

WOLTER HOPPENBERG

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
gegründet 1924

Rechtsgutachten

zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

„Endbericht Masterplan Mobilität“

in Coesfeld

von

Susanne Tyczewski

Rechtsanwältin

Fachanwältin für Verwaltungsrecht

und

Laura Herzog

Rechtsanwältin

1425/23 ST

I. Gutachtenauftrag

Die Vorschrift des § 26 Gemeindeordnung NRW (GO) regelt u.a. das Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren. Die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Rat ist zwingende Voraussetzung für die Durchführung des Bürgerentscheids. Die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens kann wiederum vorab beantragt werden. Dies ermöglicht es, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vor Sammlung des erforderlichen Unterschriftenquorums verbindlich durch den Rat klären zu lassen.

Die drei Initiatoren des Bürgerbegehrens, [REDACTED], im Folgenden: Vertretungsberechtigte, haben mit Schreiben vom 07.06.2023 einen Antrag auf Vorabprüfung der Zulässigkeit gestellt, der Gegenstand dieses Gutachtens ist.

II. Sachverhalt

Die Stadt Coesfeld verfolgt seit längerem das Ziel, die örtliche verkehrliche Mobilität im Interesse des Erreichens der Klimaschutzziele und zur Förderung einer lebenswerten Stadtentwicklung neu zu gestalten. Hierzu hat sie einen Lenkungskreis installiert und verschiedene Unternehmen beauftragt, einen Masterplan Mobilität zu erstellen. Nach Diskussionen in den Gremien sowie Beteiligung und Information der Bevölkerung in offenen Formaten liegt nun der Entwurf eines Endberichts „Masterplan Mobilität A nach B - Coesfeld geht weiter“ vor, den die Stadt im März 2023 veröffentlicht und in einer Bürgerversammlung am 16.03.2023 vorgestellt hat.

Der Bericht enthält eine Bestandsanalyse, bestimmte übergeordnete Zielsetzungen und Maßnahmvorschläge.

Mit Schreiben vom 14.3.2023, der Stadt zugegangen am 15.3.2023, teilten die drei Initiatoren mit, dass sie beabsichtigten, ein Bürgerbegehren hinsichtlich des Mobilitätskonzeptes durchzuführen. Die Bürger baten darum, die Bürgerschaft anstelle des Rates über den Masterplan entscheiden zu lassen. Mit nachfolgendem E-Mail-Verkehr zwischen dem 15.3.2023 und dem 10.5.2023 wies die Stadt die Initiatoren auf das weitere Prozedere hin, leistete insoweit die erforderliche Hilfestellung und erteilte Hinweise bezüglich der formalen Anforderungen eines

Bürgerbegehrens. So teilte die Stadt mit E-Mail vom 22.3.2023 unter anderem mit, dass der Rat noch nicht über das Mobilitätskonzept beschlossen habe und sich die Bürgerinnen und Bürger in der aktuell noch laufenden Offenlage einbringen könnten. Die gewünschte Entscheidung durch die Bürgerschaft sei daher aktuell bereits möglich.

Am 30.3.2023 teilten die Initiatoren mit, dass sie an ihrer Absicht, ein Bürgerbegehren initiieren zu wollen, festhielten. Die beabsichtigte Frage des Bürgerbegehrens lautete zunächst:

„Soll das von der Verwaltung vorgestellte Mobilitätskonzept zur Behinderung und Beschränkung des Autoverkehrs in Coesfeld umgesetzt werden?“

Die Stadt wies in der Folgezeit insbesondere darauf hin, dass sie Zweifel an der Zulässigkeit der bislang formulierten Frage habe, empfahl deren Überarbeitung und teilte mit, dass geplant sei, in der nächsten turnusmäßigen Ratssitzung am 21.6.2023 über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden.

Am 15.5.2023 wiederholten die Initiatoren ausdrücklich ihren Antrag, die Bürger anstelle des Rates über den Endbericht „Masterplan Mobilität A nach B - Coesfeld geht weiter“ entscheiden zu lassen, und forderten die Stadt auf, eine Kostenschätzung abzugeben. Der Antrag enthielt nunmehr folgende Fragestellung:

„Soll der von der Bürgermeisterin vorgelegte Endbericht als Masterplan für die Mobilität in Coesfeld dienen?“

Die Vertretungsberechtigten bezogen sich dabei auf die Ratsvorlage 101/2023, die auf www.buergerinfo.coesfeld.de veröffentlicht wurde und aus der der am 21.6.2023 geplante Beschluss des Rates hervorgehe. Zudem enthielt das Schreiben eine Begründung und die Angabe der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens. Weiterhin baten die Unterzeichner, in der Ratssitzung vom 21.6.2023 lediglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden und eine Entscheidung des Rates bezüglich des Mobilitätskonzeptes „Masterplan Mobilität A nach B - Coesfeld geht weiter“ zu verschieben.

Unter dem 01.06.2023 übermittelte die Verwaltung den Initiatoren die Kostenschätzung, erläuterte die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten eines Vorabprüfungsverfahrens und einer vollständigen Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, bei der auch schon

das volle Unterschriftenquorum der Bürgerschaft Entscheidungsgegenstand ist, und empfahl abschließend das Vorabprüfungsverfahren.

Mit Datum vom 5.6.2023 wurde die Beschlussvorlage 101/2023 um die Beschlussvorlage 101/2023-1 durch eine Kostenschätzung und die Anlagen zum Masterplan Mobilität ergänzt. Im Übrigen entspricht die Beschlussvorlage 101/2023-1 der Beschlussvorlage 101/2023. In der Vorlage werden eingegangenen Stellungnahmen zum Masterplan abgewogen und für viele der Einzelmaßnahmen des Berichts Ergänzungen und/oder Modifikationen oder zeitliche Komponenten zur Entscheidung des Rates gestellt.

Mit Schreiben vom 07.06.2023, das anlässlich eines Gesprächs mit der Bürgermeisterin und der Verwaltung übergeben wurde, haben die Initiatoren nunmehr einen Antrag auf Vorabprüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gestellt. Die zur Entscheidung gestellte Frage lautet weiterhin:

„Soll der von der Bürgermeisterin vorgelegte Endbericht als Masterplan für die Mobilität in Coesfeld dienen?“.

Eine Begründung sowie die Kostenschätzung der Verwaltung wurden beigelegt, ebenso die Unterschriften der Initiatoren sowie mehr als die erforderlichen 25 weitere Unterschriften von Coesfelder Bürgerinnen und Bürgern.

III. Rechtliche Würdigung

Bei einem Vorabprüfungsverfahren nach § 26 Abs. 2 Satz 7 GO erklärt der Rat der Stadt das Begehren für zulässig, wenn mit Ausnahme des Unterschriftenquorums des § 26 Abs. 4 GO NRW alle Voraussetzungen für die Zulässigkeit erfüllt sind. Insofern steht der Stadt kein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum zu. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen wird im Folgenden geprüft.

1. Mitteilung an die Verwaltung

Die Absicht, das Bürgerbegehren durchzuführen, haben die Vertretungsberechtigten der Stadt gem. § 26 Abs. 2 Satz 3 GO in Textform durch Schreiben vom 07.06.2023 mitgeteilt.

2. Voraussetzungen des Vorabprüfungsverfahrens

Die formalen Voraussetzungen, die § 26 Abs. 2 Satz 8 GO an die Zulässigkeit des Vorabprüfungsverfahrens stellt, sind erfüllt. Der Antrag enthält eine zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung, die Kostenschätzung sowie Unterschriften der Vertretungsberechtigten und mindestens 25 weiterer Bürger. Nach Auskunft der Stadt sind die eingereichten Unterschriften gültig. Damit ist das erforderliche Quorum erreicht. Nicht eindeutig gesetzlich geregelt ist, ob es ausreicht, dass die Unterstützerunterschriften für den Vorabprüfungsantrag auf den schon für das eigentliche Bürgerbegehren vorgesehenen Unterschriftenlisten enthalten sein müssen, oder ob es einer separaten ausdrücklich auf die Einleitung des Vorprüfungsverfahrens bezogenen Sammlung von Unterstützungsunterschriften bedarf. Ausweislich des Wortlauts des § 26 Abs. 2 S. 7 GO wollte der Gesetzgeber das Mindestmaß an Unterstützungen „für den Antrag“ und damit wohl speziell für die Einleitung des Vorprüfungsverfahrens dokumentieren (vgl. LT-Drs. 17/2994, S. 82). Sowohl dieser Umstand als auch die Regelung des § 26 Abs. 4 S. 4 GO, wonach die Unterschriften auf das Unterstützerquorum für das Bürgerbegehren anzurechnen sind, lässt darauf schließen, dass der Nachweis des Einleitungsquorums nach § 26 Abs. 2 S. 8 GO über gesonderte, ausdrücklich auf die Einleitung des Vorabprüfungsverfahrens bezogenen Unterschriftensammlung zu erbringen ist (vgl. BeckOK KommunalR NRW/Peters, GO NRW § 26 Rn. 16c.2).

Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Die Unterstützungsunterschriften zur Einleitung des Vorprüfungsverfahrens befinden sich auf gesonderten Unterschriftenlisten und enthalten gem. § 25 Abs. 4 GO den Antrag auf Vorprüfung.

Weiterhin enthält der Antrag auch die erforderliche Erklärung zur Transparenzpflicht gem. § 26 a GO.

3. Ausschlussgründe

Ausschlussgründe gem. § 26 Abs. 5 GO bestehen nicht. Das Bürgerbegehren hat einen tauglichen Gegenstand.

4. Zulässige Fragestellung

Die Fragestellung muss auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein und mit Ja oder Nein beantwortet werden können, § 26 Abs. 1 Satz 1, Abs. 7 Satz 1 GO. Dabei ist die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens von entscheidender Bedeutung, denn die Fragestellung ist Grundlage der Entscheidung des einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren sowie im Rahmen eines etwaigen späteren Bürgerentscheids, der die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 21.06.2013 – 15 B 697/13 – juris Rn. 6). Nach den Vorgaben der Rechtsprechung muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen. Die Beurteilung der Bestimmtheit ist aus Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, billig und gerecht denkenden Empfängers zu beurteilen (vgl. zu diesen Anforderungen OVG NRW, Beschl. v. 21.06.2013 – 15 B 697/13 – juris Rn. 6 ff.). Letztlich muss die Frage so formuliert sein, dass sie von jedem durchschnittlichen Bürger ohne nähere Nachforschung eindeutig verstanden und beantwortet werden kann.

Gemessen an diesen Anforderungen liegt hier keine zulässige Fragestellung vor. Die Fragestellung zielt schon nicht auf eine Sachentscheidung (dazu a). Zudem ist sie auch nicht so formuliert, dass sie von jedem durchschnittlichen Bürger ohne Rückgriff auf andere Unterlagen oder die Begründung des Begehrens eindeutig verstanden und beantwortet werden kann (dazu b). Außerdem ist die Fragestellung auch deswegen unzulässig, weil mit einer Ja-Beantwortung das Bürgerbegehren nicht unterstützt, sondern abgelehnt werden würde (dazu c).

a) Ausrichtung auf konkrete Sachentscheidung

Aus § 26 Abs. 1 Satz 1 GO ergibt sich, dass ein Bürgerbegehren auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein muss. Der angestrebte Bürgerentscheid muss die abschließende Entscheidung über eine Angelegenheit der Gemeinde anstelle des Rates selbst treffen. Das Bürgerbegehren darf sich nicht lediglich darauf beschränken, dem Rat generelle Vorgaben für eine von ihm noch zu treffende Entscheidung zu machen, oder bloß auf das Verfahren zielen, in dem die spätere Entscheidung getroffen werden soll (vgl. OVG NRW, Urteile vom 13. Juni 2017 - 15 A 1561/15 -, juris, Rn. 85, und vom 19. Februar 2008 - 15 A 2961/07-, juris, Rn. 37

ff.; VG Münster, Beschluss vom 09.09.2022 – 1 L 519/22 –, juris; Dietlein/Peters, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GO NRW, Rn. 44 ff. (20. Edition, Stand: 1. Juni 2022)). Den Vorgaben des § 26 Abs. 1 GO entspricht und genügt ein Bürgerbegehren auch dann nicht, wenn mit der Beantwortung der gestellten Frage lediglich ein zur Erreichung des Ziels erforderlicher, aber nicht ausreichender Schritt getan wird und ein „Schwebezustand“ eintritt (vgl. OVG NRW, Beschluss v. 27.2.2009 – 15 A 3224/08 –, juris, Rn. 5, 6; VG Köln, Urteil v. 18.9.2008 - 4 K 1670/08, Rn. 27). Das Bürgerbegehren muss stattdessen auf eine vollzugsbedürftige und vollzugsfähige Entscheidung der Aktivbürgerschaft zielen. Deswegen eröffnet das Bürgerbegehren nicht die dem Rat aufgrund seiner Allzuständigkeit für Selbstverwaltungsangelegenheiten nach § 41 Abs. 1 S. 1 GO NRW offenstehende Möglichkeit, ohne eine Entscheidung in der Sache lediglich allgemeine Ziele und Absichten zu formulieren (vgl. OVG NRW, Urteil v. 23.4.2002 – 15 A 5594/00 –, juris; BeckOK KommunalR NRW/Peters § 26 Rn. 44).

Insofern ist zwischen initiiierenden und kassatorischen Bürgerbegehren zu unterscheiden. Ein kassatorisches Bürgerbegehren richtet sich gegen eine vom Rat getroffene Regelung mit dem Ziel, diesen aufzuheben oder durch eine andere konkrete Regelung zu ersetzen. Deswegen muss die Fragestellung eines solchen Begehrens immer darauf abzielen, einen bereits getroffenen konkreten und eine Sachentscheidung enthaltenden Ratsbeschluss zu beseitigen und ggf. durch eine andere Maßnahme zu ersetzen. Dass dies eine Sachentscheidung ist, ist in der Regel nicht problematisch.

Ein initiiierendes Bürgerbegehren steht dagegen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit einem Ratsbeschluss, sondern bearbeitet ein noch unbestelltes Feld und stößt damit gemeindliche Aktivitäten an (vgl. OVG NRW, Urteil v. 28.1.2003 -15 A 203/02, -juris, Rn. 5).

Vorliegend handelt es sich nicht um ein kassatorisches Bürgerbegehren, da es noch keine Entscheidung des Rates gibt, deren Aufhebung begehrt werden könnte. Die Fragestellung ist auch nicht so formuliert, dass sie Bezug auf den noch zu treffenden Beschluss nimmt.

Das Bürgerbegehren stößt jedoch auch keine gemeindlichen Aktivitäten auf einem noch unbestellten Feld an, sondern zielt darauf, eine Entscheidung der Bürger in Bezug auf den Masterplan Mobilität in der Sache zu initiieren, ohne dass der Rat zuvor einen eigenen Beschluss trifft. Selbst wenn es mit diesem Inhalt noch der Kategorie der initiiierenden Bürgerbegehren

zuzuordnen wäre, ist die Fragestellung jedoch nicht auf eine vollziehbare Sachentscheidung gerichtet, wie es erforderlich wäre. Das Ziel der Fragestellung

„Soll der von der Bürgermeisterin vorgelegte Endbericht als Masterplan für die Mobilität in Coesfeld dienen?“

kann nach seinem Wortlaut nur so verstanden werden, dass dem Rat vorgegeben werden soll, den Endbericht zum Masterplan Mobilität nicht zu beschließen. Damit erfüllt die Frage aber nicht die Anforderungen an eine eigene Sachentscheidung. Denn mit der Entscheidung der Bürger, dass ein existierender Endbericht nicht als Grundlage für den Masterplan Mobilität dienen soll, wäre lediglich darüber entschieden dass jedenfalls der gemeinte Endbericht nicht den Status eines Masterplans erhalten soll. Weder wäre der Rat nach einem entsprechenden Bürgerentscheid gehindert, den Masterplan Mobilität auf andere Weise als in der Form dieses vorgelegten Endberichts zu beschließen, noch hätten die Bürger damit andere inhaltliche Vorgaben für ein Mobilitätskonzept gemacht oder gar entschieden, es solle überhaupt kein Mobilitätskonzept geben. Eine Entscheidung der Bürger zu Lasten des Endberichts als Masterplan würde den Rat somit nicht darauf festlegen, in anderer Form oder mit einem anderen Inhalt über einen Masterplan Mobilität zu entscheiden.

Die Fragestellung dahin auszulegen, dass es den Initiatoren allein darauf ankommt, dass die Bürger anstelle des Rates über den konkreten oder überhaupt einen Masterplan entscheiden, sprengt den Wortlaut der Fragestellung, die sich eindeutig nur auf den „Endbericht der Bürgermeisterin“ bezieht. Hier ist allerdings schon nicht klar, was mit „dem Endbericht“ gemeint ist. Der ursprünglich von den Planungsbüros erarbeitete Endbericht ist durch die Beteiligungsformate, die Einwendungen und Stellungnahmen und die nun anstehende Abwägungsentscheidung ausweislich der Beschlussvorlage 101/2023 und 101/2023-1 inhaltlich modifiziert worden, also ein dynamisches Geschehen. Über welche Variante des Endberichts die Bürger entscheiden sollen, ist der Frage nicht zu entnehmen.

Auch bliebe bei dieser Auslegung ebenfalls offen, welche Bindungswirkung von dem Bürgerentscheid ausgehen sollte. Schon mit einer neuen Variante zur Abwägung oder einer Änderung des bisherigen Masterplans in Bezug auf bestimmte Maßnahmen wäre der Rat nicht mehr gehindert, nunmehr diesen neuen Plan zu beschließen. Denn als informelles Planungsinstrument ist der Masterplan im Wesentlichen als Konzept gedacht und zielt darauf, Ziele und

Absichten für die angestrebte Verkehrswende zu formulieren. Ein Blick auf die Ratsvorlage 101/2023-1 belegt, dass der Masterplan änderungsoffen ist und kein starres Konzept enthält, dessen Einzelbestandteile nicht auch getrennt oder in einer anderweitigen informellen Konzeptplanung beschlossen werden könnten. Aus der Beschlussvorlage geht nämlich hervor, dass der beabsichtigte Beschluss des Rates am 21.6.2023 auch derzeit nicht darauf angelegt ist, den Endbericht in seiner aktuellen Form als Grundlage zu beschließen. So sollen beispielsweise die Maßnahmensteckbriefe B1, C1, B6, B7 und E1 sowie der Entwurf zum Masterplan noch ergänzt bzw. geändert (vgl. 3.2, 8.1,9.2, 15.2, 11.2) und die Verwaltung mit der Prüfung zur Anordnung von Fußgängerüberwegen beauftragt werden (vgl. 4.3 f.). Auch soll im Rahmen einer externen Beauftragung zunächst die Machbarkeit der Maßnahme B3.2 geprüft und das Ergebnis den Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt (vgl. 5.1) und weitere Anregungen dem Aufgabenträger noch zur Prüfung und Bewertung vorgelegt werden (vgl. 10.8, 10.9, 10.10). Aus den Vorbemerkungen des Sachverhalts der Beschlussvorlage 101/2023-1 ergibt sich ebenfalls, dass noch keine abschließende Entscheidung getroffen werden soll und kann, da die Kosten noch nicht feststehen und lediglich grob geschätzt werden können. So heißt es dort beispielhaft zur nahmobilitätsfreundlichen Gestaltung von Knotenpunkten, dass *„in den Baukosten ein deutlicher Unterschied zwischen einer ampelgeregelten Kreuzung oder einem Kreisverkehr [besteht]. Welche Knotenpunktform aber zur Umsetzung kommt, kann erst im Rahmen einer Detailuntersuchung bestimmt werden“* (vgl. S. 13 d. Beschlussvorlage 101/2023-1). So sind auch der Umfang und die Ausgestaltung der Maßnahmen B7 (Planung und Bau des Fußverkehrsnetzes), C1 (Optimierung des Regionalverkehrs), F1 (Konzentration des motorisierten Individualverkehrs auf das Vorbehaltsnetz) und F2 (Verkehrsberuhigung in Wohngebieten) *„noch völlig unklar“* (vgl. S. 13 d. Beschlussvorlage 101/2023-1). Ferner bezieht sich der Beschlussvorschlag auf die *„vorausgehenden Beschlüsse“*. Erst nach Beschlussfassung dieser wird feststehen können, was genau Inhalt des Masterplans Mobilität sein wird. Erst dann hätte der Masterplan eine Fassung, die Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könnte.

Das Bürgerbegehren ist daher bereits mangels Ausrichtung auf eine konkrete, vollzugsfähige Sachentscheidung unzulässig.

b) Hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung

Nach den Vorgaben der Rechtsprechung muss die Fragestellung hinreichend bestimmt sein, (vgl. u. 3.) Die Bürger müssen allein aus der Fragestellung erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben. Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist deswegen unerlässlich, weil die Fragestellung Grundlage der Entscheidung des einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren sowie für oder gegen einen etwaigen späteren Bürgerentscheid ist, der die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat (so ausdrücklich OVG NRW, Beschl. v. 21.6.2013 – 15 B 697/13 – juris Rn. 6).

An diesen Maßstäben gemessen, fehlt es an einer inhaltlichen Bestimmtheit des konkreten Begehrens. Die Frage des Bürgerbegehrens

„Soll der von der Bürgermeisterin vorgelegte Endbericht als Masterplan für die Mobilität in Coesfeld dienen?“

ist aus Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers nicht auf Anhieb verständlich. Sie verweist auf den „Endbericht“, ohne diesen inhaltlich zu konkretisieren. Der Bürger kann ohne Kenntnis dieses Endberichts nicht wissen, wozu sich dieser konkret verhält. Durch den Zusatz „als Masterplan für die Mobilität in Coesfeld“ kann der Bürger zwar erkennen, dass das Bürgerbegehren die Mobilität in Coesfeld betrifft, es wird für den Bürger jedoch nicht ersichtlich, welche Mobilitätsmaßnahmen der Masterplan enthält und ob der Bericht im Ergebnis eine oder mehrere Mobilitätsmaßnahmen befürwortet oder nicht. In der Folge kann der Bürger auch nicht ersehen, welche konkreten Folgen seine Stimme für oder gegen das Bürgerbegehren haben würde. Außerdem ist der Endbericht, wie oben dargestellt, ein dynamisches Geschehen, das in bestimmten Fassungen vorgelegen hat und gegenwärtig durch die Ratsvorlage 101/2023-1 derzeitiger Fassung Gestalt erhält. Der Fragestellung fehlt es insofern an einer Konkretisierung, auf welchen Stand des Endberichts sie abhebt. Letztlich ist auch die Formulierung „von der Bürgermeisterin vorgelegter Endbericht“ schon für sich genommen zu unbestimmt. Nicht jeder Bürger kann daraus ohne Weiteres entnehmen, worum es sich handelt, was ein Endbericht ist, wem er vorgelegt wurde und welche Konsequenzen seine Ja- oder Neinstimme hätte. Der Leser der Frage kann zum Beispiel nicht wissen, ob mit einem Nein zur Fragestellung nur der Endbericht nicht als Masterplan dienen wird oder ob es überhaupt keinen Masterplan geben

wird. Ebenfalls kann er nicht wissen, welchen Inhalt der oder ein Masterplan hat und welchen Inhalt demgegenüber der Endbericht hat.

Die Frage wird auch nicht durch Heranziehung der Begründung, welche die Ziele des Endberichts zusammenfasst und auf einen Link zum Endbericht verweist, zulässig. Denn die Frage muss selbst hinreichend bestimmt sein, sodass sie auch bei isolierter Betrachtung keine Zweifel an ihrem Inhalt aufkommen lässt. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Funktion der Frage für einen etwaigen späteren Bürgerentscheid, der einen Ratsbeschluss gem. § 26 Abs. 1 S. 1, Abs. 8 S. 1 GO ersetzt, sowie aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, bedeutsam (vgl. OVG NRW, Beschluss v. 15.5.2014, 15 B 499/14; OVG NRW, Beschluss v. 21.6.2013, 15 B 697/13).

c) Ja Stimme führt zur Ablehnung des Bürgerbegehrens

Schließlich ist die Fragestellung auch unzulässig, weil sie nicht in der vom Gesetz vorgeschriebenen logischen Form gestellt ist.

Gemäß § 26 Abs. 7 S. 1 GO muss es sich bei der zur Entscheidung bringenden Frage, um eine mit Ja oder Nein zu beantwortbare Frage handeln. Hierbei ist auch von Bedeutung, wer das Ja und das Nein für sich in Anspruch nehmen darf. Denn gem. § 26 Abs. 7 S. 3 GO gilt bei Stimmengleichheit die Frage als mit Nein beantwortet. So hängt der Erfolg des Bürgerbegehrens unter Umständen von der richtigen Formulierung der zur Entscheidung gestellten Frage ab. Bei den Auswirkungen des Risikos der Stimmengleichheit und der Formulierung der Fragestellung ist zu berücksichtigen, dass sich der Gesetzgeber im Grundsatz für die repräsentative Demokratie und nur in Ausnahmefällen für die unmittelbare Demokratie entschieden hat. Das heißt, dass eine Frage, die sich gegen eine bestimmte kommunale Planung oder Entscheidung richtet, so zu fassen ist, dass die Befürworter des Begehrens mit Ja stimmen müssen. Die Frage ist also so zu fassen, dass eine dem Bürgerbegehren zustimmende Haltung durch ein „Ja“ zur Fragestellung zum Ausdruck gebracht wird (vgl. VG Minden, Urteil v. 27.3.2003 – 3 K 2415/04; Rehn, Cronauge, von Lennep, Knirsch, GO NRW, Band I, Januar 2022, § 26 Rn. 14, 74).

Dieser Anforderung wird die Fragestellung nicht gerecht. Bei Beantwortung der vorliegenden Frage *„Soll der von der Bürgermeisterin vorgelegte Endbericht als Masterplan für die Mobilität*

in Coesfeld dienen?“ mit Ja würde der Bürger zum Ausdruck bringen, dass er für den Endbericht als Masterplan, also für die kommunale Planung und gegen das Bürgerbegehren ist.

Somit ist insgesamt festzustellen, dass die zur Entscheidung zu bringende Frage nicht zulässig ist. Allein aus den Fragestellungen wird ein nicht mit dem Begehren und dem dahinterstehenden Endbericht vertrauter Bürger nicht in die Lage versetzt, die Frage zu verstehen und daher mit Ja oder Nein beantworten und die Reichweite seiner Beantwortung erkennen zu können. Zudem ist die Frage ist verkehrt herum gestellt, da ihre Beantwortung mit einem Ja das Bürgerbegehrens nicht unterstützt, und schließlich fehlt es der Frage an der Ausrichtung auf eine vollzugsfähige abschließende Entscheidung in der Sache.

5. Begründung der Frage

Das Begründungserfordernis dient dazu, die wesentlichen Gründe mitzuteilen, die die Initiatoren des Bürgerbegehrens zur Beantragung des Bürgerentscheids bewogen haben. Sie dient der Aufklärung potenzieller Unterzeichner und darf deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, irreführend oder unvollständig sein. Die Unterschriftsberechtigten sollen den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Es ist unerheblich, ob die Unterzeichner aufgrund anderweitiger Informationen, etwa durch Presseberichterstattung und öffentliche Diskussionen, über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren unterrichtet sind. Die Fragestellung und die Begründung müssen außerdem thematisch deckungsgleich sein (Grundsatz der Kongruenz von Fragestellung und Begründung) (vgl. BeckOK KommunalR NRW/Peters, GO NRW § 26 Rn. 21).

Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Bürgerbegehrens nicht. Die Begründung enthält zwar eine kurze Darstellung des Sachverhalts und erläutert die übergeordneten fünf Ziele des Masterplans. An der Erläuterung der geplanten Maßnahmen im Einzelnen sowie der Nennung der Gründe, aus denen die Initiatoren eine Entscheidung der Bürger an Stelle des Rates anstreben, fehlt es jedoch. Stattdessen verweist die Begründung auf eine Internetseite für nähere Informationen. Hierdurch lässt sich bei einem Bürgerbegehren das Begründungserfordernis nicht erfüllen.

Der Begründung lässt sich außerdem und vor allem nicht entnehmen, für welche Entscheidung die Initiatoren selbst sind und aus welchen Gründen sie welche Auffassung vertreten. Weder sind aus ihr die Motive für die Einleitung eines Bürgerbegehrens ersichtlich noch enthält sie die Argumente für oder gegen den Endbericht Masterplan oder das Begehren selbst. In der Folge ist den Bürgern eine Abwägung der Vor- und Nachteile nicht möglich. Damit ist die Begründung unvollständig.

IV. Zusammenfassung und weiteres Vorgehen

Das Bürgerbegehren ist nicht zulässig. Weder die Fragestellung noch ihre Begründung entsprechend den rechtlichen Anforderungen.

Der Rat hat im vorliegenden Fall festzustellen, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist. Zuvor ist den Vertretungsberechtigten gem. § 26 Abs. 6 Satz 6 GO in der Ratssitzung Gelegenheit zu geben, die Anträge zu erläutern. Allgemeine Ausführungen zum Verfahrensablauf oder sonstigen politische Stellungnahmen der Vertretungsberechtigten sind in diesem Rahmen nicht zulässig. Eine Nachbesserungsmöglichkeit für das zur Entscheidung gestellte Begehren im laufenden Vorprüfungsverfahren steht den Initiatoren nicht zu (BeckOK KommunalR NRW/Peters GO NRW § 26 Rn. 16h.3), d.h., die Vertretungsberechtigten können nicht z.B. in der Ratssitzung noch Ergänzungen oder Änderungen ihrer Anträge vornehmen.

Nach dem Ratsbeschluss erhalten die Vertretungsberechtigten einen mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Bescheid der Gemeinde, in dem die Unzulässigkeit des Begehrens rechtswirksam auch ihnen gegenüber festgestellt wird. Die Initiatoren können bei Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens Klage erheben oder das Begehren nachbessern bzw. ändern und ein neues Vorprüfungsverfahren einleiten.

Entscheidet der Rat der Stadt Coesfeld in seiner Sitzung am 21.06.2023 inhaltlich selbst durch Annahme der Ratsvorlage über das Ob und den Umfang der Annahme des Masterplans, hat sich das Bürgerbegehren erledigt. In den feststellenden Bescheid sind dann sowohl die Unzulässigkeit als auch die Erledigung als Begründung aufzunehmen.

Eine Klage ist nicht mehr möglich. Die Vertretungsberechtigten können stattdessen auf ein kassatorisches Bürgerbegehren übergehen, mit dem sie die Beseitigung des getroffenen Ratsbeschlusses anstreben können. Hierbei haben sie die Frist gem. § 26 Abs. 3 GO NRW zu wahren.

Münster, den 15.06.2023

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'S. Tyczewski', with a long horizontal stroke extending to the right.

Susanne Tyczewski
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'L. Herzog', written in a cursive style.

Laura Herzog
Rechtsanwältin