

Vorlage an den Gemeinderat

Bürgerbegehren zum Parkraumbewirtschaftungskonzept; Entscheidung über die Zulässigkeit gemäß § 21 Abs. 4 Satz 1 Gemeindeordnung

Teilnehmer: TL Andreas Grozinger
Johannes Kupfer, W2K Wurster Weiß Kupfer Rechtsanwälte
Partnerschaft mbB

I. Sachvortrag

Die Stadt Neuenburg am Rhein hat in den vergangenen Monaten mit Unterstützung des Ingenieurbüros Dieter Pfaff ein Parkraumbewirtschaftungskonzept erarbeitet. Dieses Parkraumbewirtschaftungskonzept beinhaltet im Wesentlichen die folgenden Maßnahmen:

1. An der Kreuzstraße, der Ölstraße, der Johanniterstraße, der Spiegelstraße, der Schlüsselstraße, der Breisacher Straße (Einmündung Dekan-Martin-Straße bis Einmündung Gerberau), der Kapuzinerstraße, der Spitalstraße, der Rebstraße, der Müllheimer Straße, der Friedhofstraße sowie der Straße am Stadthaus werden die öffentlichen Parkplätze markiert und/oder werden oder wurden baulich angelegt.

Diese Positionierung der öffentlichen Parkplätze erfolgt, um folgende zwingenden Vorgaben umzusetzen:

- a) Die Restfahrbahnbreite muss mindestens 3,05 m betragen
- b) Die Abmessung der Parkstände muss den EAR, RAS und RMS genügen
- c) Parkstände müssen zu Einmündungen einen Abstand von mindestens 5 m einhalten
- d) Gewährleistung von Sichtdreiecken
- e) Parken auf Gehwegen nur, sofern eine Restgehwegbreite von mindestens 1,50 m verbleibt. Nur so ist die sichere Nutzung durch Rollstuhlfahrer u. ä. gewährleistet.
- f) Einrichtung von Behindertenparkplätzen
- g) Sicherstellung von Schleppkurven für die speditive Anfahrt von Rettungs- und Müllfahrzeugen

2. Auf den Parkplätzen an der Metzgerstraße sowie im Bereich der Liebfrauenkirche wird die Dauer des Freiparkens mit Parkscheibe auf eine Stunde festgelegt.
 3. Bezüglich der nachfolgend aufgeführten öffentlichen Parkplätze wird die bereits bestehende Dauer freien Parkens (mit Parkscheibe) geändert:
 - Öffentliche Parkplätze an der Ecke Spiegelstraße / Basler Straße (3 h → 1 h)
 - Breisacher Straße, vom Kreisverkehr bis zur Einmündung Dekan-Martin-Straße (3 h → 1 h)
 - Parkplatz Friedhofstraße (3 h → 2 h)
 4. Bezüglich des öffentlichen Parkplatzes an der Rebstraße wird die Dauer freien Parkens auf 2 Stunden festgelegt.
 5. Bezüglich der öffentlichen Parkplätze vor den Gebäuden Müllheimer Straße 1 und 3 bleibt es bei der bereits bestehenden Dauer freien Parkens (mit Parkscheibe) von 1 Stunde. Hinzu kommt jedoch die Vergünstigung des Freiparkens mit Anwohnerparkausweis.
 6. Für die unter Ziffer 1. bis 5. genannten Parkplätze gilt ein Halteverbot von 08.00 Uhr bis 18.00 Uhr, wobei mit Parkscheibe für die angegebene Dauer (1 bis 2 Stunden) frei geparkt werden darf. Mit Ausnahme des Parkplatzes an der Rebstraße, des Parkplatzes im Bereich der Liebfrauenkirche sowie des Parkplatzes an der Metzgerstraße darf zudem mit Anwohnerparkausweis insgesamt frei geparkt werden.
- Bezüglich der Kreuzstraße ist zu beachten, dass die neue Regelung das bereits bestehende Parkverbot ersetzt.
7. Auf dem Parkplatz am Stadthaus mit ca. 40 Parkplätzen sowie auf dem Parkplatz am Seniorenheim St. Georg mit ca. 40 Parkplätzen darf nach wie vor frei geparkt werden.

Das Parkraumbewirtschaftungskonzept besteht somit aus einer Zusammenstellung unterschiedlicher Maßnahmen. Dem Ingenieurbüro Dieter Pfaff kam hierbei im Wesentlichen die Aufgabe zu, die Anordnung der bestehenden Parkplätze zu überprüfen und darzustellen, wie diese entsprechend dem Stand der Technik neu festzulegen sind. Hierbei handelt es sich um eine Umsetzung der vorstehend unter 1. a) bis 1. g) aufgeführten Vorgaben. Das so entstandene Parkraumbewirtschaftungskonzept besitzt keine verbindliche Wirkung. Die vorstehend unter 1. bis 7. genannten Maßnahmen bedürfen für ihre Wirksamkeit vielmehr der verkehrsrechtlichen Anordnungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde. Für die verkehrsrechtlichen Anordnungen an der Breisacher Straße (Landesstraße) ist das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald zuständige Straßenverkehrsbehörde, im Übrigen die Stadt Neuenburg am Rhein.

Die Verwaltung hat den Gemeinderat von Zeit zu Zeit über die Fortschritte bei der Erstellung des Parkraumbewirtschaftungskonzepts informiert. Nach Fertigstellung

des Parkraumbewirtschaftungskonzepts hat die Verwaltung dieses am 27.03.2023 dem Gemeinderat in dessen öffentlicher Sitzung vorgestellt. Der Gemeinderat hat dem Parkraumbewirtschaftungskonzept zugestimmt.

Gegen dieses Handeln des Gemeinderates am 27.03.2023 wendet sich das am 23.06.2023 übergebene Bürgerbegehren. Das den Unterschriftenlisten zugrundeliegende Begehren enthält folgende Fragestellung:

Sind Sie für die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 27.03.2023 über die Einführung eines Parkraumbewirtschaftungskonzeptes?

In der - ebenfalls zum zwingenden Inhalt des Bürgerbegehrens gehörenden - Begründung heißt es:

Der Gemeinderat hat ein Parkraumbewirtschaftungskonzept beschlossen, wonach eine Parkverbotszone im fast ganzen Ortskern eingerichtet werden soll, aufgrund dessen nur in eingezeichneten Flächen eine Parkdauer von max. 1 Stunde noch geparkt werden darf, auch an Sonn- und Feiertagen. Die Parkbeschränkung soll täglich von 08.00 Uhr - 18:00 Uhr andauern. Gastronomie benötigt Parkplätze, kranke Personen benötigen Parkplätze vor der Arztpraxis; die Parkfrist von 1 Stunde ist nicht ausreichend.

Das erforderliche Unterschriftenquorum gemäß § 21 Abs. 3 S. 6 GemO von 669 Bürger wurde erreicht. Nach Überprüfung der Stadtverwaltung liegen 1.412 gültige Unterschriften vor.

Die Anhörung der Vertrauenspersonen, Frau Anja Prugel und Herr Dietmar Prugel, fand am 11.07.2023 statt. Herr Rechtsanwalt Kupfer (W2K) erläuterte gegenüber den Vertrauenspersonen die Gründe, die gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sprechen. Die Vertrauenspersonen nahmen hierzu Stellung und sind der Auffassung, das Bürgerbegehren sei zulässig. Die Vertrauenspersonen behielten sich jedoch vor, in der Gemeinderatssitzung nochmals angehört zu werden bzw. Stellung nehmen zu können. Herr Bürgermeister Fondy-Langela erklärte, dass den Vertrauenspersonen diese Möglichkeit eingeräumt werden wird.

II. Rechtliche Beurteilung

Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags, § 21 Abs. 4 S. 1 GemO. **Das vorliegende Bürgerbegehren ist unzulässig.**

Das Parkraumbewirtschaftungskonzept besitzt keine verbindliche Wirkung. Die darin enthaltenen Maßnahmen bedürfen für ihre Wirksamkeit vielmehr der verkehrsrechtlichen Anordnungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde. Diese Anordnungen erfolgen auf der Grundlage des § 45 StVO. Diese zur Umsetzung des Parkraumbewirtschaftungskonzepts erforderlichen Anordnungen zählen überwiegend zu den Weisungsaufgaben (§ 2 Abs. 3 GemO). Gemäß § 21 Abs. 2 Nr.

1 Alt. 1 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Weisungsaufgaben (zu den Einzelheiten II.1.).

Die Maßnahmen im Parkraumbewirtschaftungskonzept, hinsichtlich derer die zur Umsetzung erforderlichen verkehrsrechtlichen Anordnungen keine Weisungsaufgaben darstellen, sind nicht von einer Bedeutung, die zur Zuständigkeit des Gemeinderates führen. Diese Maßnahmen zählen vielmehr zu den Geschäften der laufenden Verwaltung. Hierbei handelt es sich um Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen, sodass gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 GemO ein Bürgerentscheid nicht stattfindet (zu den Einzelheiten II.2.).

Darüber hinaus enthält die Begründung des Bürgerbegehrens falsche, unvollständige und irreführende Ausführungen. Es liegt ein Fall der unlauteren Art der Erlangung der Unterschriften vor. Auch dies führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens (zu den Einzelheiten II.3.).

1. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1 GemO

Gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Weisungsaufgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung; § 2 Abs. 3 GemO). Weisungsaufgaben sind die Pflichtaufgaben der Gemeinde, für deren Erledigung sich der Staat ein Weisungsrecht vorbehalten hat, das durch Gesetz in seinem Umfang festzulegen ist.

Für die Einordnung ist zunächst von entscheidender Bedeutung, dass das Parkraumbewirtschaftungskonzept keine verbindliche Wirkung besitzt. Die darin enthaltenen Maßnahmen bedürfen für ihre Wirksamkeit vielmehr der verkehrsrechtlichen Anordnungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde. Diese Anordnungen erfolgen auf der Grundlage des § 45 StVO.

Ein typisches Beispiel gemeindlichen Handelns zur Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben gemäß § 2 Abs. 3 GemO) ist das Tätigwerden als Gefahrenabwehrbehörde. Die Aufgaben der Ortspolizeibehörden sind Weisungsaufgaben. Das Straßenverkehrsrecht befasst sich mit der Ordnung des Verkehrs und hat zum Ziel, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. Es regelt den Verkehr unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten. Das Straßenverkehrsrecht bildet einen Unterfall des Gefahrenabwehrrechts. Somit handelt es sich bei verkehrsrechtlichen Anordnungen im Regelfall um ordnungsbehördliche Anordnungen und damit um Weisungsaufgaben. Ihre Zielrichtung ist der dem gesamten Straßenverkehrsrecht innewohnende Gedanke der Gefahrenabwehr.

Hierfür sind die staatlichen Straßenverkehrsbehörden als (Sonder-)Polizeibehörden zuständig. Selbst wenn - wie im Falle der Stadt Neuenburg am Rhein der Fall - aufgrund des § 2 Abs. 1 StVOZustG BW ausnahmsweise die Gemeinde die Aufgaben der örtlichen Straßenverkehrsbehörden wahrnimmt, erfüllt sie lediglich Pflichtaufgaben nach Weisung.

In diesem Lichte sind die nach dem Stand der Technik dargestellten (neuen) Parkplätze im Parkraumbewirtschaftungskonzept zu sehen. Hiermit werden die unter

I.1.a) bis I.1.g) aufgeführten Vorgaben umgesetzt. Diese Vorgaben dienen der Abwehr der vom Straßenverkehr ausgehenden Gefahren.

Nach der Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Hierauf sind die der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienenden verkehrsrechtlichen Anordnungen durch die Straßenverkehrsbehörde zu stützen, die zur Umsetzung der bis dahin unverbindlichen Darstellungen im Parkraumbewirtschaftungskonzept erforderlich sind. Die verkehrsrechtlichen Anordnungen hinsichtlich der unter I.1. aufgeführten Parkplätze erfolgen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung.

Somit unterfallen diese Anordnungen den Weisungsaufgaben.

Die Darstellung der unter I.1. aufgeführten Parkplätze im Parkraumbewirtschaftungskonzept stellt somit eine Stufe der für die Wirksamkeit erforderlichen verkehrsrechtlichen Anordnung dar. Es handelt sich um die Festlegung, für welchen Bereich die Anordnung gilt. Diese Festlegung ist das Ergebnis der Überprüfung der unter I.1.a) bis I.1.g) aufgeführten zwingenden Vorgaben und damit der Prüfung, wie die Parkplätze aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung anzuordnen sind. Diese Festlegung ist wesentlicher Bestandteil der verkehrsrechtlichen Anordnung und somit der Weisungsaufgabe.

Die verkehrsrechtliche Anordnung bezüglich der Freistellung für Bewohner (Anwohnerparkausweis) findet ihre Rechtsgrundlage in § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 2a StVO. Auch hierbei handelt es sich um eine ordnungsrechtliche Eingriffsermächtigung bzw. eine Weisungsaufgabe.

Zuständiges Organ für die Erledigung der Weisungsaufgaben ist der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 44 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GemO). Hier ist nichts anders bestimmt. Soweit bei den vom Bürgermeister zu erledigenden Weisungsaufgaben keine Weisung erteilt ist, kann er sie, soweit er nicht zur Geheimhaltung verpflichtet ist, dem Gemeinderat zur Stellungnahme, aber nicht zur Entscheidung unterbreiten.

Vor diesen zwingenden rechtlichen Hintergründen ist die Abstimmung des Gemeinderats am 27.03.2023 zu bewerten. Hinsichtlich der Maßnahmen im Parkraumbewirtschaftungskonzept, deren Umsetzung durch verkehrsrechtliche Anordnung eine Weisungsaufgabe darstellt, konnte der Gemeinderat keinen Beschluss im Sinne einer Entscheidung fassen. Dem entspricht die Formulierung in der Vorlage für die Gemeinderatssitzung vom 15.03.2023, in der die Verwaltung dem Gemeinderat (lediglich) empfiehlt, der Parkraumbewirtschaftung „zuzustimmen“.

2. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens im Übrigen, § 21 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 GemO

Handelt es sich hingegen um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, so regelt die Gemeinde diese in eigener Verantwortung. In diesen Fällen ist stets zu klären, welches Organ der Gemeinde – der Gemeinderat oder der Bürgermeister –

zuständig ist. Dies ist auch bedeutend für die Frage nach der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

Gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen. Hierzu zählen v. a. die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Diese erledigt der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit, § 44 Abs. 2 GemO.

Unter Geschäften der laufenden Verwaltung werden solche Angelegenheiten des weisungsfreien Wirkungskreises verstanden, die weder nach der grundsätzlichen Seite noch für den Gemeindehaushalt von erheblicher Bedeutung sind und zu den normalerweise anfallenden Geschäften der Gemeinde gehören. Hierbei ist insbesondere auch die Größe, Struktur und Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu berücksichtigen. Die Beurteilung erfolgt vom Standpunkt der Gemeinde aus.

Die Maßnahmen im Parkraumbewirtschaftungskonzept, hinsichtlich derer die zur Umsetzung erforderlichen verkehrsrechtlichen Anordnungen keine Weisungsaufgaben darstellen, sind die Festlegungen zur Höchstparkdauer. Diese beträgt auf dem Parkplatz am Stadthaus (ca. 40 Parkplätze) sowie auf dem Parkplatz am Seniorenheim St. Georg (ca. 40 Parkplätze) nach wie vor 24 Stunden, im Übrigen zwischen 1 und 2 Stunden. Diese Höchstparkdauer besitzt keine erhebliche Bedeutung im Sinne der obigen Definition der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass nach dem Standpunkt des Gemeinderats sowie der Verwaltung der Stadt Neuenburg am Rhein in den vergangenen Jahren stets die Verwaltung für die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zuständig war. Hiernach wurde die Verkehrsbehörde regelmäßig selbstständig tätig.

Im Übrigen können die Aufgaben der laufenden Verwaltung dem Bürgermeister weder durch einen Gemeinderatsbeschluss, noch auf andere Weise entzogen werden. Vor diesen zwingenden rechtlichen Hintergründen ist die Abstimmung des Gemeinderats am 27.03.2023 zu bewerten. Auch hinsichtlich der Maßnahmen im Parkraumbewirtschaftungskonzept, deren Umsetzung durch verkehrsrechtliche Anordnung ein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt, konnte der Gemeinderat keinen Beschluss im Sinne einer Entscheidung fassen. Dem entspricht die Formulierung in der Vorlage für die Gemeinderatssitzung vom 15.03.2023, in der die Verwaltung dem Gemeinderat (lediglich) empfiehlt, der Parkraumbewirtschaftung „zuzustimmen“.

3. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens aufgrund falscher, unvollständiger oder irreführender Ausführungen in der Begründung

Das Bürgerbegehren ist darüber hinaus aus folgendem Grund unzulässig:

Gemäß § 21 Abs. 3 S. 4 GemO zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. An die Begründung sind zwar keine hohen Anforderungen zu stellen. Die Begründung dient aber dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und

Wider regelmäßig nicht zu. Die Begründung darf auch für das Bürgerbegehren werben. Aus diesen Funktionen der Begründung folgt, dass diese zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind zwar hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist aber dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei ist wichtig, dass es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt.

■ Den Initiatoren wird zwar ausdrücklich keine Absicht unterstellt. Die Begründung enthält aber die falsche, unvollständige und irreführende Aussage, nach dem Parkraumbewirtschaftungskonzept dürfe im „fast ganzen Ortskern“ nur noch maximal 1 Stunde geparkt werden.

Es ist schon falsch, dass die maximale Parkdauer auf eine Stunde festgelegt wird. Sie beträgt, dort wo sie festgelegt wird, zwischen 1 und 2 Stunden. Zudem unterschlägt die Begründung, dass nach wie vor auf dem Parkplatz am Stadthaus sowie auf dem Parkplatz am Seniorenheim St. Georg insgesamt ca. 80 Parkplätze zur Verfügung stehen, auf denen frei geparkt werden darf. Darüber hinaus lässt die Begründung unerwähnt, dass eine große Anzahl von Bürgern Anspruch auf einen Anwohnerparkausweis haben. Diese dürfen weiterhin (mit Ausnahme des Parkplatzes an der Rebstraße, des Parkplatzes im Bereich der Liebfrauenkirche sowie des Parkplatzes an der Metzgerstraße) ohne zeitliche Begrenzung frei parken.

Die im Parkraumbewirtschaftungskonzept vorgesehene Parkplatzsituation und die von den Initiatoren dargestellten angeblichen Folgen des Parkraumbewirtschaftungskonzepts gehen somit ganz erheblich auseinander. Die Initiatoren geben einen Sachverhalt an, der mit der Realität nur sehr eingeschränkt etwas zu tun hat. Diese falsche, unvollständige und irreführende Darstellung der Tatsachen schürt unbegründete Ängste, stellt einen Fall der unlauteren Art der Erlangung der Unterschriften dar und führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

■ Im Rahmen der Anhörung am 11.07.2023 sagte Herr Bürgermeister Fondy-Langela den Vertrauenspersonen zu, dass sich die Verwaltung die erforderliche Zeit für die Umsetzung des Parkraumbewirtschaftungskonzepts lassen werde. Diese wird genutzt werden, um die angestoßenen Gespräche fortzusetzen und eine einvernehmliche Lösung zu finden.

II. Beschlussantrag

Die Verwaltung empfiehlt dem Gemeinderat zu beschließen, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist.

14.07.2023 / Grozinger, Andreas