

Wolter Hoppenberg | Hafenweg 14 | 48155 Münster

Per E-Mail: info@raphael-dittert.de

Die Grünen im Rat der Stadt Bochum
Raphael Dittert
Gustav-Heinemann-Platz 2-6
44777 Bochum

Münster, 25.02.2022

Dr. Marc Dinkhoff
Rechtsanwalt

Christian Eickeler
Rechtsanwalt

??/CE/\$DDNummer

Sekretariat: Stefanie Bothur

Telefon: +49 251 9179988-455

Telefax: +49 251 9179988-3032

dinkhoff@wolter-hoppenberg.de

Unser Zeichen: 1404/22 MD40
(bitte immer angeben)

Fraktion Die Grünen Stadt Bochum

Sehr geehrter Herr Dittert,

das gegenüber der Stadt Bochum angekündigte „Bürger*innenbegehren RadEntscheid Bochum“ haben wir auf seine Zulässigkeit hin geprüft. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass seitens der benannten Vertretungsberechtigten ein Antrag zur vorzeitigen Prüfung über die grundsätzliche Zulässigkeit des anhängenden Bürgerbegehrens im Sinne von § 26 Abs. 2 GO NRW nicht gestellt wurde.

Im Ergebnis ist das Bürgerbegehren nicht zulässig. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Bestimmtheit der komplexen Fragestellung. Zudem sind die vorgelegte Fragestellung und Begründung gerade mit Blick auf die dargestellte Möglichkeit einer geltungserhaltenden Reduktion bei teilweiser Unzulässigkeit irreführend. Daher hat der Rat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen.

Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB • AG Essen PR 2914 • USt-IdNr. DE 125233481

Hauptstandort Hamm	Münsterstraße 1-3	59065 Hamm	Tel.: +49 2381 92122-0	Fax: +49 2381 92122-7000
Standort Berlin	Bernburger Str. 32	10963 Berlin	Tel.: +49 30 26390059-0	Fax: +49 30 26390059-655
Standort Münster	Hafenweg 14	48155 Münster	Tel.: +49 251 9179988-0	Fax: +49 251 9179988-855
Standort Osnabrück	Möserstraße 2-3	49074 Osnabrück	Tel.: +49 541 506967-0	Fax: +49 541 506967-699

Sparkasse Hamm
IBAN: DE84410500950000135525
BIC: WELADED1HAM

Sparkasse Münsterland Ost
IBAN: DE88400501500034175067
BIC: WELADED1MST

Commerzbank AG Hamm
IBAN: DE43410400180507495000
BIC: COBADEFF410

I. Sachverhalt

Dem Rat der Stadt Bochum wurde durch die Initiatoren das „Bürger*innenbegehren RadEntscheid Bochum“ zur Entscheidung vorgelegt.

Die Stadt Bochum hat mit Schreiben vom 21.06.2021 - adressiert an RadEntscheid Bochum, c/o Botopia, Griesenbruchstraße 9 in 44793 Bochum - den drei Vertretungsberechtigten Frau Birgit Isfort, Frau Kristin Schwierz und Herrn Benedikt Edeler eine vierseitige Kostenschätzung nach § 26 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) übersendet.

Im Rahmen dieses Schreibens wurden die Vertretungsberechtigten darauf hingewiesen, dass einige Punkte des beabsichtigten Bürgerbegehrens hinsichtlich ihres Kostenvolumens in besonderem Maße zur Höhe der Gesamtkosten beitragen und darüber hinaus gewisse Aspekte des formulierten Bürgerbegehrens Anlass dazu geben an dessen Zulässigkeit zu zweifeln. Dies wurde den Vertretungsberechtigten bereits in einem vorangegangenen Telefonat erläutert.

Vor diesem Hintergrund wurde den Vertretungsberechtigten ein weiteres Gesprächsangebot unterbreitet und auf die Möglichkeit der Beantragung einer vorzeitigen Prüfung über die grundsätzliche Zulässigkeit des anhängenden Bürgerbegehrens im Sinne von § 26 Abs. 2 GO NRW hingewiesen.

Die Stellung eines solche Antrages wurde durch die Vertretungsberechtigten abgelehnt.

Die Entscheidung des Rates der Stadt Bochum über das „Bürger*innenbegehren RadEntscheid Bochum“ soll am 03.03.2022 erfolgen.

II. Rechtliche Würdigung

Das Bürgerbegehren als Antrag der Bürger der Gemeinde im Sinne von § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW auf Durchführung eines Bürgerentscheids ist das klassische Verfahren der

Einleitung eines Bürgerentscheids. In einem solchen Fall entscheiden anstelle des Rates die Gemeindeglieder im Wege direktdemokratischer Abstimmung selbst über eine Angelegenheit einer Gemeinde. Es handelt es sich somit um ein sog. initiierendes Bürgerbegehren, durch das die Abstimmung über eine der Gemeinde obliegende Sachfrage initiiert werden sollen. In Abgrenzung dazu richtet sich ein kassatorisches Bürgerbegehren gegen einen konkreten Ratsbeschluss.

Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2003, 584; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 7.

Die Zulässigkeit eines solchen Bürgerbegehrens richtet sich nach § 26 GO NRW.

Von der nach § 26 Abs. 2 Satz 7–11 GO NRW bestehenden Option einer vorgezogenen Zulässigkeitsprüfung haben die Vertretungsberechtigten keinen Gebrauch gemacht.

1. Vorverfahren, § 26 Abs. 2 Satz 3 - 6 GO NRW

Das der eigentlichen Beantragung der Durchführung eines Bürgerentscheides vorgeschaltet Vorverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des § 26 Abs. 2 Satz 3 - 6 GO NRW.

Die vorliegenden Informationen sprechen für ein ordnungsgemäßes Vorverfahren. Die Bürger haben ihre Absicht, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen, der Stadt Bochum gemäß § 26 Abs. 2 Satz 3 GO NRW schriftlich mitgeteilt. Die Stadt war in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft den Vertretungsberechtigten bei der Einleitung des Bürgerbegehrens im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 4 GO NRW behilflich. Im Vorfeld wurde jedenfalls ein Telefonat geführt und mit Übersendung der Kostenschätzung ein weiteres Gesprächsangebot unterbreitet. Im Übrigen wurden die Initiatoren auch aufgrund der geäußerten Zweifel an der Zulässigkeit auf die fakultative Möglichkeit der Beantragung einer Vorprüfung im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW hingewiesen. Die Stadt Bochum ist insoweit ihrer Pflicht nachgekommen, den Initiatoren bei der Einleitung des Bürgerbegehrens behilflich zu sein. Das

Vorverfahren wurde gemäß § 26 Abs. 2 Satz 5 u. Satz 6 GO NRW mit der am 21.06.2021 erfolgten Übersendung der vierseitigen Kostenschätzung durch die Stadt Bochum an die Initiatoren des Bürgerbegehrens beendet.

Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 10-14.

2. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Mangels Vorlage der Unterschriften wird geprüft, ob das Bürgerbegehren abgesehen von der Anzahl und Wirksamkeit der Unterschriften zulässig ist.

Das Bürgerbegehren ist zulässig, wenn es den Formvorschriften genügt, einen zulässigen Entscheidungsgegenstand sowie eine zulässige Frage und Begründung enthält und fristgemäß erhoben wurde.

a) Form

Gemäß § 26 Abs. 2 GO NRW bedarf ein Bürgerbegehren der schriftlichen Einreichung. Das „Bürger*innenbegehren RadEntscheid Bochum“ wahrt als zusammenhängendes Dokument gemäß § 126 Abs. 1 BGB die Schriftform und somit die im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW geforderte Einreichung in Textform. Zudem wird eine zur Entscheidung bringende Frage gestellt und eine (farblich abgesetzte) Begründung angeführt.

Der Antrag muss gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW eine Frage sowie eine Begründung enthalten und zudem bis zu drei vertretungsberechtigte Personen benennen. Diese müssen gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW Bürger der Gemeinde sein. Mit Frau Birgit Isfort, Frau Kerstin Schwierz und Herrn Benedikt Edeler wurden gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 GO drei Vertretungsberechtigte auf der Unterschriftenliste benannt. Es ist davon auszugehen, dass es

sich bei den drei benannten Vertretungsberechtigten auch um Bürger der Stadt Bochum im Sinne von. § 21 Abs. 2 GO NRW handelt. Eine Überprüfung dessen hat durch die Stadt Bochum selbst zu erfolgen.

aa) Umseitig bedrucktes Dokument

Den zur Verfügung gestellten Unterlagen ist zu entnehmen, dass das „Bürger*innenbegehren RadEntscheid Bochum“ aus mindestens zwei Seiten besteht. Seite 1 umfasst die Darstellung der ersten Seite der Kostenschätzung der Stadt Bochum vom 21.06.2021 und Seite 2 das eigentliche Bürgerbegehren, d. h. die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung, die benannten drei Vertretungsberechtigten, sowie die Unterschriftenliste. Eben auf dieser Seite 2 wird deutlich und durch eine Einrahmung visuell hervorgehoben darauf hingewiesen, dass zur Ansicht der Kostenschätzung der Stadt Bochum das Blatt zu wenden ist. Folglich ist davon auszugehen, dass den jeweiligen Unterzeichnern ein einzelnes, umseitig bedrucktes Blatt vorlag.

Diese Darstellungsvariante entspricht somit den gesetzlichen Vorgaben, denn der gesamte Text des Bürgerbegehrens ist auf derselben Urkunde - d. h. auf demselben Blatt - wie die zu sammelnden Unterschriften, wobei hierbei Vorder- und Rückseite mit Unterschriften versehen werden können, angegeben. Es handelt sich vorliegend somit offenbar nicht um eine unzulässige Darstellung in Form eines Deckblattes mit dem erforderlichen Inhalt und einem angehängten Unterschriftenanhang. Dies würde den gesetzlichen Vorgaben nicht genügen, da so nicht sichergestellt wäre, dass der Text des Bürgerbegehrens bei der Leistung der Unterschrift zur Kenntnis genommen werden kann.

Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 06.02.1997 - § S 680/96, NVwZ-RR 1998, 255; OVG Lüneburg, Urteil vom 04.12.2019 - 10 LC 43/19, BeckRS 2019, 31619 Rn. 27; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 36.1.

bb) Vollständige Wiedergabe der Kostenschätzung

Die von der Stadt Bochum gemäß § 26 Abs. 2 Satz 5 GO schriftlich mitgeteilte Kostenschätzung ist grundsätzlich vollständig - d. h. ungekürzt - bei der Sammlung der Unterschriften durch die Initiatoren anzugeben, § 26 Abs. 4 GO NRW. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens haben somit die Pflicht, die Kostenschätzung der Stadt Bochum so zu übernehmen und der Bürgerschaft bei der Sammlung der Unterschriften so zur Kenntnis zu geben, wie die Verwaltung sie abgegeben hat.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 14.03.2016 - 15 B 242/16, BeckRS 2016, 47471 Rn. 6; OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 - 15 A 2927/18, BeckRS 2020, 27713 Rn. 57.

Das Gesetz schreibt nicht ausdrücklich vor, dass die Kostenschätzung der Verwaltung unmittelbar auf den Unterschriftenlisten anzugeben ist. Das rückseitige Abdrucken der Kostenschätzung ist daher unschädlich. Ob bei der Wiedergabe eine wortlautgetreue Übernahme erforderlich ist, hat die Rechtsprechung bislang offengelassen.

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2927/18, BeckRS 2020, 27713.

Sollten die Vertreter des Bürgerbegehrens Zweifel an der Richtigkeit der Kostenschätzung haben, haben sie die Möglichkeit der Verwaltung im Wege der einstweiligen Anordnung aufgeben zu lassen, eine neue Kostenschätzung mitzuteilen.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 14.03.2016 - 15 B 242/16, BeckRS 2016, 47471.

Ob dies bereits aufgrund des Umfangs einer mehrseitigen Kostenschätzung und der damit einhergehenden Darstellungsproblematik angezeigt ist, kann - wie nachfolgend erläutert - allerdings dahinstehen.

Durch die Initiatoren wurde nur ein Teil der ersten Seite der vierseitigen Kostenschätzung vom 21.06.2021 rückseitig abgedruckt. Für die ausführliche Kostenschätzung wird auf den

Link „www.radentscheid-bochum.de/unterschreiben“ verwiesen. Es ist daher fraglich, ob diese verkürzte Darstellung der Zielsetzung einer Kostenschätzung noch gerecht wird. Denn Ziel der Kostenschätzung ist, die Bürger über die Kosten der von ihnen begehrten Maßnahme als wesentliches Entscheidungskriterium zu informieren. Durch die Kostenschätzung sollen die Bürger für ihre Entscheidung Kenntnis über die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht erlangen.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 14.3.2016 – 15 B 242/16, BeckRS 2016, 47471; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 03.03.2021 – 15 L 238/21, BeckRS 2021, 3831.

Ob der gewählte Verweis via Link zulässig ist, kann dahinstehen, da der abgedruckte Teil der Kostenschätzung die essentiellen Informationen enthält, um der verfolgten Zielsetzung zu entsprechen. Neben den allgemeinen Erläuterungen der Stadt Bochum, sind auch ihre Erläuterungen zur Ermittlung der aufgeführten Förderquoten aus den Landes- und Bundesprogrammen für kommunale Verkehrsinfrastruktur sowie ihre Erläuterung zur Ermittlung der Förderquote bei den Anliegerbeiträgen mit abgedruckt. Sie fördern so die Verständlichkeit des von der Stadt Bochum als Zusammenfassung dargestellten Zahlenwerkes. Da die Stadt Bochum die voraussichtlich entstehenden Gesamtkosten selbst in Form einer Zusammenfassung nebst der zuvor erwähnten Erläuterungen (Seite 1 der Kostenschätzung) erstellt hat - die Initiatoren auch insoweit die entscheidungsrelevanten Daten unverändert übernommen haben - sind die drei Folgeseiten der Kostenschätzung als eine tiefergehende Darstellung der Gesamtkosten zu sehen. Die unterzeichnenden Bürger werden daher ausreichend über das zu erwartende finanzielle Ausmaß ihrer begehrten Entscheidung informiert. Die Initiatoren haben eine verkürzte Darstellung der Kostenschätzung gewählt. Dies ist zulässig, da lediglich gesetzlich nicht erforderliche Elemente der Kostenschätzung weggelassen und die wesentlichen Elemente inhaltsgleich wiedergegeben wurden.

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2927/18, BeckRS 2020, 27713.

b) Zulässiger Entscheidungsgegenstand

Das Begehren muss gemäß § 26 Abs. 1 GO NRW den Entscheid über eine Angelegenheit der Gemeinde anstelle des Rates bzw. eines Ausschusses bezwecken. Folglich muss es sich um Angelegenheiten der Verbandskompetenz der Gemeinde und der Organkompetenz des Rates handeln. Des Weiteren muss das Bürgerbegehren auf eine Sachentscheidung gerichtet sein und soll daher nicht nur bloße Meinungsäußerungen, resolutionsartige Kundgaben oder Vorgaben für eine noch durch den Rat zu treffende Entscheidung enthalten, wobei § 26 Abs. 5 GO NRW einige Regelungsgegenstände der Entscheidung durch ein Bürgerbegehren entzieht.

aa) Angelegenheit der Verbandskompetenz der Gemeinde

Die Forderungen des Begehrens beziehen sich auf sämtliche Straßen im Stadtgebiet und differenzieren nicht zwischen Gemeinde-, Land- und Bundesstraßen. Sie beziehen sich damit nicht ausschließlich auf in der Baulast der Stadt stehende Straßen und damit nicht nur auf Angelegenheiten der Verbandskompetenz der Gemeinde. Die pauschale Benennung beispielsweise aller Kreuzungen und Einmündungen im Stadtgebiet (Ziffer 4 des RadEntscheidens) lassen schon Zweifel an der Zulässigkeit aufkommen. Zwar dürften sich die Forderungen auch im reduzierten Maße realisieren lassen, wenn sie sich nur auf Straßen beziehen, die in der Baulast der Stadt stehen. Dies dürfte aber nur schwerlich mit der obergerichtlichen Rechtsprechung in Einklang stehen, die eine geltungserhaltende Reduktion eines Bürgerbegehrens nicht zulässt.

Vgl. OVG Lüneburg Beschluss vom 11.8.2008 – 10 ME 280/08, BeckRS 2008, 38675

Zwar dürfte es sich bei den meisten Straßen um solche in der Baulast der Stadt Bochum stehende handeln, wodurch diesbezüglich auch keine falschen Vorstellungen bei den Unterzeichnern erweckt werden. Jedoch umfasst die Forderung alle Straßen, Kreuzungen und

Einmündungen und somit auch jene, die eben nicht in der Baulast der Stadt Bochum stehen, was an der alleinigen Zuständigkeit der Stadt zumindest zweifeln lässt.

bb) Angelegenheit der Organkompetenz des Rates

Das Bürgerbegehren ist auch nicht deshalb unzulässig, weil es nicht auf eine Entscheidung der Bürger „an Stelle des Rates“ im Sinne von § 26 Abs. 1 GO NRW abzielt. Zwar kann ein Rat für die von einem Bürgerbegehren erfassten Gegenstände wegen Delegation der Aufgabe auf einen Ausschuss oder wie im vorliegenden Fall auf einzelne Bezirksvertretungen unzuständig sein. So entscheidet hier nach § 37 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V. m. § 6 Abs. 2 i. V. m. Ziffer 2.1, 2.1.3 der Anlage 2 der Hauptsatzung der Stadt Bochum vom 17. März 2005 in der Fassung der Siebten Änderungssatzung zur Hauptsatzung der Stadt Bochum vom 06. April 2021 (nachfolgend: Hauptsatzung) die jeweilige Bezirksvertretung über Angelegenheiten der Straßen, Wege und Plätze insbesondere im Bereich der Planung des Neubaus, des Umbaus und des Ausbaus, der Instandsetzung und Unterhaltung sowie auf Dauer angelegte verkehrslenkende und -sichernde Maßnahmen im jeweiligen Stadtbezirk. Die Frage, ob die Stadt Bochum die sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen soll, ist eine Angelegenheit der Planung, des Um- und Ausbaus von Straßen und der auf Dauer angelegten verkehrslenkenden und -sichernden Maßnahmen. Insofern liegt nach dem Text der Hauptsatzung eine Übertragung dieser Entscheidung auf die jeweilige Bezirksvertretung vor. Allerdings sind den Entscheidungsbefugnissen auch Grenzen gesetzt. So entscheidet gemäß Ziffer 3.1, 3.1.5 i. V. m. Ziffer 3.3. 7 lit. e) der Anlage 2 zur Hauptsatzung weiterhin der Rat über Angelegenheiten, deren Bedeutung wesentlich über den Stadtbezirk hinausgehen. Hierzu gehören insbesondere solche Angelegenheiten die Straßen des Vorbehaltensnetzes oder die in Ziffer 3.3.7 lit. e) aufgelisteten Straßen (z. B. Hellwege) betreffen. Da das Bürgerbegehren verkehrspolitische Entscheidungen im gesamten Stadtgebiet vorsieht, handelt es sich um Angelegenheiten des Rates. Selbst wenn vereinzelte Bestandteile des Bürgerbegehrens Angelegenheiten der Bezirksvertretungen betreffen würden, so würde dies nicht zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen. Denn selbst in den Fällen,

in denen durch die Hauptsatzung eine Aufgaben- und Entscheidungsübertragung ohne Rückholrecht des Rates auf „Dritte“ erfolgt ist, geht die Rechtsprechung von der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens aus. Dies ergibt sich schon aus der Funktion des Bürgerbegehrens. Denn das Bürgerbegehren wird als weitere Form gemeindlicher Willensbildung von seiner Entscheidungskompetenz her auf dieselbe Ebene wie das höchste und allzuständige Gemeindeorgan - den Rat - gestellt. Mit der Wendung „an Stelle des Rates“ soll also im Sinne dieser herausgehobenen Stellung des Rates der Anwendungsbereich von Bürgerbegehren gerade weit gefasst und nicht etwa auf diejenigen Entscheidungen, in denen ohne das Bürgerbegehren der Rat auch tatsächlich entscheiden würde, beschränkt werden. Es kommt somit zur Erfüllung des Merkmals „an Stelle des Rates“ alleine darauf an, ob der Entscheidungsgegenstand grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Rates fällt.

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 19.2.2008 - 15 A 2961/07, NVwZ-RR 2008, 636.

cc) Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW

Das Begehren ist auch nicht wegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig, weil es Gegenstände der Bauleitplanung erfasst. Das OVG Münster hat den bauleitplanungsbezogenen Ausschlussgrund in der Vergangenheit tendenziell eher eng ausgelegt und ist davon ausgegangen, dass Bürgerentscheide bei bloß mittelbarer Berührung der Bauleitplanung nur dann unzulässig seien, wenn das Begehren der Sache nach offensichtlich auf eine Bauleitplanung gerichtet sei und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleide.

Vgl. OVG Münster BeckRS 2007, 28459; 2009, 32213; 2019, 30655, BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 56.

In neuerer Zeit deutet manches auf eine Nachjustierung des bisherigen Ansatzes durch das OVG Münster hin.

BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 56.

Wo aber die Grenze zwischen einem zulässigen Gegenstand jenseits der Bauleitplanung und einer in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleideten, unzulässigen bauleitplanerischen Entscheidung verläuft, ist eine Frage des Einzelfalls.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.04.2018 - 15 A 1322/17 -, juris Rn. 15 ff.; OVG Münster, Beschluss vom 19.11.2019 – 15 B 1338/19, BeckRS 2019, 30655 Rn. 9, beck-online.

In den zitierten Fällen betraf das Bürgerbegehren Fälle, in denen sich das erfolgreiche Bürgerbegehren nicht direkt auf den Bebauungsplan auswirken würde, allerdings mittelbar aufgrund planerischer Erwägungen und Notwendigkeiten dessen Änderung nach sich zöge. Dies ist bei dem vorliegenden Begehren gerade nicht der Fall. Die Radwegeplanung als Teil der Verkehrswegeplanung erfordert nicht zwingend eine Bauleitplanung. Zudem verfolgt das Bürgerbegehren eine Grundsatzentscheidung und legt sich nicht auf konkrete Einzelmaßnahmen fest. Es berührt Fragen der Ausführungsplanung und nicht der Bauleitplanung.

c) Hinreichend bestimmte Frage

Die im Rahmen eines Bürgerbegehrens gestellte Frage muss gemäß § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können. Zudem erfordert die aus dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG resultierende Rechtssicherheit und -klarheit die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens, vgl. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW. Sie darf insbesondere nicht mehrdeutig sein.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21.06.2013, Az. 15 B 697/13, juris Rn. 4 ff., 13; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 19 f.

Vorliegend lautet die Fragestellung des Bürgerbegehrens:

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

1. Durchgängiges Netz für den Alltagsradverkehr ausbauen

Ab 2022 wird das Radhaupttroutennetz jährlich um mindestens acht Straßenkilometer, 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 Ergänzungsnetz gehören alle übrigen Straßen außerhalb der Tempo-30-Zonen. Mindestens 50 weitere Einbahnstraßen werden für den Radverkehr in Gegenrichtung freigegeben.

2. Anforderungen an die Gestaltung der Radinfrastruktur

Das Haupttrouten- und Ergänzungsnetz der Stadt Bochum wird auf ganzer Länge vom Fußverkehr getrennt ausgebaut. 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. Planung und Ausbau erfolgen nachweislich gemäß den jeweils gültigen Regelwerken, insbesondere den Empfehlungen für Fußgängeranlagen (EFA) und Radverkehrsanlagen (ERA). Dazu gehört:

- **Kfz-Stellplätze neben Radwegen müssen Sicherheitstrennstreifen haben.**
- **Es gelten Breitenmaße für Radwege: Radschnellverbindungen 3,0 m, Radhaupttrouten 2,5 m und Ergänzungsnetz 2,0 m.**
- **Radfahrende werden bestmöglich vor dem Kfz-Verkehr geschützt.**
- **Neue oder zu sanierende Radwegoberflächen sind in Konflikt- und Kreuzungsbereichen deutlich durch rote Färbung vom übrigen Straßenraum abgesetzt.**
- **Geh- und Radwege sind räumlich voneinander getrennt, mindestens durch 30 cm taktile Streifen.**

- **Übergänge (z. B. der Wechsel vom Bordstein zur Fahrbahn) sind stoßfrei auszuführen. Bestehende Radwege an Radhauptverbindungen werden überprüft und erforderlichenfalls verbessert, wenn sie den gestiegenen Anforderungen gemäß neuer StVO und neuen ERA nicht mehr genügen. Ein Prioritätenkataster ist anzulegen.**

3. Sicherheit zuerst

Die meisten Fahrradunfälle werden der Polizei nicht bekannt. Gefahrenstellen müssen deshalb vorausschauend beseitigt werden, vorrangig jene durch Straßenbahngleise. Nach Unfällen mit Radfahrenden werden die Gefahrenstellen analysiert und unverzüglich beseitigt. Die Verbote von Halten und Parken auf Radwegen werden konsequent kontrolliert und Übertretungen geahndet. Die Reinigung und Instandhaltung der Radwege werden konsequent durchgeführt.

4. Kreuzungen sicher umbauen

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. Ab 2022 werden jährlich mindestens drei Kreuzungen (gemäß ERA) in Radhaupttrouten- und Ergänzungsnetz mit Priorität auf Sicherheit und zügiges Vorankommen für Fuß- und Radverkehr umgestaltet:

- **Radfahrende sind im Sichtfeld des Kfz zu führen und erhalten Wartezonen im vorgelagerten Sichtbereich.**
- **Der rechte Fahrstreifen führt grundsätzlich geradeaus über die Kreuzung. Dieser darf nicht unmittelbar vor der Kreuzung in eine Rechtsabbiegerspur übergehen, um geradeaus fahrende Radfahrer*innen nicht unnötig zu gefährden.**

- Die Abbiegegeschwindigkeit der Kfz wird verringert.
- 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 werden pro Jahr für vier weiterführende Schulen Radschulwegpläne erstellt und die betroffenen Straßen gemäß den Standards aus den Forderungen 2. Und 4. Des RadEntscheid Bochum umgestaltet.

6. Sichere Fahrradstellplätze ausbauen

Die Stadt Bochum errichtet:

- 2.500 Stellplätze in bewachten Fahrradparkhäusern oder als Fahrradboxen an Bahnhöfen mit hohem Pendelaufkommen.
- 2.800 überdachte, beleuchtete Stellplätze an Haltestellen und Schulen
- 1.500 Stellplätze in Einkaufsstraßen und städtischen Wohnvierteln
- 200 Stellplätze für Lastenräder

7. Mobilitätswende konsequent und transparent fördern

Die Stadt Bochum begleitet die Mobilitätswende aktiv mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Dazu gehören, dass sie die Nutzung des Fahrrades für den Weg zur Arbeit, zur Schule sowie zum Transport von Lasten und Personen bewirbt und auf die Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer*innen hinweist. Die Öffentlichkeit wird an der Planung und Entwicklung verkehrspolitischer Projekte beteiligt. Im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung werden alle Maßnahmen evaluiert, die Bedürfnisse des Radverkehrs systematisch erfasst und die Ergebnisse transparent und zugänglich veröffentlicht. Ein schriftlicher Bericht über den

Umsetzungsstand des RadEntscheids wird jährlich in einer öffentlichen Dialogveranstaltung durch die Stadt Bochum vorgestellt.“

aa) Äußeres Erscheinungsbild

Problematisch ist bereits das äußere Erscheinungsbild des Dokumentes. Denn die in sich geschlossen formulierte Frage verweist zwar über das Wort „folgende“ auf die Auflistung der sieben verkehrspolitischen Ziele, wird aber visuell durch den „Begründungsblock“ von eben dieser getrennt. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die Ziffern 1- 7 eher der Begründung als der Fragestellung zuzurechnen sind. Dies führt jedoch dazu, dass die Bestimmtheit der formulierten Frage „Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?“ sich erst aus der Begründung selbst ergibt, was – wie nachfolgend dargestellt – unzulässig ist.

bb) Isolierte Betrachtung der Frage

Die Frage „Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?“ ist isoliert betrachtet mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbar. Sie ist jedoch offensichtlich zu unbestimmt. Dieser Frage allein ist nicht zu entnehmen, welche konkreten sieben verkehrspolitischen Ziele durch die Stadt Bochum in den nächsten neun Jahren umgesetzt werden sollen. Die Ziele wären somit beliebig ersetz- und austauschbar, was dem Bestimmtheitserfordernis nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW nicht gerecht wird.

Über das Wort „folgenden“ wird zwar auf eine nachstehende Aufzählung der verkehrspolitischen Ziele hingewiesen, diese sind aber aufgrund des Satzbaus nicht Teil der Frage. Auch die genannte bildtextlich Darstellung (Kasten mit Begründung zwischen Frage und Zielen) spricht nicht für eine zusammenhängende Frage. Frage und verkehrspolitische Ziele haben auch eine andere Schriftgröße und z.T. andere Schriftfarbe. Zudem ist einzig die

syntaktische Frage im Fettdruck dargestellt und somit besonders hervorgehoben. Schließlich endet die Darstellung der verkehrspolitischen Ziele auch nicht mit einem Fragezeichen.

Die Darstellung spricht eindeutig dafür, dass die eigentliche Frage lautet "Soll die Stadt Bochum die folgenden sieben verkehrspolitischen Ziele in den nächsten neun Jahren umsetzen?". Die Darstellung der sieben Ziele soll dann die Fragestellung näher erläutern. Sie sind aber selbst nicht Teil der Fragestellung. Umgekehrt sind die sieben Ziele aber auch farblich und vom Schriftbild deutlich von der Begründung getrennt. Der Begründung können sie somit auch nicht eindeutig zugeordnet werden.

Sieht man die Auflistung der sieben verkehrspolitischen Ziele als Teil der Begründung, können sie nicht zur hinreichenden Bestimmtheit der Frage herangezogen werden. Denn wie das OVG Münster in seiner Entscheidung zur Bestimmtheit der Fragestellung eindeutig festgestellt hat, kann die zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führende Mehrdeutigkeit – d. h. Unbestimmtheit - der Fragestellung nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.06.2013 - 15 B 697/13, KommJur 2014, 60.

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass die gesamte textliche, syntaktische und visuelle Darstellung die Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und im Ergebnis auch die Bestimmtheit der Fragestellung beeinträchtigt. Es ist unklar, ob die sieben Ziele Teil der Fragestellung oder Teil der Begründung sind.

cc) Fragestellung mit Einbeziehung der Ziffern 1 – 7

Wie die nachfolgend formulierten Einzelfragen verdeutlichen, wird die Bestimmtheit der Fragestellung auch nicht in jedem Fall dadurch gewährleistet, dass man die Überschriften der einzelnen verkehrspolitischen Ziele in die Frage einsetzt.

1. *Soll die Stadt Bochum ein durchgängiges Netz für den Alltagsverkehr in den nächsten neun Jahren ausbauen?*
2. *Soll die Stadt Bochum die Anforderungen an die Gestaltung der Radinfrastruktur in den nächsten neun Jahren umsetzen?*
3. *Soll die Stadt Bochum Sicherheit zuerst in den nächsten neun Jahren umsetzen?*
4. *Soll die Stadt Bochum in den nächsten neun Jahren die Kreuzungen sicher umbauen?*
5. *Soll die Stadt Bochum in den nächsten neun Jahren Radschulwegpläne für die Schulen umsetzen?*
6. *Soll die Stadt Bochum in den nächsten neun Jahren sichere Fahrradstellplätze ausbauen?*
7. *Soll die Stadt Bochum in den nächsten neun Jahren die Mobilitätswende konsequent und transparent fördern?*

Gerade mit Blick auf die Ziffer 3 “Sicherheit zuerst” ist von einer fehlenden hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung und somit vom Bürgerbegehren insgesamt auszugehen. Auch die Ausführungen zu den Überschriften müssten daher zwingend als Teil der Frage erachtet werden. Andernfalls fehlt es an der hinreichenden Bestimmtheit.

dd) Komplexität der Frage

Auch sofern man die Ziffern 1 – 7 in Gänze, d. h. samt den aufgeführten Konkretisierungen mit in die Frage einbezieht und es sich somit um eine ausführliche Frage mit sieben Teilaspekten handelt, verbleiben erhebliche Zweifel, ob eine solch komplexe und vielschichtige Frage einem Bürgerbegehren überhaupt noch zugänglich ist.

Die Frage könnte gerade nicht auf den ersten Blick erfasst werden. Vielmehr müssen die Bürger drei Spalten Text und 614 Wörter lesen und erfassen, bevor sie sich hinsichtlich der Unterstützung positionieren können. Es ist unrealistisch, dass die meisten Bürger vor der Leistung ihrer Unterschrift diese Fragestellung in ihrer Gesamtheit erfasst haben. Zwar obliegt es nicht dem Bürgerbegehren sicherzustellen, dass jeder Bürger sich ausreichend mit

dem Gegenstand befasst hat, bevor er eine Unterschrift leistet. Es muss aber sichergestellt werden, dass zumindest die Fragestellung unproblematisch erfasst werden kann.

Die Bürger müssen wissen, über welchen konkreten Gegenstand die Durchführung eines Bürgerbegehrens verlangt wird. Die Fragestellung muss ein Mindestmaß an Konkretheit aufweisen, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Hierbei kommt dem Bestimmtheitsgrundsatz eine wichtige Bedeutung auch insoweit zu, als es darum geht, unzulässige Themen rechtzeitig zu identifizieren. Mehrdeutige, unpräzise und zu Missverständnissen Anlass bietende Fragestellungen sind danach wegen Unbestimmtheit unzulässig. Hiermit wird verhindert, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der konkret mit ihm verfolgten Zielsetzung Unterstützung findet.

OVG Münster, Beschluss vom 21.6.2013 – 15 B 697/1, KommJur 2014, 60; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 19.

Genau dies droht aber vorliegend. Aufgrund der Komplexität der Fragestellung ist es naheliegend, dass Bürger das Begehren unterstützen, um den Radverkehr zu stärken. Sie setzen sich nicht aber mit den jeweiligen – zum Teil sehr konkreten – Zielen im Einzelnen auseinander. Es ist naheliegend, dass die Bürger ihre grundsätzliche Unterstützung des Radverkehrs zum Ausdruck bringen wollen, sich aber nicht mit der konkret in der Fragestellung enthaltenen Umgestaltung des Straßennetzes beschäftigt haben.

ee) Einheitlicher Gegenstand/ Koppelungsverbot

Problematisch ist die Verbindung mehrerer Einzelfragen in einem Bürgerbegehren. So ist grundsätzlich von einem „Koppelungsverbot“ in Bezug auf unterschiedliche Themenstellungen auszugehen.

BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 20.

Zulässig dürfte eine Verbindung lediglich dort sein, wo mehrere inhaltlich zusammenhängende Anliegen in einer Fragestellung zusammengeführt werden.

*vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 - 10 ME 204/08, BeckRS 2008, 38675;
BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 20.*

Vorliegend besteht ohne Zweifel ein deutlicher thematischer Zusammenhang zwischen den einzelnen Zielen. Dennoch bestehen in den einzelnen Maßnahmen erhebliche Unterschiede. Denn die Maßnahmen haben unterschiedlich starke Auswirkungen auf andere Bereiche. So dürfte sich die konsequente Reinigung von Radwegen (Ziffer 3), die Erstellung von Radschulwegen (Ziffer 5) oder eine aktive Öffentlichkeitsarbeit der Stadt (Ziffer 7) wenig auf andere Bereiche auswirken. Demgegenüber wirken sich der Ausbau der Radwege (Ziffer 1), die Anforderungen an die Radinfrastruktur (Ziffer 2) und die Umgestaltung von Kreuzungen (Ziffer 3) auch auf die Verkehrsführung und den Straßenraum für Kraftfahrzeuge aus. Es ist unklar, ob diese - für einige Bürger sicherlich auch als schmerzlich empfundenen - Einschnitte zugunsten des Radverkehrs ohne weiteres erfasst werden können. Dies ist problematisch, da die komplexe und umfangreiche Fragestellung die Gefahr birgt, dass Bürger meinen, dass es nur im Allgemeinen um die Förderung des Radverkehrs geht. Zudem mischen sich sehr konkrete Forderungen mit allgemeineren Programmsätzen. Und Maßnahmen mit wenigen Wechselwirkungen mit solchen mit sehr vielen.

Durch die Verbindung mehrerer Fragen in einem Bürgerbegehren wird zudem regelmäßig ein unauflöslicher Konnex zwischen den einzelnen Anliegen geschaffen, der bei Teilunzulässigkeit einer geltungserhaltenden Streichung einzelner Fragen entgegensteht. Denn die Unterstützung der Bürgerschaft, wie sie in der Unterzeichnung der Unterschriftenlisten Ausdruck gefunden hat, bezieht sich ausschließlich auf die spezifische Verknüpfung der Sachbegehren; aus ihr kann nicht reduzierend geschlossen werden, die Unterstützung gelte auch den einzelnen Sachbegehren isoliert. Auch eine nachträgliche Streichung einzelner Fragen kann insoweit nicht in Betracht kommen.

OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 - 10 ME 204/08, BeckRS 2008, BeckRS 2008, 38675; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 20.

Die Verknüpfung mehrerer Anliegen in einer Fragestellung hat daher im Regelfall zur Folge, dass die Unzulässigkeit eines Anliegens zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt führt

vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 - 10 ME 204/08, BeckRS 2008, BeckRS 2008, 38675.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass der unzulässige Teil des Begehrens den für sich genommen zulässigen Teil „infiziert“

vgl. OVG Koblenz, Beschluss vom 15. 12. 1998 - 7 A 12091–98, NVwZ-RR 1999, 598; krit. insoweit aber Oebbecke VERW 2004, 105 (118).

Das steht wiederum im Widerspruch zu dem Textblock am Ende. Demnach wird der Eindruck erweckt, dass einzelne Teile weiter unterstützt werden können, auch wenn andere unzulässig sind. Dies spricht ebenfalls gegen eine hinreichende Bestimmtheit und Klarheit der Fragestellung.

Die Verbindung mehrerer Einzelfragen kann im Einzelfall zudem zu „verschachtelten“ Fragestellungen führen, die aus Perspektive des Bestimmtheitsgebots problematisch sind.

Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2008 - 15 A 2027/08, BeckRS 2008, 40610; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 1.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 20.1-20.2.

Auch hier sind derart viele und unterschiedliche Aspekte Gegenstand des Bürgerbegehrens, dass es an einer ausreichenden Bestimmtheit fehlt.

d) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist die Frage unzulässig, weil sie nicht hinreichend bestimmt bzw. aufgrund ihrer Komplexität irreführend ist. Es ist unklar, ob die sieben verkehrspolitischen Ziele Teil der Fragestellung oder Teil der Begründung sind. Sollten sie nicht Teil der Fragestellung

sein, ist die Fragestellung mangels Darstellung der Ziele zu unbestimmt. Sollten die sieben verkehrspolitischen Ziele Teil der Fragestellung sein, ist sie zu komplex und verstößt gegen das Koppelungsverbot.

e) Keine eigene Sachentscheidung

Schließlich zielt das Bürgerbegehren in Teilen auch nicht auf eine eigene Sachentscheidung ab. Damit genügt es nicht den Anforderungen des § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW.

Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW können die Bürger beantragen, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden. Das bedeutet, dass die Fragestellung auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein muss. Die Frage ist bei einem zulässigen Bürgerbegehren Grundlage für einen Bürgerentscheid. Im Erfolgsfall steht die Entscheidung dem Ratsbeschluss gleich. Dies schließt für das Bürgerbegehren eine Fragestellung aus, die sich nicht auf eine bestimmte Entscheidung, sondern auf eine lediglich resolutionsartige Unterstützung eines bestimmten Anliegens richtet.

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 13.06.2017 – 15 A 1561 –, juris Rn. 80; VG Köln, Urteil vom 10.06.2015 – 4 K 5765/14 –, juris Rn. 70.

Was beispielsweise aber letztlich Folge eines auf dem (Teil-)Bürgerbegehren “3. Sicherheit zuerst” fußenden Bürgerentscheids wäre, ist völlig offen. Das Bürgerbegehren liefere hier (lediglich) darauf hinaus, dem Rat Vorgaben über eine von ihm noch abschließend zu treffende Entscheidung zur Methodik der Gefahrenstellenanalyse, deren Auswertung und nachfolgende Behebung, zu machen. Ähnlich verhält es sich mit den Formulierungen aus Ziffer 2 “Radfahrende werden bestmöglich vor dem Kfz-Verkehr geschützt”, aus Ziffer 4 “Umbaupriorität haben Stellen mit besonderem Gefährdungspotenzial.” oder ebenfalls aus Ziffer 4 “die Abbiegegeschwindigkeit der Kfz wird verringert”.

Allein aufgrund dieser Formulierungen aber unterscheidet sich die Fragestellung des Bürgerbegehrens wesentlich von derjenigen eines aus dem Blickwinkel von § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW zulässigen Bürgerbegehrens, das etwa konkrete Gefahrenstellen und deren Behebung oder konkrete Schutzmaßnahmen der Radfahrenden benennt und der Gemeinde zur Entscheidung stellt.

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 13.06.2017 – 15 A 1561 –, juris Rn. 90.

Das Bürgerbegehren müsste daher exakt darlegen, welche Möglichkeiten der Stadt konkret zur Verfügung stehen, um beispielsweise den bestmöglichen Schutz der Radfahrenden vor dem Kfz-Verkehr zu gewährleisten. Sollte dies – wie vorliegend der Fall – nicht gegeben sein, müssten alle potentiell in Betracht kommenden Sicherungs- und Risikominimierungsmaßnahmen erst im Nachgang zum erfolgreichen Bürgerbegehren durch die Verwaltung konkret auf ihre Effektivität hin geprüft und in einem nächsten Schritt ggf. durch den Rat beschlossen und umgesetzt werden, um so den geforderten “bestmöglichen” Schutz zu gewährleisten.

Das vorliegende Bürgerbegehren trifft somit in Teilaspekten nicht die abschließende Entscheidung über eine Angelegenheit der Gemeinde anstelle des Rats im Sinne einer konkreten Sachentscheidung. Vielmehr sollen dem Rat generalisierende Vorgaben gemacht werden, wie er eine noch selbst abzuschließende Entscheidung zu treffen hat. Ein solches Bürgerbegehren ist nicht zulässig.

f) Begründung

Die Begründung dient der Aufklärung der Unterzeichnenden über den konkreten Sachverhalt und vermittelt die Argumente der Initiatoren des Bürgerbegehrens. Sie muss daher umfassend, d. h. vollständig sein und eine korrekte Wiedergabe und Darstellung der entscheidungserheblichen Tatsachen beinhalten. Eine in wesentlichen Punkten falsche, irreführende oder unvollständige Begründung führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, wobei es hierbei nicht auf eine Täuschungsabsicht der Initiatoren ankommt.

Bezieht man sich vorliegend nur auf den farblich abgesetzten “Begründungspassus” so erfüllt dieser zwar den Grundsatz der Kongruenz von Fragestellung und Begründung, jedoch nicht das essentielle Kriterium der umfassenden und vollständigen Tatsachendarstellung.

Denn die Begründung vermag die ihr zukommende Aufklärungsfunktion nur zu erfüllen, wenn die entscheidungserheblichen Tatsachen richtig wiedergegeben werden. Hieraus

folgt das Gebot, dass die Begründung nicht nur vorhanden, sondern die darin dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, auch zutreffend wiedergegeben sein müssen (OVG Münster, Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04, NVwZ-RR 2004, 519; zuletzt auch OVG Münster, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2927/18, BeckRS 2020, 27713, Rn. 74). Gerade hieran mangelt es bei der vorliegenden Begründung, da diese nicht die mit den geforderten Maßnahmen einhergehende Wechselwirkung für den Kfz-Verkehr berücksichtigt. Die Begründung gibt ausschließlich die positiven Effekte einer fahrradfreundlichen Infrastruktur wieder und suggeriert auch vor dem Hintergrund der Komplexität der Fragestellung eine völlige problem- und konfliktfreie Umsetzbarkeit im öffentlichen Verkehrsraum. Es wird nicht hinreichend deutlich, dass aufgrund der vorherrschenden räumlichen Knappheit im innerstädtischen Verkehrsraum bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen auch mit Einschränkungen beispielsweise im Liefer- und Personenverkehr zu rechnen ist. Denn der geforderte Ausbau der Radwegestrecken führt zwangsläufig auch zu einer Verminderung der durch Kfz und LKW genutzten Verkehrsfläche. Auch vermeintlich negative Begleiterscheinungen müssen aber in einer Begründung zumindest erwähnt sein, damit diese für eine „informierte Entscheidung über die Frage des Bürgerbegehrens“ ausreichend, mithin nicht irreführend ist. Eine in wesentlichen Punkten falsche, irreführende oder unvollständige Begründung führt damit zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 18. Ed. 01.12.2021, GO NRW § 26 Rn. 22.

Der Auflistung der sieben angestrebten verkehrspolitischen Ziele und nach Nennung der drei Vertretungsberechtigten folgt unmittelbar vor der Unterschriftenliste ein farblich abgesetzter Passus. Auch wenn dieser Teil rein optisch weder der Begründung noch der Fragestellung eindeutig zuzuordnen ist, so ist er dennoch Teil des Dokuments und somit zumindest als begründender Bestandteil des Bürgerbegehrens zu werten. Dort heißt es wörtlich:

*„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.**“*

(Hervorhebung erfolgte durch den Unterzeichner)

Die hier zum Ausdruck kommende geltungserhaltende Reduktion auf einen noch nicht bestimmbaren zulässigen Teil eines Bürgerbegehrens ist unzulässig und führt die Unterzeichner in die Irre. Denn gerade mit Blick auf die Komplexität der Frage und die Anzahl der angestrebten verkehrspolitischen Ziele ist es für die Unterzeichner nicht mehr nachvollziehbar, für was sie im Falle einer teilweisen Unzulässigkeit tatsächlich abgestimmt haben. Außerdem beinhaltet die Ziffer 5 Querverweise zu den Ziffern 2 und 4, was bei der Unzulässigkeit einer der Ziffern auf die Bezug genommen wird, die Unzulässigkeit der bezugnehmenden Ziffer nach sich zieht. Gerade das Risiko, dass Teile eines solch komplexen Bürgerbegehrens respektive einer solch umfassenden und komplexen Fragestellung unzulässig sein könnten, liegt in der Verknüpfung mehrerer Anliegen in einer Fragestellung begründet. Diesem Risiko kann aber nicht durch eine geltungserhaltende Reduktion auf ein „zulässiges Rest-Bürgerbegehren“ begegnet werden. Denn die Unzulässigkeit eines der Anliegen führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt. Eine nachträgliche Erforschung des „wahren“ Willens der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens verbietet sich. Die lediglich teilweise Aufrechterhaltung eines originären und demokratischen Votums der Bürgerschaft und die damit verbundene Ersetzung der Entscheidung durch den Rat durch die Annahme eines hypothetischen Willens, der sich auf die Gültigkeit allein eines Teils der getroffenen Entscheidung richtet, ist schon mit der notwendigen Berechenbarkeit demokratischer Entscheidungsprozesse, das Vertrauen in den unverfälschten Bestand ihrer Ergebnisse sowie dem daraus resultierenden besonderen Bedürfnis nach Rechtssicherheit und -klarheit nicht vereinbar.

*Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.8.2008 – 10 ME 280/08, BeckRS 2008, 38675;
VG Münster, Beschluss vom 02.03. 1998 - 1 L 98/98, BeckRS 2008, 35117.*

Überträgt man diesen Rechtsgedanken auf die Leistung der Unterschrift als solche, so kommt man auch hier zu dem Ergebnis, dass wenn einer der Unterzeichnenden gerade aufgrund eines verkehrspolitischen Zieles seine Unterschrift geleistet haben sollte, dieser Teil sich dann aber aufgrund seiner Unzulässigkeit im späteren Bürgerentscheid nicht mehr wiederfinden würde, die Unterzeichnenden nicht mehr nachvollziehen könnten für was sie konkret abgestimmt haben. Eine geltungserhaltende Reduktion würde somit den ursprünglichen Bürgerwillen verfälschen, welcher durch die geleistete Unterschrift dokumentiert werden soll und ist daher unzulässig.

Folglich werden die Unterzeichnenden dahingehend falsch informiert und somit in die Irre geführt, dass selbst bei Unzulässigkeit wesentlicher Teile des Bürgerbegehrens dieses hinsichtlich der verbleibenden „zulässigen“ Teile Bestand haben würde, folglich zur Umsetzung in Form eines Bürgerentscheides mit verändertem Inhalt gebracht würde.

g) Frist

Da es sich vorliegend um ein initiierendes Bürgerbegehren handelt, ist die Einreichung nicht an eine Frist gebunden.

III. Zusammenfassung und Fazit

Das “Bürger*innenbegehren RadEntscheid Bochum” ist in seiner Gesamtheit unzulässig.

Es bestehen bereits Zweifel, ob die vorliegende Sachmaterie, welche auch Straßen umfasst, die nicht ausschließlich in der Baulast der Stadt Bochum stehen, überhaupt einen zulässigen Entscheidungsgegenstand eines Bürgerbegehrens darstellen kann. Zwar dürfte es sich bei den meisten Straßen um solche in der Baulast der Stadt Bochum stehende handeln,

wodurch diesbezüglich auch keine falschen Vorstellungen bei den Unterzeichnern erweckt werden. Jedoch umfasst die Forderung alle Straßen, Kreuzungen und Einmündungen und somit auch jene, die eben nicht in der Baulast der Stadt Bochum stehen, was an der alleinigen Zuständigkeit der Stadt zumindest zweifeln lässt.

Insbesondere scheidet die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens an der nicht vorhandenen Bestimmtheit der Fragestellung insgesamt und an der irreführenden, da unvollständigen Begründung. Im Ergebnis ist die Frage unzulässig, weil sie nicht hinreichend bestimmt bzw. aufgrund ihrer Komplexität irreführend ist. Es ist unklar, ob die sieben verkehrspolitischen Ziele Teil der Fragestellung oder Teil der Begründung sind. Sollten sie nicht Teil der Fragestellung sein, ist die Fragestellung mangels Darstellung der Ziele zu unbestimmt. Sollten die sieben verkehrspolitischen Ziele Teil der Fragestellung sein, ist sie zu komplex und verstößt gegen das Koppelungsverbot.

Des Weiteren wird den Unterzeichnenden auch die Möglichkeit einer geltungserhaltenden Reduktion bei teilweiser Unzulässigkeit suggeriert, welche allerdings durch obergerichtliche Rechtsprechung bereits für unzulässig erklärt wurde. Sofern man dies als Teil der Fragestellung erachtet, ist dies bereits irreführend. Ebenso verhält es sich, wenn man diese Passage des Bürgerbegehrens der Begründung zuordnet.

Auch wenn in Nordrhein-Westfalen in den zurückliegenden Jahren ähnliche "Radentscheide" durch den jeweiligen Rat für zulässig erachtet respektive zur Umsetzung gebracht wurden, so ist dies vordringlich eher auf eine politische Konsensmeinung als auf eine juristisch alternativlose - d. h. zwingende - Zulässigkeitsentscheidung zurückzuführen.