

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Rainard Menke
Dr. Andrea Vetter
Dr. Winfried Porsch
Dr. Tina Bergmann
Dr. Bernd Schieferdecker
Dr. Moritz Lange
Dr. Matthias Hangst

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen
Dr. Frank Hölscher
Dr. Markus Deutsch
Dr. Barbara Stamm
Dr. Christian Stelter
Dr. Clemens Hagebölling

Rechtsgutachten

zum Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart

erstellt im Auftrag der Landeshauptstadt Stuttgart

durch Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB, Stuttgart

hier:

Rechtsanwälte
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Dr. Winfried Porsch und
Dr. Matthias Hangst

Stand: 30. November 2018

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage	8
1. „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“	8
a) Unterschriftenlisten	8
b) Initiative „Radentscheid Stuttgart“	11
2. Gutachtauftrag	12
II. Gegenstand des Bürgerbegehrens	13
1. Auslegungsgrundsätze	13
2. Auslegung: Fragestellung über 11 verkehrspolitische Ziele	14
III. Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens im Überblick	15
1. Kein kassatorisches Bürgerbegehren.....	15
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen, deren Vorliegen erst nach Einreichung beurteilt werden kann	15
a) schriftlich.....	15
b) Quorum: 20.000 Unterschriften.....	15
3. Unproblematisch erfüllte Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	15
a) Kein Bürgerbegehren in den letzten drei Jahren.....	15
b) Mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Fragestellung	16
c) Keine Ausschlussgründe nach § 21 Abs. 2 Nr. 2 bis 6 GemO	16
4. Näher zu prüfende Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	16
IV. Hinreichende Bestimmtheit: „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“?	17
1. Anforderungen an die Bestimmtheit der Fragestellung	17
a) Empfängerhorizont: Unterzeichnende Bürger und Gemeinderat	17
b) Eindeutigkeit der Fragestellung	18
2. Einschränkung in der Fragestellung: „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“	20
a) Wortlaut	20

b)	Bürgerbegehrensfreundliche Auslegung.....	21
c)	Beschränkung des Antrags.....	21
d)	Unbestimmtheit der Einschränkung der Fragestellung ...	22
aa)	Mangelnde Bestimmtheit.....	22
bb)	Eigener Wirkungskreis.....	24
cc)	Zuständigkeit des Gemeinderats.....	25
dd)	Eigener Wirkungskreis: Straßenbaubehörde nach StrG BW, nicht nach FStrG	25
3.	Zwischenergebnis	27
V.	Hinreichende Bestimmtheit der 11 verkehrspolitischen Ziele?.	27
1.	Zulässigkeit der Koppelung der 11 verkehrspolitischen Ziele..	27
a)	Koppelungsverbot?	27
b)	Sachlicher Zusammenhang zwischen den 11 verkehrspolitischen Zielen	28
2.	Unbestimmtheit einiger der 11 verkehrspolitischen Ziele	29
a)	Ziel 1: Sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr.....	29
b)	Ziel 2: 15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr....	29
c)	Ziel 3: Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen	30
d)	Ziel 4: Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen.....	30
e)	Ziel 5: Mindestens 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr sicher gestalten.....	31
f)	Ziel 6: Radverkehrsinfrastruktur pflegen	32
g)	Ziel 7: Radabstellmöglichkeiten verbessern.....	32
h)	Ziel 8: Radangebot und Radattraktivität fördern	32
i)	Ziel 9: Stuttgart für den Fuß- und Radverkehr sensibilisieren	33
j)	Ziel 10: Monitoring und Fortschreibung der Radverkehrsplanung.....	33

k)	Ziel 11: Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung.....	34
3.	Zwischenergebnis	35
VI.	Die 11 Ziele als Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (§ 21 Abs. 3 Satz 1 GemO)?	35
1.	Zulässigkeitsvoraussetzung nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO..	35
2.	Eigener/übertragener Wirkungskreis der Stadt Stuttgart.....	35
a)	Eigener Wirkungskreis	35
b)	Übertragener Wirkungskreis: Stadt Stuttgart als Straßenverkehrsbehörde	36
c)	Eigener Wirkungskreis: Straßenbaubehörde nach StrG BW	36
d)	Abgrenzung von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht	36
e)	Eigener Wirkungskreis: kommunalpolitische Grundsatzentscheidungen	38
3.	Zuständigkeit des Gemeinderats der Stadt Stuttgart.....	38
a)	Organkompetenz des Gemeinderats	38
b)	Zuständigkeiten des Oberbürgermeisters nach der Hauptsatzung.....	40
4.	Einordnung der 11 verkehrspolitischen Zielen des Bürgerbegehrens	40
a)	Ziel 1: Sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr.....	40
b)	Ziel 2: 15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr....	41
c)	Ziel 3: Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen	42
d)	Ziel 4: Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen.....	43
e)	Ziel 5: Mindestens 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr sicher gestalten.....	44
f)	Ziel 6: Radverkehrsinfrastruktur pflegen	46

g)	Ziel 7: Radabstellmöglichkeiten verbessern.....	47
h)	Ziel 8: Radangebot und Radattraktivität fördern	47
i)	Ziel 9: Stuttgart für den Fuß- und Radverkehr sensibilisieren	48
j)	Ziel 10: Monitoring und Fortschreibung der Radverkehrsplanung.....	48
k)	Ziel 11: Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung.....	49
5.	Zwischenergebnis	49
VII.	11 verkehrspolitische Ziele als rechtmäßige Ziele?	50
1.	Prüfungsmaßstab	50
2.	Vereinbarkeit der straßenverkehrsrechtlichen Ziele mit der StVO?.....	50
a)	Konkrete Gefahr als Voraussetzung für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen	50
b)	Ziel 2: 15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr....	52
c)	Ziel 3: Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen	52
d)	Ziel 5 Sätze 3 und 4: Lichtsignalanlagen	53
3.	Objektive Unmöglichkeit der Zielerreichung	54
a)	Tatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Zielerreichung als Zulässigkeitsvoraussetzung	54
b)	Schaffung von sicheren Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr (Ziel 1).....	56
aa)	Planungsverfahren	56
bb)	Rechtliche Unmöglichkeit der Zielerreichung	57
cc)	Tatsächliche Unmöglichkeit der Zielerreichung	58
c)	Minimierung des Durchgangsverkehrs in 15 km Nebenstraßen pro Jahr (Ziel 2).....	59
d)	Anlegen von 33 km Hauptradrouten pro Jahr (Ziel 3).	59
e)	Bauliche Umgestaltung von 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr (Ziel 5)	60

f)	Radabstellmöglichkeiten innerhalb von drei Jahren verdreifachen (Ziel 7).....	60
4.	Geltungserhaltende Reduktion der Ziele?	61
5.	Zwischenergebnis	61
VIII.	Begründung des Bürgerbegehrens	62
1.	Prüfungsmaßstab	62
a)	Keine hohen Anforderungen	62
b)	Verbot einer falschen, unvollständigen oder irreführenden Begründung	63
2.	Begründung auf den Unterschriftenlisten	63
a)	Stichwortartige Begründung.....	63
b)	Keine falsche, unvollständige oder irreführende Begründung	64
3.	Zwischenergebnis	65
IX.	Kostendeckungsvorschlag	65
1.	Anforderungen	65
a)	Kostenschätzung	65
b)	Finanzierungsvorschlag	67
2.	Separate Kostenschätzung für jedes verkehrspolitische Ziel erforderlich?	67
3.	Höhe der Kostenschätzung nachvollziehbar?	69
a)	Auskünfte der Stadt Stuttgart zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags (§ 21 Abs. 3 Satz 5 GemO)	69
b)	Kostenschätzung in Höhe von 23 Mio. EUR pro Jahr nicht nachvollziehbar	70
4.	Zwischenergebnis	72
X.	Hilfsweise: Teilbarkeit des Bürgerbegehrens in zulässige und unzulässige verkehrspolitische Ziele?	72
1.	Kriterien für die teilweise Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens	72
2.	Teilweise Zulässigkeit kraft Ermächtigung der Unterzeichner?	74
3.	Keine Teilbarkeit der 11 verkehrspolitischen Ziele ohne separate Kostenschätzungen	74

4. Zwischenergebnis	75
XI. Zusammenfassung	76

I. Ausgangslage

1. „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“

a) Unterschriftenlisten

Die Initiative „Radentscheid Stuttgart“ sammelt seit Juni 2018 Unterschriften für das „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“.

Auf den Unterschriftenlisten ist folgender Text abgedruckt:

„Die Unterzeichnenden beantragen mit ihrer Unterschrift einen Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 3 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg zu folgender Fragestellung:

Sind Sie dafür, dass die Stadt Stuttgart die folgenden 11 verkehrspolitischen Ziele umsetzt, soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist?

1. **Sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr**
Die Stadt Stuttgart schafft an Straßen ihrer Baulast mit Geschwindigkeiten über 30 km/h Radverkehrsanlagen, die vom Fuß- und Kraftfahrzeugverkehr baulich getrennt sind. Dies setzt die Stadt jährlich an mindestens 15 km Straße um. Als Mindestmaße sind die in den für die Radverkehrsanlagen gültigen Regelwerken genannten Regelbreiten zuzüglich der jeweiligen Sicherheitstrennstreifen vorzusehen.
2. **15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr**
Die Stadt Stuttgart gestaltet jährlich mindestens 15 km Straßen im Nebenstraßennetz so um, dass diese für den Radverkehr attraktiver werden. Auf diesen Straßen minimiert die Stadt den Durchgangsverkehr, z.B. durch bauliche Maßnahmen. Straßen mit hohem Radverkehrsanteil werden bevorzugt umgestaltet.

3. Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen

Die Stadt Stuttgart legt von den im Verkehrsentwicklungskonzept 2030 vorgesehenen Hauptradrouten pro Jahr mindestens 33 km an. Die Entwurfsgeschwindigkeit beträgt 30 km/h.

4. Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen

Die Stadt Stuttgart behebt unverzüglich Mängel und Gefahrenstellen an Radinfrastruktur ihrer Baulast. Bei Unfällen mit Beteiligung von zu Fuß Gehenden oder Radfahrenden untersucht die Stadt, inwiefern die Infrastruktur den Unfall begünstigt hat. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse verbessert die Stadt die betroffene Infrastruktur unverzüglich durch bauliche Maßnahmen.

5. Mindestens 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr sicher gestalten

Die Stadt Stuttgart gestaltet mindestens 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr um. Dabei werden zu Fuß Gehende und Radfahrende durch bauliche Maßnahmen vor Abbiegeunfällen besser geschützt. An Lichtsignalanlagen richtet die Stadt einen zeitlichen und räumlichen Vorlauf für Radfahrende ein. Zu Fuß Gehende und Radfahrende können nach möglichst kurzer Wartezeit in einem Zug über eine Kreuzung fahren bzw. gehen. Soweit möglich sorgt die Stadt zusätzlich an Knotenpunkten, Einmündungen und Grundstückseinfahrten für freie Sichtachsen.

6. Radverkehrsinfrastruktur pflegen

Die Stadt Stuttgart befreit die Radverkehrsanlagen konsequent von Verschmutzungen, Schnee und Hindernissen. Die Hauptradrouten werden gleichberechtigt mit den Hauptachsen des Kraftfahrzeugverkehrs geräumt.

7. Radabstellmöglichkeiten verbessern

Die Stadt Stuttgart verdreifacht die Anzahl der Radabstellplätze zum Bezugsjahr 2018 ab Wirksamkeit des Bürgerentscheids innerhalb von 3 Jahren. Neue Radabstellplätze werden sowohl in Wohngebieten, an ÖPNV-Haltestellen und an den Zielorten des Radverkehrs installiert. Soweit möglich, bieten die Abstellanlagen, an denen Fahrräder in

der Regel über Nacht stehen, Schutz gegen Vandalismus und Fahrraddiebstahl.

8. Radangebot und Radattraktivität fördern

Die Stadt Stuttgart startet Kampagnen und Programme, um für mehr Fahrradfahren im Alltag zu werben. Die Stadt sorgt dafür, dass in jedem Stadtbezirk entleihbare E-Lastenräder bereitgestellt werden.

9. Stuttgart für den Fuß- und Radverkehr sensibilisieren

Die Bevölkerung wird von der Stadt Stuttgart über die Rechte und Pflichten aller Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer im gegenseitigen Umgang informiert. Ein Schwerpunkt liegt auf der Rücksichtnahme auf schwächere Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer.

10. Monitoring und Fortschreibung der Radverkehrsplanung

Ein jährlicher Bericht über den Umsetzungsstand der Maßnahmen wird von der Stadt Stuttgart erarbeitet und öffentlich vorgestellt. Das Radverkehrskonzept der Stadt wird weiterentwickelt, sodass eine langfristige und nachhaltige Verbesserung möglich ist.

11. Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung

Die Stadt Stuttgart schafft die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür, dass die vorliegenden Ziele bestmöglich umgesetzt werden können.

Begründung: Die Stadt Stuttgart unternimmt aus unserer Sicht zu wenig in Bezug auf Radverkehrssicherheit und -attraktivität. Durch unsere Ziele wollen wir Folgendes erreichen:

- bessere allgemeine Verkehrssicherheit
- Kinder, Seniorinnen und Senioren können ihr Ziel selbstständiger erreichen
- bessere Gesundheit durch regelmäßiges Radfahren
- weniger Konflikte zwischen zu Fuß Gehenden und Radfahrenden
- der Verkehrsraum kann effizienter genutzt werden
- innerstädtisch schnellere Fortbewegung von A nach B
- eine lebenswertere Stadt

Kostenschätzung: 23 Millionen Euro pro Jahr. Unsere Kostenschätzung wurde von der Stadt Stuttgart für nachvollziehbar und plausibel befunden.

Kostendeckungsvorschlag:

Erhöhung der aktuellen Mittel für den Ausbau der Fahrrad-Infrastruktur von derzeit 4,2 Millionen Euro pro Jahr durch eine jährliche Kreditermächtigung über 18,8 Millionen Euro.

Als **Vertrauenspersonen** werden benannt: [3 Personen mit Anschrift in Stuttgart]

Vollmacht

Die Vertrauenspersonen sind berechtigt, die Unterzeichnenden im Rahmen des Bürgerbegehrens zu vertreten. Sollten Teile des Begehrens rechtlich oder tatsächlich undurchführbar sein oder sich erledigen, so gelten die Unterschriften der Unterzeichnenden weiterhin für die verbleibenden Teile. Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in Stuttgart ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen.

Datenschutzerklärung [...].“

Unterhalb dieses Textes ist eine Tabelle abgedruckt, die handschriftlich ausgefüllt werden kann. Die Tabelle enthält die Spalten Name, Vorname, Geburtsdatum, Adresse und Hausnummer, PLZ, Ort, Datum der Unterschrift und Unterschrift.

b) Initiative „Radentscheid Stuttgart“

Unterhalb der Tabelle wird darum gebeten, die Unterschriftenlisten bis 07.11.2018 an den „Radentscheid Stuttgart“ zu senden oder an sie in einer der auf radentscheid-stuttgart.de genannten Sammelstellen abzugeben.

Der „Radentscheid Stuttgart“ bezeichnet sich selbst als „eine Initiative von engagierten Bürgerinnen und Bürgern aus Stuttgart und Umgebung“, die daran arbeite, „einen Bürgerentscheid für sicheres Fahrradfahren in der Mobilitätsstadt Stuttgart durchzusetzen“. Vorbilder für

den „Radentscheid Stuttgart“ seien z.B. die Initiativen „Volksentscheid Fahrrad“ in Berlin und „Radentscheid Bamberg“ (www.radentscheid-stuttgart.de/category/presse).

Nach den aktuellsten Zeitungsberichten (z.B. Stuttgarter Zeitung Nr. 275 vom 28.11.2018, S. 22: „Radentscheid Stuttgart auf der Zielgeraden“) hat die Initiative bereits 30.000 Unterschriften gesammelt. Es würden derzeit weiter Unterschriften gesammelt, weil nicht sicher sei, ob darunter 20.000 Unterschriften von Bürgern der Stadt Stuttgart über 16 Jahren seien. Die Unterschriftenlisten würden noch vor Weihnachten bei der Stadt Stuttgart eingereicht, damit der Bürgerentscheid am 26.05.2019 mit der Kommunal-, Regional- und Europawahl stattfinden könne.

2. Gutachtauftrag

Nach § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO entscheidet der Gemeinderat über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Sind die an das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens gestellten Anforderungen erfüllt, muss der Gemeinderat das Bürgerbegehren für zulässig erklären und das im KomWG geregelte Verfahren für die Durchführung des Bürgerentscheids einleiten. Bei dieser Entscheidung handelt es sich um die Beantwortung reiner Rechtsfragen, so dass dem Gemeinderat kein Ermessen zusteht (VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 63 m.w.N.).

Die Stadt Stuttgart hat uns gebeten, zu der Frage Stellung zu nehmen,

ob das „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ zulässig wäre, wenn es in Form der Unterschriftenlisten bei der Stadt Stuttgart eingereicht würde.

II. Gegenstand des Bürgerbegehrens

1. Auslegungsgrundsätze

Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann die Bürgerschaft im Wege des Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde beantragen, für die der Gemeinderat zuständig ist. Das Bürgerbegehren muss nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 1 GemO die zur Entscheidung bringende Frage enthalten. Der Text der zur Entscheidung zu bringenden Frage ist maßgeblich für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO.

Für die Bestimmung des Gegenstands eines Bürgerbegehrens ist nicht der Wortlaut der Fragestellung maßgeblich. Der Gegenstand eines Bürgerbegehrens ergibt sich vielmehr aus seiner Zielrichtung. Bei der Ermittlung der Zielrichtung kommt es in erster Linie darauf an, wie die Unterzeichner den Text verstehen müssen. Denn es muss sichergestellt sein, dass die Bürger bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Daneben ist auch das Verständnis des Gemeinderats als Adressat des Begehrens auf Durchführung eines Bürgerentscheids für die Auslegung relevant. Der VGH Mannheim verlangt insoweit eine Kongruenz der Auslegung nach dem Empfängerhorizont sowohl der unterzeichnenden Bürger als auch des Gemeinderats (st. Rspr.; z.B. VGH Mannheim, Beschl. v. 20.03.2009 – 1 S 419/09, juris Rn. 5; Beschl. v. 19.12.2016 – 1 S 1883/16, juris Rn. 27 jeweils m.w.N.).

Die hinreichend bestimmte Fragestellung muss sich jedenfalls grundsätzlich aus der Fragestellung einschließlich der Begründung selbst ergeben. Subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuternde Vorstellungen der Initiatoren oder Vertreter des Bürgerbegehrens sowie außerhalb des Bürgerbegehrens von ihnen zur Verfügung gestellte Informationen (z.B. Presseerklärungen, Internetseiten) sind für die Auslegung der Fragestellung ohne Belang (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 17; OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 22).

2. Auslegung: Fragestellung über 11 verkehrspolitische Ziele

Nach diesem Maßstab ist die mit dem „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ zur Entscheidung zu bringende Frage anhand der Fragestellung auf den Unterschriftenlisten und der dort angegebenen Begründung zu ermitteln:

Auf den Unterschriftenlisten ist die „Fragestellung“ (so der Einleitungssatz auf den Unterschriftenlisten) in blauer Farbe, mit größerer Schriftgröße und in Fettdruck hervorgehoben: „Sind Sie dafür, dass die Stadt Stuttgart die folgenden 11 verkehrspolitischen Ziele umsetzt, soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist?“.

Mit den „11 verkehrspolitischen Zielen“ sind die anschließend, verteilt auf drei Spalten abgedruckten Ziffern 1. bis 11. gemeint. Diese bestehen jeweils aus einer – fett gedruckten – Überschrift und einem anschließenden Text. Auch die Begründung mit ihren sieben Aufzählungspunkten (abgedruckt in der rechten Spalte) nimmt durch die Formulierung „unsere Ziele“ auf die „11 verkehrspolitischen Ziele“ Bezug.

Gegenstand des Bürgerbegehrens ist damit die Frage der Umsetzung der 11 verkehrspolitischen Ziele, die auf den Unterschriftenlisten abgedruckt sind. Jedes der Ziele enthält an die Stadt Stuttgart adressierte Umsetzungspflichten, z.B. die Pflicht, jährlich an mindestens 15 km Straßen in ihrer Bauart mit Geschwindigkeiten über 30 km/h Radverkehrsanlagen zu schaffen, die vom Fuß- und Kraftfahrzeugverkehr baulich getrennt sind (Ziel 1).

Die Umsetzungspflicht und damit die Fragestellung als solche steht unter der ausdrücklichen Einschränkung, „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“.

III. Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens im Überblick

1. Kein kassatorisches Bürgerbegehren

Da sich das Bürgerbegehren nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet (kein sog. kassatorisches Bürgerbegehren), ist die 3-Monats-Frist des § 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 GemO für die Einreichung des Bürgerbegehrens nicht einzuhalten.

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen, deren Vorliegen erst nach Einreichung beurteilt werden kann

a) schriftlich

Das Bürgerbegehren muss nach § 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 GemO schriftlich eingereicht werden. Diese Anforderung wird erfüllt, wenn die Unterschriftenlisten mit ausgefüllten Unterschriftenzeilen bei der Stadt Stuttgart eingehen.

b) Quorum: 20.000 Unterschriften

Ebenfalls erst nach Einreichung kann beurteilt werden, ob das Bürgerbegehren das nach § 21 Abs. 3 Satz 6 GemO erforderliche Quorum an Unterstützungsunterschriften erreicht. Danach muss das Bürgerbegehren von 20.000 Bürgern der Stadt Stuttgart unterzeichnet sein.

3. Unproblematisch erfüllte Zulässigkeitsvoraussetzungen

a) Kein Bürgerbegehren in den letzten drei Jahren

Das Bürgerbegehren hat keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die nach § 21 Abs. 3 Satz 2 GemO innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. In Stadt Stuttgart wurde in den letzten drei Jahren weder im Allgemeinen noch im Besonderen über die vom „Radentscheid Stuttgart“ verfolgten verkehrspolitischen Ziele ein Bürgerentscheid durchgeführt.

b) Mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Fragestellung

Das Bürgerbegehren muss eine Fragestellung enthalten, die sich mit „ja“ oder „nein“ beantworten lässt (VGH Mannheim, Beschl. v. 08.03.2001 – 1 S 531/01, juris Rn. 6; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 68; Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 9 Rn. 70).

Das ist hier der Fall. Die Fragestellung als solche (blau abgedruckt auf den Unterschriftenlisten) lässt sich mit „ja“ oder mit „nein“ beantworten: Wer mit „nein“ stimmt, stimmt der Umsetzung zumindest eines der 11 verkehrspolitischen Ziele nicht zu. Wer mit „ja“ stimmt, stimmt der Umsetzung aller 11 verkehrspolitischer Ziele zu. Diese Zustimmung steht aber unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des zweiten Halbsatzes der Fragestellung.

c) Keine Ausschlussgründe nach § 21 Abs. 2 Nr. 2 bis 6 GemO

Das Bürgerbegehren hat keine nach § 21 Abs. 2 Nr. 2 bis 6 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit zum Gegenstand.

Auf den Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO (Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen) gehen wir bei der Prüfung des § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO (Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist) ein. (dazu unten VI.).

4. Näher zu prüfende Zulässigkeitsvoraussetzungen

Näherer Prüfung bedürfen die folgenden Zulässigkeitsvoraussetzungen:

- Ist die Fragestellung trotz der Einschränkung „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“ hinreichend bestimmt? (dazu IV.).

- Sind die 11 verkehrspolitischen Ziele, auf die sich die Fragestellung bezieht, hinreichend bestimmt? (dazu V.).
- Beziehen sich die 11 verkehrspolitischen Ziele jeweils auf eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Stadt Stuttgart, für die der Gemeinderat zuständig ist (§ 21 Abs. 3 Satz 1 GemO)? (dazu VI.).
- Ist das Bürgerbegehren auf ein rechtmäßiges Ziel gerichtet? (dazu VII.).
- Entspricht die Begründung des Bürgerbegehrens den Anforderungen von § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 2 GemO? (dazu VIII.).
- Erfüllt der Kostendeckungsvorschlag die Anforderungen des § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO? (dazu IX.).

IV. Hinreichende Bestimmtheit: „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“?

1. Anforderungen an die Bestimmtheit der Fragestellung

a) Empfängerhorizont: Unterzeichnende Bürger und Gemeinderat

Wird ein Bürgerbegehren zugelassen, treffen die Bürger im Wege des Bürgerentscheids unmittelbar die Entscheidung anstelle des an sich zuständigen Gemeinderats. Hat ein Bürgerentscheid Erfolg, indem nach § 21 Abs. 7 Satz 1 GemO die Mehrheit der gültigen Stimmen mit „ja“ stimmt und diese Mehrheit mindestens 20% der Stimmberechtigten beträgt, hat der Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann nach § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

Aufgrund dieser Rechtsfolgen ist die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens von grundlegender Bedeutung. Die nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zur Entscheidung zu bringende,

mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Frage muss sich aus dem Bürgerbegehren unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lassen (zuletzt VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 14).

Es kommt in erster Linie darauf an, wie die Unterzeichner des Bürgerbegehrens den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass sie bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben (VG Karlsruhe, Beschl. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 32; VG Sigmaringen, Beschl. v. 14.02.2017 – 2 K 178/17, juris Rn. 35; Beschl. v. 08.05.2018 – 9 K 2491/18, juris Rn. 41; Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 73 m.w.N.).

Daneben ist auch das Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens auf Durchführung eines Bürgerentscheids für die Auslegung relevant (VGH Mannheim, Beschl. v. 19.12.2016 – 1 S 1883/16, juris Rn. 27 m.w.N.; zur Auslegung bereits oben II. 1.). Die Gemeindevertretung ist nur berechtigt, sprachliche und formale Unstimmigkeiten in der Antragsformulierung zu beseitigen, nicht aber die Fragestellung inhaltlich zu ändern (Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 73 m.w.N.; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 772).

b) Eindeutigkeit der Fragestellung

Es ist nur der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste (VGH München, Beschl. v. 25.06.2012 – 4 CE 12.1224, juris Rn. 27; VG Karlsruhe, Beschl. v. 19.10.2012 – 5 K 1969/12, juris Rn. 42). Da bei den Bürgern im Allgemeinen keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse vorausgesetzt werden können, dürfen an die Formulierung und die äußere Form eines Bürgerbegehrens jedoch keine

übertriebenen formalen Anforderungen gestellt werden (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 14 m.w.N.).

Die Fragestellung ist nicht mehr hinreichend bestimmt, wenn sie keine konkrete Sachentscheidung betrifft, sondern sich auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt. Es muss ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Die Fragestellung muss daher in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen (OVG Münster, Beschl. v. 15.05.2014 – 15 B 499/14, juris Rn. 10; OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.09.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 22; VG Karlsruhe, Beschl. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 32).

Ein Bürgerentscheid dient auch nicht dazu, unverbindliche Meinungsumfragen zur Ermittlung des Bürgerwillens zu kommunalpolitischen Fragestellungen abzuhalten oder eine „politische Signalwirkung“ herbeizuführen. Auch eine resolutionsartige Meinungskundgabe kann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 76 mit Verweis auf VGH München, Beschl. v. 22.03.1999 – 4 ZB 98.1352, NVwZ-RR 1999, 599 f.; OVG Münster, Urt. v. 23.04.2002 – 15 A 5594/08, NVwZ-RR 2002, 766 f.). Ein Bürgerbegehren darf nicht nur darauf gerichtet sein, dem Gemeinderat generelle Vorgaben für eine von ihm noch zu treffende Entscheidung zu machen (zuletzt z.B. OVG Münster, Urt. v. 13.06.2017 – 15 A 1561/15, juris Rn. 85 f. m.w.N.). Dagegen können auch Grundsatzentscheidungen Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, wenn zur Umsetzung des Bürgerentscheids nicht nur der Vollzug durch den Bürgermeister erforderlich ist, sondern die durch einen Bürgerentscheid ge-

troffenen Grundsatzentscheidungen durch Detailregelungen des Gemeinderats ausgefüllt werden müssen (so zur Bauleitplanung VGH Mannheim, Beschl. v. 27.06.2011 – 1 S 1509/11, juris Rn. 26 ff.; VGH München, Urt. v. 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 24; OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 23: Mindestmaß an Konkretetheit erforderlich).

2. **Einschränkung in der Fragestellung: „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“**

a) **Wortlaut**

Die Fragestellung auf den Unterschriftenlisten des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ enthält im zweiten Halbsatz die Einschränkung „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“.

Nach dem Wortlaut wird ein Bürgerentscheid über die 11 verkehrspolitischen Ziele nur beantragt, soweit sie diese Voraussetzungen erfüllen. Nur insoweit soll darüber abzustimmen sein, ob sie von der Stadt Stuttgart umzusetzen sind. Bildhaft ausgedrückt bedeutet das: Die Fragestellung des Bürgerbegehrens beschränkt sich von vornherein auf die 11 verkehrspolitischen Ziele, soweit sie den Filter Wirkungskreis/Zuständigkeit des Gemeinderats durchlaufen haben.

Eindeutig ist, dass diese Einschränkung gelten soll. Sowohl aus dem Empfängerhorizont der Unterzeichner als auch des Gemeinderats bleibt nach dem Wortlaut jedoch unklar, wie die Kriterien des zweiten Halbsatzes zu verstehen sind. Es ist nicht eindeutig bestimmt, inwieweit die 11 verkehrspolitischen Ziele „in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen“ bzw. inwieweit der „Gemeinderat zuständig ist“. Die nicht aus sich heraus bestimmte Fragestellung bedarf der Auslegung.

b) Bürgerbegehrensfreundliche Auslegung

Nach verbreiteter Rechtsprechung und Literatur sind Bürgerbegehren „wohlwollend“ auszulegen. Von den Initiatoren und Unterstützern eines Bürgerbegehrens dürften bei der Formulierung der Fragestellung keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse verlangt werden (z.B. VGH München, Beschl. v. 25.06.2012 – 4 CE 12.1224, juris Rn. 27; OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – ME 204/08, juris Rn. 22; VG Karlsruhe, Beschl. v. 19.10.2012 – 5 K 1969/12, juris Rn. 42; Schoch, NVwZ 2014, 1473, 1479; Dziallas/Jäger, KommJur 2016, 6, 9 jeweils m.w.N.; offenlassend, ob Bürgerbegehren stets „bürgerbegehrensfreundlich“ auszulegen sind, VG Stuttgart, Ur. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 60).

c) Beschränkung des Antrags

Der objektive Erklärungsinhalt des zweiten Halbsatzes der Fragestellung ist so zu verstehen, dass er auf § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO Bezug nimmt. Danach kann sich ein Bürgerbegehren nur auf „eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist“, beziehen.

Die Formulierung auf den Unterschriftenlisten weicht davon insoweit ab, als sie auf den „Wirkungskreis *des Gemeinderats*“ verweist und nicht auf den „Wirkungskreis *der Gemeinde*“ (so der Wortlaut von § 21 Abs. 1, 3 Satz 1 GemO). Nach dem Maßstab einer „wohlwollenden“ bzw. „bürgerbegehrensfreundlichen“ Auslegung ist aus dem Empfängerhorizont sowohl der unterzeichnenden Bürger als auch des Gemeinderats dennoch hinreichend erkennbar, dass die Formulierung dahingehend zu verstehen ist, dass die Fragestellung sich bezieht auf die Ziele,

„soweit sie in den Wirkungskreis der Gemeinde fallen und der Gemeinderat zuständig ist“.

Dagegen ist auch bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung der zweite Halbsatz der Fragestellung nicht nur als Hinweis darauf zu verstehen, dass Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und Angelegenheiten, für die der Gemeinderat unzuständig ist, kraft Gesetzes (§ 21 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 GemO) nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Sowohl aus dem Empfängerhorizont der unterzeichnenden Bürger als auch des Gemeinderats bezieht sich die Fragestellung nicht umfassend auf die verkehrspolitischen Ziele. Die Frage ist dahingehend beschränkt, dass sie die 11 verkehrspolitischen Ziele nur insoweit umfasst, als diese in den Wirkungskreis der Gemeinde fallen und der Gemeinderat zuständig ist.

Das bedeutet für die Bestimmtheit der Fragestellung: Es muss anhand der Unterschriftenlisten für den unterzeichnenden Bürger ebenso wie für den Gemeinderat hinreichend eindeutig sein, inwieweit die 11 verkehrspolitischen Ziele vom Bürgerbegehren erfasst und inwieweit sie ausgenommen sein sollen. Nur dann kann der Unterzeichner einschätzen, für welche konkrete Fragestellung er mit seiner Unterschrift auf den Unterschriftenlisten die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragt. Die Fragestellung muss sich dem durchschnittlichen Leser zumindest bei aufmerksamer Lektüre erschließen (Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 71).

d) Unbestimmtheit der Einschränkung der Fragestellung

aa) Mangelnde Bestimmtheit

Die Einschränkung der Fragestellung im zweiten Halbsatz der Fragestellung entspricht nicht den Anforderungen an die Bestimmtheit. Es bleibt offen, ob und inwieweit die nachfolgend genannten 11 Ziele in den Wirkungskreis der Gemeinde und in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen. Auch aus der Begründung ergeben sich keine Anhaltspunkte für die Auslegung dieser Einschränkung. Gleiches gilt für die abgedruckte „Vollmacht“. Sie enthält nur den allgemeinen Hinweis, dass die Unterschriften der

Unterzeichnenden weiterhin für die verbleibenden Teile gelten, sollten Teile des Bürgerbegehrens rechtlich oder tatsächlich undurchführbar sein oder sich erledigen.

Das VG Karlsruhe hielt die Formulierung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ in der Fragestellung eines Bürgerbegehrens für zu unbestimmt (Beschl. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 33). Für den Bürger sei der Rahmen des rechtlich Zulässigen nicht stets eindeutig.

Beim „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ ist das ebenso: Inwieweit die 11 verkehrspolitischen Ziele Gegenstand des Bürgerbegehrens sind, lässt sich erst feststellen, wenn für jedes der 11 verkehrspolitischen Ziele geprüft wird, ob und inwieweit sie in den Wirkungskreis der Stadt Stuttgart und in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen. Das ist für den Bürger nicht leistbar. Für ihn ist bei der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens nicht erkennbar, ob und inwieweit die verkehrspolitischen Ziele zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde zählen (z.B. zum Straßenverkehrsrecht oder zum Straßenrecht) und inwieweit dafür der Gemeinderat zuständig ist.

Die Unbestimmtheit wird am Beispiel des verkehrspolitischen Ziels 1 deutlich: Danach schafft die Stadt Stuttgart an Straßen ihrer Baulast mit Geschwindigkeiten über 30 km/h Radverkehrsanlagen, die vom Fuß- und Kraftfahrzeugverkehr baulich getrennt sind. Soweit sich die Fragestellung auf dieses verkehrspolitische Ziel bezieht, wäre sie nur hinreichend bestimmt, wenn die Unterzeichner des Bürgerbegehrens und der Gemeinderat folgende Fragen hinreichend eindeutig beantworten könnten:

- Welche Straßen stehen in der Baulast der Stadt Stuttgart?

- Fällt diese Baulast in den eigenen Wirkungskreis oder in den übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart?
- Ist der Gemeinderat deshalb für die Entscheidung über den Bau der Straßen zuständig?

Wir werden diese Fragen im Folgenden (bb) bis dd)) vorab prüfen (zur Einordnung der anderen verkehrspolitischen Ziele in den eigenen oder übertragenen Wirkungskreis noch unten VI.).

bb) Eigener Wirkungskreis

Nur mit besonderen verwaltungs- und kommunalrechtlichen Kenntnissen lässt sich der Begriff „Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde“ aus § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO definieren: Er ist identisch mit der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S.v. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, § 21 GemO Rn. 2; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: Dezember 2017, § 21 Rn. 3). Es sind darunter Angelegenheiten zu verstehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben und die von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst sind (VGH Mannheim, Beschl. v. 08.04.2011 – 1 S 303/11, juris Rn. 17; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 66; VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 68).

Einem Bürgerentscheid sind überörtliche Angelegenheiten bzw. Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Hoheitsträgers (z.B. Bund oder Land) fallen, grundsätzlich nicht zugänglich. Die Maßnahmen müssen dem eigenen (gemeindlichen) Wirkungskreis und dürfen nicht dem Wirkungskreis eines anderen Rechtsträgers zuzurechnen sein (VGH Mann-

heim, Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 66; VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 68; Urt. v. 17.07.2013 – 7 K 4182/11, juris Rn. 86).

cc) Zuständigkeit des Gemeinderats

Ebenso unbestimmt lassen die Unterschriftenlisten, inwieweit die verkehrspolitischen Ziele in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen. Für die Unterzeichner ist nicht nachvollziehbar, bei welchen verkehrspolitischen Zielen das der Fall ist und bei welchen nicht. Ohne besondere kommunalrechtliche Kenntnisse lässt sich nicht bestimmen, inwieweit es sich bei den verkehrspolitischen Zielen um Aufgaben handelt, die dem Bürgermeister kraft Gesetzes oder durch den Gemeinderat nach § 44 GemO übertragen wurden (vgl. zu dieser Begriffsbestimmung VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 67). Unzuständig ist der Gemeinderat nach § 44 Abs. 3 GemO insbesondere für Weisungsaufgaben wie das Straßenverkehrsrecht (dazu noch näher unten VI. 2.).

dd) Eigener Wirkungskreis: Straßenbaubehörde nach StrG BW, nicht nach FStrG

Die Unbestimmtheit der Fragestellung zeigt sich deutlich bei der straßenrechtlichen Zuständigkeit der Stadt Stuttgart für die Umsetzung des verkehrspolitischen Ziels 1. Die Stadt Stuttgart ist Trägerin der Straßenbaulast für folgende Straßen im Stadtgebiet:

- Gemeindestraßen (§ 44 StrG),
- Kreisstraßen (§ 43 Abs. 2 StrG),
- Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen (§ 43 Abs. 3 StrG) und

- Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen (§ 5 Abs. 2 FStrG).

Soweit die Stadt Stuttgart für die Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen die Straßenbaulast trägt, ist sie auch Straßenbaubehörde (§ 50 Abs. 3 Nr. 1.b), 2.b), 3. StrG). Als Straßenbaubehörde erfüllt die Stadt Stuttgart eine weisungsfreie Pflichtaufgabe i.S.v. § 2 Abs. 2 GemO, d.h. sie wird im eigenen Wirkungskreis tätig (VGH Mannheim, Urt. v. 11.03.1993 – 5 S 1127/92, juris Rn. 51; Schnebelt/Kromer, Straßenrecht Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2013, Rn. 184, 312; Lorenz/Will, Straßengesetz Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2005, § 48 Rn. 15 f.; Nagel, Straßengesetz für Baden-Württemberg, 3. Aufl. 1997, § 48 Rn. 4, § 50 Rn. 9).

Nach § 21 FStrG i.V.m. § 53b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2.b) StrG ist die Stadt Stuttgart Straßenbaubehörde für die Bundesstraßen, soweit ihr (an den Ortsdurchfahrten nach § 5 Abs. 2 FStrG) die Straßenbaulast obliegt. Es ist umstritten, ob diese straßenrechtliche Verwaltung der Ortsdurchfahrten eine weisungsfreie Pflichtaufgabe der Gemeinde ist (so Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 2 Rn. 75.4 ff.) oder eine Pflichtaufgabe nach Weisung (so z.B. OVG Lüneburg, Urt. v. 24.05.2006 – 7 KS 198/03, juris Rn. 25; Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, 2. Aufl. 2013, § 21 FStrG Rn. 5; Grupp, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 20 Rn. 3; Ibler, in: von Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 90 Rn. 175). Die letztgenannte h.M., die die Verwaltung der Bundesstraßen durch die Gemeinden als Pflichtaufgabe nach Weisung im übertragenen Wirkungskreis ansieht, ist überzeugend. Nach Art. 90 Abs. 3 GG verwalten die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes. Die Bundesaufsicht bei der Bundesauftragsverwaltung erstreckt sich nach Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG auf die Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die

Gemeinde unterliegt der Fachaufsicht. Deshalb erfüllt die Stadt Stuttgart als Trägerin der Straßenbaulast an Bundesstraßen Pflichtaufgaben nach Weisung i.S.v. § 2 Abs. 3 GemO.

Daraus folgt für den Gegenstand des Bürgerbegehrens: Soweit die 11 verkehrspolitischen Ziele an die Stadt Stuttgart als Trägerin der Straßenbaulast für die Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen adressiert sind, sind sie von der Fragestellung des Bürgerbegehrens umfasst. Soweit die Ziele an die Baulast der Stadt Stuttgart für Bundesstraßen anknüpfen, dagegen nicht.

Die rechtliche Differenzierung belegt, dass aus Sicht der Unterzeichner nicht hinreichend bestimmt ist, worüber mit dem „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ abgestimmt werden soll.

3. Zwischenergebnis

Die Fragestellung ist wegen des einschränkenden Halbsatzes nicht hinreichend bestimmt. Das Bürgerbegehren ist bereits deshalb insgesamt unzulässig.

Im Folgenden prüfen wir die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen hilfsweise für den Fall, dass man die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung bejaht.

V. Hinreichende Bestimmtheit der 11 verkehrspolitischen Ziele?

1. Zulässigkeit der Koppelung der 11 verkehrspolitischen Ziele

a) Koppelungsverbot?

Ein Koppelungsverbot, wonach das Bürgerbegehren „eine“ Fragestellung enthalten muss, hat die baden-württembergische Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bislang nicht aufgestellt (strenger ist zum Teil die bayerische Rechtsprechung zu Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO,

wonach das Bürgerbegehren „eine“ Fragestellung enthalten muss; zuletzt z.B. VGH München, Urt. v. 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 27). Die baden-württembergische GemO schließt die Möglichkeit der Verbindung mehrerer Sachthemen zu einem Bürgerbegehren in Form von Mehrfachfragen oder einem „Huckepack-Verfahren“ nicht aus (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, 2013, § 21 GemO Rn. 7). Ein entsprechendes Koppelungsverbot könnte allenfalls im Wortlaut von § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 1 GemO gesehen werden, wonach das Bürgerbegehren „die“ zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten muss.

Nach der Rechtsprechung des VGH München ist die Zusammenfassung mehrerer Teilfragen oder -maßnahmen zu einem einheitlichen Abstimmungsgegenstand zulässig. Das Koppelungsverbot verbietet nur die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in ein und derselben Fragestellung (z.B. VGH München, Urt. v. 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris Rn. 27 m.w.N.; ähnlich Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 11. Aufl. 2018, § 16 Rn. 14: logisches Verhältnis der Fragen zueinander; Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 75; Pautsch, in: Ade/Pautsch/Faiß/Stehle/Waibel, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Stand: Juli 2017, § 21 Erl. 3: Doppelfragen nur dann zulässig, wenn sich beide Fragen zweifelsfrei auf denselben Abstimmungsgegenstand beziehen).

b) Sachlicher Zusammenhang zwischen den 11 verkehrspolitischen Zielen

Nach diesem Maßstab ist die Fragestellung des Bürgerbegehrens mit einem etwaigen Koppelungsverbot vereinbar. Formal wird nur eine Frage für alle 11 verkehrspolitischen Ziele gestellt. Eine „Doppelfrage“ bzw. Mehrfachfrage in Form der Verbindung mehrerer Abstimmungsfragen in derselben Abstimmung (so z.B. im vom OVG Münster mit Urt. v. 19.02.2008 – 15 A 2961/07, NVwZ-RR 2008, 636 f. entschiede-

nen Fall), liegt nicht vor. Vielmehr ist mit einer Frage über die Umsetzung aller genannten Maßnahmen zu entscheiden. Die Maßnahmen der 11 verkehrspolitischen Ziele betreffen eine sachlich zusammenhängende Materie. Sie richten sich – so der Einleitungssatz zur Begründung des Bürgerbegehrens – auf die Radverkehrssicherheit und -attraktivität.

2. Unbestimmtheit einiger der 11 verkehrspolitischen Ziele

Zumindest bei einigen der 11 verkehrspolitischen Ziele des Bürgerbegehrens ist zweifelhaft, ob sie – jeweils für sich betrachtet – hinreichend bestimmt sind:

a) Ziel 1: Sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr

Das Ziel enthält eindeutige quantitative und zeitliche Vorgaben, an Straßen in Baulast der Stadt Stuttgart mit Geschwindigkeiten über 30 km/h Radverkehrsanlagen zu schaffen, die vom Fuß- und Kraftfahrzeugverkehr baulich getrennt sind.

Dieses Ziel ist hinreichend bestimmt formuliert. Das gilt insbesondere für den Verweis auf die „Baulast“ für die Straßen. Damit ist erkennbar die Straßenbaulast gemeint. Diese umfasst nach § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG bzw. § 9 Abs. 1 Satz 1 StrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen bzw. Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen zusammenhängenden Aufgaben.

b) Ziel 2: 15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr

Dieses Ziel enthält ebenfalls konkrete quantitative und zeitliche Vorgaben. Jedoch ist die Maßnahme mit der Formulierung „gestaltet [...] Straßen im Nebenstraßennetz so um, dass diese für den Radverkehr attraktiver werden“ nicht hinreichend bestimmt. Nach Satz 2 „minimiert die Stadt den Durchgangsverkehr, z.B. durch bauliche Maßnahmen“. Der Begriff „Nebenstraßennetz“ wird dadurch nicht konkretisiert.

Ausgehend vom Wortlaut ist selbst bei einer bürgerbegehrnsfreundlichen Auslegung weder für den Bürger noch für den Gemeinderat hinreichend erkennbar, wofür oder wogegen er bei diesem Ziel stimmt. Auch als Grundsatzentscheidung taugt die Formulierung nicht. An die Bestimmtheit der Fragestellung sind auch deshalb höhere Anforderungen zu stellen, weil das Ziel in quantitativer und zeitlicher Hinsicht sehr genau formuliert ist.

c) Ziel 3: Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen

Dieses Ziel nimmt ausdrücklich Bezug auf das Verkehrsentwicklungskonzept 2030 der Stadt Stuttgart (künftig: VEK 2030). Darin wird das Hauptradroutennetz für Stuttgart als „Grundgerüst eines gesamtstädtischen Radverkehrsnetzes“ bezeichnet (S. 101). Das VEK 2030 enthält u.a. Abbildungen zum geplanten Hauptradroutennetz (S. 101) und zu den Anforderungen an Hauptradrouten (S. 102). Es lässt sich deshalb anhand des VEK 2030 hinreichend bestimmt ermitteln, was unter „Hauptdrouten“ zu verstehen ist.

Nach Satz 2 von Ziel 3 beträgt die „Entwurfsgeschwindigkeit“ 30 km/h. In der Abbildung 62 „Anforderungen an Hauptradrouten“ des VEK 2030 (S. 102) wird eine Entwurfsgeschwindigkeit von ca. 30 km/h als Anforderung an selbstständige Wege genannt. Darauf nimmt die Formulierung im Bürgerbegehren offenbar Bezug. Bei bürgerbegehrnsfreundlicher Auslegung ist die Bemessungsgeschwindigkeit des Fahrradverkehrs selbst gemeint. Ziel 3 ist hinreichend bestimmt.

d) Ziel 4: Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen

Satz 1 dieses Ziels begründet die Pflicht der Stadt „Mängel und Gefahrenstellen an Radinfrastruktur ihrer Baulast“ unverzüglich zu beheben. Satz 2 verpflichtet die Stadt zu Untersuchungen bei Unfällen,

Satz 3 zu unverzüglichen Verbesserungen durch bauliche Maßnahmen.

Gegen die Bestimmtheit dieses Ziels spricht, dass sich „Mängel und Gefahrenstellen“ nicht hinreichend bestimmen lassen. Satz 1 ist nicht hinreichend bestimmt. Satz 2 ist hinreichend bestimmt, die Verbesserungspflicht des Satz 3 ist nicht hinreichend bestimmt.

e) Ziel 5: Mindestens 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr sicher gestalten

Satz 1 dieses Ziels enthält quantitative und zeitliche Vorgaben. „Sicher“ bezieht sich aufgrund der Zielrichtung des Bürgerbegehrens insgesamt darauf, die Gefahrenquellen für Fußgänger und Radfahrer zu reduzieren. Satz 2 verlangt bauliche Maßnahmen an Kreuzungen oder Einmündungen zum besseren Schutz vor Abbiegeunfällen. Er dürfte (noch) hinreichend bestimmt sein. Die Sätze 3 und 4 benennen hinreichend deutlich Maßnahmen an Lichtsignalanlagen.

Nach Satz 5 hat die Stadt „soweit möglich [...] zusätzlich an Knotenpunkten, Einmündungen und Grundstückseinfahrten für freie Sichtachsen“ zu sorgen. Aus Sicht eines objektiven Empfängerhorizonts knüpft dieser Satz 5 nicht an die in der Überschrift und in den Sätzen 1 bis 4 beschriebenen „31 Kreuzungen oder Einmündungen“ an, sondern geht darüber hinaus. Die Maßnahme, für freie Sichtachsen zu sorgen, ist ebenso hinreichend bestimmt wie die räumliche Beschreibung („an Knotenpunkten, Einmündungen und Grundstückseinfahrten“). Nur bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung kann die Einschränkung („soweit möglich“) als hinreichend deutlicher Hinweis darauf verstanden werden, dass der Schaffung freier Sichtachsen durch die Stadt rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen können (z.B. Privateigentum Betroffener).

Nach dieser bürgerbegehrensfreundlichen Auslegung ist Ziel 5 insgesamt hinreichend bestimmt.

f) Ziel 6: Radverkehrsinfrastruktur pflegen

Satz 2 des Ziels ist im Hinblick auf den Begriff „Hauptachsen des Kraftfahrzeugverkehrs“ nicht hinreichend bestimmt.

g) Ziel 7: Radabstellmöglichkeiten verbessern

Ziel 7 ist sowohl im Hinblick auf die quantitativen und zeitlichen Vorgaben in Satz 1 als auch im Hinblick auf die Beschreibung der Standorte in Satz 2 hinreichend bestimmt. Satz 3 stellt die bauliche Gestaltung der Abstellanlagen (Schutz gegen Vandalismus und Fahrraddiebstahl) unter den Vorbehalt „soweit möglich“. Diese Einschränkung ist bei einer bürgerbegehrnsfreundlichen Auslegung – vergleichbar mit der Einschränkung in Satz 4 des Ziels 5 (dazu oben e)) – noch hinreichend bestimmt.

h) Ziel 8: Radangebot und Radattraktivität fördern

Nach Satz 1 startet die Stadt Stuttgart „Kampagnen und Programme, um für mehr Fahrradfahren im Alltag zu werben“. Insoweit wird das Ziel nicht näher konkretisiert, z.B. in welcher Form solche „Kampagnen und Programme“ durchzuführen wären und „für mehr Fahrradfahren im Alltag“ werben könnten. Auch als – unter bestimmten Voraussetzungen bürgerentscheidsfähige – Grundsatzentscheidung (siehe oben IV. 1. b)) kann Satz 1 nicht verstanden werden. Er ist so offen formuliert, dass er weniger als konkrete Sachentscheidung, sondern als vieldeutige, resolutionsartige Meinungskundgabe zu verstehen ist.

Dagegen enthält Satz 2 die konkrete Forderung an die Stadt, dafür zu sorgen, dass in jedem Stadtbezirk entlehbare E-Lastenräder bereitgestellt werden. Daraus geht hinreichend bestimmt hervor, dass in jedem der insgesamt 23 Stadtbezirke der Stadt Stuttgart mindestens zwei Fahrräder zum Verleih bzw. zur Vermietung bereitgestellt werden sollen, die mit einem Elektromotor ausgestattet sind und zum Transport von Waren geeignet sind.

Demnach ist nur Satz 2 des Ziels 8 hinreichend bestimmt.

i) Ziel 9: Stuttgart für den Fuß- und Radverkehr sensibilisieren

Nach Satz 1 soll die Bevölkerung von der Stadt Stuttgart über die Rechte und Pflichten aller Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer im gegenseitigen Umfang informiert werden. Dabei soll ein Schwerpunkt auf der Rücksichtnahme auf schwächere Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer liegen (Satz 2). Diese Formulierung ist – vergleichbar mit Satz 1 von Ziel 8 – so vage formuliert, dass die damit verfolgte Zielsetzung weder für den Bürger noch für den Gemeinderat hinreichend deutlich nachvollziehbar ist.

Die Begründung auf den Unterschriftenlisten enthält zwar einige Aufzählungspunkte, die sich diesem Ziel zuordnen lassen (bessere allgemeine Verkehrssicherheit, weniger Konflikte zwischen zu Fuß Gehenden und Radfahrenden). Doch auch anhand dieser Begründung ist für den Adressaten nicht hinreichend erkennbar, wie die Stadt Stuttgart entsprechend informieren soll. Auch der Hinweis auf den Schwerpunkt der Informationen führt nicht dazu, dass das Ziel aus sich heraus verständlich ist.

Ziel 9 ist insgesamt nicht hinreichend bestimmt.

j) Ziel 10: Monitoring und Fortschreibung der Radverkehrsplanung

Nach Satz 1 soll die Stadt jährlich einen Bericht über den Umsetzungsstand der Maßnahmen erarbeiten und öffentlich vorstellen. Nach Satz 2 wird das Radverkehrskonzept der Stadt weiterentwickelt.

Satz 1 bezieht sich auf die „Maßnahmen“, ohne diese näher zu präzisieren. Nach dem objektiven Erklärungsinhalt und bei systematischer Auslegung sind die Maßnahmen aus den Zielen 1 bis 9 des Bürgerbegehrens gemeint. Demnach ist Satz 1 hinreichend bestimmt.

Satz 2 des Ziels 10 verwendet den Begriff „Radverkehrskonzept der Stadt“, ohne den Begriff zu definieren bzw. näher zu umschreiben. Der VEK 2030 verweist auf das „Radverkehrskonzept 2009“ der Stadt (S. 99 ff.). Ein weiteres Radverkehrskonzept gibt es nicht. Satz 2 ist demnach bei bürgerbegehrnsfreundlicher Auslegung hinreichend bestimmt, soweit er auf „das Radverkehrskonzept der Stadt“ Bezug nimmt. Der zweite Halbsatz („sodass eine langfristige und nachhaltige Verbesserung möglich ist“) ist hingegen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Was eine „langfristige und nachhaltige Verbesserung“ ist, bleibt unklar. Insoweit ist das Ziel nicht hinreichend bestimmt.

Bei dieser Auslegung ist Satz 1 des Ziels 10 hinreichend bestimmt, nicht jedoch Satz 2.

k) Ziel 11: Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung

Nach dem einzigen unter der Überschrift stehenden Satz schafft die Stadt Stuttgart die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür, dass die vorliegenden Ziele bestmöglich umgesetzt werden können. Er nimmt damit Bezug auf die Ziele 1 bis 10. Die Formulierung „bestmöglich“ hat nach der systematischen Stellung in Ziel 11 keine relativierende Wirkung für die in den Zielen 1 bis 10 zumindest zum Teil enthaltenen genauen quantitativen und zeitlichen Vorgaben (dazu auch noch unten VII. 3. g)). Vielmehr bezieht sich „bestmöglich“ nur auf die Überschrift und auf den ersten Satzteil von Ziel 11, die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung der Ziele 1 bis 10 zu schaffen.

Nach diesem Verständnis hat Ziel 11 keinen über die Ziele 1 bis 10 hinausgehenden eigenständigen Inhalt. Bei bürgerbegehrnsfreundlicher Auslegung sind nach Ziel 11 die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die Umsetzung der Ziele 1 bis 10 zu schaffen. Das wird bei den Zielen 1 bis 10 jeweils bereits vorausgesetzt.

Ziel 11 ist insoweit hinreichend bestimmt. Welche organisatorischen und personellen Voraussetzungen er fordert, lässt sich aus den Zielen 1 bis 10 entnehmen, soweit diese ihrerseits hinreichend bestimmt sind.

3. Zwischenergebnis

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens verstößt nicht gegen das Kopplungsverbot. Das „ja“ oder „nein“ darf sich auf alle 11 verkehrspolitischen Ziele gemeinsam beziehen.

Die verkehrspolitischen Ziele 2, 4 Sätze 1 und 3, 6 Satz 2, 8 Satz 1, 9 und 10 Satz 2 sind selbst bei einer bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung nicht hinreichend bestimmt. Zumindest insoweit ist das Bürgerbegehren nicht zulässig (zur Frage der teilweisen Zulässigkeit noch unten X.).

VI. Die 11 Ziele als Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (§ 21 Abs. 3 Satz 1 GemO)?

1. Zulässigkeitsvoraussetzung nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO

Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann ein Bürgerentscheid nur für Angelegenheiten beantragt werden, die zum Wirkungskreis der Gemeinde gehören und für die der Gemeinderat zuständig ist.

2. Eigener/übertragener Wirkungskreis der Stadt Stuttgart

a) Eigener Wirkungskreis

Wegen der Begriffsbestimmung verweisen wir auf oben (IV. 2. d) bb)). Vom eigenen Wirkungskreis ist der übertragene Wirkungskreis zu unterscheiden. Darunter fallen Weisungsaufgaben i.S.v. § 2 Abs. 3 GemO.

b) Übertragener Wirkungskreis: Stadt Stuttgart als Straßenverkehrsbehörde

Weisungsaufgaben erfüllt die Stadt Stuttgart insbesondere im Straßenverkehrsrecht: Sie ist als untere Verwaltungsbehörde Straßenverkehrsbehörde nach § 44 Abs. 1 StVO i.V.m. § 1 StVOZustG BW. Von ihrer Zuständigkeit ausgenommen sind nach § 1 Abs. 1 StVOZuVO BW die Autobahnen; für diese sind – auch auf dem Stadtgebiet – die Regierungspräsidien zuständig.

Die Tätigkeit der Gemeinden als Straßenverkehrsbehörden erfolgt im übertragenen Wirkungskreis bzw. als gemeindliche Pflichtaufgabe nach Weisung i.S.v. § 2 Abs. 3 GemO (zuletzt z.B. VGH Mannheim, Urt. v. 17.07.2018 – 10 S 2449/17, juris Rn. 40). Insoweit unterliegen die Stadtkreise nach § 21 LVG einem unbeschränkten Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörden.

Daraus folgt: Soweit die 11 verkehrspolitischen Ziele an die Stadt Stuttgart als Straßenverkehrsbehörde adressiert sind, liegen sie außerhalb des eigenen Wirkungskreises der Stadt Stuttgart. Insoweit können sie nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheids sein.

c) Eigener Wirkungskreis: Straßenbaubehörde nach StrG BW

Als Straßenbaubehörde wird die Stadt Stuttgart nur für die Gemeinde-, Kreis- und Landesstraße im eigenen Wirkungskreis tätig, nicht jedoch für Bundesstraßen (dazu oben IV. 2. d) dd).

d) Abgrenzung von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht

Die Einordnung der einzelnen verkehrspolitischen Ziele des Bürgerbegehrens in den eigenen oder übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart erfordert, das Straßenrecht vom Straßenverkehrsrecht abzugrenzen. Nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim (Urt. v. 11.03.2005 – 5 S 2421/03, juris Rn. 25) sind diese

„selbständige Rechtsmaterien (vgl. BVerfGE 40, 371 und 67, 299) mit unterschiedlichen Regelungszwecken. Mit dem Straßenverkehrsrecht, das nach Art. 74 Nr. 22 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes ist, soll die Teilnahme am Straßenverkehr, vor allem aber dessen Sicherheit und Leichtigkeit gewährleistet werden. Es dient als „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ der Abwehr von typischen Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und die dem Straßenverkehr von außen oder durch Verkehrsteilnehmer erwachsen. Aufgabe des zur originären Gesetzgebungskompetenz der Länder gehörenden Straßen- und Wegerechts ist es hingegen, die Rechtsverhältnisse an den öffentlichen Straßen und ihre Bereitstellung für den Verkehr durch Widmung zu regeln. Das Straßenrecht befasst sich daher vor allem mit der Entstehung, der Ein- und Umstufung öffentlicher Straßen und der Abgrenzung von Gemeingebrauch zur Sondernutzung. Beide Rechtsmaterien stehen allerdings in einem sachlichen Zusammenhang. Zum einen setzt das Straßenverkehrsrecht, insbesondere durch das Erfordernis der straßenrechtlichen Widmung, das Straßenrecht voraus (sogenannter Vorbehalt des Straßenrechts). Zum anderen wird der durch die Widmung eröffnete Gemeingebrauch wesentlich vom Straßenverkehrsrecht „mitbestimmt“. Dem wird in § 13 Abs. 1 StrG ausdrücklich dadurch Rechnung getragen, dass der Gemeingebrauch „im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften“ eröffnet wird. Hieraus folgt, dass ein Verkehrsvorgang, der im Rahmen der Verkehrsvorschriften liegt, sich gleichzeitig innerhalb des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs bewegt (sogenannter Vorrang des Straßenverkehrsrechts). Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Straßenverkehrsrecht insbesondere im Straßenverkehrsgesetz und zu dessen Ausführung u.a. in der Straßenverkehrsordnung weitgehend abschließend Gebrauch gemacht (vgl. BVerfGE 32, 319). [...]. Die Abgrenzung der beiden Rechtsgebiete ist also danach vorzunehmen, ob es (im Schwerpunkt) um die Abwehr von Gefahren für den Straßenverkehr geht oder ob einer Überschreitung des Gemeingebrauchs (Sondernutzung) begegnet werden soll.“

e) Eigener Wirkungskreis: kommunalpolitische Grundsatzentscheidungen

Über diese Zuordnung zum Straßen- oder Straßenverkehrsrecht hinaus kann der eigene Wirkungskreis der Stadt Stuttgart auch für Angelegenheiten eröffnet sein, für die die Gemeinde und der Gemeinderat wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung zuständig sind (so zur Beteiligung der Stadt Stuttgart am Projekt Stuttgart 21 z.B. VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 70). Das kann z.B. bei politischen Grundsatzentscheidungen der Fall sein, die thematisch nicht dem übertragenen Wirkungskreis, sondern der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zuzuordnen sind.

3. Zuständigkeit des Gemeinderats der Stadt Stuttgart

a) Organkompetenz des Gemeinderats

Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO entscheidet der Gemeinderat über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetz zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt.

Nicht bürgerentscheidsfähig sind Weisungsaufgaben des Bürgermeisters i.S.v. § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO. Sie erledigt der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit; ohnehin gehören sie nicht zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde. Das folgt auch aus dem Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO (VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 86; Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 21 GemO Rn. 5). Danach findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen.

Gleiches gilt nach § 44 Abs. 1 Satz 2 GemO und § 21 Abs. 2 Nr. 2 GemO für die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.

In die Zuständigkeit des Gemeinderats i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO fallen dagegen Angelegenheiten, die durch die Hauptsatzung i.S.v. § 39 GemO vom Gemeinderat auf beschließende Ausschüsse übertragen wurden (ebenso Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 82). Im Rahmen der Zuständigkeit entscheiden die beschließenden Ausschüsse nach § 39 Abs. 3 Satz 1 GemO zwar selbstständig anstelle des Gemeinderats. Die beschließenden Ausschüsse setzen sich nach § 40 GemO jedoch aus Mitgliedern des Gemeinderats zusammen. Zuständigkeit des Gemeinderats i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO meint die Zuständigkeit des Gemeinderats einschließlich der Ausschüsse. Dafür spricht auch, dass der Gemeinderat eine entsprechende Angelegenheit wieder an sich ziehen kann (z.B. durch Änderung der Hauptsatzung).

Von der Zuständigkeit des Gemeinderats ausgenommen sind die Angelegenheiten, die dem Bürgermeister nach § 44 Abs. 2 Satz 1, 2 GemO durch die Hauptsatzung übertragen wurden (ebenso Kunze/Bronner/Katz, a.a.O., § 21 Rn. 3; VG Aachen, Urt. v. 30.08.2007 – 4 K 1354/06, juris Rn. 22 ff.). Es könnte insoweit zwar ebenfalls eingewandt werden, der Gemeinderat könne die Aufgabe durch Änderung der Hauptsatzung wieder an sich ziehen (so Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 82). Dagegen spricht aber, dass sich das Bürgerbegehren dann zugleich auf eine Änderung der Hauptsatzung richten müsste (so auch Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 21 Rn. 5). Das ist beim „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ nicht der Fall. Vielmehr enthält die Fragestellung ausdrücklich die Einschränkung, dass der Gemeinderat zuständig ist.

Auch Geschäfte der laufenden Verwaltung erledigt der Bürgermeister nach § 44 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 GemO in eigener Zuständigkeit. Geschäfte der laufenden Verwaltung sind Aufgaben, die nicht von grundsätzlicher Bedeutung für die Gemeinde sind. Das sind Angelegenheiten, welche nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften gehören, deren Erledigung nach festgefahrenen Grundsät-

zen erfolgen kann. Das Geschäft muss für die Gemeinde weder wirtschaftlich noch grundsätzlich von wesentlicher Bedeutung sein und muss gleichzeitig in einer gewissen Regelmäßigkeit wiederkehren (so zuletzt VG Stuttgart, Urt. v. 19.09.2018 – 8 K 12220/17, juris Rn. 29).

b) Zuständigkeiten des Oberbürgermeisters nach der Hauptsatzung

Nach diesem Maßstab können die Angelegenheiten nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens sein, die nach § 18 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart (v. 01.01.1978, zuletzt geändert am 07.07.2016) dem Oberbürgermeister zur dauernden Erledigung übertragen sind.

Für die 11 verkehrspolitischen Ziele des Bürgerbegehrens können insbesondere folgende Aufgabenübertragungen relevant sein:

- Personalangelegenheiten, soweit nicht der Gemeinderat oder der Verwaltungsausschuss oder der Gesundheitsausschuss zuständig sind (Nr. 1.1),
- Grundstückserwerb bis zu einem Wert von 520.000,00 EUR (Nr. 7.1),
- Entscheidungen bei Neubau, Umbau, Erweiterung von Tiefbauten, Straßen-, Kanal-, Brücken-, Unterführung-, Gleisbauten und Straßenbeleuchtung und allgemeinem Straßenbau bis zu einem Wert von 640.000,00 EUR (Nr. 12.).

4. Einordnung der 11 verkehrspolitischen Zielen des Bürgerbegehrens

a) Ziel 1: Sichere Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr

Nach diesem Ziel schafft die Stadt Stuttgart Radverkehrsanlagen an Straßen ihrer Baulast, die vom Fuß- und Kraftfahrzeugverkehr baulich getrennt sind. Damit sind keine bloßen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen gemeint, sondern die tatsächliche Entstehung neuer Radverkehrsanlagen mit baulicher Trennung. Das „Schaffen“ im Sinne

dieses Ziels umfasst insbesondere die Planung, den Bau und die Bereitstellung der neu gebauten Radverkehrsanlagen durch Widmung für den Radverkehr. Somit ist das Ziel in das Straßenrecht einzuordnen, wenngleich sich bereits in der Planungsphase und auch vor Verkehrsfreigabe straßenverkehrsrechtlichen Fragen stellen werden.

Insoweit ist es nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO bürgerentscheidsfähig. Es mag zwar sein, dass über einzelne dieser Maßnahmen nach § 18 Nr. 12. der Hauptsatzung nicht der Gemeinderat, sondern der Oberbürgermeister entscheiden könnte. Das Ziel 1 richtet sich jedoch auf die Schaffung von 15 km Radverkehrsanlagen pro Jahr. Für diese (Grundsatz-)Entscheidung ist der Gemeinderat zuständig.

Dies gilt nicht für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen, weil die Stadt Stuttgart dabei im übertragenen Wirkungskreis tätig wird (dazu oben IV. 2. d) dd)). Ziel 1 ist deswegen nur im Hinblick auf Gemeindestraßen, Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen Gegenstand des eigenen Wirkungskreises der Stadt Stuttgart.

b) Ziel 2: 15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr

Dieses Ziel ist nicht hinreichend bestimmt (siehe oben V. 2. b)). Es lässt sich deshalb auch nicht eindeutig dem Straßenverkehrs- oder Straßenrecht zuordnen.

Würde das Ziel so verstanden, dass es nur die Minimierung des Durchgangsverkehrs durch bauliche Maßnahmen und nicht zumindest auch durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen verlangt, wäre es dem Straßenrecht zuzuordnen. Nebenstraßen könnten z.B. für den Radverkehr attraktiver werden, wenn die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung der Straßen durch Teileinziehung auf die Benutzungsart Radfahrer beschränkt würde (vgl. zu dieser Möglichkeit Schnebelt/Kromer, a.a.O., Rn. 95). Ebenso straßenrechtlicher Natur wären

Verengungen und sonstige bauliche Maßnahmen an den Nebenstraßen.

Dagegen könnte die Errichtung von festen bzw. versenk- und ausfahrbaren Pollern zumindest nicht rein straßenrechtlich bewirkt werden. § 43 Abs. 1 StVO zählt die Verkehrseinrichtungen abschließend auf (Kettler, in: Münchener Kommentar Straßenverkehrsrecht, 2016, § 43 StVO Rn. 2). Verkehrseinrichtungen sind danach u.a. Schranken und Sperrpfosten, die rot-weiß gestreift sind. Ein so beabsichtigtes Durchfahrverbot wäre nur als straßenverkehrsrechtliche Maßnahme nach § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 2 StVO denkbar (vgl. auch VG Koblenz, Urt. v. 08.05.2015 – 5 K 742/14.KO, juris Rn. 21 ff.).

Demnach wäre Ziel 2 nur teilweise von § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO umfasst. Die Organkompetenz des Gemeinderats ließe sich nur damit begründen, dass 15 km pro Jahr umgestaltet werden sollen und damit kein Geschäft der laufenden Verwaltung vorliegt.

c) Ziel 3: Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen

Nach dem VEK 2030 können Hauptradrouten auf unterschiedliche Weise angelegt werden, u.a. durch einen Schutzstreifen für den Radverkehr, durch die Einrichtung überbreiter Fahrstreifen, durch Reduzierung der Wartezeiten für den Radverkehr an signalisierten Knotenpunkten und durch Fahrradstraßen (S. 104).

Diese Maßnahmen gehören nicht zum Straßenrecht: Schutzstreifen für den Straßenverkehr werden straßenverkehrsrechtlich z.B. nach Zeichen 340 der Anlage 3 zur StVO angeordnet. Gleiches gilt für überbreite Fahrstreifen. Gleichmaßen zum Straßenverkehrsrecht zählen Maßnahmen an signalisierten Knotenpunkten. Die Lichtzeichen von Ampelanlagen gehen nach § 37 Abs. 1 StVO Vorrangregeln und Vorrang regelnden Verkehrszeichen vor. Die Anlegung von Hauptradrou-

ten in Form von Fahrradstraßen erfolgt ebenfalls nach Straßenverkehrsrecht. Sie wird durch das Zeichen 244.1 der Anlage 2 zur StVO verkehrsrechtlich angeordnet.

Indem Ziel 3 ausdrücklich auf das VEK 2030 Bezug nimmt, fällt es in das Straßenverkehrsrecht und damit in den übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart. Das Straßenrecht ist – bei bürgerbegehrnsfreundlicher Auslegung – allenfalls betroffen, soweit bauliche Änderungen verlangt werden (z.B. die Herstellung eines gut befahrbaren Fahrbahnbelags als Anforderung nach Abbildung 62 auf S. 102 des VEK 2030). Eine derartige „geltungserhaltende Reduktion“ des Ziels ist aufgrund des klaren Wortlauts des Ziels jedoch nicht möglich.

Ziel 3 ist insgesamt nicht bürgerentscheidsfähig, weil es nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO den übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart betrifft.

d) Ziel 4: Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen

Ziel 4 verlangt von der Stadt Stuttgart Untersuchungen nach Unfällen mit Beteiligung von zu Fuß Gehenden oder Radfahrenden und die Verbesserung der betroffenen Infrastruktur ausdrücklich nur durch „bauliche Maßnahmen“. Es ist damit so formuliert, dass es nicht unter das Straßenverkehrsrecht, sondern unter das Straßenrecht fällt.

Die Straßenbaulast umfasst nach § 9 Abs. 1 StrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Soweit die Stadt Stuttgart Trägerin der Straßenbaulast ist, hat sie nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden und den allgemein anerkannten Regeln des Straßenbaus entsprechenden Zustand zu unterhalten. Das schließt u.a. die Beseitigung von Straßenschäden und sonstigen Gefahrenstellen ein (Lorenz/Will, a.a.O., § 9 Rn. 30). Insoweit über-

schneidet sich die Straßenbaulast mit der Straßenverkehrssicherungspflicht; diese ist ebenfalls von den Trägern der Straßenbaulast zu erfüllen (Schnebelt/Kromer, a.a.O., Rn. 189 ff.).

Danach betrifft Ziel 4 zwar den eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart, soweit sie Trägerin der Straßenbaulast ist und die Mängel durch bauliche Maßnahmen verbessert werden können. Jedoch ist die Überwachung von etwaigen Mängeln und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Die Überwachungspflicht kraft der Straßenbaulast und der Straßenverkehrssicherungspflicht ist so ausgestaltet, dass sie regelmäßig zu erfüllen ist und zu den üblichen Geschäften der Gemeinde gehört (vgl. zu diesen Kriterien oben VI. 3. b)). Werden dabei bauliche Mängel festgestellt, müssen diese kurzfristig behoben werden. Auch das ist regelmäßig ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Allenfalls bei umfangreicheren baulichen Maßnahmen kann eine Organkompetenz des Gemeinderats i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO bestehen. Auf solche baulichen Maßnahmen zielt die Formulierung von Ziel 4 jedoch nicht.

Nach alledem betrifft Ziel 4 keine Angelegenheit, für die der Gemeinderat nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO zuständig ist.

e) Ziel 5: Mindestens 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr sicher gestalten

Die Sätze 1 und 2 dieses Ziels verlangen ausdrücklich bauliche Maßnahmen. Die Gestaltung von Kreuzungen oder Einmündungen betrifft dennoch auch das Straßenverkehrsrecht. Dieses legt insbesondere Vorfahrtsregelungen fest. Nach § 45 Abs. 4 StVO dürfen die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr jedoch nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken. Die von Straßenverkehrsbehörden nach § 45 StVO einsetzbaren Mittel sind begrenzt. Straßenbautechnische Maßnahmen gehören nicht dazu (Steiner, in: Münchener Kommentar Straßenverkehrsrecht, 2016, § 45 StVO Rn. 64; Koehl, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 2. Aufl.

2017, § 45 StVO Rn. 65; speziell zu einer Aufpflasterung BVerwG, Beschl. v. 23.04.2013 – 3 B 59/12, juris Rn. 4). Da sich die Sätze 1 und 2 von Ziel 5 ausdrücklich auf bauliche Maßnahmen beziehen, ist Ziel 5 insoweit dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart zuzuordnen. Die Organkompetenz des Gemeinderats nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO besteht ebenfalls, weil die Forderung 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr betrifft und damit nicht mehr zu den Geschäften der laufenden Verwaltung oder zu den dem Oberbürgermeister übertragenen Angelegenheiten zählt.

Die Sätze 3 und 4 dieses Ziels betreffen die Schaltung und die bauliche Ausgestaltung von Lichtsignalanlagen. Damit sind Wechselzeichen i.S.v. § 37 StVO gemeint. Diese gelten nach § 37 Abs. 2 Nr. 6 StVO auch für den Radverkehr (dazu ausführlich Kettler, in: Münchener Kommentar Straßenverkehrsrecht, 2016, § 37 StVO Rn. 9 ff.). Die Sätze 3 und 4 des Ziels 5 gehören als straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart und sind nicht bürgerentscheidsfähig.

Satz 5 des Ziels 5 (Schaffung freier Sichtachsen) lässt sich selbst bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung nur zum Teil dem eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart zuordnen. Zum übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart zählt z.B. eine bauordnungsrechtliche Anordnung gegenüber dem Bauherrn, die Sicherheit und Leichtigkeit des öffentlichen Verkehrs nicht durch bauliche Anlagen oder deren Nutzung i.S.v. § 16 Abs. 2 LBO zu gefährden und Grundstückseinfahrten entsprechend zu gestalten. Vom Straßenrecht und damit vom eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart umfasst wären bauliche Änderungen an den Straßen selbst. Gleiches gilt für die Anbaubeschränkungen nach § 22 StrG. Satz 5 betrifft jedoch ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Der Gemeinderat ist dafür nicht zuständig.

Nur die Sätze 1 und 2 von Ziel 5 sind nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO bürgerentscheidsfähig.

f) Ziel 6: Radverkehrsinfrastruktur pflegen

Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 StrG obliegt es den Gemeinden im Rahmen des Zumutbaren als öffentlich-rechtliche Pflicht, Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage einschließlich der Ortsdurchfahrten zu beleuchten, zu reinigen, bei Schneehäufungen zu räumen sowie bei Schnee- und Eisglätte zu bestreuen, soweit dies aus polizeirechtlichen Gründen geboten ist; dies gilt auch für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen. Nach der h.M. handelt es sich um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe nach § 2 Abs. 2 Satz 1 GemO (Lorenz/Will, a.a.O., § 41 Rn. 2 ff.; Nagel, a.a.O., § 41 Rn. 2; Schnebelt/Kromer, a.a.O., Rn. 197; anders noch zu § 43 Abs. 1 StrG a.F. VGH Mannheim, Urt. v. 29.04.1985 – 5 S 864/84, VBIBW 1986, 217, 217 f.: Pflichtaufgabe nach Weisung). Ziel 6 betrifft deshalb eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Stadt Stuttgart i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO.

Die verlangten Einzelmaßnahmen (Befreiung von Verschmutzungen, Schnee und Hindernissen) sind als solche Geschäfte der laufenden Verwaltung. Diese Einzelmaßnahmen erfolgen nach Plänen und Konzepten (z.B. dem Streuplan mit den Dringlichkeitsstufen). Beim Ziel 6 geht es darum, diese Einzelmaßnahmen konsequent durchzuführen (Satz 1) bzw. die Dringlichkeitsstufe für Hauptradrouten zu erhöhen (Satz 2). Beide Sätze des Ziels betreffen Geschäfte der laufenden Verwaltung. Das Befreien von Verschmutzungen, Schnee und Hindernissen gehört zu den regelmäßig wiederkehrenden Einzelmaßnahmen, die nicht von grundsätzlicher Bedeutung für die Gemeinde sind. Gleiches gilt für die Festlegung, regelmäßige Überprüfung und ggf. Überarbeitung der diesen Einzelmaßnahmen zugrundeliegenden Pläne und Konzepte. Diese Pläne und Konzepte werden verwaltungsintern nach fachlichen Kriterien abgestimmt. Eine Organkompetenz des Gemeinderats besteht nicht; sie wird nicht allein dadurch begründet, dass bei einer Änderung der entsprechenden Pläne und Konzepte möglicherweise höhere Haushaltsmittel bereitgestellt werden müssten.

Ziel 6 ist nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO nicht bürgerentscheidsfähig

g) Ziel 7: Radabstellmöglichkeiten verbessern

Derzeit gibt es im Stadtgebiet ca. 8.000 Radabstellanlagen, wobei ein Teil davon überdacht ist. Die Radabstellanlagen befinden sich ganz überwiegend auf gewidmeten öffentlichen Straßenflächen.

Parkplätze sind regelmäßig unselbstständige Teile einer öffentlichen Straße (Stahlhut, in: Kodal, a.a.O., Kap. 25 Rn. 58; Lorenz/Will, a.a.O., § 2 Rn. 5). Durch das Verkehrszeichen 314 der Anlage 3 zur StVO („Parken“) werden Teile öffentlicher Verkehrsflächen als Parkflächen ausgewiesen, jedoch weiterhin im Gemeingebrauch benutzt (Stahlhut, in: Kodal, a.a.O., Kap. 25 Rn. 60).

Für Radabstellmöglichkeiten gilt das entsprechend. Fahrradabstellplätze sind dementsprechend zur Aufnahme des ruhenden Fahrradverkehrs bestimmt. Somit erfordert die Herstellung von Radabstellmöglichkeiten zur Umsetzung von Ziel 7 keine straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen. Sie ist dem Straßenrecht zuzuordnen. Für diese Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Stadt Stuttgart ist mit Blick auf den Umfang (Verdreifachung der Radabstellplätze in drei Jahren) der Gemeinderat zuständig.

h) Ziel 8: Radangebot und Radattraktivität fördern

Satz 1 dieses Ziels ist nicht hinreichend bestimmt (siehe oben V. 2. h)). Die geforderten Kampagnen und Programmen könnten – ihre hinreichende Bestimmtheit unterstellt – in den eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart fallen, weil sie die kommunalpolitische Frage des Fahrradfahrens im Alltag in der Stadt Stuttgart betreffen. Auch die Organkompetenz des Gemeinderats ließe sich bei entsprechendem Umfang der Maßnahmen begründen.

Satz 2 dieses Ziels (entleihbare E-Lastenräder in jedem Stadtbezirk) betrifft ebenfalls den eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart. Bei

einem bürgerbegehrnsfreundlichem Verständnis als Grundsatzentscheidung besteht auch die Organkompetenz des Gemeinderats, so dass Ziel 8 nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO bürgerentscheidsfähig wäre.

i) Ziel 9: Stuttgart für den Fuß- und Radverkehr sensibilisieren

Dieses Ziel ist nicht hinreichend bestimmt (dazu oben V. 2. i)). Unabhängig davon ist zweifelhaft, ob es in den eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart fällt. Da der Schwerpunkt der Informationen ausdrücklich auf der Rücksichtnahme auf schwächere Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer liegen soll, ist das Straßenverkehrsrecht angesprochen. Im Straßenverkehr gilt nach § 1 Abs. 1 StVO die Grundregel, dass die Teilnahme ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht erfordert. Wenngleich es sich dabei um eine „weiche“ straßenverkehrsrechtliche Maßnahme handeln würde, fällt diese in den übertragenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart.

Als kommunalpolitische Informationskampagne lässt sich Ziel 9 nicht verstehen. Der Wortlaut zielt ausdrücklich auf das Straßenverkehrsrecht. Zudem fehlt es am spezifischen örtlichen Bezug. Ziel 9 fällt nicht unter § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO.

j) Ziel 10: Monitoring und Fortschreibung der Radverkehrsplanung

Monitoring und Fortschreibung der Radverkehrsplanung für das Stadtgebiet fallen in den eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart. Die Einzelmaßnahmen selbst sind möglicherweise Geschäfte der laufenden Verwaltung, die (Grundsatz-)Entscheidung über das jährliche „Ob“ dieser Maßnahmen dagegen nicht. Das Ziel ist nach § 23 Abs. 1 Satz 1 GemO bürgerentscheidsfähig.

k) Ziel 11: Mehr Effizienz und Effektivität bei Planung und Umsetzung

Ziel 11 ergänzt die Ziele 1 bis 10 (siehe oben V. 2. k)). Es richtet sich darauf, dass die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die bestmögliche Umsetzung der Ziele 1 bis 10 geschaffen werden. Deshalb ist Ziel 11 nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO bürgerentscheidsfähig.

Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, für die nach § 44 Abs. 1 GemO der Oberbürgermeister zuständig ist, gibt Ziel 11 nicht vor (z.B. Geschäftsverteilung). Der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 2 GemO steht also nicht entgegen.

5. Zwischenergebnis

Folgende der 11 verkehrspolitischen Ziele können nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens sein, weil sie das Straßenverkehrsrecht und damit den übertragenen Wirkungsbereich der Stadt Stuttgart betreffen und/oder der Gemeinderat dafür nicht zuständig ist:

- Ziel 1 für Radverkehrsanlagen an Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen,
- Ziel 2, soweit die baulichen Maßnahmen zugleich Verkehrseinrichtungen sind,
- Ziel 3,
- Ziel 4,
- Ziel 5 Sätze 3, 4 und 5,
- Ziel 6,
- Ziel 9.

VII. 11 verkehrspolitische Ziele als rechtmäßige Ziele?

1. Prüfungsmaßstab

Ein Bürgerbegehren darf nur auf rechtmäßige Ziele gerichtet sein (st. Rspr.; z.B. VGH Mannheim, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 18; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1948/13, juris Rn. 88; VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 110; Schoch, NVwZ 2014, 1473, 1476 m.w.N.).

Die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme muss mit der Rechtsordnung vereinbar ist. Dies ergibt sich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Tatsache, dass ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat (§ 21 Abs. 8 Satz 1 GemO). Rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderats unterliegen der Widerspruchspflicht des Oberbürgermeisters und der Überprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 43 Abs. 2 GemO. Es besteht deshalb kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerentscheids, der im Falle seiner Annahme rechtswidrig wäre (VGH Mannheim, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 18; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 88; bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 14.06.2016 – 10 C 7/15, BVerwGE 155, 230 Rn. 15).

Ausgehend davon wird nachfolgend geprüft, ob und ggf. inwieweit die 11 verkehrspolitischen Ziele bzw. deren Umsetzung rechtswidrig sind.

2. Vereinbarkeit der straßenverkehrsrechtlichen Ziele mit der StVO?

a) Konkrete Gefahr als Voraussetzung für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen

Soweit die 11 verkehrspolitischen Ziele straßenverkehrsrechtlich umzusetzen sind, sind sie bereits nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO nicht bürgerentscheidsfähig (dazu oben VI.). Es ist darüber hinaus zweifelhaft, ob sie nach den Vorgaben der StVO rechtmäßig sind bzw. rechtmäßig umzusetzen wären:

Die Ziele richten sich zumindest teilweise auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen in Form von Verkehrsbeschränkungen und -verboten. Die Straßenverkehrsbehörden können nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Straßenverkehrsrechtliche Beschränkungen setzen somit eine konkrete Gefahr für ein durch § 45 StVO geschütztes Rechtsgut voraus (VGH Mannheim, Urt. v. 22.06.2016 – 5 S 515/14, juris Rn. 39; Urt. v. 08.03.2017 – 5 S 1044/15, juris Rn. 23; Hühnermann, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 25. Aufl. 2018, § 45 StVO Rn. 3). Es müssen irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Dies beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass eine entsprechende Gefahrenlage eintritt (VGH Mannheim, Urt. v. 22.06.2016 – 5 S 515/14, juris Rn. 39).

Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen vor, hat die Straßenverkehrsbehörde eine Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist v.a. die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung zu prüfen (Hühnermann, a.a.O., § 45 StVO Rn. 4).

Für Beschränkungen des fließenden Verkehrs ist zudem § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO zu beachten. Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen danach nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Diese – im Vergleich zu § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erhöhten – Tatbestandsvoraussetzungen gelten nach § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO u.a. nicht für Schutzstreifen für den Radverkehr, Fahrradstraßen, Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften oder Tempo 30-Zonen.

Danach gilt für die einzelnen Ziele:

b) Ziel 2: 15 Kilometer attraktive Nebenstraßen pro Jahr

Ziel 2 richtet sich wohl u.a. darauf (zur Unbestimmtheit siehe oben V. 2. b)), den Durchgangsverkehr in 15 km Nebenstraßen pro Jahr zu minimieren. Dieses Ziel lässt sich im Einzelfall nur rechtmäßig umsetzen, wenn nach dem dargestellten Maßstab eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs besteht. Es wird bei diesen Maßnahmen kein Fall von § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO vorliegen, so dass nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO eine erhöhte Gefahrenlage vorliegen muss.

Das Bürgerbegehren trägt diesen hohen Anforderungen mit der pauschalen Forderung, jährlich in mindestens 15 km Nebenstraßen den Durchgangsverkehr zu minimieren, nicht Rechnung. Das Ziel erweckt vielmehr den Eindruck, es bestehe ein genereller Vorrang des Fahrradverkehrs bzw. ein solcher könne durch den Bürgerentscheid begründet werden. Beruht eine entsprechende straßenverkehrsrechtliche Anordnung indes nicht auf einer sorgfältigen Prognose und Ermessensentscheidung, die auch die Auswirkungen der Maßnahmen (z.B. Verkehrsverlagerungen) berücksichtigt, ist eine solche straßenverkehrsrechtliche Maßnahme rechtswidrig. Die Rechtmäßigkeit muss für jede einzelne Verkehrsbeschränkung geprüft werden.

Insoweit ist das verkehrspolitische Ziel 2 des Bürgerbegehrens überschießend und rechtswidrig.

c) Ziel 3: Hauptradrouten für den Alltags- und Pendelverkehr anlegen

Dieses Ziel verlangt ebenfalls pauschal die Anlegung von mindestens 33 km der im VEK 2030 vorgesehenen Hauptradrouten. Nach dem VEK 2030 sollen Hauptradrouten straßenverkehrsrechtlich angelegt werden (dazu oben VI. 4. c)). Bei diesen straßenverkehrsrechtlichen

Anordnungen gelten aufgrund § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 1 bis 3 StVO zwar die besonders hohen Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht (dazu schon soeben b)). Dennoch ist Ziel 3 mit Blick auf die Anforderungen einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO rechtswidrig. Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Fahrradstraße mit Zeichen 245.1 der Anlage 2 zur StVO zur hätte z.B. zur Folge, dass andere Fahrzeugführer als Radverkehr die Straße nicht benutzen dürften. Ob dies nach den Tatbestandsvoraussetzungen möglich und verhältnismäßig ist, erfordert jeweils eine Einzelfallprüfung. Gleiches gilt für Schutzstreifen für den Radverkehr oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften.

Die pauschale quantitative Vorgabe von Ziel 3 ist mit diesen bundesrechtlichen Vorgaben unvereinbar. Das gilt erst recht für die Kombination mit der zeitlichen Vorgabe (33 km/pro Jahr). Die tatsächliche Umsetzung dieses Ziel schätzt die Verwaltung der Stadt Stuttgart zudem als unrealistisch ein (Beantwortung zur Anfrage 279/2018 (Entwurf), S. 2).

d) Ziel 5 Sätze 3 und 4: Lichtsignalanlagen

Nach § 44 Abs. 1, 45 Abs. 3 und 4 StVO bestimmen die Straßenverkehrsbehörden, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen sind. Dazu zählen auch Wechsellichtzeichen i.S.v. § 37 Abs. 2 StVO. Diese sog. Ampeln sind so zu gestalten und zu programmieren, dass sie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten und ihrem Zweck gerecht werden, den Verkehr zu erleichtern und Verkehrsgefahren zu verhüten (BGH, Urt. v. 15.03.1990 – III ZR 149/89, juris Rn. 10). Die Straßenverkehrsbehörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden (siehe zur Verkehrsregelungspflicht durch Ampeln z.B. Berz/Burmann, in: Handbuch des Straßenverkehrsrechts, Stand: Dezember 2017, Kap. 9.C. Rn. 1,

7). Nähere Vorgaben und Empfehlungen für die Planung und den Betrieb von Lichtsignalanlagen enthält die Richtlinie für Lichtsignalanlagen von 2015 (RiLSA).

Die Forderungen der Sätze 3 und 4 des Ziels 5 gehen zu Unrecht davon aus, dass die Straßenverkehrsbehörde ihr Ermessen jeweils zugunsten der Fußgänger und Radfahrer auszuüben hat. Das ist nicht der Fall. Es ist in jedem Einzelfall eine Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung der Belange aller Verkehrsteilnehmer und der Auswirkungen auch auf den Verkehrsfluss des Kraftfahrzeugverkehrs zu treffen. Deshalb ist Ziel 5 Sätze 3 und 4 rechtswidrig.

3. Objektive Unmöglichkeit der Zielerreichung

a) Tatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Zielerreichung als Zulässigkeitsvoraussetzung

Ist ein Bürgerbegehren auf eine objektiv unmögliche Maßnahme gerichtet, muss es als unzulässig zurückgewiesen werden, da Unmögliches nicht verlangt werden kann (so insbesondere die Rechtsprechung bayerischer Verwaltungsgerichte, z.B. VGH München, Urt. v. 21.03.2012 – 4 B 11.221, juris Rn. 23; VG Würzburg, Urt. v. 29.09.2010 – W 2 K 10.424, juris Rn. 59; ebenso die Unmöglichkeit als Zulässigkeitsvoraussetzung prüfend z.B. VG Wiesbaden, Beschl. v. 02.12.2014 – 7 L 1703/14.WI, juris Rn. 25; VG Potsdam, Urt. v. 02.03.2017 – 1 K 3918/16, juris Rn. 48; Schiller, Rechtliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Initiative „Radentscheid Bamberg“ gemäß Art. 18a BayGO vom 25.09.2017, S. 32 f.).

Auf eine objektiv unmögliche Maßnahme ist ein Bürgerbegehren gerichtet, wenn die Angelegenheit im Zeitpunkt der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bereits abgeschlossen ist, das Ziel des Bürgerbegehrens also nicht mehr verwirklicht werden kann, weil es durch die tatsächliche Entwicklung als überholt anzusehen ist (VGH München, Urt. v. 21.03.2012 – 4 B 11.221, juris Rn. 23; VG

Würzburg, Urt. v. 29.09.2010 – W 2 K 10.424, juris Rn. 59). Dieser Fall ist in § 21 Abs. 4 Satz 3 GemO ausdrücklich geregelt. Danach entfällt der Bürgerentscheid, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

Davon ist der (ungeschriebene) Fall zu unterscheiden, dass sich das Ziel des Bürgerbegehrens auf eine objektiv unmögliche Maßnahme richtet (dies ebenfalls als zweite Fallgruppen ansehend z.B. VGH München, a.a.O., juris Rn. 23; VG Würzburg, a.a.O., juris Rn. 59). Eine solche objektive Unmöglichkeit kann rechtlich und/oder tatsächlich bestehen (VG Wiesbaden, a.a.O., juris Rn. 25; VG Potsdam, a.a.O., juris Rn. 48). Das folgt aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass keine rechtliche Verpflichtung zu einer Leistung bestehen kann, die unmöglich ist (lat.: *ultra posse nemo obligatur*). Dieser Grundsatz gilt nicht nur im Zivilrecht (§§ 275, 326 BGB), sondern auch im Verwaltungsrecht (zur Anwendung auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag z.B. VGH Mannheim, Urt. v. 29.06.2015 – 9 S 280/14, juris Rn. 156 ff.). Deshalb darf kein Gemeinderatsbeschluss gefasst werden, dessen Umsetzung objektiv unmöglich ist. Da ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat (§ 21 Abs. 8 Satz 1 GemO), gilt dasselbe für einen Bürgerentscheid und damit auch für ein Bürgerbegehren. Ist es aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen objektiv unmöglich, das Ziel des Bürgerbegehrens zu verwirklichen, verfolgt das Bürgerbegehren ein rechtswidriges Ziel. Es kann nicht zugelassen werden.

Das folgt auch daraus, dass sonst eine Verfälschung des Bürgerwillens zu besorgen wäre. Denn mit einem solchen Bürgerbegehren würde der Eindruck erweckt, allein mit dem Bürgerbegehren könne ein Ziel erreicht werden, dessen Realisierung jedoch rechtlich oder tatsächlich unmöglich ist. Insoweit besteht die Gefahr, dass das Bürgerbegehren gerade wegen der suggerierten, aber tatsächlich nicht gegebenen umfassenden Möglichkeit eine erforderliche Mehrheit findet (VG Potsdam, Urt. v. 02.03.2017 – 1 K 3918/16, juris Rn. 48).

b) Schaffung von sicheren Radverkehrsanlagen an 15 km Straße pro Jahr (Ziel 1)

Ziel 1 des Bürgerbegehrens wäre rechtswidrig, wenn es objektiv unmöglich wäre, in einem Jahr 15 km Radverkehrsanlagen der beschriebenen Art zu schaffen. Da ein Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO erst nach drei Jahren durch einen Gemeinderatsbeschluss abgeändert werden könnte, wäre die Umsetzung auch dann objektiv unmöglich, wenn in drei Jahren keine Radverkehrsanlagen an 15 km Straße zu schaffen wären.

aa) Planungsverfahren

Dem Bau der Radverkehrsanlagen hat ein Planungsverfahren voranzugehen:

Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 StrG dürfen Landesstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. § 37 Abs. 1 Satz 2 StrG lässt der Stadt Stuttgart nur für den Bau oder die Änderung von Kreis- und Gemeindestraßen ein Wahlrecht, ob ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. Bebauungspläne können nach § 37 Abs. 3 StrG die Planfeststellung ersetzen.

Ganz auf ein Zulassungsverfahren verzichten können Gemeinden, wenn dem Bau und Ausbau von Kreis- und Gemeindestraßen keine Rechte anderer entgegenstehen, vor allem wenn die Gemeinde Eigentümerin des Baugrundes ist und es keine Eingriffe in Natur und Landschaft gibt (Schnebelt/Kromer, a.a.O., Rn. 119). Nur unter den engen Voraussetzungen des § 74 Abs. 7 LVwVfG entfallen Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung ganz. Solche Fälle liegen vor, wenn andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen, Rechte anderer nicht beeinflusst

werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind und keine UVP-Pflicht besteht. Da Ziel 1 des Bürgerbegehrens ausdrücklich baulich getrennte Radverkehrsanlagen fordert, wird ein solcher Fall kaum vorliegen.

Unter den Voraussetzungen des § 74 Abs. 6 LVwVfG kann anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben, mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und keine UVP-Pflicht besteht. Bei der Plangenehmigung entfällt u.a. das Anhörungsverfahren nach § 73 LVwVfG (Lorenz/Will, a.a.O., § 37 Rn. 31).

Wird ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt, läuft es als förmliches Verwaltungsverfahren in gesetzlich vorgegebenen Schritten ab: Die Stadt Stuttgart hat als Vorhabenträgerin einen Plan zu fertigen und bei der Anhörungsbehörde einzureichen (§ 73 Abs. 1 LVwVfG), es wird ein Anhörungsverfahren mit Erörterungstermin durchgeführt und am Ende des Verfahrens wird der Plan festgestellt (§ 74 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG). Zuständige Behörde ist nach § 37 Abs. 8 Satz 1 StrG jeweils das Regierungspräsidium).

bb) Rechtliche Unmöglichkeit der Zielerreichung

Nach dem üblichen Ablauf eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens ist es rechtlich unmöglich, im ersten Jahr nach Durchführung des Bürgerentscheids die planungsrechtlichen Voraussetzungen für 15 km Radverkehrsanlagen zu schaffen bzw. in den ersten drei Jahren für 45 km. Das gilt auch dann,

wenn die Straßenplanung durch einen planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan nach § 37 Abs. 3 StrG bzw. einen sonstigen Bebauungsplan erfolgt.

Dies gilt erst recht, wenn Grunderwerb erforderlich ist, der freihändige Grunderwerb nicht gelingt und deshalb ein Enteignungsverfahren nach dem LEntG durchgeführt werden muss.

Die Zielerreichung ist auch deshalb unmöglich, weil nach dem zu erwartenden Umfang der baulichen Maßnahmen und dem Auftragsvolumen die Bauaufträge öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Schließlich lässt Ziel 1 unberücksichtigt, dass diese Planungsverfahren ergebnisoffene Verfahren sind. Radverkehrsanlagen können nur ausgewiesen werden, wenn sie das Ergebnis einer sachgerechten Abwägung sind. Diese Abwägung hat im Einzelfall für jede Radverkehrsanlage zu erfolgen. Die verbindlichen Mengenvorgaben von Ziel 1 sind damit unvereinbar. Dass Abwägungsentscheidungen keinem Bürgerbegehren zugänglich sind, zeigt auch § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO. Danach findet ein Bürgerentscheid über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme der verfahrenseinleitenden Beschlüsse nicht statt.

cc) Tatsächliche Unmöglichkeit der Zielerreichung

Ziel 1 bezieht sich ausdrücklich auf Radverkehrsanlagen „an“ bestehenden Straßen. Vielfach wird es u.a. aufgrund der topografischen Lage der Stadt Stuttgart tatsächlich unmöglich sein, solche Radverkehrsanlagen baulich getrennt mit einer Mindestbreite (Satz 3 des Ziels) zu schaffen. Allenfalls in seltenen Fällen wird es möglich sein, die Fahrstreifen des Kraftfahrzeugverkehrs zu reduzieren und zu Radverkehrsanlagen umzubauen. Derartige Eingriffe hätten regelmäßig gravierende Auswirkungen auf

die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Auch Verlagerungen des Verkehrs wären zu untersuchen und regelmäßig zu erwarten. Die Erreichung der Ziele ist deshalb auch aus tatsächlichen Gründen unmöglich.

c) Minimierung des Durchgangsverkehrs in 15 km Nebenstraßen pro Jahr (Ziel 2)

Auch dieses Ziel ist objektiv unmöglich zu erreichen. Eine Minderung des Durchgangsverkehrs wurde bereits umfassend in den Wohnquartieren der Stadtgebiete erreicht (Beantwortung zur Anfrage 279/2018 (Entwurf), S. 2). Weitere Maßnahmen (45 km Nebenstraße in drei Jahren) sind objektiv aus tatsächlichen Gründen und aus rechtlichen Gründen unmöglich; insbesondere erfordert die StVO eine Einzelfallprüfung (dazu VII. 2. b)).

d) Anlegen von 33 km Hauptradrouten pro Jahr (Ziel 3).

Dieses Ziel ließe sich allenfalls straßenverkehrsrechtlich erreichen (dazu oben VI. 4. c)).

Rechtlich ist dies zumindest im vorgegebenen Umfang unmöglich. Es müssten in jedem Einzelfall die straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen (dazu oben VII. 2. b)). Auch tatsächlich wird es nicht möglich sein, 33 km Hauptradrouten im ersten Jahr bzw. 99 km Hauptradrouten in den ersten drei Jahren nach dem Bürgerentscheid zu schaffen. Viele der Hauptradrouten verlaufen durch die Innenstadt und sonstige dicht besiedelte Stadtbezirke (vgl. Abbildung 61 im VEK 2030 (S. 101)). Jedenfalls im Rahmen des Ermessens ist den Bedürfnissen anderer Verkehrsteilnehmer (z.B. Fußgänger, Kraftfahrzeuge) ebenfalls Rechnung zu tragen (so auch Beantwortung zu Anfrage 279/2018 (Entwurf), S. 2). Ziel 3 ist damit unvereinbar und rechtswidrig.

e) Bauliche Umgestaltung von 31 Kreuzungen oder Einmündungen pro Jahr (Ziel 5)

Nach Einschätzung des Referats Städtebau und Umwelt der Stadt Stuttgart sind die Kreuzungen und Einmündungen schon derzeit sicher, da sie auf Grundlage geltenden Rechts und gültiger Richtlinien geplant und umgesetzt wurden. Demnach ist die Umsetzung von Ziel 5 von Anfang an unmöglich.

Unabhängig davon können 31 Kreuzungen oder Einmündungen im ersten Jahr bzw. 93 in den ersten drei Jahren aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht umgestaltet werden. Auch insoweit können Planungen, Ausschreibungen und die tatsächliche Bauausführung in diesem Zeitrahmen nicht erfolgen.

f) Radabstellmöglichkeiten innerhalb von drei Jahren verdreifachen (Ziel 7)

Derzeit gibt es im Stadtgebiet ca. 8.000 Radabstellanlagen, von denen ein Teil überdacht ist. Die Stadt kann die Verdreifachung grundsätzlich nur auf ihren öffentlichen Grundstücken erreichen. Aufgrund der verschiedenen Ansprüche an die öffentlichen Grundstücke (z.B. durch Märkte, Veranstaltungen, Zufahrten, Rettungswege, Feuerwehraufstellflächen, etc.) lassen sich nach der nachvollziehbaren Einschätzung des Tiefbauamts der Stadt Stuttgart nur noch in begrenztem Umfang neue Radabstellanlagen realisieren. Insbesondere in zentraler und verkehrsgünstiger Lage sind die Erweiterungsmöglichkeiten nahezu ausgeschöpft.

Deshalb ist es objektiv unmöglich, innerhalb von drei Jahren die erforderlichen Abstimmungs- und Planungsprozesse zu durchlaufen und die Fahrradabstellanlagen auf 24.000 zu erhöhen (Beantwortung zu Anfrage 279/2018 (Entwurf), S. 2).

4. Geltungserhaltende Reduktion der Ziele?

Es könnte erwogen werden, die objektiv unmöglichen verkehrspolitischen Ziele so weit geltungserhaltend zu reduzieren, dass ihre Umsetzung zumindest in geringerem Umfang oder mit Zeitverzögerung objektiv möglich ist (so mit Verweis auf eine „wohlwollende Auslegung“ Schiller, Rechtliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Initiative „Radentscheid Bamberg“ gemäß Art. 18a BayGO vom 25.09.2017, S. 33).

Eine solche bürgerbegehrensfreundliche Auslegung kommt jedoch nur in Betracht, wenn dies der Wortlaut der Fragestellung des Bürgerbegehrens zulässt. Beim „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ ist dies bei den verkehrspolitischen Zielen 1, 2, 3, 5 und 7 nicht der Fall. Diese enthalten eindeutige und nicht auslegungsfähige quantitative und/oder zeitliche Vorgaben. Es widerspräche dem Wortlaut und dem Willen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens, diese Zahlen zu ändern oder die verkehrspolitischen Ziele auf bloße unverbindliche Zielvorgaben zu reduzieren. Eine entsprechende Einschränkung enthalten diese Ziele nicht – anders als z.B. das Ziel 11 („bestmöglich“).

Auch in der Begründung findet sich kein Anhaltspunkt für eine geltungserhaltende Auslegung. Satz 2 der „Vollmacht“ auf den Unterschriftenlisten, wonach die Unterschriften weiterhin für die verbleibenden Teile des Bürgerbegehrens gelten, falls Teile des Bürgerbegehrens rechtlich oder tatsächlich undurchführbar sein sollten oder sich erledigen, ermächtigt ebenfalls nicht zur geltungserhaltenden Reduktion des Inhalts einzelner Ziele. Er bestimmt nur den Umfang der Vollmacht, wenn Teile des Bürgerbegehrens undurchführbar sein sollten, ermächtigt jedoch nicht dazu, die Ziele inhaltlich zu verändern.

5. Zwischenergebnis

Soweit die verkehrspolitischen Ziele 2, 3 Sätze 3 und 4 nur durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen umgesetzt werden können, sind sie

rechtswidrig, weil erst im Einzelfall ermittelt werden kann, ob die straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen.

Die Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele 1, 2, 3, 5 Sätze 2 und 3 und 7 ist aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nach den quantitativen und zeitlichen Vorgaben dieser Ziele objektiv unmöglich. Diese Ziele sind rechtswidrig und (auch deshalb) nicht bürgerentscheidsfähig.

VIII. Begründung des Bürgerbegehrens

1. Prüfungsmaßstab

a) Keine hohen Anforderungen

Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 2 GemO muss das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Die Begründung zählt zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens (VGH Mannheim, Beschl. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 19; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 70). An die Begründung sind keine hohen Anforderungen zu stellen (so schon VGH Mannheim, Urt. v. 25.10.1976 – I 561/76, ESVGH 27, 73, 75).

Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu (VGH Mannheim, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 19; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 70; VG Karlsruhe, Beschl. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 35).

Die Unterzeichner müssen die Begründung zur Kenntnis nehmen können. Nach den gesetzlichen Bestimmungen bildet das Bürgerbegehren mit der Begründung eine Einheit (VG Sigmaringen, Urt. v. 20.01.2009 – 7 K 3298/08, juris Rn. 47).

b) Verbot einer falschen, unvollständigen oder irreführenden Begründung

Die Begründung darf für das Bürgerbegehren werben. Sie muss zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen und darf zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgeblich für die inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Ist dies gewährleistet, ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen (VGH Mannheim, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 19; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 70).

Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt (VGH Mannheim, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 19; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 70; VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 121).

2. Begründung auf den Unterschriftenlisten

a) Stichwortartige Begründung

Die Unterschriftenlisten des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ enthalten oberhalb der Unterschriftenzeilen eine drucktechnisch deutlich von den 11 verkehrspolitischen Zielen abgesetzte „Begründung“. Die Begründung besteht aus zwei Einleitungssätzen und sieben Aufzählungspunkten (siehe auch oben I. 1. a)).

Im Verhältnis zur Fragestellung und den 11 verkehrspolitischen Zielen fällt die Begründung sehr knapp aus. Auch der inhaltliche Aussagegehalt der Begründung ist sehr allgemein gehalten (z.B. Aufzählungspunkt 7: „eine lebenswertere Stadt“). Diese Begründung als solche kann nicht den Zweck erfüllen, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiative „Radentscheid Stuttgart“ aufzuklären. Aus der Begründung selbst heraus weiß der Bürger nicht, über was er im Einzelnen abstimmt.

Dennoch enthalten die Unterschriftenlisten bei bürgerbegehrens-freundlicher Gesamtbetrachtung eine hinreichende Begründung i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO. Die 11 verkehrspolitischen Ziele werden als Gegenstand des Bürgerbegehrens nicht nur stichwortartig in Form von Überschriften beschrieben, sondern jeweils näher erläutert – wenngleich zum Teil zu unbestimmt (dazu oben V. 2.).

Bei der Frage, ob das Bürgerbegehren eine hinreichende Begründung nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO enthält, gilt jedoch ein großzügigerer Maßstab. Diesem genügt die Gestaltung der Unterschriftenlisten. Anhand der 11 verkehrspolitischen Ziele und der stichwortartigen Begründung ist es dem Bürger möglich, sich selbst ein eigenes Urteil über die 11 verkehrspolitischen Ziele zu bilden. Dass auf eine weitere Begründung der 11 verkehrspolitischen Ziele verzichtet wurde, lässt sich auch mit Raumgründen bei der Gestaltung der Unterschriftenlisten rechtfertigen.

b) Keine falsche, unvollständige oder irreführende Begründung

Nach diesem Verständnis ist die Begründung auch nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend. Verfälschungen des Bürgerwillens durch falsche oder irreführende Angaben sind nicht zu erwarten (zu irreführenden Angaben in der Kostenschätzung noch unten IX. 3.). Aufgrund der näher erläuterten 11 verkehrspolitischen Ziele war keine Einzelbegründung für jedes dieser Ziele erforderlich

(siehe soeben a)). Für den Bürger ist erkennbar, dass sich die Begründung allgemein auf diese verkehrspolitischen Ziele bezieht.

Die Aussage in der Begründung, die Stadt Stuttgart unternehme aus Sicht der Initiatoren zu wenig in Bezug auf Radverkehrssicherheit und -attraktivität, ist als Werturteil und nicht als – einer Überprüfung zugängliche – Tatsachenbehauptung formuliert. Ein solches Werben für das Bürgerbegehren ist zulässig.

3. Zwischenergebnis

Die Begründung entspricht den Anforderungen von § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 2 GemO.

IX. Kostendeckungsvorschlag

1. Anforderungen

a) Kostenschätzung

Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO muss das Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Dies erfordert eine Kostenschätzung und einen Finanzierungsvorschlag (dazu sogleich b)).

Der Kostendeckungsvorschlag dient dem Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen. Da ein Bürgerentscheid die Wirkungen eines Gemeinderatsbeschlusses hat und nur eingeschränkt abänderbar ist (§ 21 Abs. 8 GemO), muss der Kostendeckungsvorschlag den Bürgern die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen klarmachen (zuletzt z.B. VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 10).

Daher sind jedenfalls in Form einer überschlägigen Schätzung die durch die Maßnahme voraussichtlich entstehenden Kosten anzugeben. Gerade bei der Beurteilung der die Bürgerschaft treffenden Kostenbelastung wird die Selbstverantwortung der Bürger gefordert (VGH Mannheim, Urt. v. 06.07.1982 – 1 S 1526/81, ESVGH 33, 42, 44). Mit dem Kostendeckungsvorschlag wird von einfachen Bürgern jedoch nicht mehr verlangt als von Gemeinderäten (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 21 GemO Rn. 9).

Die Rechtsprechung des VGH Mannheim berücksichtigt, dass die Angabe der durch die verlangten Maßnahme entstehenden Kosten auf Schwierigkeiten stoßen kann (Beschl. v. 11.04.1983 – 2 S 1777/82, VBIBW 1983, 269, 271): Zum einen geht die verlangte Maßnahme über ein Planungsstadium im Zeitpunkt der Antragstellung regelmäßig noch nicht hinaus; zum anderen steht den Antragstellern eines Bürgerentscheids in der Regel nicht das Fachwissen der Behörde zur Verfügung. Von ihnen kann deshalb nicht mehr als ein nachvollziehbarer und im Übrigen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag zur Deckung der Kosten verlangt werden. Der Kostendeckungsvorschlag darf überschlägig sein, er muss aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten enthalten (OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 28; vgl. auch Kunze/Bronner/Katz, a.a.O., § 21 Rn. 20; Pautsch, a.a.O., § 21 Erl. 3).

Zu den Kosten, die im Kostendeckungsvorschlag anzugeben sind, gehören nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahmen, sondern auch die notwendigen Folgekosten (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 10), z.B. Unterhaltungs- und Betriebskosten (OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 27).

Ein Kostendeckungsvorschlag ist nur entbehrlich, wenn keine Kosten anfallen, mit der Realisierung des Bürgerbegehrens sogar Einsparungen verbunden sind oder eine Kostenentwicklung nicht voraussehbar ist (VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 72; Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 10).

b) Finanzierungsvorschlag

Denkbare Finanzierungsvorschläge sind Kreditaufnahmen, Vermögensveräußerung, Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen. Diese müssen durchführbar sein, d.h. in Einklang mit den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen des § 77 GemO stehen (Pautsch, a.a.O., § 21 Erl. 3; Kunze/Bronner/Katz, a.a.O., § 20 Rn. 20). Eine vorgeschlagene Kreditfinanzierung muss von der Rechtsaufsichtsbehörde noch nicht genehmigt sein, sie muss jedoch nach § 87 GemO genehmigungsfähig sein (Pautsch, a.a.O., § 21 Erl. 3).

2. Separate Kostenschätzung für jedes verkehrspolitische Ziel erforderlich?

Auf den Unterschriftenlisten des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ wird nicht zwischen den Kosten für die Umsetzung der 11 verkehrspolitischen Ziele differenziert. Es findet sich dort nur die knappe Angabe: „Kostenschätzung: 23 Millionen Euro pro Jahr. Unsere Kostenschätzung wurde von der Stadt Stuttgart für nachvollziehbar und plausibel befunden.“ Auch beim anschließenden „Kostendeckungsvorschlag“ wird nicht zwischen den einzelnen verkehrspolitischen Zielen differenziert, sondern es wird vorgeschlagen, die derzeitigen Mittel für den Ausbau der Fahrrad-Infrastruktur von 4,2 Mio. EUR pro Jahr durch eine jährlich Kreditermächtigung über 18,8 Mio. EUR zu erhöhen.

Die baden-württembergischen Verwaltungsgerichte verlangen – soweit ersichtlich – nicht, dass bei der Koppelung mehrerer Fragen bzw. Maßnahmen in einem Bürgerbegehren der Kostendeckungsvorschlag eine separate

Kostenschätzung für jede Maßnahme enthält. Auch der sonstigen Rechtsprechung und Literatur lässt sich eine solche Pflicht nicht entnehmen (ebenso für die hessische Rechtslage: Schiller, Kurzstellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Förderung des Radverkehrs im Gebiet der Wissenschaftsstadt Darmstadt – Radentscheid Darmstadt – im Hinblick auf den gesetzlich geforderten Kostendeckungsvorschlag vom 22.08.2018, S. 7 f.; im Gutachten von Schiller zum „Radentscheid Bamberg“ stellte sich die Frage nicht, weil die BayGO keinen Kostendeckungsvorschlag verlangt).

Für die 11 verkehrspolitischen Ziele des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ ist keine jeweils separate Kostenschätzung zu verlangen. Der Wortlaut von § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO ist im Singular gefasst; er verlangt „einen“ Kostendeckungsvorschlag. Dabei bezieht er sich auf eine mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme. In der Sache ist das auch hier der Fall, indem sich die Fragestellung auf die Umsetzung aller 11 verkehrspolitischen Ziele bezieht. Deshalb muss der Bürger nur abschätzen können, welche Kosten bei der Umsetzung aller 11 verkehrspolitischer Ziele insgesamt anfallen. Der Kostendeckungsvorschlag soll den Bürgern die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen klarmachen. Da Gegenstand des Bürgerbegehrens alle 11 verkehrspolitischen Ziele sind und über diese nur einheitlich mit „ja“ oder „nein“ abgestimmt werden kann, wird dieses Ziel durch eine alle 11 Ziele umfassende Kostenschätzung erreicht.

Nach alledem ist es nicht zu beanstanden, dass es auf den Unterschriftenlisten keine separate Kostenschätzung für jedes der 11 verkehrspolitischen Ziele gibt. Allerdings hat dies zur Folge, dass das Bürgerbegehren nicht für einzelne Ziele zugelassen werden kann (dazu unten X. 1. und 2.).

3. Höhe der Kostenschätzung nachvollziehbar?

a) Auskünfte der Stadt Stuttgart zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags (§ 21 Abs. 3 Satz 5 GemO)

Nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO erteilt die Gemeinde zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage. Davon werden sowohl Auskünfte zur Höhe entstehender Kosten als auch zu den rechtlichen Möglichkeiten der Deckung erfasst. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll den Initiatoren eines Bürgerbegehrens die Erfüllung des sachlich sinnvollen Erfordernisses eines Kostendeckungsvorschlags erleichtert werden (LT-Drs. 15/7265, S. 36).

Die Stadt Stuttgart erteilte den Initiatoren des Bürgerbegehrens Auskünfte nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO: Herr Zühlke (eine der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens) übersandte der Stadt Stuttgart mit E-Mail vom 23.05.2018 eine Excel-Tabelle mit einer Kostenschätzung und dem damaligen Entwurf der Unterschriftenliste. Der damalige Entwurf der Unterschriftenliste enthielt 10 verkehrspolitische Ziele. Die tabellarische Kostenschätzung wies die Kosten für diese 10 verkehrspolitischen Ziele jeweils gesondert und in Summe (21,7 Mio. EUR) aus.

Mit Schreiben von Herrn Bürgermeister Pätzold vom 30.05.2018 an Herrn Zühlke wies die Stadt Stuttgart darauf hin, dass die Beratungspflicht nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO auf Auskünfte zur Sach- und Rechtslage zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags beschränkt ist. Eine umfassende Stellungnahme zur Kostendeckung werde ohne konkrete Fragestellung nicht abgegeben. Es werde empfohlen, den von den Initiatoren ermittelten Gesamtbetrag von 21,7 Mio. EUR zur Klarstellung auf den Unterschriftenlisten aufzuführen. Die Kostenschätzung

„erscheint auf den ersten Blick nachvollziehbar und plausibel und das notwendige zusätzliche Personal, haben Sie auch berücksichtigt. Nur bei Position Nr. 3 Mängel- und Gefahrenstellen ist

uns fraglich, ob die Mittel ausreichen würden.“ (S. 2 des Schreibens vom 30.05.2018).

Eine weitere Abstimmung mit oder Beratung durch die Stadt Stuttgart gab es nicht, insbesondere nicht zur Endfassung der Unterschriftenlisten.

b) Kostenschätzung in Höhe von 23 Mio. EUR pro Jahr nicht nachvollziehbar

Die Unterschriftenlisten meinen offenbar das Schreiben der Stadt Stuttgart vom 30.05.2018 im Rahmen der Beratung nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO. Dort wurde dieser Wortlaut verwendet (siehe oben a)). Jedoch bezog sich diese Einschätzung auf die Kostenschätzung für die im damaligen Entwurf der Unterschriftenliste enthaltenen 10 verkehrspolitischen Ziele. Mit der Erhöhung der Kostenschätzung von 21,7 Mio. EUR auf 23 Mio. EUR wollten die Initiatoren des Bürgerbegehrens wohl den Ausführungen der Stadt zum Ziel 3 (Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen) Rechnung tragen.

Der Hinweis auf den Unterschriftenlisten, dass die Kostenschätzung von der Stadt Stuttgart für nachvollziehbar und plausibel befunden worden sei, ist vor diesem Hintergrund irreführend: Die 11 verkehrspolitischen Ziele in der Endfassung der Unterschriftenlisten unterscheiden sich zum Teil erheblich von den 10 verkehrspolitischen Zielen auf den Unterschriftenlisten im Entwurfsstand vom Mai 2018. Es gibt z.B. 11 statt 10 Ziele, Ziel 1 vom Mai 2018 wurde wohl in die Ziele 1 und 2 aufgespalten und umformuliert, statt 5.000 Fahrradabstellmöglichkeiten in Ziel 6 des Entwurfs verlangt Ziel 7 eine Verdreifachung der Fahrradabstellmöglichkeiten (d.h. von ca. 8.000 auf ca. 24.000).

Demnach hat die Stadt Stuttgart die Kosten für die verkehrspolitischen Ziele 1 bis 11 der endgültigen Unterschriftenlisten nicht für nachvollziehbar und plausibel befunden. Der entsprechende Hinweis auf den

Unterschriftenlisten ist unzutreffend. Die Initiative „Radentscheid Stuttgart“ hat eine weitere Beratung zur Endfassung der 11 verkehrspolitischen Ziele nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO nicht beansprucht. Es kann offen bleiben, ob sie dazu gehalten gewesen wäre (so wohl OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 –10 ME 204/08, juris Rn. 28). Unabhängig von der Nachvollziehbarkeit der Kosten in der Höhe ist die Kostenschätzung irreführend, weil sie sich zu Unrecht auf die Prüfung durch die Stadt Stuttgart beruft und den Bürger darüber im Unklaren lässt, dass die Stadt Stuttgart die endgültigen verkehrspolitischen Ziele nicht geprüft hat.

Auch in der Höhe ist die Kostenschätzung auf den Unterschriftenlisten nicht nachvollziehbar. Zu dieser Einschätzung kommt das Tiefbauamt der Stadt Stuttgart. Die Kalkulation zu den 11 verkehrspolitischen Zielen ist der Stadt Stuttgart nicht bekannt. Die Initiatoren haben offenbar auch bei den baulichen Maßnahmen (z.B. Ziel 1) Einheitspreise angesetzt, ohne zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen in Abhängigkeit von den Randbedingungen stark variieren können. Teilweise dürfte sogar Grunderwerb erforderlich sein. Selbst eine überschlägige Kostenschätzung ist nicht möglich. Da die Fragestellung als solche und zumindest einige der verkehrspolitischen Ziele bereits unbestimmt sind (siehe oben IV. und V.), ist auch nicht schlüssig, für welche Maßnahmen die Kosten zu schätzen sind.

Nach dem Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag (dazu z.B. Schoch, NVwZ 2014, 1473, 1478 m.w.N.) schlägt die Unbestimmtheit der Fragestellung auf die Kostenschätzung durch. Ist – wie hier – bereits die Frage nicht hinreichend bestimmt, ist der Kostendeckungsvorschlag nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO nicht nachvollziehbar.

4. Zwischenergebnis

Es ist nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO nicht zu beanstanden, dass der Kostendeckungsvorschlag des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ nur eine einheitliche Kostenschätzung für alle 11 Ziele enthält, die nicht nach den einzelnen verkehrspolitischen Zielen differenziert.

Der Kostendeckungsvorschlag ist unzureichend, weil er den irreführenden Hinweis enthält, die Stadt Stuttgart halte ihn für nachvollziehbar und plausibel. Aufgrund der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag ist wegen der teilweise mangelnden Bestimmtheit der Frage die Höhe der Kostenschätzung nicht nachvollziehbar.

X. Hilfsweise: Teilbarkeit des Bürgerbegehrens in zulässige und unzulässige verkehrspolitische Ziele?

Da die Fragestellung insgesamt nicht hinreichend bestimmt ist (dazu IV.) und es an einem nachvollziehbaren Kostendeckungsvorschlag (dazu IX.) fehlt, stellt sich die Frage der teilweisen Zulassung des Bürgerbegehrens nicht.

Wir prüfen im Folgenden nur Hilfsweise bei unterstellter Bestimmtheit der Fragestellung und nachvollziehbarem Kostendeckungsvorschlag, ob das Bürgerbegehren zuzulassen ist, soweit zumindest einzelne der verkehrspolitischen Ziele für sich betrachtet nach dem Ergebnis unserer Prüfung (unter V. bis VII.) zulässig sind.

1. Kriterien für die teilweise Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens

Nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim ist die Teilzulassung eines Bürgerbegehrens eine Änderung der Fragestellung, die nicht ohne Weiteres als vom Willen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gedeckt angesehen werden kann. Der VGH Mannheim hat bislang offen gelassen, ob eine über redaktionelle Änderungen hinausgehende Umformulierung der Fragestellung immer einer ausdrücklichen Ermächtigung der Vertrauensleute bedarf (Urt. v. 22.06. 2009 – 1 S 2865/08, juris Rn. 27 f.; die Frage der Teilbarkeit

ebenfalls offenlassend VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 129). Die Grenzen einer nachträglich zulässigen inhaltlichen Änderung seien jedenfalls dann überschritten, wenn sich die Unterschriften der Unterstützer auf ein durch die Fragestellung genau umschriebenes Anliegen beziehen und der Wille der Unterzeichner verfälscht würde. Dann reiche es nicht schon aus, dass das Bürgerbegehren auch ohne den bereits ausgeschiedenen Teil für sich allein noch sinnvoll bleibt (VGH Mannheim, Urt. v. 22.06.2009 – 1 S 2865/08, juris Rn. 28).

Von der überwiegenden sonstigen Rechtsprechung und der Literatur wird eine teilweise Zulassung eines Bürgerbegehrens für grundsätzlich möglich gehalten (vgl. z.B. VGH München, Urt. v. 28.05.2008 – 4 BV 07.1981, juris Rn. 27; VGH Kassel, Beschl. v. 05.10.2007 – 8 TG 1562/07, juris Rn. 54 f.; Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 75 f.; Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: Mai 2018, Art. 18a Rn. 33; vgl. auch die Übersicht von Thum, BayVBl. 2009, 225 ff.).

Folgende Kriterien sollen für die teilweise Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gelten: Die zulässigen Teile können weiterhin Gegenstand des Bürgerentscheids bleiben, wenn sie einen eigenständigen Charakter haben und auch ohne den unzulässigen Teil sinnvoller Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können (so Widtmann/Grasser/Glaser, a.a.O., Art. 18a Rn. 33 m.w.N.). Die Teile des Bürgerbegehrens dürfen nicht so miteinander verbunden sein, dass die Trennung materiell nicht möglich ist. Es muss sich in ausreichendem Maße feststellen lassen, dass die Unterzeichner das Begehren auch ohne seinen unzulässigen Inhalt im erforderlichen Umfang unterstützt hätten (VG Oldenburg, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 B 1293/04, juris Rn. 18). Nach der Rechtsprechung des OVG Lüneburg hat die Verknüpfung mehrerer Anliegen in einer Fragestellung im Regelfall zur Folge, dass die Unzulässigkeit eines der Anliegen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt führt. Die nachträgliche Erforschung des „wahren“ Willens der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens verbiete sich im Regelfall (OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 23; ebenso Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 75).

2. Teilweise Zulässigkeit kraft Ermächtigung der Unterzeichner?

Die Unterschriftenlisten des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ enthalten unter „Vollmacht“ den Hinweis, dass die Unterschriften der Unterzeichnenden weiterhin für die verbleibenden Teile gelten, sollten Teile des Begehrens rechtlich oder tatsächlich undurchführbar sein oder sich erledigen (siehe bereits oben I. 1. a) und VII. 3. g)).

Diese Ermächtigung der Unterzeichner an die Vertrauenspersonen zur Änderung der Fragestellung (z.B. Einschränkung auf einige der verkehrspolitischen Ziele) ist nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim (siehe oben a)) zwar möglicherweise notwendige Bedingung für eine Teilbarkeit des Bürgerbegehrens. Aber diese Ermächtigung allein ist nicht hinreichend dafür, das „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ in zulässige und unzulässige verkehrspolitische Ziele aufzuteilen. Dafür müssen vielmehr weitere Voraussetzungen vorliegen (dazu sogleich 3.).

3. Keine Teilbarkeit der 11 verkehrspolitischen Ziele ohne separate Kostenschätzungen

Nach dem Ergebnis unserer Prüfung können die meisten der 11 verkehrspolitischen Ziele auch für sich betrachtet ganz oder teilweise nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens sein. Sie sind zu unbestimmt (siehe oben V.), fallen nicht in den eigenen Wirkungsbereich bzw. die Zuständigkeit des Gemeinderats der Stadt Stuttgart (dazu VI.) oder sind rechtswidrig (dazu VII.). Danach könnten nur folgende Ziele separat zugelassen werden: Ziel 8 Satz 2, Ziel 10 Satz 1 und Ziel 11.

Diese Ziele haben jeweils einen eigenständigen Charakter und können auch ohne die übrigen Ziele sinnvoller Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Ziel 8 Satz 2 (E-Lastenräder in jedem Stadtbezirk) ist von Satz 1 dieses Ziels (Kampagnen und Programme für mehr Fahrradfahren im Alltag) abtrennbar. Gleiches gilt für Ziel 10 Satz 1 (Bericht über den Umsetzungsstand). Ziel 11 bezieht sich auf die verbleibenden, zulässigen Ziele.

Eine Zulassung des Bürgerbegehrens nur für diese verbleibenden (Teil-)Ziele scheidet dennoch aus, weil der verbleibende Teil des Bürgerbegehrens dann alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen müsste. Zu diesen Zulässigkeitsvoraussetzungen gehören u.a. die Begründung und ein nachvollziehbarer Kostendeckungsvorschlag für den zuzulassenden Teil des Bürgerbegehrens (ebenso VG Meiningen, Urt. v. 07.12.2007 – 2 K 572/07 Me, juris Rn. 53).

Die Kongruenz der verbleibenden Ziele des Bürgerbegehrens mit der Begründung ist zu bejahen, da die Begründung so offen formuliert ist, dass sie auch für die verbleibenden Ziele ausreicht.

Jedoch würde es an einem nachvollziehbaren Kostendeckungsvorschlag für die verbleibenden Ziele fehlen. § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO verlangt zwar keinen separaten Kostendeckungsvorschlag für die einzelnen, möglicherweise abtrennbaren Ziele des Bürgerbegehrens (siehe oben IX. 2.). Der Bürger kann eine wirksame und hinreichende Zustimmung für die teilweise Zulassung eines Bürgerbegehrens jedoch nur dann erteilen, wenn er auch die Kosten der einzelnen verkehrspolitischen Ziele abschätzen kann. Nur dann werden dem Bürger die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen klar, falls einige Ziele später abgetrennt werden. Nur unter dieser Voraussetzung kann der Unterzeichner dazu ermächtigen, das Bürgerbegehren auf zulässige Ziele zu beschränken. Ohne einen differenzierten Kostendeckungsvorschlag kann dagegen kein „wahrer“ Wille der Unterzeichner für eine nur teilweise Zulassung eines Bürgerbegehrens unterstellt werden. Die Erteilung der „Vollmacht“ auf den Unterschriftenlisten für den Fall, dass das Bürgerbegehren nur teilweise zulässig ist, reicht dafür nicht.

4. Zwischenergebnis

Eine teilweise Zulassung des Bürgerbegehrens nur für die Ziele 8 Satz 2, 10 Satz 1 und 11 des Bürgerbegehrens scheidet aus, weil es dafür an einem Kostendeckungsvorschlag fehlt.

XI. Zusammenfassung

1. Die Initiative „Radentscheid Stuttgart“ hat angekündigt, bei der Stadt Stuttgart demnächst die Unterschriftenlisten für das „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ einzureichen. Gegenstand des Bürgerbegehrens ist die Frage der Umsetzung der 11 „verkehrspolitischen Ziele“, die auf den Unterschriftenlisten abgedruckt sind. Die Fragestellung steht unter der Einschränkung „soweit [die 11 verkehrspolitischen Ziele] in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“.
2. Nach § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO entscheidet der Gemeinderat spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Bürgerbegehrens über die Zulässigkeit. Das Bürgerbegehren ist zuzulassen, wenn alle Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen; Ermessen besteht nicht.
3. Erst nach Einreichung der Unterschriftenlisten kann beurteilt werden, ob das Bürgerbegehren das nach § 21 Abs. 3 Satz 6 GemO erforderliche Quorum (20.000 Unterschriften von Bürgern der Stadt Stuttgart über 16 Jahre) erreicht.
4. Einige Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt das „Bürgerbegehren für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ unproblematisch: Es hat keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO). Die Fragestellung (Umsetzung aller 11 verkehrspolitischen Ziele) lässt sich mit „ja“ oder „nein“ beantworten. Ausschlussgründe nach § 21 Abs. 2 Nr. 2 bis 6 GemO liegen nicht vor.
5. Da ein Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat, muss das Bürgerbegehren hinreichend bestimmt sein.

Die Formulierung „soweit sie in den Wirkungskreis des Gemeinderats fallen und der Gemeinderat zuständig ist“ beschränkt nach dem eindeutigen Wortlaut die Fragestellung. Bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung ist die

Einschränkung i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO dahingehend zu verstehen, dass sie auf die Zuständigkeit des Gemeinderats abstellt.

Mit dieser Einschränkung ist das Bürgerbegehren selbst bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung nicht hinreichend bestimmt: Für die unterzeichnenden Bürger wird nicht hinreichend deutlich, inwieweit die 11 verkehrspolitischen Ziele vom Bürgerbegehren erfasst werden. Es wird weder bestimmt, noch ist es durch Auslegung für die Unterzeichner hinreichend bestimmbar, inwieweit die 11 verkehrspolitischen Ziele (ganz oder teilweise) in den eigenen Wirkungskreis der Stadt Stuttgart fallen und für welche Ziele der Gemeinderat zuständig ist. Insbesondere die Abgrenzung von Straßenverkehrs- und Straßenrecht ist für die Unterzeichner nicht erkennbar und nicht leistbar. Nur für Unterzeichner mit besonderen straßen- und kommunalrechtlichen Kenntnissen ist erkennbar, dass die Stadt Stuttgart als Straßenbaubehörde nur für die Gemeindestraßen, Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten im eigenen Wirkungskreis handelt, für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen dagegen nicht.

Die Unbestimmtheit der Fragestellung führt dazu, dass die Fragestellung insgesamt zu unbestimmt und das Bürgerbegehren deshalb unzulässig ist.

6. Die Koppelung der 11 verkehrspolitischen Ziele in der Fragestellung ist zulässig, weil sie mit der Radverkehrssicherheit und -attraktivität eine sachlich zusammenhängende Materie betreffen. Wer mit „ja“ stimmt, ist für die Umsetzung aller 11 verkehrspolitischen Ziele.
7. Selbst bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung sind aus Sicht der Bürger und des Gemeinderats vieldeutig und damit nicht hinreichend bestimmt: Ziel 2 („15 Kilometer Nebenstraßen pro Jahr“), Ziel 4 Sätze 1 und 3 („Mängel und Gefahrenstellen im Fuß- und Radwegenetz beseitigen“), Ziel 6 Satz 2 („Die Hauptradrouten werden gleichberechtigt mit den Hauptachsen des Kraftfahrzeugverkehrs geräumt“), Ziel 8 Satz 1 („Kampagnen und Programme, um für mehr Fahrradfahren im Alltag zu werben“), Ziel 9 („Stuttgart für den Fuß- und Radverkehr sensibilisieren“) und Ziel 10 Satz 2 (Weiter-

entwicklung des Radverkehrskonzepts, „sodass eine langfristige und nachhaltige Verbesserung möglich ist“). Selbst falls die Fragestellung insgesamt entgegen Ziff. 5. trotz der Einschränkung hinreichend bestimmt wäre, könnten diese Ziele nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens sein.

8. Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid nur beantragen über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist. Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises sind nicht bürgerentscheidsfähig.

Die Stadt Stuttgart wird als Straßenverkehrsbehörde nicht im eigenen, sondern im übertragenen Wirkungskreis tätig.

Handelt die Stadt Stuttgart kraft ihrer Straßenbaulast als Straßenbaubehörde, ist zu differenzieren: Gemeindestraßen, Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen fallen in den eigenen Wirkungskreis, Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen dagegen wegen der Bundesaufsicht bei der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GG in den übertragenen Wirkungskreis.

Der Gemeinderat der Stadt Stuttgart hat keine Organkompetenz bei Pflichtaufgaben nach Weisung (im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde). Er ist nicht zuständig bei Geschäften der laufenden Verwaltung und bei Angelegenheiten, die durch die Hauptsatzung dem Oberbürgermeister zur dauernden Erledigung übertragen sind.

9. Nach Ziff. 8. sind folgende Ziele des Bürgerbegehrens nicht bürgerentscheidsfähig:
 - Ziel 1 für Radverkehrsanlagen an Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen,
 - Ziel 2 (soweit die baulichen Maßnahme zugleich Verkehrseinrichtungen sind),
 - Ziel 3,
 - Ziel 4,

- Ziel 5 Sätze 3, 4 und 5,
- Ziel 6,
- Ziel 9.

Diese Ziele gehören ganz oder teilweise zum Straßenverkehrsrecht (Ziel 2, Ziel 3, Ziel 5 Sätze 3 und 4, Ziel 9) oder betreffen Geschäfte der laufenden Verwaltung (Ziel 4, Ziel 5 Satz 5).

10. Ein Bürgerbegehren darf nur auf rechtmäßige Ziele gerichtet sein.

Soweit die 11 verkehrspolitischen Ziele nur straßenverkehrsrechtlich umzusetzen und deshalb nicht bürgerentscheidsfähig sind (siehe 9.), sind sie zum Teil auch mit den Vorgaben der StVO für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen unvereinbar. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, die die Benutzung bestimmter Straßenstrecken verbieten oder beschränken, setzen eine konkrete Gefahr voraus (§ 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO). Die genauen quantifizierten und zeitlichen Vorgaben von Ziel 2 (Minimierung des Durchgangsverkehrs in 15 km Nebenstraßen pro Jahr), Ziel 3 (33 km Hauptradrouten pro Jahr) und Ziel 5 Sätze 3 und 4 (Lichtsignalanlagen) lassen unberücksichtigt, dass die verlangten Maßnahmen nur nach einer Einzelfallprüfung (u.a. mit Ermittlung der erwartenden Verkehrsverlagerungen) und einer Ermessensentscheidung (u.a. unter Berücksichtigung der Belange aller Verkehrsteilnehmer) rechtmäßig angeordnet werden können. Sie sind deshalb rechtswidrig und nicht bürgerentscheidsfähig.

11. Ziele, deren Umsetzung aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen unmöglich ist, sind ebenfalls rechtswidrig.

Aufgrund der genauen quantitativen und zeitlichen Vorgaben ist die Erreichung der Ziele 1, 2, 3, 5 und 7 objektiv unmöglich. Insbesondere die Schaffung von 15 km Radverkehrsanlagen pro Jahr (bzw. von 45 km in drei Jahren) nach Ziel 1 ist rechtlich und tatsächlich unmöglich. Dem Bau der Radverkehrsanlagen hat ein Planungsverfahren voranzugehen (grundsätzlich ein Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren), die Bauaufträge

erfordern regelmäßig ein Vergabeverfahren; zum Teil wird Grunderwerb erforderlich sein.

Die Ziele 1, 2, 3, 5 und 7 sind insgesamt rechtswidrig; sie können nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens sein. Eine geltungserhaltende Reduktion dieser einzelnen Ziele in zeitlicher und quantitativer Hinsicht (z.B. Schaffung von möglichst vielen km Radverkehrsanlagen in möglichst kurzer Zeit) scheidet nach dem eindeutigen Wortlaut der Fragestellung und der Ziele aus.

12. An die Begründung eines Bürgerbegehrens nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 2 GemO stellt die Rechtsprechung keine hohen Anforderungen.

Die Unterschriftenlisten enthalten nur eine knappe, stichwortartige Begründung. Bei bürgerbegehrensfreundlicher Auslegung und Gesamtbetrachtung der Unterschriftenlisten ist sie nicht zu beanstanden, weil es dem unterzeichnenden Bürger anhand der 11 verkehrspolitischen Ziele und der stichwortartigen Begründung möglich ist, sich selbst ein eigenes Urteil über das Bürgerbegehren zu bilden.

13. Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO muss das Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag enthalten. Er muss aus einer Kostenschätzung und einem Finanzierungsvorschlag bestehen.

Die Unterschriftenlisten enthalten eine „Kostenschätzung“ und einen „Kostendeckungsvorschlag“. Sie nennen jeweils die (Gesamt-)Summen für die Umsetzung aller verkehrspolitischen Ziele insgesamt. Der Kostendeckungsvorschlag ist insoweit nicht zu beanstanden. § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO verlangt keine separate Kostenschätzung für jedes einzelne Ziel.

Der Kostendeckungsvorschlag verweist jedoch irreführend darauf, die Kostenschätzung sei von der Stadt Stuttgart „für nachvollziehbar und plausibel befunden“ worden. Das ist nicht der Fall, weil der Stadt Stuttgart im Rahmen der Beratung nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO im Mai 2018 der Entwurf einer

Unterschriftenliste vorlag, der sich von der Endfassung der Unterschriftenliste unterscheidet.

Nach dem Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag führt die Unbestimmtheit der Fragestellung insgesamt und einzelner verkehrspolitischer Ziele dazu, dass auch die Kostenschätzung nicht nachvollziehbar ist. Der Kostendeckungsvorschlag erfüllt die Anforderung des § 21 Abs. 3 Satz 4 Var. 3 GemO nicht; das Bürgergehren ist auch deshalb insgesamt unzulässig.

14. Wir kommen zu folgendem Gesamtergebnis:
- a) Das Bürgerbegehren ist insgesamt unzulässig: Die Fragestellung ist aufgrund der Einschränkung im zweiten Halbsatz nicht hinreichend bestimmt (siehe oben 7.).
 - b) Unabhängig von a) sind die Ziele 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 Satz 1, 9 und 10 Satz 2 jeweils für sich betrachtet unzulässig, weil
 - sie nicht hinreichend bestimmt sind (Ziele 2, 4 Sätze 1 und 3, 6 Satz 2, 8 Satz 1, 9 und 10 Satz 2),
 - außerhalb des eigenen Wirkungskreises der Stadt Stuttgart bzw. der Zuständigkeit des Gemeinderats nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO liegen (Ziel 1 für Radverkehrsanlagen an Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen, Ziel 2 soweit die baulichen Maßnahmen zugleich Verkehrseinrichtungen sind, Ziel 3, Ziel 4, Ziel 5 Sätze 3, 4 und 5, Ziel 6 und Ziel 9) und
 - rechtswidrig sind (Ziele 1, 2, 3, 5 Sätze 1 bis 4 und Ziel 7).
 - c) Nur die Ziele 8 Satz 2, 10 Satz 1 und 11 des Bürgerbegehrens sind für sich betrachtet zulässig.
 - d) Die „Vollmacht“ auf den Unterschriftenlisten ermöglicht keine teilweise Zulassung des Bürgerbegehrens für die in c) genannten Ziele. Eine

teilweise Zulassung scheidet aus, weil es für die einzelnen verkehrspolitischen Ziele keine separaten Kostenschätzungen gibt.

15. Wir empfehlen, den Antrag des „Bürgerbegehrens für ein fahrradfreundliches Stuttgart“ auf Durchführung eines Bürgerentscheids (insgesamt) abzulehnen.

Prof. Dr. Dolde

Dr. Porsch

Dr. Hangst