

Ersteinschätzung Bürgerbegehren "Radentscheid Essen II"

1. Auftrag

Das Bürgerbegehren "Radentscheid Essen" hat die Durchführungen eines Bürgerbegehrens angezeigt, die notwendige Kostenschätzung der Verwaltung beantragt und erhalten und angekündigt bis zum 20.07.2026 Unterschriften zu sammeln.

Die Initiative bittet darum, vorab eine Ersteinschätzung zur Zulässigkeit des Begehrens vorzunehmen.

2. Wortlaut des Bürgerbegehrens

Das Begehren hat folgende Frage zum Inhalt:

"Sind Sie dafür, dass der Ratsbeschluss vom 25.03.2026 zu den verkehrspolitischen Leitlinien (Vorlagen-Nr. 040/2026/CDU SPD) aufgehoben wird?"

Der Wortlaut der Unterschriftenliste ist öffentlich bekannt und kann unter https://radentscheid-essen.de/wp-content/uploads/2026/06/Unterschriftenliste_Radentscheid_Essen_2.0.pdf online abgerufen werden.

3. Einschätzung

Die Änderungen, die die Vorschrift des § 26 GO NRW seit ihrer Einfügung in die Gemeindeordnung 1994 genommen hat, lassen erkennen, dass der gesetzgeberische Wille darauf abzielt, der bürgerschaftlichen Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeit keine allzu hohen bürokratischen Hürden entgegen zu stellen. So wurde § 26 Abs. 2 GO NRW bereits vor 20 Jahren dahingehend ergänzt, dass die Verwaltung in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich sein muss. Damit werden § 25 VwVfG NRW und § 22 GO NRW noch einmal im Bereich der Bürgerbegehren konkretisiert und verstärkt.

Der Intention des Gesetzgebers folgend ist es angezeigt, eine gegenüber dem Bürgerbegehren wohlwollende Position einzunehmen und - sofern möglich - durch eine praxisorientierte Auslegung einzelner Textpassagen im Sinne des Begehrens Bedenken, die einer Bejahung der Zulässigkeit entgegenstehen könnten, zu überwinden.

Wie jede Erklärung ist auch ein Bürgerbegehrenstext auslegungsfähig.

vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 19.02.2008, Az. 15 A 2961/07, Rn. 35, juris.

Der Antrag muss eine zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten (§ 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW). Die Fragestellung darf gemäß § 26 Abs. 7 S. 1 GO NRW nur mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden. Die Frage muss aus der Sicht einer verständigen Bürgerin / eines verständigen Bürgers aus sich heraus verständlich sein. Gerade mit Blick auf die Funktion der Frage für einen etwaigen späteren Bürgerentscheid, der einen Ratsbeschluss ersetzt, muss die Frage selbst aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit so eindeutig formuliert sein, dass sie auch bei isolierter Betrachtung keinen Zweifel an ihrem Inhalt aufkommen lässt.

vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land NRW, Beschluss v. 15.05.2014, Az. 15 B 499/14, Rn. 18, juris.

Ein Bürgerbegehren muss sich demnach auf eine konkrete, durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung richten. Danach kann bei einem Bürgerbegehren über die gestellte Frage nur mit "Ja" oder "Nein" abgestimmt werden.

vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land NRW, Beschluss v. 21.06.2013, Az. 15 B 697/13, Rn. 4, juris.

Öffentlich ist die Frage aufgeworfen worden, ob das Bürgerbegehren zum einen zulässig und die Fragestellung des Bürgerbegehrens hinreichend bestimmt ist (§ 26 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GO NRW).

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens muss auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein, da die Fragestellung im Erfolgsfall Grundlage für einen entsprechenden Bürgerentscheid ist, der eine abschließende Entscheidung der Bürgerschaft über eine bestimmte Sachfrage trifft und im Erfolgsfall in seiner Wirkung einem entsprechenden Ratsbeschluss gleichsteht. Aus der Fragestellung muss deutlich werden, was die Folge eines entsprechenden Ratsbeschlusses oder eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre; **es muss klar sein, was im Erfolgsfall durch wen zu veranlassen wäre.** Der Gegenstand der Entscheidung muss sich aber stets unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Denn dieser ist Grundlage sowohl der Entscheidung des

einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren als auch der des Rates über die Feststellung der Zulässigkeit des Begehrens oder eine diesem entsprechende eigene Entscheidung sowie eines Bürgerentscheids.

vgl. bereits Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 23.04.2002, Az. 15 A 5594/00, DÖV 2002, S. 961 f.; Verwaltungsgericht Arnsberg, Urteil v. 13.02.2004, Az. 12 K 1504/03, Rn. 27 - 29, juris; u.a.

Dem Bürgerbegehren darf nicht entgegengehalten werden, dass es unzulässigerweise dem Rat Vorgaben mache statt eine Entscheidung zu treffen. Vielmehr müssen die Bürger:innen die eigentlich vom Rat zu treffende, abschließende Entscheidung an dessen Stelle selbst treffen.

vgl. bereits Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 06.12.2007, Az. 15 B 1744/07, DVBl. 2008, 120 (122); Urteil v. 09.12.1997, Az. 15 A 974/97, NWVBl. 1998, 273 (274 f.).

Das hier in Rede stehende Bürgerbegehren hat nach Worlaut und Selbstverständnis keine Vorgaben zum Gegenstand.

Das Bürgerbegehren will abschließend entscheiden, dass das bestehende Konzept (in Folge des ersten Radentscheids) beibehalten bleibt. Die kassierende Fragestellung ist unmissverständlich ausschließlich auf den **Erhalt der bisherigen Beschlusslage** gerichtet. Es wird kein neues Regelungskonzept geschaffen, auch werden keine alternativen Sachentscheidungen hinzugefügt. Das Begehren beschränkt sich darauf, die im Rat beschlossene Abänderung des Radentscheides rückgängig zu machen.

Damit ist es hinreichend bestimmt, entscheidend und abschließend.

Das Konzept des ersten Radentscheides und seine Umsetzung bedürfen im Bürgerbegehren keiner Erklärung und Darstellung, da es sich hierbei um eine vom Rat getroffene bindende Entscheidung handelt, die nicht zur Disposition gestellt wird. Es soll lediglich der aktuelle Änderungsbeschluss aufgehoben werden.

Insofern erinnert das Bürgerbegehren bildlich gesprochen daran, ob der Neubau eines Rathauses verhindert werden soll. Auch ein solches kassatorisches Begehren ist zulässig und nicht verpflichtet darzustellen, welche Konsequenzen sich aus dem Beibehalt bisheriger Räume ergeben würden.

Nichts anderes gilt für den Radentscheid. Verhindert das Bürgerbegehren lediglich die Änderung eines bisher beschlossenen, in der Umsetzung befindlichen und öffentlich hinreichend bekannten

Konzeptes, muss lediglich umissverständlich zum Ausdruck gebracht werden, welche Änderung aufgehoben (kassiert) werden soll.

Der hier vorliegende Radentscheid ist kein unzulässiges Begehren im Sinne der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen (Urteil v. 15.03.2024, Az. 15 K 1844/22, nrwe.de).

Weder werden - wie in der genannten Entscheidung kritisiert - unzulässig nicht miteinander sachverwandte Themen "gekoppelt", noch verstößt das Begehren gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und der Einheitlichkeit der Fragestellung. Die aufzuhebenden verkehrspolitischen Leitlinien sind bereits von Rat und Verwaltung und ebenso in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zu einer Gesamtmaterie verbunden worden. Die Aufhebung des Änderungsbeschlusses bedarf keiner weiteren Interpretation, die Aufhebung ist bestimmt und die Fragestellung einheitlich.

Damit bestehen an der Zulässigkeit des Begehrens keine Zweifel.

Nichtzuletzt ist auch ausreichendes Indiz für die Bestimmtheit der Fragestellung, dass es der Verwaltung unproblematisch möglich war die gesetzlich erforderliche Kostenschätzung zu erstellen.

Da nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschlüsse v. 22.02.2019, Az. 2 BvR 2203/18 und 21.12.2021, Az. 2 BvR 1844/20) dem Bürgerbegehren bereits jetzt die Rolle eines temporären kommunalen Organs der Stadt Essen zukommt, ist die Gemeinde bereits jetzt verpflichtet Rücksicht auf die laufende Unterschriftensammlung zu nehmen. Die Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 6 S. 7 GO NRW) hat insofern eine Vorwirkung, da sich Rat und Oberbürgermeister dem Bürgerbegehren gegenüber "organtreu" verhalten müssen.

Düsseldorf, den 01.07.2026



Robert Hotstegs
Rechtsanwalt

Transparenzhinweis: Der Gutachter ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Hotstegs Rechtsanwaltsgesellschaft, Düsseldorf. Die Kanzlei berät seit 1994 auf dem Gebiet der Bürgerbegehren. Er ist Mitglied im Landesvorstand von Mehr Demokratie e.V. - Landesverband NRW (2008 bis 2014, seit 2022).