

BESCHLUSSVORLAGE

Dezernat / Amt	Verantwortlich	Tel.Nr.	Datum
V/Garten- und Tiefbauamt	Herr Uekermann	4600	11.11.2020

Betreff:**Rechtliche Zulässigkeit Fuß- und Radentscheid Freiburg****h i e r :****"Bürgerbegehren für ein fuß- und fahrradfreundliches Freiburg" sowie
"Bürgerbegehren für einen fuß- und fahrradfreundlichen Innenstadtring"**

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. MOBI	18.11.2020		X	X	
2. BaUStA	25.11.2020		X	X	
3. HFA	30.11.2020	X		X	
4. GR	08.12.2020	X			X

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: nein

Finanzielle Auswirkungen: nein

Beschlussantrag:

- 1. Der Gemeinderat nimmt den Bericht zu den beiden Bürgerbegehren der Initiative „Fuß- und Radentscheid Freiburg“ gemäß Drucksache G-20/266 zur Kenntnis.**
- 2. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass das Bürgerbegehren auf Zulassung des Bürgerentscheids „für einen fuß- und fahrradfreundlichen Innenstadtring Freiburg“ der Initiative „Fuß- und Radentscheid Freiburg“ rechtlich unzulässig ist und weist dieses daher zurück.**
- 3. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass das Bürgerbegehren auf Zulassung des Bürgerentscheids „für ein fuß- und fahrradfreundliches Freiburg“ der Initiative „Fuß- und Radentscheid Freiburg“ rechtlich unzulässig ist und weist dieses daher zurück.**

4. **Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, mit den Vertrauenspersonen der Initiative „Fuß- und Radentscheid Freiburg“ über das weitere Vorgehen und die weitere Zusammenarbeit ins Gespräch gehen.**
-

Anlagen:

1. Original Unterschriftenliste Bürgerbegehren für ein fuß- und fahrradfreundliches Freiburg
2. Original Unterschriftenliste Bürgerbegehren für einen fuß- und fahrradfreundlichen Innenstadtring
3. Rechtliche Bewertung des städtischen Rechtsamtes zu beiden Bürgerbegehren

1. Ausgangslage

Zwischen Juli und Anfang Oktober 2020 sammelte die Initiative „Fuß- und Radentscheid Freiburg“ Unterschriften für zwei Bürgerbegehren zur Erreichung zweier Bürgerentscheide mit Forderungen zur Verbesserung der Situation des Fuß- und Radverkehrs in Freiburg. Ziel war es, die rd. je 12.000 Unterschriften zu erhalten, damit der Gemeinderat im November hierzu über die Zulässigkeit und Zulassung der Bürgerentscheide entscheiden kann und den oder die Bürgerentscheid/e dann zeitgleich mit der Landtagswahl in Baden-Württemberg am 14.03.2021 durchführen zu lassen.

Die beiden Bürgerbegehren haben die folgenden Inhalte:

Bürgerbegehren für ein fuß- und fahrradfreundliches Freiburg

Das Begehren listet 9 qualitative und quantitative Forderungen zur Verbesserung der Situation von Zu-Fuß-Gehenden und Radfahrenden in Freiburg auf. Dabei geht es um die Umgestaltung von Gehwegen, Neueinrichtung von verkehrsberuhigten Bereichen und Fußgängerzonen, Umbau von Kreuzungen und Einmündungen, Neueinrichtung bzw. -gestaltung von Radwegen, Neueinrichtung von Radabstellplätzen, Einrichtung eines Online-Mängelmelders für Fuß- und Radwege, den Umgang mit Verkehrsunfällen sowie einen jährlichen Bericht der Verwaltung. Teilweise wird in den Forderungen festgestellt, dass die benötigten Flächen zwingend dem motorisierten Verkehr wegzunehmen sind bzw. dass Belange des Kfz-Verkehrs in einer Abwägung nachrangig zu bewerten sind.

Bürgerbegehren für einen fuß- und fahrradfreundlichen Innenstadtring

Das Begehren definiert einen Innenstadtring aus Rempartstraße – Holzmarkt – Wallstraße – Schlossberggring – Leopoldring – Friedrichring/-straße – Bismarckallee – Konrad-Adenauer-Platz und stellt eine Reihe von recht konkreten Umgestaltungsforderungen zur Veränderung der Fuß- und Radverkehrsführung in diesem Bereich auf. Neben der Neuanlage von Fuß- und Radverkehrsflächen sollen die Fahrbereiche für den Kfz-Verkehr deutlich reduziert und teilweise Verkehrsführungen vollständig verändert werden (z. B. am Greiffeneggring und Schwabentorring). Die genauen, sehr konkreten und weitgehenden Vorstellungen zum Innenstadtring der Initiative ergeben sich nicht aus dem Text auf der Unterschriftenliste, sondern aus einer separaten Broschüre „Fuß- und Fahrradring“, die z. B. auf der Homepage des Fuß- und Radentscheides abrufbar ist. Nach Erkenntnis der Verwaltung war die Broschüre in der Regel nicht bei der Auslage der Unterschriftenliste parallel einsehbar.

Die beiden Unterschriftenlisten mit den Forderungen im Wortlaut sind dieser Drucksache als Anlagen 1 und 2 beigelegt. In beiden Unterschriftensammlungen werden drei (gleiche) Vertrauenspersonen genannt, die im weiteren Verlauf als Ansprechpartner für die Verwaltung agieren können.

Die gesamten Unterschriften wurden von den Vertrauenspersonen am 17.10.2020 im Rahmen einer gemeinsamen Radtour im Stadtgebiet Herrn Baubürgermeister Prof. Dr. Haag übergeben.

2. Rechtliche Bewertung der beiden Bürgerbegehren

Die beiden beantragten Bürgerentscheide entsprechen nicht den Anforderungen des § 21 Gemeindeordnung (GemO) und sind daher rechtlich unzulässig. Mit dieser nicht politischen, sondern rein juristischen Beurteilung kommt die Verwaltung für die Freiburger Begehren zum gleichen Ergebnis wie die Stadt Stuttgart, die das dortige, dem Freiburger Fuß- und Radentscheid in vielen Punkten vergleichbare Bürgerbegehren auf Grundlage eines 82-seitigen Rechtsgutachtens einer renommierten Anwaltskanzlei ebenfalls als unzulässig einstufte.

Die Unzulässigkeit beruht insbesondere darauf, dass die begehrten Entscheide nicht die erforderliche Bestimmtheit aufweisen. Darüber hinaus sind die aufgestellten Forderungen tatsächlich nicht in dem geforderten Zeitrahmen umsetzbar. Die jeweiligen Kostendeckungsvorschläge sind ebenfalls nicht ausreichend.

Auch am Vorliegen weiterer Zulässigkeitsvoraussetzungen bestehen erhebliche Zweifel, so insbesondere, ob die Begehren jeweils nur „eine Angelegenheit“ im Sinne des § 21 GemO enthalten.

Zur detaillierten Begründung der Unzulässigkeit wird auf Anlage 3 zu dieser Drucksache verwiesen.

Aufgrund der Unzulässigkeit der begehrten Bürgerentscheide sind diese vom Gemeinderat für unzulässig zu erklären.

3. Fachliche Bewertung der beiden Bürgerbegehren

3.1 Allgemeine Bewertung

Das formulierte Ziel der Initiative, den Fuß- und Radverkehr (weiter) gezielt zu fördern und die Situation in Freiburg für die nicht-motorisierten Verkehrsarten weiter zu verbessern, wird von der Verwaltung vollumfänglich geteilt und unterstützt.

Viele der Anregungen und Forderungen spiegeln dabei grundsätzlich die verkehrspolitischen Ziele der Stadt wieder. Bei einer detaillierteren Betrachtung durch die Fachverwaltung sind allerdings Schwierigkeiten in der Umsetzbarkeit zu erkennen, da beispielsweise die quantitativen Forderungen auch bei einer enormen Erhöhung der personellen und finanziellen Kapazitäten in den Fachbereichen nicht in dem formulierten Zeitrahmen umsetzbar erscheinen. Beispielsweise fordert das Begehren den Umbau von mindestens 10 km Radwege pro Jahr. So nachvollziehbar aus Sicht einer schnellen und forcierten Radverkehrsförderung der Wunsch

auch ist, ist ein Vergleich zu dem Volumen der letzten Jahre wichtig: Trotz des auch bislang großen Engagements und hohen Investitionen beim Radverkehr wurden vom Garten- und Tiefbauamt (GuT) in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 1,5 km Radwege pro Jahr umgebaut. Auch wenn die Fachverwaltung im GuT personell massiv verstärkt und die Investitionsmittel in den kommenden Doppelhaushalten drastisch erhöht werden würden, muss realistisch betrachtet festgestellt werden, dass diese Forderung nicht umsetzbar wären. Dabei liegen die Grenzen des Machbaren zum großen Teil außerhalb der Einflussosphäre der Verwaltung: Es ist bereits heute bei deutlich kleineren Investitionsvolumen erkennbar, dass die Bauwirtschaft in der Region an ihre Grenzen stößt. Auf Ausschreibungen werden z. B. oftmals keine oder preislich völlig überzogene Angebote abgegeben. Ebenfalls würde eine Umsetzung dieser Forderung eine Vervielfachung der zu koordinierenden Baustellen im öffentlichen Straßenraum bedeuten, was auch im Hinblick auf viele private Baustellen, Leitungssanierungen, Breitbandverlegung etc. das Erschließungssystem noch weiter überlasten würde. Bereits bei den vielen Straßenbaustellen in den letzten fünf Jahren war die Belastbarkeit des Verkehrssystems an ihre Grenzen gekommen.

Bei den für die Umsetzung dieser Bauambitionen erforderlichen finanziellen Aufwendungen liegen der Bauverwaltung auch andere Erfahrungswerte vor – hier sind die Annahmen der Initiative aus Sicht des GuT deutlich zu niedrig geschätzt. Die Initiative geht entsprechend Anlage 1 von jährlichen Kosten i. H. v. 10,1 Mio. € für die Umsetzung des im Entscheid genannten Maßnahmenbündels im Fuß- und Radverkehr aus (also für Baumaßnahmen wie Personalkosten). Aufgrund der zuletzt umgesetzten Umbaumaßnahmen (Eschholzstraße bzw. Hans-Bunte-Straße) muss das Garten- und Tiefbauamt dagegen von Investitionskosten in Höhe von 4 Mio. € pro km laufende Straße und damit i. H. v. von rd. 20 Mio. € pro Jahr für „nur“ die genannten 10 km Radwege ausgehen. In dieser Finanzposition sind darüber hinaus die Kosten für die anderen im Entscheid genannten Maßnahmen noch nicht enthalten.

Die im Begehren aufgeführten baulichen Mindeststandards, die teilweise deutlich über die in Planungsempfehlungen oder -richtlinien genannten Angaben hinausgehen, erscheinen dem GuT in den vorhandenen (baulichen) Strukturen in Freiburg vielerorts nicht umsetzbar. So würde zum Beispiel der Mindeststandard in der Breite als zwingende Vorgabe bei Neueinrichtungen bedeuten, dass in der Konsequenz auf die Anlage möglicher Radinfrastrukturmaßnahmen in vielen Bestandsstraßenräumen verzichtet werden muss, wenn nicht in den Baum- oder Gebäudebestand massiv eingegriffen werden soll.

Konkret würde die klar definierte Forderung bezüglich der Geh- und Radwegbreiten von mindestens je 2,50 m unabhängig von der Örtlichkeit oder den Randbedingungen bei Umsetzung in den Freiburger Verhältnissen den Verlust vieler Straßenrandbäume bedeuten. Zum Beispiel hätte bei der aktuellen Planung der neuen Geh- und Radwege in der Tullastraße die Einhaltung der geforderten Wunschbreitenmaße die Entfernung fast sämtlicher alter Straßenbäume oder den Verzicht auf Verbesserungen für die nicht-motorisierten Verkehrsarten an dieser Stelle zur Folge.

Beim Thema Gehwegbreiten und der Beseitigung von Gehwegparken sieht die Verwaltung neben dem Potenzial zur Verbesserung der Situation für Zu-Fuß-Gehende leider auch ein hohes Konfliktpotenzial. Bereits heute besteht in den meisten Wohnquartieren ein hoher bis sehr hoher Parkdruck. Eine deutliche Reduzierung von Parkmöglichkeiten wird bei allen unzweifelhaften Vorteilen für Teile der Bürgerschaft auch massive Nachteile mit sich bringen, die das Potenzial haben, zu gesellschaftlichen Verwerfungen führen zu können. Dies wird bereits heute bei von der Verwaltung umgesetzten Maßnahmen mit Parkplatzverlust deutlich. Hier bedarf es neben der planerischen Grundlagenarbeit und einer gewissen Flexibilität in den Standards unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten auch einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit sowie eines Beschwerdemanagements, um zumindest bei einer Mehrheit in der Bevölkerung eine grundsätzliche Akzeptanz oder Verständnis für die Maßnahmen zu erreichen.

Zum Umgang mit der Thematik des Gehwegparkens bringt die Verwaltung parallel die Drucksache G-20/267 ein und macht darin neben einer detaillierten Aufbereitung einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen.

3.2 Bewertung der einzelnen Forderungen

Die neun konkret genannten Ziele des Bürgerbegehrens werden von der Verwaltung grundsätzlich unterstützt. Im Folgenden kommentiert bzw. bewertet die Verwaltung die neun Ziele und verdeutlicht, ob und wie sie in den nächsten Jahren umgesetzt werden können:

1. Sichere und barrierefreie Gehwege

Die Verwaltung unterstützt die bauliche Bereitstellung von sicheren und barrierefreien Gehwegen in der Neuanlage sowie beim Umbau im Bestand. Grundsätzliches Ziel ist unter Berücksichtigung der (baulichen) Randbedingungen eine Gehwegbreite von 2,50 m, wobei je nach Fußgängeraufkommen davon abgewichen werden darf. Ein quantitatives Ziel einer festgesetzten Gesamtlänge pro Jahr von 15 km ist aber im Hinblick auf erforderlich Planungs vorläufe, Bauzeiten und personelle wie finanzielle Kapazitäten nicht realisierbar.

2. Verkehrsberuhigte Bereiche und Fußgängerzonen

Seit einigen Jahrzehnten plant und baut die Verwaltung grundsätzlich in allen Neubaugebieten sog. verkehrsberuhigte Bereiche und hat darüber hinaus mit dem Freiburger Spielstraßen-Konzept einen Sonderweg etabliert, um auch in Bestandsstraßen mit geringerem baulichen Aufwand (also bewusst auch ohne gestalterische Aufwertungsmaßnahmen wie Baumpflanzungen) entsprechende Straßen einzurichten. Sowohl das quantitative Ziel mit einer Gesamtfläche von 3.000 m² pro Jahr als auch die festgelegte hohe Gestaltungsqualität mit Bäumen sowie der grundsätzliche Ausschluss von motorisierten Individualverkehr sieht die Verwaltung – gerade bei der Umwandlung von Bestandsstraßen – kritisch und im Hinblick auf erforderlich Planungs vorläufe, Bauzeiten und personelle wie finanziellen Kapazitäten nicht realisierbar. Gerade das Freiburger Verkehrsberuhigungskonzept für Bestandsstraßen hat den Charme, dass es mit wenig baulichen Maßnahmen relativ schnell und kostengünstig umgesetzt werden kann.

3. Fußgängerfreundliche Kreuzungen

Auch die Verwaltung hat das Ziel, alle Kreuzungen in der Stadt fußgängerfreundlich und vor allem sicher zu gestalten. Dies gilt für Neuanlagen sowie beim Umbau im Bestand. Die quantitative Festlegung auf den Umbau von mindestens 20 Kreuzungen pro Jahr ist aber im Hinblick auf erforderliche Planungsvorläufe, Bauzeiten und personelle wie finanzielle Kapazitäten unter Berücksichtigung anderer Projekte zu bewerten. Aktuell werden in der Wiehre fünf Kreuzungen auf Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich Querbarkeit und Verkehrssicherheit untersucht und voraussichtlich noch in diesem Jahr umgestaltet. Zum weiteren diesbezüglichen Vorgehen wird an dieser Stelle auf Drucksache G-20/267 verwiesen.

4. Sichere Radwege

Die Verwaltung unterstützt vollumfänglich die Bereitstellung von sicheren Radverkehrsanlagen inkl. Radwegen in der Neuanlage sowie beim Umbau im Bestand. Unter den jeweiligen Rahmenbedingungen von Personal und Finanzausstattung wird daran seit über 40 Jahren gearbeitet. Mittlerweile hat die Stadt ein stolzes Radverkehrsnetz mit einer Gesamtlänge von fast 500 km – darunter rund 230 km reine Radverkehrsanlagen (Radwege, Radfahrstreifen, Schutzstreifen und Fahrradstraßen).

Eine pauschale Festlegung auf eine Mindestbreite von 2,50 m bzw. 4,0 m sieht die Verwaltung aufgrund der vorhandenen Baustruktur und Straßenbegrünung als in Freiburg grundsätzlich nicht umsetzbar bzw. angemessen an. Beispielsweise müssten zur strikten Umsetzung dieser Festsetzung in der aktuell zum Umbau anstehenden Tullastraße beidseitig im Grunde sämtliche Straßenbäume gefällt werden. Die quantitative Vorgabe einer festgesetzten Gesamtlänge pro Jahr von 10 km ist aber im Hinblick auf erforderliche Planungsvorläufe, Bauzeiten und personelle wie finanzielle Kapazitäten nicht realisierbar. Die sonstigen planerischen bzw. baulichen Vorgaben erscheinen grundsätzlich sinnvoll und sind im Planungsprozess zu berücksichtigen bzw. abzuwägen.

5. Durchgängiges und leistungsfähiges Radvorrangnetz

Die Stadt Freiburg arbeitet seit 2012 an der Herstellung von sogenannten Radvorrangrouten. Damit arbeitet die Verwaltung seit über 8 Jahren an einem entsprechenden Netz – daher unterstützt die Verwaltung dieses Ziel auch weiterhin. Allerdings sind auch hierbei die quantitativen Festlegungen auf fast 13 km pro Jahr mit einer Breite von 2,50 m bzw. 4,0 m im Hinblick auf erforderliche Planungsvorläufe, Bauzeiten und personelle wie finanzielle Kapazitäten nicht realisierbar. Auch wenn die genannten Breiten bei einem höheren Radverkehrsaufkommen sinnvoll erscheinen, sind sie aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen oftmals nicht umsetzbar. Beispielsweise würde bei der Radvorrangroute FR1 (Dreisamradweg) bei Umsetzung der komplette südliche Grünzug entlang des Flussbettes der 4,0-m-Regel zum Opfer fallen.

6. Sichere Radabstellplätze

Die Bereitstellung von attraktiven, sicheren und ggf. auch überdachten Radabstellplätzen verfolgt die Verwaltung seit Jahrzehnten. So wurden in den vergangenen Jahren rund 1.000 neue Abstellplätze allein in der Innenstadt geschaffen. Auch am neuen SC-Stadion sind fast 4.000 Abstellplätze hergestellt worden.

Daher wird auch dieses Ziel grundsätzlich unterstützt. Die quantitative Festlegung auf den Neubau von mindestens 1.000 Radabstellplätzen pro Jahr sieht die Verwaltung kritisch, da je nach Umfeld und Flächenverfügbarkeit dieses Ziel nur mit hohem personellem Aufwand zu erreichen ist.

7. Fuß- und Radwegpflege

Die Stadt Freiburg arbeitet derzeit an einem stadtweiten digitalen Mängelmeldersystem. Sollten die personellen Kapazitäten im GuT entsprechend erhöht werden, ist eine inhaltliche Beantwortung von Anfragen innerhalb von vier Wochen möglich.

8. Sichere Infrastruktur

Bei schweren Unfällen mit Beteiligung von Zufußgehenden oder Radfahrenden findet grundsätzlich in enger Abstimmung der Fachbehörden u. a. der Polizei bzw. Staatsanwaltschaft eine Begutachtung der Unfallstelle und der möglichen Ursachen statt. Eine bauliche Verbesserung innerhalb von drei Monaten kann allerdings auch für die Zukunft nicht pauschal zugesagt werden.

9. Jährlicher Bericht

Bereits heute berichtet die Verwaltung regelmäßig an den Gemeinderat und entsprechende Gremien (wie den Mobilitätsausschuss oder die Fachgruppe Rad) über ihre Tätigkeiten und über umgesetzte bzw. geplante Maßnahmen.

4. Weiteres Vorgehen

Bei der nach eingehender Prüfung erfolgten Einstufung der beiden Bürgerbegehren als rechtlich unzulässig handelt es sich um eine juristische und nicht um eine politische Bewertung. Die Verwaltung hat auch bei ihren bislang insgesamt fünf persönlichen Gesprächen mit den Vertrauenspersonen der Initiative immer versucht deutlich zu machen, dass gemeinsame Ziele (wie der Klimaschutz sowie das Voranbringen einer weitergehenden Veränderung im Mobilitätsverhalten in Freiburg und in der Region) verfolgt werden. Diese Gespräche sollen jetzt und auf Grundlage der Drucksache G-20/258 fortgesetzt werden.

Ansprechpartner sind Herr Herffs, Garten- und Tiefbauamt, Tel.: 0761/201-4670, Herr Bornhauser, Dezernat V, Tel.: 0761/201-4011, sowie zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Herr Pfau, Rechtsamt, Tel.: 0761/201-1607.