

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in NRW

## Ein Leitfaden

Stand: April 2023

Autoren: Thorsten Sterk, Alexander

Trennheuser, Achim Wölfel

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	2
Was sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid? .....	3
Das Bürgerbegehren .....	3
Der Bürgerentscheid .....	13
Öffentlichkeitsarbeit .....	14
Leitsätze für ein erfolgreiches Bürgerbegehren .....	15
Muster einer Unterschriftenliste .....	16

## 1. Einleitung

Seit dem 17. Oktober 1994 haben Bürger:innen in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid direkt in die Kommunalpolitik einzugreifen. Seitdem können nicht nur die gewählten Rats- und Kreistagsmitglieder, sondern alle Stimmberechtigten in Einzelfällen über Sachfragen abstimmen.

Aber der Weg zum erfolgreichen Bürgerbegehren und weiter zum erfolgreichen Bürgerentscheid ist beschwerlich und mit manchen juristischen Stolpersteinen und Fallstricken versehen. Denn die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung gibt – mehr oder weniger ausführlich – Regelungen vor, die genau eingehalten werden müssen, damit ein Bürgerbegehren zulässig ist und ein Bürgerentscheid überhaupt stattfinden kann und der Bürgerwille auch tatsächlich zählt.

Zwar sind die entsprechenden Regelungen seit der Einführung des Bürgerentscheids in NRW teilweise vereinfacht bzw. anwendungsfreundlicher ausgestaltet worden. Aber immer noch kann ein Bürgerbegehren leicht an formalen Bestimmungen scheitern. Zu beachten ist auch die Rechtsprechung in NRW.

Damit die größten Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung eines Bürgerbegehrens vermieden können, bieten wir Ihnen hiermit einen Leitfaden, der alle wichtigen Fragen beantwortet. Nach der Lektüre noch offene Fragen beantworten wir dir gerne.

*Alexander Trennheuser*

Mehr Demokratie

## 2. Was sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?

Die offizielle Definition findet sich in der Gemeindeordnung (GO NRW) und in der Kreisordnung (KrO NRW) des Landes Nordrhein-Westfalen:

*"Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid)." (§ 26 Abs.1 GO NRW)*

*"Die Bürger der kreisangehörigen Gemeinden können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Kreistags über eine Angelegenheit des Kreises selbst entscheiden (Bürgerentscheid)." (§ 23 Abs.1 KrO NRW)*

*"In kreisfreien Städten können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einem Stadtbezirk durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung zuständig ist." (§ 26 Abs.9 Satz 1 GO NRW)*

Mit anderen Worten: Ein **Bürgerbegehren** ist der Antrag der Bürger:innen einer Stadt bzw. Gemeinde, eines Stadtbezirks oder eines Kreises an die Verwaltung, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Ein **Bürgerentscheid** ist die Abstimmung der Bürger:innen einer Stadt, eines Stadtbezirks, einer Gemeinde oder eines Kreises über eine kommunalpolitische Sachfrage.

Beim Bürgerbegehren tragen sich all diejenigen in Unterschriftenlisten ein, die möchten, dass ein Bürgerentscheid stattfindet. Die Teilnahme an einem Bürgerbegehren kann, muss aber zunächst noch keine Meinungsäußerung in der Sache bedeuten. Auch wer den Initiator:innen des Begehrens in der Sache nicht zustimmt, aber dennoch der Meinung ist, über eine bestimmte Angelegenheit sollten die Bürger:innen entscheiden und nicht die Politiker:innen, kann unterschreiben.

Beim Bürgerentscheid gehen die Bürger:innen – wie bei einer Wahl – an einem Sonntag oder innerhalb eines Abstimmungszeitraums zu den Abstimmungslokalen und geben ihre Stimme ab. Teilnehmen dürfen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid alle, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Dies sind alle Deutschen und sonstigen EU-Bürger:innen ab vollendetem 16. Lebensjahr.

Das Verfahren ist also zweistufig:

1. erst findet das Bürgerbegehren statt,
2. dann folgt der Bürgerentscheid – es sei denn, der Rat, der Kreistag oder die Bezirksvertretung schließt sich dem Bürgerbegehren an.

Es gibt zwei Gründe, warum man ein Bürgerbegehren durchführt:

1. man möchte etwas Neues erreichen, mit dem sich der Rat, der Kreistag, die Bezirksvertretung noch nicht beschäftigt hat (z. B. den Bau einer Straße oder die Errichtung einer Gesamtschule) – dies ist das **initiiierende Begehren** – oder

2. man möchte etwas verhindern, was der Rat, der Kreistag oder die Bezirksvertretung beschlossen hat (z.B. den Bau einer Straße oder die Errichtung einer Gesamtschule) – das ist das **kassierende Begehren**.

Bevor man ein Bürgerbegehren startet, muss man sich darüber klar werden, ob man ein initiiierendes oder ein kassierendes Bürgerbegehren durchführen will. Die Antwort auf diese Frage ist äußerst bedeutsam, denn von ihr hängen wichtige Fristen ab.

## 3. Das Bürgerbegehren

### 3.1 Ist ein Bürgerbegehren überhaupt notwendig?

Bevor man sich die Mühe macht, ein Bürgerbegehren zu starten, sollte man prüfen, ob man das angepeilte Ziel nicht auf einfacherem Wege erreichen kann.

- Sprich zuerst mit dem/der Bürgermeister:in deiner Gemeinde oder dem/der Landrät:in deines Kreises sowie mit den Rats-/ Kreistagsfraktionen. Informiere die gewählten Vertreter:innen über deine Argumente.
- Informiere die lokale Presse. Öffentlichkeit für ein Thema bringt oft schon viel in Bewegung.

### 3.2 Wer kann ein Bürgerbegehren initiieren?

Ein Bürgerbegehren kann jede:r Bürger:in starten, die/der mit einem Beschluss des Rates, des Kreistages oder der Bezirksvertretung nicht einverstanden ist oder der eine bisher nicht in Angriff genommene kommunale Maßnahme durchsetzen will. Er oder sie muss aber selbst dafür sorgen, dass das Bürgerbegehren den rechtlichen Vorgaben entspricht und die notwendigen Unterschriften zusammenkommen. Sinnvollerweise macht man das nicht allein, sondern sucht sich Bündnispartner:innen. Das können Nachbar:innen und Freund:innen, Bürgerinitiativen und Umweltverbände, andere Organisationen oder auch Parteien sein.

Je mehr (auch finanzkräftige und organisationsstarke) Verbündete man hat, desto leichter ist es, die notwendigen

Unterschriften zusammen zu bekommen und den späteren "Wahlkampf" mit seinem großen organisatorischen Aufwand zu bewältigen.

Auf jeden Fall sind Mindestkenntnisse über den politischen Entscheidungsprozess in der Kommune notwendig, damit das Bürgerbegehren nicht schon im Ansatz scheitert.

### 3.3 Das initiierte Bürgerbegehren

Ob ein Bürgerbegehren initiiierend oder kassierend ist, ist manchmal schwierig zu entscheiden. Aus einem initiiierenden Bürgerbegehren kann ein kassierendes werden, ein scheinbar kassierendes Bürgerbegehren kann in Wirklichkeit ein initiiierendes sein. Möglicherweise hat sich der Rat oder der Kreistag vor einiger Zeit schon einmal mit der Angelegenheit befasst, die man initiieren möchte, und damals eine Entscheidung getroffen. In diesem Fall könnte das geplante Bürgerbegehren ein kassierendes sein – das aber nicht zulässig ist, weil die Fristen abgelaufen sind.

Man sollte auf jeden Fall Erkundigungen einziehen und sich den damaligen Ratsbeschluss besorgen, damit man nicht genau das fordert, was schon einmal abgelehnt wurde. In diesem Fall sollte man das Ziel des Bürgerbegehrens anders formulieren.

Problematisch kann es werden, wenn man ein initiiierendes Bürgerbegehren gestartet hat (d.h. die Unterschriftensammlung bereits stattfindet), und sich der Rat/Kreistag vor dessen Einreichung mit der Angelegenheit beschäftigt. Wenn er dann einen Beschluss gegen das Ziel des Bürgerbegehrens fasst, muss ein neues kassatorisches Bürgerbegehren gegen den Rats-/ Kreistagsbeschluss gestartet werden. Die Folge ist, dass die strengen Fristvorschriften für solch ein kassierendes Bürgerbegehrens gelten.

### 3.4 Das kassierende Bürgerbegehren

Das kassierende Bürgerbegehren ist gegen einen konkreten Beschluss des Rates bzw. Kreistages gerichtet. Hierbei gibt es beim kassierenden Bürgerbegehren zwei Möglichkeiten:

1. Man möchte gegen einen Beschluss vorgehen, der bekannt gemacht werden muss.
2. Man möchte gegen einen Beschluss vorgehen, der nicht bekannt gemacht werden muss.

Der Beschluss, gegen den vorgegangen werden soll, muss im Bürgerbegehren nicht ausdrücklich genannt werden. Es reicht, wenn aus dem Zusammenhang deutlich wird, um welchen Beschluss es sich handelt.

Bürgerbegehren gegen bekanntmachungspflichtige Beschlüsse

unterscheiden sich von Bürgerbegehren gegen nicht-bekanntmachungspflichtige Beschlüsse hinsichtlich ihrer Fristen. In Punkt 3.8 wird genauer auf die jeweiligen Fristen eingegangen.

#### 3.4.1 Bürgerbegehren gegen bekanntmachungspflichtige Beschlüsse

Beschlüsse, die bekannt gemacht werden müssen, sind gemäß § 7 Abs. 4 GO NRW in Verbindung mit § 1 Bekanntmachungsverordnung NRW:

1. Satzungen
2. sonstige ortsrechtliche Bestimmungen

Bekanntmachungspflichtig sind z.B. Widmungen von Straßen, Benutzungsordnungen, Gebührensatzungen. Bekanntmachungspflichtige Rats- oder Kreistagsbeschlüsse werden im städtischen Amtsblatt, in der Tageszeitung unter "Amtliche Bekanntmachungen" oder durch öffentlichen Aushang veröffentlicht (wie eine Kommune ihre Beschlüsse bekannt macht, regelt die Hauptsatzung).

#### 3.4.2 Bürgerbegehren gegen nicht bekanntmachungspflichtige Beschlüsse

Alle anderen Beschlüsse sind einfache Rats-, Kreistags- oder Bezirksvertretungsbeschlüsse, die nicht bekanntmachungspflichtig sind. Den Umgang mit ihnen regelt § 52 Abs.2 GO NRW: *"Der wesentliche Inhalt der Beschlüsse soll in öffentlicher Sitzung oder in anderer geeigneter Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit nicht im Einzelfall etwas anderes beschlossen wird."*

Beispiele:

- Ratsbeschluss über den Verkauf eines Grundstücks
- Kreistagsbeschluss über die Schließung einer Berufsschule

### 3.5 Die Anmeldung des Bürgerbegehrens

Ein Bürgerbegehren muss schriftlich bei der Gemeinde, Stadt oder beim Kreis angemeldet werden.

*„Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung schriftlich mit.“* (§ 26, Abs. 2, GO NRW und § 23, Abs. 2 KrO NRW)

Die Anmeldung erfolgt formlos. Wichtig: Die Anmeldung eines kassierenden Bürgerbegehrens per E-Mail unterbricht den Ablauf der Einreichungsfrist nur dann, wenn die E-Mail

mit einer elektronischen Signatur versehen ist. Nenne in deinem Anmeldungsschreiben Ziel und Titel des Bürgerbegehrens. Sollte die Umsetzung deines Bürgerbegehrens für die Kommune Folgekosten nach sich ziehen, erstellt die Verwaltung aufgrund der Fragestellung und Begründung des Begehrens eine Kostenschätzung (siehe Kap. 3.9). Du kannst die Anmeldung des Bürgerbegehrens auch mit einer Beratungsanfrage verbinden, denn die Verwaltungen sind zu dieser Hilfestellung verpflichtet (siehe Kap. 3.10).

### 3.6 Transparenzpflichten

Seit Juli 2022 gelten für die Vertretungsberechtigten (siehe 3.15 Vertretungsberechtigte) eines Bürgerbegehrens bestimmte Transparenzpflichten. So müssen Angaben darüber gemacht werden, ob und in welcher Höhe die Vertretungsberechtigten Spenden für die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens erhalten oder eigene Mittel dafür eingesetzt haben. Bevor ein Bürgerentscheid stattfindet, werden diese Angaben durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin öffentlich bekanntgemacht. Diese Transparenzpflichten sind in §26a der Gemeindeordnung NRW (bzw. 23a KrO NRW) festgehalten.

Bei einzelnen Spenden über 10.000 Euro müssen diese mit Namen und Anschrift des Spenders bzw. der Spenderin sowie der Gesamthöhe der Spende angegeben werden.

### 3.7 Die Vorprüfung

Bereits vor dem Beginn der Unterschriftensammlung können die Initiator:innen eines Bürgerbegehrens sich von Rat oder Kreistag die Zulässigkeit ihres Begehrens zusichern lassen. Dazu ist nach Mitteilung der Kostenschätzung eine entsprechende Vorprüfung zu beantragen.

*„Wenn die Kostenschätzung nach Satz 5 vorliegt, können die Vertretungsberechtigten nach Satz 2 beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Absatzes 4 zulässig ist. Der Antrag ist in der gemäß § 25 Absatz 4 vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern zu unterzeichnen. Über den Antrag hat der Rat/Kreistag innerhalb von acht Wochen zu entscheiden.“*

*Der Rat/Kreistag kann in der Hauptsatzung die Entscheidung über den Antrag nach Satz 7 auf den Hauptausschuss übertragen, der ebenfalls innerhalb von acht Wochen zu entscheiden hat. Absatz 6 Satz 3 gilt entsprechend.“* (§ 26 Abs.

2 GO NRW / § 23 Abs. 2 KrO NRW)

Durch die Vorprüfung lässt sich rechtsverbindlich feststellen, ob das Bürgerbegehren formal die Zulässigkeitskriterien erfüllt, d.h., ob das Thema zulässig ist, ob bei kassierenden Begehren die Einreichungsfrist noch nicht abgelaufen ist, ob Fragestellung und Begründung korrekt formuliert und die Vertretungsberechtigten richtig angegeben sind. Siehe dazu auch Kapitel 3.17.

In der Regel sollte die Vorprüfung in Anspruch genommen werden (im Einzelfall rät Mehr Demokratie auch davon ab. Setze dich im Zweifel mit uns in Verbindung!). Wird ein Bürgerbegehren erst nach Einreichung der Unterschriften auf seine Zulässigkeit geprüft, werden nicht selten Fehler festgestellt, für deren Behebung durch ein neues Bürgerbegehren es dann meist zu spät ist. Zumindest wäre die Organisation eines zweiten Bürgerbegehrens organisatorisch sehr aufwändig. Die Vorprüfung ermöglicht das Beseitigen von Fehlern vor Beginn der Unterschriftensammlung und garantiert damit eine Sammelphase ohne störende und verunsichernde Diskussion über die Zulässigkeit des Begehrens. Befürworter:innen und Gegner:innen des Bürgerbegehrens können sich auf die Diskussion der inhaltlichen Fragen konzentrieren.

Die Vorprüfung hat keinen Einfluss auf die Einreichungsfrist (siehe Kapitel 3.7), denn diese wird durch den Antrag auf Vorprüfung gehemmt, d.h., sie wird mit der Einreichung des Antrags unterbrochen und läuft erst weiter, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde.

Während ein Bürgerbegehren vorgeprüft wird, ist davon abzuraten, bereits mit der Unterschriftensammlung zu beginnen. Sollte noch Änderungsbedarf am Fragebogen festgestellt werden, verlören die bereits geleisteten Unterschriften ihre Gültigkeit.

### 3.8 Die Fristen

Wer mit Hilfe eines Bürgerbegehrens etwas Neues erreichen will, muss keinerlei Fristen beachten. Ein "initiiertes Bürgerbegehren" kann jederzeit eingereicht werden. Strenge Fristen gelten für den Fall eines kassierenden Bürgerbegehrens, also wenn man gegen einen Rats- oder Kreistagsbeschluss vorgehen will.

*"Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates/Kreistages, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf,*

*beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag.*" (§ 26 Abs. 3 GO NRW / § 23 Abs. 3 KrO NRW)

Das bedeutet: Ein Bürgerbegehren gegen einen bekanntmachungspflichtigen Beschluss muss innerhalb von sechs Wochen eingereicht sein. Spätestens sechs Wochen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht (= veröffentlicht) wurde, müssen der Stadt-/Kreisverwaltung die Unterschriften vorgelegt werden.

Ein Bürgerbegehren gegen einen nicht bekanntmachungspflichtigen Beschluss muss innerhalb von drei Monaten eingereicht sein. Spätestens drei Monate, nachdem der Beschluss gefasst wurde, müssen der Stadtverwaltung die Unterschriftenlisten vorgelegt werden. Eine Änderung „alter“ Ratsbeschlüsse ist generell nicht möglich. Bei der Frist von sechs Wochen bzw. drei Monaten handelt es sich nach geltender Rechtsprechung um eine Ausschlussfrist. Deshalb ist ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss wendet, nur innerhalb der genannten Ausschlussfrist zulässig.

Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes kommt nur dann in Betracht, wenn seit dem Ratsbeschluss eine so erhebliche Zeit verstrichen ist, dass die ursprüngliche Bewertung des Rates praktisch obsolet geworden ist. Dies wird nur in ganz besonderen Ausnahmesituationen anzunehmen sein.

Ein Bürgerbegehren hat vor der Erklärung der Zulässigkeit keine aufschiebende Wirkung.

Das heißt: Die Stadt-/Kreisverwaltung kann während der Unterschriftensammlung oder auch noch nach Einreichung der Unterschriften die Maßnahme, die mit dem Begehren verhindert werden soll, vollziehen.

Es gibt allerdings Fälle in anderen Bundesländern und in extremen Fällen auch in NRW, in denen es möglich war, im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO eine Gemeinde zu verpflichten, den Vollzug eines Ratsbeschlusses zu unterlassen, wenn damit einem möglicherweise erfolgreichen Bürgerentscheid die Grundlagen entzogen worden wären.

### **Frist verpasst? Einwohnerantrag stellen oder Ratsbürgerentscheid fordern!**

Sollte man die Frist zur Einreichung eines Bürgerbegehrens verpasst haben, kann man mit Hilfe eines Einwohnerantrags (§ 25 GO NRW) trotzdem eine erneute Debatte im Rat erzwingen und öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen (Siehe Kap. 3.16).

Man kann auch versuchen, den Rat zur Ansetzung eines so genannten Ratsbürgerentscheids zur umstrittenen Frage zu bewegen. Räte und Kreistage können die Durchführung solcher Abstimmungen aller Bürger:innen mit einer Zweidrittel-Mehrheit ihrer Mitglieder beschließen.

### **3.9 Themenausschlüsse**

Ein Bürgerentscheid findet nur dann statt, wenn das ihm vorausgehende Bürgerbegehren materiell, also vom Inhalt und vom Thema her, zulässig ist.

Wenn es in der Gemeindeordnung/Kreisordnung heißt, ein Bürgerbegehren könne über eine Angelegenheit der Gemeinde stattfinden, so ist damit nicht jede Angelegenheit gemeint. In Form eines "Negativkatalogs" werden vielfältige Themen vom Bürgerbegehren ausgeschlossen. Es hat wenig Sinn, mit viel Aufwand ein Bürgerbegehren durchzuführen, wenn von vornherein klar ist, dass es unter den Negativkatalog fällt.

*"Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über*

- 1. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,*
- 2. die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde,*
- 3. die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss der Gemeinde (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und privatrechtlichen Entgelte,*
- 4. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,*
- 5. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.*

*Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.“ (§ 26 Abs. 5 GO NRW)*

Ähnlich die Formulierungen in der Kreisordnung:

*"Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über*

- 1. die innere Organisation der Kreisverwaltung,*
- 2. die Rechtsverhältnisse der Kreistagsmitglieder, der Mitglieder des Kreisausschusses und der Mitglieder der Ausschüsse sowie der Bediensteten des Kreises,*
- 3. die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss des Kreises (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und privatrechtlichen Entgelte,*
- 4. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,*

*Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.“*

(§ 23 Abs. 5 KrO NRW)

Es kann also kein Bürgerbegehren geben zu folgenden Themen:

1. Leitung und Verteilung der Geschäfte innerhalb der Verwaltung,
2. Einteilung in Dezernate und Ämter,
3. Zuordnung von Ämtern zu Dezernaten,
4. nicht auf den Rat zurück verlagerbare Zuständigkeiten von (Ober-)Bürgermeister:in/ Landrät:in
5. Regelung in Bezug auf die den Fraktionen des Rates zu gewährenden Zuschüsse,
6. sämtliche Verträge mit Rats-/ Kreistagsmitgliedern und kommunalen Bediensteten,
7. Hebesätze für Gewerbe- oder Grundsteuer,
8. Fragen der Gemeindegewirtschaft (vgl. § 77 GO NRW, § 14 Eigenbetriebsverordnung),
9. Themen, die sich primär bzw. ausschließlich mit dem Haushalt beschäftigen,
10. Abfallentsorgungsanlagen, Bahnanlagen, Autobahnen, Atomkraftwerke, Wasserstraßen, Flughäfen (und zwar nicht nur, wenn die Gemeinde selbst Planfeststellungsbehörde ist, sondern auch wenn es um die im Zusammenhang mit einem Planfeststellungsverfahren gegebenenfalls möglichen

Verfahrenshandlungen, Stellungnahmen, Widersprüche und Klagen geht.),

11. Verfahren, die im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entschieden werden,
12. allgemeine politische Fragen, Resolutionen über verteidigungspolitische Entscheidungen etc.,
13. die Nicht-Errichtung einer Schule, wenn auf Grund des Vorliegens von Voraussetzungen des Schulgesetz NRW die Gemeinde zur Errichtung der Schule verpflichtet ist,
14. Haushaltssicherungskonzept, wenn die Gemeinde verpflichtet ist, ein solches aufzustellen, usw.

Es kann mitunter recht schwierig sein zu entscheiden, ob ein Bürgerbegehren zu dem gewünschten Thema überhaupt zulässig ist.

Im Zweifelsfall sollte man juristischen Rat einholen: z.B. beim Rechtsamt der Stadt, bei der Bezirksregierung, beim Innenministerium oder bei mit dem Thema vertrauten Rechtsanwäl:innen.

Man sollte diese Frage allerdings unbedingt klären, bevor man ein Bürgerbegehren startet, sonst kann es passieren, dass alle Arbeit umsonst ist. Nicht selten jedoch wird die Frage der materiellen Zulässigkeit kontrovers beantwortet, so dass letztlich die Gerichte entscheiden müssen.

#### **Was tun, wenn das Thema offensichtlich unzulässig ist?**

Der Negativkatalog der Gemeindeordnung schließt einige interessante Bereiche aus dem Feld der Themen für Bürgerbegehren aus. Das gilt insbesondere für Angelegenheiten, für die es Planfeststellungsverfahren und vergleichbare Verfahren gibt. Ein Bürgerbegehren zu einem dieser Themen ist in der Regel nicht möglich.

Aber: Viele kommunalpolitische Streitfragen bestehen aus mehreren Beschlüssen, die erst zusammen die geplante Maßnahme möglich machen. Mit etwas Geschick kann man einen Beschluss zum Gegenstand des Bürgerbegehrens machen, der nicht unter die oben aufgeführten Ausschlussangelegenheiten fällt, aber für die Gesamtmaßnahme unverzichtbar ist. Dabei könnte z.B. die kommunale Finanzierung eines Projekts ein Ansatzpunkt sein. Hier muss man dann allerdings aufpassen, dass die Fristen eingehalten werden.

### 3.10 Zulässige Themen

Welche Themen sind nun zulässig? Eine abschließende Aufzählung der Fälle, in denen ein Bürgerbegehren auf jeden Fall zulässig ist, ist nicht möglich; hier aber eine kleine Übersicht:

- Einleitung von Bauleitplanungsverfahren (z.B. zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete oder zur Vorbereitung einer Bebauung eines Grundstücks mit einem Einkaufszentrum),
- Bau öffentlicher Einrichtungen (z.B. Rathaus, Schwimmbad, Theater, Schule, Freizeitzentren, Sportstättenbau, Stadthalle etc.),
- Erweiterung bzw. Ausbau bestehender Einrichtungen (Ausbau des Freibades, Erweiterungsbau des Rathauses etc.),
- Nutzungsänderung von Bauwerken (z.B. die Nutzung eines stadt eigenen Gebäudes für Jugend- und Freizeitzwecke),
- Die Standortfrage bestimmter Einrichtungen (z.B. Friedhof, Kindergarten),
- Maßnahmen der Verkehrsberuhigung,
- Ausbau des Radwegenetzes, Straßenbau,
- Finanzielle Unterstützung der Gemeinde von Vereinen, Vergabe von Zuschüssen,
- Grünflächengestaltung bzw. Ausweisung von Grünflächen, Stadtsanierung usw.

Besonders schwierig ist die Abgrenzung von zulässigen und unzulässigen Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung. Zulässig sind hier Bürgerbegehren über die grundsätzliche Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll. Ein Bürgerbegehren kann auf die Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses zielen oder im Wege eines initiierten Bürgerbegehrens eine Entscheidung über das „Ob“ eines Bauleitplanverfahrens herbeiführen.

Die Vorschriften zur Aufstellung eines Bauleitplanes gelten auch für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen nach § 1 Abs. 8 BauGB. Ein Bürgerbegehren ist daher nicht auf eine Entscheidung über die erstmalige Aufstellung eines Bauleitplans beschränkt, sondern kann sich auch auf die Entscheidung beziehen, im Bauleitplanverfahren einen Bauleitplan ändern, ergänzen oder aufheben zu wollen. Die dem Änderungs- oder Ergänzungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen bleiben aber auch in diesem Fall dem Rat der Gemeinde vorbehalten.

### 3.11 Die Unterschriftenliste

Ein Bürgerbegehren muss formell zulässig sein, d.h. es müssen bestimmte Formvorschriften erfüllt sein.

*"Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung schriftlich mit."* (§ 26 Abs. 2 GO NRW/ so auch sinngemäß § 23 Abs. 2 KrO NRW)

Ein Bürgerbegehren wird schriftlich eingereicht, indem man Unterschriften auf Unterschriftenlisten sammelt und diese an Vertreter:innen der Gemeinde oder des Kreises übergibt. Diese Listen müssen mit größter Sorgfalt formuliert, gestaltet und behandelt werden.

Es ist folgendes zu beachten: Auf allen Unterschriftenlisten muss die Abstimmungsfrage, eine Begründung und eine Kostenschätzung stehen. Auch müssen die Vertretungsberechtigten aufgeführt sein. Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss mit der Unterschriftenliste fest verbunden sein.

Geben Sie Ihrem Bürgerbegehren einen griffigen Namen, z.B. „Rettet das XY-Bad!“ Diesen Namen sollten sie auch in der Öffentlichkeitsarbeit auf ihren Materialien verwenden.

Eine Musterunterschriftenliste findest du auf Seite 16 dieses Leitfadens.

#### **Beratung**

Solltest du unsicher sein, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kannst du sie durch die Gemeinde prüfen lassen. Das ergibt sich aus § 26 Abs. 2 der Gemeindeordnung:

*"Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich."*

Behilflich ist bei der Formulierung eines Bürgerbegehrens auch Mehr Demokratie.



### 3.12 Die Abstimmungsfrage

Auf allen Unterschriftenlisten muss die Abstimmungsfrage stehen. Die Abstimmungsfrage muss nicht unbedingt eine Frage sein. Es kann auch ein Aussagesatz sein. Auch kann die Frage/Aussage aus mehreren Sätzen bestehen, wenn das zur Klarstellung nötig ist. Wichtig ist, dass jedem klar ist, was gemeint ist – und dass die Frage/Aussage auch der Text eines Ratsbeschlusses sein könnte.

Auch muss die Abstimmungsfrage so formuliert werden, dass sie im Sinne des Bürgerbegehrens mit "Ja" beantwortet werden kann. Bei einem kassierenden Bürgerbegehren gebraucht man daher am besten Formulierungen wie „Soll das Schwimmbad XY erhalten bleiben?“

Hierauf sollte man achten:

- Ist die Frage oder Aussage unmissverständlich?
- Ist die Frage oder Aussage eindeutig und hinreichend bestimmt?
- Ist die Frage oder Aussage mit "Ja" oder "Nein" zu beantworten?
- Kann die Frage oder Aussage einen Ratsbeschluss ersetzen?

### Eine Entscheidung muss begehrt werden

Die vom Bürgerbegehren gestellte Frage muss "eine Entscheidung" zum Inhalt haben. Eine Fragestellung, die lediglich der Entscheidungsvorbereitung dient, ist unzulässig. Ziel eines Bürgerbegehrens kann es daher nicht sein, dem Rat lediglich Vorgaben für eine von ihm zu treffende Entscheidung zu machen.

Ein Bürgerbegehren, das nicht auf die Ersetzung einer Entscheidung des Rates, sondern auf ihre Herbeiführung gerichtet ist, ist unzulässig. In gleicher Weise ist ein Bürgerbegehren unzulässig, das nicht auf eine eigenständige Sachentscheidung durch die Bürgerschaft, sondern nach der eindeutigen Formulierung auf eine Entscheidung durch den Rat der Stadt gerichtet ist.

### 3.13 Die Begründung

Auf allen Unterschriftenlisten muss eine Begründung stehen. Die Begründung sollte inhaltlich korrekt formuliert werden. Allerdings ist die Richtigkeit der Begründung oft auch ein Streitpunkt zwischen Befürworter:innen und Gegner:innen der jeweiligen Maßnahme. Mache deshalb in deiner Begründung auch deutlich, dass dort die Ansicht der Initiator:innen des

Bürgerbegehrens vertreten wird.

Handelt es sich um ein kassierendes Bürgerbegehren, müssen in der Begründung auch die Gründe der Ratsmehrheit für den Beschluss genannt sein, gegen den das Begehren gerichtet ist.

### 3.14 Die Kostenschätzung

Auf allen Unterschriftenlisten muss eine Kostenschätzung stehen. Diese bezieht sich auf die Folgekosten eines Bürgerbegehrens für die Gemeinde oder den Kreis im Falle eines Erfolges des Begehrens durch Übernahme durch den Rat oder durch einen Abstimmungssieg im Bürgerentscheid.

Die Kostenschätzung wird nach der schriftlichen Mitteilung über die Einleitung eines Bürgerbegehrens an die Gemeindeverwaltung von dieser vorgenommen und von den Initiator:innen des Begehrens zwecks Information der Unterzeichnenden auf die Unterschriftenliste gesetzt. Bis zur Mitteilung der Kostenschätzung ist die Einreichungsfrist von sechs Wochen bzw. drei Monaten für Bürgerbegehren gegen Ratsbeschlüsse unterbrochen. Haben die Initiator:innen des Begehrens eine abweichende Einschätzung der Kosten, kann diese den Unterzeichnenden in der Begründung mitgeteilt werden.

### 3.15 Die Vertretungsberechtigten

Auf allen Unterschriftenliste müssen eine, zwei oder drei Personen stehen, die vertretungsberechtigt sind. Diese Personen reichen die Unterschriften ein, sie sind die Ansprechpartner:innen der Verwaltung und des Rates bei Anhörungen und Bekanntmachungen ("Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern." (§ 26 Abs. 6 GO NRW)).

Die Vertretungsberechtigten sind ggf. Adressaten eines ablehnenden Bescheides, wenn der Rat das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Und nur sie können im Falle einer Unzulässigkeitserklärung klagen. Sie können aber auch das Bürgerbegehren zurücknehmen.

Man sollte möglichst drei Vertretungsberechtigte benennen, sonst kann es passieren, dass während des Verfahrens jemand wegzieht oder stirbt und das Bürgerbegehren dann keine Vertretung hat. Vertretungsberechtigte können nicht nachträglich benannt oder während des laufenden Verfahrens ausgetauscht werden.

Nutze die Möglichkeit, auch lokal anerkannte Persönlichkeiten

mit bekannten Namen als Vertretungsberechtigte zu benennen.  
So schaffst du Vertrauen bei Bürger:innen und Politik.

### 3.16 Der Datenschutz

Jede Unterschriftenliste hat die Namen und Anschriften der Vertretungsberechtigten zu enthalten. Sie sollte außerdem den Hinweis enthalten, dass die erhobenen personenbezogenen Daten nur zur Durchführung des Bürgerbegehrens verarbeitet und genutzt werden dürfen und unverzüglich vernichtet werden, wenn sie für das Verfahren nicht mehr benötigt werden.

Dieser Hinweis mag bürokratisch erscheinen, er wird dir aber bei der Unterschriftensammlung helfen, da manche Menschen fürchten, dass ihre Daten anderweitig verwendet oder weitergegeben werden könnten.

Sofern eine unterschriftswillige Person das Bürgerbegehren aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht gemeinsam mit anderen Bürger:innen auf einer Unterschriftenliste unterstützen möchte, sollte ihr eine gesonderte Unterschriftenliste ausgehändigt werden, auf der nur sie ihre personenbezogenen Daten und ihre Unterschrift einträgt.

Wenn du Unterschriftenlisten in Geschäften oder an öffentlichen Orten auslegen möchtest, empfehlen wir, dass diese entweder beaufsichtigt sind oder dass für ausgefüllte Listen ein verschließbarer Behälter zur Verfügung gestellt wird, bspw. eine Art Wahlurne.

### 3.17 Die Unterschriftensammlung

Ein Bürgerbegehren ist nur dann erfolgreich, wenn das sogenannte Einleitungsquorum erreicht ist, d.h. wenn das Begehren von genügend Bürger:innen unterschrieben worden ist.

#### Städte und Gemeinden

*"Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden*

- bis 10.000 Einwohner von 10 %
- bis 20.000 Einwohner von 9 %
- bis 30.000 Einwohner von 8 %
- bis 50.000 Einwohner von 7 %
- bis 100.000 Einwohner von 6 %
- bis 200.000 Einwohner von 5 %
- bis 500.000 Einwohner von 4 %
- über 500.000 Einwohner von 3 %

*der Bürger unterzeichnet sein." (§ 26 Abs. 4 GO NRW)*

Bei einem Bürgerbegehren in einem **Stadtbezirk** gelten die gleichen Zahlen mit der Maßgabe, dass "das Bürgerbegehren von im Stadtbezirk wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss" (§ 26 Abs.9 GO NRW).

#### Kreise

*„Ein Bürgerbegehren muss in einem Kreis  
- bis 200.000 Einwohner von 5 %  
- mit mehr als 200.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 500.000 Einwohnern von 4 %  
- mit mehr als 500.000 Einwohnern von 3 %  
der Bürger der kreisangehörigen Gemeinden unterzeichnet sein.“ (§ 23 Abs. 4 KrO NRW)*

Ein Bürgerbegehren muss also von einer Mindestzahl von Bürger:innen – und das heißt von denjenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind – unterschrieben werden. Dazu zählen auch EU-Ausländer:innen, nicht aber Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren, sowie andere Nicht-EU-Bürger:innen und Personen, die aus sonstigen Gründen nicht wahlberechtigt sind.

Man beachte bei der Berechnung der notwendigen Unterschriftenzahl unbedingt die Unterschiede zwischen "Bürger:innen" (= alle Stimmberechtigten), "Einwohner:innen" (= alle Bewohner:innen der Stadt/Gemeinde/des Stadtbezirks) und "Unterschriften".

#### Die Unterschriftenzahl

*„Maßgeblich ist die bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. Für die Zahl der Einwohner gilt § 4 Absatz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der jeweils geltenden Fassung entsprechend. Nach Absatz 2 Satz 8 erfolgte Unterzeichnungen sind anzurechnen.“*

*(§ 26 Abs. 4 GO NRW / (§ 23 Abs. 4 KrO NRW) )*

Die zu erreichende Unterschriftenzahl berechnet sich anhand der Zahl der Wahlberechtigten der letzten Kommunalwahl. Diese Zahl kann beim lokalen Wahlamt erfragt werden.

#### Die Sammlung

Die Sammlung der benötigten Unterschriften müssen die Organisator:innen selbst durchführen. Sie können sammeln wann, wo und wie sie wollen:

- durch Auslage von Unterschriftenlisten in

Geschäften,

- durch persönliche Ansprache bei Infoständen,
- vor (nicht in!) Kirchen, Schulen, öffentlichen Gebäuden,
- bei Märkten, Festivals und ähnlichen Veranstaltungen,
- durch Hausbesuche,
- per Inserat in der Zeitung, usw.

Viele Bürgerbegehren haben inzwischen eigene Internetseiten, über die sie Interessierte über den Stand der Dinge auf dem Laufenden halten und auf denen sie die Unterschriftenliste zum Bürgerbegehren zum Herunterladen und Ausdrucken bereithalten.

Es ist darauf zu achten, dass alle Unterschriftensammler:innen die gleiche Unterschriftenliste (in der bereits beschriebenen Art und Weise) verwenden, denn:

*"Die Angaben werden von der Gemeinde/vom Kreis geprüft. Im Übrigen gilt § 25 Abs. 4 entsprechend." (§ 26 Abs. 4 GO NRW / (§ 23 Abs. 4 KrO NRW)*

*"Jede Liste mit Unterzeichnungen muss den vollen Wortlaut des Antrags enthalten. Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, sind ungültig." (§ 25 Abs.4 GO NRW/§ 22 Abs. 4 KrO NRW)*

Das heißt: Gültig sind, wie bereits erwähnt, nur die Unterschriften derjenigen, die für die Kommunalwahlen in der jeweiligen Stadt/Gemeinde wahlberechtigt sind und sich eindeutig einer Person zuordnen lassen. Achte deshalb unbedingt darauf, dass neben Namen und Vornamen auch Geburtsdatum und Anschrift angegeben werden. Auch Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren, Nicht-EU-Bürger:innen und Menschen aus anderen Städten können für dein Bürgerbegehren unterschreiben. Aber Achtung: Diese Unterschriften sind ungültig, und sie werden von der Stadtverwaltung später von der Liste gestrichen – und natürlich nicht mitgezählt. Darauf ist beim Auszählen der gesammelten Unterschriften zu achten.

Im Übrigen: Du darfst hilfsbedürftigen Menschen beim Ausfüllen der Unterschriftenliste assistieren. Lediglich die Unterschrift muss von der unterzeichnenden Person selbst geleistet werden, um gültig zu sein.

Man sollte nicht zu knapp kalkulieren, lieber ein paar Unterschriften mehr sammeln als nötig! Zu veranschlagen ist eine Unterschriftenzahl 10 bis 15 Prozent über dem Mindestziel.

### 3.18 Die Zulässigkeitsprüfung

Wenn die nötigen Unterschriften gesammelt sind, werden die Unterschriftenlisten der Stadtverwaltung überreicht. Es müssen nicht alle Unterschriften auf einmal eingereicht werden, vielmehr können Unterschriften bis zum Abschluss des Bürgerbegehrens regelmäßig nachgereicht werden. Gerade in größeren Städten kann das – nach Absprache mit der Verwaltung – das Prüfverfahren beschleunigen.

Sobald die Unterschriftenlisten überreicht und von der Stadtverwaltung geprüft worden sind, beschäftigen sich Rat oder Kreistag mit dem Bürgerbegehren.

*"Der Rat/Kreistag stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 oder Satz 10 vor, so entscheidet der Rat lediglich darüber, ob die Voraussetzungen des Absatzes 4 vorliegen. Gegen die ablehnende Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 einen Rechtsbehelf einlegen.*

*Entspricht der Rat/Kreistag dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung nach Satz 1 oder Satz 2 ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Rat/Kreistag dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates/Kreistages zu erläutern.*

*Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).*

(§ 26 Abs. 6 GO NRW / § 23 Abs. 6 KrO NRW)

Es folgt also eine doppelte Behandlung des Bürgerbegehrens:

- zuerst die Prüfung der Zulässigkeit,
- dann die Entscheidung darüber, ob der Rat/Kreistag dem Begehren folgt oder nicht.

Wurde auf Antrag bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung eine Vorprüfung durchgeführt, wird jetzt nur noch festgestellt, ob das notwendige

Unterschriftenquorum erreicht wurde und das Bürgerbegehren damit insgesamt zulässig ist

### **Der Beschluss über die Zulässigkeit**

Bei der Zulässigkeitsprüfung wird die materielle und formelle Zulässigkeit geprüft:

1. Fällt der Gegenstand unter den Negativkatalog (vgl. Kap. 3.8)?
2. Ist das Begehren fristgerecht eingereicht (vgl. Kap. 3.7)?
3. Liegen genügend Unterschriften vor (vgl. Kap. 3.16)?
4. Ist die Fragestellung hinreichend bestimmt; ist ihr Inhalt vollziehbar (vgl. Kap. 3.11)?
5. Gibt es eine Begründung (vgl. Kap. 3.12)?
6. Sind ein, zwei oder drei Vertretungsberechtigte aufgeführt (vgl. Kap. 3.14)?

Normalerweise wird diese Prüfung durch das Rechtsamt der Stadt/des Kreises erfolgen, das dem Rat/Kreistag einen entsprechender Beschlussvorschlag unterbreitet.

Die Feststellung der Zulässigkeit muss "unverzüglich", also so schnell wie möglich erfolgen, wobei die Überprüfung der Unterschriften durchaus einige Zeit in Anspruch nehmen kann. Bei der Vorprüfung ist über die Zulässigkeit binnen acht Wochen nach dem Stellen des entsprechenden Antrags zu entscheiden.

In öffentlicher Sitzung stimmt der Rat/Kreistag darüber ab, ob er das Bürgerbegehren für zulässig hält oder nicht. Zuvor dürfen die Organisator:innen ihren Standpunkt erläutern. Die Zulässigkeitsentscheidung über ein Bürgerbegehren in einem Stadtbezirk trifft der Rat, nicht die Bezirksvertretung.

### **Rederecht der Vertreter:innen im Rat**

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Beschluss vom 26.01.2004 entschieden, dass den Vertreter:innen des Bürgerbegehrens im Rat erst nach der Entscheidung des Rates, das Bürgerbegehren sei zulässig, ein Rederecht zusteht. Der Rat sei bei einem zulässigen Bürgerbegehren aufgerufen, zu entscheiden, ob er dem Anliegen entsprechen will. Deshalb gebe das Rederecht den Vertreter:innen die Möglichkeit, politische Mehrheiten für diese Sachentscheidungen einzuwerben.

### **Bürgerbegehren unzulässig?**

Erkennt der Rat/Kreistag die Zulässigkeit nicht an, können die Vertretungsberechtigten dagegen vorgehen.

Der Nicht-Zulässigkeitsbeschluss ist ein belastender Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG NRW. Gegen ihn können die Vertretungsberechtigten – und nur sie – eine Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs.1 VwGO erheben mit dem Ziel, den Rat zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verpflichten.<sup>1</sup> Man sollte in einem solchen Fall Jurist:innen zurate ziehen.

### **Bürgerbegehren zulässig?**

Erkennt der Rat/Kreistag die Zulässigkeit an, obwohl sie nicht gegeben ist, können (Ober-)Bürgermeister:in/Landrät:in diesen Beschluss gemäß § 54 GO NRW beanstanden. Wenn der Rat/Kreistag daraufhin seinen Beschluss bestätigt, hat die Kommunalaufsicht das Wort. Gegen deren Entscheidung kann vom Rat/Kreistag geklagt werden – dann entscheidet das Verwaltungsgericht. Bis zur endgültigen Entscheidung darf der Bürgerentscheid nicht durchgeführt werden.

Erkennt der Rat die Zulässigkeit an, sind Rechtsmittel gegen diesen Zulässigkeitsbeschluss – z.B. durch Bürger:innen, die keinen Bürgerentscheid wollen – nicht zulässig.

### **Thema ausgeschlossen? Unterschriftenzahl nicht erreicht?**

Sollte das Bürgerbegehren nicht zulässig sein, weil die Unterschriftenzahl nicht erreicht wurde oder das Thema unter den Negativkatalog fällt, besteht noch die Möglichkeit, es in einen Einwohnerantrag (§ 25 GO NRW/§ 22 KrO NRW) umzuwandeln, denn ein solcher ist zu jedem Thema zulässig und es werden weniger Unterschriften benötigt (5 Prozent oder 4.000 Einwohner-Unterschriften in kreisangehörigen Gemeinden bzw. 4 Prozent oder 8.000 Einwohner-Unterschriften in kreisfreien Städten und Kreisen). Mit einem Einwohnerantrag kann man den Rat/Kreistag immerhin zwingen, sich mit dem beantragten Thema zu beschäftigen. Eine solche Umwandlung macht allerdings nur bei einem initiierten Bürgerbegehren Sinn, denn beim kassierenden hat der Rat/Kreistag bereits einen Beschluss gefasst, den man ja gerade mit dem Bürgerbegehren aushebeln wollte.

In einigen Kommunen fanden auch schon vom Rat angesetzte Bürgerbefragungen über Themen statt, zu denen Bürgerbegehren nicht zugelassen sind. Solche Abstimmungen sind in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen, jedoch

<sup>1</sup> VG Düsseldorf Urteil vom 13.02.1998 - 1 K 5181/96 -, NWVB1. 1998, 368

möglich und sinnvoll, wenn der Rat sich verpflichtet, das Abstimmungsergebnis zu akzeptieren und sich daran zu binden.

### **Beschluss über Entsprechung/Nichtentsprechung**

Wenn der Rat/Kreistag festgestellt hat, dass das Bürgerbegehren zulässig ist (und zwar nur dann), beschließt er darüber, ob er dem Begehren entspricht oder nicht. Bei einem Bürgerbegehren im Stadtbezirk entscheidet die Bezirksvertretung über die Entsprechung. Dieser Beschluss muss nicht unbedingt in derselben Sitzung gefasst werden, in der über die Zulässigkeit entschieden wurde. Es kann noch eine Beratung durch die Verwaltung, die Fachausschüsse und ggf. betroffene Bezirksvertretungen vorab stattfinden.

"Entspricht" heißt: er kommt dem Begehren in seinen wesentlichen Punkten nach. Dabei reicht es nicht, die grundsätzliche Bereitschaft für eine spätere Durchführung zu erklären oder gar eine halbherzige Ersatzmaßnahme zu beschließen. Allerdings muss der Rat/Kreistag nicht sofort mit der Ausführung der beantragten Maßnahme beginnen.

Beschließt der Rat/Kreistag, dem Begehren zu entsprechen, findet kein Bürgerentscheid statt. Beschließt der Rat/Kreistag, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen – und das wird bei einem kassierenden Bürgerbegehren die Regel sein – findet spätestens drei Monate nach dem Zulässigkeitsbeschluss<sup>2</sup> ein Bürgerentscheid statt.

Handeln die Vertreter:innen eines Bürgerbegehrens mit dem Rat einen Kompromiss aus, der den Text des Bürgerbegehrens nicht uneingeschränkt umfasst, so erledigt sich das eingereichte Bürgerbegehren dadurch nicht. Soll der ausgehandelte Kompromiss rechtsverbindlich abgesichert werden, so kann dies nur durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den Vertreter:innen des Bürgerbegehrens und dem Rat gemäß § 57 VwVfG geschehen.

## **4. Der Bürgerentscheid**

Während das Bürgerbegehren durch die Initiator:innen durchgeführt wird, liegt die Organisation des Bürgerentscheids bei der Gemeinde/dem Kreis.

Bei der Durchführung von Bürgerentscheiden sollten die Gemeinden gewisse demokratische Mindeststandards einhalten. So sind die Benachrichtigung der Stimmberechtigten, die Briefabstimmung und eine Information der Bürger:innen über die Argumente der

Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens sowie des/der Bürgermeister:in und der Ratsfraktionen und –gruppen durch eine Verordnung des Ministeriums für Inneres und Kommunales Pflichtprogramm.

In jedem Fall sollte sich die Gemeinde an den grundsätzlichen Regelungen des Kommunalwahlgesetzes orientieren, indem sie z.B.

- einen arbeitsfreien Tag (sinnvollerweise einen Sonntag) wählt,
- Öffentlichkeit bei der Auszählung zulässt,
- Sicherung der geheimen Abstimmung gewährleistet,
- genügend Abstimmungslokale zur Verfügung stellt.

Auch müssen Bürger:innen durch die Gemeinde/den Kreis über den Tag und den Ort des Bürgerentscheids, den Abstimmungstext und die Argumente des Bürgerbegehrens, des/der Bürgermeister:in/des/der Landrät:in sowie der im Rat/Kreistag vertretenen Fraktionen und Gruppen informiert werden. Das geschieht schriftlich durch Übersendung einer Abstimmungsbenachrichtigung und eines Abstimmungshefts/Informationsblattes.

Die Zahl der Abstimmungslokale ist nicht vorgeschrieben – es könnte im Extremfall ein einziges, z.B. im Rathaus, sein. Auch ist ein Bürgerentscheid ausschließlich per Briefabstimmung möglich. Grundsätzlich empfiehlt Mehr Demokratie die automatische Zusendung der Wahlunterlagen, was auch eine Erhöhung der Wahlbeteiligung bewirkt.

Zwar obliegt die konkrete Durchführung des Bürgerentscheids der Gemeinde/dem Kreis, wenn aber die Abstimmungsbedingungen zu restriktiv ausgestaltet sind, kann man versuchen, eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO NRW zu erwirken. Diese wäre wahrscheinlich dann erfolgreich, wenn es z.B. in einer Großstadt oder einem Flächenkreis nur ein einziges Abstimmungslokal gäbe.

Mehr Demokratie hat eine Mustersatzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden erstellt, die einen Vorschlag zur bürgerfreundlichen Regelung von Abstimmungen enthält. Diese können Sie bei Problemen mit den Bürgerentscheid-Regeln vor Ort als Anregung in die Diskussion bringen.

Wie einer Wahl wird auch einem Bürgerentscheid ein "Wahlkampf" voraus gehen, bei dem beide Seiten mit Flugblättern, Infoständen usw. für ihre Position werben. Allerdings sind die Organisator:innen des Bürgerbegehrens in der schlechteren Position: Sie haben nämlich nur dann Erfolg, wenn sie das sogenannte Zustimmungsquorum erreichen.

<sup>2</sup> Nicht etwa durch den inhaltlichen Beschluss, vgl. OVG Münster Beschluss vom 18.10.1995

## 4.1 Das Zustimmungsquorum

Bei Bürgerentscheiden ist das Prinzip „Mehrheit entscheidet“ durch eine Mindestzustimmungserfordernis ergänzt. Damit ein Bürgerentscheid gültig ist, müssen die Stimmen für oder gegen eine Abstimmungsvorlage je nach Gemeindegröße 10, 15 oder 20 Prozent aller Stimmen ausmachen.

Für Städte und Gemeinden gilt:

*"Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit*

- bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent
- über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent
- mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent

*der Bürger beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet." (§ 26 Abs. 7 GO NRW)*

Für Kreise gilt:

*"Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Kreisen mit*

- bis zu 200.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent
- über 200.000 bis zu 500.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent
- mehr als 500.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent

*der Bürger beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet." (§ 23 Abs. 7 KrO NRW)*

Das bedeutet, dass jede nicht abgegebene Stimme indirekt den Gegner:innen des Bürgerbegehrens zugeschlagen wird, die damit ein eigenes Gewicht erhalten. Deshalb müssen die Organisator:innen des Bürgerbegehrens alles versuchen, damit die Abstimmungsbeteiligung möglichst hoch ist. Umgekehrt werden die Gegner:innen alles daran setzen, die Beteiligung niedrig zu halten, wenn sie sich nicht zutrauen, eine Mehrheit für ihre Ziele zu gewinnen.

## 4.2 Die Stichfrage

Es ist möglich, dass es zu einer Frage mehrere Abstimmungsvorlagen gibt. So kann ein Bürgerbegehren den Standort X für den Bau eines neuen Rathauses fordern, der Rat aber mit einem Ratsbegehren Standort Y. Für den Fall, dass den Abstimmenden beide Standorte recht sind, es also für beide eine Mehrheit gibt, gibt es die Stichfrage. Durch diese wird ermittelt, welche Entscheidung im Konfliktfall gelten soll.

*„Sollten an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Rat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten*

*Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“ (§ 26 Abs. 7 GO NRW sinngemäß § 23 Abs. 7 KrO NRW)*

## 4.3 Bekanntmachung

Nachdem die Abstimmung stattgefunden hat und die Stimmen ausgezählt worden sind, wird das Ergebnis durch (Ober-)Bürgermeister:in/Landrat:in als Abstimmungsleiter:in bekannt gegeben und später per amtlicher Bekanntmachung veröffentlicht. Dann zeigt sich, wie sich die Ja- und die Nein-Stimmen verteilen und ob das Zustimmungsquorum erreicht wurde – also ob der Bürgerentscheid erfolgreich war oder nicht.

## 4.4 Der erfolgreiche Bürgerentscheid

Der erfolgreiche Bürgerentscheid muss von der Verwaltung genauso umgesetzt werden, wie ein Rats- oder Kreistagsbeschluss.

*„Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses/Kreistagsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Rates/Kreistages durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“ (§ 26 Abs.8 GO NRW / (§ 23 Abs.8 KrO NRW )*

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat sogar einen höheren Bestandsschutz als ein Rats-/Kreistagsbeschluss, der vom Rat/Kreistag jederzeit geändert werden kann. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid kann nicht gemäß § 54 Abs.1 GO NRW als rechtswidrig beanstandet werden.

Der erfolgreiche Bürgerentscheid kann innerhalb von zwei Jahren nur auf Initiative des Rates/Kreistages durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

Wenn eine Mehrheit des Rates/Kreistags vor Ablauf dieser Frist meint, dass durch eine veränderte Faktenlage der Bürgerentscheid aufgehoben werden muss, könnte er beschließen, dass ein neuer Bürgerentscheid stattfindet.

Die Regelung bedeutet aber auch, dass der Bürgerentscheid nach zwei Jahren durch den Rat ohne einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden kann. Schließlich ist es möglich, das Ergebnis des Bürgerentscheids nach zwei Jahren durch einen neuen, per Bürgerbegehren herbeigeführten Bürgerentscheid zu ändern.

## 5. Öffentlichkeitsarbeit

Für den Erfolg deines Bürgerbegehrens ist es wichtig, dass viele Menschen davon erfahren. Beziehe Medien und Bevölkerung von Anfang an in den Verlauf des Verfahrens mit ein. Einige Tipps:

- a) Organisiere neben Info-Ständen auch Bürgerversammlungen und Podiumsdiskussionen.
- b) Gebe Pressekonferenzen und besuche Redaktionen.
- c) Halte die lokalen Medien ständig über dein Bürgerbegehren auf dem Laufenden, z.B. durch Zwischenstandsmeldungen bzgl. der Unterschriftensammlung, Stellungnahmen durch Pressemitteilungen oder im persönlichen Kontakt mit Journalist:innen.
- d) Biete bildhafte Aktionen als Anlass zur Berichterstattung für die Medien an.
- e) Informiere Interessierte über eine eigene Internetseite und aktualisiere diese laufend.
- f) Nutze Mailinglisten und soziale Netzwerke im Internet wie Facebook und Twitter zur Information und Mobilisierung deiner Unterstützer:innen.
- g) Lege Unterschriftenlisten und andere Materialien in Läden und anderen Einrichtungen aus.
- h) Zeige im Abstimmungskampf vor dem Bürgerentscheid Präsenz durch Plakate und Transparente im Straßenbild. Plakatstände können von Parteien oder Verbänden ausgeliehen werden, die das Bürgerbegehren unterstützen.

## 6. Leitsätze für ein erfolgreiches Bürgerbegehren

1. Erfolg oder Misserfolg haben nur einen Verantwortlichen: Dich. Nicht Mitbürger:innen, nicht die Presse, sondern dich.

2. Für deine Initiative gibt es ein Hauptziel, dem sich alle anderen Ziele unterordnen: Die erforderliche Zahl an Unterschriften plus 10 bis 15 Prozent. Alle Aktionen, Maßnahmen, Treffen, Pressemitteilungen usw. müssen auf dieses Ziel hinarbeiten. Du willst eine Facebook-Seite? Nur, wenn es mehr Unterschriften einbringt. Du planst eine aufwändige Standkonstruktion für die Fußgängerzone? Wie viele Unterschriften könntest du in der Zeit sammeln, in der du diese Konstruktion baust?

3. Du brauchst eine funktionierende Organisationsform. Das muss aber kein eigener Verein sein. Nur weil du ein Instrument der direkten Demokratie anwendest, muss die Initiative kein basisdemokratisches Modellexperiment sein. Manche Entscheidungen müssen schnell getroffen werden. Trotzdem solltest du natürlich in regelmäßigen Treffen alle Aktiven beteiligen.

4. Politische Arbeit kostet Geld. Immer. Beginne bereits am Anfang darüber nachzudenken, wer dein Vorhaben finanziell unterstützen könnte. In der Euphorie des Starts sind die meisten Aktiven eher bereit, 10, 20 oder 50 Euro in den Topf zu werfen. Wenn du das Geld nicht benötigst, kannst du es immer noch zurückzahlen oder spenden.

5. Erstelle einen Kampagnenplan mit Zeitleiste. Wann startet die Initiative? Wann läuft die Frist ab? Wie viele Unterschriften musst du im Durchschnitt am Tag sammeln? Welche Aktionen sollen während dem Kampagnenverlauf das Interesse von Presse und Öffentlichkeit wachhalten?

6. Ernenne eine verantwortliche Person für die Unterschriften, die jederzeit einen Überblick über den Stand der Dinge hat und den Verantwortlichen (und nur den Verantwortlichen, nicht etwa der Presse!) die ungeschminkte Wahrheit sagt. Der Hang zum Selbstbetrug beim Unterschriftensammeln ist groß. Ohne exakte Zahlen planst du aber ins Ungewisse. Vergleiche regelmäßig deinen Kampagnenplan mit der Unterschriften-Realität und gleiche den Plan an die Realität an.

7. Nur weil du dich aufregst, regt sich die Presse noch lange nicht auf. Und nur weil du der Ansicht bist, dass mal wieder berichtet werden müsste, sieht ein:e Redakteur:in das noch lange nicht so. Redakteur:innen berichten, wenn du ihnen neue Nachrichten lieferst. Der Start deines Bürgerbegehrens, das Erreichen eines Unterschriftenetappenziels (z.B. die Hälfte)

oder die Unterschriftenübergabe sind Nachrichten. Dein täglicher Infostand ist es nicht.

8. Wenn du jemanden in deinen Reihen hast, der kurz und knapp, aber griffig formulieren kann, mache sie/ihn zum/zur Pressesprecher:in. Er/Sie sollte sich darüber informieren, was eine gute Pressemitteilung enthalten muss. Das Wichtigste, die eigentliche Nachricht („10.000 Unterschriftenmarke erreicht!“), kommt dabei immer zuerst. Pressemitteilungen verschickt man nicht als E-Mail-Anhang. Und wer eine Pressemitteilung verschickt, sollte danach auch für Rückfragen erreichbar sein (Telefonnummer nicht vergessen!).

9. Rechne mit starkem Gegenwind. Argumentiere trotzdem ruhig, sachlich und transparent.



## Muster einer Unterschriftenliste

(hier im Hochformat, wähle aber am besten das Querformat, um mehr Platz für die Unterschriftenzeilen zu haben)

*Bürgerbegehren „Titel“ gemäß § 26 der Gemeindeordnung/§ 23 Kreisordnung NRW für/gegen (z.B. Schließung eines Hallenbades in XY)*

Die Unterzeichnenden beantragen, dass den Bürger:innen der Stadt/der Gemeinde/des Kreises/des Stadtbezirks folgende Fragestellung zum Bürgerentscheid gestellt wird:

**Text der gewünschten Abstimmungsfrage** (hier den Text einsetzen)

Bsp.: Soll das Hallenbad am Tannenweg erhalten bleiben?

**Begründung** (hier die Begründung einsetzen, führe die wichtigsten Argumente kurz und bündig auf, vermeide missverständliche Formulierungen)

Bsp.: Das Hallenbad am Tannenweg ist als öffentliche Einrichtung für die Bereiche Gesundheit, Sport, Soziales und Freizeit von wesentlicher Bedeutung für das Gemeinschaftsleben in der Stadt XZ. Nach Ansicht der Vertretungsberechtigten (siehe unten) wurden mögliche Lösungen für einen wirtschaftlich vertretbaren Weiterbetrieb des Bades nicht ausreichend geprüft.

**Kostenschätzung** (hier die Kostenschätzung der Verwaltung einsetzen + ggfs. einen eigenen Kommentar zur Kostenschätzung)

Bsp.: Der Weiterbetrieb des Bades verursacht jährliche Kosten in Höhe von XY Euro.

### Vertretungsberechtigte

Berechtigt, die Unterzeichnenden zu vertreten, sind: (hier Namen und Adressen der max. drei Vertretungsberechtigten einsetzen)

**Unterschriftenliste (eintragungsberechtigt sind alle wahlberechtigten Deutschen und EU-Bürger:innen ab 16 Jahren mit Erstwohnsitz in (Ort))**

Vorname	Name	Straße	PLZ	Ort	Geburtsdatum	Unterschrift	Anmerkung der Behörde

**Datenschutzhinweis:** Die erhobenen personenbezogenen Daten dürfen nur zur Durchführung dieses Bürgerbegehrens verarbeitet und genutzt werden; sie sind unverzüglich zu vernichten, wenn sie für das Verfahren nicht mehr benötigt werden.

Unterschriftenlisten bitte bis (Datum) zurück schicken an (Adresse)

**Kontakt:** Name, Telefon, E-Mail – **Informationen:** (Internetseite)

Die Durchführung eines Bürgerbegehrens kostet Geld, deshalb sollte auf den Unterschriftenlisten und/oder auf den beigefügten Informationsblättern stets ein Spendenkonto angegeben sein.