats durch einen Bürgerentscheid. Aufgrund dieser Rechtsfolge ist eine klare und präzise Formulierung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens von entscheidender Bedeutung. Die Frage, die mit "Ja" oder "Nein" zu beantworten ist, muss unmissverständlich aus dem Bürgerbegehren hervorgehen. Es ist vor allem wichtig, dass die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens den Text verstehen können, um sicherzustellen, dass sie wissen, worum es in dem Begehren geht, wenn sie ihre Unterschrift leisten. Die Bürgerinnen und Bürger müssen bereits aus der Fragestellung erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben.

Das Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens ist ebenfalls relevant. Entscheidend ist der **objektive Erklärungsinhalt**, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck kommt und von den Unterzeichnenden verstanden werden konnte und musste. Da von den Bürgerinnen und Bürgern keine besonderen Kenntnisse im Verwaltungsrecht vorausgesetzt werden können, dürfen weder an die Formulierung noch an die äußere Form des Bürgerbegehrens übertriebene formale Anforderungen gestellt werden.

Die Fragestellung ist nicht ausreichend bestimmt, wenn sie sich nicht auf eine konkrete Sachentscheidung bezieht, sondern lediglich eine **unverbindliche Meinungsäußerung oder die Unterstützung bestimmter Anliegen** darstellt. Die Fragestellung muss **eindeutig und widerspruchsfrei** sein, sodass keine verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten entstehen und das eigentliche Ziel des Begehrens klar ist. Ein Bürgerentscheid dient nicht dazu, unverbindliche Meinungsumfragen zur Ermittlung des Bürgerwillens durchzuführen oder politische Signale zu setzen.

Unzulässig sind auch Bürgerbegehren, die zwar einen **notwendigen Schritt zur Erreichung des angestrebten Ziels darstellen**, dieser Schritt jedoch allein **nicht ausreicht**, um das Ziel zu erreichen.

Ebenso unzulässig sind Begehren, die lediglich eine Vorgabe an die Gemeindevertretung machen, ohne eine konkrete Sachentscheidung zu treffen. Die Fragestellung muss sich auf eine konkrete Entscheidung des zuständigen Gemeindeorgans beziehen.

Grundsatzentscheidungen können jedoch auch Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, wenn sie nicht nur den Vollzug durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister erfordern, sondern durch Detailregelungen des Gemeinderats umgesetzt werden müssen.

Besonders streng hinsichtlich der Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot sind die Gemeindevertretungen in Baden-Württemberg, wie am Beispiel des Radentscheids in Heidelberg ersichtlich wird, der ebenfalls als unzulässig befunden wurde. Eine ausreichend bestimmte Zielbestimmung ist essenziell, um sicherzustellen, dass die gestellten Anforderungen konkret und umsetzbar sind. Es empfiehlt sich, auf bereits bestehende Verkehrskonzepte Bezug zu nehmen oder Begriffe zu verwenden, die in Gesetzen konkretisiert werden, um eine hinreichende Konkretisierung zu gewährleisten.

**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).

### 2.2.2.3 Kopplungsverbot

Das Kopplungsverbot betrifft die Verbindung mehrerer Fragestellungen in einem Bürgerbegehren. Gemäß der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu Volksbegehren ist eine Zusammenfassung mehrerer Teilfragen nur dann erlaubt, wenn sie nach objektiver Beurteilung **"innerlich eng" zusammenhängen** und somit eine **Einheit der Materie** bilden. Dieser Grundsatz folgt aus Art. 7 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 2 Absatz 1 des Bayerischen Verfassungsgesetzes. Es würde dem Mitwirkungsrecht und dem demokratischen Prinzip zuwiderlaufen, wenn sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt würden.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat dieses Prinzip auch auf **Bürgerbegehren** übertragen. Es kann kein enger Zusammenhang bei Verkehrsprojekten angenommen werden, wenn die verschiedenen Maßnahmen historisch, stadtplanerisch sowie haushaltsplanerisch unabhängig voneinander entwickelt wurden und jede Maßnahme für sich eine eigene verkehrliche Wirksamkeit enthält. Das Zusammenführen eines populären und unpopulären Anliegens birgt die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungswillens.

Ob das Kopplungsverbot beachtet wurde, muss anhand der Umstände des Einzelfalls geprüft werden. Es ist entscheidend, ob die Teilfragen nach objektiver Beurteilung innerlich eng miteinander



zusammenhängen und eine einheitlich abgrenzbare Materie bilden. Eine Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm reicht nicht aus. Ein innerer Zusammenhang besteht nur dann, wenn die Maßnahme nicht verkehrswirksam oder sinnvoll wäre, wenn nicht zugleich die andere Frage ausgeführt würde.

Das Kopplungsverbot ist vor allem in der bayerischen und niedersächsischen Rechtsprechung verankert. In der baden-württembergischen Rechtsprechung gibt es dazu keine klaren Vorgaben. Auch die Gemeindeordnungen schließen die Verbindung mehrerer Sachthemen zu einem Bürgerbegehren nicht aus. Die strengere bayerische Rechtsprechung verbietet lediglich 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 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.

**2.2.2.4 Änderungen der Fragestellung im Laufe der Unterschriftensammlung**  
Während des Zeitraums zur Unterschriftensammlung kann es vorkommen, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens aus verschiedenen Gründen teilweise obsolet geworden ist oder dass aus anderen wichtigen Gründen eine Änderung der Fragestellung erforderlich ist. Rein formal betrachtet, mag es notwendig erscheinen, dass die Unterschriftensammlung in einem solchen Fall von Neuem beginnen müsste. Allerdings zeigt die Anzahl der bereits gesammelten Unterschriften deutlich, dass ein starkes politisches Interesse an einer direkten Abstimmung durch die Bürgerschaft besteht. Daher führt nicht jede Änderung zwangsläufig zur Unzulässigkeit des Begehrens.

Korrekturen von Rechtschreibfehlern, Rechenfehlern und anderen offensichtlichen Ungenauigkeiten haben keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit des Begehrens. Solche redaktionellen Anpassungen sind sowohl im Verfahrensrecht als auch im Prozessrecht üblich und dienen dazu, Unklarheiten und Zweifel zu beseitigen.

Inhaltliche Änderungen des Begehrens stellen jedoch ein größeres Problem dar. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass solche Änderungen dem Willen der unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger entsprechen und sich innerhalb des Rahmens bewegen, den das ursprüngliche Begehren abgesteckt hat. Eine Ausweitung des Abstimmungsgegenstands ist unzulässig und erfordert ein neues Bürgerbegehren. Der durch die Unterzeichnung des ursprünglichen Begehrens zum Ausdruck gebrachte Wille darf nicht verfälscht werden, um einer missbräuchlichen Verwendung der Unterstützung des Bürgerbegehrens vorzubeugen.



Eine ausdrückliche Genehmigung zur inhaltlichen Änderung ist nicht erforderlich, jedoch sollte eine solche Änderung nur in engen Ausnahmefällen vorgenommen werden. Eine inhaltliche Änderung ist insbesondere dann notwendig, wenn ein Teil der Fragestellung im Verlauf des Verfahrens tatsächlich oder rechtlich obsolet geworden ist und dennoch ein sinnvoller Kern der Entscheidung erhalten bleibt.

### 2.2.3 Begründung

Das Bürgerbegehren muss eine klar von der Fragestellung getrennte Begründung enthalten. Das Unterschriftenformular sollte bereits einen kurzen Text mit der Einleitung "**Begründung: ...**" enthalten.

Die Begründung erfüllt eine wichtige Informationsfunktion: Potenzielle Unterstützerinnen und Unterstützer müssen über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatorinnen und Initiatoren informiert werden, um zu verstehen, worüber sie abstimmen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Begründung korrekt ist und die Beweggründe für das Begehren deutlich dargestellt werden. Obwohl **keine übermäßig hohen Anforderungen an die Begründung** gestellt werden, scheitern Bürgerbegehren oft aufgrund einer unzureichenden Begründung.

Es muss keine Absicht zur Täuschung seitens der Initiatoren vorliegen, dennoch können falsche Darstellungen von Tatsachen auftreten. Zum Beispiel hatte eine Bürgerinitiative in der Begründung ihres Begehrens von *der Fällung von 74 Bäumen gesprochen, obwohl es sich tatsächlich um 68 Bäume und sechs Büsche* handelte. Bei der Formulierung der Begründung ist daher Vorsicht geboten, um unnötige Behauptungen zu vermeiden, die möglicherweise falsch sind. Es ist ratsam, sich bei Formulierungen in der Begründung auf Meinungen und Schätzungen zu beschränken. Oft reicht es aus, die Bedeutung einer Angelegenheit zu betonen, ohne sich auf konkrete Zahlen zu beziehen.

Grundsätzlich darf die Begründung für das Begehren werben und entsprechende Wertungen, Erwartungen und Schlussfolgerungen enthalten. Es ist jedoch wichtig, dass die Begründung **sachlich bleibt und keine Polemik oder persönlichen Angriffe** enthält.

### 2.2.4 Vertreter des Bürgerbegehrens

Die Personen, die das Bürgerbegehren vertreten, müssen **geschäftsfähig und prozessfähig** sein. Sie müssen natürliche Personen sein und entsprechend auf der Antrags- oder Unterschriftenliste ausdrücklich benannt werden. Die Anzahl der Vertreter variiert je nach Bundesland. Es ist erforderlich, dass der Wille der antragsstellenden Bürger nicht nur nachweislich die Fragestellung und Begründung betrifft, sondern auch die Benennung der Vertreter des Begehrens einschließt. Daher müssen die bevollmächtigten Personen in dieser Funktion klar auf den Listen erkennbar sein.

### 2.2.5 Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren

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

Bundesland	Quorum
<b>Baden-Württemberg</b>	4,5-7 %
<b>Bayern</b>	3-10 %
<b>Berlin (Bezirke)</b>	3 %
<b>Brandenburg</b>	10 %
<b>Bremen (Stadt)</b>	5 %

<b>Stadt Bremerhaven</b>	5 %
<b>Hamburg</b>	2-3 %
<b>Hessen</b>	3-10 %
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	2,5-10 %
<b>Niedersachsen</b>	3-10%
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	3-5 %
<b>Rheinland-Pfalz</b>	5-6 %
<b>Saarland</b>	5-15 %
<b>Sachsen</b>	5-10%
<b>Sachsen-Anhalt</b>	4,5-10 %
<b>Schleswig-Holstein</b>	4-10 %
<b>Thüringen</b>	4,5-7 %

### 2.2.6 Einreichungsfrist

Wenn ein Bürgerbegehren keinen bestehenden Beschluss betrifft, besteht keine Pflicht zur Einreichung.

Ein Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss, wenn es objektiv im Widerspruch zu einem bereits gefassten Beschluss steht. Dies bedeutet, dass es darauf abzielt, den Beschluss zu korrigieren, ohne notwendigerweise dessen vollständige Aufhebung anzustreben, sondern lediglich eine wesentlich abweichende Lösung anzubieten. Besonders herausfordernd kann es sein, wenn der betreffende Beschluss lange zurückliegt und daher nicht bekannt ist. In solchen Fällen empfiehlt es sich, vor Beginn der Unterschriftensammlung eine Klärung mit dem/der Bürgermeister:in oder der Gemeindeverwaltung zu suchen. Wenn ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet ist, muss es innerhalb einer festgelegten Frist nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden. Diese Frist variiert je nach Bundesland.

Bundesland	Frist
<b>Baden-Württemberg</b>	3 Monate (§ 21 Abs. 3 S. 2 GO BW)
<b>Bayern</b>	-
<b>Berlin (Bezirke)</b>	-
<b>Brandenburg</b>	8 Wochen (§ 15 Abs. 1 S. 3 BbgKVerf)
<b>Bremen (Stadt)</b>	-
<b>Stadt Bremerhaven</b>	3 Monate (§ 16 Abs. 2 S. 3 VerfBrhv)

<b>Hamburg</b>	-
<b>Hessen</b>	8 Wochen (§ 8b Abs. 3 S. 1 HGO)
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	6 Wochen (§ 20 Abs. 4 KV MV)
<b>Niedersachsen</b>	3 Monate (§ 32 Abs. 5 S. 5 NKomVerf)
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	6 Wochen (§ 26 Abs. 3 GO NRW)
<b>Rheinland-Pfalz</b>	4 Monate (§ 17a Abs. 3 S. 1 GO)
<b>Saarland</b>	2 Monate (§ 21a II 1 KSVG), <i>Frist beginnt mit Beschlussfassung</i>
<b>Sachsen</b>	3 Monate (§ 25 Abs. 3 S. 3 Sächs GO)
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2 Monate (§ 26 Abs. 5 S. 2 KVG LSA)
<b>Schleswig-Holstein</b>	3 Monate (§ 16 Abs. 3 GO SH)
<b>Thüringen</b>	4 Wochen (§ 17 Thür KO i. V. m. § 12 Abs. 2 ThürEBBG)

### 2.2.7 Kostendeckungsvorschlag

Jede Unterschriftenliste eines Bürgerbegehrens muss eine Kostenschätzung enthalten, die in einigen Bundesländern von der Bürgerinitiative durchgeführt werden muss. Dies ermöglicht den Bürgern eine verantwortungsvolle Entscheidung, auch im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen des Begehrens. Der Verzicht auf einen Kostendeckungsvorschlag in Bayern wurde vom Verfassungsgericht gebilligt. In Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wird die Kostenschätzung von der Verwaltung vorgenommen. Sollten die Initiatoren des Bürgerbegehrens eine abweichende Kostenbewertung haben, kann diese den Unterzeichnern in der Begründung mitgeteilt werden.

Um eine mögliche Überforderung der Bürger zu vermeiden, reicht gemäß der Rechtsprechung eine grobe, aber schlüssige und nachvollziehbare Kostenschätzung sowie ein entsprechender Vorschlag zur Deckung der Kosten der angestrebten Maßnahme aus. Dabei sollten auch Folgekosten berücksichtigt werden. Wenn keine Kosten entstehen, ist kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich, jedoch sollte dies auf dem Unterschriftenformular vermerkt werden. Es ist ratsam, vorab mit den Bürgermeistern Rücksprache zu halten, um sicherzustellen, dass keine Kosten entstehen.

Der Kostendeckungsvorschlag auf dem Unterschriftenblatt besteht aus zwei wesentlichen Elementen: Erstens der Nennung einer konkreten und begründeten Summe, die durch die im Bürgerbegehren geforderte Maßnahme entstehen wird, und zweitens einem durchführbaren Vorschlag zur Deckung dieser Kosten. Möglichkeiten für den Deckungsvorschlag könnten sein:

- Konkrete Einsparungen oder Umverteilungen im Haushaltsplan der Gemeinde

- Verschiebung bereits beschlossener Maßnahmen zugunsten des Bürgerbegehrens
- Erhöhung von Einnahmen durch Zuschüsse öffentlich-rechtlicher Institutionen oder Steuern
- Kreditaufnahmen oder Entnahme aus Rücklagen der Gemeinde
- Nutzung vorhandenen Personals oder bürgerschaftlichen Engagements

Der Kostendeckungsvorschlag muss mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung vereinbar sein, jedoch besteht hierbei ein gewisser Ermessensspielraum. Zur Erstellung eines zulässigen Vorschlags ist es ratsam, die Hilfe der Gemeindeverwaltung in Anspruch zu nehmen, die in einigen Bundesländern sogar zur Auskunft verpflichtet ist.

### 2.2.8 Stimmberechtigte

In den Gemeindeordnungen wird von Bürger\*innen gesprochen, wodurch nur Einwohner mit Kommunalwahlrecht eine gültige Unterschrift leisten können. Andere Personen können zwar ebenfalls unterschreiben, jedoch wird ihre Stimme nicht berücksichtigt. Trotzdem kann eine solche Unterschrift symbolischen Wert haben.

#### **Exkurs: Bürger:innen und Einwohner:innen**

**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.

Besonders wichtig ist die Lesbarkeit von Namen und Adressen. Sollte die Gemeindevertretung aufgrund von Unleserlichkeit oder Unvollständigkeit eine Unterschrift keiner im Einwohnermelderegister eingetragenen stimmberechtigten Person zuordnen können, wird die Unterschrift für ungültig erklärt. Unterzeichnende müssen persönlich und eigenhändig unterschreiben; es ist nicht gestattet, dass jemand anderes "im Auftrag" der Stimmberechtigten unterschreibt. Zudem ist das Hinzufügen eines Datums zur Unterschrift erforderlich, da dessen Fehlen zur Ungültigkeit der Unterschrift führen kann.

# Anlage 1 – Superblocks nach den Vorgaben der „Empfehlungen für Superblocks 2023“

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), zusammengestellt von zahlreichen Expert:innen, entstanden nach einer öffentlichen Konsultationsphase von Mai bis Juli 2023. Über 300 fachliche Kommentare flossen in die Ausarbeitung ein, während offene Fragen im Rahmen einer Online-Konferenz im September 2023 erörtert wurden. Dieses Gutachten basiert auf der Version 1.1, die vom Vorstand von Changing Cities e.V. im Oktober 2023 bestätigt und im November 2023 auf der bundesweiten Superblocks-Konferenz in Darmstadt veröffentlicht wurde.

## 1 Was ist ein Superblock?

Der Begriff "Superblock" wurde in Barcelona geprägt und beschreibt ursprünglich einen Straßenblock von etwa 400 mal 400 Metern oder neun Häuserblöcken. In einem Superblock werden die Verkehrsführung und Straßengestaltung so angepasst, dass der Durchgangsverkehr von Kraftfahrzeugen deutlich reduziert wird und alternative Mobilitätsformen erleichtert werden. Die Einführung von Superblocks basiert auf zentralen Herausforderungen wie der sinkenden Lebensqualität und Sicherheit sowie der zunehmenden Lärmbelastung und Luftverschmutzung durch 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 Umgestaltung 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. Die Anzahl und Größe der Anliegerzonen werden entsprechend der lokalen Gegebenheiten festgelegt.

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.

Das **innere Straßennetz** ist so gestaltet, dass es den Bedürfnissen der Anwohner und der erforderlichen Logistik gerecht wird, ohne als Durchgangsstraßen für den allgemeinen Verkehr zu dienen. Ein **System von Schleifenstraßen** zwingt Kraftfahrzeuge durch Diagonalfilter, immer in eine

Richtung abzubiegen, was den **Ausschluss von Durchgangsverkehr** bewirkt. In den Anliegerzonen bestehen direkte Wegeverbindungen nur für Fußgänger, Radfahrer und den öffentlichen Nahverkehr.

## 2 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.

### 2.1 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 Landesstraßengesetz mithilfe Teileinziehung.

### 2.2 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, Pflanzenkübel 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.

### 2.3 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.

### 2.4 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
- 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 Bettelampe)
- Verbesserung des Witterungsschutzes an ÖPNV-Haltestellen

## 2.5 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.
- 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.

## 3 Regelstandards nach den Vorgaben der ESU

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

### 3.1 Parkraummanagement

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 Radverkehrinfrastruktur (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 freizuhalten der 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. Kiezgaragen, Supermarktplätze, Privatgrundstücke)

Zu vermeiden ist dahingegen:

- Aufgesetztes Parken ist auf Fußwegen
- Schräg- und Querparken

### 3.2 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 Fahrradrouen für Blinde, Mindestbreite für Gehwege
- Allgemein: Mindestanforderungen für Barrierefreiheit sind einzuhalten



# Anlage 2 – Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Superblocks

Im Folgenden sollen die verschiedenen Maßnahmen den Rechtsgrundlagen zugeordnet werden.

## 1 Landesstraßengesetze

Zunächst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen aus den Landesstraßengesetzen erläutert.

### 1.1 Widmung

Öffentliche Straßen gelten nur dann als öffentlich, wenn sie explizit für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Durch die formelle Widmung der Straße wird sowohl ihre Klassifizierung (zum Beispiel als Bundes-, Kreis- oder Gemeindestraße) als auch ihren bestimmten Verwendungszweck festgelegt. Diese Widmung durch die zuständige Behörde regelt verbindlich, wer die Straße nutzen darf und wie sie genutzt werden darf – was als sogenannter Gemeingebrauch bekannt ist.

Der Gemeingebrauch umfasst die erlaubte Nutzung der öffentlichen Straßen gemäß ihrem festgelegten Zweck und den gültigen Verkehrsvorschriften, die in erster Linie auf den reibungslosen Verkehrsfluss ausgerichtet sind. Durch die Widmung kann somit der Verkehr in Bezug auf die Nutzergruppen, die Nutzungsarten und die Verwendungszwecke eingeschränkt werden. Einschränkungen bei den Nutzergruppen können auf objektiven Merkmalen basieren, wie beispielsweise Anlieger oder Besucher öffentlicher Einrichtungen, während Einschränkungen aufgrund subjektiver Kriterien nicht zulässig sind.

In Bezug auf die Nutzungsarten kann die Widmung spezifische Regelungen festlegen, wie zum Beispiel für Fußgänger, Radfahrer, bestimmte Fahrzeugtypen (wie PKWs, aber keine Lastkraftwagen), Parkmöglichkeiten oder Bereiche für das Parken. Ebenso können bestimmte Nutzungsabsichten differenziert werden, beispielsweise als Friedhofsweg, Kirchweg oder Schulweg, oder durch den Ausschluss bestimmter Zwecke.

#### **Gesetzliche Verankerung**

§ 2 Abs. 1 StrG BW, Art. 1 BayStrWG; § 2 BlnStrG; § 2 BbgStrG; § 2 BremLStrG; § 2 HmbWG;  
§ 2 HessStrG; § 2 StrWG MV; § 2 NdsStrG; § 2 StrG NW; § 1 LStrG RP; § 2 SaarlStrG; § 2 SächsStrG;  
§ 2 StrG LSA; § 2 StrWG SH; § 2 ThürStrG

### 1.2 Einziehung und Teileinziehung

Gegenstück zur Widmung ist die Einziehung. Hierdurch wird die Straße entwidmet und verliert dadurch ihren öffentlichen Status. Mit der Einziehung entfällt auch die Straßenbaulast, der Anliegergebrauch, die genehmigten Sondernutzungen, die Reinigungspflicht der Straße, etc.

Soll der Widmungsumfang einer Straße nachträglich beschränkt werden, wird eine Teileinziehung vorgenommen. Größtenteils sehen die Straßengesetze hierfür eine ausdrückliche Regelung vor. Sofern

nicht, finden die Regelungen über die Einziehung Anwendung (Teileinziehung als minus gegenüber der Einziehung). Die Durchführung einer Teileinziehung erfolgt üblicherweise durch einen Verwaltungsakt, sofern keine spezifischen gesetzlichen Regelungen vorliegen.

Eine grundlegende Voraussetzung ist, dass entweder die betreffende Straße ihre Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für die beabsichtigte Teileinziehung sprechen. Im letzteren Fall erfordert dies eine sorgfältige Abwägungsentscheidung, bei der private und öffentliche Belange sowie sämtliche gesetzlichen Vorgaben, wie das Berliner Mobilitätsgesetz, berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu Anordnungen nach dem Straßenverkehrsrecht können bei der 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 Berücksichtigung solcher informellen städtebaulichen Gründe in der Gesamtabwägung lässt vermuten, dass diese ausreichend sein können, um eine (Teil-)Einziehung zu rechtfertigen. Allerdings ist eine einzelfallbezogene Abwägung erforderlich.

#### **Gesetzliche Verankerung**

§ 7 Abs. 1 StrG BW; Art. 8 Abs. 1 BayStrWG; § 4 Abs. 1 BlnStrG; § 8 Abs. 2 BbgStrG; § 7 Abs. 1 BremLStrG; § 7 Abs. 1 HmbWG; § 6 Abs. 1 HessStrG; § 9 Abs. 1 StrWG MV; § 8 Abs. 1 NdsStrG; § 7 Abs. 2 StrG NW; § 37 Abs. 1 LStrG RP; § 8 Abs. 1 SaarlStrG; § 8 Abs. 2 SächsStrG; § 8 Abs. 2 StrG LSA; § 8 Abs. 1 StrWG SH; § 8 Abs. 2 ThürStrG

### **1.3 Straßenbaulast**

Die Straßenbaulast umfasst sämtliche Aufgaben, die mit dem Bau und der Instandhaltung von Straßen verbunden sind. Der zuständige Straßenbaulastträger, dessen Verantwortung in der Regel je nach Art der Straße festgelegt ist, ist verpflichtet, die Straßen in einem Zustand zu errichten, zu pflegen, zu erweitern oder anderweitig zu verbessern, der den Bedürfnissen des regelmäßigen Verkehrs entspricht. Dies schließt die Planung, Finanzierung und Verwaltung der Straßen ein.

Die Erfüllung der Straßenbaulastverpflichtung muss unter Berücksichtigung gesetzlich teilweise näher bestimmter öffentlicher Belange erfolgen, wie beispielsweise des Umweltschutzes. Oft ergeben sich bereits aus spezifischem Fachrecht, wie dem Bundesimmissionsschutzrecht, zwingende Anforderungen, sodass die straßenrechtlichen Vorschriften eher als Leitlinien betrachtet werden und von Optimierungsbemühungen gesprochen wird. Begrenzt wird die Straßenbaulastpflicht umfangmäßig durch das regelmäßige Verkehrsbedürfnis sowie durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Straßenbaulastträgers. Es besteht nach allgemeiner Auffassung kein subjektiver Anspruch der Bürger auf die Erfüllung der Straßenbaulast.

#### **Gesetzliche Verankerung**

§ 9 StrG BW; Art. 9 BayStrWG; § 7 BlnStrG; § 9 BbgStrG; § 10 BremLStrG; § 13 HmbWG; § 9 HessStrG; § 11 StrWG MV; § 9 NdsStrG; § 9 StrG NW; § 11 LStrG RP; § 9 SaarlStrG; § 9SächsStrG; § 9 StrG LSA; § 10 StrWG SH; § 9 ThürStrG

## 2 Straßenverkehrsordnung

Wie bereits erwähnt, regelt das Straßenverkehrsrecht, insbesondere die Straßenverkehrsordnung (StVO), die konkrete Nutzung öffentlicher Straßen. Die zuständigen Behörden können gemäß **§ 45 Absatz 4 StVO** Anordnungen zur Regelung oder Lenkung des Verkehrs nur durch Aufstellung von Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen treffen. Gemäß § 45 Absatz 2 Satz 3 StVO müssen alle Gebote und Verbote durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nach der StVO angeordnet werden. Dabei ist der in der StVO aufgeführte Katalog abschließend, d.h., es dürfen nur die dort genannten Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen verwendet werden.

Verkehrszeichen umfassen Gefahrzeichen, Vorschriftzeichen und Richtzeichen gemäß **§ 39 StVO**. Vorschriftzeichen nach Anlage 2 ordnen Verbote und Gebote an, die von jedem Verkehrsteilnehmer befolgt werden müssen (§ 41 Absatz 1 StVO, Anlage 2 StVO). Richtzeichen geben spezielle Hinweise zur Erleichterung des Verkehrs und können auch Gebote oder Verbote enthalten (§ 42 Absatz 1 StVO, Anlage 3 StVO). Verkehrseinrichtungen gemäß § 43 StVO umfassen **Schranken, Sperrpfosten, Absperrgeräte sowie Leiteinrichtungen**, die üblicherweise rot-weiß gestreift sind. Absperrgeräte gemäß § 43 Absatz 1 Satz 1 StVO sind beispielsweise Absperrschranken, fahrbare Absperrtafeln und Leit- und Warnbaken gemäß den Vorgaben von § 43 StVO und Anlage 4 StVO. Außerdem fallen unter Verkehrseinrichtungen gemäß § 43 Absatz 1 Satz 3 StVO Absperrgeländer, Parkuhren, Parkscheinautomaten, Lichtzeichenanlagen und Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Die durch Verkehrszeichen der Anlage 4 Nummern 1 bis 7 gekennzeichneten Straßenflächen dürfen nicht befahren werden (§ 43 Absatz 3 StVO).

Verkehrszeichen oder -einrichtungen werden durch Anordnung der Straßenverkehrsbehörde aufgestellt. Die aufgestellten Verkehrszeichen und -einrichtungen stellen Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen dar, soweit sie nach § 41 StVO ein Gebot oder Verbot für den Verkehrsteilnehmer enthalten.

Die 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".

Diese Bestimmung stellt grundsätzlich eine **ordnungsrechtliche Norm** dar, die im Laufe der Zeit durch städteplanerische Ergänzungen erweitert wurde. Gemäß dieser Bestimmung ist die Straßenverkehrsbehörde berechtigt, aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs die Benutzung bestimmter 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.

### Exkurs: Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO

Unter "**Sicherheit des Verkehrs**" versteht die Rechtsprechung einen gefahrlosen Verkehrsablauf, während unter "**Ordnung des Verkehrs**" die Leichtigkeit des Verkehrs zu verstehen ist.

Es genügt nicht, dass eine Gefährdungslage für die allgemeine Sicherheit oder Ordnung besteht; vielmehr ist ein konkreter verkehrlicher Bezug erforderlich. Zudem muss **eine konkrete Gefahr für die genannten Schutzgüter** vorliegen, die bei einem Fortbestehen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Schadensfällen führen kann. Es ist nicht erforderlich, dass der Eintritt des die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigenden Zustands gewiss ist oder unmittelbar bevorsteht. Es genügt, dass in absehbarer 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 liegt vor, wenn Gefahren von solchen Strecken gesteuert werden sollen, die losgelöst von der konkreten Situation sind.

Gemäß § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO werden in der Regel Geschwindigkeitsbegrenzungen, Teilsperren von Straßen, Einbahnstraßenregelungen, Wechselzeihanlagen sowie Sonderfahrspuren angeordnet.

In der Regel treten zu den Voraussetzungen des § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO auch die Voraussetzungen **des § 45 Absatz 9 StVO** hinzu.

#### **Exkurs: Voraussetzungen des § 45 Absatz 9 StVO**

Danach dürfen Verkehrszeichen und -einrichtungen nur dann angeordnet werden, wenn sie **zwingend erforderlich** sind (Satz 1). Wenn der fließende Verkehr beschränkt werden soll, ist auch eine Gefahrenlage erforderlich, die das **allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der vorgenannten Absätze deutlich übersteigt** (Satz 3). Erforderlich ist die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben. Ausnahmen von dieser engen Voraussetzung werden nach § 49 Absatz 9 Satz 4 für beispielsweise Fahrradstraßen, Tempo-30-Zonen gemäß Absatz 1 c, verkehrsberuhigte Bereiche gemäß Absatz 1 d oder Erprobungsmaßnahmen gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 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 Satz 1 StVO) oder bestimmte Gebiete benennen, innerhalb derer die Maßnahmen angeordnet

#### **Speziellen Tatbestände des § 45 StVO:**

Neben der Generalklausel gibt es weitere Vorschriften mit spezifischen Voraussetzungen, die es der Straßenverkehrsbehörde ermöglichen, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen anzuordnen. Im Folgenden werden die wichtigsten Normen zusammengefasst:

Gemäß **§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 StVO** kann die Straßenverkehrsbehörde aus Gründen des **Lärm- und Abgasschutzes** für die Wohnbevölkerung Anordnungen treffen. Hierbei ist keine konkrete Gefahr erforderlich, sondern es genügt eine Belästigung. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, was unter Berücksichtigung der Verkehrsbelange als ortsüblich akzeptiert werden kann. Die Richtwerte der jeweiligen Bundesimmissionsschutzverordnung können als Orientierung dienen. Die Entscheidung über solche Anordnungen muss aufgrund des städtebaulichen Aspekts im Einvernehmen mit der Gemeinde getroffen werden.

Gemäß **§ 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 3 StVO** kann die Straßenverkehrsbehörde nach einer straßenrechtlichen Teileinziehung **Fußgängerzonen** kennzeichnen, jedoch nicht errichten.

Nach **§ 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 3 StVO** können auch **verkehrsberuhigte Bereiche** gekennzeichnet werden. Im Unterschied zur Fußgängerzone dürfen hier alle Verkehrsarten passieren, wobei der Kfz-Verkehr eine untergeordnete Rolle einnimmt und wartepflichtig ist, sofern er den Fußverkehr gefährden oder behindern würde. Diese Anordnung ist nicht möglich, wenn die Straße stark frequentiert ist. Bei der Entscheidung ist die Verwaltungsvorschrift zur StVO zu beachten, die bindende Vorgaben für die Auslegung und Ermessensausübung macht. Die Straßenverkehrsbehörde ist nur zur Kennzeichnung befugt, deren Rechtsgrundlage sich entweder aus der Bauleitplanung oder dem Einvernehmen der Gemeinde ergibt.

Gemäß **§ 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. Diese Norm spricht von "Bevölkerung" anstelle von "Wohnbevölkerung", was einen weiteren Schutzbereich umfasst. Gemäß **§ 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO** kann die Straßenverkehrsbehörde auch Anordnungen zur **Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde** treffen. Die Gemeinde muss hierzu ein Verkehrskonzept erarbeiten, das die Grundlage für die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde bildet.

Die bauliche Umgestaltung bestimmter Zonen erfolgt hauptsächlich durch die straßenrechtlichen Instrumente der Widmung und Teileinziehung, wenn dauerhaft eine spezifische Nutzung oder ein bestimmter Nutzerkreis von dem Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen. Das Straßenverkehrsrecht ermöglicht es, die Nutzung innerhalb des Gemeingebrauchs durch das Aufstellen von Verkehrszeichen oder -einrichtungen weiter zu regeln oder einzuschränken. Diese Maßnahmen werden vom Straßenbaulastträger nach den landesgesetzlichen Straßengesetzen vorgenommen bzw. von der Straßenverkehrsbehörde nach der bundesgesetzlichen StVO. Die genaue Zuständigkeit beider wird in den Straßengesetzen und Zuständigkeitsgesetzen des jeweiligen Bundeslandes geregelt.

### 3 Rechtsgrundlage für die jeweilige Maßnahme

Nun werden die einzelnen Maßnahmen nach der ESU aufgegriffen und den jeweiligen Rechtsgrundlagen zugeordnet.

#### 3.1 Modalfilter

Als „Diagonalfilter“ oder „Querfilter“ können laut der ESU Poller, Pflanzenkübel oder Ähnliches dienen. Sperrpfosten sind gemäß § 43 Absatz 1 StVO als Verkehrseinrichtungen definiert. Gemäß § 45 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 45 Absatz 9 Satz 2 StVO erfordert ihre Aufstellung zur Beschränkung des fließenden Verkehrs in der Regel eine Gefahrenlage, die auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorherigen Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Pflanzkübel fallen nicht unter die Verkehrseinrichtungen gemäß § 43 Absatz 1 StVO. Gemäß § 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. Die Anbringung von "Möblierung" im Straßenraum unterscheidet sich von baulichen Veränderungen des Straßenbaulastträgers gemäß den Straßengesetzen, die nicht unter § 32 StVO fallen.

Die Einordnung von Blumenkübeln als Instrumente der Verkehrsberuhigung ist umstritten. Innerhalb von verkehrsberuhigten Bereichen kann das Aufstellen von Blumenkübeln zulässig sein, da hier Ausnahmen gelten. Das Gleiche kann für das Aufstellen von Kübeln auf einer Sperrfläche (Zeichen 298; § 41 StVO) gelten, die sowieso nicht von Fahrzeugen befahren werden dürfen. Die Zulässigkeit außerhalb solcher Sperrflächen hängt von den jeweiligen Umständen ab, insbesondere von der Höchstgeschwindigkeit. Die Rechtsgrundlage hierfür sind dann bauliche Maßnahmen des Straßenbaulastträgers gemäß den Landesstraßengesetzen.

Es gab unterschiedliche Gerichtsurteile zu verkehrsberuhigenden Maßnahmen außerhalb von verkehrsberuhigten Bereichen und Sperrflächen. Einige Gerichte (OLG Frankfurt, OLG Düsseldorf und OLG Saarbrücken) werteten solche Maßnahmen als Verkehrshindernisse gemäß § 32 Absatz 1 StVO, während andere dies verneinten (OLG Hamm), da Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung bewusst und gezielt getroffen wurden und somit keine verkehrsfremden Gegenstände darstellen können.

### **3.2 Einbahnstraßen**

Die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, die durch die Anbringung des Verkehrszeichens (Einbahnstraße) umgesetzt werden, obliegen gemäß § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO in Verbindung mit § 45 Absatz 9 Satz 1 und 3 StVO der Straßenverkehrsbehörde. Eine solche Regelung ist gerechtfertigt, wenn aufgrund einer Fahrbahnverengung eine besondere Gefahrenlage und ein erhöhtes Schadensrisiko für den Bewegungsverkehr besteht. 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.

### **3.3 Fußgängerzonen**

Fußgängerzonen sind Zonen, in denen die restlichen Verkehrsarten gänzlich ausgeschlossen werden. Deshalb hat zunächst eine Teileinziehung nach den Landesstraßengesetzen zu erfolgen. Anschließend kennzeichnet die Straßenverkehrsbehörde die Zone mit dem entsprechenden Verkehrsschild.

### **3.4 Fahrradstraßen/ -zonen**

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. Aufgrund entsprechender Beschilderung kann der Kfz-Verkehr zugelassen werden. Soll der Kfz-Verkehr endgültig von dem Gemeingebrauch ausgeschlossen werden, muss zunächst eine Teileinziehung vorgenommen werden. 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.

### 3.5 Verkehrsberuhigte Bereiche

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.

### 3.6 Fußgängerüberwege

Fußgängerüberwege („Zebrastrreifen“) 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).

### 3.7 Optimierung von Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur

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

### 3.8 Parkraummanagement

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.

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. 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.



### 3.8.1 Reduzierung der Parkflächen im öffentlichen Raum

Die Reduzierung der Parkflächen könnte zunächst durch die Festlegung eines Parkverbots erfolgen. Gemäß § 12 StVO ist das Parken grundsätzlich erlaubt, sofern es nicht ausdrücklich verboten ist. Straßenrechtlich gehört das Parken zum **Gemeingebrauch**, der alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen umfasst, zu denen die jeweilige Verkehrsart (Kfz-, Fahrrad-, Fußverkehr) Gelegenheit bietet oder erfordert. Darunter fällt auch die Unterbrechung der Fortbewegung, also der ruhende Verkehr.

Eine generelle straßenrechtliche Befugnis zur Einschränkung einzelner Verkehrsnutzungen einer zulässigen Verkehrsart durch Widmung besteht nicht. Das bedeutet, dass das Parken nicht separat durch eine straßenrechtliche Teileinziehung ausgeschlossen werden darf, es sei denn, der Kfz-Verkehr wurde generell durch Widmung ausgeschlossen.

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

Ein Parkverbot stützt sich grundsätzlich auf **§ 45 StVO** und ist im Regelfall nur zur Gewährleistung der Ordnung und Sicherheit des Straßenverkehrs zulässig. Andere Begründungen, wie die Förderung klimaschonender Mobilitätsformen, sind nicht zulässig. Wenn das Parken in größeren Bereichen untersagt werden soll, kann dies durch die Einrichtung von verkehrsberuhigten Zonen und Zonen mit eingeschränktem Halteverbot erreicht werden. Innerhalb von verkehrsberuhigten Zonen ist das Parken nur ausnahmsweise und nur auf gekennzeichneten Flächen gestattet. Hier besteht mehr Spielraum bei der Umsetzung kommunaler Verkehrskonzepte, da notwendige Anordnungen auch zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung getroffen werden können (§ 45 Absatz 1b Nummer 5 StVO). Die Einrichtung 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. Ein flächendeckendes Parkverbot ist daher auf der Grundlage der aktuellen Rechtslage wohl nicht möglich.

### 3.8.2 Parken nach Gebühren

Die Bereitstellung und Instandhaltung öffentlicher Parkflächen beanspruchen erhebliche finanzielle Ressourcen seitens der Kommunen. Daher ist es sinnvoll, den Verkehr auch durch die Kostenregulierung des Parkraums zu lenken. Eine solche Maßnahme ist als Regelung des ruhenden Verkehrs zu betrachten und nicht als Teileinziehung. Denn bei der Einführung gebührenpflichtiger Parkplätze beabsichtigt die Gemeinde nicht, die betreffende Straßenfläche tatsächlich dem ruhenden Verkehr zu entziehen. Daher sind in der Regel nur Maßnahmen gemäß dem Straßenverkehrsgesetz (StVG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO) möglich.

#### 3.8.2.1 Kurzzeitparken

Bei Kurzzeitparken handelt es sich um das Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen, wodurch den Kommunen ein gewisser Handlungsspielraum gewährt wird. **Gemäß § 6a Absatz 6 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)** können Kommunen Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum

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.

Für die Zulässigkeit des Kurzzeitparkens müssen gemäß **§ 45 Absatz 1 Satz 1 StVO** zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sein, die für jede einzelne Straße geprüft werden müssen. § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO eignet sich daher nicht für eine flächendeckende 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 die alleinige verkehrsordnungspolitische Konzeption der Parkraumbewirtschaftung, um den Fahrzeugverkehr zugunsten des Umweltverbands zu verdrängen, keine ausreichende verkehrsbehördliche Maßnahme darstellt. Eine solche Anordnung wäre nur möglich, wenn sie auch aus ordnungs- und sicherheitsrechtlichen Aspekten notwendig ist. Eine großflächige Einschränkung des ruhenden Verkehrs, um Verkehrsteilnehmer zur Nutzung anderer Verkehrsarten zu bewegen, ist dabei unzulässig.

Eine weitere Möglichkeit für flächendeckende Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen außerhalb verkehrsberuhigter Bereiche kann rechtlich mit einem Verweis auf **§ 45 Absatz 1b Nummer 5 StVO** zulässig sein. Dieser besagt, dass Straßenverkehrsbehörden auch die notwendigen Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen können. Allerdings ist diese Auffassung auf den Immissionsschutz in Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen beschränkt, was sich auch aus den Gesetzesmaterialien ergibt.

Gemäß **§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 StVO** sind Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen möglich. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1999 diese Vorschrift jedoch nicht als taugliche Rechtsgrundlage für großflächige Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung vor erhöhten Ozonkonzentrationen in den Sommermonaten angesehen. Neuere Entscheidungen lassen jedoch einen größeren Spielraum für Maßnahmen zur Einhaltung von Schadstoff-Grenzwerten zu. 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 hat das Gericht festgestellt, dass die Reduzierung von kostenlosem Parkraum zu einer erheblichen Abnahme des innerstädtischen motorisierten Individualverkehrs und damit zur Senkung der NO<sub>2</sub>-Belastung führen dürfte. Es sprach sich auch dafür aus, dass kostenloser Parkraum grundsätzlich Anwohnern und Schwerbehinderten vorbehalten werden sollte.

### 3.8.2.2 Bewohnerparken

Die zuständige Straßenverkehrsbehörde kann Parkraum für Bewohner reservieren oder diese von den normalerweise anfallenden Parkgebühren befreien, **gemäß § 45 Absatz 1b Nummer 2a StVO**.

Der kommunale Handlungsspielraum bei der Festlegung von Gebühren für das Bewohnerparken ist je nach gewählter Rechtsgrundlage unterschiedlich eingeschränkt. Wenn die Erteilung von Bewohnerparkausweisen gemäß **§ 45 Absatz 1b Nummer 2a StVO** erfolgt (wie es in der Praxis häufig der Fall ist), kann für die Ausstellung eines solchen Ausweises maximal eine Gebühr von **30,70 Euro** pro Jahr erhoben werden. Dies lässt den Kommunen wenig Spielraum für eine angemessene Bepreisung und führt faktisch zu einer Bevorzugung des privaten Kfz-Verkehrs.

In einigen Städten wird der Parkausweis der Bewohner auch auf **§ 46 Absatz 1 StVO** gestützt. Hier liegt gemäß der Anlage zu § 1 der Gebührenordnung für die Straßenverkehrsbehörden (GebOStG), Nummer 264, ein Gebührenrahmen von 10,20 Euro bis 767 Euro je Ausnahmetatbestand und je nach Fahrzeug/Person vor.

### 3.8.3 Förderung von Carsharing

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

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

**Stationsunabhängiges Carsharing** wird gemäß der Rechtsprechung zum **Gemeingebrauch** gezählt. Das **Bundesverwaltungsgericht** wertet das Parken bzw. Aufstellen von Mietwagen und Mietfahrrädern auf öffentlichen Straßen als Gemeingebrauch. Nach dem Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht Berlin ist das Angebot von Carsharing erlaubnisfreier Gemeingebrauch. Das Oberverwaltungsgericht Hamburg begründete den Gemeingebrauch damit, dass das gewerbliche Instrument der Vermietung und Bereitstellung von Fahrrädern lediglich als Mittel zur Wiederinbetriebnahme der Fahrzeuge als Verkehrsmittel zu sehen sei.

Bei der Ausweisung von Parkflächen können Carsharing-Fahrzeuge bevorzugt werden. Das Carsharinggesetz (CsgG) und das Elektromobilitätsgesetz (EmoG) sehen eine stellplatzbezogene Bevorrechtigung vor, die durch die Reservierung von Stellplätzen und die Ermäßigung oder Befreiung von Parkgebühren erfolgen kann, gemäß § 3 Absatz 2 CsgG und § 3 Absatz 4 EmoG.

Seit der letzten StVO-Novelle kann die Straßenverkehrsbehörde gemäß § 45 Absatz 1h S.1 eine Parkbevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen anordnen, unter Beachtung der Anforderungen der §§ 2 und 3 CsgG. Die Anforderungen des **Absatz 9 gelten nach Absatz 10** nicht. Die Straßenverkehrsbehörde kann eine allgemeine Parkbevorrechtigung für Carsharingfahrzeuge anordnen oder die Bevorrechtigung nach Absatz 1h S.2 auf Fahrzeuge bestimmter Carsharing-Anbieter beschränken.

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

## Literaturquellen

Dieses Dokument ist auf der Grundlage des Gutachtens „Instrumente der direkten Demokratie zur Einführung von Superblocks“ des IKEM entstanden. Alle Literaturquellen sind dort zu recherchieren.