

Bürgerbegehren 365 €-Ticket für Nürnberg **Entscheidung über die Zulässigkeit nach Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO**

Entscheidungsvorlage

1. Das Bürgerbegehren 365 € -Ticket hat folgende Fragestellung zum Gegenstand:

„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 2023 einführt (ggf. in Form eines Mobilitätspasses),*
2. *das 2021 eingeführte Sozialticket für monatlich 15 Euro ohne Ausschlusszeiten weiterhin anbietet,*
3. *die für 2023 geplanten Fahrpreiserhöhungen im VGN ablehnt?“*

Die vertretungsberechtigten Personen reichten das Bürgerbegehren mit den Unterschriftslisten am 10.06.2022 beim Wahlamt ein. Gemäß Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO hat der Stadtrat unverzüglich, spätestens aber innerhalb eines Monats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden (Art. 18a Abs. 8 S. 1 GO). Die Entscheidung über die Zulässigkeit kann somit fristgerecht in der Sondersitzung am 08. Juli 2022 erfolgen.

2. Von den eingereichten Unterschriften wurden gemäß § 2 Abs. 4 der städtischen Bürgerbegehrenssatzung 3 % überprüft, bei dieser Stichprobe waren 81,5 % von Nürnberger Gemeindebürgern/innen. Hochgerechnet dürften also 15.096 gültige Unterschriften vorliegen. Damit ist die Bedingung aus Art. 18a Abs. 6 GO erfüllt, dass ein Bürgerbegehren in Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern/innen von mindestens 3 % der Gemeindebürger/innen unterschrieben sein muss.
3. Das Bürgerbegehren betrifft zudem mit dem öffentlichen Personennahverkehr eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises im Sinne von Art. 18a Abs. 1 GO.
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). Das Bürgerbegehren widerspricht jedoch folgenden Vorschriften und Rechtsgrundsätzen:
 - 4.1. Im Rahmen der Prüfung materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen ist auch zu prüfen, ob eine verlangte Maßnahme gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen der Stadt verstoßen würde (vgl. Thum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 01.03.2022, Erl. 1 Buchst. f zu Art. 18a Abs. 8 GO). Diese Maßgabe wird durch die in Frage 3 des Bürgerbegehrens geforderte Ablehnung von Fahrpreiserhöhungen im VGN verletzt. Die Stadt Nürnberg hat sich mit der beiliegenden notariell beurkundeten Unterzeichnung der „Vereinbarung über eine verbundweit einheitliche, indexbasierte Fortschreibung der Fahrpreise im VGN“ (Anlage 1) vertraglich gebunden und der indexgebundenen Erhöhung der Preise im VGN somit bereits verbindlich zugestimmt. Der Nürnberger Stadtrat hatte seine Gremienvertreter in der Gesellschafterversammlung der VGN GmbH und im Grundvertrags-Ausschuss des VGN mit Beschluss vom 23.06.2021 hierzu mit sehr großer Mehrheit ermächtigt. Würde die Stadt nach der bereits erfolgten Zustimmung zu den Preiserhöhungen durch Abschluss der vorgenannten Vereinbarung die noch zu beschließende Anpassung der

Tarife ablehnen, die lediglich die Verteilung der Preiserhöhung auf die einzelnen Tarife darstellt, müsste sie rund 12 Mio. Euro jährliche Ausgleichszahlungen an den VGN leisten (vgl. unten Ziffer 4.2. Buchst. c) und 4.5 Buchst. c)).

Nr. 8 der vorgenannten Vereinbarung lässt das Recht auf außerordentliche Kündigung aus wichtigem Grund zwar unberührt, aber ein Bürgerbegehren - insoweit ein Äquivalent zu einem regulären Stadtratsbeschluss - stellt für sich genommen jedoch noch keinen wichtigen Grund dar, der zu einer Kündigung berechtigen würde, da andernfalls mit diesem Instrument alle längerfristigen Vereinbarungen ausgehebelt werden könnten. Sonstige Umstände, die zu einer außerordentlichen Kündigung berechtigen würden, liegen ebenfalls nicht vor.

- 4.2. Eine Umsetzung der mit dem Bürgerbegehren geforderten Maßnahmen würde die durch den in Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO verankerten Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gezogenen Grenzen überschreiten.

Im Rahmen der materiell-rechtlichen Überprüfung (*des Bürgerbegehrens*) ist auch zu klären, ob die geplante Maßnahme gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 61 Abs. 2) verstößt (vgl. dazu Engelbrecht, Bürgerwille und Haushaltsgrundsätze, BayVBl. 2011, 617; Wegmann, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, KommP 1997, 43; VGHBW, Urteil vom 29.11.1982 bei Thum, KommP 1996, 10).

Ein Bürgerbegehren verstößt dann nicht gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn die Gemeinde die vom Bürgerbegehren angestrebten Maßnahmen selbst auch ohne Verletzung dieser Grundsätze beschließen und durchführen könnte. Die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist (BayVGh, BayVBl. 1998, 402; Widmann/Grasser/Müller, 31. EL März 2021, BayGO Art. 18a Rn. 33). Gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze des Art. 61 BayGO verstößt die Gemeinde nicht bereits dann, wenn die Maßnahme auch wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte. Die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist (VGh München, NVwZ-RR 1993, 373; Hölzl-Hien, Art. 61 BayGO Anm. 2).

Sparsamkeit bedeutet nach der Rechtsprechung, dass unnötige Ausgaben vermieden werden sollen. Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit verlangt, die Ausgaben im Hinblick auf den zu erreichenden Zweck so gering wie möglich zu halten. Unwirtschaftlich ist eine Maßnahme, wenn zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln eine ungünstige Relation besteht. Den Gemeinden – und damit auch einem Bürgerbegehren – steht insoweit allerdings ein weiter Ermessensspielraum zu. Rechtswidrig ist das gemeindliche Handeln erst dann, wenn es mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft eben „schlechthin“ nicht zu vereinbaren ist.

Letzteres wäre aber hier trotz des weiten Ermessensspielraums der Fall, wenn die Stadt Nürnberg die Maßnahmen des Bürgerbegehrens umsetzen müsste. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gelten nicht nur für die Haushaltsplanung in ihrer Gesamtheit, sondern sind auch Maßstab für Einzelmaßnahmen der Gemeinde (vgl. BayVGh Ur. v. 18.03.1998, Az. 4 B 97.3249, Rn. 17 m.w.N.). Deren Kosten wären allein durch die Stadt Nürnberg ohne Förderung durch Bund und Freistaat gegenüber dem VGN gegenzufinanzieren. Konkret bedeutet das

- a) zum „Jahresticket ohne Ausschlusszeiten für 365 Euro“ ab 01.01.2023 einen Betrag von dauerhaft **23,6 Mio. € p.a.**¹, der sich jährlich um den VGN-Mobilitätsindex erhöhen wird. Im Gutachten wurde eine Steigerung um durchschnittlich 2,5% p.a. angenommen; tatsächlich liegt der Index für die Fahrpreiserhöhung im VGN am 01.01.2023 schon bei 3,02% und die aktuellen Entwicklungen bei den allgemeinen Preissteigerungen lassen auch für die Folgejahre leider eher höhere Steigerungen im VGN-Mobilitätsindex erwarten.
- b) zum „2021 eingeführten Sozialticket für monatlich 15 Euro ohne Ausschlusszeit“: im Jahr 2021 wurden insgesamt 170.843 Sozial-Monatstickets verkauft und dafür ein Ausgleichsbetrag von insgesamt 11,1 Mio. € (65,10 € pro Ticket) von der Stadt Nürnberg an den VGN überwiesen. Nachdem für das Jahr 2021 aufgrund der Corona-Beschränkungen von einer niedrigeren Nachfrage auszugehen ist, wurde für 2022 und 2023 angenommen, dass sich die Nachfrage Zug um Zug wieder auf Vor-Corona-Niveau einpendeln wird; für 2022 wurden Ausgleichszahlungen i.H.v. 13,1 Mio. € (ca. 200.000 Sozial-Monatstickets)² kalkuliert, **für 2023 19,3 Mio. €** (ca. 300.000 Monats-Sozialtickets).
- c) zur Ablehnung der „...für 2023 geplanten Fahrpreiserhöhungen im VGN...“ ist zu sagen, dass sich die Stadt Nürnberg mit der Zustimmung zum VGN-Mobilitätsindex an diesen gebunden hat. Sollte jenseits der rechtlichen Zulässigkeit dennoch die Tarifierung zum 01.01.2023 ausgesetzt werden, so müsste die Stadt Nürnberg die Einnahmeausfälle für den gesamten Verbundraum des VGN übernehmen. Durch eine Ablehnung der Fahrpreiserhöhungen 2023 nach dem Mobilitätsindex würden auf die Stadt voraussichtlich **11 – 12 Mio. Euro an zusätzlichen Ausgleichsverpflichtungen** zukommen. Der dafür fällige Betrag läge für 2023 bei 11-12 Mio. €; auch dieser Betrag wäre dauerhaft auszugleichen und würde jährlich um den VGN-Mobilitätsindex ansteigen.

Würden alle Forderungen aus dem Bürgerbegehren umgesetzt, so müsste die Stadt Nürnberg für das Jahr 2023 für das 365-Euro-Jahresticket („für alle“) (Frage 1 = 23,6 Mio. €), das Sozialticket (Frage 2 = 19,3 Mio. €) sowie die Ablehnung der Preiserhöhungen im VGN (Frage 3 = 12 Mio. €) **insgesamt ca. 54,9 Mio. € aus ihrem Haushalt aufbringen**.

Dabei ist aber zu beachten, dass die Beschlusslage des Stadtrats zum Sozialticket unverändert ist und das Sozialticket weiter für 15 € angeboten werden soll!

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ergibt sich erst recht, wenn man in einer Kosten-Nutzen-Analyse dem finanziellen Aufwand für die Umsetzung der drei Forderungen ihre geringen Vorteile gegenüber stellt:

- a) Beim 365-Euro-Ticket wäre zu unterscheiden zwischen dem **verkehrlichen Nutzen** – also dem Mobilisierungseffekt, mit dem zusätzliche Fahrgäste zum Wechsel auf den ÖPNV bewegt werden können, und dem **sozialpolitischen Nutzen** durch Reduzierung von Kosten für die ÖPNV-Nutzung.

Der **verkehrliche Nutzen** durch den Mobilisierungseffekt wurde im civity-Gutachten speziell mit einer Modellierung des VGN-weiten Gutachtens nur für Nürnberg mit Ticketgültigkeit in der Tarifstufe A untersucht. Das Gutachten geht bei einer Einführung nur in Nürnberg mit Geltungsbereich TS A von 95.800 verkauften Tickets aus. 97% dieser Kunden nutzen schon heute den ÖPNV - mit anderen Tarifen wie Jahres- oder Monatsabo. Nur 3% dieser 365-Abonnenten (ca. 3.300) sind Neukunden aufgrund des reduzierten Abo-Preises. Dies ist gemessen an den Kosten von 23,6 Mio. € für die Mobilitätswende ein geringer verkehrspolitischer Nutzen.

¹ Quelle: civity-Gutachten (Anlage 2)

² Für die Monate Juni bis August 2022 ist wegen des parallel laufenden bundesweit geltenden 9-Euro-Tickets davon auszugehen, dass in diesem Zeitraum kaum Sozialtickets nachgefragt werden

Sozialpolitisch ist der Nutzen eines 365-Jahresabos zu hinterfragen, weil das subventionierte Ticket losgelöst von der wirtschaftlichen Situation der Abo-Nutzenden für alle Nürnbergerinnen und Nürnberger zu erwerben ist. Wohlhabende Abo-Kundschaft profitiert davon in gleicher Weise wie Menschen, die auf Unterstützung zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Das stünde im Widerspruch zu sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung.

- b) Sozialpolitisch wirksam dagegen ist das Sozialticket für Berechtigte mit NürnbergPass, das ohnehin weiter erhalten bleiben soll (Jahrespreis 12x15 € = 180 €).
- c) Nachdem die Stadt Nürnberg – losgelöst von der Vereinbarung zum VGN-Mobilitätsindex – die Entscheidung über Fahrpreiserhöhungen im VGN nicht allein herbeiführen kann, müsste sie die durch die ausbleibende Anpassung entfallenden Mehreinnahmen VGN-weit für alle Partner komplett übernehmen.

Somit besteht für die in Frage 1 geforderte Einführung eines 365-Euro-Ticket eine so ungünstige Relation zwischen den einzusetzenden Mitteln und den hierdurch erreichbaren verkehrs- und sozialpolitischen Vorteilen, dass die Maßnahme als mit den Grundsätzen vernünftigen wirtschaftlichen Handelns schlechthin unvereinbar anzusehen ist. Gleiches gilt für die mit Frage 3 geforderte Ablehnung der Fahrpreiserhöhungen, da hierbei weder ein sozialpolitischer, noch ein verkehrspolitischer Nutzen erkennbar ist.

In Berücksichtigung der neuen Erkenntnisse zur Kosten-Nutzen-Relation durch das vorgelegte Gutachten und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation wurde in der Sitzung des Stadtrates vom 30.03.2022 daher auch konsequenterweise die noch in der Stadtratssitzung vom 17. Juni 2020 beschlossene Umsetzung des 365 Euro Tickets zum Teil revidiert. Folgender Beschluss wurde in dieser Sitzung gefasst:

„Nach dem Beschluss des Stadtrates vom 17.06.2020, ein „365 Euro-Jahresabo für alle“ in Nürnberg zum 01.01.2023 einzuführen, wurden durch VGN, VAG und Stadtspitze zahlreiche Umsetzungsmöglichkeiten ausgelotet. Eine verbundweite Einführung haben die Partner im VGN nach dem Vorliegen des civity-Gutachtens klar abgelehnt – zumal einer Förderung dieser Abos durch den Freistaat Bayern über das 365 Euro-Abo für Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende hinaus eine Absage erteilt wurde. Auch die Förderung eines allein auf Nürnberg beschränkten „365 Euro-Jahresabos für alle“ wurde ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund müsste die Stadt Nürnberg dem VGN die prognostizierten Einnahmeverluste aus den vergünstigten Abos in Höhe von anfangs 23,6 Mio. Euro pro Jahr komplett alleine ausgleichen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltsslage und den Auflagen der Regierung von Mittelfranken zur Haushaltsgenehmigung ist die Einführung des Jahresabos derzeit und in dieser Form nicht darstellbar. Aus diesem Grund beschließt der Stadtrat Folgendes:

1. Von der am 17.06.2020 durch den Stadtrat beschlossenen Einführung eines „365 Euro-Jahresabos für alle“ zum 01.01.2023 wird abgesehen.

2. Erst wenn eine ausreichende Gegenfinanzierung für den erforderlichen Ausgleich von Einnahmeverlusten gesichert ist, kann erneut über die Einführung dieses Modells entschieden werden.“

Zu den Erwägungen und Gründen wird auf die beigefügte Sachverhaltsdarstellung zu diesem Tagesordnungspunkt der Stadtratssitzung vom 30.03.2022 verwiesen (Anlage 3).

- 4.3 Außerdem wird die stetige Erfüllung der Aufgaben und die Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit gefährdet (Art. 61 Abs. 1 Sätze 2 und 2 GO). Ein Bürgerentscheid darf daher insbesondere nicht zu einer Gefährdung der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung (Art. 61 Abs. 1 S. 1) oder etwa zu einer unzulässigen Verschuldung (Art. 71) führen (PZBP BayKommunalR Erl. 12; VG Augsburg BeckRS 2020, 18460 Rn. 39; BeckOK KommunalR Bayern/Suerbaum/Retzmann, 12. Ed. 1.11.2021, GO Art. 18a Rn. 10).

Die dann noch durch das Bürgerbegehren zusätzlich veranlassten Ausgaben in Höhe von **insgesamt ca. 35,6 Mio.€** wären mit den **Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens jedoch schlechthin unvereinbar** und würden die Stadt auf Dauer aller Handlungsspielräume berauben. Dies liegt wesentlich auch daran, dass sich die Stadt Nürnberg bereits ohne Einführung des 365-Euro-Tickets in einer **äußerst angespannten Haushaltslage befindet**. Bis 2026 be-laufen sich die notwendigen Einsparmaßnahmen im konsumtiven Bereich auf insgesamt rund **84,3 Mio. €**. Eine gigantische Herausforderung, die extrem harte Eingriffe in die Struktur und Aufgabenerfüllung der Stadt verlangen wird. Eine zusätzliche **Belastung durch ein 365-Euro-Ticket für alle und die weiteren Maßnahmen des Bürgerbegehrens** würde diese Aufgabe für die Stadt **schier unlösbar** machen. Vor dem Hintergrund der unabdingbaren, stetig weiter steigenden Kosten in den Bereichen **Kinderbetreuung, Digitalisierung und Klimaschutz** würden die zusätzlichen Ausgaben **ausgeglichen und genehmigungsfähige Haushalte** und somit die stetige Aufgabenerfüllung in den nächsten Jahren nahezu **unmöglich** machen. Wegen der diesbezüglichen Einzelheiten insbesondere hinsichtlich der zwischenzeitlich veränderten Sachlage wird auf die beiliegende Bewertung durch Ref. I/II (Anlage 4) verwiesen.

Die sehr angespannte Haushaltslage hat sogar zur Aufnahme einer Maßgabe der Regierung von Mittelfranken in der Haushaltsgenehmigung für das Jahr 2022 mit folgendem Wortlaut geführt:

„Die Stadt Nürnberg ist angehalten, keine weiteren großen und dauerhaften konsumtiven Ausgabepositionen zu beschließen, die den notwendigen Cashflow aus der Verwaltungstätigkeit weiter reduzieren und die dauernde Leistungsfähigkeit gefährden. Ein eklatantes Beispiel ist das „365 € Ticket für Jedermann“ im Stadtgebiet.“

Es bleibt daher festzustellen, dass auch die Umsetzung der Frage 1 allein schlechthin finanziell durch die Stadt nicht leistbar ist und das Bürgerbegehren insoweit, auch wenn diese Fragestellung allein bestehen bliebe, den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und der hierdurch gezogenen Grenzen, auch im Hinblick auf die stetige Aufgabenerfüllung und Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit, widersprechen würde.

- 4.4 Das Bürgerbegehren verbindet außerdem in unzulässiger Weise mehrere Fragen und verstößt insoweit bereits gegen das Koppelungsverbot (Art. 18a Abs. 4 GO).

Trotz des Wortlauts des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO („eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung“) lässt die Rechtsprechung in bestimmtem Umfang die Koppelung von Teilfragen zu. Erforderlich ist jedoch, dass die Fragen bei objektiver Betrachtung innerlich zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden. Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss das Bürgerbegehren (u. a.) „eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung“ enthalten. Das schließt es zwar nicht von vornherein aus, in eine Fragestellung mehrere Teilfragen oder -maßnahmen aufzunehmen, auch wenn dadurch derjenige, der die Teilaspekte an sich unterschiedlich beantworten möchte, vor die Entscheidung gestellt wird, einheitlich mit Ja oder Nein zu stimmen (BayVGh, U. v. 10.12.1997 - 4 B 97.89-93, BayVBI 1998, 242/243; U. v. 8.5.2006 - 4 BV 05.756, BayVBI 2006, 534/535). Verboten ist jedoch die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einer Fragestellung. Maßgeblich ist, ob die Teilfragen oder -maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare

Materie bilden (VGH München Urt. v. 25.7.2007 – 4 BV 06.1438, BeckRS 2008, 32263, beck-online).

- a) Ein derartiger innerer Zusammenhang kann zwischen den Fragen 1 und 2 bejaht werden, da beide aus sozialen und umweltpolitischen Gründen einzuführende Tickets betreffen und damit unter die Überschrift der Begründung subsumiert werden können.
- b) Frage 3 betrifft jedoch eine sich hiervon deutlich unterscheidende Materie. Dies liegt wesentlich daran, dass ein Verzicht auf Fahrpreiserhöhungen, anders als die Maßnahmen der Fragen 1 und 2, in erheblichem Umfang auch Gelegenheitsfahrern und wirtschaftlich gut situierten Verkehrsteilnehmern zu gute kommt. Es wird daher einen großen Teil von Bürgerinnen und Bürgern geben, die sich zwar für neue sozial gestaltete Tickets entscheiden, auf das gerade auch für diese Tickets verwendbare Finanzierungsinstrument einer Tarifanpassung aber nicht verzichten möchten. Hiermit ist eine Koppelung der Fragen in einem Bürgerbegehren nicht vereinbar. Überdies soll, soweit aus den Formulierungen des Bürgerbegehrens erkennbar, jede für 2023 geplante Preiserhöhung auf der Ebene des VGN durch die Stadt abgelehnt werden, also somit in Folge auch bzgl. der Tarife, die sich nicht allein auf Fahrten im Stadtgebiet Nürnberg oder ggf. nur von Nürnberger Bürgerinnen beziehen, anders als dies bei den Fragen 1 und 2 der Fall wäre. Fragen 1 und 2 beziehen sich auf Tarife (Tickets) für das Stadtgebiet, Frage 3 betrifft dagegen alle Preiserhöhungen im Verbundgebiet des VGN.

4.5 Die Fragestellung des Bürgerbehrens ist nicht ausreichend bestimmt bzw. sogar irreführend.

Das Bestimmtheitserfordernis verlangt, dass erkennbar ist, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Ein Bürgerbegehren ist außerdem dann unzulässig, wenn Fragestellung und Begründung den Bürgerinnen und Bürgern ein unzutreffendes oder unvollständiges Bild von dem maßgeblichen Sachverhalt und seiner rechtlichen Beurteilung vermitteln.

- a) Das Vorliegen dieser Erfordernisse ist bereits hinsichtlich Frage 1 fraglich. Zu beachten ist dabei, dass die Stadt Nürnberg nicht nur das Sozialticket zu 15 Euro pro Monat, sondern auch ein 365 €-Jahres-Ticket für Auszubildende, Schülerinnen und Schüler eingeführt hat. Wird die Frage 1 wörtlich genommen, hat der Nürnberger Stadtrat die mit ihr geforderte Maßnahme daher bereits erfüllt. Zumindest ist der Fragestellung nicht zu entnehmen, ob - bzw. welche - zusätzlichen 365 Euro-Angebote geschaffen werden sollen. Das Bürgerbegehren verschweigt zudem den wesentlichen Gesichtspunkt, dass die Stadt Nürnberg als Mitglied des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg (VGN) über die Einführung neuer Tickets nicht selbst entscheiden darf. Vielmehr obliegt die Entscheidung über die Ausgestaltung des Gemeinschaftstarifs den Entscheidungsgremien des VGN, namentlich der Gesellschafterversammlung der VGN GmbH und dem Grundvertrags-Ausschuss im VGN. In beiden Gremien muss die Entscheidung einstimmig erfolgen (vgl. im Folgenden auch zu Frage 3).
- b) Frage 2 suggeriert, dass eine Abschaffung des Sozialtickets zu befürchten sei. Hierfür gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. Das Bürgerbegehren vermittelt somit den unzutreffenden Eindruck, dass das Sozialticket gefährdet sei.
- c) Bei Frage 3 bleibt vollends unklar, wie sich die Stadt Nürnberg verhalten soll. Sie ist für die Entscheidung über die Fahrpreiserhöhungen im VGN nicht zuständig. Nach dem VGN-Vertragswerk werden Fahrpreiserhöhungen im VGN von dessen Gremien (Gesellschafterversammlung, Grundvertrags-Ausschuss) festgelegt. Im Grundvertrags-Ausschuss hat die Stadt Nürnberg wie alle Städte und Landkreise im Verbund eine Stimme; Beschlüsse, die Tarife betreffen, können dort gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 4 des Grundvertrags nur einstimmig gefasst werden.

Würden „die für 2023 geplanten Fahrpreiserhöhungen im VGN“ tatsächlich nicht umgesetzt, so müsste die Stadt Nürnberg dem VGN die dadurch entgangenen Mehreinnahmen gemäß Artikel 8 Abs. 5 des Grundvertrags verbundweit ersetzen; dies entspräche nach den aktuellen Berechnungen des VGN (sog. Preisblätter) für 2023 einem Betrag von 11-12 Mio. €, der – wenn die Fahrpreiserhöhung nicht nachgeholt wird – dauerhaft und fortgeschrieben um den VGN-Mobilitätsindex für jedes Folgejahr anfallen würde. Da eine Begründung hinsichtlich Frage 3 fehlt, bleibt aber auch unklar, ob nach der geforderten Ablehnung der Fahrpreiserhöhungen im VGN für das Jahr 2023 diese nicht im Jahr 2024 dann kumulativ mit nachgeholt werden dürften.

Abgesehen hiervon bestehen bereits vertragliche Bindungen der Stadt durch die auf Grundlage der Beschlussfassung des Stadtrats vom 23.06.2021 abgeschlossene „Vereinbarung über eine verbundweit einheitliche, indexbasierte Fortschreibung der Fahrpreise im VGN“. Diese entscheidungserheblichen Bedingungen und Folgen einer fehlenden Zustimmung werden im Bürgerbehren vollständig außen vor gelassen.

4.6 Zu den Fragen 2 und 3 fehlt überdies die nach Art. 18a Abs. 4 GO erforderliche Begründung.

Die Begründung eines Bürgerbehrens muss auf den Unterschriftenlisten enthalten sein. Sie soll es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich mit den Zielen des Bürgerbehrens auseinanderzusetzen. Diese müssen deshalb zumindest in den Grundzügen wissen, warum eine bestimmte Frage zur Abstimmung vorgelegt werden soll. Bei mehreren Fragestellungen ist grundsätzlich jeweils eine gesonderte Begründung erforderlich. Diesen Anforderungen wird das Bürgerbehren 365 €-Ticket nicht gerecht. Die Begründung beschränkt sich ausschließlich auf die Frage 1. Die Einführung eines 365 €-Tickets soll demnach vor allem der sozialen Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger dienen.

Eine Erklärung, warum daneben gemäß Frage 2 ein weiteres „Sozialticket“ angeboten werden soll, ist nicht vorhanden. Die Bürgerinnen und Bürger werden dadurch auch darüber im Unklaren gelassen, dass die Stadt Nürnberg das Sozialticket bereits eingeführt hat und auch beibehalten will.

Erst recht fehlt jede Erläuterung, weshalb zusätzlich zu den beiden Tickets alle Fahrpreise von Erhöhungen ausgenommen werden sollen (Frage 3). Diese wäre aber umso mehr geboten gewesen, als ein Verzicht auf Fahrpreiserhöhungen auch den wirtschaftlich gut situierten Verkehrsteilnehmern zu gute kommt und damit in Widerspruch zu der Überschrift der Begründung „Für eine sozial gerechte Mobilität“ steht.

5. Mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens hat die Verwaltung die in der Bürgerbegehrenssatzung vorgesehenen Gespräche geführt. Dabei haben die beteiligten Dienststellen darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beim Stadtrat liegt. Die Gesichtspunkte der möglicherweise unzureichenden Fragestellung bzw. Begründung und der Erfordernisse einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wurden angesprochen. Den Vertretern des Bürgerbegehrens muss auch bewusst sein, dass selbst ein erfolgreicher Bürgerentscheid nicht automatisch die Einführung der entsprechenden Tickets bzw. Tarife zur Folge haben kann, sondern zuerst nur einen entsprechenden Antrag bei den Verbundgremien bedeuten wird. Die nunmehr sehr angespannte finanzielle Lage der Stadt und die der anderen Verbundpartner wird bei den entsprechenden Verhandlungen voraussichtlich eine gewichtige Rolle spielen.

6. Beschlussvorschlag:

1. Die mit dem Bürgerbegehren in der dortigen Frage 2 geforderte Beibehaltung des Sozialtickets wird hiermit, insbesondere für das Jahr 2023, nochmals bestätigt.
2. Das Bürgerbegehren „365-€-Ticket für Nürnberg“ wird als unzulässig zurückgewiesen. Der geforderte Bürgerentscheid findet somit nicht statt.