

Gutachten

zum Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“

erstattet der
Stadt Bielefeld

von Prof. Dr. jur. Harald Hofmann,

Lehrbeauftragter der FHöV/HSPV-NRW (Abteilung Köln)

Köln, 2. 4. 2020

Gliederung:

	Seite
I. Tatsächliche Ausgangslage	4
1. Aufgegliederter Text des Begehrens ..	4
2. Begründung	7
3. Vertreterbenennung	7
4. Chronologie	7
II. Rechtliche Ausgangslage.....	9
1. Rechtsgrundlage	9
2. Auslegungsgrundsätze	9
3. Entscheidung gem. § 26 Abs. 6 S. 1 GO.	11
III. Aufgabenstellung	12
IV. Zulässigkeitsprüfung	12
1. Verbandskompetenz?	12
2. Organkompetenz?	13
3. Formalia und Detailanforderungen?	14

4. Erreichen des Begehrens-Quorums?	15
5. Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas? ...	16
6. Alternativ-Fragestellung?	17
7. Einheitlicher Fragegegenstand?	17
8. Sachentscheidung?	24
9. Hinreichende Bestimmtheit?	28
10. Teil- oder Gesamt-Unzulässigkeit?	30
V. Gesamtergebnis zur Zulässigkeitsprüfung ..	33

I. Tatsächliche Ausgangslage

Der Stadt Bielefeld liegt eine schriftliche Mitteilung (gemäß § 26 Abs. 2, Satz 3 Gemeindeordnung NRW) zu einem beabsichtigten Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“ vor.

1. Der Text des Unterschriftenzettels enthält elf Punkte mit „Zielen“ und weiteren Unter-Zielen bzw. geforderten Detailschritten. Dieser Text ist hier - für eine bessere Lesbarkeit und Bearbeitbarkeit im Gutachten - aufgegliedert mit alphabetisierten Unter-Zielen bzw. geforderten Detailschritten [eine derartige Untergliederung ist so nicht im Originaltext vorhanden]:

Soll die Stadt Bielefeld die folgenden 11 Ziele zur Förderung des Radverkehrs in den nächsten 5 Jahren umsetzen?

1. Pro Jahr mindestens 10 Kilometer Fahrradstraßen errichten ohne motorisierten Durchgangsverkehr und mit Vorfahrt, bevorzugt an Wegen zu Schulen und Kindergärten.

2. Pro Jahr an Hauptstraßen mindestens 5 Kilometer geschützte Radwege errichten, die gleichzeitig die folgenden Kriterien erfüllen:

- a) mindestens 2,3 Meter breit je Richtung,
- b) farbig asphaltiert und ohne Absenkungen an Nebenstraßen und Einfahrten,
- c) baulich getrennt vom ruhenden und fahrenden Kraftverkehr,
- d) nicht zum Halten für Kfz nutzbar,
- e) getrennt vom Fußverkehr und
- f) mit Fahrradstraßen und anderen Radverkehrsanlagen vernetzt.

3. Pro Jahr mindestens 5 Kreuzungen oder Kreisverkehre um- oder neu gestalten

- a) Radverkehrsanlagen werden über Kreuzungen und Kreisverkehre sichtbar fortgesetzt und
- b) der geradeaus fahrende Radverkehr wird vor abbiegenden Kfz geschützt.

4. Jährlich mindestens 5 Ampelkreuzungen optimieren, indem gleichzeitig die folgenden Bedingungen erfüllt werden:

- a) separate Rad-Ampeln mit Zeitvorlauf oder eigener Grünphase für Radverkehr,
- b) automatische Erkennung von Fahrrädern,
- c) Radfahrende können Kreuzungen ohne Zwischenstopp überqueren und
- d) Radfahrenden wird das freie Rechtsabbiegen ermöglicht.

5. Jährlich 5 km Radschnellwege für den Berufs- und Pendelverkehr errichten

- a) mit mindestens 3 m Breite (bzw. 4 m bei zwei Richtungen) und
- b) Grüner Welle bei 20 km/h auf städtischem Gebiet.

6. Fahrradstellplätze umfassend ausbauen

- a) Eine Radstation mit mindestens 2000 Plätzen am Hauptbahnhof und
- b) zusätzlich an weiteren Bahnhöfen und Haltestellen 2000 überdachte und beleuchtete Stellplätze errichten und
- c) jährlich 1000 Fahrradbügel im Stadtgebiet installieren.

7. Radverkehrsanlagen nutzbar halten

- a) Diese ganzjährig von Glas, Laub und priorisiert vor Autostraßen von Schnee und Eis befreien und
- b) sie konsequent von Hindernissen freihalten,
- c) bei Bauarbeiten fahrradfreundliche Vorbei- und Umleitungen einrichten,
- d) ermöglichen, Mängel schriftlich, per App und über eine Webseite zu melden,

e) online über den Bearbeitungsstand von selbst erkannten sowie von Bürger*innen gemeldeten Mängeln an Wegen informieren.

8. Eigene Fahrzeuge ab 3,5 t mit elektronischen Abbiegeassistenten ausstatten und

a) ausschließlich damit ausgestattete Neufahrzeuge anschaffen

und

b) ihre Vertreter in den Gesellschaften in städtischem Besitz anweisen, dies ebenso zu tun.

9. Eine Fahrradstaffel des Ordnungsamtes einrichten, deren Aufgabe es ist, den un-

rechtmäßig haltenden/parkenden motorisierten Verkehr auf Radverkehrsanlagen zu ahnden.

10. Für die Nutzung des Fahrrades werben

Jährlich mit einem Budget von mindestens 100.000 € die Nutzung des Fahrrades für Wege zur Arbeit, zur Schule sowie zum Transport von Lasten und Personen bewerben.

11. Die Umsetzung der Maßnahmen qualitativ hochwertig gestalten

a) Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung alle Maßnahmen umfassend evaluieren, die Bedürfnisse des Radverkehrs systematisch erfassen und

b) die Ergebnisse transparent veröffentlichen sowie

c) Radverkehrsverbände und interessierte Bürger*innen fortlaufend an Planung und Entwicklung beteiligen.

d) Abweichende Meinungen verpflichtend an die Entscheidungsgremien kommunizieren.

Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass der Text des Radentscheids hier - anders als im Original - für eine bessere Lesbarkeit und Bearbeitbarkeit im Gutachten aufgegliedert mit alphabetisierten Unter-Zielen bzw. ge-

forderten Detailschritten wiedergegeben ist. Vergleiche den ungegliederten Originaltext auf der Unterschriftenliste des Radentscheids unter:

<https://radentscheid-bielefeld.de/wp-content/uploads/2019/07/A4-quer-U-Liste-Radentscheid-BI-SW-FINAL-1.pdf>

2. Die Begründung des Bürgerbegehrens lautet:

„Die Stadt Bielefeld unternimmt aus unserer Sicht zu wenig in Bezug auf Radverkehrssicherheit und -attraktivität. Die nebenstehenden Ziele sind gut für Bielefeld, weil:

- mehr Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer entsteht
- Umwelt und Klima geschont werden und die Gesundheit gefördert wird
- weniger Konflikte zwischen Fuß- und Radverkehr sowie zwischen Rad- und Autoverkehr entstehen.“

3. Als Vertretungsberechtigte sind benannt

„Claudia Böhm, Gottlob-Binder-Straße 18, 33613 Bielefeld
Pip Cozens, August-Bebel-Straße 94, 33602 Bielefeld
Michael Schem, Kuckucksweg 45, 33607 Bielefeld“

4. Chronologie

Am 14. 4. 2019 / 5. 5. 2019 ist gegenüber der Stadt Bielefeld eine schriftliche Mitteilung (gemäß § 26 Abs. 2, Satz 3 Gemeindeordnung NRW) zum beabsichtigten „Radentscheid-Bielefeld“ als Bürgerbegehren erfolgt.

Auf der Basis von § 26 Abs. 2, Satz 4 Gemeindeordnung NRW hat am 9. 5. 2019 ein erstes Beratungsgespräch mit Vertretern des Bürgerbegehrens stattgefunden, in dem seitens der Stadt auf rechtliche Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit hingewiesen wurde. Daneben wurden noch einige formale Hinweise gegeben.

Gemäß § 26 Abs. 2, Satz 5 Gemeindeordnung NRW ist den drei Vertretungsberechtigten mit Schreiben vom 17. 6. 2019 die Kostenschätzung der Verwaltung übersandt worden. Die Schätzung der Kosten für alle elf Ziele innerhalb der im Bürgerbegehren angesprochenen 5 Jahre beläuft sich auf eine Gesamtsumme von 137,4 Mio. €. Diese Kostenschätzung ist entsprechend § 26 Abs. 2, Satz 6 Gemeindeordnung NRW im Text der Unterschriftenliste enthalten, wie auch eine alternative „Kostenschätzung Radentscheid“ von 75,3 Mio. €.

Die Vertretungsberechtigten sind im Rahmen der Hilfeleistungspflicht nach § 26 Abs. 2, Satz 4 Gemeindeordnung NRW auf die (relativ junge) Möglichkeit der Vorprüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 2, Satz 7 Gemeindeordnung NRW hingewiesen worden, sowie (nochmals) auf die Zweifel der Stadt an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Zu der genannten jüngeren Vorprüfungsregelung vgl. meine Erläuterungen in Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, Kapitel-Nr. 17, Seiten 173 - 175, mit weiteren Nachweisen

Am 5. 9. 2019 hat ein weiteres Gespräch bei Herrn Oberbürgermeister Clausen mit drei Initiatoren des Radentscheids stattgefunden.

Laut Presseberichterstattung hat die Initiative mit der Sammlung der Unterschriften am 10. 7. 2019 begonnen. Für den Radentscheid-Bielefeld ist

auch derzeit die Sammlung der Unterschriften noch nicht abgeschlossen.

Von der Möglichkeit, eine Vorprüfung der Zulässigkeit der Bürgerbegehrens-Fragestellung entsprechend § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW zu beantragen, wurde bisher nicht Gebrauch gemacht.

II. Rechtliche Ausgangslage

1. Rechtsgrundlage

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

Die aktuelle Gesetzesfassung findet sich unter:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=6784&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=427837

2. Auslegungsgrundsätze

Soweit Elemente des Bürgerbegehrenstextes oder Tatbestandsmerkmale des § 26 Gemeindeordnung NRW auslegungsbedürftig sind, nimmt das hier vorliegende Gutachten in Zweifelsfällen eine „wohlwollende Auslegung“ vor (der die überwiegende Auffassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur und teilweise auch die Rechtsprechung folgt):

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 schrittweise jeweils die formalen Anforderungen und Zulässigkeithürden 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, da bei den Bürgerinnen und Bürgern, die ein Bürgerbegehren initiieren, detaillierte Fachkenntnisse nicht allgemein vorausgesetzt werden können.

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, 18. Auflage, 2019, S. 147 Fußnote 3 und Seiten 147 - 194.

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

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-Bielefeld 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 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 Gesetzesentwurfs 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

Der Rat darf sich nicht durch die Wahrnehmung politischer Interessen leiten lassen und Einschätzungen von Zweckmäßigkeit und kommunalpolitischer Opportunität dürfen bei dieser Entscheidung keine Rolle spielen.

Vgl. (für viele) Bunner in Kleebaum/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 - im Auftrag der Stadt Bielefeld - daher alle relevanten Aspekte der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Radentscheid-Bielefeld“ geprüft.

IV. Zulässigkeitsprüfung

1. Verbandskompetenz ?

Nach § 26 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW können die Bürger durch ein Bürgerbegehren beantragen, dass sie an Stelle der Vertretungskörperschaft „... 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, 18. Auflage, 2019, Seite 150, mit weiteren Nachweisen

Die im Bürgerbegehrenstext zum Radentscheid enthaltenen Ziele Nr. 1 - 7 betreffen die in Bielefeld 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, 18. Auflage, 2019, Seite 68 und 252 - 257, 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 Bielefeld ansprechen will, 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, 18. Auflage, 2019, Seite 68 ff und 83 ff, mit weiteren Nachweisen

Zwischenergebnis: Gegen die Zulässigkeit des im vorliegenden Gutachten zu prüfenden Radentscheids-Bielefeld bestehen **unter dem Gesichtspunkt der Verbandskompetenz keine Bedenken.**

2. Organkompetenz ?

Nach § 26 Abs. 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: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, S. 383, mit weiteren Nachweisen; Rehn / Cronauge / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar), § 41, I., 3.

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

Zwischenergebnis: Somit bestehen **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. 1, Satz 1 Gemeindeordnung NRW gefordert, „schriftlich eingereicht“ worden und

b) enthält eine knappe aber für die Anforderungen des Gesetzes ausreichende Begründung (siehe oben I. 1. und 2).

Zu den z.T. übersteigerten Anforderungen der Rechtsprechung an die Begründung von Bürgerbegehren: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, Seite 159 f (Anm. 11), mit weiteren Nachweisen

c) Die in § 26 Abs. 1, Satz 2 Gemeindeordnung NRW geforderte Vertreterbenennung ist erfolgt (siehe oben I. 3).

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

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

Zu initiierenden und kassatorischen Bürgerbegehren: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, Seite 167 f (Anm. 15), mit weiteren Nachweisen

Zwischenergebnis: Gegen die Zulässigkeit des im vorliegenden Gutachten zu prüfenden Radentscheids-Bielefeld bestehen **unter dem Gesichtspunkt der Begehrensformalia keine Bedenken.**

4. Erreichen des Begehrens-Quorums?

Ob die gemäß § 26 Abs. 4 i. V. m. § 25 Abs. 4 Gemeindeordnung NRW erforderliche Unterzeichnerzahl erreicht ist, wird sich erst nach Einreichung und Prüfung der Unterschriftenlisten (nach § 26 Abs. 4, Satz 4 Gemeindeordnung NRW) beurteilen lassen.

5. Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas?

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

Zum Negativkatalog im Detail: Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, Seite 150 ff (Anm. 3), mit weiteren Nachweisen

Hier könnte zum „Ziel Nr. 5“ des Radentscheids (mit der Forderung, „Radschnellwege“ zu errichten) 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

Dies wäre erforderlich, wenn das genannte „Ziel Nr. 5“ des Radentscheids („Radschnellwege“) im Sinne des § 38 Abs. 1, Satz 2 des Straßen- und Wegegesetzes NRW - also als „Radschnellverbindung“ - zu verstehen wäre. Dort ist nämlich für Radschnellverbindungen ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben.

Da diesem Gutachten jedoch (wie oben bei II. 2. dargestellt) in Zweifelsfällen eine „wohlwollende Auslegung“ zu Grunde liegt, wird das „Ziel Nr. 5“ des Radentscheids („Radschnellwege“) hier so verstanden, dass im Bürgerbegehren nur solche gemeindlichen Radschnellwege und sonstigen Radwege angesprochen sind, die in die Verbandskompetenz der Gemeinde fallen (siehe dazu auch oben IV. 1.). Das heißt, dass für das „Ziel Nr. 5“ des Bürgerbegehrens der § 38 Abs. 1, Satz 2 des Straßen- und Wegegesetzes NRW nicht zutrifft.

Zwischenergebnis: Damit greift der Negativkatalog des § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW hier nicht, so dass gegen die **Bürgerbegehrensfähigkeit des Themas keine Bedenken** bestehen.

6. Alternativ-Fragestellung?

Der Bürgerbegehrenstext muss eine „Frage“ enthalten (§ 26 Abs. 2, Satz 1 Gemeindeordnung NRW), der entweder die Vertretungskörperschaft zustimmt (§ 26 Abs. 6 Satz 5 Gemeindeordnung NRW) oder die andernfalls zur Entscheidung durch die Stimmbürgerschaft 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 Bielefeld die folgenden 11 Ziele zur Förderung des Radverkehrs in den nächsten 5 Jahren umsetzen?“ ist im Sinne von § 26 Abs. 7 S. 2 Gemeindeordnung NRW „mit Ja oder Nein“ zu beantworten.

Zwischenergebnis: Das Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“ **entspricht** somit dieser Zulässigkeitsanforderung der **Ja-Nein-Alternativ-Fragestellung**.

7. Einheitlicher Fragegegenstand?

a) Die Verwendung des Singulars im Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW „... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“ soll nach dem Normzweck sicherstellen, dass ein Bür-

gerbegehren sich auf eine einzige Angelegenheit bezieht, und dass es damit für die Unterzeichnenden in sich konsistent ist. Es soll eine Vermischung mehrerer, zusammenhangloser Angelegenheiten in einem Begehren vermieden werden.

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; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17.5.2017 - 4 B 16.1859

Dabei ist auch eine Stufenfolge¹ 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.

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

¹ 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“

² 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.

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 jedoch eine Verkoppelung, welche unterschiedliche Forderungen nach getrennten Maßnahmen in einem Begehrenstext vereint, 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 würde eine solche Koppelung zur Unzulässigkeit dieses Bürgerbegehrens führen.

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 Abstimmung 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-Bielefeld“ mit seinen „11 Zielen“ und den darin enthaltenen weiteren Unter-Zielen bzw. Detailschritten (siehe oben bei I. 1.) dem Singular im Wort-

laut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW „... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“ entspricht.

Zwar beginnt der Begehrenstext mit einer einheitlichen Eingangsfrage:

„Soll die Stadt Bielefeld die folgenden 11 Ziele zur Förderung des Radverkehrs in den nächsten 5 Jahren umsetzen?“

Eine Verknüpfung von unterschiedlichen Maßnahmen „unter dem Dach“ einer Frage mit Verwendung eines Begriffes von hohem Abstraktionsniveau (hier „Förderung des Radverkehrs“) entspricht nach der oben genannten Rechtsprechung aber weder dem Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW (Singular: „... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“) noch seinem Normzweck, nach welchem eine in sich konsistente Entscheidung der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens und gegebenenfalls später der Stimmbürgerschaft im Bürgerentscheid herbeigeführt werden soll.

c) Im Bürgerbegehrenstext „Radentscheid-Bielefeld“ finden sich in den „11 Zielen“ und den darin enthaltenen Unter-Zielen durchaus teilweise Maßnahmen, bei denen der erforderliche Sachzusammenhang im Sinne einer einheitlichen Frage vorhanden ist – etwa das Sachthema „Radwegebau“ in den Zielen 1., 2. und 5.:

1. Pro Jahr mindestens 10 Kilometer Fahrradstraßen errichten ohne motorisierten Durchgangsverkehr und mit Vorfahrt, bevorzugt an Wegen zu Schulen und Kindergärten.

2. Pro Jahr an Hauptstraßen mindestens 5 Kilometer geschützte Radwege errichten, die gleichzeitig die folgenden Kriterien erfüllen:

a) mindestens 2,3 Meter breit je Richtung,

- b) farbig asphaltiert und ohne Absenkungen an Nebenstraßen und Einfahrten,
- c) baulich getrennt vom ruhenden und fahrenden Kraftverkehr,
- d) nicht zum Halten für Kfz nutzbar,
- e) getrennt vom Fußverkehr und
- f) mit Fahrradstraßen und anderen Radverkehrsanlagen vernetzt.

5. Jährlich 5 km Radschnellwege für den Berufs- und Pendelverkehr errichten

- a) mit mindestens 3 m Breite (bzw. 4 m bei zwei Richtungen) und
- b) Grüner Welle bei 20 km/h auf städtischem Gebiet.

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

3. Pro Jahr mindestens 5 Kreuzungen oder Kreisverkehre um- oder neu gestalten

- a) Radverkehrsanlagen werden über Kreuzungen und Kreisverkehre sichtbar fortgesetzt und
- b) der geradeaus fahrende Radverkehr wird vor abbiegenden Kfz geschützt.

4. Jährlich mindestens 5 Ampelkreuzungen optimieren, indem gleichzeitig die folgenden Bedingungen erfüllt werden:

- a) separate Rad-Ampeln mit Zeitvorlauf oder eigener Grünphase für Radverkehr,
- b) automatische Erkennung von Fahrrädern,
- c) Radfahrende können Kreuzungen ohne Zwischenstopp überqueren und
- d) Radfahrenden wird das freie Rechtsabbiegen ermöglicht.

e) Bei sehr weiter Auslegung wird man möglicherweise auch das Ziel 6 dem oben genannten Thema „Radwegbau“ - als dazugehörige „Folgeeinrichtung“

gen" (Radstationen, Radstellplätze und Fahrradbügel) zuordnen können:

6. Fahrradstellplätze umfassend ausbauen

- a) Eine Radstation mit mindestens 2000 Plätzen am Hauptbahnhof und
- b) zusätzlich an weiteren Bahnhöfen und Haltestellen 2000 überdachte und beleuchtete Stellplätze errichten und
- c) jährlich 1000 Fahrradbügel im Stadtgebiet installieren.

f) Allerdings fehlt der 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 obergerichtlichen Rechtsprechung verlangt wird,

OVG Münster Urteil 15 A 2961/07 vom 19.2.2008; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. 5. 2017 - 4 BV 16.1856

wenn mit dem oben genannten Thema „Radwegebau“ (Ziele 1., 2. und 5.) auch so unterschiedliche Forderungen verkoppelt werden, wie die folgenden Ziele: 8. (Elektronische Abbiegeassistenten in der Fahrzeugflotte der Stadt), 9. (Fahrradstaffel des Ordnungsamtes), 10. (Werbung für Fahrradnutzung) und 11. (Begleitforschung und Evaluation):

8. Eigene Fahrzeuge ab 3,5 t mit elektronischen Abbiegeassistenten ausstatten und

a) ausschließlich damit ausgestattete Neufahrzeuge anschaffen

und

b) ihre Vertreter in den Gesellschaften in städtischem Besitz anweisen, dies ebenso zu tun.

9. Eine Fahrradstaffel des Ordnungsamtes

einrichten, deren Aufgabe es ist, den un-

rechtmäßig haltenden/parkenden motorisierten Verkehr auf Radverkehrsanlagen zu ahnden.

10. Für die Nutzung des Fahrrades werben

Jährlich mit einem Budget von mindestens 100.000 € die Nutzung des Fahrrades für Wege zur Arbeit, zur Schule sowie zum Transport von Lasten und Personen bewerben.

11. Die Umsetzung der Maßnahmen qualitativ hochwertig gestalten

- a) Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung alle Maßnahmen umfassend evaluieren, die Bedürfnisse des Radverkehrs systematisch erfassen und
- b) die Ergebnisse transparent veröffentlichen sowie
- c) Radverkehrsverbände und interessierte Bürger*innen fortlaufend an Planung und Entwicklung beteiligen.
- d) Abweichende Meinungen verpflichtend an die Entscheidungsgremien kommunizieren.

g) Einzelne der 11 „Ziele“ des Radentscheids enthalten sogar in sich mehrere Unterziele, die einer Überprüfung nach der dargestellten obergerichtlichen Rechtsprechung nicht standhalten würden, weil sie unterschiedliche Sachforderungen verkoppeln (z.B. Ziel 7):

7. Radverkehrsanlagen nutzbar halten

- a) Diese ganzjährig von Glas, Laub und priorisiert vor Autostraßen von Schnee und Eis befreien und
- b) sie konsequent von Hindernissen freihalten,
- c) bei Bauarbeiten fahrradfreundliche Vorbei- und Umleitungen einrichten,
- d) ermöglichen, Mängel schriftlich, per App und über eine Webseite zu melden,
- e) online über den Bearbeitungsstand von selbst erkannten sowie von Bürger*innen gemeldeten Mängeln an Wegen informieren.

Dass Radverkehrsanlagen nutzbar gehalten bleiben sollen, ist ein gegenständlich anderes Thema als die Einrichtung fahrradfreundlicher Umleitungen und erst recht ein anderes Thema als die Einrichtung und Unterhaltung einer App oder einer Webseite.

Zwischenergebnis: Der Radentscheid-Bielefeld verknüpft „unter dem Dach einer Frage“ mit Verwendung eines Begriffes von hohem Abstraktionsniveau („Förderung des Radverkehrs“) bei den „11 Zielen“ zum Teil **unterschiedliche, nicht in unmittelbarem Zusammenhang untereinander stehende Maßnahmen** und **entspricht damit weder dem Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung NRW** (Singular: „... die zur Entscheidung zu bringende Frage ...“) **noch entspricht es dem Normzweck des Gesetzes**, nach welchem eine in sich konsistente Entscheidung der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens und später gegebenenfalls der Stimmbürgerschaft im Bürgerentscheid herbeigeführt werden soll. **Damit fehlt dem Begehrenstext der erforderliche einheitliche Fragegegenstand, so dass das Bürgerbegehren aus diesem Grunde unzulässig ist.**

8. Sachentscheidung?

a) Im Zusammenhang mit der oben aus im Wortlaut des § 26 **Abs. 2 Satz 1** Gemeindeordnung NRW zitierten „... zur Entscheidung zu bringenden Frage ...“ steht auch eine weitere, von der obergerichtlichen Rechtsprechung verlangte Zulässigkeitsvoraussetzung: Aus den Worten „zur Entscheidung“ bringen, ergibt sich, dass dem Rat durch das Bürgerbegehren nicht lediglich Vorgaben oder Leitlinien für eine von ihm künftig zu treffende Entscheidung aufgestellt werden, sondern dass die Bürgerinnen und Bürger die konkrete abschließende Sachentscheidung selbst 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 Problematik „eigene Sachentscheidung der Stimmbürger oder nur Vorgabe für den Rat“ 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 - soweit ersichtlich hierzu jüngste - Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster (vom 13. 6. 2017 - 15 A 1561/15) fasst die Thematik noch einmal zusammen, sinngemäß: 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 Angelegenheit 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 „11 Ziele“ = unten c) - folgendes:

b) Schon die Eingangsfrage in der Überschrift des Bürgerbegehrens „Radentscheid-Bielefeld“

„Soll die Stadt Bielefeld die folgenden 11 Ziele zur Förderung des Radverkehrs in den nächsten 5 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 Bielefeld ... die ... 11 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 eine Vorgabe bzw.

Weisung oder Leitlinie für die Verwaltung und den Rat der Stadt Bielefeld.

c) Auch die jeweiligen Texte der „11 Ziele“ des Bürgerbegehrens, enthalten fast sämtliche nur „Vorgaben“, welche zum Teil zwar recht detailliert sind, aber oft noch einer Konkretisierung durch die Verwaltung und immer einer Entscheidung jeweils mit Beschlussfassung durch der Rat bedürfen:

Betrachtet man etwa dazu als Muster die Ziele 1 und 2 des Begehrenstextes

1. Pro Jahr mindestens 10 Kilometer Fahrradstraßen errichten ohne motorisierten ...

2. Pro Jahr an Hauptstraßen mindestens 5 Kilometer geschützte Radwege errichten, die gleichzeitig folgende Kriterien ...

so wird gefordert, dass Fahrradstraßen bzw. Radwege bestimmter Qualität errichtet werden sollen. Allerdings wird nicht genannt, wann und wo dies erfolgen soll. Damit geben die genannten Texte keine eigene, konkrete Sachentscheidung vor, die anschließend direkt umsetzbar wäre: Vielmehr müssten nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren und einem anschließenden erfolgreichen Bürgerentscheid zur Umsetzung dieser beiden Ziele 1 und 2 noch u.a.

- von der Verwaltung geeignete Trassen ausgewählt werden,

- u.U. eine Machbarkeitsprüfung durchgeführt werden

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

Somit laufen bereits die hier nur beispielhaft analysierten Ziele 1 und 2 lediglich auf Vorgaben zu einer späteren Umsetzung durch den Rat 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 - an Stelle des Rates - durch die Stimmbürgerschaft.

Entsprechendes gilt für fast alle der übrigen 9 Ziele des Radentscheids.

Zwischenergebnis: Das Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“ zielt **weder** in der Eingangsfrage **noch** in den genannten 11 Einzelzielen auf **eigene Sachentscheidungen an Stelle des Rates** sondern enthält **lediglich Vorgaben** für künftige Entscheidungen der Stadt/des Rates; damit widerspricht es dem Wortlaut und Normzweck von § 26 Abs. 2 Satz 1 und § 26 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung NRW 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, und damit

- zweitens die Abstimmungsbürgerschaft später beim Bürgerentscheid eindeutig erkennen kann, welche Entscheidung getroffen und umgesetzt werden soll und

- drittens im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids klar ist, was/wie/wo 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 (insbesondere zu Verwaltungsakten): vgl. *Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht 11. Aufl., 2016, 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“.

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 und für den - möglicherweise zustimmenden - Rat und andererseits gegebenenfalls für die Abstimmungsbürgerschaft beim Bürgerentscheid).

Unter den 11 Zielen des Bürgerbegehrens „Radentscheid-Bielefeld“ finden sich einerseits einige, die den oben genannten Bestimmtheitsanforderungen genügen (etwa die Ziele 1, 8 und 9).

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 in Ziel 2 auf „Hauptstraßen“ abgestellt wird, ist das ebenso wenig eindeutig, wie in Ziel 4 der Begriff „automatische Erkennung von Fahrrädern“, wie in Ziel 7 die Worte „fahrradfreundliche Vorbei- und Umleitungen“ oder in Frage 11 die Worte „qualitativ hochwertig gestalten“.

Zwischenergebnis: Die **Unbestimmtheiten** in den Texten der 11 Ziele lassen zu einigen Zielen eine eindeutige Meinungsbildung der Unterzeichnenden im Bürgerbegehren (und später der Stimmbürgerschaft im Bürgerentscheid) in verschiedenen Forderungen nicht zu und **führen somit zur Unzulässigkeit.**

10. Teil- oder Gesamt-Unzulässigkeit?

Wenn das Begehren „Radentscheid-Bielefeld“ unter seinen 11 Zielen somit einige enthält, die hinreichend bestimmt sind, aber auch andere, die dem Bestimmtheitserfordernis nicht genügen, also unzulässig sind, stellt sich die Frage, wie sich dies auf die Bewertung der Zulässigkeit des Bür-

gerbegehrens insgesamt auswirkt, also auch, ob es insoweit eine teilweise Zulässigkeit für Bürgerbegehren gibt.

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.: Palandt/Brudermüller/Ellenberger/Götz, /Grüneberg/Herrler/Sprau/Thorn/Weidenkaff/Weidlich, 78. Auflage 2018, § 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 zustimmende überwiegende 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 kann die oben unter Gliederungspunkt IV. 9. festgestellte Unbestimmtheit einzelner 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 11 im Radentscheid-Bielefeld genannten „Ziele“ betreffen, 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 „11 Ziele“ aus.

V. Gesamtergebnis

1. Das Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“ **verkoppelt** (zum Teil) **unterschiedliche, nicht in unmittelbarem Zusammenhang untereinander stehende Maßnahmen. 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 11 Einzelzielen **eigene Sachentscheidungen an Stelle des Rates** auf sondern enthält **lediglich Vorgaben** für künftige Entscheidungen der Stadt/des Rates. **Es ist somit auch aus diesem Grunde unzulässig.**

3. Die diversen **Unbestimmtheiten** in den Texten **der 11 Ziele** 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-Bielefeld“ im Sinne von § 26 Abs. 1, Satz 1 und § 26 Abs. 6, Satz 1 Gemeindeordnung NRW

insgesamt unzulässig.

Köln, den 2. 4. 2020


Prof. Dr. Harald Hofmann