

# Gutachten

## zum Bürgerbegehren „RadEntscheid-Bochum“

erstattet der  
Stadt Bochum

von Prof. Dr. jur. Harald Hofmann,

Lehrbeauftragter der  
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW/  
ehemals: Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

(Abteilung Köln)

Köln, 14. 3. 2022

**Gliederung:**

	Seite
I. Tatsächliche Ausgangslage .....	4
1. Chronologie des Bürgerbegehrens .....	4
2. Aufgegliederter Text des Begehrens .....	6
3. Begründung des Bürgerbegehrens .....	11
4. Vertreterbenennung .....	11
5. Vertretungsermächtigung und Unterschrifts- geltung .....	12
II. Rechtliche Ausgangslage .....	12
1. Rechtsgrundlage .....	12
2. Auslegungsgrundsätze .....	12
3. Grundsätze der Zulässigkeitsentscheidung	14
III. Aufgabenstellung .....	15
IV. Zulässigkeitsprüfung .....	15
1. Verbandskompetenz? .....	15
2. Organkompetenz? .....	17
3. Formalia + Detailanforderungen (Textform,	

Begründung, Vertreterbenennung, Kosten- schätzung, Fristen)? .....	18
4. Erreichen des Begehrens-Quorums? .....	19
5. Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas? .....	16
6. Alternativ-Fragestellung? .....	21
7. Einheitlicher Fragegegenstand? .....	22
8. Sachentscheidung? .....	30
9. Hinreichende Bestimmtheit? .....	34
10. Teil- oder Gesamt-Unzulässigkeit? .....	36
V. Gesamtergebnis .....	39/40

## **I. Tatsächliche Ausgangslage**

### **1. Chronologie**

Am 5. März 2021 ging (gemäß § 26 Abs. 2, Satz 3 Gemeindeordnung NRW) bei der Stadt Bochum eine schriftliche Ankündigung - zusammen mit dem Muster eines Unterschriftszettels - ein, die auf ein geplantes Bürgerbegehren „RadEntscheid“ zielte.

Eine von der Gemeindeordnung NRW ermöglichte Vorabprüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (nach § 26 Abs. 2, Satz 7 Gemeindeordnung NRW) wurde nicht beantragt.

*Zu dieser Vorabprüfungsmöglichkeit der Gemeindeordnung NRW vgl. meine Erläuterungen in Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, 2.3.3.2.1.2, Kapitel-Nr. 17, Seiten 172 - 145, mit weiteren Nachweisen*

Unter dem 21. Juni 2021 teilte die Verwaltung der Stadt Bochum den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ihre Kostenschätzung (nach § 26 Abs. 2, Satz 5 Gemeindeordnung NRW) mit. Hiernach belaufen sich die geschätzten Gesamtkosten für 9 Jahre auf 427.500.000,00 €. Im Anschreiben zu dieser Kostenschätzung wies die Stadt Bochum [das Referat für politische Gremien, Bürgerbeteiligung und Kommunikation der Stadt] die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens darauf hin,

- dass zu einzelnen Aspekten der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Bedenken bestünden,
- dass das „Angebot für ein gemeinsames Gespräch ... nach wie vor“ bestehe
- und dass die gesetzliche Möglichkeit gegeben sei, vorab „nach § 26 Abs. 2 GO NRW ... eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Begehrens zu beantragen“.

Obwohl diese von der Gemeindeordnung NRW ermöglichte Vorab-Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (nach § 26 Abs. 2, Satz 7 Gemeindeordnung NRW) nicht beantragt wurde, wies die Stadt Bochum am 2. Juli 2021 die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens (im Rahmen ihrer Hilfspflicht nach § 26 Abs. 2, Satz 4 Gemeindeordnung NRW) darauf hin, dass bei der begonnenen Unterschriftensammlung die Kostenschätzung auf den Unterschriftenblättern lediglich unvollständig abgedruckt war.

*E-Mail des Referats für politische Gremien,  
Bürgerbeteiligung und Kommunikation der  
Stadt Bochum an die Vertretungsberechtigten  
Birgit Isfort, Kristin Schwierz, Benedikt  
Edeler, vom 2. Juli 2021 13:33.*

Dieser Hinweis wurde (auf der Rechtsgrundlage von § 26 Abs. 2, Satz 4 Gemeindeordnung NRW) offenkundig gegeben, um zu vermeiden, dass erst am Ende der Unterschriftssammlung die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wegen dieses Fehlers festgestellt hätte werden müssen.

Laut Presseberichterstattung hat die Bürgerbegehrens-Initiative mit der Sammlung der Unterschriften am 24./25. Juli 2021 mit neuen, diesem Hinweis angepassten Unterschriftszetteln begonnen.

Am 17. Dezember 2021 überreichten die Vertretungsberechtigten dem Bochumer OB Eiskirch „17.000 Unterschriften“ für das Bürgerbegehren.

Die Prüfung der Unterschriften durch die Stadt wurde am 23. 02. 2022 abgeschlossen. Ergebnis:

- Geprüfte Unterschriften: 16333
- Gültige Unterschriften: 14286
- Ungültige Unterschriften: 2047

## **2. Aufgegliederter Text des Bürgerbegehrens**

Der Text der Unterschriftenzettel des Bürgerbegehrens enthält sieben Punkte mit Zielen und weiteren Unter-Zielen bzw. geforderten Details und Verfahrensschritten. Dieser Text ist hier im Folgenden - für eine bessere Lesbarkeit und Verständlichkeit im Gutachten - alphabetisiert aufgliedert in Unter-Ziele bzw. geforderten Details und Verfahrensschritte [eine derartige Untergliederung ist so nicht im Originaltext vorhanden]:

### **„Bürger\*innenbegehren RadEntscheid Bochum**

Die Unterzeichnenden beantragen, folgende Frage zum Bürger\*innenentscheid zu stellen:

**Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?**

[Begründung, siehe unten bei I.,3.]

#### **1. Durchgängiges Netz für den Alltagsradverkehr ausbauen**

Ab 2022 wird

- a) das Radhaupttroutennetz jährlich um mindestens acht Straßenkilometer,
- b) das Radergänzungsnetz um mindestens zwölf Straßenkilometer ausgebaut.

Das Haupttroutennetz besteht aus allen Radialstraßen, dem Innenring und den weiteren Hauptverkehrsstraßen (z. B. Hellwege, Markstraße, Wasserstraße, Berliner Straße, Zeppelindamm). Zum Ergänzenetz gehören alle übrigen Straßen außerhalb der Tempo-30-Zonen.

c) Mindestens 50 weitere Einbahnstraßen werden für den Radverkehr in Gegenrichtung freigegeben.

## **2. Anforderungen an die Gestaltung der Radinfrastruktur**

a) Das Haupttrouten- und Ergänzungsnetz der Stadt Bochum wird auf ganzer Länge vom Fußverkehr getrennt ausgebaut.

b) Das städtebauliche Bemessungsverfahren nach der »Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen« (kurz RASt 06) wird nachweislich und konsequent angewendet. Das bedeutet, die Gestaltung des Straßenraumes erfolgt vom Rand aus. Dazu ist die uneingeschränkte Überprüfung des Vorbehaltsnetzes unabdingbar.

c) Planung und Ausbau erfolgen nachweislich gemäß den jeweils gültigen Regelwerken, insbesondere den Empfehlungen für Fußgängeranlagen (EFA) und Radverkehrsanlagen (ERA).

Dazu gehört:

aa) Kfz-Stellplätze neben Radwegen müssen Sicherheitstrennstreifen haben.

bb) Es gelten folgende Breitenmaße für Radwege: Radschnellverbindungen 3,0 m, Radhaupttrouten 2,5 m und Ergänzungsnetz 2,0 m.

cc) Radfahrende werden bestmöglich vor dem Kfz-Verkehr geschützt.

dd) Neue oder zu sanierende Radwegoberflächen sind in Konflikt- und Kreuzungsbereichen deutlich durch rote Färbung vom übrigen Straßenraum abgesetzt.

ee) Geh- und Radwege sind räumlich voneinander getrennt, mindestens durch 30cm taktile Streifen.

ff) Übergänge (z. B. der Wechsel vom Bordstein zur Fahrbahn) sind stoßfrei auszuführen.

- d) Bestehende Radwege an Radhauptverbindungen werden überprüft und erforderlichenfalls verbessert, wenn sie den gestiegenen Anforderungen gemäß neuer StVO und neuen ERA nicht mehr genügen.
- e) Ein Prioritätenkataster ist anzulegen.

### **3. Sicherheit zuerst**

Die meisten Fahrradunfälle werden der Polizei nicht bekannt.

- a) Gefahrenstellen müssen deshalb vorausschauend beseitigt werden, vorrangig jene durch Straßenbahngleise.
- b) Nach Unfällen mit Radfahrenden werden die Gefahrenstellen analysiert und unverzüglich beseitigt.
- c) Die Verbote von Halten und Parken auf Radwegen werden konsequent kontrolliert und Übertretungen geahndet.
- d) Die Reinigung und Instandhaltung der Radwege werden konsequent durchgeführt.

### **4. Kreuzungen sicher umbauen**

- a) Alle Kreuzungen sowie Einmündungen und Kreisverkehre werden auf die Einhaltung der Grundanforderungen nach den ERA überprüft und ggf. umgestaltet; Umbaupriorität haben Stellen mit besonderem Gefährdungspotenzial.
- b) Ab 2022 werden jährlich mindestens drei Kreuzungen (gemäß den ERA) im Radhaupttrouten- und Ergänzungsnetz mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für Fuß- und Radverkehr umgestaltet:

aa) Radfahrende sind im Sichtfeld des Kfz zu führen und erhalten Wartezonen im vorgelagerten Sichtbereich.

bb) Der rechte Fahrstreifen führt grundsätzlich geradeaus über die Kreuzung. Dieser darf nicht unmittelbar vor der Kreuzung in eine Rechtsabbiegespur übergehen, um geradeaus fahrende Radfahrer\*innen nicht unnötig zu gefährden.

cc) Die Abbiegegeschwindigkeit der Kfz wird verringert.

dd) Die Signalisierung minimiert Wartezeiten für den Radverkehr. Es gibt keine Anforderungssignale (sog. »Bettelampeln«) für Radfahrende mehr.

## **5. Radschulwegpläne für die Schulen**

Damit Kinder und Jugendliche angstfrei und sicher mit dem eigenen Rad zur Schule fahren können,

a) werden pro Jahr für vier weiterführende Schulen Radschulwegpläne erstellt und

b) die betroffenen Straßen gemäß den Standards aus den Forderungen 2. und 4. des RadEntscheid Bochum umgestaltet.

## **6. Sichere Fahrradstellplätze ausbauen**

Die Stadt Bochum errichtet:

a) 2.500 Stellplätze in bewachten Fahrradparkhäusern oder als Fahrradboxen an Bahnhöfen mit hohem Pendelaufkommen.

b) 2.800 überdachte, beleuchtete Stellplätze an Haltestellen und Schulen

c) 1.500 Stellplätze in Einkaufsstraßen und städtischen Wohnvierteln

d) 200 Stellplätze für Lastenräder.

## **7. Mobilitätswende konsequent und transparent fördern**

a) Die Stadt Bochum begleitet die Mobilitätswende aktiv mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit.

Dazu gehört, dass sie die Nutzung des Fahrrads für den Weg zur Arbeit, zur Schule sowie zum Transport von Lasten und Personen bewirbt und auf die Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer\*innen hinweist.

b) Die Öffentlichkeit wird an Planung und Entwicklung verkehrspolitischer Projekte beteiligt.

c) Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung werden

aa) alle Maßnahmen evaluiert,

bb) die Bedürfnisse des Radverkehrs systematisch erfasst und

cc) die Ergebnisse transparent und zugänglich veröffentlicht.

d) Ein schriftlicher Bericht über den Umsetzungsstand des RadEntscheids wird jährlich in einer öffentlichen Dialogveranstaltung durch die Stadt Bochum vorgestellt.“

*Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass der Text des Radentscheids hier - anders als im Original - für eine bessere Lesbarkeit (und Verständlichkeit im Gutachten) aufgegliedert mit alphabetisierten Unter-Zielen bzw. geforderten Details und Verfahrensschritten wiedergegeben ist.*

*Der nicht alphabetisch untergliederte **Originaltext** findet sich auf der Unterschriftenliste des RadEntscheids Bochum unter:*

[https://www.radentscheid-bochum.de/wp-radentscheid/wp-content/uploads/2021/07/20210710\\_Radentscheid\\_Bochum\\_Text-neu\\_DRUCK.pdf](https://www.radentscheid-bochum.de/wp-radentscheid/wp-content/uploads/2021/07/20210710_Radentscheid_Bochum_Text-neu_DRUCK.pdf)

### **3. Die Begründung des Bürgerbegehrens lautet:**

„Das Fahrrad kombiniert viele Vorteile: Es ist gesund, leise, platzsparend, kostengünstig und klimaneutral. Da in Bochum eine gute Radinfrastruktur oft nicht vorhanden ist, ist das Radfahren in Bochum weder sicher noch komfortabel. Wir möchten hier einen Kurswechsel einleiten und fordern daher den systematischen und nachhaltigen Ausbau der Radinfrastruktur in Bochum.

Bochum ist Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft der fußgänger- und fahrradfreundlichen Städte, Gemeinden und Kreise in NRW (AGFS NRW). Wir fordern, dass die Stadt Bochum das Leitbild der AGFS NRW zur Richtschnur des eigenen Handelns macht. Ziel ist die »Transformation der öffentlichen Stadt- und Verkehrsräume« zugunsten des Umweltverbundes aus Radfahrer\*innen, Fußgänger\*innen und dem ÖPNV. Dabei dürfen Radfahrer\*innen und Fußgänger\*innen nicht in Konkurrenz zueinander stehen.

Wir sind uns sicher, dass mit der Umsetzung unserer sieben Forderungen eine erhebliche Steigerung der Lebensqualität einhergeht, weil mehr Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer\*innen gewährleistet ist, Umwelt- und Klimaschutz sowie die Gesundheit gefördert werden und weniger Konflikte zwischen Fuß-, Rad- und Kfz-Verkehr entstehen.“

### **4. Als Vertretungsberechtigte sind benannt:**

Birgit Isfort, Kristin Schwierz, Benedikt Edeler

### **5. Vertretungsermächtigung und Unterschriftsgel- tung**

Die Unterschriftszettel enthalten unterhalb der Vertreterbenennung noch einen farblich hervorgehobenen Bereich mit folgendem Inhalt:

„Die Vertretungsberechtigten werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese rein redaktioneller und nicht inhaltlicher Natur sind, sowie das Bürgerbegehren bis zum Tag vor der Abstimmungsbekanntmachung gemeinschaftlich zurückzunehmen.

Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.“

## **II. Rechtliche Ausgangslage**

### **1. Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage der hier vorzunehmenden Zulässigkeitsprüfung ist insbesondere § 26 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in der aktuellen Fassung (neben anderen verwaltungsrechtlichen Vorschriften).

Die aktuelle Gesetzesfassung der Gemeindeordnung NRW findet sich unter:

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2023&bes\\_id=6784&menu=0&sg=0&aufgehoben=N&keyword=go#det0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2023&bes_id=6784&menu=0&sg=0&aufgehoben=N&keyword=go#det0)

### **2. Auslegungsgrundsätze**

Soweit Elemente des Bürgerbegehrenstextes oder Tatbestandsmerkmale des § 26 Gemeindeordnung NRW auslegungsbedürftig sind, nimmt das hier vorliegende Gutachten in Zweifelsfällen eine „wohlwol-

lende Auslegung“ vor (der die überwiegende Auffassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur und teilweise auch die Rechtsprechung folgt):

Denn durch die Einführung der Rechtsinstitute Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wollte das Landesparlament der kommunalen Bürgerschaft einen unmittelbaren Einfluss auf die lokale Selbstverwaltung einräumen; da bei den Bürgerinnen und Bürgern, die ein Bürgerbegehren initiieren, aber detaillierte verwaltungs- oder kommunalrechtliche Kenntnisse nicht vorausgesetzt werden können, würde eine strenge Auslegung der einzuhaltenden formalen Voraussetzungen dem Gesetzeszweck dieser bürgerorientierten Rechtsinstitute (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) nicht gerecht.

Aus den verschiedenen gesetzgeberischen Änderungs-Entscheidungen des nordrhein-westfälischen Landtags seit dem Inkrafttreten der Bürgerbegehrensregeln der Gemeindeordnung NRW 1994 wird weiterhin deutlich, dass über die Jahre schrittweise jeweils die formalen Anforderungen und Zulassungshürden gesenkt wurden. Auch daraus lässt sich folgern, dass nach der Intention der Gesetzgebung an die Voraussetzungen und Formulierungen eines Bürgerbegehrens „keine übertriebenen formalen Anforderungen“ gestellt werden dürfen.

*So (schon recht früh) das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 2. 11. 1995, 6 A 194/95, in Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 41.07; diese Tendenz setzte sich in der obergerichtlichen Rechtsprechung allgemein fort, z.B. Beschluss des OVG Lüneburg 11. 8. 2008, 10 ME 204/8; Beschluss des VGH Mannheim, vom 20. 3. 2009, 1 S 419,09 und vom 13. 6.2018, 1 S 1132/18.*

*Zur Entwicklung und zum aktuellen Stand (mit weiteren Nachweisen): Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, S. 145 Fußnote 1 und Seiten 145 - 195.*

Die hier vertretene „wohlwollende Auslegung“ bemüht sich, in Zweifelsfällen durch angemessene Interpretation das Bürgerbegehren (im Rahmen des gesetzlich Vertretbaren) zu unterstützen. Dies bedeutet also, in Grenzfällen die Zulässigkeit des Begehrens durch eine praxisorientierte Interpretation – soweit rechtlich möglich – zu bejahen.

### **3. Grundsätze der Zulässigkeitsentscheidung**

Zentrale Bezugsnorm der hier vorzunehmenden gutachtlichen Zulässigkeitsprüfung ist § 26 Abs. 6 S. 1 Gemeindeordnung NRW: „Der Rat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist.“

Da beim vorliegenden RadEntscheid kein Vorprüfungsverfahren im Sinne von § 26 Abs. 2 S. 7 Gemeindeordnung NRW beantragt war, sind hierbei (im Umkehrschluss aus § 26 Abs. 6 S. 2 Gemeindeordnung NRW) sämtliche im Gesetz genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen gutachtlich zu prüfen. Erfüllt der Begehrensantrag all diese gesetzlichen Voraussetzungen, ist der Rat verpflichtet, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Er hat hierfür, wie schon die Begründung des Gesetzentwurfs von 1994 betonte,

*Landtags-Drucksache 11/4983, Begründung, Besonderer Teil, Anmerkung 13.2, Seite 8.*

„weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum“.

*Zum Beurteilungsspielraum vgl. RdNr. 386 ff, zum Ermessensspielraum vgl. RdNr. 392 ff in Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 2016, mit weiteren Nachweisen*

Im Gegensatz zu seinen sonstigen Funktionen darf der Rat sich (bei dieser gesetzlich zugewiesenen

Aufgabe der Zulässigkeitsfeststellung) nicht durch die Wahrnehmung politischer Interessen leiten lassen; auch Einschätzungen von Zweckmäßigkeit und kommunalpolitischer Opportunität dürfen bei dieser Entscheidung keine Rolle spielen.

*Vgl. (für viele) Bunner in Kleerbaum/Palmen, GO-Kommentar, § 26, VII.*

### **III. Aufgabenstellung**

Die Gemeindeordnung NRW enthält (wie erwähnt) zahlreiche Zulässigkeitsvoraussetzungen, die - im Zusammenhang mit der gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 dem Rat vorbehaltenen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens - gegeben sein müssen. Im vorliegenden kommunalverfassungsrechtlichen Gutachten werden daher - im Auftrag der Stadt Bochum - alle relevanten Aspekte der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „RadEntscheid Bochum“ geprüft.

### **IV. Zulässigkeitsprüfung**

#### **1. Verbandskompetenz ?**

Nach § 26 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW können die Bürger durch ein Bürgerbegehren beantragen, dass sie an Stelle des Rates „... über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden ...“. Wegen der gesetzlichen Eingrenzung „Angelegenheit der Gemeinde“ können Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden somit nur solche Angelegenheiten sein, die in die Verbandskompetenz der Gemeinde/Stadt fallen.

*Zur Verbandskompetenz vgl. Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 2016, RdNr. 43 und RdNr. 576*

*und Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, Seite 148, mit weiteren Nachweisen*

Die im Bürgerbegehrenstext zum RadEntscheid enthaltenen Ziele Nr. 1 - 7 betreffen die in Bochum vorhandenen Straßen - ohne im Einzelnen darauf abzustellen, ob es sich dabei um Gemeindestraßen handelt oder um Straßen, für welche die Gemeinde etwa nur „im übertragenen Wirkungskreis“ tätig ist (z.B. bei Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen).

*Zum „übertragenen Wirkungskreis“ vgl. Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, Seite 253 ff, mit weiteren Nachweisen. Vgl. auch Urteil VGH Mannheim vom 21. 4. 2015 - 1 S 1949/13*

Nach der oben (unter II, 2) dargestellten „wohlwollenden Auslegung“, die hier in Zweifelsfällen zu Grunde gelegt ist, werden die Ziele Nr. 1 - 7 des Bürgerbegehrenstextes sämtlich so verstanden, dass das Begehren nur solche Straßen in Bochum ansprechen soll, deren Bau und Planung tatsächlich in der Verbandskompetenz der Stadt steht.

Die Straßenplanung gehört wegen der aus Art. 28 Abs. 2, Satz 1 Grundgesetz abzuleitenden kommunalen Gebiets- und Planungshoheit zu den originären Befugnissen der Stadt.

*Zu den kommunalen „Hoheiten“ vgl.: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, Seite 68 ff und 82 ff, mit weiteren Nachweisen*

**Zwischenergebnis:** Unter dem Gesichtspunkt der **Verbandskompetenz** bestehen gegen die Zulässigkeit des im vorliegenden Gutachten zu prüfenden RadEntscheids-Bochum **keine Bedenken**.

## 2. Organkompetenz ?

Nach § 26 Abs. 1 S. 1 der Gemeindeordnung können die Bürger durch das Bürgerbegehren (nur) beantragen, dass sie im Rahmen eines Bürgerentscheids „... an Stelle des Rates ... selbst entscheiden ...“. Der Gegenstand eines zulässigen Bürgerbegehrens muss also in der prinzipiellen Organkompetenz des Rates liegen.

Der Rat ist nach § 41 Abs. 1, Satz 1 Gemeindeordnung grundsätzlich „... für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig...“ (sogenannte Allzuständigkeit des Rates).

*Vgl. zur Allzuständigkeit des Rates: Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar), § 41, I., 3; Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, S. 389, mit weiteren Nachweisen.*

Die im RadEntscheid-Bochum vorgeschlagenen umfassenden Planungs- und Baumaßnahmen gehören in diese Allzuständigkeit des Rates; Gründe, die für die hier anstehenden Planungsentscheidungen eine Organkompetenz des Oberbürgermeisters als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ nahe legen könnten, sind nicht ersichtlich. Im Übrigen bestünde insoweit ein „Rückholrecht“ des Rates.

Die im RadEntscheid vorgeschlagenen umfassenden Planungs- und Baumaßnahmen betreffen nicht nur einen (Stadt-)Bezirk sondern das gesamte Stadtgebiet. Die Organkompetenz einer Bezirksvertretung ist damit ebenfalls nicht ersichtlich.

**Zwischenergebnis:** Somit bestehen auch **unter dem Gesichtspunkt der Organkompetenz keine Bedenken gegen die Zulässigkeit** des im vorliegenden Gutachten zu prüfenden Bürgerbegehrens.

### 3. Einhaltung der Formalia für Bürgerbegehren und gesetzliche Detailanforderungen?

a) Das Bürgerbegehren ist, wie in § 26 Abs. 2, Satz 1 Gemeindeordnung NRW gefordert, in Schriftform [ab 15.12.21 in Textform] eingereicht worden

und

b) enthält eine knappe, aber für die Anforderungen des Gesetzes ausreichende Begründung (siehe oben I. 3).

*Zu den z.T. übersteigerten Anforderungen der Rechtsprechung an die Begründung von Bürgerbegehren: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, Seite 157 f (Anm. 11), mit weiteren Nachweisen*

c) Die in § 26 Abs. 1, Satz 2 Gemeindeordnung NRW geforderte Vertreterbenennung ist erfolgt (siehe oben I. 4).

d) Kostenschätzung

Die von der Stadt Bochum ermittelte Kostenschätzung (nach § 26 Abs. 2, Satz 5 Gemeindeordnung NRW) ist auf sämtlichen Unterschriftenblättern des Bürgerbegehrens wie erforderlich (gemäß § 26 Abs. 2, Satz 6 Gemeindeordnung NRW) mit abgedruckt.

e) Über das Bürgerbegehrens-Thema hat, § 26 Abs. 5, Satz 2 Gemeindeordnung NRW entsprechend, nicht innerhalb der letzten 2 Jahre ein Bürgerentscheid stattgefunden.

f) Da es sich um ein initiiertes Bürgerbegehren (und nicht um ein kassatorisches) handelt, ist keine Frist - gemäß § 26 Abs. 3, Satz 1 bzw. 2 Gemeindeordnung NRW - einzuhalten.

*Zu initiierten und kassatorischen Bürgerbegehren: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommu-*

*nalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, Seite 165 f (Anm. 15), mit weiteren Nachweisen*

**Zwischenergebnis:** Gegen die Zulässigkeit des im vorliegenden Gutachten zu prüfenden RadEntscheids bestehen **unter dem Gesichtspunkt der Begehrensformalia und Detailanforderungen keine Bedenken.**

#### **4. Erreichen des Begehrens-Quorums?**

Die am 17. 12. 2022 an Herrn OB Eiskirch von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens überreichten Unterschriftenlisten wurden von der Stadt geprüft. Diese Prüfung wurde am 23. 2. 2022 abgeschlossen. Ergebnis:

Geprüfte Unterschriften: 16333  
 Ungültige Unterschriften: 2047  
 Gültige Unterschriften: 14286  
 Erforderliche Unterschriften: 11.489

Damit ist das - gemäß § 26 Abs. 4 S. 1 Gemeindeordnung NRW erforderliche - Quorum (4% von 287.203) erreicht und überschritten.

*Zum Umfang der erforderlichen Überprüfung: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19. Auflage, 2021, Seite 165 (Anm. 14, letzter Absatz)*

**Zwischenergebnis:** Das für die Stadt Bochum erforderliche **Unterschriften-Quorum ist erreicht.**

#### **5. Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas?**

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, falls es sich um ein Thema des „Negativkatalogs“ gemäß § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW handelt.

*Zum Negativkatalog im Detail: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 19.*

*Auflage, 2021, Seite 148 ff (Anm. 3), mit weiteren Nachweisen*

Hier könnte zum „Ziel Nr. 5“ des Radentscheids (mit der Forderung, „Radschulwegepläne“ zu erstellen) der Ausschlussbestand des § 26 Abs. 5, Nr. 4 Gemeindeordnung NRW eingreifen, sofern (ein „Planfeststellungsverfahren“ oder) ein „förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung“ erforderlich wäre.

*Zu Planfeststellungsverfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vgl. Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht 11. Auflage, 2016, RdNr. 718 - 722*

In zahlreichen Kommunen erarbeiten Behörden, Schulen und Eltern derartige „Radschulwegepläne“. Sie sind aufgebaut wie die Schulwegpläne für Grundschulen, konzentrieren sich aber auf die Belange von Radfahrenden. Rechtsgrundlagen für ein etwa entsprechend erforderliches „förmliches Verwaltungsverfahren“ sind in NRW nicht ersichtlich. Der Begriff „Radschulwegeplan“ wird im Übrigen nicht einheitlich benutzt.

Gerlach / Leven: „Entwicklung, Verbreitung und Anwendung von Schulwegplänen“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft M 230 <https://bast.opus.hbz-nrw.de/opus45-bast/frontdoor/deliver/index/docId/570/file/M230b.pdf>, Seite 16 ff

Vgl.: <https://www.verkehrswacht-medien-service.de/sekundarstufe/radschulweg-klasse-5-6/der-schulweg-mit-dem-rad/radschulwegplaene/>  
und  
<https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/taxonomy/term/3929>

Da diesem Gutachten (wie oben bei II. 2. dargestellt) eine „wohlwollende Auslegung“ zu Grunde

liegt, wird das „Ziel Nr. 5“ des RadEntscheids („Radschulwegepläne“) hier so verstanden, dass im Bürgerbegehren nur solche „Radschulwegepläne“ angesprochen sind, die in die Verbandskompetenz der Stadt Bochum fallen (siehe dazu auch oben IV. 1.). Das heißt, dass für das „Ziel Nr. 5“ der „Negativkatalog“ für Bürgerbegehren nicht zutrifft.

**Zwischenergebnis:** Damit bestehen gegen die **Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas keine Bedenken**, so dass § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW hier nicht zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

## **6. Alternativ-Fragestellung?**

Der Bürgerbegehrenstext muss nach dem Gesetzeswortlaut des § 26 Abs. 2, Satz 1 Gemeindeordnung NRW eine „Frage“ enthalten, der entweder die Vertretungskörperschaft zustimmt (§ 26 Abs. 6 Satz 5 Gemeindeordnung NRW) oder die andernfalls zur Entscheidung durch die Stimmbürgerschaft in einem Bürgerentscheid gebracht wird (§ 26 Abs. 6 Satz 4 Gemeindeordnung NRW). Bereits die Frage des Begehrens muss deshalb - wie auch in § 26 Abs. 7 Satz 1 Gemeindeordnung NRW ausdrücklich formuliert - alternativ „mit Ja oder Nein“ zu beantworten sein.

*Für viele: Held / Becker / Decker pp, Gemeindeordnung für das Land NRW § 26, Anm. 2.2*

Die Einleitungsfrage des RadEntscheids: „Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?“ ist im Sinne von § 26 Abs. 7 S. 2 Gemeindeordnung NRW „mit Ja oder Nein“ zu beantworten.

**Zwischenergebnis:** Das Bürgerbegehren „RadEntscheid-Bochum“ **entspricht** somit dieser Zulässigkeitsanforderung der **Ja-Nein-Alternativ-Frage-**

stellung.

## 7. Einheitlicher Fragegegenstand?

a) Die Verwendung des Singulars im Gesetzeswortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW „... die zur Entscheidung zu bringende **Frage** ...“ soll nach dem Gesetzeszweck sicherstellen, dass ein Begehren sich auf eine einzelne Angelegenheit bezieht, und dass es damit für die Unterzeichnenden erkennbar in sich konsistent ist. Es soll eine Vermischung mehrerer, zusammenhangloser Angelegenheiten in einem Bürgerbegehren vermieden werden.

*Held / Becker / Decker pp, Gemeindeordnung für das Land NRW § 26, Anm. 2.2, Seite 7; Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar) § 26 RdNr. 17, Seite 12*

Durch diese Verwendung des Singulars soll jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass zu einer Angelegenheit mehrere Fragen mit einheitlichem Sinnzusammenhang vorgelegt werden.

*Ähnlich auch: OVG Münster, Urteil vom 19.2.2008 -15 A 2961/07; und Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17.5.2017 - 4 B 16.1859*

Dabei ist auch eine Stufenfolge<sup>1</sup> der Fragen zulässig und erst recht ist eine Kumulation zulässig von zusammengehörenden oder sich ergänzenden Maßnahmen - mit einheitlichem Sinnzusammenhang und identischer (sich gegebenenfalls verstärkender) Zweckrichtung.

---

<sup>1</sup> Z.B. „In einem Zweckverband soll erstens eine Maßnahme veranlasst oder verhindert werden, und wenn dies scheitert, soll zweitens dann aus dem Verband ausgetreten werden“

Doppelfragen sind allerdings zur Vermeidung von Zweideutigkeiten „... nur dann zulässig, wenn beide Fragen sachlich denselben Gegenstand betreffen“.<sup>2</sup>

*So OVG Münster, Urteil 15 A 2961/07 vom 19.2.2008 - und OVG Münster, Urt. v. 30. 10. 2008, 15 A 2027/08*

Wegen der Verwendung des Singulars im Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW („... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“) würde hingegen eine Verkoppelung, die unterschiedliche Forderungen (nach getrennten Maßnahmen) vereint in einem Begehrenstext, dem Gesetzeswortlaut nicht entsprechen; außerdem würde eine derartige Koppelung dem Normzweck zuwiderlaufen, den Unterzeichnenden im Bürgerbegehren und der Stimmbürgerschaft im Bürgerentscheid eine in sich konsistente Äußerung zu ermöglichen. Daher führt eine solche Koppelung zur Unzulässigkeit eines derartigen Bürgerbegehrens.

*So OVG Münster, Urteil 15 A 2961/07 vom 19.2.2008; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. 5. 2017 - 4 BV 16.1856; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW 92.02, Nr. 3, Seite 4*

Ein Bürgerbegehren muss sich auf eine einzelne, konkrete, durch die Bürgerschaft zu treffende Entscheidung richten, wobei sich der Gegenstand (auch hinsichtlich einer eventuellen späteren Ab-

---

<sup>2</sup> *Beispielsweise enthielt die Abstimmungsfrage des Bürgerentscheides in Münster vom 16. 9. 2012 (zur vorherigen Umbenennung des zentralen Platzes vor dem Schloss in „Schlossplatz“ durch den Rat) zwei Fragen in einem Satz: „Soll der Ratsbeschluss vom 21.03.2012 über die Umbenennung des Hindenburgplatzes aufgehoben werden und damit der Platz den Namen Hindenburgplatz behalten?“ Eine derartige Koppelung dient der Klarheit der Abstimmung und ist zulässig.*

stimmung im Bürgerentscheid) unzweideutig aus der zur Entscheidung zu bringenden Frage des Bürgerbegehrens ergeben muss.

*Held / Becker / Decker pp, Gemeindeordnung für das Land NRW § 26, Anm. 2.2, Seite 7; Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar) § 26 RdNr. 17, Seite 12*

**b)** Es fragt sich, ob der Text des hier zu untersuchenden Bürgerbegehrens „RadEntscheid“ mit seinen „7 Zielen“ und den darin enthaltenen weiteren Unter-Zielen bzw. Detailschritten (siehe oben bei I. 1.) dem Singular im Gesetzeswortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW „... die zur Entscheidung zu bringende **Frage** ...“ entspricht.

Der Begehrenstext beginnt mit einer einheitlichen Eingangsfrage:

*„Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?“*

Eine Verknüpfung von anschließenden unterschiedlichen Maßnahme-Forderungen „unter dem Dach“ dieser Eingangsfrage - mit Verwendung eines Begriffes von hohem Abstraktionsniveau (hier „verkehrspolitische Ziele“) - entspräche nach der oben genannten Rechtsprechung weder dem Gesetzeswortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW (Singular: „... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“) noch seinem Gesetzeszweck, nach welchem eine in sich konsistente Entscheidung der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens (und gegebenenfalls später der Stimmbürgerschaft im Bürgerentscheid) herbeigeführt werden soll.

**c)** Das zentrale Sachthema im Bürgerbegehrenstext „RadEntscheid“ ist der „Radwegeausbau“. Dies findet sich in den „7 Zielen“ und den darin enthal-

tenen Unter-Zielen in zahlreichen, zueinander passenden Forderungen (im Sinne der obergerichtlichen Rechtsprechung):

*OVG Münster, Urteil vom 19.2.2008 -15 A 2961/07; und Bayerischer Verwaltungsgewichtshof, Urteil vom 17.5.2017 - 4 B 16.1859*

Das Sachthema „Radwegeausbau“ ist enthalten in den Zielen 1.a), 1.b), 2.a), 2c) [dazu dort passend aa) bis ff), 4.b)aa-bb), 5.b)]:

„1. Durchgängiges Netz für den Alltagsradverkehr ausbauen. Ab 2022 wird

a) das Radhaupttroutennetz jährlich um mindestens acht Straßenkilometer,

b) das Radergänzungsnetz um mindestens zwölf Straßenkilometer ausgebaut. ...“

„2. Anforderungen an die Gestaltung der Radinfrastruktur

a) Das Haupttrouten- und Ergänzungsnetz der Stadt Bochum wird auf ganzer Länge vom Fußverkehr getrennt ausgebaut.

...

„c) Planung und Ausbau folgen...

Dazu gehört:

aa) Kfz-Stellplätze neben Radwegen müssen Sicherheitstrennstreifen haben.

bb) Es gelten folgende Breitenmaße für Radwege: Radschnellverbindungen 3,0 m, Radhaupttrouten 2,5 m und Ergänzungsnetz 2,0 m.

cc) Radfahrende werden bestmöglich vor dem Kfz-Verkehr geschützt.

dd) Neue oder zu sanierende Radwegoberflächen sind in Konflikt- und Kreuzungsberei-

chen deutlich durch rote Färbung vom übrigen Straßenraum abgesetzt.

ee) Geh- und Radwege sind räumlich voneinander getrennt, mindestens durch 30cm taktile Streifen.

ff) Übergänge (z. B. der Wechsel vom Bordstein zur Fahrbahn) sind stoßfrei auszuführen.“

„4. b) Ab 2022 werden jährlich mindestens drei Kreuzungen (gemäß den ERA) im Radhaupt-routen- und Ergänzungsnetz mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für Fuß- und Radverkehr umgestaltet:

aa) Radfahrende sind im Sichtfeld des Kfz zu führen und erhalten Wartezonen im vorgelagerten Sichtbereich.

bb) Der rechte Fahrstreifen führt grundsätzlich geradeaus über die Kreuzung. Dieser darf nicht unmittelbar vor der Kreuzung in eine Rechtsabbiegespur übergehen, um geradeaus fahrende Radfahrer\*innen nicht unnötig zu gefährden.“

„5. b) die betroffenen Straßen gemäß den Standards aus den Forderungen 2. und 4. des RadEntscheid Bochum umgestaltet.“

**Insoweit ist der erforderliche Sachzusammenhang** (Thema „Radwegeausbau“) im Sinne einer einheitlichen Bürgerbegehrens-Frage (trotz unterschiedlicher Detailpunkte) nach dem Gesetzeswortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW **vorhanden**.

**d)** Nach der in diesem Gutachten zu Grunde gelegten „wohlwollenden Auslegung“ (siehe oben II. 2.) kann man unter das oben genannte zentrale Sachthema „Radwegeausbau“ auch noch die Ziele 3. a) und b) und 4. a) und b) subsumieren:

„3. a) Gefahrenstellen müssen deshalb vorausschauend beseitigt werden, vorrangig jene durch Straßenbahngleise.

3. b) Nach Unfällen mit Radfahrenden werden die Gefahrenstellen analysiert und unverzüglich beseitigt.“

„4. a) Alle Kreuzungen sowie Einmündungen und Kreisverkehre werden auf die Einhaltung der Grundanforderungen nach den ERA überprüft und ggf. umgestaltet; Umbaupriorität haben Stellen mit besonderem Gefährdungspotenzial.

4. b) Ab 2022 werden jährlich mindestens drei Kreuzungen (gemäß den ERA) im Radhaupt- routen- und Ergänzungsnetz mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für Fuß- und Radverkehr umgestaltet.“

**e)** Bei sehr weitgehender, „wohlwollender Auslegung“ wird man auch noch die Ziele 3. d) und 6. b+c+d) dem oben genannten Thema „Radwegeausbau“ – als dazu passende bzw. notwendige „Folgeeinrichtungen“ (Instandhaltung, Radstellplätze und Fahrradbügel) zuordnen können:

„3. d) Die Reinigung und Instandhaltung der Radwege werden konsequent durchgeführt.“

„6. b) 2.800 überdachte, beleuchtete Stellplätze an Haltestellen und Schulen

6. c) 1.500 Stellplätze in Einkaufsstraßen und städtischen Wohnvierteln

6. d) 200 Stellplätze für Lastenräder.“

**f)** Allerdings **zweifelhaft ist der erforderliche Sachzusammenhang**, der sowohl vom Gesetzestext durch Verwendung des Singulars im Wortlaut des §

26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW („... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“) gefordert ist, als auch von der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung verlangt wird,

*z.B.: OVG Münster Urteil 15 A 2961/07 vom 19.2.2008; OVG Münster, Urt. v. 30. 10. 2008, 15 A 2027/08; Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof, Urteil vom 17. 5. 2017 - 4 BV 16.1856*

wenn mit dem oben genannten, zentralen Sachthema „Radwegeausbau“ auch so unterschiedliche Forderungen verkoppelt werden, wie z. B. die Ziele

- Fahrradparkhäuser errichten,
- Radschulwegpläne erstellen,
- Parkverstöße ahnden,
- Straßen umwidmen,
- wissenschaftliche Begleitforschung,
- Planungsbeteiligungspflicht,
- Öffentlichkeitswerbung-Pflicht:

Die unter 6. a) im Bürgerbegehrens-Text des RadEntscheidendes enthaltene Verpflichtung, u.a. „Fahrradparkhäuser“ zu errichten wird vom Sachzusammenhang „Radwegeausbau“ auch bei weitestgehender wohlwollender Auslegung nicht umfasst, sondern müsste Gegenstand eines eigenen Bürgerbegehrens sein. Insoweit liegt der erforderliche „einheitliche Fragegegenstand“ nicht vor.

Auch „Radschulwegpläne-Erstellen“ (Ziel 5) ist ein anderes Sachthema als „Radwegeausbau“ - wobei die Zuständigkeit der Stadt für eine derartige Planerstellung im Übrigen zweifelhaft wäre.

Die unter Ziel 3. c) aufgestellten Forderungen nach Kontrolle und Ahndung von Park- und Halteverstößen sind andere Gegenstände als das Sachthema „Radwegeausbau“ und in einer einheitlichen „Frage“ nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW nicht zu erfassen.

Für die Umwidmung von „mindestens 50 weitere Einbahnstraßen ... für den Radverkehr in Gegenrichtung“ (Ziel 1. c) gilt dasselbe.

Ebenso gilt dies für die - in Ziel 4. b) cc) geforderte Verringerung der „Abbiegegeschwindigkeit der KfZ“.

Auch die verschiedenen Forderungen in Ziel 7 des Bürgerbegehrens-Textes (Werbung, Planungsbeteiligung, Begleitforschung und jährlicher schriftlicher Bericht) stellen andere Sachthemen dar als das Thema „Radwegeausbau“, so dass auch insoweit der erforderliche einheitliche Fragegegenstand nicht vorliegt.

**Zwischenergebnis:** Allen diesen (hier unter „f“ aufgeführten) Themen **fehlt** zum Thema „Radwegeausbau) **der erforderliche Sachzusammenhang**, der sowohl vom Gesetzestext durch Verwendung des Singulars im Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW („... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“) gefordert ist, als auch von der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung verlangt wird.

Der RadEntscheid-Bochum verknüpft damit „unter dem Dach einer einheitlichen Eingangs-Frage“ mit Verwendung eines Begriffes von hohem Abstraktionsniveau („verkehrspolitische Ziele“) bei den „7 Zielen“ (zum Teil) unterschiedliche, nicht in unmittelbarem Zusammenhang untereinander stehende Maßnahmen und entspricht damit weder dem Gesetzeswortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW noch entspricht er seinem Gesetzeszweck, nach welchem eine in sich konsistente Entscheidung der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens (und später gegebenenfalls der Stimmbürgerschaft in einem Bürgerentscheid) herbeigeführt werden soll. **Somit fehlt dem Begehrenstext der erforderliche einheitliche Fragegegenstand, so dass das Bürgerbegehren RadEntscheid-Bochum aus diesem Grunde unzulässig ist.**

## 8. Sachentscheidung?

a) Aus der oben im Wortlaut des § 26 **Abs. 2 Satz 1** Gemeindeordnung NRW zitierten „... zur Entscheidung zu bringenden Frage ...“ ergibt sich auch eine weitere, in ständiger obergerichtlicher Rechtsprechung verlangte Zulässigkeitsvoraussetzung: Aus dem Gesetzeswortlaut „zur Entscheidung zu bringen“, ergibt sich, dass dem Rat oder der Verwaltung durch das Bürgerbegehren nicht lediglich „Vorgaben oder Leitlinien“ für eine künftig zu treffende Entscheidung aufgestellt werden, sondern dass die Bürgerinnen und Bürger die konkrete abschließende Sachentscheidung selbst (im durch das Bürgerbegehren angestrebten Bürgerentscheid) treffen. Dies korrespondiert mit dem Wortlaut des § 26 **Abs. 1 Satz 1** Gemeindeordnung NRW, wonach die Bürgerinnen und Bürger im Bürgerbegehren beantragen können, dass „... sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden“.

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat zu dieser Frage „Handelt es sich um eine eigene Sachentscheidung der Stimmbürgerschaft oder nur um Vorgaben für den Rat oder die Verwaltung?“ schon früh im Zusammenhang mit einem Kölner Bürgerbegehren („Zur Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzepts“) entschieden:

*„Mit einem Bürgerbegehren dürfen dem Rat nicht lediglich Vorgaben für eine von ihm noch zu treffende Entscheidung gemacht werden. Vielmehr müssen die Bürger die eigentlich vom Rat zu treffende, abschließende Entscheidung an dessen Stelle selbst treffen“.*

*OVG Münster, Urteil vom 9. 12. 1997, 15 A 974/97, NVwZ-RR 99, 136*

Dies hat das Oberverwaltungsgericht Münster auch im gleichen Sinne zum Bürgerbegehren über die Eissporthalle in Paderborn konkretisiert:

*„Lässt der Text ... eine auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtete Fragestellung nicht erkennen, ist das Bürgerbegehren unzulässig.“*

*OVG Münster, Urteil vom 23. 4. 2002, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht / Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 2002, 766*

Diese Beurteilung ist inzwischen ständige obergerichtliche Rechtsprechung

*OVG Münster, Urteil vom 19.2.2008, 15 A 2961/07; OVG Münster, Beschluss vom 27.2.2009, 15 A 3224/08; OVG Münster, Urteil vom 13. 6. 2017 - 15 A 1561/15. - Vgl. auch OVG Saarlouis, Beschluss vom 20.5.2011, 2 B 198/11.*

und wird auch in der kommunalverfassungsrechtlichen Kommentarliteratur allgemein geteilt:

*Held / Becker / Decker pp, Gemeindeordnung für das Land NRW § 26, Anm. 2.6, Seite 8; Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar) § 26 RdNr. 17, Seite 11; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, 92.02, Nr. 3, Seite 4.*

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster (vom 13. 6. 2017 - 15 A 1561/15) fasst die Thematik noch einmal zusammen: Aus § 26 Gemeindeordnung NRW ergebe sich, dass ein Bürgerbegehren nicht lediglich darauf gerichtet sein dürfe, dem Rat generelle Vorgaben für eine [oder mehrere] von ihm noch zu treffende Entscheidung zu machen. Vielmehr müsse der angestrebte Bürgerentscheid die abschließende Entscheidung über eine Angele-

genheit der Gemeinde anstelle des Rats im Sinne einer konkreten Sachentscheidung selbst treffen.

Dies bedeutet für das hier zu untersuchende Bürgerbegehren - und zwar sowohl für die Eingangsfrage = **unten b)** - als auch für die „7 Ziele“ = **unten c)** - folgendes:

**b)** Schon die Eingangsfrage in der Überschrift des Bürgerbegehrens „RadEntscheid-Bochum“

„Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?“

zielt nach ihrem Wortlaut nicht auf eine eigene, konkrete Sachentscheidung [z.B. folgender Art: „Soll die XY-Straße für den Autoverkehr gesperrt werden und reine Fahrradstraße werden? Ja/nein?“] sondern fragt, ob „... die Stadt Bochum ... die ... 7 Ziele ... umsetzen“ ... soll.

Dies entspricht weder dem Wortlaut noch dem Sinn von § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW („... zur Entscheidung zu bringenden Frage ...“) und von § 26 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung NRW („... an Stelle des Rates ... selbst entscheiden“), sondern zielt lediglich auf Handlungsanweisungen, Leitlinien oder Vorgaben für die Verwaltung und den Rat der Stadt Bochum.

**c)** Auch die jeweiligen Texte der „7 Ziele“ des Bürgerbegehrens enthalten fast sämtliche nur „Vorgaben“, welche zum Teil zwar recht detailliert sind, aber in der Regel immer noch einer Konkretisierung durch die Stadtverwaltung und einer Entscheidung (jeweils mit Beschlussfassung) durch den Stadtrat bedürfen:

Betrachtet man etwa dazu - als Muster - die Ziele 1. a) und b) des Begehrenstextes:

„1. Durchgängiges Netz für den Alltagsradverkehr ausbauen. Ab 2022 wird

a) das Radhaupttroutennetz jährlich um mindestens acht Straßenkilometer,

b) das Radergänzungsnetz um mindestens zwölf Straßenkilometer ausgebaut. ..."

so wird ein Ausbau von Radwegenetzen gefordert; allerdings wird nicht genannt, wo, wann und in welchen Straßenabschnitten dies erfolgen soll. Damit enthalten die genannten Texte keine eigene, konkrete Sachentscheidungs-Frage, die anschließend direkt umsetzbar wäre: Vielmehr müssten nach dem Bürgerbegehren und einem anschließend eventuell erfolgreichen Bürgerentscheid zur Umsetzung dieser beiden Ziele 1. a) und b) noch u.a.

- von der Straßenverwaltung geeignete Trassen ausgewählt werden,

- u.U. eine Machbarkeitsprüfung durchgeführt werden,

- eventuell zivilrechtliche Grundstücksvereinbarungen vorbereitet werden

- und danach müsste hierzu dann die Bau-Entscheidung durch einen Beschluss des Rates bzw. des Stadtentwicklungsausschusses folgen.

Somit laufen bereits die hier nur beispielhaft herausgegriffenen Ziele 1. a) und b) lediglich auf Vorgaben zu einer späteren Umsetzung durch die Stadt hinaus und nicht auf die vom Gesetzeswortlaut in

*§ 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW „... zur Entscheidung ...“ und in § 26 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung NRW „... an Stelle des Rates ... selbst entscheiden“*

geforderte eigene Sachentscheidung der Stimmbürgerschaft - an Stelle des Rates.

Entsprechendes gilt für die meisten der übrigen Ziele des Radentscheids: Fast immer sind Konkretisierungen, Platzierungen, Machbarkeitsprüfungen oder Auswahlentscheidungen durch die Stadt erforderlich.

**Zwischenergebnis:** Das Bürgerbegehren „RadEntscheid-Bochum“ zielt **weder** in der Eingangsfrage **noch** in den 7 Einzel-Zielen auf **eigene Sachentscheidungen** an Stelle des Rates sondern enthält **lediglich Vorgaben** für künftige Entscheidungen der Stadtverwaltung bzw. des Rates; damit widerspricht es dem Wortlaut und Normzweck von § 26 Abs. 2 Satz 1 und § 26 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung NRW (und der gefestigten obergerichtlichen Rechtsprechung hierzu) und **ist somit unzulässig**.

## **9. Hinreichende Bestimmtheit?**

Eine weitere Voraussetzung für jedes Bürgerbegehren ist seine hinreichende Bestimmtheit. Die Bestimmtheit der Fragestellung ist unverzichtbar, damit

- erstens die Unterzeichner/innen der Bürgerbegehrenszettel bei der Unterschriftensammlung möglichst präzise wissen, was sie unterstützen, damit
- zweitens die Abstimmungsbürgerschaft später beim Bürgerentscheid eindeutig erkennen kann, welche Entscheidung getroffen und umgesetzt werden soll und damit
- drittens im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids klar ist, was/wie/wo/wann realisiert werden soll.

An die Konkretisierung der Begehrensfrage dürfen allerdings keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden, da die Rechtsinstitute „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ vom Landesparlament

auf die kommunale Bevölkerung zugeschnitten sind, bei der Verwaltungs- oder Rechtskenntnisse nicht allgemein erwartet werden dürfen.

Zur Bestimmtheit

- allgemein im Verwaltungsrecht: vgl. *Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht 11. Aufl., RdNr. 417 ff.*

- speziell von Bürgerbegehren: vgl. *OVG Münster, Urteil vom 23. 4. 2002, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht / Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 2002, 766, 767; OVG Münster, Urteil vom 21. 6. 2013 - 15 B 697/13, KommJur 2014, Seite 60; OVG Münster, Beschluss vom 15. 5. 2014 - 15 B 499/14*

Die erforderliche Bestimmtheit der Begehrensfrage ist gegeben, wenn für die Adressaten „hinreichend erkennbar ist, über welche sachlichen Ziele“ beschlossen werden soll.

*OVG Koblenz, Beschluss vom 1.12.94, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht / Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 95, 412*

Maßgeblich hierfür ist die Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, „billig und gerecht denkenden Empfängers“.

*So OVG Münster, Urteil vom 21. 6. 2013 - 15 B 697/13, KommJur 2014, Seite 60; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW 92.02, Nr. 3, Seite 3*

Dabei ist nicht erforderlich, dass das Begehren etwa in Form einer Beschlussvorlage - wie für Ratssitzungen üblich - formuliert wird; inhaltliche Klarheit und Widerspruchsfreiheit sind jedoch unverzichtbar für alle Adressaten (also einerseits für die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens und für den - möglicherweise zustimmenden -

Rat und andererseits gegebenenfalls für die Abstimmungsbürgerschaft beim Bürgerentscheid).

Unter den 7 Zielen des Bürgerbegehrens „RadEntscheid-Bochum“ finden sich einerseits einige, die den oben genannten Bestimmtheitsanforderungen genügen (etwa die Ziele 1, 3, 5 und 6).

Aber es gibt dort auch andere Ziele, die Begriffe enthalten, die für die Unterzeichnenden (und auch gegebenenfalls später für die Bürgerschaft im Bürgerentscheid) nicht hinreichend bestimmt sind:

- Wenn beispielsweise in Ziel 2. c), cc) gefordert wird: „Radfahrende werden bestmöglich vor dem Kfz-Verkehr geschützt“ bleibt unklar, wie dieser bestmögliche Schutz festgestellt werden soll.

- Wenn etwa Ziel 2. d) vorgibt: „Bestehende Radwege an Radhauptverbindungen werden überprüft und erforderlichenfalls verbessert, wenn sie den gestiegenen Anforderungen gemäß neuer StVO und neuen ERA nicht mehr genügen“ bleibt für die Bürgerschaft unklar, wann dieses „Der-neuen-ERA-nicht-mehr-Genügen“ vorliegt.

**Zwischenergebnis:** Der Bürgerbegehrens-Text lässt zu einigen Zielen eine eindeutige Meinungsbildung der Unterzeichnenden im Bürgerbegehren (und später der Stimmbürgerschaft im Bürgerentscheid) wegen der **unbestimmten Inhalte** in verschiedenen Forderungen nicht zu, was **zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt**.

## 10. Teil- oder Gesamt-Unzulässigkeit?

Wenn das Bürgerbegehren „RadEntscheid-Bochum“ unter seinen 7 Zielen somit einige enthält, die hinreichend bestimmt sind, aber auch andere, die dem Bestimmtheitserfordernis nicht genügen, also zur Unzulässigkeit führen, stellt sich die Frage, wie sich dies auf die Bewertung der Zulässigkeit

des Bürgerbegehrens insgesamt auswirkt, also auch, ob es insoweit etwa eine teilweise Zulässigkeit für Bürgerbegehren gibt.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Text der Unterschriftenzettel am Ende (also unterhalb der Benennung der Vertretungsberechtigten) einen farblich abgesetzten Kasten enthält, der beinhaltet:

*„Die Vertretungsberechtigten werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese rein redaktioneller und nicht inhaltlicher Natur sind, sowie das Bürgerbegehren bis zum Tag vor der Abstimmungsbekanntmachung gemeinschaftlich zurückzunehmen.“*

*Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.“*

Der zweite Satz enthält eine (zivilrechtliche) Regelung zur Bestandsgültigkeit der jeweiligen Unterschrift (auch) bei teilweiser Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Dies wirkt aber (nur) zwischen den Beteiligten, also den jeweils Unterzeichnenden und der Begehrensinitiative. Diese Vereinbarung der Beteiligten hat keine Auswirkungen auf das öffentliche Recht und hier auf die Folgen der möglicher Weise teilweisen Unzulässigkeit einer Regelung in der verwaltungsrechtlichen Rechtsordnung.

Die deutsche Rechtsordnung enthält zu der Frage, wie sich in einem Rechtszusammenhang die Fehlerhaftigkeit (lediglich) eines Teils auf den Gesamtzusammenhang auswirkt, nur wenige Antworten: etwa § 139 des Bürgerlichen Gesetzbuches und § 44

Abs. 4 und § 59 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

*Vgl.: Grüneberg (vormals Palandt), 81. Auflage, 2022, § 139; Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht 11. Aufl., 2016, RdNr. 439*

Die dortigen Ansätze zur eventuellen Aufrechterhaltung eines Rechtsgeschäftes bzw. eines Verwaltungsaktes oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages sind jedoch auf die hier vorliegende Konstellation eines direktdemokratischen Entscheidungsprozesses nicht übertragbar: Wenn die Unterzeichnenden ihre Unterschrift unter den Gesamttext des Bürgerbegehrens - einschließlich des fehlerhaften Teils - gesetzt haben, verbietet sich die

*„nachträgliche Erforschung des ‚wahren‘ Willens der Unterzeichner ... die lediglich teilweise Aufrechterhaltung eines originären und demokratischen Votums der Bürgerschaft und die damit verbundene Ersetzung des tatsächlich manifest gewordenen Willens ... durch die Annahme eines hypothetischen Willens, der sich auf die Gültigkeit allein eines Teils der getroffenen Entscheidung richtet [...] schon mit Blick auf die notwendige Berechenbarkeit demokratischer Entscheidungsprozesse, das Vertrauen in den unverfälschten Bestand ihrer Ergebnisse sowie dem daraus resultierenden besonderen Bedürfnis nach Rechtssicherheit und -klarheit ...“.*

*So Verwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 2. 3. 1998 - 1 L 98/98*

*Entsprechend auch Obergerverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008, 10 ME 204/08; Obergerverwaltungsgericht Lüneburg Beschluss vom 10. 9. 2004 - 10 ME 76/04; Obergerverwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 25. 11. 1997 - 7 A 12417/96 -, NVwZ 1998, 425*

<427>; Verwaltungsgericht Würzburg, Urteil vom 10. 7. 1996 - W 2 K 96 427

*Als Beispiele für die dieser Rechtsprechung überwiegend zustimmende kommunalverfassungsrechtliche Kommentierung: Held / Becker / Decker pp, Gemeindeordnung für das Land NRW § 26, Anm. 2.2, Seite 7; Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar) § 26 RdNr. 18, Seite 12*

Letztlich könnte die oben unter Gliederungspunkt IV. 9. festgestellte Unbestimmtheit mehrerer Ziele des Bürgerbegehrens und die hier (in Gliederungspunkt IV. 10.) angesprochene Frage, wie sich das auf das Gesamt-Bürgerbegehren auswirkt, aber dahinstehen:

Da die beiden oben - unter Gliederungspunkt IV. 7. und IV. 8. - dargelegten Gründe (kein einheitlicher Fragegegenstand und keine eigene Sachentscheidung), die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen nicht nur einzelne der 7 im Rad-Entscheid-Bochum genannten „Ziele“ betreffen sondern alle, bedarf es einer vertieften Befassung mit der Frage der zuletzt angesprochenen teilweisen Unbestimmtheit nicht.

Denn die beiden oben genannten Unzulässigkeitsgründe (kein einheitlicher Fragegegenstand und keine eigene Sachentscheidung) wirken sich nämlich - und zwar jeder für sich - auf das gesamte Bürgerbegehren, einschließlich aller „7 Ziele“ aus.

## **V. Gesamtergebnis**

**1. Das Bürgerbegehren „RadEntscheid-Bochum“ ver-koppelt (zum Teil) unterschiedliche, nicht in unmittelbarem Zusammenhang untereinander stehende**

**Maßnahmen** (s.o. Seite 29). **Damit fehlt** dem Begehrenstext **der erforderliche einheitliche Fragegegenstand**, so dass das Bürgerbegehren **aus diesem Grunde unzulässig ist.**

2. Das Bürgerbegehren weist **weder** in seiner Einleitungsfrage **noch** in den genannten 7 Einzelzielen **eigene Sachentscheidungen** an Stelle des Rates auf, sondern enthält **lediglich Vorgaben** für künftige Entscheidungen (s.o. Seite 34) der Stadtverwaltung/des Rates. **Es ist somit auch aus diesem Grunde unzulässig.**

3. Die diversen **unbestimmten Inhalte der 7 Ziele** (s.o. Seite 36) lassen eine eindeutige Meinungsbildung der Unterzeichnenden hinsichtlich der betroffenen Ziele des Bürgerbegehrens nicht zu und führen damit **auch aus diesem Grund zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.**

Somit ist das Bürgerbegehren „RadEntscheid-Bochum“ im Sinne von § 26 Abs. 1, Satz 1 und § 26 Abs. 6, Satz 1 Gemeindeordnung NRW (aus mehreren Gründen)

**insgesamt unzulässig.**

Köln, den 14. 3. 2022

gez.  
Prof. Dr. Harald Hofmann