



BÜRGERBETEILIGUNG

**MEHR UNMITTELBARE DEMOKRATIE IN DEN
GEMEINDEN WAGEN**

Informationen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden



Bürgerbeteiligung Mehr unmittelbare Demokratie in den Gemeinden wagen

erstellt durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

April 2022



Inhalt

Häufige Fragen und Antworten	3
1. Vorgaben und Themen - Ein Thema nach vorn bringen	4
2. Verfahren und Muster - Von Listen und Fristen	7
3. Rat und Ergebnis - Rolle des Rats und wie erfolgreich sein?	14



Häufige Fragen und Antworten

Nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 28 Absatz 1 GG und Art. 78 Absatz 1 LV NRW) gilt auch für die Gemeinden der Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerschaft wird also durch den Rat und die/den Bürgermeister/in vertreten, die sie in den Kommunalwahlen wählt. Die Verfassung schließt aber die ergänzende Einführung unmittelbar demokratischer Elemente nicht aus.

Mit der Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids hat der Gesetzgeber ein wichtiges Element "unmittelbarer oder direkter Demokratie" geschaffen. Dieses unmittelbar demokratische Element durchbricht das repräsentative System. Es dient der Verbesserung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Kommunalverfassung gibt im § 26 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, in einer Vielzahl kommunaler Angelegenheiten selbst zu entscheiden. Der Beschluss der Bürgerschaft tritt an die Stelle der Entscheidung des Rates, denn der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses.

Setzen sich Bürgerinnen und Bürger z.B. für den Erhalt eines Hallen- oder Freibades, einen zusätzlichen Kindergarten, eine weitere verkehrsberuhigte Zone oder für oder gegen den Neubau einer Schule ein, dann können sie diese Entscheidung nunmehr selbst in die Hand nehmen.

Seit der Einführung im Jahr 1994 sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beispielsweise zu Erholungs-, Freizeit- und Sportangelegenheiten, Schulangelegenheiten, Verkehrsangelegenheiten, Umwelt-, insbesondere Abfallangelegenheiten oder Wohnungs-, Bau- und Grundstücksangelegenheiten durchgeführt worden.

Nicht nur die Gemeindeordnung, auch die Kreisordnung kennt das Element des Bürgerbegehrens. Bürgerinnen und Bürger können nach § 23 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen auch beantragen, anstelle des Kreistags über eine Angelegenheit des Kreises selbst zu entscheiden. Da die Regelungen für das Bürgerbegehren im Kreis denen für ein Bürgerbegehren in einer Stadt oder einer Gemeinde weitestgehend entsprechen, wird hier hauptsächlich auf die Vorschriften der Gemeindeordnung Bezug genommen. Die folgenden Informationen geben einen Überblick über Abläufe und Voraussetzungen von Bürgerbegehren.



1. Vorgaben und Themen - Ein Thema nach vorn bringen

Was ist zu Beginn des Verfahrens zu beachten?

Kern des Bürgerbegehrens ist "die zur Entscheidung zu bringende Frage", die so formuliert sein muss, dass sie mit ja oder nein beantwortet werden kann. Eine Formulierung, die sich an der Formulierung der Beschlussvorschläge für den Rat orientiert, verlangt das Gesetz nicht. Gleichwohl sollte die Frage aus sich selbst heraus so verständlich sein, dass sie - den Erfolg des Bürgerentscheids unterstellt - als klarer Handlungsauftrag für die Verwaltung angesehen werden kann.

Neben der Frage muss das Bürgerbegehren auch eine Begründung enthalten und bis zu drei Vertretungsberechtigte benennen.



Die Regelung in § 26 Absatz 2 GO NRW sieht eine Kostenschätzung der Kommunalverwaltung vor, die bei der Sammlung der Unterschriften für das Bürgerbegehren offengelegt werden muss. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens informieren die Verwaltung in Textform, also zum Beispiel mit einer E-Mail, dass sie ein Bürgerbegehren durchführen wollen. Die Information verpflichtet die Kommunalverwaltung, eine plausible und summarische Schätzung der Kosten der verlangten Maßnahme zu erstellen. Diese teilt sie den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in Textform mit.

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss (kassatorisches Bürgerbegehren), muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht werden. Besteht keine Verpflichtung, den Ratsbeschluss bekanntzumachen, beträgt diese Frist drei Monate. Die Frist, ein kassatorisches Bürgerbegehren einzureichen, ist ab dem Zeitpunkt unterbrochen, an dem die Gemeindeverwaltung in Textform über das Bürgerbegehren informiert wurde. Sie beginnt wieder zu laufen, wenn die Verwaltung die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens über die Kostenschätzung unterrichtet hat.

Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens sind verpflichtet, die Kostenschätzung der Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern so zur Kenntnis zu geben, dass jede/r Unterzeichnende bei der Abgabe der Unterschrift von der Kostenschätzung der Verwaltung Kenntnis nehmen kann.

Wenn die Kostenschätzung vorliegt, können die Vertretungsberechtigten beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Unterschriftenquorums nach § 26 Absatz 4 GO NRW zulässig ist. Der Antrag ist einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgerinnen und Bürgern zu unterzeichnen. Dabei sind die in § 25 Absatz 4 enthaltenen Anforderungen für Unterschriftenlisten zu berücksichtigen. Über den Antrag hat der Rat innerhalb von acht Wochen zu entscheiden. Der Rat kann in der Hauptsatzung die Entscheidung über den Antrag auf den Hauptausschuss übertragen, der ebenfalls innerhalb von acht Wochen zu entscheiden hat. Auch von der Vorlage dieses Antrags bis zur Entscheidung durch Rat oder Hauptausschuss ist die Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren unterbrochen.

Welche Themen sind für ein Bürgerbegehren zulässig?

Die Bürgerinnen und Bürger beschließen bei einem Bürgerbegehren und einem Bürgerentscheid an Stelle des Rates. Da ist es einleuchtend, dass ihnen diese Kompetenz auch nur für solche Angelegenheiten zusteht, die sonst vom Rat entschieden worden wären. Deshalb sind die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens nicht unbeschränkt.

Darüber hinaus enthält § 26 GO NRW einen "Negativkatalog", der bestimmte kommunalpolitische Entscheidungen dem Rat oder der Bürgermeisterin beziehungsweise dem Bürgermeister vorbehält. Nicht zulässig ist beispielsweise ein Bürgerbegehren, das die Auflösung



der Ämter einer Gemeindeverwaltung und die Einführung von Fachbereichen zum Ziel hat. Auch die kommunalen Steuern und Abgaben können nicht über ein Bürgerbegehren abgeschafft oder gesenkt werden.

Dies wiederum heißt nun nicht, dass alle diejenigen Fragestellungen unzulässig sind, die auch nur entfernt etwas mit Gebühren zu tun haben. Die Frage, ob in einer Stadt kompostierbare Abfälle getrennt erfasst und eingesammelt werden, hat durchaus Auswirkungen auf die Höhe der Abfallgebühren. Im Vordergrund derartiger Diskussionen steht jedoch nicht die fiskalische Überlegung der Kämmerin oder des Kämmerers, die Kosten der Abfallentsorgung zu decken, sondern das politische Ziel, Abfälle möglichst zu vermeiden oder zu verwerten, statt sie zu entsorgen. Hier eine auf die örtlichen Verhältnisse zugeschnittene Lösung zu finden, ist eine Entscheidung, die ohne weiteres auch an Stelle des Rates die Bürgerschaft insgesamt treffen kann.

In diesem Sinne sind beispielsweise auch Bürgerbegehren zulässig, die sich mit der Frage befassen, wo Parkplätze zur Verfügung gestellt werden sollen, ob besondere Parkplätze für Frauen auszuweisen sind und wie Anwohner bevorzugt werden können. Erst wenn die Parkgebühren zum eigentlichen Kern eines Bürgerbegehrens werden oder gar der einzige Inhalt des Begehrens sind, ist das Begehren als unzulässig anzusehen.

Bauleitpläne und Bebauungspläne

Die grundsätzliche Entscheidung über die Frage, ob in einer Gemeinde ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, ist einem Bürgerbegehren zugänglich. Die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen bleiben dem Rat der Gemeinde vorbehalten. Die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, kann im Wege einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage entschieden werden (vgl. § 26 Absatz 7 Satz 1 GO NRW). Anders ist es bei Entscheidungen, die materielle Abwägungsentscheidungen voraussetzen oder enthalten. Der im Baugesetzbuch (BauGB) geregelte formalisierte Verfahrensablauf mit ausdrücklicher Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verlangt eine umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller durch die Planung betroffenen Belange.

Die Entscheidung der Gemeinde, mit der ein Bauleitplanverfahren eingeleitet wird und auf die ein Bürgerbegehren zielen kann, ist in der Regel der förmliche Aufstellungsbeschluss (§ 2 Absatz 1 Satz 2 BauGB). Ein förmlicher Aufstellungsbeschluss ist allerdings nicht zwingende Voraussetzung eines Bauleitplanverfahrens, es sei denn, die Kommune beabsichtigt Maßnahmen zur Sicherung von Vorhaben (u.a. Erlass einer Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen). Deshalb kann der Beschluss zur Auslegung des Bauleitplans dann Gegenstand des Bürgerbegehrens sein, wenn die Gemeinde auf einen Aufstellungsbeschluss verzichtet und diesen im Rahmen des Beschlusses zur ersten Auslegung des Plans mitgetroffen hat. In der Regel wird jedoch der ein Bauleitplanverfahren einleitende Aufstellungsbeschluss Gegenstand des Bürgerbegehrens sein.



Der Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans (bzw. den Aufstellungsbeschluss ersetzend über die erste Offenlage) ist nach dem Baugesetzbuch ortsüblich bekanntzumachen (§ 2 Absatz 1, 3 Absatz 2 BauGB). Sind Beschlüsse des Rates bekanntzumachen, sind sie in einem Zeitraum von sechs Wochen mit einem Bürgerbegehren angreifbar. Der Ablauf dieser Sechs-Wochen-Frist ist für den Zeitraum gestoppt, den die Gemeinde benötigt, die Kostenschätzung zu erstellen (§ 26 Absatz 1 Satz 4 in Verbindung mit § 26 Absatz 3 Satz 3 GO NRW).



2. Verfahren und Muster - Von Listen und Fristen

Wie müssen die Unterschriftenlisten aussehen?

Das Bürgerbegehren ist der formalisierte Antrag einer Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern auf die Herbeiführung eines Bürgerentscheids. Auf einige wenige Förmlichkeiten kann man deshalb nicht verzichten:



Unterschriften können nur auf solchen Listen geleistet werden, auf denen die Frage, die Begründung - jedenfalls in einer aus sich heraus verständlichen Kurzfassung - und die Kostenschätzung der Verwaltung enthalten sind. Nur so ist letztlich sichergestellt, dass sich jede Person über die Tragweite ihrer Unterschrift klarwerden kann.

Daneben müssen die Listen den Namen, den Vornamen, die vollständige Anschrift und das Geburtsdatum der unterzeichnenden Person enthalten. Sinn dieser Vorgaben ist es, der jeweiligen Verwaltung die Überprüfung der Abstimmungsberechtigung zu ermöglichen.

Dabei ist zu beachten, dass nach dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) vom 01.08.2013, AZ: 15 B 584/13 Eintragungen in die Unterschriftenliste eines Bürgerbegehrens nicht allein wegen des Fehlens von Angaben im Sinne von § 25 Absatz 4 Satz 2 GO NRW als ungültig behandelt werden dürfen. Denn eine zweifelsfreie Erkennbarkeit der unterzeichnenden Person im Sinne von § 25 Absatz 4 Satz 2 GO NRW hänge nicht zwingend von der Vollständigkeit der in dieser Norm genannten Angaben ab.

Die Kommunen haben daher die Pflicht, auf der Grundlage der Melderegister zu prüfen, ob das Fehlen einer Angabe die Identifizierbarkeit der unterzeichnenden Person ausschließt. Dabei verstoße auch ein zeitintensiver Rechercheaufwand nach der Auffassung des OVG NRW nicht gegen das Unverzögerungsgebot des § 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW. Auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des OVG NRW sind die Initiatoren eines Bürgerbegehrens verpflichtet, im Zeitpunkt der Unterschriftleistung auf eine vollständige Eintragung der Angaben nach § 25 Absatz 4 Satz 2 GO NRW durch die Unterzeichnenden hinzuwirken.

Mus- ter

Ich unterstütze mit meiner Unterschrift die Initiative, die einen Bürgerentscheid mit folgender Fragestellung herbeiführen will:

"Soll die Musterstraße für den Autoverkehr gesperrt werden?"

Begründung:

Seit der Errichtung des neuen Gewerbegebietes hinter der Musterstraße, wird diese Straße immer mehr als "Schleichweg" genutzt. Der Lärm ist für die Anwohnerinnen und Anwohner nicht mehr erträglich, außerdem kommt es nahezu täglich zu gefährlichen Situationen für Fußgängerinnen und Fußgänger und Radfahrerinnen und Radfahrer.



Kostenschätzung der Verwaltung:

Die Anschaffung und Aufstellung entsprechender Verbotsschilder kosten rund 1.500 €.

Vertretungsberechtigte:

Frau Schmidt, Musterstr. 17, 00000 Kleinstadt

Herr Müller, Musterstr. 5, 00000 Kleinstadt

Herr Meier, Musterstr. 29, 00000 Kleinstadt

Name Vorname Geburtsdatum Anschrift Unterschrift

Wie viele Unterschriften werden benötigt?

Um zu verhindern, dass jede noch so kleine Minderheit einer Bürgerschaft eine Abstimmung aufzwingen kann, sieht die Gemeindeordnung schon für das Bürgerbegehren abgestufte Quoren vor. Ein Bürgerbegehren auf Gemeindeebene muss von einer bestimmten Zahl von Wahlberechtigten unterstützt werden. Die erforderliche Zahl der Unterstützungsunterschriften richtet sich nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner.

Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden



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

der Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein.

Diese Quoren gelten in gleicher Weise für Bürgerbegehren, die gem. § 26 Absatz 9 GO auf Stadtbezirksebene stattfinden.



In Kreisen muss ein Bürgerbegehren



bis 200.000 Einwohnerinnen und Einwohner von 5 %
mit mehr als 200.000 Einwohnern, aber nicht mehr
als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner von 4 %
mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner von 3 %

der Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein.

Am Bürgerbegehren selbst können alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, also auch Ausländerinnen und Ausländer aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, teilnehmen.

Was ist darüber hinaus zu beachten?

Mit dem Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 23. März 2022 wurde ein neuer § 26a GO NRW eingefügt, der Regelungen zu Transparenzpflichten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid enthält.

Die Unterlagen zur Einreichung eines Bürgerbegehrens müssen eine Erklärung darüber enthalten, ob und in welcher Gesamthöhe die in § 26 Absatz 2 Satz 2 GO NRW genannten Vertretungsberechtigten Zuwendungen von Dritten für die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens erhalten oder eigene Mittel dafür eingesetzt haben. Zuwendungen einer einzelnen Zuwenderin oder eines einzelnen Zuwenders für den Zweck der Vorbereitung und Durchführung des Bürgerbegehrens über 10.000 Euro Gesamtwert sind unter Angabe des Namens und der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Zuwendung anzugeben.

Sofern die Vertretungsberechtigten nach Antragstellung eine Zuwendung über 10.000 Euro Gesamtwert erhalten, als Einzel- oder Sammelzuwendung aus mehreren Einzelzuwendungen derselben Zuwenderin oder desselben Zuwenders, sind die Vertretungsberechtigten verpflichtet, dies unverzüglich dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin mitzuteilen. Wird über die Frage des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, besteht die Mitteilungspflicht bis zu dessen Abschluss fort.

Im Falle der Durchführung eines Bürgerentscheids veröffentlicht der/die Bürgermeister/in die Erklärungen und Mitteilungen der Vertretungsberechtigten 16 Tage vor dem Bürgerentscheid über eine öffentliche Bekanntmachung. Sofern nach dieser Frist weitere Erklärungen und



Mitteilungen eingehen, veröffentlicht sie der/die Bürgermeister/in in geeigneter Weise spätestens am Tag vor dem Bürgerentscheid; hierbei ist eine vereinfachte Bekanntmachung möglich.

Die Vertretungsberechtigten sind verpflichtet, bei der Einreichung eines Bürgerbegehrens an Eides statt zu versichern, dass der Mitteilungspflicht vollständig und richtig nachgekommen worden ist. Wird über die Frage des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen die Vertretungsberechtigten 16 Tage vor dem Entscheid die Erklärung an Eides statt erneuern.



Welche Fristen gelten?

Grundsätzlich sind die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in der Wahl des Zeitpunktes frei. Sie entscheiden selbst, wann und wie lange sie Unterschriften sammeln oder wann sie die gesammelten Unterschriften als abgeschlossenes Bürgerbegehren der Gemeindeverwaltung vorlegen.

Eine Ausnahme ist nur für den Fall vorgesehen, dass sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss wendet. Bedarf der Ratsbeschluss der Bekanntmachung nach den Vorschriften der Bekanntmachungsverordnung vom 26. August 1999 (GV. NRW. 1999 S. 516) muss der Antrag innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses eingereicht sein. Handelt es sich um einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, so verlängert sich diese Frist - gerechnet ab dem Tag nach der Entscheidung in der Ratssitzung an - auf 3 Monate. Dieser Fristlauf ist für die Zeit unterbrochen, die die Kostenschätzung durch die Verwaltung nach § 26 Absatz 2 Satz 5 GO NRW in Anspruch nimmt. Gleiches gilt für die Zeit, die zwischen einem Antrag auf Zulässigkeitsentscheidung nach § 25 Absatz 2 Satz 7 GO NRW und der entsprechenden Entscheidung durch Rat oder Hauptausschuss nach § 25 Absatz 2 Satz 9 GO NRW vergeht

Immer wieder stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Ratsbeschlüsse, die länger als 3 Monate zurückliegen oder gar noch in zurückliegenden Amtsperioden gefasst worden sind, für alle Zukunft vor einer Veränderung durch einen Bürgerentscheid geschützt sind. Prinzipiell müssen die Bürgerinnen und Bürger nämlich darauf vertrauen können, dass Ratsbeschlüsse gelten und jedenfalls nicht ohne weiteres verändert werden können.

Bei der in § 26 Absatz 3 GO NRW bestimmten Frist von 6 Wochen bzw. 3 Monaten handelt es sich um eine Ausschlussfrist. Deshalb und aus Gründen der Rechtssicherheit 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 jedenfalls 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.

Die Verordnung über die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (BürgerentscheidDVO) regelt nähere Einzelheiten.

In der am 24. Juli 2020 in Kraft getretenen Fassung der BürgerentscheidDVO wurde ein neuer § 9 eingefügt, der die Möglichkeit zur Verlängerung der Einreichungsfristen enthält. Ausgehend von einer Auslegung dieses § 9 kann auf Antrag der Vertretungsberechtigten der Rat die Frist zur Einreichung eines Bürgerbegehrens einmalig verlängern, wenn nach § 11 des Infektionsschutz- und Befugnisgesetzes eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festgestellt ist oder die Unterschriftensammlung in Person durch eine Katastrophe oder vergleichbare Umstände höherer Gewalt verhindert oder unzumutbar erschwert wird. Die



Frist nach § 26 Absatz 3 Satz 1 GO NRW kann um höchstens vier Wochen, die Frist nach § 26 Absatz 3 Satz 2 GO NRW um höchstens sechs Wochen verlängert werden.

Für den umgekehrten Fall, in dem es um die Änderung eines Bürgerentscheides geht, der ja die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat, trifft die Gemeindeordnung eine klare Regelung: Bürgerentscheide können vom Rat frühestens nach 2 Jahren abgeändert werden. Soll dies vorher geschehen, so bleibt dem Rat nur die Möglichkeit, einen neuen Bürgerentscheid zu initiieren.





3. Rat und Ergebnis - Rolle des Rats und wie erfolgreich sein?

Was ist die Sperrwirkung eines vom Rat für zulässig erklärten Bürgerbegehrens?

Ein Bürgerbegehren löst zunächst keine aufschiebende Wirkung aus. Die Verwaltung kann noch während der Unterschriftensammlung die Maßnahme, die mit dem Begehren verhindert werden soll, vollziehen.

Haben die Initiatoren die Unterstützungsunterschriften bei der Verwaltung abgegeben und hat der Rat entschieden, dass das Bürgerbegehren zulässig ist (siehe dazu Entscheidungsmöglichkeiten des Rates), so löst das bis zur Abstimmung über den Bürgerentscheid eine Entscheidungssperre für die Gemeinde aus. Die Gemeinde ist also an gegenläufigen Entscheidungen oder Maßnahmen gehindert.

Entscheidet der Rat zugleich, dass er "dem Bürgerbegehren entspricht" - das heißt, beschließt er das, was mit dem Bürgerbegehren beantragt wird, so findet kein Bürgerentscheid mehr statt.

Die Sperrwirkung hat sich dann sofort erledigt.

Die Verwaltung ist dann verpflichtet, den Ratsbeschluss - der dem Inhalt des Bürgerbegehrens entspricht - durchzuführen. Hierauf haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens ein Recht (OVG NRW Beschl. vom 04.04.2007 - 15 B 266/07 -).

Dabei ist zu beachten: Nur ein Ratsbeschluss, der den Inhalt des Bürgerbegehrens im vollen Umfang übernimmt, "entspricht" dem Bürgerbegehren. Über den nicht erledigten Inhalt des Bürgerbegehrens müsste ein Bürgerentscheid stattfinden (OVG NRW Urteil vom 25.9.2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl.2002,110). Insoweit bliebe also die Sperrwirkung bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheides bestehen.

Ein vom Rat für unzulässig erachtetes Bürgerbegehren entfaltet keine Sperrwirkung.

Die Entscheidung des Rates, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist (siehe dazu den Abschnitt "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Welche Möglichkeiten hat der Rat?"), kann unmittelbar mit der Klage angegriffen werden (siehe dazu Abschnitt "Gerichtsverfahren"). Die Klage wird darauf gerichtet sein, das Gericht möge den Rat verpflichten, das Bürgerbegehren gem. § 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW für zulässig zu erklären.

Erst die darauf vom Rat getroffene Entscheidung im Sinne des Klageantrags löst dann die Sperrwirkung des § 26 Absatz 6 Satz 6 GO NRW aus.



Welche Möglichkeiten hat der Rat?

Das vom Rat für zulässig erklärte Bürgerbegehren

Ist das Bürgerbegehren eingereicht, dann ist der Rat am Zuge. Er ist aufgerufen, über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Fragen der politischen Zweckmäßigkeit dürfen bei dieser Entscheidung keine Rolle spielen. Ist das Begehren form- und fristgerecht eingereicht und sind auch alle sonstigen Voraussetzungen erfüllt, dann muss der Rat beschließen: "Das Bürgerbegehren ist zulässig".

Danach muss der Rat auch den nächsten Schritt tun. Er muss sich entscheiden,

- ob er dem Bürgerbegehren entsprechen will, so dass der Bürgerentscheid entfällt oder
- ob er sich mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens auf eine einvernehmliche Regelung verständigen will und kann, so dass der Entscheid überflüssig wird, oder
- ob er einen Termin für den Bürgerentscheid festsetzen will, der innerhalb von 3 Monaten durchgeführt werden muss.

Eine Einigung in der Sache ist oftmals auch ohne das förmliche Verfahren des Bürgerentscheids möglich und von der Vollmacht der auf den Unterschriftenlisten aufgeführten Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens gedeckt.

Dabei ist jedoch folgendes zu beachten:

Handeln die Vertretungsberechtigten 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 Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens und dem Rat gemäß § 57 VwVfG geschehen.

Das vom Rat für unzulässig erachtete Bürgerbegehren

Sind dagegen die gesetzlichen Voraussetzungen des Bürgerbegehrens (siehe oben) nicht erfüllt, muss der Rat eine Entscheidung über die Unzulässigkeit treffen. Die Entscheidung des Rates wird in einem förmlichen Bescheid, der mit entsprechender Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen ist, den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens unverzüglich zugestellt.

Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens können gegen die Entscheidung des Rates unmittelbar Klage erheben. Zu den Möglichkeiten, den Beschluss des Rates gerichtlich prüfen zu lassen, siehe unter Punkt "Gerichtsverfahren".



Wie wird ein Bürgerentscheid durchgeführt?

Die Gemeindeordnung macht nur wenig Vorgaben für das Verfahren zum Bürgerentscheid. Trotz dieser Zurückhaltung ist der Wille des Gesetzes offenkundig: Die Gemeinde soll den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich auf sachlich fundierter Grundlage und ohne größeren persönlichen Aufwand am Bürgerentscheid beteiligen zu können. Dabei soll die Gemeinde den Weg wählen, auf dem sie dieses Ziel am besten erreichen kann.

Allerdings ist sie dabei an die Vorgaben der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheids (Bürgerentscheid DVO vom 10.7.2004, GV. NRW. S. 383) gebunden.

Diese Rechtsverordnung gibt der Gemeinde auf, eine Satzung zu erlassen, die als Mindestinhalt enthalten muss

- wie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Bürgerentscheid erleichtert wird;
- dass die Bürgerinnen und Bürger eine Abstimmungsbenachrichtigung erhalten und in geeigneter Weise über die Auffassungen der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens sowie der politischen Kräfte in der Kommunalvertretung unterrichtet werden;
- dass auch durch Brief abgestimmt werden kann.

Auf der Grundlage dieser Rechtsverordnung hat der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund Mustersatzungen erarbeitet:

- Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes für die Durchführung von Bürgerentscheiden
- Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes für die Durchführung von Bürgerentscheiden (ausschließlich per Briefabstimmung)

Wann ist der Bürgerentscheid erfolgreich?

Wie bei allen Abstimmungen kommt es auch beim Bürgerentscheid auf die Mehrheit an. Dies allein reicht aber noch nicht aus, denn die Mehrheit muss aus einem bestimmten prozentualen Anteil aller zur Stimmabgabe bei der Kommunalwahl berechtigten Bürgerinnen und Bürgern bestehen.

Bis zur Novelle des Bürgerentscheids in Gemeinde- und Kreisordnung Ende des Jahres 2011 musste die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die ein Begehren unterstützten, bei einem Bürgerentscheid in allen Kommunen unabhängig von deren Größe 20 % der Abstimmungsberechtigten betragen. In großen Kommunen hat dieses Quorum häufig erfolgreiche Bürgerentscheide verhindert. Aber Bürgerinnen und Bürger, die ein Bürgerbegehren initiieren, sollen realistische Chancen haben ihr Anliegen durchzusetzen.

Deshalb ist das Quorum nach der Einwohnerzahl der Gemeinden und Kreise gestaffelt:



In Gemeinden

- bis zu 50.000 Einwohner mindestens 20 % der Stimmberechtigten,
- mehr als 50.000 bis zu 100.000 Einwohner mindestens 15 % der Stimmberechtigten,
- mehr als 100.000 Einwohner mindestens 10 % der Stimmberechtigten.

In Kreisen

- bis zu 200.000 Einwohner mindestens 20 % der Stimmberechtigten,
- mehr als 200.000 bis zu 500.000 Einwohner mindestens 15 % der Stimmberechtigten
- mehr als 500.000 Einwohner mindestens 10 % der Stimmberechtigten.

Die Höhe des Quorums verbessert die Erfolgchancen eines Bürgerentscheids und gewährleistet nach wie vor, dass die Entscheidung der Mehrheit von einer Mindestzahl der Abstimmungsberechtigten getragen wird.

Was ist ein Ratsbürgerentscheid?

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung -GO- Reformgesetz- hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber im Jahre 2007 den Ratsbürgerentscheid eingeführt. Zusätzlich zu den seit 1994 bestehenden Möglichkeiten des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides ist mit dem Ratsbürgerentscheid ein weiteres wichtiges Element „unmittelbarer Demokratie“ geschaffen worden.

Der Rat soll das ihm übertragene Mandat aber nur dann an die Bürgerschaft zurückgeben können (Referendum), wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder (der Bürgermeister zählt mit und stimmt mit ab) für einen Ratsbürgerentscheid stimmen.

Eine solche Entscheidung des Rates kommt vor allem dann in Betracht, wenn eine Frage sowohl in der Gemeinde wie im Rat hoch umstritten ist, und wenn von der Abstimmung durch die Bürgerinnen und Bürger erwartet werden kann, dass diese - ganz gleich wie sie ausgeht - zu einer Befriedung in der Gemeinde führen wird.

Nach einem solchen Ratsbeschluss gelten für den Ratsbürgerentscheid die gleichen Regeln, wie für einen von der Bürgerschaft beantragten Bürgerentscheid. Deshalb sind auch die Vorgaben der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides vom 10.07.2004 (GV.NRW S. 383) darauf anzuwenden.

So darf in einem Ratsbürgerentscheid nur über solche Themen abgestimmt werden, die auch einem Bürgerbegehren zugänglich wären. Der Ausschlusskatalog des § 26 Absatz 5 GO NRW gilt also auch für den Ratsbürgerentscheid.



Die Notwendigkeit einer Kostenschätzung besteht aber bei einem Ratsbürgerentscheid nicht, da die Initiative hier nicht von den Bürgerinnen und Bürgern, sondern vom Rat ausgeht. Ein freiwilliges Beifügen einer Kostenschätzung empfiehlt sich aber dennoch, da sich die Bürgerinnen und Bürger mithilfe dieser Information – auch unter dem finanziellen Aspekt – eingehender mit dem Inhalt des Ratsbürgerentscheides befassen können. Für das Verfahren der Abstimmung sind die Vorgaben der Durchführungsverordnung zu beachten.

Am Tag der Abstimmung haben es die Bürgerinnen und Bürger dann in der Hand, an Stelle des Rates zu entscheiden.

Was sind die rechtlichen Grundlagen für ein Gerichtsverfahren?

Verpflichtungsklage

Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens haben einen Anspruch darauf, dass der Rat unverzüglich feststellt, ob das Bürgerbegehren nach § 26 Absatz 1 Satz 1 GO NRW zulässig ist (OVG NRW: Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07).

Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens können die Entscheidung des Rates nach § 26 Absatz 6 Satz 2 GO NRW, das Bürgerbegehren sei unzulässig, mit der Klage angreifen. Aufgrund des § 110 des Justizgesetzes (Art. 1 des Gesetzes zur Modernisierung und Bereinigung von Justizgesetzen im Land Nordrhein-Westfalen vom 26.01.2010, in Kraft getreten am 01.01.2011, GV.NRW 2010, 29 ff) ist es nicht notwendig, vor einer Klage ein Widerspruchsverfahren (Vorverfahren nach § 68 Verwaltungsgerichtsordnung) durchzuführen.

Die Klage wird darauf gerichtet sein, das Gericht möge den Rat verpflichten, das Bürgerbegehren gem. § 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW für zulässig zu erklären.

Eilverfahren nach § 123 VwGO

Generell gilt: Besteht die Gefahr, dass die gerichtliche Entscheidung "in der Hauptsache" zu spät kommt, weil sich das Bürgerbegehren durch eine gegenläufige Entscheidung des Rates erledigt oder das Bürgerbegehren unzulässig wird, so kommt ein Eilverfahren nach § 123 VwGO in Betracht, um den Anspruch des Bürgerbegehrens auf eine Feststellung des Rates nach § 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW zu sichern.

Dabei kann der Anspruch des Bürgerbegehrens, dass der Rat unverzüglich feststellt, ob das Bürgerbegehren nach § 26 Absatz 1 Satz 1 GO NRW zulässig ist (OVG NRW: Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07) in besonderen Fällen einschließen, dass Handlungen unterlassen werden, die die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens treuwidrig herbeiführen. Zum treuwidrigen Herbeiführen der - künftigen - Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens hat das OVG NRW in einer anderen Entscheidung festgestellt:



1. Die Gemeindeorgane unterliegen den Handlungsschranken, die sich aus dem im Staatsrecht entwickelten und auf das Verhältnis der Gemeindeorgane zur Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens übertragbaren Grundsatz der Organtreue ergeben.
2. Eine Treuwidrigkeit in diesem Sinne setzt voraus, dass das Handeln eines Gemeindeorgans - sei es in der Sache selbst oder hinsichtlich des dafür gewählten Zeitpunkts - bei objektiver Betrachtung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt war, sondern allein dem Zweck diene, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen und damit eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern.
3. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erfordert im Regelfall die positive Feststellung, dass die Angelegenheit noch in dem vom Bürgerbegehren verfolgten Sinne entschieden werden darf. Zum Schutz des Instituts des Bürgerbegehrens kann es bei gegen die Organtreue verstoßenden Handlungen der Gemeinde ausreichen, dass offen ist, ob das Ziel des Bürgerbegehrens noch erreicht werden kann" (OVG NRW: Beschluss vom 6.12.2007 - 15 B 1744/07). Stellt das Gericht einen solchen Sachverhalt fest, so wird es die geeignete Sicherungsentscheidung treffen.

Was passiert bei Sonderfällen?

Eine Entscheidung, mit der der Rat verpflichtet werden soll, das Bürgerbegehren für zulässig zu erklären, kommt aber nur ausnahmsweise in Betracht, weil das Eilverfahren die Entscheidung im Hauptsacheverfahren - in der Regel - nicht vorwegnehmen darf.

Das OVG NRW hatte - unter dem bis zum 16.10.2007 gültigen § 26 Absatz 6 GO NRW - erst in zwei Eilverfahren den Rat verpflichtet,

die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Im ersten Fall war für das Gericht maßgeblich, dass die Frage der Zulässigkeit nach § 26 Absatz 1 Satz 1 GO NRW ("Anordnungsanspruch") als reine Rechtsfrage sich eindeutig klären ließ und der Abwägungsprozess der Interessen des Bürgerbegehrens und der Interessen der Gemeinde im Rahmen des § 123 VwGO eindeutig zu Gunsten des Instituts Bürgerbegehren ("Anordnungsgrund") ausgehen musste (OVG NRW: Beschluss vom 19.3.2004 - 15 B 522/04, NWVBl. 2004, S.346).

Im zweiten Fall konnte das Gericht ebenfalls die Frage der Zulässigkeit nach § 26 Absatz 1 Satz 1 GO NRW eindeutig entscheiden ("Anordnungsanspruch"). Den Anordnungsgrund hat das Gericht darin gesehen, dass nach seiner Erkenntnis das von der Gemeinde gewählte Verfahren nur so zu verstehen sei, dass es den Gegenstand des Bürgerbegehrens vor einer gerichtlichen Entscheidung in der Hauptsache zur Erledigung bringen solle.

Im Interesse des effektiven Schutzes des direkt-demokratischen Instituts hat das Gericht eine Eilentscheidung getroffen, die die Hauptsache - teilweise - vorweggenommen hat. Es



hat den Rat verpflichtet, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen (OVG NRW: Beschluss vom 6.12.2007 - 15 B 1744/07).

Mit dieser Entscheidung des Rates trat dann die Sperrwirkung des § 26 Absatz 6 Satz 6 GO NRW ein.



Impressum

Herausgeber

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf
E-Mail: info@mhkbg.nrw.de
www.mhkbg.nrw

© April 2022 / MHKBG
3. Auflage

Die Druckfassung kann heruntergeladen werden:
www.mhkbg.nrw.de/publikationen
Veröffentlichungsnummer **K-253**

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einfügen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Publikation durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Veröffentlichung der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.