

Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Mobile Vernunft“

- Vorprüfung nach § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW -

Gutachterliche Stellungnahme

im Auftrag der Stadt Aachen

von

Dr. Antje Wittmann
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Baumeister Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB
Königsstr. 51 – 53
48143 Münster

Gliederung

Gliederung	2
A. Einleitung und Zusammenfassung des Ergebnisses.....	3
B. Sachverhalt.....	3
C. Rechtliche Stellungnahme.....	5
I. Vorprüfungsantrag	5
II. Formale Anforderungen an das Bürgerbegehren	6
III. Frist.....	6
IV. Kostenschätzung.....	12
V. Fragestellung	12
1. Frageform.....	12
2. Bestimmtheit.....	14
a) Forderung 1 - Leistungsfähigkeit der Radialen für den MIV erhalten.....	15
b) Forderung 2 – keine zusätzlichen Unterbrechungen Alleen-/Grabenring,	21
keine Schleifenlösungen	
aa) „Bisher umgesetzte Unterbrechungen“	22
bb) „Bisher beschlossene Unterbrechungen“	22
cc) Schleifenlösungen	24
c) Forderung 3 – Öffnung von Templergraben und Annuntiatenbach.....	26
3. Koppelungsverbot	26
a) Forderungen 2 und 3.....	28
b) Forderung 1 im Verhältnis zu Forderungen 2 und 3	29
4. Konkrete Sachentscheidung.....	32
VI. Begründung	37
1. Unzutreffende Tatsachen	38
2. Unzureichende Informationsgrundlage für die Unterzeichner	39
VII. Ausschlussgründe.....	47
VIII. Ergebnis und Rechtsfolge.....	51

A. Einleitung und Zusammenfassung des Ergebnisses

Im September 2023 haben Mitglieder des Vereins „Mobile Vernunft e.V.“ Kontakt zur Stadt Aachen aufgenommen und angekündigt, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen. Zunächst war eine Fragestellung beabsichtigt, die sieben verkehrspolitische Ziele formulierte. Nach mehreren Modifikationen des Bürgerbegehrens liegt nun ein Bürgerbegehren vor, das drei verkehrspolitische Ziele formuliert. Zu diesem haben die Vertreter die Durchführung einer Vorprüfung nach § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW beantragt.

Die Stadt Aachen hat die Unterzeichnerin beauftragt, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (mit Ausnahme der Erfüllung des Unterschriftenquorums) zu prüfen.

Im Ergebnis ist das Bürgerbegehren aus mehreren Gründen unzulässig. Die formulierte Fragestellung genügt den gesetzlichen Anforderungen des § 26 GO NRW nicht, weil die Forderungen 1 und 2 nicht hinreichend bestimmt sind und nicht auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sind. Die Verbindung der Forderung 1 mit den Forderungen 2 und 3 in einem Bürgerbegehren verstößt gegen das von der Rechtsprechung entwickelte Koppelungsverbot, weil die Forderungen Themenfelder zum Gegenstand haben, die keinen inneren, engen Zusammenhang aufweisen und keine einheitliche Angelegenheit bilden. Die Begründung des Bürgerbegehrens ist zu allen drei Forderungen unzureichend, weil sie eine fehlerhafte Information enthält und Informationen zu wesentlichen Entscheidungsgrundlagen fehlen. Schließlich ist die Forderung 1 auf einen Gegenstand gerichtet, der nach § 26 Abs. 5 Nr. 4 GO NRW vom Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens ausgenommen ist.

Das Bürgerbegehren ist daher vom Rat insgesamt für unzulässig zu erklären.

B. Sachverhalt

Die Vertretungsberechtigten Hans Dieter Schaffrath, Stefan Demmer und Beate Lennartz haben mit Schreiben vom 25.05.2024 bei der Stadt Aachen ein Bürgerbegehren eingereicht und beantragt, nach § 26 GO NRW zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Abs. 4 zulässig ist. Beigefügt sind Formulare, die die Fragestellung des

Bürgerbegehrens, die Begründung, eine Angabe der Vertretungsberechtigten sowie Unterschriftenlisten enthalten, auf denen mehr als 25 Unterschriften verzeichnet waren.

Das Bürgerbegehren enthält folgende Fragestellung und Begründung:

„Die Stadt Aachen soll folgende 3 verkehrspolitische Ziele umsetzen!
Unsere Forderungen:

1. Die derzeitige Leistungsfähigkeit der Radialen (Ein- und Ausfallstraßen) Roermonder-, Krefelder-, Jülicher-, Lütticher-, Eupener-, Vaalser-, Monschauer- und Trierer Straße, bis zu ihrem jeweiligen Ende, für den MIV (motorisierten Individualverkehr) erhalten.
2. Keine zusätzlichen als die bisher umgesetzten und beschlossenen Unterbrechungen des Graben- und Alleenrings und keine Schleifenlösungen.
3. Unverzögliche Öffnung von Templergraben und Annuntiatenbach

Begründung:

Zu 1: Die Radialen, welche sich in der Straßenbaulastträgerschaft der Stadt Aachen befinden, sind für eine schnelle und zielorientierte Erreichbarkeit der Innenstadt von zentraler Bedeutung. Eine Einschränkung der Spuren des MIV, sei es durch Wegnahme einer Spur (bei 4 Spuren) oder durch Verengung zugunsten des Radverkehrs oder des ÖPNV würde zu erheblichen Staus führen

Zu 2 + 3: Durch weitere Unterbrechungen des Graben- und Alleenringes bzw. durch Schleifenlösungen (Punkt 4 des Konzepts „Innenstadt morgen Ziele für die Mobilität“) kommt es in den angrenzenden Straßen zu mehr Verkehrsaufkommen mit längeren Fahrzeiten und -Strecken mit der Folge einer erhöhten CO₂-Belastung. Darüber hinaus entstehen unzumutbare Belastungen für Handwerker, Unternehmen mit Filialbetrieb, Lieferdienste, Pflegedienste und sonstige Dienstleistungserbringer. Ergebnis könnte sein, dass die Erbringung von Dienstleistungen abgelehnt wird oder nur gegen Aufpreis erfolgt.“

Das Formular enthält eine Kostenschätzung der Verwaltung, die im Wesentlichen wörtlich übernommen wurde, sowie eine Benennung der drei Vertretungsberechtigten und die nachfolgende Formulierung:

„Die Vertretungsberechtigten werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese rein redaktioneller und nicht

inhaltlicher Natur sind sowie das Bürgerbegehren bis zum Tag vor der Abstimmung Bekanntmachung gemeinschaftlich zurückzunehmen. Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbliebenen Teile.“

Im Unterschriftenformular sind Name, Vorname, Geburtsdatum, Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Stadt, Datum und Unterschrift vorgesehen. Nach Prüfung durch die Verwaltung sind die zum Vorprüfungsantrag eingereichten Unterschriften bis auf zwei Ausnahmen gültig, da sie von wahlberechtigten Bürgern mit Wohnsitz in Aachen stammen.

C. Rechtliche Stellungnahme

Jedes Bürgerbegehren muss nach § 26 GO NRW diverse Formanforderungen erfüllen. Zusätzlich formuliert § 26 GO NRW Anforderungen an den Inhalt des Bürgerbegehrens, insbesondere schließt die Vorschrift Bürgerbegehren zu bestimmten inhaltlichen Themenfeldern aus und macht Vorgaben für die Formulierung der Fragestellung und für die Begründung. Im Rahmen der Vorprüfung nach § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW hat der Rat sämtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 26 GO NRW mit Ausnahme der Voraussetzungen des Abs. 4 (Erfüllung des Unterschriftenquorums und Gültigkeit der Unterschriften) zu prüfen.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist eine gebundene Entscheidung, bei der dem Rat kein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt ist, so dass politische Zweckmäßigkeitserwägungen keine Rolle spielen (dürfen).

BeckOK KommunalR NRW/Peters, GO NRW § 26 Rn. 63.2; Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 26 Ziff. VII m.w.N..

I. Vorprüfungsantrag

Voraussetzung für eine Pflicht zur Vorprüfung nach § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW ist ein Vorprüfungsantrag, der den Vorgaben des § 26 Abs. 2 S. 8 GO genügt. Demnach muss der Antrag in der gemäß § 25 Abs. 4 GO NRW vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorgelegt und

von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern unterzeichnet sein. Diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben. Die Vertretungsberechtigten haben zu dem entsprechenden Antrag ein Anschreiben in Textform vorgelegt, das von allen drei Vertretungsberechtigten unterzeichnet ist. Zusätzlich liegen Unterschriftenlisten vor, die die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 1 GO NRW erfüllen, also die Fragestellung, die Begründung und die Kostenschätzung enthalten und von den Vertretungsberechtigten und mindestens 25 wahlberechtigten Bürgern unterzeichnet sind sowie den weiteren Anforderungen nach § 25 Abs. 4 Satz 2 GO NRW genügen (Erkennbarkeit der Unterzeichner nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift).

II. Formale Anforderungen an das Bürgerbegehren

Gemäß § 26 Abs. 2 S. 1 und 2 GO NRW muss das Bürgerbegehren in Textform eingereicht werden und bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Diese Voraussetzungen erfüllt das vorgelegte Bürgerbegehren.

III. Frist

Nach § 26 Abs. 3 S. 1 und 2 GO NRW muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Rates richtet, innerhalb von drei Monaten nach dem Sitzungstag eingereicht werden, wenn der Beschluss nicht der Bekanntmachung bedarf. Nach der Mitteilung nach Abs. 2 S. 3 ist der Ablauf der Fristen bis zur Mitteilung der Verwaltung gem. Abs. 2 S. 5 (Kostenschätzung) gehemmt. Nach einem Antrag nach Abs. 2 S. 7 (Vorprüfungsantrag) ist der Ablauf der Frist ebenfalls bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit im Rahmen der Vorprüfung gehemmt.

Vorliegend richtet sich das Bürgerbegehren (auch) gegen Beschlüsse des Mobilitätsausschusses und des Rates der Stadt Aachen, auch wenn diese im Text des Bürgerbegehrens nicht explizit genannt werden. Für die Einordnung als kassatorisches Bürgerbegehren ist nicht erforderlich, dass das Bürgerbegehren ausdrücklich die Aufhebung eines Ratsbeschlusses verlangt; vielmehr

reicht es aus, wenn es sich inhaltlich auf einen Ratsbeschluss bezieht und auf dessen Änderung gerichtet ist.

BeckOK KommunalR NRW/*Peters*, GO NRW § 26 Rn. 29 m.w.N.

Von einem kassatorischen Bürgerbegehren iSd § 26 Abs. 3 GO NRW ist auch auszugehen, wenn das Begehren auf die Aufhebung, Änderung oder Ersetzung des Beschlusses eines Ausschusses gerichtet ist, der im Rahmen einer Übertragung nach § 41 Abs. 2 S. 1 GO NRW getroffen wurde.

OVG Münster, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2961/07 –, Rn. 58, juris; BeckOK KommunalR NRW/*Peters*, GO NRW § 26 Rn. 29.2; *Held/Winkel/Wansleben*, PdK NW B-1, GO NRW § 26, 2.8.

Dies ist bei den hier betroffenen Beschlüssen des Mobilitätsausschusses der Fall, da diesem gem. § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW i.V.m. §§ 9, 6 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Aachen und §§ 1 Abs. 1 und Abs. 3, 10 Abs. 2 der Zuständigkeitsordnung der Stadt Aachen u.a. die Zuständigkeit für die Entscheidung über Angelegenheiten der Verkehrsplanung von überbezirklicher Bedeutung übertragen ist.

Für den die Fristbindung auslösenden kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es nicht darauf an, ob in dem Bürgerbegehren auch Elemente enthalten sind, die bislang nicht Gegenstand von Rats- oder Ausschussbeschlüssen waren.

OVG Münster, Beschluss vom 24.02.2010 – 15 B 1680/09 –, Rn. 14, juris.

1. Der kassatorische Charakter des vorliegenden Bürgerbegehrens ist nach diesen Maßstäben jedenfalls für die Forderung 3 (Öffnung von Templergraben und Annuntiatenbach) gegeben. Zu diesen Maßnahmen hat der Mobilitätsausschuss am 31.08.2023 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Mobilitätsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und beschließt die dauerhafte Einrichtung der im Rahmen des Reallabors erprobten Netzunterbrechungen für den MIV am Templergraben und Annuntiatenbach. Er beauftragt die Verwaltung mit einer entsprechenden Umgestaltung der Zufahrtbereiche des Templergrabens und der Entwicklung einer Freigabelösung für den Linienbusverkehr am Annuntiatenbach.“

(vgl. Vorlage Nr. FB 61/0683/WP18 und Niederschrift zur Sitzung)

Dieser Beschluss wurde nicht bekanntgemacht, so dass nach § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW die 3-Monats-Frist gilt.

Das vorgelegte Bürgerbegehren wäre unzulässig, wenn die 3-Monats-Frist bereits im Zeitpunkt der Entscheidung über die Vorprüfung abgelaufen wäre, eine fristgerechte Einreichung der Unterschriften also nicht mehr möglich wäre. Dies ist nicht der Fall. Im Einzelnen gilt folgendes:

Fristbeginn war am 01.09.2023 (§ 197 Abs. 1 BGB). Die Initiatoren haben am 28.09.2023 die Durchführung eines Bürgerbegehrens angekündigt, ab diesem Datum war der Fristlauf also gem. § 26 Abs. 3 Satz 3 GO gehemmt bis zur Mitteilung der Kostenschätzung durch die Verwaltung am 13.05.2024. Ab diesem Datum lief die Frist weiter bis zum Zugang des vollständig formgerechten Vorprüfungsantrags am 29.05.2024 (§ 26 Abs. 3 Satz 4 GO NRW). Demnach sind noch keine drei Monate verstrichen; die Einhaltung der Frist ist noch möglich.

2. Auch die Forderung 2 hat kassatorischen Charakter. Hier werden Unterbrechungen des Graben- und des Alleenringes abgelehnt. Kassatorische Bürgerbegehren unterscheiden sich von nicht fristgebundenen, initiiierenden Bürgerbegehren dadurch, dass sie notwendigerweise die Beseitigung eines Ratsbeschlusses erfordern, der eine positive sachliche Regelung, also eine über die bloße Ablehnung eines Antrags hinausgehende Regelung enthält. Während initiiierende Bürgerbegehren, die den Regelungen von Ratsbeschlüssen nicht widersprechen, gleichsam ein noch unbestelltes Feld bearbeiten und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen, greifen kassatorische Bürgerbegehren in vom Rat (bzw. Ausschuss) getroffene Regelungen ein, die sie aufheben oder ersetzen wollen. Für den die Fristbindung auslösenden kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es nicht darauf an, ob in ihm auch Elemente enthalten sind, die bislang nicht Gegenstand von Ratsbeschlüssen waren. Maßgebend ist nach dem

beschriebenen Sinn und Zweck der Fristgebundenheit allein, ob das Bürgerbegehren bei verständiger Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Aufhebung oder Änderung nicht nur ein völlig nebensächliches Detail betrifft.

OVG Münster, Beschluss vom 23.03.2018 – 15 B 337/18 –, Rn. 8, 10, 12, juris.

Unterbrechungen des Grabenringes, die nach Aussagen der Initiatoren von der Forderung 2 erfasst sein sollen, sind vom Mobilitätsausschuss am 26.10.2023 beschlossen worden. Die Beschlussfassung lautete konkret wie folgt:

„Der Mobilitätsausschuss beschließt das Konzept „Innenstadtmobilität von morgen“ als Grundlage für die weitere Detaillierung der einzelnen Verkehrsarten. Er beschließt, dass die Verkehrsführung in der Innenstadt für den Autoverkehr wie dargestellt entwickelt werden soll und beauftragt dazu die Verwaltung, den politischen Gremien konkrete Planungen zur Ausführung dieser Maßnahmen vorzulegen.“

Vgl. Vorlage FB 61/0778/WP18 und zugehörige Niederschrift.

Aus der Vorlage ergibt sich, dass die beschlossene, neue Verkehrsführung in der Innenstadt ganz zentral die Einrichtung von drei Lenkungspunkten zum Gegenstand hat, die bisherige, innerstädtische Fahrbeziehungen am Grabenring unterbrechen und den Verkehr in fünf Innenstadtbereiche umlenken. Diese Unterbrechungen sind von den in der Forderung 2 benannten „beschlossenen Unterbrechungen“ zu unterscheiden, mit denen nach mündlicher Auskunft der Vertreter des Bürgerbegehrens (nur) die Sperrungen am Elisenbrunnen und Theaterplatz einschließlich Kapuzinergraben gemeint sein sollen. Das Anliegen der Initiatoren des Bürgerbegehrens zielt im Kern darauf, die Einrichtung der Lenkungspunkte zur Trennung verschiedener innerstädtischer Erschließungsbereiche und damit die Umsetzung eines wesentlichen Aspekts des Mobilitätskonzepts „Innenstadtmobilität für morgen“ und der neuen Verkehrsführung in der Innenstadt für den Autoverkehr zu verhindern (dazu noch auch noch nachfolgend). Wenn es dem Bürgerbegehren aber inhaltlich darum geht, genau diese Maßnahmen abzuwehren (Einrichtung der Lenkungspunkte, die den motorisierten Verkehr auf dem Grabenring unterbrechen), ist das Bürgerbegehren auf eine (teilweise) Aufhebung des vom Mobilitätsausschuss am

26.10.2023 beschlossene Regelungsprogramms gerichtet und hat damit kassatorischen Charakter.

Zwar lag die Beschlussfassung vom 26.10.2023 nach dem Zeitpunkt der (ersten) Ankündigung des Bürgerbegehrens gem. § 26 Abs. 2 Satz 3 GO NRW. Bei der ersten Ankündigung stellte es sich hinsichtlich der „weiteren Unterbrechungen“ noch als initiiertes Bürgerbegehren dar. Der Text des Bürgerbegehrens wurde jedoch von den Initiatoren in der Folgezeit mehrfach verändert. Mit Email vom 10.01.2024 wurde eine Entwurfsfassung vorgelegt, die in der Begründung konkret auf das Mobilitätskonzept „Innenstadtmobilität für morgen“ Bezug nimmt, das Gegenstand des Beschlusses des Mobilitätsausschusses vom 26.10.2023 war. Auf diesen Beschluss waren die Initiatoren auch von der Verwaltung mehrfach hingewiesen worden (vgl. Schreiben der Verwaltung an die Vertretungsberechtigten vom 28.11.2023 und 15.02.2024). Demnach ist davon auszugehen, dass das Bürgerbegehren im Laufe der Abstimmungsgespräche von einem initiierten Begehren zu einem kassatorischen Bürgerbegehren geworden ist und jedenfalls die letzte vorgelegte Fassung, zu der die 25 Unterstützungsunterschriften abgegeben wurden und die Gegenstand der Vorprüfung ist, hinsichtlich der Forderung 2 als kassatorisches Bürgerbegehren anzusehen ist.

An dieser Stelle kann man hinterfragen, ob die Fristenhemmung gem. § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW unmittelbar ab dem Beschluss des Mobilitätsausschusses vom 26.10.2023 galt, weil das Bürgerbegehren „im weitesten Sinne“ bereits zuvor angekündigt worden war, oder ob die Fristenhemmung erst am 10.01.2024 begann, als die Initiatoren durch Übersendung des überarbeiteten Bürgerbegehrens zu verstehen gegeben haben, dass sie sich (auch) konkret gegen das Regelungskonzept des Mobilitätskonzepts „Innenstadtmobilität für morgen“ und damit gegen den Beschluss des Mobilitätsausschusses vom 26.10.2023 richten. In jedem Fall wäre die 3-Monatsfrist noch nicht abgelaufen und kann noch eingehalten werden.

3. Die Forderung 1 weist auf den ersten Blick keinen kassatorischen Charakter auf, da eine konkrete Veränderung der Ein- und Ausfallstraßen nicht Gegenstand von Rats- oder Ausschussbeschlüssen war. Allerdings hat der Rat der Stadt Aachen am 27.09.2023 einen Beschluss zur geplanten Regiotram zwischen Würselen und Aachen gefasst, der wie folgt lautete:

- „1. Die weitere Beauftragung der Vorplanung der Regiotram auf Basis der Variante 5 wird vorbehaltlich der finanziellen Förderung der Planungsleistung beschlossen. Mit der Projektleitung während Grundlagenermittlung und Vorplanung (Leistungsphasen 1 und 2 gemäß HOAI) wird die AVV GmbH beauftragt.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, gemeinsam mit den weiteren Projektpartnern und der koordinierenden AVV GmbH eine Organisations- und Finanzierungsstruktur zur Umsetzung des Projektes Regiotram zu schaffen.“

Vgl. Vorlage FB 61/0749/WP18 und zugehörige Niederschrift.

Die in diesem Beschluss bezeichnete „Variante 5“ sieht eine Trassenführung der Regiotram über die Krefelder Straße und die Jülicher Straße vor, also über zwei Radialen, die von der Forderung 1 erfasst werden. Diese Trassenführung soll nach dem Beschluss des Rates vom 27.09.2023 den konkret beschlossenen weiteren Planungsschritten verbindlich zugrunde gelegt werden. Damit hat der Rat verbindlich beschlossen, weitere Planungsschritte für eine Regiotram von Würselen nach Aachen vorzunehmen mit einer Trassenführung über die Krefelder und die Jülicher Straße. Diese beschlossene Trassenführung funktioniert wegen der Enge des Straßenraums, der hohen Verkehrsdichte und der vielfältigen Nutzungsanforderungen, wie in der der Beschlussfassung vom 27.09.2023 zugrunde liegenden Machbarkeitsstudie ausgeführt, nur, indem Änderungen an den Einfallstraßen vorgenommen werden. Nach der Machbarkeitsstudie, die der weiteren Planung der Trasse zugrunde zu legen ist, wird die Breite der MIV-Fahrstreifen auf der Jülicher Str. auf ein Mindestmaß reduziert bzw. die Straße abschnittsweise auf eine Spur je Fahrtrichtung reduziert. Auf der Krefelder Straße wird ebenfalls die Anzahl der Fahrspuren auf den parallel zur künftigen Trasse verlaufenden Fahrbahnen verringert (S. 56 und 57 der Machbarkeitsstudie, Anlage zur Vorlage FB 61/0749/WP18). Insoweit richtet sich die Forderung 1, die zwingend einen Beibehalt des status quo der Radialen und damit insbesondere einen Erhalt der Anzahl und der Breite der Fahrspuren für den MIV verlangt, gegen den Ratsbeschluss vom 27.09.2023. Die Regiotram könnte, wenn das Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid Erfolg hätte, nicht mit der vom Rat beschlossenen Trassenführung („Variante 5“) geplant und realisiert werden.

Wegen der oben bereits für die Forderung 3 dargelegten Hemmung des Fristlaufs wäre aber auch insoweit die 3-Monats-Frist noch nicht abgelaufen und könnte das Bürgerbegehren daher auch hinsichtlich der Forderung 1 noch fristgerecht eingereicht werden.

IV. Kostenschätzung

Nach § 26 Abs. 2 S. 6 GO ist die von der Verwaltung mitgeteilte Kostenschätzung bei der Sammlung der Unterschriften anzugeben. Diese Voraussetzung erfüllt das vorgelegte Bürgerbegehren.

V. Fragestellung

Das Bürgerbegehren muss nach § 26 Abs. 2 S. 1 GO „die zur Entscheidung zu bringende Frage“ enthalten.

1. Frageform

Aus der Zusammenschau mit § 26 Abs. 7 S. 1 GO NRW ergibt sich, dass die gestellte Frage so formuliert sein muss, dass über sie mit "Ja" oder "Nein" abgestimmt werden kann.

Vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 21.06.2013 – 15 B 697/13 –, Rn. 4, juris.

Im vorliegenden Fall formuliert das Bürgerbegehren keine echte Frage, sondern eine Feststellung/Forderung. Das Bürgerbegehren lautet nicht: „Soll die Stadt Aachen folgende drei verkehrspolitischen Ziele umsetzen?“ sondern verlangt, die folgende „Fragestellung“ zur Abstimmung zu stellen:

„Die Stadt Aachen soll folgende 3 verkehrspolitische Ziele umsetzen! [...]“

Damit liegt nicht im engen Sinne eine „Frage“ vor, die mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Allerdings ist die Feststellung so formuliert, der ein Unterzeichner mit einem Ja zustimmen kann und mit einem Nein seine Ablehnung zum Ausdruck bringen kann.

In der Kommentarliteratur wird die Auffassung vertreten, dass es nicht erforderlich sei, dass das Begehren in die äußerliche Frageform gebracht werde. Es sei jedoch so zu fassen, dass eine Unterstützung des Bürgerbegehrens mit einem Ja zu beantworten ist. Fragen im Sinne der Norm könnten auch Aussagen sein, die mit Ja oder Nein beantwortet werden können.

Rehn/Cronauge, GO NRW, § 26 Rn. 14; VG Münster, Beschluss vom 02.03.1998 – 1 L 98/98, BeckRS 2008, 35117 Rn. 6; BeckOK KommunalR NRW/Peters, GO NRW § 26 Rn. 19.3; auch HessVGH, Urteil vom 28.10.1999 – 8 UE 3683/97 –, Rn. 43, juris: „Es muss genügen, wenn durch die im Bürgerbegehren gewählte Formulierung der Sinn der eigentlich mit "Ja" oder "Nein" zu beantwortenden Frage deutlich wird“.

Es soll in diesen Fällen Aufgabe des Rates sein, bei seinem Beschluss über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens auch die endgültige Fassung der im Bürgerentscheid zur Entscheidung zu bringende Frage vorzunehmen. Wenn das Bürgerbegehren keine Frage im eigentlichen Sinn, sondern einen Antrag gestellt habe, obliege dem Gemeinderat die Aufgabe, die Frageform zu finden. Dabei sei soweit irgend möglich die Formulierung der Unterschriftenliste zu übernehmen.

Rehn/Cronauge, GO NRW, § 26 Rn. 74

Folgt man dieser Auffassung, ist das Bürgerbegehren nicht allein deshalb unzulässig, weil die Fragestellung nicht in einer „echten“ Frageform formuliert ist.

Das OVG Münster hat diese Thematik bislang nicht abschließend entschieden. Insoweit heißt es in einem Urteil aus 2002:

„Es kann offen bleiben, ob sich die Unzulässigkeit schon aus der Formulierung des Anliegens in Form des Aussagesatzes „Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum „A.d.D. ...!“ ergibt. Ein Teil der Literatur hält mit Blick auf § 26 II 1 NWGO, der ausdrücklich die „zur Entscheidung

zu bringende Frage” als zwingenden Inhalt des Bürgerbegehrens anspricht, und § 26 VII NWGO die Formulierung in Form einer an die Bürgerschaft gerichteten Frage für obligatorisch.“

OVG Münster, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 7, 8.

U.E. spricht mehr dafür, dass das vorgelegte Bürgerbegehren insoweit den gesetzlichen Anforderungen genügt. Denn über die gewählte „Soll-Formulierung“ werden Aussagen formuliert, zu denen ein Abstimmender mit einem „Ja“ seine Zustimmung und mit einem „Nein“ seine Ablehnung ausdrücken kann und die für einen Bürgerentscheid ggf. zu einer echten Frageform umformuliert werden können.

2. Bestimmtheit

Zweifelhaft ist allerdings, ob die Fragestellung auch die weiteren, von der Rechtsprechung hierfür entwickelten Vorgaben einhält. Das OVG Münster hat die Anforderungen an die Fragestellung dahingehend konkretisiert, dass die Fragestellung ein Mindestmaß an Konkretheit aufweisen, in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein muss. Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit zu verneinen.

OVG Münster, Beschluss vom 21.06.2013 – 15 B 697/13 –, Rn. 4, 6, juris.

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist nach der Rechtsprechung von überragender Bedeutung. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitwirkung der Bürger sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft. Deshalb muss ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung findet.

OVG Münster, Beschluss vom 15.05.2014 – 15 B 499/14 –, Rn. 10, juris.

Unter diesem Gesichtspunkt bestehen hinsichtlich der hier formulierten Fragestellung aus diversen Gründen Zweifel.

a) Forderung 1 - Leistungsfähigkeit der Radialen für den MIV erhalten

Die Forderung 1 ist darauf gerichtet, die derzeitige Leistungsfähigkeit der Radialen für den MIV zu erhalten. Auch wenn die Begriffe „Radiale“ und „MIV“ durch einen Klammerzusatz in der Fragestellung näher erläutert werden, ist unklar, was unter dem Erhalt der „Leistungsfähigkeit“ von Ein- und Ausfallstraßen für den „motorisierten Individualverkehr“ zu verstehen ist.

Insoweit ist zwar auch zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an ein Bürgerbegehren nicht überspannt werden dürfen und dass es sich bei den Initiatoren um (juristische) Laien handelt. Dennoch muss sich die Fragestellung mit hinreichender Deutlichkeit unter Zuhilfenahme allgemeiner Auslegungsregelungen (§§ 133, 157 BGB) aus dem Antrag ergeben. Denn das Bürgerbegehren zielt im Ergebnis auf eine Entscheidung anstelle des Rates, die von der Verwaltung umgesetzt werden muss und für mindestens zwei Jahre Bindungswirkung entfaltet (§ 26 Abs. 8 GO). Vor diesem Hintergrund kommt der Bestimmtheit wesentliche Bedeutung zu.

aa) Aus der formulierten Fragestellung heraus bleibt unklar, was man unter der „Leistungsfähigkeit einer Ein- und Ausfallstraße für den motorisierten Individualverkehr“ zu verstehen hat. Allerdings könnte man erwägen, zum besseren Verständnis der Forderung 1 die Begründung heranzuziehen. Dort wird zumindest angedeutet, welche Maßnahmen nach den Vorstellungen der Initiatoren durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid ausgeschlossen werden sollen, nämlich eine Einschränkung der Spuren des MIV durch Wegnahme einer Spur oder durch Verengungen zugunsten des Radverkehrs oder des ÖPNV. Damit sind zumindest zwei Optionen beschrieben, die nach Auffassung der Initiatoren eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit der Straßen für den MIV mit sich bringen.

bb) In der Rechtsprechung herrscht keine Einigkeit zu der Frage, ob eine unzulässige Mehrdeutigkeit bzw. Unbestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens unter Rückgriff auf die Begründung geheilt werden kann.

Vgl. zum Streitstand BeckOK KommunalR NRW/Peters, GO NRW § 26 Rn. 19.

Das OVG Münster hat mehrfach entschieden, dass die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führende Mehrdeutigkeit der Fragestellung *nicht* durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden könne. Zwar diene die Begründung dazu, über die zu entscheidende Frage näher aufzuklären. Dadurch werde aber nicht von der Verpflichtung entbunden, die Frage selbst hinreichend bestimmt zu formulieren. Gerade auch mit Blick auf die Funktion der Frage für einen etwaigen späteren Bürgerentscheid, der einen Ratsbeschluss ersetzt, müsse die Frage selbst aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit so eindeutig formuliert sein, dass sie auch bei isolierter Betrachtung keine Zweifel an ihrem Inhalt aufkommen lässt.

OVG Münster, Beschluss vom 21.06.2013 – 15 B 697/13 –, Rn. 11 - 13, juris; ebenso OVG Münster, Beschluss vom 15.05.2014 – 15 B 499/14 –, Rn. 14, juris; aktuell ebenso VG Münster, Beschluss vom 09.09.2022 – 1 L 519/22 –, Rn. 20, juris.

In einer Entscheidung aus 2017 hat das OVG Münster allerdings missverständlich formuliert und ausgeführt:

Des Weiteren setzt § 26 Abs. 2 Satz 1, Abs. 7 Satz 1 GO NRW voraus, dass die Frage des Bürgerbegehrens eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist. Ein Bürgerbegehren muss sich dazu [...] auf eine konkrete, durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung richten, wobei sich der Gegenstand dieser Entscheidung unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens in Verbindung mit der Begründung selbst ergeben muss. Der Bürgerentscheid muss den Text des Bürgerbegehrens grundsätzlich uneingeschränkt übernehmen, so dass seine Fragestellung zwischenzeitlich veränderten Umständen nicht angepasst werden kann. Die textlichen Anforderungen an ein Bürgerbegehren dürfen allerdings nicht überspannt werden.

OVG Münster, Urteil vom 13.06.2017 – 15 A 1561/15 –, Rn. 87, juris.

Möglicherweise wollte das OVG hier nur zum Ausdruck bringen, dass der „Gegenstand“ in einem weiteren Sinne, also das Thema des Bürgerbegehrens klar aus dem Text (im Sinne von:

Fragestellung und Begründung) ergeben muss, ohne dass damit die vorherige Rechtsprechung der Bestimmtheit der Frage an sich geändert wurde. Dafür spricht, dass das OVG nicht erklärt hat, von seiner bisherigen, ständigen Rechtsprechung abrücken zu wollen.

Aus den oben genannten Gründen, insbesondere mit Blick auf die Tatsache, dass die Bürger im Falle des Bürgerentscheids auf dem Wahlzettel nur die Fragestellung (ohne Begründung) zur Kenntnis nehmen (vgl. auch § 16 der Satzung der Stadt Aachen über die Regelung des Verfahrens bei der Durchführung von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden), und dass der erfolgreiche Bürgerentscheid an die Stelle des Ratsbeschlusses tritt und sich daraus für die Verwaltung ein klarer Handlungsauftrag ableiten lassen muss, sind nach hiesiger Auffassung strenge Anforderungen an die Verständlichkeit der Fragestellung zu stellen. Es genügt nicht, wenn diese nur mithilfe der dem Bürgerbegehren beigefügten Begründung verständlich wird.

Das VG Münster hat instruktiv ausgeführt:

Insoweit dürfte es grundsätzlich notwendig sein, die zur Entscheidung zu bringende Frage so zu formulieren, dass sie in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne aus sich selbst heraus verständlich ist. Der Bürger muss zunächst mit dem Text des Bürgerbegehrens und dann mit dem Stimmzettel in der Hand seine Entscheidung für oder gegen das verfolgte Anliegen treffen können. Dabei wird ihm im Rahmen des Bürgerentscheids lediglich die durch das Bürgerbegehren vorgegebene Frage vorgelegt [...], die er ohne Rückgriff auf weitere Erkenntnismittel - wie etwa die dem Bürgerbegehren beigefügte Begründung - im Abstimmungslokal mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten soll. Schon das in dem Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 2 S. 1 GO NW formulierte Anliegen darf deshalb keine Auslegungsfragen aufwerfen, die nicht von jedermann zweifelsfrei und aus dem Stand heraus anhand desjenigen Textes beantwortet werden können, der später in äußerer Frageform auf dem Stimmzettel eines eventuellen Bürgerentscheids abgedruckt wird. Es muss ferner den maßgeblichen Entscheidungsinhalt vollständig zum Ausdruck bringen und darf die nähere inhaltliche Bestimmung auch nur von Teilaspekten der Entscheidung regelmäßig nicht durch eine Bezugnahme auf Schriftsätze, Unterlagen u. ä. vornehmen, deren Inhalt weder im Rahmen der zur Entscheidung gestellten Frage wiedergegeben wird noch als allgemein bekannt vorausgesetzt werden kann.

VG Münster, Beschluss vom 02.03.1998 – 1 L 98/98, BeckRS 2008, 35117 Rn. 8.

Für ein entsprechend strenges Verständnis hat sich das VG Münster auch jüngst noch wieder ausgesprochen.

VG Münster, Beschluss vom 09.09.2022 – 1 L 519/22 –, Rn. 20, juris.

In der Kommentarliteratur wird ebenfalls ganz überwiegend eine strenge Auffassung vertreten, nach der eine Mehrdeutigkeit der Fragestellung nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden kann.

Z.B. Beck-OK KommunalR NRW/*Peters*, GO NRW § 26 Rn. 19; *Kleerbaum/Palmen*, GO NRW, 3. Aufl., § 26 III. 2.; *Held/Winkel/Wansleben*, PdK NW B-1, GO NRW § 26, 2.2; *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 2, § 26 Abs. 2 GO NRW Rn. 3 (S. 3).

Ebenso auch die Rechtsprechung in Bayern: „Die geforderte inhaltliche Bestimmtheit der gestellten Frage muss sich bereits unmittelbar aus dem Abstimmungstext ergeben und darf sich nicht erst aufgrund einer Zusammenschau mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung ermitteln lassen. Dies folgt aus dem Umstand, dass die nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO geforderte Begründung lediglich den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens in der Phase der Unterschriftensammlung vorliegt, nicht hingegen den abstimmenden Bürgern im Rahmen des später stattfindenden Bürgerentscheids. Ab der Zulassung des Bürgerbegehrens verliert die ursprüngliche Begründung jede rechtliche Bedeutung. Von diesem Zeitpunkt an können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens etwa bei der Darstellung ihres Abstimmungsvorschlags in Veröffentlichungen der Gemeinde auch gänzlich andere oder zusätzliche Gründe anführen, die aus ihrer (nunmehrigen) Sicht für eine Stimmabgabe zugunsten des Bürgerentscheids sprechen. Die bei der Unterschriftensammlung verwendete Begründung des Bürgerbegehrens kann daher im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids grundsätzlich nicht zur Auslegung des von der Aktivbürgerschaft Gewollten herangezogen werden.“ (VGH München, Beschluss vom 22.3.2022 – 4 CE 21.2992, BeckRS 2022, 6562 Rn. 22)

cc) Allein anhand der Fragestellung ist nach dem Verständnis eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, billig und gerecht denkenden Empfängers, auf dessen Sichtweise hier nach §§ 133, 157 BGB abzustellen ist,

vgl. VG Münster, Beschluss vom 09.09.2022 – 1 L 519/22 –, Rn. 15, juris,

im vorliegenden Fall nicht hinreichend deutlich erkennbar, was unter einem „Erhalt der derzeitigen Leistungsfähigkeit der Ein- und Ausfallstraßen für den motorisierten Individualverkehr“ zu verstehen ist.

Die „Leistungsfähigkeit“ einer Straße als solche stellt einen unbestimmten Begriff dar, für den keine allgemein bekannte Definition existiert. Laienhaft kann man sich darunter mglw. die „Durchlässigkeit“ (im Sinne der Anzahl von Fahrzeugen, die pro Zeiteinheit eine Strecke überwinden können) oder eine „Aufnahmekapazität“ (im Sinne einer Anzahl an Fahrzeuge auf der Fläche) einer Straße vorstellen, evtl. aber auch die durchschnittlich auf dieser Straße gefahrene Geschwindigkeit oder ähnliches. Selbst die Tragfähigkeit im Sinne eines maximalen Gewichts der Fahrzeuge ließe sich unter den Begriff fassen. Als Folge dieser begrifflichen Unklarheit lässt sich „Leistungsfähigkeit“ einer Straße auch nicht in Zahlen oder sonstigen Maßeinheiten messen und quantifizieren, was aber erforderlich wäre, um ein „zu erhaltendes“ Maß bestimmen und als Richtschnur für künftige, verkehrsbezogene Entscheidungen nehmen zu können.

Unabhängig von dem genauen Verständnis des Begriffs der Leistungsfähigkeit dürfte jedenfalls feststehen, dass die Leistungsfähigkeit von diversen Faktoren bestimmt wird. Bei unbefangener Betrachtung könnte sich die Forderung nach einem Erhalt der Leistungsfähigkeit der Ein- und Ausfallstraßen auf den qualitativen Ausbauzustand der Straßen, den Straßenbelag, die Beschilderung bzw. die zugelassenen Fahrzeugformen, die Anzahl von Unterbrechungen wie Ampeln, Querungshilfen und Zebrastreifen, die Ampelschaltung, die Anzahl der Spuren, die Breite der Spuren, die Lenkung der verschiedenen Verkehrsformen, Vorfahrtregelungen, zugelassene Geschwindigkeiten und vieles mehr beziehen. Die „derzeitige Leistungsfähigkeit“ einer Straße hängt von derart vielen Faktoren ab, dass auch insoweit völlig unklar ist, auf welche konkreten Aspekte sich die Forderung des Bürgerbegehrens bezieht.

Das OVG Münster hat zutreffend darauf hingewiesen, dass Begrifflichkeiten, die in der Fragestellung verwendet werden und zu denen keine allgemeingültiges Begriffsverständnis existiert, zur Unbestimmtheit und Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führen, wenn sie im Text des Bürgerbegehrens nicht näher konkretisiert werden.

OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2008 – 15 A 2027/08 –, Rn. 9, juris, dort zu den Begriffen „überregionaler Architektenwettbewerb“, „Bürgerversammlungen“, „Informationsmaterial“ und "Untersuchungskommission".

Insoweit ist nach hiesiger Auffassung – zumal die Begründung des Bürgerbegehrens nicht zur Präzisierung der Fragestellung herangezogen werden darf – die Forderung 1 nicht hinreichend bestimmt.

dd) Selbst wenn man bei der Prüfung der Verständlichkeit und Bestimmtheit der Forderung 1 die Begründung des Bürgerbegehrens hinzuzieht, bleibt die Forderung 1 unseres Erachtens zu unbestimmt bzw. entstehen neue Unklarheiten.

In der Begründung zu Forderung 1 ist zunächst von der Straßenbaulastträgerschaft der Stadt Aachen die Rede. Dieser wurde offenbar verwendet, um zu verdeutlichen, dass sich das Bürgerbegehren nicht auf Straßenbestandteile bezieht, für die die Stadt Aachen nicht Straßenbaulastträger ist. Dies führt allerdings für die potenziellen Unterzeichner des Bürgerbegehrens nicht zur notwendigen Bestimmtheit, da sich diesen nicht erschließt, welche Straßenabschnitte in der Straßenbaulastträgerschaft der Stadt Aachen liegen und welche nicht.

Weiterhin heißt es in der Begründung zu Forderung 1, dass eine Einschränkung der Spuren des MIV durch Wegnahme einer Spur oder Verengung zu erheblichen Staus führen könnte. Wenn man die Begründung dahin versteht, dass mit dem in der Fragestellung geforderten „Erhalt der Leistungsfähigkeit“ eine Einschränkung der derzeitigen Spuren verhindert werden soll (Wegnahme einer Spur oder Verengung zugunsten des Radverkehrs oder des ÖPNV), wird trotzdem nicht deutlich, ob dies die *einzig*en Maßnahmen sind, die das Bürgerbegehren unterbinden will. In diesem Fall hätte es nahegelegen, genau *diese* Maßnahmen auch in die Fragestellung aufzunehmen. Da dies nicht geschehen ist und auch die Formulierung der Begründung schlaglichtartig bleibt und möglicherweise eher auf eine beispielhafte Aufzählung hindeutet („sei es durch ...“), konkretisiert unseres Erachtens auch die Begründung nicht hinreichend, auf welche Faktoren und Maßnahmen das Bürgerbegehren abzielt, wenn es den „Erhalt der Leistungsfähigkeit“ der Radialen fordert. Das gilt vor allem auch deshalb, weil unzählige Faktoren bzw. Maßnahmen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit einer Straße haben können, so dass nicht davon

ausgegangen werden kann, dass eine Forderung, die auf den Erhalt der Leitungsfähigkeit gerichtet ist, ausschließlich die Anzahl und Breite der Fahrspuren betrifft.

Demnach vermag selbst eine (nach oben dargestellter Auffassung unzulässige) Hinzunahme der Begründung die Unbestimmtheit und Unklarheit der Fragestellung hinsichtlich der Forderung 1 nicht zu beseitigen. Auch unter Einbeziehung des Begründungstextes bleibt für den durchschnittlichen Leser unbestimmt und unklar, auf welche Maßnahmen bzw. Unterlassungen die Forderung 1 abzielt und wie die Verwaltung diese, falls sie in einem erfolgreichen Bürgerentscheid beschlossen würde, vollziehen müsste.

Die Fragestellung beinhaltet mehrdeutige, unpräzise und zu Missverständnissen Anlass bietende Formulierungen und ist daher nicht hinreichend bestimmt.

b) Forderung 2 – keine zusätzlichen Unterbrechungen Alleen-/Grabenring, keine Schleifenlösungen

Die im Bürgerbegehren formulierte Forderung 2 ist ebenfalls zu unbestimmt. Mit der Forderung 2 soll zur Abstimmung gestellt werden, ob „keine zusätzlichen als die bisher umgesetzten und beschlossenen Unterbrechungen des Graben- und Alleenringes und keine Schleifenlösungen“ eingerichtet werden sollen.

Verwirrend ist diese Fragestellung schon deshalb, weil hier der Alleen- und der Grabenring gemeinsam thematisiert werden, obwohl es sich um zwei unterschiedliche, getrennte Verkehrsachsen handelt, der Alleenring aktuell überhaupt nicht von Unterbrechungen betroffen ist und derartige Maßnahmen für den Alleenring auch noch nie beabsichtigt waren oder diskutiert wurden. Demgegenüber wurden und werden auf dem Grabenring diverse Unterbrechungen und Änderungen der Verkehrsführung beschlossen und durchgeführt. Beim Leser/Unterzeichner entsteht durch die gemeinsame Bezugnahme der Forderung 2 auf den „Graben- und Alleenring“ der Eindruck, als bestünde auch für den Alleenring Veranlassung, Beeinträchtigungen des MIV durch Unterbrechungen zu befürchten. Dies ist jedoch nicht der Fall; vielmehr kommt dem der Alleenring auch nach dem jüngst beschlossenen Mobilitätskonzept „Innenstadtmobilität für morgen“ eine zentrale Verteilerfunktion für den innerstädtischen Mehrfachverkehr zu, die ausdrücklich sichergestellt werden soll.

Ungeachtet dieser verwirrenden Gleichsetzung von Graben- und Alleerding sind die in der Forderung 2 verwendeten Begrifflichkeiten zu unbestimmt.

aa) „Bisher umgesetzte Unterbrechungen“

„Bisher umgesetzte“ Unterbrechungen lassen sich in der Örtlichkeit feststellen und dürften, da sie in der Innenstadt angesiedelt sind, den meisten Abstimmungsberechtigten bekannt sein. Konkret umgesetzt sind bislang nur drei Unterbrechungen des Grabenrings, und zwar seit mehreren Jahren, konkret an den Punkten „Elisenbrunnen“ (bereits seit 1995 gesperrt), „Templergraben“ (seit mehreren Jahren gesperrt, zunächst als Verkehrsversuch/Reallabor) sowie (teilweise/rechtsseitig) „Theaterplatz“ (ebenfalls seit mehreren Jahren gesperrt, zunächst als Verkehrsversuch/Reallabor). Insoweit dürfte die Forderung hinreichend bestimmt sein.

bb) „Bisher beschlossene Unterbrechungen“

Hinsichtlich der „bisher beschlossenen“ Unterbrechungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung nicht gegeben. Da die Fragestellung die zugrunde liegenden „Beschlüsse“ in keiner Weise präzisiert, und zwar weder hinsichtlich des beschlussfassenden Gremiums, noch hinsichtlich des Datums und des Inhalts der Beschlussfassung (z.B. durch die Angabe „vom Rat/Mobilitätsausschuss in der Sitzung vom ... beschlossene Unterbrechung im Bereich XXX“ oder Abdruck eines Kartenausschnitts, der die beschlossenen Unterbrechungen darstellt o.ä.), fehlt es u.E. an der hinreichenden Bestimmtheit. Für den Unterzeichner des Bürgerbegehrens lässt sich aus der Fragestellung nicht erkennen, gegen welche Unterbrechungen er hier seine Stimme abgibt bzw. welche unangetastet bleiben sollen. Die „beschlossenen Unterbrechungen“ können, anders als die bereits „vorhandenen“, in der Örtlichkeit sichtbaren Unterbrechungen, nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden. Gemeint ist nach den Besprechungen der Verwaltung mit den Initiatoren wohl nur die unabhängig vom Mobilitätskonzept beschlossene Unterbrechung am Kapuzinergraben; diese soll unangetastet bleiben. Dies erschließt sich dem Leser des Bürgerbegehrens jedoch nicht.

Zu erheblicher Unklarheit trägt an dieser Stelle bei, dass der Mobilitätsausschuss inzwischen – nach der ersten Ankündigung des Bürgerbegehrens, aber vor Einreichung der letzten, aktuellen Fassung des Bürgerbegehrens und des Vorprüfungsantrags – *weitere* Unterbrechungen des Grabenrings beschlossen hat. Wie oben bereits dargelegt, hat der Mobilitätsausschuss am 26.10.2023 das Mobilitätskonzept „Innenstadtmobilität für morgen“ beschlossen. Die Beschlussfassung lautete wie folgt:

„Der Mobilitätsausschuss beschließt das Konzept „Innenstadtmobilität von morgen“ als Grundlage für die weitere Detaillierung der einzelnen Verkehrsarten. Er beschließt, dass die Verkehrsführung in der Innenstadt für den Autoverkehr wie dargestellt entwickelt werden soll und beauftragt dazu die Verwaltung, den politischen Gremien konkrete Planungen zur Ausführung dieser Maßnahmen vorzulegen.“

Vorlage FB 61/0778/WP18 und zugehörige Niederschrift

Aus der Vorlage hierzu ergibt sich, dass die beschlossene neue Verkehrsführung in der Innenstadt für den Autoverkehr ganz zentral auf der Einrichtung von drei Lenkungspunkten aufbaut, die bisherige Fahrbeziehungen am Grabenring unterbrechen und den Verkehr in fünf Innenstadtbereiche umlenken. Diese Unterbrechungen an den drei Lenkungspunkten (Jakobstr./Karlsgraben, Sandkaulstr./Seilgraben/Kurhausstr. und Borngasse/Franzstr.) sollen ausweislich der Abstimmungsgespräche mit den Initiatoren nicht von den in der Forderung 2 benannten „beschlossenen Unterbrechungen“, die unangetastet bleiben sollen, erfasst werden, sondern bilden gerade den Anlass für das Bürgerbegehren, das nach Aussage der Initiatoren insbesondere darauf abzielt, die Einrichtung dieser Lenkungspunkte zur Trennung verschiedener innerstädtischer Erschließungsbereiche zu verhindern.

Für den außenstehenden Leser des Bürgerbegehrens ist bei dieser Sachlage in keiner Weise erkennbar, gegen welche Unterbrechungen er sich mit der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens aussprechen würde bzw. welche Unterbrechungen als „bereits beschlossene“ Unterbrechungen aufrechterhalten bleiben sollen. Es gibt „beschlossene“ Unterbrechungen, die erhalten bleiben sollen, und (inzwischen) „beschlossene“ Unterbrechungen, gegen die sich das Bürgerbegehren wendet. Für eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung wäre mindestens

erforderlich, diejenigen beschlossenen, aber noch nicht eingerichteten Unterbrechungen namentlich/örtlich zu konkretisieren, die nach dem Willen der Initiatoren unangetastet bleiben sollen.

cc) Schleifenlösungen

Das Verbot von „Schleifenlösungen“ ist ebenfalls nicht hinreichend bestimmt. Das OVG Münster hat zutreffend darauf hingewiesen, dass Begrifflichkeiten, die in der Fragestellung verwendet werden und zu denen keine allgemeingültiges Begriffsverständnis existiert, zur Unbestimmtheit und Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führen, wenn sie im Text des Bürgerbegehrens nicht näher konkretisiert werden.

OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2008 – 15 A 2027/08 –, Rn. 9, juris, dort zu den Begriffen „überregionaler Architektenwettbewerb“, „Bürgerversammlungen“, „Informationsmaterial“ und „Untersuchungskommission“.

Bei dem Begriff der „Schleifenlösungen“ handelt es sich nicht um einen feststehenden Begriff, jedenfalls nicht um einen Begriff, der zum Wortschatz der allgemeinen Bevölkerung gehört und dem insoweit eine feststehende, weithin bekannte Bedeutung zukommt. Es kann nicht unterstellt werden, dass jeder durchschnittliche, wahlberechtigte Bürger versteht, was „Schleifenlösungen“ sind.

Zudem wird aus der Forderung 2 nicht deutlich, ob „Schleifenlösungen“ nur im Bereich der im vorangehenden Halbsatz benannten Örtlichkeiten, also am Graben- und am Alleenring untersagt werden sollen, oder ob dies auch für die in der Forderung 1 benannten Radialen oder mglw. sogar für die gesamte (Innen-)Stadt gelten soll.

Schließlich ist nicht erkennbar, ob hinsichtlich der „Schleifenlösungen“ ebenfalls nur künftige Planungen verhindert werden sollen und insoweit der erste Teil des Satzes auch für diese gilt (mit der Folge, dass bereits umgesetzte und „beschlossene“ Schleifenlösungen erhalten bleiben dürften). Angesichts der Formulierung des Satzes „... und keine Schleifenlösungen“ spricht mehr dafür, dass jegliche Schleifenlösungen, also auch umgesetzte oder beschlossene, abgelehnt werden (sonst hätte man das Wort „keine“ weglassen können). Dann würde das

Bürgerbegehren ggf. auch auf eine Rückgängigmachung vorhandener Verkehrslenkungen abzielen. All dies ist aber unklar und begründet die Unzulässigkeit der gewählten Fragestellung.

Aus sich heraus ist daher auch die Forderung 2 insgesamt nicht verständlich und nicht hinreichend bestimmt formuliert.

Nichts anderes gilt, wenn man die Begründung hinzuliest. Dort wird zwar in einem Klammerzusatz erläuternd auf „Punkt 4“ des Konzepts „Innenstadt morgen - Ziele für die Mobilität“ Bezug genommen. Da dieses Mobilitätskonzept aber dem Leser in keiner Weise inhaltlich erläutert wird und keinesfalls vorausgesetzt werden kann, dass es jedem Abstimmungsberechtigten bekannt ist, trägt der Klammerzusatz nicht zur Erläuterung des Begriffs der „Schleifenlösungen“ und auch nicht zur Präzisierung der räumlichen Erstreckung der Forderung 2 bei. Selbst wenn man das Konzept „Innenstadtmobilität für morgen“ kennt, bleibt im Übrigen unklar, welcher „Punkt 4“ hier gemeint sein soll. Vermutlich meint das Bürgerbegehren den Punkt 2.4 aus der Vorlage, die der Beschlussfassung des Mobilitätsausschusses über das Mobilitätskonzept am 26.10.2023 zugrunde lag (Vorlage FB 61/0778/WP18). Dies ist aber für den abstimmungsberechtigten Bürger nicht im Ansatz erkennbar.

Allenfalls der Ortsbezug der Forderung 2 wird durch die Begründung klarer. Dort wird nämlich darauf abgestellt, dass es in den „angrenzenden Straßen“ zu mehr Verkehrsaufkommen komme, wobei „angrenzend“ vermutlich auf den Graben- und den Alleenring bezogen ist. Es bleibt aber die Unsicherheit, welche Unterbrechungen mit den „bisher beschlossenen Unterbrechungen“ gemeint sind, was man unter „Schleifenlösungen“ zu verstehen hat und ob sich die Ablehnung nur auf künftige, noch nicht umgesetzte bzw. beschlossene Schleifenlösungen erstreckt oder auch auf bereits vorhandene bzw. beschlossene. Wenn man davon ausgeht, dass das Bürgerbegehren „beschlossene“ Schleifenlösungen unangetastet lassen will, gilt im Übrigen das oben zu den „beschlossenen Unterbrechungen“ Ausgeführte entsprechend: das Bürgerbegehren wendet sich ausweislich der Begründung vor allem gegen das Mobilitätskonzept „Innenstadtmobilität für morgen“ und die dort vorgesehene Verkehrslenkung; diese ist aber bereits „beschlossen“, so dass für den Leser (und später für die Verwaltung) in keiner Weise erkennbar ist, welche

„beschlossenen“ Maßnahmen vom Bürgerbegehren abgelehnt werden und welche bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids umgesetzt werden könnten.

Auch insoweit ist daher wegen der in der Fragestellung verwendeten mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen von einer mangelnden Bestimmtheit des Bürgerbegehrens auszugehen. Die Forderung 2 genügt unseres Erachtens insgesamt nicht den Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung.

c) Forderung 3 – Öffnung von Templergraben und Annuntiatenbach

Die Forderung 3 ist hinreichend bestimmt, da sie auf bereits eingerichtete Sperrungen an den konkret bezeichneten Örtlichkeiten Templergraben und Annuntiatenbach Bezug nimmt, die bereits seit längerer Zeit fest installiert sind und allgemein bekannt sein dürften, und mit deren Öffnung eine klare Maßnahme fordert.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Fragestellung hinsichtlich der Forderung 1 und der Forderung 2 zu unbestimmt ist. Allein dies begründet die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Ungeachtet dessen sollen nachfolgend die weiteren Zulässigkeitsanforderungen geprüft werden.

3. Koppelungsverbot

Nach § 26 Abs. 1 S. 1 GO NRW muss sich das Bürgerbegehren auf „eine Angelegenheit“ der Gemeinde beziehen. Eine Vermischung mehrere Angelegenheiten in einem Begehren wird als unzulässig erachtet.

Vgl. dazu *Rehn/Cronauge*, Gemeindeordnung NRW, § 26 Rn. 18

Das schließt nach der Rechtsprechung des OVG Münster nicht aus, mehrere Fragen gleichzeitig zur Abstimmung zu stellen, denn auch dies kann mit einem eindeutigen Ja oder Nein entschieden werden. Allerdings soll eine Doppelfrage zur Vermeidung von Zweideutigkeiten nur dann zulässig sein, wenn die Fragen sachlich denselben Gegenstand betreffen.

OVG Münster, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2961/07 –, Rn. 30, juris.

Diese Rechtsprechung, die auch im Kommunalrecht anderer Bundesländer anerkannt ist und sich unter dem Begriff des „Koppelungsverbot“ zusammenfassen lässt,

vgl. zur teleologischen und historischen Herleitung, zu rechtsvergleichenden Betrachtungen und zum Inhalt des Koppelungsverbot ausführlich VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.03.2024 – 15 K 1844/22 –, Rn. 50 ff., juris (zum Radentscheid Bochum),

geht davon aus, dass ein Bürgerbegehren mit mehreren Fragestellungen nur dann zulässig ist, wenn die Fragen sachlich denselben Gegenstand betreffen. Zulässig ist die Verbindung mehrerer Anliegen in einem Bürgerbegehren nur dann, wenn inhaltlich zusammenhängende ("einheitliche") Anliegen in der Fragestellung zusammengeführt werden. Eine "lockere Verknüpfung" mehrerer Materien genügt nicht. Es bedarf vielmehr eines engen sachlichen Zusammenhangs innerhalb eines einheitlichen Regelungsgegenstandes.

Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass die aus dem demokratischen Mitwirkungsrecht des Bürgers folgende Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt wäre, wenn über mehrere Regelungsvorschläge, die in keinem Sachzusammenhang zueinander stehen, nur „im Paket“ abgestimmt werden könnte.

BayVGH, Urteil vom 17.05.+2017 – 4 B 16.1856 –, Rn. 27, juris.

Ob ein Bürgerbegehren, das mehrere Maßnahmen umfasst, eine einheitliche Angelegenheit betrifft und das Koppelungsverbot beachtet, ist anhand der Umstände des Einzelfalles zu prüfen. Dabei ist der Inhalt eines Bürgerbegehrens durch Auslegung zu ermitteln.

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.03.2024 – 15 K 1844/22 –, Rn. 58, 60, 61, 72, juris.

Die bloß formale Verbindung zweier Anliegen unter dem Dach einer Fragestellung genügt ebenso wenig wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein

politisches Programm. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Teilfragen oder -maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden.

BayVGH, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856 –, Rn. 28, juris; ebenso *Rehn/Cronaue*, Gemeindeordnung NRW, § 26 Rn. 18.

Unproblematisch sind insoweit Fragestellungen, die gleichsam im Verhältnis von Seite und Kehrseite stehen, auch wenn das „Kehrseitenverhältnis“ nicht vollständig ist.

OVG Münster, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2961/07 –, Rn. 30 - 32, juris, ebenso *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, 3. Aufl., § 26 III. 2., S. 288.

Vorliegend ist unter dem Aspekt des Koppelungsverbot zu prüfen, ob die Forderungen 1 bis 3 in einem Bürgerbegehren gemeinsam zur Abstimmung gestellt werden dürfen. Die Prüfung des hinreichend engen Zusammenhangs bzw. der „einheitlichen Angelegenheit“ verlangt eine schwierige Einzelfallentscheidung, die immer wertenden Charakter hat und selten eindeutig ausfällt. Im vorliegenden Fall spricht viel dafür, dass jedenfalls die Verbindung der Forderung 1 mit den Forderungen 2 und 3 gegen das Koppelungsverbot verstößt.

a) Forderungen 2 und 3

Dass die Forderungen 2 und 3 in einem hinreichenden thematischen Zusammenhang stehen, dürfte (noch) zu bejahen sein. Die Forderungen 2 und 3 haben als „gemeinsames Thema“ Unterbrechungen des Graben- und des Alleenringes und damit die innerstädtische Verkehrslenkung. Es geht darum, direkte Durchfahrtmöglichkeiten in der Innenstadt zu erhalten/zu ermöglichen. Die Forderungen richten sich (offenbar) gegen das in früheren Planungen bereits enthaltene und im Mobilitätskonzept „Innenstadtmobilität für morgen“ präzierte Konzept der Trennung verschiedener innerstädtischer Erschließungsbereiche. Während die Forderung 2 darauf abzielt, dass es auf Graben- und am Alleenring mit Ausnahme der bereits beschlossenen Unterbrechungen nicht zu weiteren Unterbrechungen kommen soll, ist die Forderung 3 darauf gerichtet, zwei bereits umgesetzte Unterbrechungen am Grabenring (die eigentlich nach Forderung 2 unangetastet blieben) rückgängig zu machen. Die Forderung 3 bildet quasi eine

„Rückausnahme“ zu der Forderung 2. Auch die gemeinsame Begründung zu Forderung 2 und 3 macht deutlich, dass die Forderungen materiell einen gewissen Sachzusammenhang aufweisen. Insoweit wird zugunsten des Bürgerbegehrens ein hinreichend enger thematischer Zusammenhang im Sinne des Koppelungsverbot angenommen.

b) Forderung 1 im Verhältnis zu Forderungen 2 und 3

Demgegenüber hängt die Forderung 1 mit den Forderungen 2 und 3 bei objektiver Beurteilung nach hiesiger Auffassung innerlich nicht (hinreichend) eng zusammen. Die Forderung 1 und die Forderungen 2 und 3 betreffen keine einheitlich abgrenzbare Materie. Die Forderung 1 bezieht sich auf die Ein- und Ausfallstraßen und damit auf den Verkehrsstrom in die Stadt Aachen hinein und aus der Stadt hinaus, während die Forderungen 2 und 3 den Alleen- und Grabenring und damit den Verkehrsstrom innerhalb der Innenstadt zum Gegenstand haben. Die Forderung 1 bezieht sich auf die „Leistungsfähigkeit“ des Straßenkörpers (insbesondere Spurbreite und -anzahl), die Forderungen 2 und 3 haben Unterbrechungen und Verkehrslenkungen zum Gegenstand. Zwar lassen sich die Forderungen 1 sowie 2 und 3 unter der allgemeinen Überschrift verkehrsplanerischer bzw. verkehrspolitischer Ziele zusammenfassen. Möglicherweise kann ein gemeinsames Thema/Ziel dieser beiden Themenkomplexe auch etwas konkreter darin gesehen werden, dass die Erreichbarkeit und Be- bzw. Durchfahrbarkeit der Innenstadt für den Kraftverkehr erhalten bleiben soll. In diese Richtung haben sich die Vertreter des Bürgerbegehrens in der Beratung mit der Verwaltung der Stadt Aachen geäußert. Eine derart allgemeine, programmatische Klammer genügt u.E. jedoch nicht, um die Koppelung der beiden thematisch getrennten Sachmaterien in einem Bürgerbegehren zu rechtfertigen.

Das VG Gelsenkirchen hat zum Radentscheid Bochum ausgeführt, dass es nicht ausreicht, wenn sämtliche Ziele des Bürgerbegehrens einem „Leitthema“ (dort: „Förderung des Radverkehrs“) unterfallen. Eine derartig weitgehende Abstraktion der Sachmaterie entspreche nicht dem Sinn und Zweck der Regelung des § 26 GO NRW, eine Sachentscheidung in Bezug auf eine einheitliche Angelegenheit im materiell-rechtlichen Sinne durch die Bürger anstelle des Rates herbeizuführen.

Diese Ausführungen lassen sich auf das vorliegend zu prüfende Bürgerbegehren übertragen. Hier könnte man zwar argumentieren, dass die Forderungen 1-3 insgesamt den Erhalt des status quo für den innerstädtischen Kraftverkehr zum Gegenstand haben. Insoweit läge aber eine sehr weite thematische Klammer vor, ohne dass man behaupten könnte, dass über die darunter zusammengefassten Fragen sinnvollerweise nur einheitlich abgestimmt werden kann. Während die Forderung 1 den Verkehr auf den Radialen, also die Einfahrtsituation in die Stadt Aachen und die Ausfahrtsituation aus der Stadt betrifft, beziehen sich die Forderungen 2 und 3 auf den Graben- und den Alleenring und damit auf die innerstädtische Mobilität. Während die Forderung 1 sich offenbar auf die Beschaffenheit der Straßen an sich bezieht, geht es bei den Forderungen 2 und 3 um Verkehrsflüsse und Verkehrslenkung. Diese Themenfelder können völlig getrennt voneinander betrachtet werden. Zu den Themenfeldern kann man auch völlig unterschiedlicher Auffassung sein. Ein Abstimmungsberechtigter, der zwar für den Erhalt der derzeitigen Verkehrssituation für Pkw auf den Ein- und Ausfallstraßen ist, dennoch aber die Unterbrechungen des Grabenringes z.B. zugunsten des Fahrrad- oder ÖPNV-Verkehrs befürwortet (oder umgekehrt), sähe sich bei Durchführung des vorgelegten Bürgerbegehrens nicht in der Lage, seinen politischen Willen adäquat und differenziert zum Ausdruck zu bringen. Er könnte die hier verkoppelten Forderungen, die ihrem Inhalt nach gar nicht zwingend gemeinsam umgesetzt werden müssen und nicht nur „als Paket“ Sinn machen, nur entweder vollständig ablehnen oder vollständig befürworten.

Das VG Bayreuth hat anschaulich auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Bürgern bei der Abstimmung über ein Bürgerbegehren ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit zu geben und sicherzustellen, dass sie ihren Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen können. Dies sei jedenfalls dann nicht gewährleistet, wenn die Abstimmenden gezwungen wären, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge eines Bürgerbegehrens „im Paket“ abzustimmen. Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung bestünde die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens und der „Erschleichung“ eines bestimmten Abstimmungsergebnisses. Wenn über die Teilfragen ohne weiteres in getrennten Bürgerentscheiden abgestimmt werden könnte, ohne dass dies die geforderten Maßnahmen sinnlos oder unwirksam werden ließe, liege ein innerer engerer Zusammenhang regelmäßig nicht vor.

VG Bayreuth, Urteil vom 27.09.2016 – B 5 K 15.982 –, Rn. 41, juris unter Bezugnahme auf BayVGH, Beschluss vom 03.04.2009 – 4 ZB 08.2205 – juris.

Im vorliegenden Fall ist der Erhalt des status quo der Radialen für den MIV nicht zwingend mit der Ablehnung von Unterbrechungen im Graben- oder Alleenring verbunden. Das Anliegen der Forderung 1 kann – soweit es überhaupt aus dem Bürgerbegehren hinreichend klar zu entnehmen ist – unabhängig von den Forderungen 2 und 3 (sinnvoll) umgesetzt werden und umgekehrt. Während die Forderung 1 sich auf die „Leistungsfähigkeit“ der Straßen bezieht und damit offenbar an die Qualität der Straßen als solche anknüpft, bezieht sich die Forderung 2 auf Fragen der Verkehrsführung und Verkehrslenkung. Die Materien betreffen so unterschiedliche Regelungsfelder, dass nicht unterstellt werden kann, dass sie von den Abstimmungsberechtigten im Regelfall einheitlich bewertet und gemeinsam unterstützen oder gemeinsam abgelehnt werden. Insoweit könnten die Abstimmungsberechtigten bei der Zusammenfassung in einem Bürgerbegehren keine differenzierte Entscheidung treffen und sind ohne Not in ihrer Entscheidungsfreiheit massiv eingeschränkt.

Auch unter räumlichen Gesichtspunkten sind die Forderungen 1 sowie 2 und 3 nicht so eng verknüpft, dass sie eine einheitliche Sachmaterie bilden. Es handelt sich um unterschiedliche Verkehrsachsen; einmal um zwei innerstädtische Ringstrukturen, die Verteilungsfunktionen im innerstädtischen Verkehr übernehmen, und einmal um Zubringer, die den Verkehrsfluss in die Stadt und aus der Stadt heraus gewährleisten.

Zum Kriterium der „räumlichen Verknüpfung“ der Teilfragen siehe z.B. VG Bayreuth, Beschluss vom 13.04.2011 – B 3 E 11.126 –, Rn. 49, juris.

Ebenso bildet auch das Mobilitätskonzept der Stadt Aachen – wenn man es überhaupt als verbindendes Element ansehen kann – keine Klammer für die unterschiedlichen Sachthemen der Forderung 1 und der Forderungen 2 und 3. Das Mobilitätskonzept regelt keinerlei Maßnahmen an den Radialen, die eine Beeinträchtigung des MIV mit sich bringen, und noch nicht einmal Maßnahmen am Alleenring.

Nach alledem ist davon auszugehen, dass die Verbindung der Forderung 1 mit den Forderungen 2 und 3 in einem Bürgerbegehren/einer Fragestellung gegen das Koppelungsverbot verstößt und demnach auch unter diesem Aspekt eine unzulässige Fragestellung vorliegt.

4. Konkrete Sachentscheidung

Gemäß § 26 Abs. 1 GO können die Bürger beantragen, dass sie anstelle des Rates „über eine Angelegenheit“ der Gemeinde „selbst entscheiden“. Unzulässig sind damit Fragestellungen, die nicht auf eine Entscheidung anstelle des Rates gerichtet sind, sondern nur eine noch zu treffende Entscheidung des Rates vorprägen. Aus der Gesetzessystematik (§ 26 Abs. 1, Abs. 6 S. 4 und Abs. 8 S. 1 GO) folgt nach Auffassung des OVG Münster, dass Bürgerbegehren unzulässig sind, die sich lediglich auf eine resolutionsartige Unterstützung eines bestimmten Anliegens richten.

Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung NRW, § 26 Rn. 17 unter Bezugnahme auf OVG Münster, Urteil vom 13.06.2017 – 15 A 1561/15 –, Rn. 85 ff., juris; ebenso OVG Münster, Beschluss vom 06.12.2007 – 15 B 1744/07 –, Rn. 22 ff., juris; OVG Münster, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –, Rn. 15, juris.

Ebenfalls für unzulässig erachtet das OVG Münster Bürgerbegehren, die sog. „Grundsatzbeschlüsse“ zum Gegenstand haben. Ein Bürgerbegehren dürfe nicht darauf gerichtet sein, dem Rat Vorgaben für von ihm noch zu treffende Entscheidungen zu machen. Es dürfe nicht darauf zielen, Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer Fallgestaltung nicht überschaubarer Angelegenheiten zu machen. Vielmehr müsse der angestrebte Bürgerentscheid die abschließende Entscheidung anstelle des Rates selbst treffen.

OVG Münster, Beschluss vom 18.10.2007 – 15 A 2666/07 –, Rn. 5 - 7, juris unter Verweis auf OVG Münster, Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, 785 (786).

Dem steht nicht entgegen, dass der Rat selbst befugt wäre, allgemeine Ziele und Absichten zu formulieren, ohne stets eine Entscheidung in der Sache zu treffen. Denn § 41 Abs. 1 GO NRW überantwortet dem Rat die Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der Gemeinde. Dies beinhaltet die Befugnis zu umfassender Beschlussfassung. Im Unterschied hierzu knüpft die in §

26 Abs. 1 GO NRW gewählte gesetzliche Formulierung jedoch an eine konkrete durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung an.

OVG Münster, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –, Rn. 17, juris.

Diese Differenzierung ist geboten, weil der Rat von seinen Grundsatzbeschlüssen ohne weiteres abweichen kann, wenn ein Einzelfall zu regeln ist, während ein entsprechender Bürgerentscheid die Gemeinde für zwei Jahre binden würde, wobei die Bindung nur durch einen erneuten Bürgerentscheid aufgehoben werden könnte (§ 26 Abs. 8 Satz 2 GO NRW). Diese von einem Bürgerentscheid ausgehende besondere Bindung ist nach Auffassung des OVG Münster nur gerechtfertigt, wenn der Gegenstand der Entscheidung sich im Zeitpunkt des Bürgerentscheids sich zumindest so konkret darstellt, dass er überhaupt einer verantwortlichen Entscheidung zugänglich ist. Der Begriff der „zur Entscheidung zu bringenden Frage“ (§ 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW) erfordere eine solche Konkretisierung, weil die Gemeinde nur unter diesen Gegebenheiten, nicht aber in einer Vielzahl vorher nicht bekannter Sachlagen durch einen Bürgerentscheid in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt werden solle.

OVG Münster, Beschluss vom 18.10.2007 – 15 A 2666/07 –, Rn. 7.

Vorliegend handelt es sich bei der Forderung 1 um eine offene, verkehrspolitische Forderung, die nach hiesiger Einschätzung eher einen programmatischen, resolutionsartigen Charakter hat. Symptomatisch ist insoweit, dass die Initiatoren selbst ihr Anliegen als „verkehrspolitische Forderungen“ betiteln, also selbst davon ausgehen, dass das Bürgerbegehren politisch-programmatische Forderungen und keine Sachentscheidungen zum Gegenstand hat („Die Stadt Aachen soll folgende 3 verkehrspolitischen Ziele umsetzen...“).

In der oben zitierten Entscheidung des OVG Münster ging es um einen Sachverhalt, bei dem die Initiatoren eines Bürgerbegehrens die folgende Fragestellung formuliert hatten:

"Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum "A. d. D." (Bebauungsplan 37B)!".

Hierzu hat das OVG ausgeführt, dass sich diese Formulierung auf die bloße Kundgabe einer Meinung beschränke, ohne dass deutlich werde, was Folge eines entsprechenden Ratsbeschlusses oder eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre. Zum Mindestinhalt eines Bürgerbegehrens gehöre auch die Darstellung des Entscheidungsgegenstandes. Das von den dortigen Klägern initiierte Bürgerbegehren beinhalte insoweit lediglich den Hinweis auf eine "Eissporthalle mit Freizeitzentrum", ohne dass Größe, Planungsstand oder Standort der Eissporthalle konkretisiert seien oder feststehe, was im Einzelnen im Rahmen des Freizeitzentrums verwirklicht werden solle. Da es kein vorgeformtes Begriffsverständnis eines Freizeitzentrums gebe und hiermit unterschiedliche bauliche Nutzungen verbunden sein könnten, sei eine hinreichend präzise Eingrenzung des Entscheidungsgegenstandes unverzichtbar.

OVG Münster, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –, Rn. 30, 32 juris.

An dieser Stelle wird deutlich, dass das Verbot resolutionsartiger Äußerungen eng mit dem Bestimmtheitserfordernis verknüpft ist. Das Bürgerbegehren „Mobile Vernunft“ verwendet in Forderung 1 eine Begrifflichkeit, für die kein feststehendes Begriffsverständnis gegeben ist („derzeitige Leistungsfähigkeit“) und lässt auch nicht eindeutig erkennen, welche Maßnahmen an den Radialen unterbleiben sollen und welche akzeptiert sind. Insoweit bleibt unklar, welche konkreten Maßnahmen bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens und eines sich anschließenden Bürgerentscheids überhaupt durch die Verwaltung umgesetzt werden könnten bzw. verhindert werden müssten. Eine den verkehrlichen Erfordernissen und der künftigen Verkehrsentwicklung angemessene Umsetzung dieser pauschalen Forderung durch die Verwaltung wäre allein auf Basis der Forderung 1 nicht möglich. Der Umgang mit den Radialen und den an sie gerichteten Verkehrsanforderungen bliebe in der Schwebe.

Vgl. zu einer ähnlichen Konstellation auch OVG Münster, Beschluss vom 27.02.2009 – 15 A 3224/08 –, Rn. 6, juris.

Selbst wenn man die Begründung zu Forderung 1 mitberücksichtigt und unterstellt, dass durch die entsprechende Beschlussfassung „nur“ eine Einschränkung der Spuren des MIV untersagt wäre, läge darin keine konkrete Sachentscheidung, wie sie der Rat zur abschließenden Behandlung einer Angelegenheit fassen würde, sondern allenfalls ein das angestrebte Ziel

beschreibender Grundsatzbeschluss, der, wenn sich verkehrliche Anforderungen oder Bedürfnisse hinsichtlich der Nutzung der Radialen ergeben, durch konkrete Beschlussfassungen des Mobilitätsausschusses oder des Rates umgesetzt werden müsste. Die Forderung 1 beschreibt keine Entscheidung in der Sache, sondern ein für alle Ein- und Ausfahrtstraßen pauschal definiertes, allgemeines Ziel bzw. eine allgemeine Absicht. Sie stellt eher eine grobe Leitlinie zur Abstimmung und macht nur Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht überschaubarer Angelegenheiten, was nach der Rechtsprechung des OVG Münster keine abschließende Sachentscheidung darstellt und mit § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW unvereinbar ist.

OVG Münster, Beschluss vom 18.10.2007, 15 A 2666/07, Juris Rn. 5.

Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass der Rat eine Planung der Regiotram beschlossen hat, die bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids nicht mit der beschlossenen Trasse realisiert werden kann. Auch insoweit stellt die Forderung 1 allenfalls einen Grundsatzbeschluss dar, der durch weitere Entscheidungen des Rates hinsichtlich der Regiotram konkretisiert und umgesetzt werden müsste (z.B. Aufgabe des Projekts, Ermittlung einer völlig neuen Trassenführung o.ä.).

Dasselbe gilt für die Forderung 2. Auch sie stellt eher eine grobe Leitlinie zur Abstimmung und macht nur Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht überschaubarer Angelegenheiten, indem sie Unterbrechungen und Schleifenlösungen am Graben- und am Alleenring verbietet. Die politischen Gremien haben ein auf alle Verkehrsarten und die gesamte Innenstand bezogenes Mobilitätskonzept beschlossen, das Bürgerbegehren will mit der Forderung 2 jedoch nur einen „Teilausschnitt“ davon verhindern (Punkt 2.4 bzw. – fälschlicherweise in der Begründung angegeben – Punkt 4 des Mobilitätskonzepts „Innenstadtmobilität für morgen“), konkret die Lenkung des Autoverkehrs über drei Lenkungspunkte. Insoweit beinhaltet das Bürgerbegehren keine (abschließende) Sachentscheidung, sondern macht nur eine pauschale Vorgabe für weitere Beschlüsse, die der Mobilitätsausschuss bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids zwangsläufig treffen müsste, um ohne die mit Punkt 2.4 beschlossenen Maßnahmen bzw. die Lenkungspunkte weiterhin ein konsistentes

städtisches Verkehrskonzept für den Grabenring und den Innenstadtbereich zu haben. Ohne die Unterbrechungen an den Lenkungspunkten machen mindestens die auf das Mobilitätskonzept zurückzuführenden Planungen zum Radverkehrsnetz in der Innenstadt, die auf eine Verkehrsberuhigung des Grabenringes aufbauen, in ihrer derzeitigen Form keinen Sinn mehr. Der Mobilitätsausschuss wäre gezwungen, ein neues Mobilitätskonzept für die Innenstadt zu entwickeln, das den durch das Bürgerbegehren geforderten Erhalt des status quo für den Autoverkehr mit den Ansprüchen anderer Verkehrsteilnehmer und Nutzergruppen in Einklang zu bringen versucht. Auch die Forderung 2 hat daher nach hiesiger Auffassung auf der Basis der Rechtsprechung des OVG Münster, nach der Bürgerbegehren keine Grundsatzbeschlüsse zum Inhalt haben dürfen, keine zulässige Sachentscheidung im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW zum Gegenstand.

An dieser Stelle verbleibt allerdings eine gewisse Rechtsunsicherheit. In der zitierten Entscheidung aus 2007 hat das OVG Münster Bürgerentscheiden in Form von „Grundsatzbeschlüssen“ eine klare Absage erteilt. In der neueren Rechtsprechung anderer Bundesländer werden Grundsatzbeschlüsse jedoch zunehmend auch in Form von Bürgerentscheiden für zulässig erachtet. Der VGH München hat für das bayerische Landesrecht schon 2006 entschieden, dass die Fragestellung eines Bürgerbegehrens nicht so konkret sein müsse, dass es zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch des Vollzuges durch den Bürgermeister bedarf, sondern dass durch einen Bürgerentscheid auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden könnten, die noch durch Detailentscheidungen im Kompetenzbereich des Gemeinderates ausgefüllt werden müssten, dass aber die Fragestellung so bestimmt sein müsse, dass die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Es müsse im Sinne einer hinreichend konkreten, „konstruktiven Handlungsalternative“ erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird.

VGH München, Beschluss vom 08.04.2005, 4 ZB 04.1264, Juris Rn. 10 ff; ebenfalls die Zulässigkeit von Grundsatzbeschlüssen bejahend OVG Koblenz, Beschluss vom 05.01.2022, 10 B 11526/21, Juris Rn. 4 und Urteil vom 25.09.2019, 10 A 10472/19, Juris Rn. 38; OVG Lüneburg, Beschluss vom 07.05.2009, 10 ME 277/08, Juris Rn. 2; für NRW auch *Hofmann/Theisen/Bätge*, Kommunalrecht in NRW, 19. Aufl. 2021, S. 155/156.

Ob das OVG Münster seine Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Grundsatzbeschlüssen künftig an die Linie anderer Oberverwaltungsgerichte anpasst und den Initiatoren eines Bürgerbegehrens insoweit mehr Gestaltungsfreiheit zugesteht, ist nicht absehbar.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Forderungen 1 und 2 nach hiesiger Auffassung keine anschließende Sachentscheidung zum Gegenstand haben, sondern allenfalls Grundsatzbeschlüsse darstellen und nach der Rechtsprechung des OVG Münster daher den Anforderungen des § 26 Abs. 1 GO NRW nicht genügen.

VI. Begründung

Jedes Bürgerbegehren muss nach § 26 Abs. 2 S. 1 GO eine Begründung enthalten. Das Bürgerbegehren „Mobile Vernunft“ enthält auf jedem Unterschriftenformular neben der Fragestellung bzw. den „Forderungen“ eine „Begründung“. Dem formalen Erfordernis des § 26 Abs. 2 S. 1 GO ist damit (vordergründig) Genüge getan. Das Gesetz selbst nennt keine konkreteren Anforderungen an Inhalt und Form der einem Bürgerbegehren beizugebenden Begründung. Insbesondere ergibt sich aus der Gemeindeordnung auch nicht, welchen Umfang und welche Tiefe die geforderte Begründung haben muss. In der Rechtsprechung ist allerdings anerkannt, dass es nicht ausreicht, dem Bürgerbegehren irgendeine Begründung beizufügen.

Nach dem Sinn und Zweck des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO dient die Begründung dazu, den Unterzeichner im Vorfeld seiner Unterschrift darüber aufzuklären, an welcher Abstimmung er sich beteiligt und über welche Thematik er anstelle des Rates eine verbindliche Entscheidung treffen kann. Da die Bürger mit dem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid eine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Rates eingeräumt bekommen, also dem demokratisch gewählten Repräsentationsorgan die Entscheidung „aus der Hand nehmen“, muss die Begründung geeignet sein, den Bürgern eine hinreichende Grundlage für ihre Überzeugungsbildung zu bieten.

Vgl. zu den Funktionen und zur Bedeutung des Bürgerbegehrens als Instrument direkter Demokratie *Held/Winkel/Wansleben*, Kommunalverfassungsrecht, § 26 GO Ziff. 1.1 - 1.3, 4.

1. Unzutreffende Tatsachen

Das OVG Münster hat darauf hingewiesen, dass die Begründung ihre Funktion, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären, nur dann erfüllen könne, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Zwar diene die Begründung auch dazu, für das Bürgerbegehren zu werben und dürfe damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch dürfe die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten. Die aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit seien jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Hierbei komme es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liege. Denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung sei allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.

OVG Münster, Urteil vom 23.04.2002, 15 A 5594/00, Juris Rn. 38.

Die Begründung des Bürgerbegehrens "Mobile Vernunft" enthält in ihren Ausführungen zu Forderungen 2 und 3 eine objektive, nicht unerhebliche Unrichtigkeit, die geeignet ist, den Bürgerwillen zu verfälschen.

Es wird dort nämlich behauptet, dass durch weitere Unterbrechungen des Graben- und Alleerings bzw. durch Schleifenlösungen unzumutbare Belastungen für Handwerker, Unternehmen mit Filialbetrieb, Lieferdienste, Pflegedienste und sonstige Dienstleistungserbringer entstünden. Damit wird der Eindruck vermittelt, als könnten sämtliche Angehörige der genannten Personengruppen aufgrund der Unterbrechungen/Sperrungen die von ihnen betriebenen oder aufgesuchten Betriebe/Einrichtungen oder Kunden nicht mehr auf dem direkten Wege aufsuchen bzw. verlassen.

Dies ist unzutreffend. Bereits im Februar 2022 beauftragte der Mobilitätsausschuss die Verwaltung, einen Planungsprozess zur geänderten Erschließung der Aachener Innenstadt zu starten. Damals war bereits vorgegeben, dass das Konzept eine Regelung der Zufahrtserlaubnis in das

autoarme Zentrum für Menschen enthalten sollte, die zwingend mit Kraftfahrzeugen in diese Zone einfahren müssen, u.a. Anwohner, mobilitätseingeschränkte Personen, Betriebe mit Stellplätzen innerhalb der Kernzone, Pflegedienste, Handwerker, Lade- und Lieferverkehr (vgl. dazu die Vorlage FB 61/0742/WP18, dort S. 25, auf die die Vorlage FB 61/0778/WP18 zum Grundsatzbeschluss vom 26.10.23 verweist – dort S. 8). Das entwickelte Mobilitätskonzept, auf dessen Basis die Unterbrechungen des Grabenrings beschlossen wurden, enthält gemäß dem Auftrag das Ziel, dass Ausnahmeregelungen für verschiedene Berufsgruppen (z.B. Lieferverkehre und Pflegedienste) vorzusehen sind (vgl. Vorlage FB 61/0778/WP18, S. 7 und dazu beigefügte Powerpoint-Präsentation, S. 27). In der Vorlage zu der Beschlussfassung des Mobilitätsausschusses vom 23.11.2023, die u.a. die konkrete Errichtung der Lenkungspunkte zum Gegenstand hatte, wird ebenfalls ausgeführt, dass für Menschen, die zwingend mit Kraftfahrzeugen in die betreffenden Zonen einfahren müssen, Regelungen zur Zufahrtserlaubnis getroffen werden sollen. Sonderfahrzeuge haben unabhängig von der Beschilderung die Sonderrechte gemäß § 35 StVO. Der Lieferverkehr soll an Stellen, an denen es verkehrlich möglich und gewünscht ist, per Beschilderung eine Durchfahrt gestattet bekommen. Anderen Dienstleistern, insbesondere Pflegediensten, Ärzten und Anliegern sollen im Einzelfall Ausnahmegenehmigungen erteilt werden (Vorlage Nr. FB 61/0786/WP18, Seite 16/17).

Da Mobilitätseinschränkungen für ansässige Betriebe und Dienstleister sowie die Arbeitsfähigkeit von Pflege- und Lieferdiensten für viele potentielle Unterzeichner des Bürgerbegehrens ein maßgebliches Entscheidungskriterium bilden dürften, ist eine Begründung, die den Eindruck erweckt, dass die betroffenen Personengruppen pauschal „abgeschnitten“ werden und zwingend erhebliche Umwege in Kauf zu nehmen haben, geeignet, den Bürgerwillen zu verfälschen. Die Begründung genügt insoweit nicht den Anforderungen, die aus § 26 Abs. 2 S. 1 GO abgeleitet werden.

2. Unzureichende Informationsgrundlage für die Unterzeichner

Ungeachtet dieser inhaltlichen Unrichtigkeit ist die vorgelegte Begründung zum Bürgerbegehren „Mobile Vernunft“ unzureichend, weil sie zusätzliche Unklarheiten über den Inhalt und die

Zielrichtung der formulierten Fragestellung erzeugt und diverse, für die Meinungsbildung essenzielle Informationen nicht enthält.

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Begründung z.T. die Unklarheit und Unbestimmtheit der in der Fragestellung formulierten Forderungen nicht beseitigt, sondern sogar verschärft, da sie auf Aspekte abstellt, die aus sich heraus nicht verständlich sind und die formulierten Forderungen nicht erläutert (z.B. fehlende Erläuterung der Begriffe „Leistungsfähigkeit“ und „Schleifenlösungen“, fehlende Klarstellung, welche „beschlossenen“ Unterbrechungen gemeint sind und unangetastet bleiben sollen, etc.). Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen.

Unabhängig davon fehlen in der Begründung zentrale Informationen, über die der potentielle Unterzeichner verfügen müsste, um zu den formulierten Forderungen eine informierte Entscheidung treffen zu können. Es fehlt insbesondere jeglicher Hinweis auf die Rats- und Ausschussbeschlüsse, auf deren Abänderung das Bürgerbegehren zielt, insbesondere der Hinweis darauf, dass bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids das beschlossene Mobilitätskonzept für die Innenstadt mit der beschlossenen neuen Verkehrsführung sowie die beschlossene Trassenführung für die Regiotram nicht umgesetzt werden können und die Schlussfolgerungen aus den Verkehrsversuchen zur Sperrung Templergraben/Annuntiatenbach durch eine Öffnung dieser Teilstrecken wieder außer acht gelassen würden.

Die Begründung eines Bürgerbegehrens ist unzureichend, wenn in der Begründung für die Entscheidung wesentliche Tatsachen unerwähnt bleiben. Das Gebot der richtigen Tatsachendarstellung wird insoweit ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.

OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2927/18 –, Rn. 109, juris; VG Köln, Urteil vom 25.05.2011, 4 K 6904/10, Juris Rn. 28.

Die Begründung des Bürgerbegehrens ist daher auch unzureichend, wenn die Folgen einer angestrebten Maßnahme so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des

Regelungsvorschlags nicht erfassen können. Insbesondere bei einer weit gefassten Fragestellung, deren Bedeutung und Tragweite nicht ohne weiteres erkennbar ist, muss die Begründung Inhalt und Auswirkungen des Bürgerbegehrens hinreichend konkret aufzeigen.

VG München, Beschluss vom 05.11.2021 – 7 E 21.4629, Rn. 29, beck-online.

Das OVG Münster hat zudem entschieden, dass im Falle eines kassatorischen Bürgerbegehrens in der Begründung insbesondere der wesentliche Inhalt des angegriffenen Ratsbeschlusses darzustellen ist. Dass die mit dem Ratsbeschluss bezeichnete Thematik in der Stadt allgemein bekannt ist, reiche nicht aus. Denn es sei fernliegend, dass allen oder auch nur der Mehrzahl der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens konkret vor Augen steht, welchen Inhalt ein konkreter Ratsbeschluss habe.

OVG Münster, Urteil vom 08.11.2022 – 15 A 2441/20 –, Rn. 65, juris unter Bezugnahme auf OVG RP, Beschluss vom 05.01.2022 - 10 B 11526/21 -, Rn. 5, juris, dort heißt es: „Sie [die Begründung] hat im Falle eines - wie hier - kassatorischen Bürgerbegehrens auch den wesentlichen Inhalt des angegriffenen Ratsbeschlusses darzustellen sowie aus Sicht der Initiatoren die Vorteile der von dem Bürgerbegehren bevorzugten Lösung gegenüber den Nachteilen der beschlossenen Maßnahme jedenfalls in den Grundzügen aufzuzeigen.“

Noch weitergehend hat das VG Arnsberg für kassatorische Bürgerbegehren verlangt, dass in der Begründung nicht nur der wesentliche Inhalt des angegriffenen Ratsbeschlusses darzustellen ist, sondern zumindest andeutungsweise auch die Motive der Entscheidung:

„Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. [...] **Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, gebietet es die Funktion der Begründung, dass jedenfalls andeutungsweise auch die Motive erwähnt werden, von denen sich der Rat bei seiner Entscheidung hat leiten lassen.** [...] Die Begründung des vorliegenden gegen den Ratsbeschluss vom [...] gerichteten Bürgerbegehrens entspricht diesen Anforderungen nicht. Das Motiv des beklagten Rates [...] werden innerhalb der Begründung nicht einmal ansatzweise erwähnt. [...] Um die Unterzeichner des Bürgerbegehrens in die Lage zu versetzen, eine abgewogene und verantwortungsbewusste Entscheidung zu treffen, hätte die Begründung des Bürgerbegehrens auch **zumindest kurze Ausführungen zu [...] den Beweggründen des beklagten Rates im Hinblick auf seine Beschlüsse** vom [...] enthalten müssen.“

VG Arnsberg, Urteil vom 16.05.2003, 12 K 2590/02, Juris Rn. 26.

Die hier vorgelegte Begründung zum Bürgerbegehren „Mobile Vernunft“ enthält keine Darstellung der Inhalte und Motive der Rats- bzw. Ausschussbeschlüsse, gegen die das Bürgerbegehren gerichtet ist (siehe dazu oben unter D. III.). Das Bürgerbegehren greift zwei Themenfelder, nämlich Einschränkungen des MIV auf den Radialen und Unterbrechungen des Graben- und des Alleinrings für den MIV auf und will diese z.T. unter Abänderung des Entscheidungsprogramms des Rates bzw. Mobilitätsausschusses verhindern bzw. rückgängig machen, erläutert aber weder, aufgrund welcher Sachlage und Motivation die betroffenen Maßnahmen vom Mobilitätsausschuss und Rat beschlossen wurden, noch, welche Auswirkungen dies für die städtische Verkehrsplanung und das verfolgte Gesamtkonzept hätte. Damit werden maßgebliche Hintergründe und Auswirkungen der Fragestellung nicht erläutert. Es fehlt an einer vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass den Initiatoren auf den Unterschriftenlisten wenig Platz zur Verfügung steht und die Begründung daher zwangsläufig kurz ausfallen muss,

dazu *Held/Winkel/Wansleben*, Kommunalverfassungsrecht, § 26 Ziff. 4,

genügt die Begründung des vorliegenden Bürgerbegehrens unseres Erachtens – gerade mit Blick auf die enthaltenen, weitgefassten Fragestellungen – nicht in hinreichendem Maße ihrer Aufklärungs- und Informationsfunktion.

a) Wie oben erläutert, richtet sich die Forderung 2 gegen Unterbrechungen des Grabenringes und damit gegen zentrale Bestandteile eines komplexen Entscheidungsprogrammes, das vom Mobilitätsausschuss beschlossen wurde. Insoweit bedürfte es für eine hinreichende Begründung mindestens eines kurzen Hinweises auf die Inhalte und Motive der Grundsatzentscheidung vom 26.10.2023 zur neuen Verkehrslenkung in der Innenstadt. Der Unterzeichner muss mindestens wissen, dass er, wenn er seine Unterschrift für den Verzicht auf weitere Unterbrechungen des Grabenringes leistet, damit gegen den Beschluss des Mobilitätsausschusses abstimmt und ein zentraler Bestandteil des beschlossenen Mobilitätskonzeptes einschließlich der

neuen Verkehrslenkung bei einem Erfolg des Bürgerentscheids nicht umgesetzt wird. Das hätte, da es sich bei dem Beschluss vom 26.10.2023 zum Mobilitätskonzept um einen „Grundsatzbeschluss“ handelte, weitreichende Folgen. Denn wenn aus dem damals beschlossenen, im Vorfeld durch viele Untersuchungen, Beschlüsse, Bürgerbeteiligungen und Erarbeitungsschritte aufgestellten Mobilitätskonzept, das alle Verkehrsteilnehmer und Nutzungsinteressen behandelt, ein (zentraler) Teil, nämlich der zur Lenkung des Autoverkehrs in der Innenstadt, durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid „herausgeschnitten“ würde, bliebe ein in sich nicht mehr schlüssiges Rumpfkonzert bestehen. Dieses müsste neu konzipiert werden und nach Einschätzung der Verwaltung wesentliche Änderungen erfahren, um wieder als umfassende Handlungsleitlinie für Verkehrsplanung und Verkehrsführung dienen zu können. So müssten beispielsweise auch alle parallel und nachfolgend beschlossenen Maßnahmen und Planungen zugunsten des Radverkehrs neu konzipiert werden, da ohne die Unterbrechungen am Grabenring dieser nicht verkehrsberuhigt würde und damit nicht seine geplante Funktion als Radverteilerling und Fahrradstraße übernehmen könnte. Diese Informationen könnten natürlich nicht ausführlich in die Begründung des Bürgerbegehrens einfließen, es müsste aber mindestens erkennbar sein, dass die Forderung 2 sich überhaupt gegen das Konzept der Lenkungspunkte als zentralen Bestandteil des beschlossenen Mobilitätskonzeptes und der beschlossenen neuen Verkehrslenkung in der Innenstadt richtet und dessen Umsetzung verhindern soll.

b) Zusätzlich wäre zur Forderung 1 mindestens ein kurzer Hinweis darauf erforderlich gewesen, dass der Rat auf der Basis einer Machbarkeitsstudie eine konkrete Trassenführung und die Einleitung einer Vorplanung für die Regiotram beschlossen hat, die nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid nicht umgesetzt werden könnte. Dem durchschnittlichen Bürger erschließt sich allein aus der Lektüre des Bürgerbegehrens nicht im Ansatz, welche Maßnahmen von der Forderung 1 erfasst würden und dass ein Erfolg des Bürgerentscheids insbesondere die Fortsetzung des bereits beschlossenen und begonnenen Planungsprozesses für die vorgesehene Trasse der Regiotram – und damit nach Einschätzung der Verwaltung das Projekt Regiotram insgesamt - torpedieren würde. Allein die Erwähnung des ÖPNV in der Begründung zur Forderung 1 erfüllt diese Informationsfunktion nicht. In einer vom Busverkehr geprägten Stadt wie Aachen denkt der Leser möglicherweise an eine Einschränkung der MIV-Spuren zugunsten von Busspuren. Dass sich die Forderung 1 aber inhaltlich auch gegen das Regiotram-Projekt und die dazu

bereits gefassten Ratsbeschlüsse richtet und die dafür bereits verbindlich beschlossene Planungsphase bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids nicht fortgesetzt werden könnte, erschließt sich dem potentiellen Unterzeichner des Bürgerbegehrens nicht.

Insoweit können die Initiatoren auch nicht einwenden, dass ihnen selbst diese Folge des Begehrens nicht bekannt gewesen sei und die Begründungsanforderungen überspannt würden. Die Initiatoren sind von der Verwaltung in den Vorgesprächen auf diese Auswirkungen mehrfach hingewiesen und konkret befragt worden, ob es ihnen (auch) um eine Verhinderung der Einschränkung von Fahrspuren zugunsten der Regiotram gehe. Dies haben sie bejaht. Insoweit war ihnen bewusst, dass die Forderung 1 Auswirkungen auf ein vom Rat beschlossenes komplexes Planungsvorhaben hat. Dies hätte für eine umfassende und sachangemessene Informationen der Bürger in der Begründung zumindest kurz erwähnt werden müssen.

c) Auch mit Blick auf die mit der Forderung 3 verlangte Rückgängigmachung der in einem aufwendigen Verkehrsversuch getesteten und vom Mobilitätsausschuss verbindlich beschlossenen Sperrung von Templergraben und Annuntiatenbach müsste wenigstens kurz erläutert werden, was der Mobilitätsausschuss beschlossen hat und welche Erkenntnisse und Motivation der entsprechenden Beschlussfassung zugrunde lagen bzw. was die Folgen einer Aufhebung der Sperrungen wären. In der Vorlage zum Beschluss des Mobilitätsausschusses über die dauerhafte Einrichtung der Sperrungen werden ausführlich die Erkenntnisse und Ableitungen aus dem mehrmonatigen Reallabor und den dabei durchgeführten Verkehrszählungen, Öffentlichkeitsbefragungen und Beteiligungsverfahren beschrieben. Es wird die Einbindung der Maßnahmen in das Konzept zur neuen Verkehrslenkung in der Innenstadt dargestellt und u.a. festgestellt, dass mit der Sperrung im Bereich des RWTH-Campus ein städtebaulich hochwertiger Aufenthalts- und Veranstaltungsraum entstanden ist. Die Wirkung der Sperrung am Templergraben wird für die Innenstadterschließung positiv bewertet. Das Element der Netzunterbrechung wird insgesamt positiv beurteilt, da der Kfz-Durchgangsverkehr umgeleitet und insgesamt reduziert werden konnte. Es werden Potentiale für eine Aufwertung der Innenstadt gesehen, insbesondere wird auch darauf hingewiesen, dass die Netzunterbrechung am Templergraben zentraler Bestandteil einer Ertüchtigung des Grabenrings als Radverteilterring des Rad-Vor-rang-Netzes sei. Mit Wiederinbetriebnahme der Brücke Turmstraße sollen sich nach

Einschätzung der Vorlage die verlängerten Wegestrecken für Kfz reduzieren. All dies sind wichtige Fakten, auf deren Basis sich der Mobilitätsausschuss für die dauerhafte Sperrung entschieden hat (vgl. zu alledem Vorlage FB 61/0683/WP18 zur Sitzung des Mobilitätsausschusses vom 31.08.2023). Zudem ist zu berücksichtigen, dass Sperrungen an Templergraben und Annuntiatenbach zentrale Bestandteile des nachfolgend beschlossenen Mobilitätskonzepts bzw. des Konzepts zur neuen Lenkung des Autoverkehrs in der Innenstadt darstellen, so dass bei deren Aufhebung das Lenkungskonzept nicht mehr umsetzbar wäre. Diese Erkenntnisse und die Erwägungen des Ausschusses aus dem Verkehrsversuch müssen den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens wenigstens zusammengefasst zur Kenntnis gegeben werden, damit sie eine abgewogene Entscheidung über die geforderte Rückgängigmachung der vom Mobilitätsausschuss beschlossenen Sperrungen treffen können.

Insoweit werden die Anforderungen an die Begründung auch nicht überspannt. Auch wenn die Sperrungen Templergraben und Annuntiatenbach zahlreichen Verkehrsteilnehmern aus der Örtlichkeit bekannt sein dürften und in der Presse diskutiert wurden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass jeder abstimmungsberechtigte Bürger über die konkrete Beschlussfassung des Mobilitätsausschusses zur dauerhaften Errichtung der Netzunterbrechungen und die zugrunde liegende Motivation sowie über die Einbindung dieser Maßnahmen in das nachfolgend beschlossene Mobilitätskonzept bzw. das Konzept zur neuen Verkehrslenkung informiert ist.

d) Schließlich wäre es nach unserer Auffassung für eine hinreichende Begründung der Forderungen 2 und 3 erforderlich gewesen, den Inhalt des Mobilitätskonzepts „Innenstadtmobilität für morgen“ und der daraus resultierenden neuen Lenkung des Autoverkehrs in der Innenstadt wenigstens stichwortartig zu umreißen. Das Mobilitätskonzept bezieht sich auf sämtliche Nutzungsanforderungen an den öffentlichen Straßenraum und verfolgt zusammengefasst in Bezug auf alle Verkehrsarten und Verkehrsteilnehmer das Ziel, die Erreichbarkeit der Innenstadt sicherzustellen, die Innenstadt aufzuwerten sowie gute und sichere Räume für alle Verkehrsteilnehmer zu schaffen (vgl. Vorlage FB 61/0778/WP18, S. 3). Die Begründung des Bürgerbegehrens zu den Forderungen 2 und 3 nimmt auf dieses Mobilitätskonzept ausdrücklich Bezug. Der potentielle Unterzeichner des Bürgerbegehrens kann aber anhand der Begründung in keiner Weise beurteilen, welchen Inhalt das Mobilitätskonzept insgesamt hat worum es mindestens

bei den konkret in der Begründung erwähnten Maßnahmen (Punkt 4 – bzw. korrekt: Punkt 2.4 – des Konzeptes) geht, bzw. welche Auswirkungen es auf das Gesamtkonzept hätte, wenn diese Inhalte durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid „herausgeschnitten“ würden. Die Initiatoren haben in Besprechungen mit der Verwaltung dargelegt, dass sich ihr Bürgerbegehren gegen die gesamte Nr. 4 des Mobilitätskonzeptes richte (gemeint ist wohl Punkt 2.4 der Vorlage). Punkt 2.4 der Vorlage definiert folgende Ziele:

2.4 Autoverkehr stadtverträglich gestalten

- Die Leistungsfähigkeit des Alleenrings für den Mehrverkehr muss sichergestellt sein.
- Schleichverkehre innerhalb der Erschließungsbereiche müssen unterbunden werden.
- Die neuen Lenkungspunkte müssen so umgesetzt werden, dass sie auch befolgt werden.
- Es werden Ausnahmeregelungen für verschiedene Berufsgruppen gewünscht (z.B. Lieferverkehre und Pflegedienste).
- Die Änderungen müssen sehr gut und mit Vorlauf kommuniziert werden.
- Das Parkraumangebot muss ausreichend gestaltet sein. Dazu sollen auch private Parkhäuser für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht und das Parkleitsystem überarbeitet werden.

Diese Ziele (die von den Initiatoren des Bürgerbegehrens vermutlich auch nicht vollständig abgelehnt werden), auf die die Begründung zu den Forderungen 2 und 3 ausdrücklich Bezug nimmt, müssten dem Unterzeichner mindestens ganz kurz zusammengefasst erläutert werden, auch in ihrem Zusammenspiel mit den anderen „Säulen“ des Mobilitätskonzeptes zu anderen Verkehrsteilnehmern/Verkehrsarten und mit der Konzeption zur neuen Lenkung des Autoverkehrs in der Innenstadt, da das Konzept auf eine vollständige Umsetzung ausgerichtet ist und ein Gesamtkonzept bildet.

Das VG Gießen hat insoweit sogar die Auffassung vertreten, dass *jegliche* Bezugnahme auf Dokumente und Informationen außerhalb des Bürgerbegehrens eine unzulässige Form Begründung darstelle. Eine Bezugnahme auf Ausführungen, die nicht auf der Unterschriftenliste selbst enthalten sind, sei rechtlich unzulässig.

VG Gießen, Urteil vom 26.09.2008, 8 K 1365/08.GI, Rn. 36, juris.

Diese Auffassung ist u.E. zu streng; jedenfalls ist aber bei Bezugnahmen auf externe Dokumente/Informationen erforderlich, dass deren Inhalt (ganz kurz und ggf. stichpunktartig) wiedergegeben wird. Anderenfalls gewährleistet die Begründung keine hinreichende Grundlage für eine sachangemessene Überzeugungsbildung der Abstimmungsberechtigten.

Die entsprechenden Mindestinformationen wären für die Initiatoren des Bürgerbegehrens auch unproblematisch verfügbar gewesen, zumal die Verwaltung sie gem. § 26 Abs. 2 Satz 4 GO bei der Durchführung des Bürgerbegehrens unterstützt hat und sie mit Blick auf die Fristberechnung nach § 26 Abs. 3 GO NRW und Bestimmtheitsfragen auf entgegenstehende Beschlusslagen des Rates und des Mobilitätsausschusses konkret hingewiesen hat.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Begründung des Bürgerbegehrens „Mobile Vernunft“ den gesetzlichen Anforderungen des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO in Bezug auf alle drei Forderungen nicht genügt, weil die Begründung eine den Wählerwillen verfälschende Unrichtigkeit enthält, Unklarheiten der Fragestellung z.T. noch verschärft und zudem nur unzureichend über Aspekte informiert, die für die Entscheidungsbildung der Abstimmungsberechtigten wesentlich sind, insbesondere die Beschlüsse des Rates und Mobilitätsausschusses nicht benennt und erläutert, auf deren Beseitigung bzw. Änderung des Bürgerbegehrens abzielt (Beschlusslagen zum Mobilitätskonzept/zur neuen Verkehrslenkung in der Innenstadt, zur Regiotram und zur dauerhaften Sperrung von Templergraben und Annuntiatenbach) sowie das Mobilitätskonzept „Innenstadtmobilität für morgen“ nicht ansatzweise erläutert.

VII. Ausschlussgründe

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über die in § 26 Abs. 5 Nr. 1 - 5 GO NRW genannten Sachthemen. Insoweit ist für das Bürgerbegehren „Mobile Vernunft“ zu prüfen, ob es gem. § 26 Abs. 5 Nr. 4 GO NRW unzulässig ist.

Nach diesem Ausschlussgrund ist ein Bürgerbegehren unzulässig über Angelegenheiten, die im Rahmen (u. a.) eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden sind. Der Begriff

„Angelegenheiten“ ist dabei nach gefestigter Rechtsprechung des OVG Münster nicht einengend dahin zu verstehen, dass diese nur den jeweiligen Entscheidungsinhalt des Planfeststellungsbeschlusses als solchen umfassen, also etwa die Feststellung des Plans oder den Erlass von Auflagen. Vielmehr ist der Begriff „Angelegenheiten“ weit zu verstehen. Der Ausschlussbestand zielt in einem umfassenden Sinne auf Sachentscheidungen, die auf ein planungs- oder zulassungsbedürftiges Vorhaben gerichtet sind. Dass es - im Gegensatz zu § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW, der konkrete bauplanungsrechtliche Entscheidungen aufzählt - nicht nur um Entscheidungen geht, die in den dort genannten Verfahren ergehen (Planfeststellungsverfahren, förmliche Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, näher bezeichnete Zulassungsverfahren), leitet die Rechtsprechung daraus ab, dass nicht nur Angelegenheiten ausgeschlossen sind, die „in“ den genannten Verfahren zu entscheiden sind, sondern die „im Rahmen“ der genannten Verfahren zu entscheiden sind. Es soll daher lediglich ein Rahmenbezug zwischen der Bürgerbegehrensentscheidung und der (potentiellen) Planfeststellungsentscheidung erforderlich sein. Sinn und Zweck der Vorschrift legen nach Auffassung des OVG Münster eine solche weite Auslegung nahe: Die in § 26 Abs. 5 Nr. 4 GO NRW genannten Verfahren behandeln regelmäßig die verwaltungsrechtliche Zulässigkeit komplexer Vorhaben mit bedeutenden Auswirkungen auf die Allgemeinheit und Einzelne, aber auch mit erheblicher Bedeutung für den Vorhabenträger. Die solche Vorhaben betreffenden Angelegenheiten eignen sich nicht für ein notwendigerweise auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung angelegtes Bürgerbegehren, in dem systembedingt eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte nicht stattfinden kann, sondern nur plakativ einige vorhabenbezogene Gesichtspunkte herausgegriffen werden können.

OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2927/18 –, Rn. 116 - 118, juris unter Verweis auf OVG Münster, Beschluss vom 16.06.2020 - 15 A 4343/19 -, Rn. 8 ff., juris.

Vorliegend betrifft die Forderung 1 – das Unterlassen von Maßnahmen, die die „Leistungsfähigkeit“ der Radialen für den MIV beschränken – mittelbar ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben, da die Forderung sich, wie oben dargelegt, gegen den Ratsbeschluss zur Planung der Regiotram im Verlauf der Krefelder Straße und der Jülicher Straße richtet und die Realisierung der Regiotram in Frage stellt. Wenn man davon ausgeht, dass der Regelungszweck des § 26

Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW darin liegt, Einwirkung auf ein Planfeststellungsverfahren zu verhindern, wäre das Bürgerbegehren mit dieser Zielrichtung ausgeschlossen.

Allerdings nimmt das Bürgerbegehren nicht unmittelbar Einfluss auf die Planfeststellung, sondern nur mittelbar darüber, dass es die Rahmenbedingungen der Planung so beeinflusst, dass die in der Machbarkeitsstudie entwickelte und vom Rat beschlossene Trasse ausgeschlossen ist. Das OVG Münster hat bislang offen gelassen, ob von dem Regelungszweck des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW auch Bürgerbegehren erfasst sind, die nur mittelbar darauf abzielen, ein planfeststellungspflichtiges Vorhaben abzuwehren.

OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2927/18 –, Rn. 116 - 118, juris.

Das OVG hatte aber in einer früheren Entscheidung immerhin (konkret in Bezug auf eine Straßenbahn) entschieden, dass ein Bürgerbegehren, soweit es auf eine „Freihaltung“ einer Straße von Hochbahnsteigen und damit auf einen unveränderten Erhalt der vorhandenen Betriebsanlagen ziele, gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW verstoße. Es komme angesichts des umfassend zu verstehenden Ausschlussgrundes nicht darauf an, ob ein bestimmtes planfeststellungsbedürftiges Vorhaben durch das Bürgerbegehren angestoßen oder verhindert werden solle. Auch die Entscheidung, ein solches Verfahren nicht oder nicht für ein bestimmtes Vorhaben einzuleiten, betreffe eine Angelegenheit, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden sei. Im Übrigen dürfte ein Bürgerbegehren nach Auffassung des OVG auch nicht darauf gerichtet sein, ein Planfeststellungsverfahren bezüglich einer Stadtbahnhaltestellen und damit eine bauliche Veränderung einer Straße insgesamt zu verhindern. Wenn mit dem Bürgerbegehren eine bestimmte (Bau-)Ausführung von vornherein ausgeschlossen und damit dem fachplanungsrechtlichen Abwägungsvorgang bereits im Ansatzpunkt entzogen werden solle, widerspreche dies dem Sinn und Zweck der Vorschrift des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW. Gleiches gelte, wenn eine bestimmte, nur im Planfeststellungsverfahren zu verwirklichende Angelegenheit verhindert oder zumindest eine bestimmte Gestaltung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens ausgeschlossen werden solle. Auch die diesbezügliche Entscheidung erfordere eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte, die im Rahmen eines Bürgerbegehrens nicht stattfinden kann.

OVG Münster, Beschluss vom 16.06.2020 – 15 A 4343/19 –, Rn. 17, 18, 21, juris.

Diese Ausführungen sprechen dafür, dass § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW auch im vorliegenden Fall greift, da es den Initiatoren des Bürgerbegehrens ebenfalls darum geht, eine bestimmte Gestaltung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens auszuschließen (nämlich die Führung der Regiotram über die Krefelder Straße und die Jülicher Straße unter Inanspruchnahme eines Teils der MIV-Spuren). Der Unterschied zum zitierten Fall des OVG liegt allerdings darin, dass das Bürgerbegehren dort nach seiner Fragestellung konkret und unmittelbar gegen die Errichtung der planfeststellungsbedürftigen Anlage („Verhinderung von Hochbahnsteigen“) gerichtet war und dass das Planfeststellungsverfahren dort – jedenfalls im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung – schon eingeleitet war. Ob diese Aspekte aber für die Entscheidung des OVG zugunsten des weiten Verständnisses des Ausschlussgrundes maßgeblich waren, ist zweifelhaft.

Fest steht auch im vorliegenden Fall, dass die Neuplanung einer Straßenbahn eine komplexe Thematik darstellt, über deren „Ob“ und „Wie“ nicht angemessen nach einem Ja-Nein-Schema entschieden werden kann. Es sind zahllose Interessen zu berücksichtigen, die in einen Ausgleich zu bringen sind. Das Interesse am Erhalt des Straßenraums für den Autoverkehr/MIV bildet nur einen kleinen Ausschnitt der Belange, die im Planfeststellungsverfahren bei der Rechtfertigung des Vorhabens, des gewählten Trassenverlaufs und der konkreten baulichen Umsetzung abzuwägen sind. Das Planfeststellungsverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst, eine Gewichtung der betroffenen Belange unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte ermöglicht und erst als Ergebnis der umfassenden Abwägung eine abschließende Entscheidung getroffen wird, die Rechtsfolgen für die Betroffenen herbeiführt. Die Offenheit, Multipolarität und Funktionsfähigkeit dieses spezifischen Verfahrens würde massiv beeinträchtigt, wenn ein Bürgerbegehren allein im Interesse einer Personengruppe (Autofahrer) oder eines berührten Interesses (motorisierter Individualverkehr) über eine nach Ja-Nein-Schema zu beantwortende Frage die Entscheidung - ohne Berücksichtigungsfähigkeit der anderen berührten Belange von Betroffenen und Vorhabensträgern - determinieren könnte.

Aus diesem Grund spricht nach hiesiger Auffassung viel dafür, dass der Forderung 1 auch der Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW entgegensteht und das Bürgerbegehren insoweit auch aus diesem Grund unzulässig ist.

VIII. Ergebnis und Rechtsfolge

Im Ergebnis ist das Bürgerbegehren aus mehreren Gründen unzulässig. Angesichts der Vielzahl der vorstehend dargelegten Zulässigkeitsmängel bleibt zu prüfen, ob Teile des Bürgerbegehrens (einzelne Forderungen) für zulässig erklärt werden können. Diese Frage stellt sich auch deshalb, weil am Ende des Textes des Bürgerbegehrens eine Erklärung abgedruckt ist, nach der die Unterschrift für die verbliebenen Teile gelten soll, wenn Teile des Begehrens unzulässig sind.

Ob eine derartige „salvatorische Klausel“ im Bereich von Bürgerbegehren überhaupt zulässig ist und es erlaubt, über eine festgestellte Teilunzulässigkeit hinwegzusehen, ist umstritten. Im Regelfall wird davon ausgegangen, dass durch die Verbindung mehrerer Fragen in einem Bürgerbegehren ein unauflöslicher Konnex zwischen den einzelnen Anliegen geschaffen wird, der bei Teilunzulässigkeit einer geltungserhaltenden Streichung einzelner Fragen entgegensteht.

BeckOK KommunalR NRW/*Peters*, GO NRW § 26 Rn. 20, skeptisch zur Zulässigkeit salvatorischer Klauseln in Bürgerbegehren auch VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.03.2024 – 15 K 1844/22, Rn. 73, 74, juris.

Die Zulässigkeit und Wirkung „salvatorischer Klauseln“ kann letztlich aber dahinstehen, wenn ohnehin für alle Teile des Bürgerbegehrens Zulässigkeitsmängel vorliegen.

Wie oben gezeigt, ist das Bürgerbegehren mit Blick auf die Forderung 1 aus diversen Gründen unzulässig, da schon die Fragestellung zu unbestimmt ist und die Forderung nicht auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet ist. Zudem ist die Begründung zur Forderung 1 mangelhaft, da sie weitere Unklarheiten hinsichtlich der von der Forderung 1 erfassten Maßnahmen schafft und insbesondere gar nicht auf die Existenz sowie die Inhalte und Motive des Ratsbeschlusses

zur Regiotram eingeht, in dessen Regelungsprogramm das Bürgerbegehren eingreift. Schließlich ist die Forderung 1 auf einen Gegenstand gerichtet, der nach § 26 Abs. 5 Nr. 4 GO NRW vom Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens ausgenommen ist.

Zur Forderung 2 sind ebenfalls mehrere Unzulässigkeitsgründe festgestellt worden. Auch hier ist die Fragestellung zu unbestimmt und die Forderung nicht auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet. Zudem ist die (für die Forderungen 2 und 3 zusammengefasste) Begründung unzureichend, da sie nicht ansatzweise auf die Inhalte und Motive der Ausschussbeschlüsse eingeht, die durch das Bürgerbegehren abgeändert/kassiert werden sollen und das Mobilitätskonzept/Verkehrslenkungskonzept in keiner Weise erläutert.

Dieser Mangel betrifft wegen der Zusammenfassung der Begründungen zu den Forderungen 2 und 3 auch die Forderung 3. Auch insoweit wäre mindestens eine kurze Erläuterung zu den mit der Forderung 3 inhaltlich angegriffenen Beschlüssen des Mobilitätsausschusses und zu dem Mobilitätskonzept/Verkehrslenkungskonzept erforderlich gewesen.

Zusätzlich hat die unzulässige Zusammenfassung der Forderungen 2 und 3 mit der Forderung 1 und der daraus resultierende Verstoß gegen das Koppelungsverbot zur Folge, dass das gesamte Bürgerbegehren mit allen darin zusammengefassten Themen unzulässig ist. Denn die Verknüpfung als solche ist mit dem Erfordernis der Einheitlichkeit der Fragestellung nicht zu vereinbaren. Das VG Gelsenkirchen hat dazu entschieden:

„Dies [die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt] gilt zunächst in Bezug auf die Feststellung des Verstoßes gegen das Koppelungsverbot, das hier zu einem uneinheitlichen Fragegegenstand des Bürgerbegehrens und der daraus resultierenden Unzulässigkeit führt. Der Verstoß gegen das Erfordernis der Einheitlichkeit der Fragestellung wegen unzulässiger Verknüpfung mehrerer Sachmaterien als Anliegen **erfasst das Bürgerbegehren in seiner Gesamtheit.**“

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.03.2024 – 15 K 1844/22 –, Rn. 100, juris, Hervorhebung nur hier.

Im Vorprüfungsverfahren gilt kein anderer Maßstab für die Zulässigkeitsprüfung als bei der abschließenden Entscheidung über die Zulässigkeit, da hier alle Zulässigkeitsvoraussetzungen

mit Ausnahme des Unterschriftenquorums (abschließend) geprüft werden (§ 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW). Es besteht daher keine Veranlassung, einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot hier anders zu beurteilen als bei der abschließenden Zulässigkeitsentscheidung.

Da demnach alle drei Elemente des Bürgerbegehrens „Mobile Vernunft“ Zulässigkeitsmängel aufweisen, bleibt kein „Teilausschnitt“, der sämtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen genügt und isoliert aufrechterhalten bleiben könnte.

Daher ist das gesamte Bürgerbegehren unzulässig. Der Rat der Stadt Aachen hat die Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens festzustellen

Münster, 19.06.2024



Dr. Antje Wittmann
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Bürgerbegehren „Mobile Vernunft“

Die Unterzeichnenden beantragen, den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Aachen folgende Fragenstellung zum Bürgerentscheid zu stellen:

Die Stadt Aachen soll folgende 3 verkehrspolitische Ziele umsetzen!

Unsere Forderungen:

1. Die derzeitige Leistungsfähigkeit der Radialen (Ein- und Ausfallstraßen), Roermonder-, Krefelder-, Jülicher-, Lütticher-, Eupener-, Vaalser-, Monschauer- und Trierer Straße, bis zu ihrem jeweiligen Ende, für den MIV (motorisierten Individualverkehr) erhalten.
2. Keine zusätzlichen als die bisher umgesetzten und beschlossenen Unterbrechungen des Graben- und Alleenringes und keine Schleifenlösungen
3. Unverzögliche Öffnung von Templergaben und Annuntiatenbach

Begründung:

Zu 1: Die Radialen, welche sich in der Straßenbaulastträgerschaft der Stadt Aachen befinden, sind für eine schnelle und zielorientierte Erreichbarkeit der Innenstadt von zentraler Bedeutung. Eine Einschränkung der Spuren des MIV, sei es durch Wegnahme einer Spur (bei 4 Spuren) oder durch Verengung zugunsten des Radverkehrs oder des ÖPNV würde zu erheblichen Staus führen

Zu 2+3: Durch weitere Unterbrechungen des Graben- und Alleenringes bzw. durch Schleifenlösungen (Punkt 4 des Konzepts „Innenstadt morgen Ziele für die Mobilität“) kommt es in den angrenzenden Straßen zu mehr Verkehrsaufkommen mit längeren Fahrzeiten und -strecken mit der Folge einer erhöhten CO2-Belastung. Darüber hinaus entstehen unzumutbare Belastungen für Handwerker, Unternehmen mit Filialbetrieb, Lieferdienste, Pflegedienste und sonstige Dienstleistungserbringer. Ergebnis könnte sein, dass die Erbringung von Dienstleistungen abgelehnt wird oder nur gegen Aufpreis erfolgt.

Kostenschätzung der Verwaltung der Stadt Aachen nach § 26 Abs. 2, S 5, GO NW
Die Umsetzungen der Forderungen 1 und 3 haben keine nennenswerten Auswirkungen. Die Forderung 2 hat zur Folge, dass das vom Mobilitätsausschuss beschlossene Projekt des Radverteilers Grabenring nicht mit dem Instrument der Fahrradstraße, sondern durch begleitende baulich geprägte Infrastrukturelemente realisiert werden muss. Diese verursachen überschlägig Kosten in Höhe von 1.817.000 €

Vertretungsberechtigte:

Hans-Dieter Schaffrath, Hubertusweg 14, 52078 Aachen
Stefan Demmer, Wirichsbongardstraße 1, 52062 Aachen
Beate Lennartz, An der alten Tuchfabrik 98, 52078 Aachen

Telefon: 0241-4799054

Die Vertretungsberechtigten werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese rein redaktioneller und nicht inhaltlicher Natur sind sowie das Bürgerbegehren bis zum Tag vor der Abstimmungsbekanntmachung gemeinschaftlich zurückzunehmen. Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbliebenen Teile.

BÜRGERVEREIN  **mobile vernunft e.v.**
GEMEINSAM FÜR EIN MOBILES AACHEN

Unterschriftenliste (unterschriftsberechtigt sind alle wahlberechtigten Deutschen und EU-Bürgerinnen und -Bürger ab 16 Jahren mit Wohnsitz in Aachen)

Name, Vorname	geb. am	Straße, Hausnummer	PLZ	Aachen	Datum	Unterschrift	Bitte freihalten
			520				
			520				
			520				
			520				
			520				

Damit Ihre Stimme zählt, muss eine Unterschriftenzeile vollständig ausgefüllt sein! Bitte verwenden Sie keine Unterführungszeichen (") bei gleichen Inhalten wie in der Zeile über Ihrem Eintrag.

Bitte senden Sie die Liste an **Mobile Vernunft c/o DEMMER Haus der Geschenke Postfach 10 06 13, 52006 Aachen** oder geben Sie die Liste auf der www.mobile-vernunft.com genannten Sammelstellen ab.