

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Magistrat der Offenbach  
Herrn Oberbürgermeister Dr. Felix Schwenke  
Berliner Str. 100  
63065 Offenbach am Main

## Zulässigkeit Bürgerbegehren Radentscheid Offenbach

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Dr. Schwenke  
sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden haben wir die rechtliche Zulässigkeit des  
"Bürgerbegehren Radentscheid Offenbach" geprüft. Nach unserer  
Ansicht sind die Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens nach §  
8b Hessische Gemeindeordnung (HGO) nicht vollständig erfüllt,  
das Bürgerbegehren ist somit unzulässig.

Aufgrund der stark beschränkten formellen  
Überprüfungsmöglichkeiten eines Bürgerentscheids muss eine  
Kontrolle der rechtlichen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens  
zwingend stattfinden. Es müssen sowohl formelle als auch  
materielle Voraussetzungen eingehalten werden.

Ihre Nachricht vom:  
07.01.2022

Ihr Zeichen:  
A 142/20

Unser Zeichen:  
Gi/Ma

Durchwahl:  
0611/1702-11

E-Mail:  
schmidt@hess-staedtetag.de

Datum:  
07.02.2022

Verband der kreisfreien und  
kreisangehörigen Städte im  
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de  
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
BIC: NASSDE55  
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

## **Formelle Voraussetzungen**

Das Bürgerbegehren ist zulässig, wenn alle formellen Voraussetzungen kumulativ vorliegen, welche insbesondere aus Form, Frist und Verfahren bestehen.

Gemäß § 8b Abs. 3 HGO ist das Bürgerbegehren schriftlich bei der Gemeindevertretung einzureichen. Förmlich muss das Begehren weiterhin die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten sowie bis zu drei Vertrauenspersonen bezeichnen, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber der Gemeindevertretung ermächtigt sind. Die Vertrauenspersonen müssen dabei Bürger aus Offenbach sein. An den hier aufgezeigten förmlichen Erfordernissen mangelt es unserer Kenntnis nach nicht, die Frage der inhaltlichen Begründetheit bleibt hiervon unberührt.

Die Mindestanzahl der notwendigen Unterzeichner beträgt in der Stadt Offenbach ca. 2000 wahlberechtigte Einwohner. Wichtig ist bei Eintragung in die Unterschriftenliste, dass neben Vor- und Nachnamen auch Adresse und Geburtsdatum der Unterzeichner anzugeben sind, damit Doppelunterschriften vermieden werden und eine Prüfung der Bürgereigenschaft und Wahlberechtigung ermöglicht wird.

An die beigefügte Begründung des Bürgerbegehrens sind nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen, laut VG Darmstadt (Beschluss vom 11.12.2021, Az: 3 L 1691/12.DA) muss aber dem Bürger bewusst sein, über was er abstimmt, daher darf die Begründung nicht evident inhaltlich falsch, unvollständig oder irreführend sein. Für offensichtliche Falschbehauptungen, die bereits die formelle Voraussetzung ausschließen könnten, bestehen hier keine Anzeichen.

Eine Frist muss nur bei Bürgerbegehren, welche sich gegen einen Ratsbeschluss richten, eingehalten werden, § 8 Abs. 3 HGO. Da es sich um kein kassatorisches Bürgerbegehren handelt, besteht keine unmittelbare Verpflichtung der Stadtverordnetenversammlung, in einer festgelegten Frist über das Bürgerbegehren zu entscheiden.

Letztendlich darf innerhalb der letzten drei Jahre darf kein Bürgerentscheid über dieselbe Angelegenheit durchgeführt worden sein, § 8 Abs. 4 HGO. Ein Radentscheid wurde in Offenbach im Gegensatz zu anderen Städten in Hessen noch nicht durchgeführt, somit ist auch diese Voraussetzung erfüllt.

Gegen das Vorliegen der formellen Voraussetzungen bestehen demnach hier keine Bedenken.

## **Materielle Voraussetzungen**

Der Antrag, welcher die Grundlage des Bürgerbegehrens darstellt, muss hinreichend eindeutig formuliert sein, so dass ein übereinstimmender Wille der Unterzeichner erkennbar für den Empfänger wird. Das bedeutet, dass die durch den Bürgerentscheid zu entscheidende Frage so gestellt sein muss, dass sie mit einem "Ja" oder "Nein" vom Bürger als Adressat beantwortet werden kann (*Schneider/Dreßler/Rauber/Risch*, Erl. § 8b HGO, Rn. 3). Die Frage des Bürgerbegehrens an sich ("Soll die Stadt Offenbach folgende 6 Ziele zur Förderung des Radverkehrs in den nächsten 5 Jahren umsetzen?") erfüllt grundsätzlich diese Kriterien.

Es wird auf die sodann aufgeführten Ziele Bezug genommen und ein zeitlicher Rahmen genannt. Eine möglichst konkrete Darstellung der Ziele des Bürgerbegehrens ist notwendig, um eine ausreichende Willensbildung des Bürgers zu gewährleisten. Hieran könnte es mangeln, da beispielsweise die Ausführungen zu Klimaneutralität und Verkehrswende zu knapp gefasst sind. Es ist aber aufgrund der Voranstellung der Ziele sowie der kurzen Aufzählung in den einzelnen Punkten klar ersichtlich, dass der Hintergrund des Bürgerbegehrens eine bessere Radanbindung und dadurch Klimaschutz und Verkehrsverbesserung ist. Daher kann trotz der im Einzelnen unkonkret formulierten Ziele im vorliegenden Fall von einer ausreichend konkreten Fragestellung im Gesamtbild ausgegangen werden.

Im vorliegenden Fall ist zwischen sog. straßenbaulichen und straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen zu differenzieren. Hauptsächlich fordert der Radentscheid Offenbach straßenbauliche Maßnahmen für Radfahrer. Jedoch wird in Punkt Nr. 2 gefordert "5 km Nebenstraßen [...] jährlich als Fahrradstraßen ausgebaut bzw. mit Radwegen" zu versehen und in Punkt 4 die Planung von Fahrradbrücken. Dies ist ebenfalls durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen möglich. Soweit straßenbauliche Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich von kommunalen Behörden stehen, handelt es sich um Weisungsaufgaben, die einem Bürgerbegehren nach § 8b Abs. 2 HGO grundsätzlich nicht zugänglich sind (vgl. *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 181).

Wenn es sich um die Planung ausschließlich kommunaler Straßen handelt, ist der Magistrat nicht allein zuständig. Zumindest bei bedeutenden Vorhaben ist auch von der Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung auszugehen. Bezogen auf die Umsetzung der geforderten Radwege an Hauptverkehrsstraßen gehen wir - gemäß der uns vorliegenden Informationen - jedoch davon aus, dass im Wesentlichen Verkehrswege betroffen sind, die

nicht in ausschließlich kommunaler Zuständigkeit liegen, was insbesondere auch für die geforderten Brücken Isenburger Schloss – Fechenheim und Rumpenheim – Maintal gelten würde. Zwar sind Auftragsangelegenheiten nicht explizit in § 8b Abs. 2 HGO genannt. Jedoch handelt es sich bei Auftragsangelegenheiten dogmatisch schon gar nicht um eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde. Eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde setzt voraus, dass die Gemeindevertretung zuständig ist. Dies ergibt sich auch daraus, dass der Bürgerentscheid an die Stelle eines Beschlusses der Gemeindevertretung tritt (vgl. *Schneider/Dreßler/Rauber/Risch*, Erl. § 8b HGO, Rn. 5). Jedoch werden bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen lediglich staatliche Aufgaben zur Ausführung wahrgenommen, es besteht ein unbeschränktes bis in die Einzelheiten gehendes fachliches Weisungsrecht (vgl. *Birkenfeld*, Kommunalrecht Hessen, Rn. 183). Das Weisungsrecht geht insoweit weiter als bei Weisungsaufgaben (nur allgemeine Anordnungen und kein Eingriff in die Einzelausführung im Regelfall). Daher kann nicht von einer Angelegenheit der Gemeinde gesprochen werden. Gerade die geplanten Brücken dürften über die der Gemeinde im Rahmen ihrer grundsätzlichen Selbstverwaltungsfreiheit zukommende Kompetenz hinausgehen, da diese auch für die umliegenden betroffenen Gemeinden Relevanz haben würden. Das Erfordernis des örtlichen Bezugs ist insoweit bei den straßenbaulichen Maßnahmen nur bezogen auf die Planung von Radwegen an ausschließlich kommunalen Straßen erfüllt. Bei den straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen handelt es sich insoweit nicht um eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde.

Um den von den von der HGO erklärten Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten, § 92 Abs. 2 HGO, muss ein Kostendeckungsvorschlag dem Bürgerbegehren beigelegt werden bzw. aufgeführt werden. Dies ist auch im vorliegenden Fall eine materielle Voraussetzung, da es sich bei dem geplanten Radkonzept um eine kostenwirksame Maßnahme handelt. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Dieser Kostendeckungsvorschlag muss neben einer nachvollziehbaren Kostenschätzung des Vorhabens auch einen konkreten Vorschlag enthalten, wie die entstehenden Kosten bei erfolgreicher Wahl gedeckt werden können. Das Erfordernis der Konkretheit folgt daraus, dass der Vorschlag „nach den gesetzlichen Bestimmungen“ durchführbar sein muss, was nur gesichert ist, wenn dieser ausreichend überprüfbar ist (OVG Münster, Beschluss vom 21.02.2008, Az: 15 A 2697/07). Wird eine Kostendeckung durch Umschichtung angestrebt, so ist ausdrücklich mit aufzunehmen, welchen Bereich des städtischen Haushalts Mittel entzogen werden sollen und welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten es gibt (VGH

Kassel, NVwZ-RR 1996, 409). Den Bürgern muss deutlich gemacht werden, dass es die Maßnahme nicht umsonst gibt, sondern dass finanzielle Mittel aufgewendet werden müssen und diese Finanzierung durchdacht wurde (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13.2.1998 - 1 K 5181/96).

Auch hier muss allerdings beachtet werden, dass bezüglich des Kostendeckungsvorschlages keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, weil die Antragstellenden regelmäßig nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen (VG Oldenburg, Beschluss vom 21.2.2005 - 2 B 392/05, NVwZ-RR 2006, 58). Die Bürger dürfen aufgrund dieses Kriteriums nicht in ihrer grundsätzlichen Möglichkeit zu einem Bürgerbegehren unangemessen beschränkt werden. Schließlich erwartet der Gesetzgeber bei den Initiatoren des Bürgerbegehrens keine juristischen oder finanzwissenschaftlichen Fachkenntnisse oder eröffnet die Möglichkeit nur einem kleinen Kreis an Bürgern mit der nötigen fachlichen Expertise.

Die Kostenschätzung wird von den Initiatoren hier mit 5,83 Mio. € pro Jahr, was 41,82 € pro Einwohner und Jahr entspricht, angegeben. Zwar ist die Umrechnung in Einwohner/Jahr ein informatives Detail, jedoch ist die Kostenschätzung insgesamt zu grob und nicht nachvollziehbar. Es wird nicht aufgeführt, wie viel Geld für welche Maßnahme genau verwendet werden soll. Mögliche unvorhergesehene Kostensteigerungen, beispielsweise aufgrund der aktuell unstetigen Baustoffpreise, werden nicht thematisiert. Auch erfolgt keine einzelne Aufschlüsselung der Kostenpunkte für Personal, Material, Planung und Durchführung. Es ist daher festzuhalten, dass die pauschale Angabe der Kosten dem Sinn und Zweck der Norm nicht entspricht, dem Bürger die finanziellen Risiken angemessen offenzulegen. Weiterhin fehlt auch eine erforderliche Differenzierung zwischen Anschaffungs- und Folgekosten (vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 23.11.1995, 6 TG 3539/95, NVwZ-RR 1996, 409).

Die Initiatoren schlagen außerdem in ihrer Begründung vor, eine Umschichtung im Haushalt der Stadt Offenbach vorzunehmen, insbesondere innerhalb des Bereichs 12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV, sowie eine Ausweitung und Erhöhung der Einnahmen aus Parkraumbewirtschaftung inklusiver einer Umschichtung von Bußgeldern und Stellplatzablöse. Auch hier sind die strenge Anforderung, welche die HGO an die Warn- und Übereilungsfunktion durch das Begründungserfordernis nicht erfüllt. Die Initiatoren legen nicht offen, welche genauen Mittel für die einzelnen Maßnahmen umgeschichtet

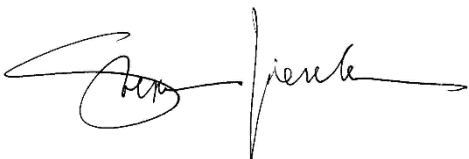
werden sollen. Es wird keine Zahl für die Mehreinnahmen durch Parkraumbewirtschaftung genannt, auch keine Prognose hinsichtlich der Umschichtung von Bußgeldern. Es bleibt fraglich, in welcher Höhe die Initiatoren mit gesteigerten Einnahmen auf Stadtseite rechnen und bis zu welchem Betrag sie diese für den Zweck des Bürgerbegehren umschichten wollen. Gerade bei der Eintreibung von Bußgeldern und der Monetarisierung des öffentlichen Parkraums unterliegt die Stadt aber Vorschriften, welche eine Steigerung zur Deckung eines millionenteuren Projekts nicht mit hinreichender Sicherheit erwarten lassen. Es wird nicht aufgeführt, welche anderen öffentlichen Projekte möglicherweise aufgrund der Kosten des Radentscheids nicht finanzierbar sind bzw. zurückgestellt werden müssen. Insofern ist der Kostendeckungsvorschlag für die Bürger nicht transparent.

Insgesamt ist das Bürgerbegehren somit als unzulässig anzusehen. In Teilen handelt es sich um die fehlende weisungsunabhängige Zuständigkeit der Stadt Offenbach und daher keinen zulässigen Gegenstand eines Bürgerbegehrens. Zudem ist der Kostendeckungsvorschlag nicht ausreichend dargelegt und begründet, insbesondere hinsichtlich der Kostenschätzung und der Transparenz zur Kostendeckung des Projekts durch Umschichtung öffentlicher Mittel und Steigerung der städtischen Einnahmen.

Zwar besteht keine Verpflichtung, in einer bestimmten Frist über das Bürgerbegehren zu entscheiden. Jedoch ist es aufgrund der Erfolglosigkeit vergleichbarer Begehren in anderen hessischen Städten zu empfehlen, nach umfassender Rücksprache mit den Vertrauenspersonen innerhalb von drei Monaten das Bürgerbegehren in der Stadtverordnetenversammlung abzulehnen.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen behilflich zu sein. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal stroke extending to the right.

Stephan Gieseler  
Direktor Hessischer Städtetag