

Bürgerbegehren 365 Euro-Ticket in Nürnberg

1. Am 24.04.2020 wurden bei der Stadt Nürnberg für das Bürgerbegehren 5.189 Listen mit insgesamt 21.225 Unterschriften abgegeben. Die Fragestellung für den beantragten Bürgerentscheid lautet:

„Sind Sie dafür, dass die Stadt Nürnberg:

1. ein Jahresticket ohne Ausschlusszeiten für 365 Euro zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs in Nürnberg zum 1. Januar 2021 einführt,

2. ein ermäßigtes Monatsticket ohne Ausschlusszeiten für 15 Euro zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs für alle Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studierende sowie für Berechtigte des Nürnberg-Passes (Erwerbslose, Aufstocker und Armutsrentner) zum 1. Januar 2021 einführt?“

Nach Art. 18a Abs. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) können die Gemeindebürger über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayÖPNVG ist die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs eine freiwillige Aufgabe auch der kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis. Sie führen diese Aufgaben in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit durch (Satz 2). Auch wenn ein städtisches Unternehmen, die Verkehrs-Aktiengesellschaft, mit der Durchführung des ÖPNV betraut ist, hat die Stadt über den Aufsichtsrat der Städtische Werke Nürnberg GmbH und den bestehenden Organvertrag ein Durchgriffsrecht auf die VAG. Dies gilt grundsätzlich auch für Tarifangelegenheiten.

2. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat nach Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats *nach Einreichung* des Bürgerbegehrens. Die dabei zu prüfenden formellen Voraussetzungen sind in Art. 18a Abs. 4 bis 6 GO festgelegt.

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss das Bürgerbegehren eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten. Die eingereichten Listen erfüllen diese Voraussetzung.

Zudem muss das Bürgerbegehren nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Auf allen Listen sind die vertretungsberechtigten Personen benannt.

Art. 18a Abs. 6 GO regelt die Zahl der für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften. Demnach sind in Gemeinden mit bis zu 500.000 Einwohnern die Unterschriften von 5 % der Gemeindebürger (zum Zeitpunkt der *Einreichung*) notwendig. Nach Art. 122 GO ist „die Einwohnerzahl maßgebend, die bei der letzten Wahl der Gemeinderatsmitglieder zu Grunde gelegt wurde“. Unter der „letzten Wahl“ ist die Wahl des im **Zeitpunkt der Einreichung** des Bürgerbegehrens amtierenden Gemeinderates zu verstehen. Dies gilt auch in den letzten beiden Monaten (März und April) der sechsjährigen Wahlzeit des Gemeinderates.

Die letzte Kommunalwahl in diesem Sinn war in Nürnberg am 16. März 2014. Für diese Wahl war nach der Bekanntmachung des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung vom 19. August 2013 der Bevölkerungsstand vom 31. März 2013 zugrunde zu legen. Für Nürnberg wurde darin eine amtliche Einwohnerzahl für Personen am Hauptwohnsitz mit 495.558 ausgewiesen.

In Nürnberg sind nach Einreichung einer ausreichenden Zahl von Unterschriften 3 % davon entsprechend dem in § 2 Abs. 4 der Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (BBS) vorgesehenen Stichprobenverfahren zu überprüfen. Diese Überprüfung ergab, dass von den 638 von EP geprüften Unterschriften 582, also 91,2 % gültig sind. Rechnet man den Anteil der gültigen Unterschriften aus der Stichprobe auf die insgesamt abgegebenen Unterschriften hoch (also 91,2 % von 21.225 Unterschriften), so ergibt sich, dass man von **19.362 gültigen Unterschriften** ausgehen kann.

Im Wählerverzeichnis für die Stichwahl zur Oberbürgermeisterwahl am 29.03.2020, also dem letzten für eine Kommunalwahl angelegten Wählerverzeichnis, waren 388.998 Nürnberger/innen wahlberechtigt. Zum Zeitpunkt der Abgabe der Listen am 24.04.2020 wären 5 % davon, also **19.450 Unterschriften** für die Gültigkeit des Bürgerbegehrens erforderlich. Damit wäre die Zahl der erforderlichen Unterschriften **nicht erreicht**.

Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 BBS ist der Bürgerentscheid (richtig: das Bürgerbegehren) an dem Tag eingereicht, an dem die erforderliche Zahl gültiger Unterschriften beim Oberbürgermeister ... abgegeben wird. Nachdem die am 24.04.2020 abgegebenen gültigen Unterschriften nicht ausreichen, ist das Bürgerbegehren nicht als am 24.04.2020 eingereicht anzusehen. Für die Kommunalwahl am 15.03.2020 war nach der Bekanntmachung des Bayerischen Landesamtes für Statistik vom 31. Juli 2019 der Bevölkerungsstand vom 31. März 2019 zugrunde zu legen. Für Nürnberg wurde darin eine amtliche Einwohnerzahl für Personen am Hauptwohnsitz mit 518.653 ausgewiesen. Würde das Bürgerbegehren erst jetzt, also im Mai 2020 *eingereicht*, so müssten nur noch 3 % der Gemeindeglieder das Begehren unterschreiben. Legt man die oben genannte Zahl von 388.998 Wahlberechtigten zugrunde, so wären **11.669 gültige Unterschriften** notwendig. Diese Zahl wurde bei weitem **erreicht**. Das Bürgerbegehren gilt deshalb nach § 2 Abs. 4 BBS als am 01.05.2020 eingereicht.

3. Das Bürgerbegehren besteht aus zwei Einzelfragen (365 Euro-Ticket und ermäßigtes Ticket für 15 Euro). Auch dies führt hier nicht zur Unzulässigkeit, da zwischen den Fragen ein sachlicher Zusammenhang besteht (die Bürger können sich *für* oder *gegen* das Gesamtpaket entscheiden). Ein Verstoß gegen das sog. Koppelungsverbot liegt nicht vor; verboten ist nur die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in ein und derselben Fragestellung. Allein der Umstand, dass die Bürger durch die Verbindung der Fragen zu einer einheitlichen Entscheidung gezwungen werden und abwägen müssen, ob sie einheitlich mit „Ja“ oder einheitlich mit „Nein“ stimmen, verstößt nach der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) jedenfalls noch nicht gegen das Koppelungsverbot (z. B. Urteil vom 08.05.2006, 4 BV 05.756).

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist darauf gerichtet, dass die Stadt Nürnberg die beiden Tickets einführen soll. Die Zuständigkeit für die Erstellung des Verbundtarifs und jede Art der Tariffortbildung liegt nach § 2 des Gesellschaftsvertrags der VGN GmbH, deren Gesellschafter die Verkehrsunternehmen im VGN sind, bei der VGN GmbH. Der Grundvertragsausschuss, in dem der Freistaat Bayern und die kreisfreien Städte und Landkreise vertreten sind, muss Änderungen des Tarifs zustimmen. Sämtliche Tarifbeschlüsse unterliegen dabei dem Einstimmigkeitsprinzip. Bei genauer Betrachtung der VGN-Regularien kann die Stadt die Einführung des neuen Tarifs also nur beim Verkehrsverbund beantragen und ihn nicht ohne Mitwirkung der Verbundgremien selbstständig einführen.

Für die Bürger sind diese Feinheiten jedoch zweitrangig. Entscheidend ist, dass die Stadt die Initiative für die Einführung der Tarife ergreifen kann. Aus der Begründung des Bürgerbegehrens geht auch hervor, dass die Stadt die damit verbundenen Kosten aufbringen muss. Eine Irreführung der Bürger liegt daher nicht vor. Da zudem das Gebot der bürgerbegehrens-freundlichen Auslegung gilt, kann die Fragestellung akzeptiert werden.

4. Nach der Rechtsprechung des BayVGH hat sich die Zulässigkeitsprüfung nicht auf die rein formellen Voraussetzungen zu beschränken, sondern muss sich auch auf die Frage erstrecken, ob die Maßnahmen, die mit einem Bürgerbegehren erreicht werden sollen, mit der Rechtsordnung in Einklang stehen (Beschluss vom 10.11.1997, 4 CE 97.3392; Beschluss vom 18.03.1998, 4 B 97.3249).

Die Zielsetzung des Bürgerbegehrens muss dabei auch mit den in Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO enthaltenen Grundsätzen der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung vereinbar sein. Der Gemeinderat darf ein Bürgerbegehren aber nicht deshalb als unzulässig zurückweisen, weil er eine andere Maßnahme für wirtschaftlicher hält. Er darf nur prüfen, ob die durch den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung gezogenen Grenzen überschritten sind. Die Zurückweisung als unzulässig käme nur in Betracht, wenn

die verlangten Maßnahmen mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft „**schlechterdings**“ nicht zu vereinbaren wären. Die zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Maßnahmen entwickelte „Schlechterdings-Rechtsprechung“ gilt auch für die Frage, unter welchen Umständen ein Bürgerbegehren wegen unwirtschaftlicher Zielsetzung unzulässig ist (zum Ganzen Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Kommentar Nr. 13.08 S. 6 und 7).

Eine Einführung der beiden Tarife würde für die Stadt Nürnberg nach Schätzungen von Ref. I/II zusätzliche Ausgaben in Höhe von ca. 28 Mio. Euro (ohne künftige Erhöhungen) jährlich bedeuten. Bei dem nach § 2 Abs. 1 BBS mit den Vertretern des Bürgerbegehrens am 22.11.2019 geführten Informationsgespräch gingen alle Beteiligten davon aus, dass eine Finanzierung in dieser Größenordnung bei entsprechenden Verschiebungen im Haushalt möglich wäre. Mittlerweile ist diese Frage aber wegen der Corona-Pandemie und den damit zusammenhängenden Einnahmeverlusten und Ausgabensteigerungen bei der Stadt erneut zu beleuchten. Derzeit können diese Haushaltsbelastungen und evtl. Ausgleichszahlungen durch Bund und Land jedoch nicht konkretisiert werden. So ist auch nicht absehbar, welche Auswirkungen die Haushaltsbelastungen beispielsweise auf die Realisierung von geplanten Großprojekten der Stadt haben werden. Nach aktuellem Stand kann daher nicht mit der für eine Ablehnung erforderlichen Eindeutigkeit gesagt werden, dass die mit dem Bürgerbegehren verlangten Tarifmaßnahmen mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft „schlechterdings“ nicht zu vereinbaren wären. Deshalb wird man das Bürgerbegehren insgesamt als zulässig ansehen müssen.

Wie bereits ausgeführt, muss den Vertretern des Bürgerbegehrens bewusst sein, dass auch ein erfolgreicher Bürgerentscheid nicht automatisch die Einführung der beiden Tarife, sondern nur einen entsprechenden Antrag bei den Verbundgremien bedeuten wird. Die finanzielle Lage der Stadt und der anderen Verbundpartner wird bei den entsprechenden Verhandlungen voraussichtlich eine gewichtige Rolle spielen.