

Andreas Paust



Arbeitsblätter Nr. 24

# Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

*Ein Praxisleitfaden*

*2. überarbeitete Auflage*

**Andreas Paust**

**Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid**

**Ein Praxisleitfaden**

**2., überarbeitete Auflage 2005**

Diese Arbeitshilfe bietet eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen und die praktische Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Die gesetzlichen Regelungen sind von Bundesland zu Bundesland verschieden. Der Leitfaden kann deshalb im Einzelfall eine juristische Beratung nicht ersetzen.

Wer weitere Informationen sucht, findet sie im Internet bei der „Informationsstelle Bürgerbegehren“ unter **<http://www.buergerbegehren.de>** oder bei „Mehr Demokratie e.V.“ unter **<http://www.mehr-demokratie.de>**

Herausgeber:

Stiftung MITARBEIT  
Bornheimer Str. 37  
D-53111 Bonn  
Tel: 0228-60424-0  
Fax: 0228-60424-22  
E-Mail: [info@mitarbeit.de](mailto:info@mitarbeit.de)  
Internet: <http://www.mitarbeit.de>  
<http://www.buergergesellschaft.de>

Arbeitshilfe für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 24

Layout: Brigitte Floßdorf  
Umschlag: Hanns-Jörg Sippel

ISBN: 3-928053-74-4  
Bonn 2005

## Inhalt

1. Einleitung.....	7
2. Was Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind und zu welchem Zweck sie durchgeführt werden können .....	9
3. Wer ein Bürgerbegehren initiieren und wer daran teilnehmen kann .....	12
4. Themen und Gegenstände .....	14
4.1 Negativkatalog.....	14
4.2 Zulässige Themen.....	16
4.3 Formulierungstricks .....	17
5. Fristen .....	18
5.1 Initiierendes Bürgerbegehren.....	18
5.2 Kassierendes Bürgerbegehren .....	19
5.3 Frist verpasst?.....	21
5.4 Aufschiebende Wirkung? .....	22
6. Abstimmungsfrage.....	23
7. Begründung.....	26
8. Kostendeckungsvorschlag.....	27
9. Vertretungsberechtigte.....	31
10. Unterschriftenliste .....	33
11. Motto, Logo, Geld, Pressearbeit, Aktionsformen, Internet .....	34
12. Unterschriftensammlung.....	36
13. Einleitungsquorum .....	38
14. Zulässigkeitsprüfung .....	40
14.1 Unzulässiges Bürgerbegehren und Rechtsweg.....	41
14.2 Zulässiges Bürgerbegehren .....	42
14.3 Beschluss über Entsprechung/Nichtentsprechung .....	42
14.4 Vollzugssperre .....	44
15. Durchführung des Bürgerentscheids.....	45
15.1 Bekanntmachung und Frage .....	45
15.2 Termin .....	46
15.3 Information .....	47
15.4 Abstimmungslokale und Briefabstimmung.....	48
15.5 Abstimmungskampf .....	48
15.6 Sonderfall: Konkurrenzvorlage/gegenläufiges Bürgerbegehren.....	50
16. Das Zustimmungsquorum.....	51
17. Der gescheiterte Bürgerentscheid.....	53
18. Der erfolgreiche Bürgerentscheid.....	54
19. Literatur .....	55
20. Anhang: Muster für eine Unterschriftenliste .....	59
21. Stiftung MITARBEIT .....	60
22. Publikationsverzeichnis .....	61

## Vorwort

In allen Bundesländern haben die Bürgerinnen und Bürger inzwischen die Möglichkeit, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid direkt in die Kommunalpolitik einzugreifen. Allerdings ist der Weg dorthin nicht immer ganz einfach, mitunter mit einer Reihe formaler Stolpersteine versehen und zudem von Bundesland zu Bundesland teilweise sehr unterschiedlich. Viele lokale Initiativen und Gruppen, für die sich die Frage der Einleitung eines Bürgerbegehrens stellt, suchen daher nach Rat und Hilfestellung.

Diesem Informations- und Beratungsbedarf abzuhelpfen und eine komprimierte Einführung in die formalen Voraussetzungen und Grundlagen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu geben, ist das Ziel dieses Leitfadens, der nun in neuer, überarbeiteter Auflage vorliegt.

Er stellt die wichtigsten formalen Anforderungen an Bürgerbegehren und -entscheide überblickartig und mit vielen praktischen Beispielen dar, geht auf länderspezifische Besonderheiten und darauf, was besonders zu beachten ist, ein und soll so helfen, die größten Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung zu vermeiden. Ein Erfolg kann zwar nicht garantiert, aber ein Scheitern aus rein formalen Gründen zumindest unwahrscheinlicher gemacht werden.

Mit der Veröffentlichung der Arbeitshilfe hoffen wir, zur Stärkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als wichtigen Elementen lokaler Demokratie beizutragen. Unser besonderer Dank gilt dem Verfasser Dr. Andreas Paust, dessen empirische Arbeit „Direkte Demokratie in der Kommune“ schon vor Jahren in unserer Reihe *Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten* erschienen ist.

Dr. Adrian Reinert  
Stiftung MITARBEIT

## 1. Einleitung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind die mächtigsten Instrumente, die Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen, um die Politik in ihrer Stadt, ihrer Gemeinde oder ihrem Landkreis zu beeinflussen. Im Gegensatz zu allen anderen Beteiligungsformen können die Bürger mit Hilfe eines Bürgerentscheids ihren gewählten Repräsentanten eine Sachentscheidung aus der Hand nehmen. Was die Bevölkerung im Bürgerentscheid beschließt, muss wie ein Gemeinderatsbeschluss umgesetzt werden.

So machtvoll Bürgerbegehren und -entscheid sind, so schwierig sind sie anzuwenden. Die Gemeinde- und Kreisordnungen der deutschen Bundesländer sowie ggf. ergänzende Verordnungen und Satzungen der Kommunen schreiben detailliert vor, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Bürgerbegehren zulässig ist. Die Themenauswahl wird durch Negativkataloge beschränkt, es sind Fristen und formale Bestimmungen zu beachten und Quoren zu überwinden; das alles sind Faktoren, die die Durchführung eines Bürgerbegehrens sehr erschweren oder gar unmöglich machen können.

Das sollte aber niemanden davon abhalten, ein Bürgerbegehren durchzuführen, wenn er oder sie der Meinung ist, die Ratsvertreter hätten falsche Entscheidungen getroffen oder würden wichtige lokale Themen verschlafen. Dabei muss jedoch sorgfältig geplant und überlegt vorgegangen werden. Vor allem aber sind die gesetzlichen Bestimmungen genauestens zu beachten, damit das Begehren nicht wegen - scheinbar - nebensächlicher Formalien für ungültig erklärt wird oder wegen schlechter organisatorischer Vorbereitung scheitert.

Welche Formalien es sind, die unbedingt eingehalten werden müssen, worauf man achten sollte und mit welchen Aktionsformen ein Bürgerbegehren durchgeführt werden kann, wird in dieser Arbeitshilfe beschrieben. Dabei kann nicht auf jedes Detail in jedem Bundesland eingegangen werden, da sich die gesetzlichen Regelungen im Einzelfall unterscheiden, vom Gesetzgeber jederzeit geändert und von der Gerichten neu interpretiert werden können. Dennoch lassen sich einige allgemeine Hinweise auf die generellen Bedingungen und Voraussetzungen geben, die bei einem Bürgerbegehren beachtet werden müssen.

Zur verwendeten Terminologie: wenn im Folgenden von "Kommunalverfassung" oder von "Gemeindeordnung" die Rede ist, so sind damit auch die vergleichbaren Gesetze gemeint, z.B. das Kommunalselbstverwaltungsgesetz im Saarland, die Bezirksverwaltungsgesetze in Berlin und Hamburg sowie die (Land)Kreisordnungen einschließlich eventueller Durchführungsverordnungen.

Der Begriff "Kommune" umfasst dementsprechend sämtliche lokalen Ebenen, auf denen Bürgerbegehren prinzipiell möglich sind: kreisfreie Stadt, kreisangehörige Stadt, Gemeinde, (Land)Kreis, (Stadt)Bezirk, Ortschaft.

Das Gleiche gilt für die Bezeichnungen der Funktionsträger und Gremien. Mit "Bürgermeister" ist stets der Chef der Verwaltung gemeint, auch wenn er im Einzelfall Oberbürgermeister oder - als kollektives Leitungsgremium - Magistrat bzw. auf Landkreisebene Landrat heißt, mit "Gemeinderat" ist das politische Gremium gemeint, das auch Stadtrat, Ratsversammlung, Stadtverordnetenversammlung oder - auf Landkreisebene - Kreistag genannt wird. Alle Begriffe werden synonym verwendet.

Anders als in Berlin und Hamburg gibt es im Stadtstaat Bremen kein Bürgerbegehren auf bezirklicher Ebene. Zwar existieren dort Volksbegehren und Volksentscheid, die in gewisser Weise Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Stadtebene entsprechen, wegen der gänzlich anderen Regelungen wird hierauf jedoch nicht weiter eingegangen.



**Bevor Sie ein Bürgerbegehren starten, sollten Sie sich unbedingt die für Ihr Bundesland geltenden gesetzlichen Regelungen beschaffen.**

## 2. Was Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind und zu welchem Zweck sie durchgeführt werden können

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Instrumente, mit denen man sich auf kommunaler Ebene in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einmischen kann.

Als Beispiel für eine offizielle Definition hier die Formulierung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung: *"Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid)."*(§ 26 Abs.1 GO NW)

Mit anderen Worten:

- **Ein Bürgerbegehren ist der Antrag der Bürgerinnen und Bürger an die Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage.**

Beim Bürgerbegehren tragen sich alle diejenigen in Unterschriftenlisten ein, die möchten, dass ein Bürgerentscheid stattfindet. Die Abgabe der Unterschrift bedeutet nicht zwingend eine Meinungsäußerung in der Sache. Auch wer dem Ziel des Begehrens nicht zustimmt, aber dennoch der Meinung ist, über eine bestimmte Angelegenheit sollten die Bürgerinnen und Bürger selber entscheiden, kann unterschreiben. In der Regel ist aber der Eintrag in eine Unterschriftenliste zugleich eine Meinungsäußerung in der Sache.

Ziel eines Bürgerbegehrens ist also, dass eine vom Gemeinderat beschlossene Maßnahme verhindert oder eine neue Maßnahme durchgesetzt wird. Dieses Ziel kann auf verschiedene Weise erreicht werden:

- Bereits die glaubwürdige Ankündigung eines Bürgerbegehrens kann in Einzelfällen den Gemeinderat überzeugen. Das kommt eher selten vor.
- Die erfolgreiche Sammlung von Unterschriften kann den Gemeinderat umstimmen. Auch dies ist die Ausnahme.
- Nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren kann der Gemeinderat das Bürgerbegehren übernehmen; oder die Vertretungsberechtigten und der Gemeinderat einigen sich auf einen Kompromiss. Das kommt schon öfter vor, ist aber immer noch ein Ausnahme.

- Der Bürgerentscheid ist erfolgreich. Das ist die häufigste Form, das Ziel eines Bürgerbegehrens zu erreichen.

➤ **Bürgerbegehren sind nicht dazu da, individuelle Einzelinteressen durchzusetzen, z.B. nachträglich die Zustimmung zu einem abgelehnten Bauantrag zu erzwingen. Hierbei handelt es sich um einen Verwaltungsakt, gegen die Rechtsmittel eingelegt werden können. Bürgerbegehren dienen vielmehr den Bürgerinnen und Bürger dazu, Ratsbeschlüsse zu korrigieren bzw. Maßnahmen von allgemeinem Interesse durchzusetzen.**

Beim Bürgerentscheid gehen die Bürgerinnen und Bürger - ähnlich einer Wahl - zu den Abstimmungslokalen und geben ihre Stimme ab.

➤ **Sonderfall Ratsbegehren**

Manchmal sind Kommunalpolitiker der Meinung, dass die Bevölkerung über eine Streitfrage abstimmen sollte. Sie beschließen dann von sich aus, einen Bürgerentscheid durchzuführen; man nennt diesen Vorgang "Ratsbegehren". Ratsbegehren sind jedoch nur in einigen Bundesländern möglich. Dort muss der Rat mit einfacher Mehrheit oder mit Zweidrittelmehrheit die Durchführung des Bürgerentscheids beschließen.

Im Normalfall ist das Verfahren also zweistufig:

- erst findet das Bürgerbegehren statt,
- dann folgt der Bürgerentscheid.

In allen Bundesländern sind Bürgerbegehren auf der untersten kommunalen Ebene möglich: in einer kreisfreien Stadt, einer kreisangehörigen Stadt, in einer Gemeinde.

In den meisten Bundesländern können Bürgerbegehren auch auf Landkreisebene durchgeführt werden. Allerdings treten sie vergleichsweise selten auf. Die Regelungen zu Bürgerbegehren auf Landkreisebene sind im Großen und Ganzen analog zu den jeweiligen Regelungen auf Gemeindeebene ausgestaltet.

In einigen Bundesländern sind Bürgerbegehren auch in (Stadt)Bezirken bzw. auf Ortschaftsebene möglich, und zwar über Angelegenheiten, für die der Bezirksaus-

schuss, die Bezirksvertretung bzw. die Bezirks(verordneten)versammlung zuständig ist.

Man unterscheidet drei wesentliche Gründe, warum ein Bürgerbegehren durchgeführt wird:

1. es soll etwas Neues erreicht werden, mit dem sich die Gemeindevertretung noch nicht beschäftigt hat - oder
2. es soll etwas, was die Gemeindevertretung bereits abgelehnt hat, doch noch durchgesetzt werden oder
3. es soll etwas verhindert werden, was die Gemeindevertretung bereits beschlossen hat.

Da man im ersten Fall etwas Neues erreichen möchte, spricht man auch vom initiierenden Bürgerbegehren. Da sich Bürgerbegehren im zweiten und dritten Fall auf bereits gefasste Beschlüsse beziehen, die verhindert oder rückgängig gemacht werden sollen, werden sie unter dem Namen kassierende Bürgerbegehren zusammengefasst. Letzteres ist der am häufigsten vorkommende Fall.

Nicht ganz einfach ist die Situation, wenn die Gemeindevertretung noch nichts beschlossen hat, aber kurz davor ist, das zu tun. Wenn das Bürgerbegehren vor dem Ratsbeschluss beendet wird, hat es den Charakter eines initiierenden Begehrens, wenn es danach beendet wird, eines kassierenden Begehrens.

- **Bevor man ein Bürgerbegehren startet, muss man sich darüber im Klaren sein, ob man ein initiierendes oder ein kassierendes Bürgerbegehren durchführen will. Die Antwort auf diese Frage ist äußerst bedeutsam, denn von ihr hängen in den meisten Bundesländern wichtige Fristen ab.**

### 3. Wer ein Bürgerbegehren initiieren und wer daran teilnehmen kann

Ein Bürgerbegehren kann nur in sehr kleinen Gemeinden von einer Einzelperson durchgeführt werden. Zumindest für die Unterschriftensammlung sind Mithelferinnen und Mithelfer nötig. Das können Freunde, Verwandte, Bekannte, Arbeitskollegen oder Nachbarn sein. Wer immer sich berufen fühlt, beim Bürgerbegehren tatkräftig zu helfen, ist willkommen.

Je größer die Kommune ist, desto wichtiger ist es, Bündnispartner für das Bürgerbegehren zu finden. Hierbei handelt es sich um etablierte Organisationen vor Ort, die sich dem Ziel des Bürgerbegehrens anschließen und es unterstützen. Bündnispartner können Bürgerinitiativen, Heimatvereine, Umweltverbände, Kirchen, Gewerkschaften, Parteien etc. sein.

Hilfreich kann es bereits sein, wenn bekannte Organisationen ihren Namen als Unterstützer des Bürgerbegehrens zur Verfügung stellen, ohne selbst an dessen Durchführung mitzuwirken. Besser ist es natürlich, wenn sie Mithelfer für die Unterschriftensammlung stellen, ihre Infrastruktur für die Anfertigung und Verteilung von Flugblättern und Unterschriftenlisten zur Verfügung stellen, das Bürgerbegehren durch Sach- und Geldspenden unterstützen oder – wenn es sich um Parteien und Fraktionen handelt - Sprachrohr des Bürgerbegehrens in den politischen Gremien sind.

- **Je mehr (auch finanzkräftige und organisationsstarke) Bündnispartner und Unterstützer zur Verfügung stehen, desto leichter ist es, die notwendigen Unterschriften zusammenzubekommen und den späteren "Abstimmungskampf" mit seinem großen organisatorischen Aufwand zu bewältigen. Die Unterstützung durch große Verbündete ist allerdings keine Erfolgsgarantie!**

Zu beachten ist, dass immer nur Einzelpersonen (auch Gemeinderatsmitglieder), nicht aber Organisationen, Verbände oder Bürgerinitiativen kollektiv als Vertretungsberechtigte eines Bürgerbegehrens auftreten dürfen.

- **Wer immer ein Bürgerbegehren initiiert, sollte über Mindestkenntnisse des politischen Entscheidungsprozesses in der Kommune verfügen oder sich aneignen, damit das Begehren nicht von vornherein aussichtslos ist.**

Teilnehmen an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – also unterschreiben und abstimmen - dürfen nur "Bürgerinnen und Bürger", d.h. diejenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Kinder und Jugendliche (je nach Bundesland bis 16 oder 18 Jahren), Ausländer, die nicht aus den Staaten der Europäischen Union kommen, und alle anderen, die aus sonstigen Gründen nicht wahlberechtigt sind, sind von der Teilnahme ausgeschlossen.

## 4. Themen und Gegenstände

Ein Bürgerentscheid findet nur dann statt, wenn das ihm vorausgehende Bürgerbegehren materiell, d.h. von Inhalt und Thema her, zulässig ist. Welche Themen Gegenstand eines Bürgerbegehrens und damit auch eines Bürgerentscheids werden können, ist in erster Linie von der jeweiligen Gemeindeordnung abhängig. Die dort getroffenen Regelungen weichen sehr stark voneinander ab.

➤ **Ob ein Gegenstand bürgerbegehrensfähig ist, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. Lesen Sie unbedingt den entsprechenden Passus in Ihrer Gemeindeordnung nach!**

Alle Gemeindeordnungen sind sich darin einig, dass Bürgerbegehren grundsätzlich nur über Angelegenheiten der Gemeinde stattfinden können, also über Gegenstände, die in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fallen. Allgemeinpolitische Fragen, z.B. Resolutionen über verteidigungspolitische Entscheidungen oder Ähnliches, gehören nicht dazu. Diese Regelung ist unumstritten und korrespondiert mit der Tatsache, dass auch die Gemeinderäte nur Entscheidungskompetenzen bei Aufgaben haben, die zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören. Aber auch Auftrags- und Weisungsangelegenheiten, wie z.B. die Bauaufsicht oder das Pass- und Meldewesen, sind vom Bürgerbegehren ausgeschlossen.

Grundsätzlich gilt, dass nur eine solche Angelegenheit bürgerbegehrensfähig ist, in der auch der Gemeinderat Entscheidungen treffen kann. Das heißt, wenn z.B. Angelegenheiten eines städtischen Unternehmens (Stadtwerke, Wohnungsbau-gesellschaft etc.) betroffen sind, ist nicht immer ein Bürgerbegehren möglich oder der Bürgerentscheid hat nur empfehlenden Charakter. Mitunter findet sich auch die Regelung, dass über diejenigen Themen kein Bürgerbegehren stattfinden kann, die der Entscheidung des Gemeinderates vorbehalten sind, d.h. die nicht auf Ausschüsse übertragen werden können.

### 4.1 Negativkatalog und Positivkatalog

Wenn von einer Angelegenheit der Gemeinde die Rede ist, so ist damit nicht jede Angelegenheit gemeint, über die die Gemeindevertretung abstimmen kann. In Form eines "Negativkatalogs" schließen alle Gemeindeordnungen eine Vielzahl von Themen vom Bürgerbegehren aus. Generell lässt sich feststellen, dass die wenigsten Themen in Bayern, Hessen und Sachsen, die meisten in Brandenburg, Mecklen-

burg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen vom Bürgerbegehren ausgeschlossen sind. Die übrigen Bundesländer bewegen sich dazwischen.

➤ **Die in allen Gemeindeordnungen vorhandenen Negativkataloge haben ihren Schwerpunkt im Bereich der Finanz-, Haushalts- und Personalangelegenheiten der Kommune.**

Einige Länder zeichnen sich durch einen verhältnismäßig weitreichenden Negativkatalog aus. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen bei umweltrelevanten Vorhaben, Planfeststellungsverfahren und Angelegenheiten der Bauleitplanung, die in manchen Bundesländern nicht zulässig sind. In anderen sind nur Bürgerbegehren über die Haushaltssatzung (einschließlich der Festsetzung der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer), über Abgaben, Tarife und Entgelte sowie hinsichtlich Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten (z.B. hinsichtlich der Frage, ob Klage erhoben wird) ausgeschlossen.

Eine weitere Einschränkung von möglichen Bürgerentscheidsthemen nimmt die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung vor, indem sie Bürgerbegehren nur für "wichtige Gemeindeangelegenheiten" zulässt, die in einem sogenannten "Positivkatalog" aufgelistet sind: „1. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, 2. die Änderung des Gemeindegebiets und die Änderung des Gebiets von Verbandsgemeinden, 3. die Bildung, Änderung und Auflösung von Ortsbezirken“. Die Gemeinderäte können in der Hauptsatzung festlegen, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt. Das bedeutet, dass in den Fällen, in denen ein Bürgerbegehren über eine Angelegenheit stattfinden soll, die nicht im Positivkatalog aufgeführt ist, der Gemeinderat im Einzelfall entscheiden muss, ob es sich um eine wichtige Angelegenheit handelt. Das ist auch noch möglich, nachdem das Bürgerbegehren bereits eingereicht worden ist. Gelegentlich überzeugt eine erfolgreiche Unterschriftensammlung den Gemeinderat, trotz Unzulässigkeit eines Abstimmungsgegenstandes den Positivkatalog in der Hauptsatzung auszuweiten. Ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme einer Angelegenheit als „wichtig“ in die Hauptsatzung besteht allerdings nicht.

## 4.2 Zulässige Themen

Angesichts der sehr unterschiedlichen Negativ- und Positivkataloge ist es nicht möglich, allgemein festzustellen, welche Themen bürgerbegehrensfähig sind.

Geht man von dem sehr restriktiven Negativkatalog in Nordrhein-Westfalen aus, so sind dort immerhin noch zulässig:

- Bau, Ausbau und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen (Rathaus, Schwimmbad, Theater, Schule, Freizeitzentrum, Stadthalle etc.),
- Nutzungsänderung von Bauwerken (die Nutzung eines stadteigenen Gebäudes für Jugend- und Freizeitzwecke etc.),
- die Standortfrage bestimmter Einrichtungen (Friedhof, Kindergarten etc.),
- Maßnahmen der Verkehrsberuhigung,
- Ausbau des Radwegenetzes, Straßenbau,
- Grünflächengestaltung bzw. Ausweisung von Grünflächen, Stadtsanierung etc.
- Verkauf städtischen Eigentums

In anderen Bundesländern können noch viel mehr Themen Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

- **Im Einzelfall ist ein Blick in die jeweilige Gemeindeordnung unverzichtbar. Bei Zweifeln sollte man juristischen Rat einholen: z.B. beim Rechtsamt der Stadt, bei der Kommunalaufsicht (Landratsamt/Kreisverwaltung, Bezirksregierung, Innenministerium) oder bei Juristen (das wird in der Regel nicht kostenlos sein).**

Man sollte die Frage nach der Zulässigkeit des Themas unbedingt klären, bevor man ein Bürgerbegehren startet, sonst kann es sein, dass alle Arbeit umsonst ist.

- **Nicht selten wird die Frage der materiellen Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens kontrovers beantwortet, so dass letztlich die Gerichte entscheiden müssen.**

### 4.3 Formulierungstricks

Was tun, wenn das Thema offensichtlich unter den Negativkatalog fällt und unzulässig ist?

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 Ausschlussangelegenheiten fällt, aber für die Gesamtmaßnahme unverzichtbar ist.**

Das ist allerdings nicht überall zulässig, und man muss aufpassen, dass die Fristen eingehalten werden.

Beispiel:

*In Neuss sollte 1995 mit einem Bürgerentscheid der Bau eines Hotels verhindert werden. Bauangelegenheiten werden jedoch im Flächennutzungsplan und im Bebauungsplan geregelt, die in NRW nicht mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden können. Das Bürgerbegehren durfte sich also nicht gegen den Bebauungsplan für das Hotel richten, sonst wäre es unzulässig gewesen. Da jedoch das Hotel auf einem Grundstück errichtet werden sollte, das die Stadt an den Hotelbauherrn verkauft hatte, machten die Initiatoren den Kaufvertrag zum Gegenstand des Bürgerbegehrens: sie forderten, die Stadt solle den Vertrag rückgängig machen.*

## 5. Fristen

Bei der Durchführung eines Bürgerbegehrens sind - jedenfalls dann, wenn es sich gegen einen Ratsbeschluss richtet - strenge Fristen zu beachten, innerhalb deren die Unterschriftensammlung beendet sein muss. Das gilt jedoch nicht für „initiiierende Bürgerbegehren“.

Grundsätzlich gibt es in den meisten Bundesländern eine sogenannte „Initiativsperrre“, d.h. ein Bürgerbegehren in der selben Angelegenheit ist innerhalb eines Zeitraums von – je nach Gemeindeordnung - zwei oder drei Jahren nicht zulässig. Für Bayern gilt das nicht. Hier kann unmittelbar nach einem Bürgerentscheid ein neues Bürgerbegehren initiiert werden.

### 5.1 Initiierendes Bürgerbegehren

Ein initiierendes Bürgerbegehren kann in den meisten Bundesländern jederzeit und ohne Beachtung von Fristen durchgeführt werden.

- **Bei "initiiierenden Bürgerbegehren" kann man sich im Prinzip unendlich viel Zeit lassen.**

Ausnahmen sind Berlin, Hamburg und Niedersachsen, wo Bürgerbegehren dem Bezirksamt bzw. der Gemeinde anzuzeigen und innerhalb von sechs Monaten zu beenden sind. Auch im Saarland ist ein besonderes Zulassungsverfahren nötig.

Ob ein Bürgerbegehren initiierend oder kassierend ist, ist manchmal schwierig zu entscheiden. Aus einem initiierenden Bürgerbegehren kann ein kassierendes werden, ein scheinbar kassierendes Bürgerbegehren kann in Wirklichkeit ein initiierendes sein.

Ein Bürgerbegehren, das als initiierendes gestartet wurde, kann durch einen Gemeinderatsbeschluss zu einem kassierenden werden. Denkbar wäre, dass man ein initiierendes Bürgerbegehren gestartet hat (die Unterschriftensammlung also bereits stattfindet) und sich nun die Gemeindevertretung mit der Angelegenheit beschäftigt. Wenn sie dann einen Beschluss fällt, ist das ursprünglich als initiierend geplante Bürgerbegehren nur noch als ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss möglich. Die Folge ist, dass die strengen Fristvorschriften eines kassierenden Bürgerbegehrens gelten.

Möglicherweise hat sich die Gemeindevertretung vor einiger Zeit bereits mit der Angelegenheit, die man initiieren möchte, befasst 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.

Denkbar ist aber auch, dass man mit einem Bürgerbegehren gegen einen Beschluss vorgehen will, der vor mehreren Jahren gefasst wurde. Normalerweise ist ein solcher Beschluss längst umgesetzt. Sollte das aber nicht der Fall sein, spricht vieles dafür, dass sich zwischenzeitlich die Verhältnisse geändert haben. Das Bürgerbegehren ist dann, obwohl es gegen einen Beschluss gerichtet ist, ein initiierendes.

- **Man sollte auf jeden Fall Erkundigungen über den bisherigen Diskussionsstand zu dem initiierten Sachverhalt einholen, damit man nicht genau das fordert, was schon mal abgelehnt wurde. In einem solchen Fall müsste das Ziel des Bürgerbegehrens umformuliert werden.**

## 5.2 Kassierendes Bürgerbegehren

Das kassierende Bürgerbegehren ist gegen einen konkreten Beschluss der Gemeindevertretung gerichtet. Ob darunter auch Beschlüsse von Fachausschüssen fallen, ist strittig. Aus der Formulierung in der Gemeindeordnung, die Bürger beschließen "an Stelle des Rates" ist geschlussfolgert worden, nur Ratsbeschlüsse könnten angegriffen werden.

Beispiel

*Mit dieser Begründung ist ein Bürgerbegehren im nordrhein-westfälischen Blankenheim zurückgewiesen worden, mit dem eine vom Wahlausschuss und nicht vom Rat beschlossene Wahlkreisänderung rückgängig gemacht werden sollte.*

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.

In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz kann ein Bürgerbegehren nur gegen weichenstellende Grundsatzbeschlüsse, nicht aber gegen bloße Vollzugsbeschlüsse eingeleitet werden. In den übrigen Bundesländern ist jeder Ratsbeschluss, der nicht unter den Negativkatalog fällt, einem Bürgerentscheid zugänglich.

- **Beim kassierenden Bürgerbegehren sind teilweise strenge Fristen zu beachten. Nur innerhalb dieser Fristen darf ein Bürgerbegehren initiiert werden.**

<b><u>Die Fristen im Einzelnen:</u></b>	
<b>Bundesland</b>	<b>Frist</b>
Baden-Württemberg	sechs Wochen
Bayern	keine
Berlin	sechs Monate*
Brandenburg	sechs Wochen
Hamburg	sechs Monate*
Hessen	sechs Wochen
Mecklenburg-Vorpommern	sechs Wochen
Niedersachsen	drei Monate
Nordrhein-Westfalen	sechs Wochen oder drei Monate*
Rheinland-Pfalz	zwei Monate
Saarland	zwei Monate
Sachsen	zwei Monate
Sachsen-Anhalt	sechs Wochen
Schleswig-Holstein	vier Wochen
Thüringen	vier Wochen

\*siehe Erläuterung im Text

(Stand: September 2005)

Berlin und Hamburg unterscheiden nicht zwischen initiierten und kassierenden Bürgerbegehren. Beide müssen zunächst dem zuständigen Bezirksamt bekannt gemacht und von diesem innerhalb von vier Wochen (Berlin) bzw. zwei Monaten (Hamburg) zugelassen werden. Erst dann beginnt die Frist zur Unterschriftensammlung.

Als einziges Bundesland unterscheidet Nordrhein-Westfalen beim kassierenden Bürgerbegehren zwischen bekanntmachungspflichtigen und nicht bekanntmachungspflichtigen Beschlüssen.

Beschlüsse, die bekannt gemacht werden müssen, sind Satzungen (z.B. die Baumschutzsatzung) und sonstige ortsrechtliche Bestimmungen. Bekanntmachungspflichtig

tig 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 die Kommune ihre Beschlüsse bekannt macht, regelt die Hauptsatzung.)

Alle anderen Beschlüsse sind einfache Rats-, Kreistags- oder Bezirksvertretungsbeschlüsse, die nicht bekanntmachungspflichtig sind (z.B. Schulschließungen, Grundstücksverkäufe). Den Umgang mit diesen regelt z.B. § 52 Abs.2 GO NW: *"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."*

Ein Bürgerbegehren gegen einen bekanntmachungspflichtigen Beschluss muss innerhalb von sechs Wochen eingereicht sein, d.h. spätestens sechs Wochen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht (= veröffentlicht) wurde, müssen die Unterschriften vorgelegt werden. Ein Bürgerbegehren gegen einen nicht bekanntmachungspflichtigen Beschluss muss innerhalb von drei Monaten eingereicht sein, d.h. spätestens drei Monate, nachdem der Beschluss gefasst wurde, müssen die Unterschriftenlisten eingereicht werden.

Generell gilt, dass die Frist beginnt, wenn die Bevölkerung die grundsätzliche Möglichkeit der Kenntnisnahme des Beschlusses hatte.

### **5.3 Frist verpasst?**

Auch wenn die Frist, innerhalb der ein Bürgerbegehren möglich wäre, abgelaufen ist, kann ein kassierendes Begehren noch möglich sein. Dazu müssen aber bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein oder Verfahrenstricks angewandt werden.

Zum einen besteht die Möglichkeit, gegen einen wiederholenden Grundsatzbeschluss vorzugehen. Zu diesem Zweck müsste eine Gemeinderatsminderheit die Angelegenheit erneut auf die Tagesordnung setzen, um sie so erneut einem Bürgerbegehren zugänglich zu machen. Dieses Vorgehen wird allerdings häufig von den Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen ausgeschlossen, die eine erneute Befassung mit einer Angelegenheit nur erlauben, wenn neu aufgetretene entscheidungsrelevante Tatsachen vorliegen.

In Nordrhein-Westfalen kann mit Hilfe eines Einwohnerantrags (§ 25 GO NW) ein neuer Ratsbeschluss erzwungen werden, der dann mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden kann. Zwar kann dies als eine unzulässige Umgehung der Fristvorgaben gedeutet werden, allerdings ist in Remscheid im Jahre 1996 auf diese

Weise ein Bürgerentscheid gegen einen Ratsbeschluss aus dem Jahre 1992 zustande gekommen.

Eine weitere Möglichkeit, ein Bürgerbegehren auch nach der Frist einzureichen, ist die sogenannte „Abänderungssperre“ abzuwarten. Die Gemeindeordnungen erlauben die Aufhebung eines Bürgerentscheids durch den Rat, wenn eine Frist von einem, zwei oder drei Jahren verstrichen ist. Daraus kann man schlussfolgern, dass nach dieser Zeit nicht nur der Rat einen Bürgerentscheid eigenständig ändern kann, sondern auch die Bürgerschaft mit Hilfe eines Bürgerbegehrens. Wenn also die Maßnahme, gegen die sich das Bürgerbegehren richtet, nach Ablauf der Abänderungssperre immer noch nicht umgesetzt wurde, müsste ein Bürgerbegehren wieder möglich sein. In der Praxis wird eine solche Situation nur selten eintreten, sollte es aber doch der Fall sein, haben sich vermutlich die Verhältnisse so sehr geändert, dass man auch ein initiiertes Bürgerbegehren starten kann.

#### **5.4 Aufschiebende Wirkung?**

Sehr zum Verdruss der Initiatoren löst ein Bürgerbegehren in nahezu allen Bundesländern keine aufschiebende Wirkung aus. Die Verwaltung kann noch während der Unterschriftensammlung die Maßnahme, die mit dem Begehren verhindert werden soll, vollziehen. Das ist entweder gesetzlich oder per höchstrichterlicher Rechtsprechung zugelassen. Allerdings hat es Fälle gegeben, in denen erfolgreich eine einstweilige Anordnung gemäß § 123 VwGO beantragt wurde. Hier kommt es entscheidend auf den Einzelfall an.

In Hamburg darf nach Abgabe eines Drittels der Unterschriften beim Bezirksamt für drei Monate eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden.

## 6. Abstimmungsfrage

Auf allen Unterschriftenlisten muss die Abstimmungsfrage stehen. Sie muss so deutlich formuliert sein, dass die Unterzeichner wissen, worum es geht, und die Verwaltung eine klare Handlungsanweisung erhält. Eine einfache Unterschriftensammlung, die nicht als Bürgerbegehren oder Antrag auf Bürgerentscheid gekennzeichnet ist, wird lediglich als Petition bewertet. Ausdrücklich schreibt die niedersächsische Gemeindeordnung vor, *"die gewünschte Sachentscheidung so genau (zu) bezeichnen, dass über sie im Bürgerentscheid mit 'Ja' oder 'Nein' abgestimmt werden kann."* (§ 22 b Abs. 3 GO Nds.)

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 jeder verstehen kann, was gemeint ist - und die Frage/Aussage auch der Text eines Ratsbeschlusses sein könnte. In Baden-Württemberg muss die Abstimmungsfrage nicht ausformuliert sein; hier genügt es, wenn sie hinreichend klar und eindeutig ist und einen ausführbaren Inhalt hat. Bei einem kassierenden Bürgerbegehren ist es nicht notwendig, dass der Ratsbeschluss, gegen den sich das Begehren richtet, ausdrücklich genannt wird. Auf jeden Fall muss die Abstimmungsfrage einen Ratsbeschluss ersetzen bzw. es muss durch ihn eine Entscheidung anstelle des Rates getroffen werden. Ein Bürgerbegehren, durch das der Rat lediglich aufgefordert wird, in eine bestimmte Richtung zu denken, indem ihm Vorgaben für eine noch zu treffende Entscheidung gemacht werden, ist nicht zulässig.

Vermeiden sollte man polemische, beleidigende oder suggestive Fragestellungen, wenn es auch Fälle gibt, in denen z.B. suggestive Fragen nicht beanstandet wurden.

Beispiel für eine suggestive, gleichwohl zulässige Fragestellung

*"Der Stadtrat der Stadt Neuss hat am 20. Juni 1997 beschlossen, die Straßenbahnlinie 709 auf die Promenadenstraße, die heutige Busspur von "McDonald's" bis zum Zolltor, zu verlegen. Die Baukosten werden voraussichtlich 27 bis 30 Millionen DM betragen. Soll diese unsinnige und teure Straßenbahntrasse tatsächlich gebaut werden?" (Ja/Nein)"*

Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen, darf die Fragestellung selbstverständlich nicht enthalten.

Der "Richtung" der Fragestellung, d.h. ob mit "Ja" oder "Nein" geantwortet werden muss, kann für den Erfolg des Bürgerentscheid eine ausschlaggebende Bedeutung

haben, da bei Stimmgleichheit der Antrag abgelehnt ist. Auch wird deutlicher, was gemeint ist.

- **Es ist sinnvoll, die Frage/Aussage so zu formulieren, dass mit "Ja" geantwortet werden muss, wenn mit dem Bürgerbegehren etwas erreicht, und mit "Nein", wenn mit ihm etwas verhindert werden soll - es erspart einem später aufwendige Diskussionen.**

Beispiel für eine kaum verständliche Abstimmungsfrage

*"Sind Sie dagegen, dass der Rat der Stadt Velbert dem Aufsichtsrat der Stadtwerke Velbert GmbH empfiehlt, hinsichtlich der Flächen des Parkbades, Gemarkung Velbert, Flur 7 Nr. 458 und Flur 4 Nr. 780, der Medicoplan Projekt-Beratungs GmbH, Hamburg eine Option zum Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages bzw. eines Kaufvertrages bis zum 31.12.2000 einzuräumen, um WAIKIKI am Standort Parkstraße zu bauen?"* (Velbert, 13. Juni 1999) Das war rechtlich zulässig, aber ziemlich kompliziert formuliert und um die Ecke gedacht. Wer gegen das Spaßbad WAIKIKI war, musste mit "Ja", wer dafür, mit "Nein" stimmen.

- Sonderfälle sind Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, wo ausdrücklich vorgeschrieben wird, dass nur ein mit „Ja“ beantworteter Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat. Hier muss also die Frage so formuliert werden, dass für die Unterstützung des Bürgerbegehrens mit „Ja“ geantwortet werden muss.

#### **Hierauf sollte man achten:**

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

### Beispiele für zulässige Fragestellungen

- *"Sind Sie dafür, dass die Übernahme des Stromnetzes nur mit einer RWE-Minderheitsbeteiligung (24,9%) erfolgen soll?"* (Erkrath, Nordrhein-Westfalen, 28.4.1996)
- *„Sind Sie dafür, dass die Stadt Ulm zusammen mit der Stadt Neu-Ulm die Straßenbahn zu einem modernen Stadtbahnnetz ausbaut, beginnend mit der ersten Linie vom Oberen Eselsberg nach Neu-Ulm/Ludwigsfeld?“* (Ulm, Baden-Württemberg, 11. Juli 1999)
- *„Wollen Sie, dass in Worms ein Nibelungenmuseum an der Stadtmauer gebaut wird, für das öffentliche Mittel in vielfacher Millionenhöhe eingesetzt werden, die damit für andere, sinnvolle Projekte nicht mehr zur Verfügung stehen?“* (Worms, Rheinland-Pfalz, 12. September 1999)
- *„Sind Sie für den Bau des Stadtbahntunnels Kaiserstraße?“* (Karlsruhe, Baden-Württemberg, 20.10.1996)
- *„Ich will, dass die Gemeinde Mauerstetten alle rechtlich überhaupt vertretbaren Maßnahmen ergreift, um Windkraftanlagen im Gemeindegebiet zu unterbinden und mich dadurch vor möglichen gesundheitlichen Gefahren schützt, sowie das Orts- und Landschaftsbild bewahrt.“* (Mauerstetten, Bayern, 13.6.1999)
- *"Soll die Stadtbahn Haslach über die Kronenstraße und den Ring (Werder-/Rotteck- und Friedrichring) zum Siegesdenkmal mit Anschluss an die Kaiser-Joseph-Straße gebaut werden (Variante B)?"* (Freiburg, Baden-Württemberg, 25.7.1999)
- *„Sind Sie gegen eine direkte Katamaran-Schiffsverbindung zwischen Konstanz und Friedrichshafen?“* (Konstanz, Baden-Württemberg 2.12.2001)
- *„Sind Sie dafür, dass das Hallenbad zum Weiterbetrieb nach dem Konzept der Kristallbädergruppe verkauft und modernisiert wird?“* (Unterwössen, Bayern, 16.12.2001 - Ratsbegehren)
- *"Der Bau eines Krematoriums auf dem Verdener Waldfriedhof wird abgelehnt."* (Verden, Niedersachsen, 25.1.2004)

## 7. Begründung

### ➤ **Auf allen Unterschriftenlisten muss eine Begründung stehen.**

Die Begründung kann allgemein gehalten werden und sollte sich auf einige wenige griffige Argumente konzentrieren. Sie darf keine falschen Tatsachenbehauptungen enthalten; allerdings kann das mitunter zum Streitpunkt zwischen Befürwortern und Gegnern einer Maßnahme werden.

Beispiele für Begründungen

- *„Das Hotel beeinträchtigt die unersetzliche Grünzone des Neusser Stadtgartens. Der Hotelbau führt zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen in der Neusser Innenstadt. Der Hotelbau ist überflüssig, da es Überkapazitäten bei anderen Hotels gibt.“* (Neuss, 1995)
- *„Hilden ist eine der am dichtesten besiedelten kreisangehörigen Städte der Bundesrepublik Deutschland. Die Freiflächen in Hilden sind extrem knapp. Rat und Verwaltung dürfen nicht länger eine unkontrollierte Verdichtung in Hilden betreiben. Jede weitere Ausdehnung der Siedlungsflächen, gleich ob für Gewerbe- oder Wohnbauten würde die Lebensqualität in Hilden beeinträchtigen. Die Grundsatzentscheidung der Bürgerinnen und Bürger über den weiteren Flächenverbrauch ist jetzt notwendig, um den Lebens- und Wohnwert in Hilden zu erhalten. Die Grenzen des Wachstums sind erreicht. Deshalb müssen zumindest die noch vorhandenen Freiflächen erhalten bleiben.“* (Hilden, 1999)
- *„Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ist der Erhalt des Einflusses der Stadt Bielefeld auf die Stadtwerke Bielefeld GmbH unverzichtbar. Mehrheitlich unter kommunalem Einfluss stehende Stadtwerke stärken in hohem Maße die regionale Wirtschaft und sichern damit den Erhalt von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Für kommunale Unternehmen sind die Wahrung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger und das Gemeinwohl wesentliche Unternehmensgrundsätze. Entscheidungen über die Versorgung mit Energie und Wasser sowie die Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs müssen weiterhin in Bielefeld getroffen werden. Mehrere renommierte Gutachter haben der Stadt Bielefeld übereinstimmend empfohlen, die Zukunft der Stadtwerke durch die Beteiligung an einem mehrheitlich in kommunaler Hand stehenden regionalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zu sichern.“* (Bielefeld, 2000)

## 8. Kostendeckungsvorschlag

In allen Bundesländern – außer Bayern und Hamburg - ist ein Kostendeckungsvorschlag für die verlangte Maßnahme erforderlich. Diese Bedingung stellt eine große Hürde dar, weil bei einem fehlerhaften Kostendeckungsvorschlag ein Bürgerbegehren unzulässig ist.

➤ **Auf allen Unterschriftenlisten muss ein Kostendeckungsvorschlag stehen.**

Zu den Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf in einem Urteil 1998 ausgeführt: *"An den (...) Kostendeckungsvorschlag dürfen allerdings keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Es muss berücksichtigt werden, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Regel mit dem kommunalen Haushaltsrecht nicht vertraut sind und nicht über Fachwissen verfügen. Von daher genügen überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige (Herstellungs- oder Anschaffungs-)Kosten, sondern darüber hinaus Folgekosten (Betriebs- und Investitionskosten) verursacht, sind auch insoweit eine höhenmäßig bezifferte Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig." (in: Städte- und Gemeinderat 5/1998:126)*

Bedacht werden müssen also die

- Anschaffungs- und Herstellungskosten und die
- Betriebs- und Folgekosten

Für die Bestimmung der Betriebs- und Folgekosten einer Maßnahme können folgende Berechnungen des Hochbauamtes der Stadt Kaiserslautern hilfreich sein:

<b>Gebäudeart</b>	<b>Baufolgekosten in Prozent der Baukosten p.a.</b>
Schulen und Kindergärten	31
Krankenhäuser	26
Hallenbäder	21
Sporthallen	17
Freibäder	15
Verkehrsanlagen	10
Produktionsgebäude	10
Büro- und Verwaltungsgebäude	8,5

(Quelle: Magazin für kommunales Management 3/2002, S.5)

Beispiel für einen nicht-ausreichenden Kostendeckungsvorschlag

*"Betrieb und Erhalt (eines Schwimmbades, das der Rat schließen wollte,) sollen weiterhin aus allgemeinen Haushaltsmitteln bestritten werden. Das geschätzte Investitionsvolumen von 1,5 Mio. DM soll durch Kreditaufnahme finanziert werden".*  
(Korschenbroich 1997)

Selbstverständlich ist kein Kostendeckungsvorschlag fällig, wenn die geforderte Realisierung kein Geld kostet oder preiswerter ausfällt als vom Rat bereits im Haushalt veranschlagt. Das gilt erst recht, wenn man den kompletten Verzicht auf eine Maßnahme fordert.

Beispiel

Beim Bürgerbegehren in Neuss 1997 war das Ziel, die vom Rat beschlossene Verlegung einer Straßenbahn zu verhindern. Hier lautete der zulässige Kostendeckungsvorschlag: *"Dieses Bürgerbegehren fordert keine neuen Ausgaben, sondern den Verzicht auf ein teures Projekt und somit die Einsparung von Steuergeldern."*

Probleme kann es beim Kostendeckungsvorschlag geben, wenn mit dem Bürgerbegehren eine Investition oder andere Maßnahme verhindert werden soll, die Einnahmen für die Kommune bringt (z.B. zusätzlich Steuern oder Verkaufserlöse). In diesem Fall ist der Vorschlag dann entbehrlich, wenn die Mittel noch nicht im Haushalt veranschlagt sind.

### Beispiel

*„Bei einem Erhalt der kommunalen Mehrheit an den Stadtwerken Bielefeld GmbH stehen die Erträge des Unternehmens weiterhin mehrheitlich der Stadt Bielefeld zu, so dass die haushaltswirtschaftliche Situation der Stadt nicht verschlechtert wird.“*  
(Bielefeld, 2000)

Auch die Tatsache, dass in einer Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept gilt, kann für den Kostendeckungsvorschlag problematisch sein.

### Beispiele

- *In Schmelz (Saarland) wurde ein Bürgerbegehren mit der Begründung für unzulässig erklärt, es sei finanzwirksam und verstoße damit gegen das Haushaltssicherungskonzept, das wiederum unter den Negativkatalog falle.*
- *In Altena (Nordrhein-Westfalen) wurde ein Bürgerbegehren für den Erhalt eines Schwimmbades für unzulässig erklärt, weil die Gemeinde im Zustand der vorläufigen Haushaltsführung sei; deshalb dürfe die Gemeinde keine zusätzlichen freiwilligen Ausgaben, wie Zuschüsse an den Schwimmbad-Verein, beschließen. Außerdem seien die durch die Schwimmbad-Schließung beschlossenen Maßnahmen Teil eines bereits genehmigten Haushalts-Sicherungskonzepts (Westfälische Rundschau, 30.1.2002).*

Ingesamt sollte man vorsichtig sein: häufig sind zur Durchführung einer Maßnahme bereits Verträge geschlossen oder Vorleistungen getätigt worden, so dass Schadenersatzansprüche fällig werden können. Im Zweifelsfall sollte man besser zu ausführlich als zu kurz formulieren. Immer ist zu bedenken, dass der Deckungsvorschlag mit den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung in Einklang steht.

#### **Denkbare Kostendeckungsvorschläge sind:**

- **Umschichtungen im Haushalt (z.B. Zurückstellung der gewünschten Maßnahme zugunsten einer anderen),**
- **Verzicht auf andere Projekte,**
- **Erhöhung der Finanzmittel (z.B. Steuererhöhungen),**
- **Veräußerung von Gemeindevermögen;**
- **Für die Folgekosten: Einnahme von Entgelten, Abgabenerhöhungen.**

## Beispiel

Einen mustergültigen, wenn auch nur mit fachmännischer Hilfe zu erstellenden Kostendeckungsvorschlag gab es beim Bürgerbegehren Herne 1998: *"Zunächst ist das Hallenbad Herne-Mitte mit einem von der Verwaltung geschätzten Aufwand (den wir bezweifeln) in Höhe von ca. 8,4 Mio. DM (lt. Haushaltsplan 1997) zu sanieren, anschließend das Sommerbad Bergstraße mit einem geschätzten Aufwand in Höhe von ca. 8,5 Mio. DM. Der jährliche Zuschussbedarf wird durch bauliche und technische Erneuerungen auf ca. 2 Mio. DM verringert. Die Investitionskosten können durch den Erlös aus dem Verkauf der TGG Tagungs- und Gastronomiegesellschaft Herne mbH (mit Parkhaus und Hotel für 8 Mio. DM) sowie von verwertbarem Liegenschaftsvermögen (Bahnhofstraße 15 und 15a = 3 Mio. DM, Betriebshof Dünkelstraße mit Wohnhäusern = 7 Mio. DM, Schulstraße 39 und 30 = 2,5 Mio. DM) erbracht werden. Die jährlichen Betriebskosten sind durch Einsparungen zu decken, die durch den Verzicht auf die Kommunale Gebäudereinigung erzielt werden können."*

Übrigens ist der Kostendeckungsvorschlag nicht Bestandteil des späteren Bürgerentscheids, und er hat keine bindende Wirkung für den Rat.

In Berlin ist das Bezirksamt verpflichtet, eine Schätzung der voraussichtlichen Kosten des dem Bürgerbegehren zugrunde liegenden Anliegens vorzunehmen, die dann auf den Unterschriftenlisten veröffentlicht werden muss. Bei Zweifeln können die Initiatoren zusätzlich eine eigene Kostenschätzung aufnehmen.

Bayern und Hamburger benötigen keinen Kostendeckungsvorschlag. Allerdings kann bei ihnen das – im Übrigen auch die anderen Bundesländer betreffende - Problem entstehen, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, weil es gegen die hauswirtschaftlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstößt. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn durch das Begehren eine Baumaßnahme gestoppt werden soll, für die bereits Landes- und/oder Bundeszuschüsse gezahlt worden sind. Richtschnur dabei ist, so hat der VGH München 1998 entschieden, ob die Gemeinde die vom Bürgerbegehren angestrebte Maßnahme auch selbst ohne Verletzung der Grundsätze wirtschaftlichen Handelns beschließen könnte: *"Die Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehren (...) darf nicht unter strengeren Voraussetzungen beurteilt werden als die Rechtmäßigkeit gemeindlicher Beschlüsse."*

Für die Kosten des Bürgerentscheids selbst (Druckkosten der Stimmzettel, Porto für den Versand der Abstimmungsbenachrichtigungen, Erfrischungsgeld für die Abstimmungshelfer etc.) muss kein Finanzierungsvorschlag gemacht werden.

## 9. Vertretungsberechtigte

In allen Ländern – außer in Brandenburg und Thüringen - müssen bei einem Bürgerbegehren bis zu drei bzw. genau drei Personen benannt werden, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (auch Vertreter, Vertretungsberechtigte, Vertrauensleute genannt). In Bayern können darüber hinaus auch noch Stellvertreter benannt werden. Die Vertretungsberechtigten müssen Bürger der jeweiligen Gemeinde sein. Selbstverständlich können auch Ratsmitglieder – als Privatpersonen - ein Bürgerbegehren vertreten, allerdings kann hier eine (wenn auch nicht rechtliche, so doch politische) Befangenheit vorliegen, wenn ein Vertretungsberechtigter in seiner Funktion als Ratsmitglied über die Zulässigkeit seines Begehrens abstimmt. Selbst wenn ein Bürgerbegehren maßgeblich von einer oder mehreren Parteien getragen wird, sollten stets parteiungebundene Bürgerinnen und Bürger als Vertretungsberechtigte auftreten, damit der Eindruck eines "Parteibegehrens" vermieden wird.

- **Man sollte immer – auch dort, wo es nicht vorgeschrieben ist - drei und nicht etwa nur zwei Vertreter/Vertreterinnen benennen, sonst kann es passieren, dass während des Verfahrens der eine wegzieht und der andere stirbt und das Bürgerbegehren dann keinen Vertreter mehr hat. Es dürfen aber nicht mehr Vertretungsberechtigte benannt werden, als in der Gemeindeordnung vorgeschrieben.**

Die Vertretungsberechtigten stellen das Bindeglied zwischen den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens und der Gemeinde dar. Sie sind von großer Bedeutung, weil sie die Unterschriften einreichen, die Ansprechpartner der Verwaltung bei Anhörungen und die Empfänger des förmlichen Bescheids sind, der dann ergeht, wenn die Gemeindevertretung die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellt. Sie sind auch diejenigen, die für die Öffentlichkeitsarbeit des Begehrens verantwortlich sind, etwa als Ansprechpartner von Journalisten oder als Gesprächsteilnehmer bei Podiumsdiskussionen. Die Vertretungsberechtigten können das Bürgerbegehren auch zurücknehmen.

In der Regel müssen die Vertretungsberechtigten auf jeder Unterschriftenliste ausdrücklich genannt und als solche bezeichnet werden. In Baden-Württemberg gelten dann, wenn im Antrag keine Personen genannt sind, die beiden ersten Unterzeichner als Vertretungsberechtigte; in Rheinland-Pfalz reicht es aus, wenn ihre Benennung mit der Einreichung des Bürgerbegehrens durch die Initiatoren erfolgt.

- **Die Auswahl der Vertretungsberechtigten sollte sehr sorgfältig erfolgen. Es sollten Personen sein, die einerseits die zeitaufreibende Organisation eines Bürgerbegehrens übernehmen können und andererseits keine Scheu haben, in der Öffentlichkeit aufzutreten. Auch sollte darauf geachtet werden, dass die Vertretungsberechtigten unterschiedliche Organisationen repräsentieren.**

Beispiele für örtliche prominente Vertretungsberechtigte

- *Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an den Stadtwerken Bielefeld: ein Landtagspräsident a.D. und ein Oberbürgermeister a.D.*
- *Bürgerbegehren gegen den Bau eines Hotels im Stadtgarten Neuss: die Vorsitzende des BUND.*

## 10. Unterschriftenliste

Das maßgebliche Dokument eines Bürgerbegehrens ist die Unterschriftenliste, mit der eigenhändige Unterschriften der Bürgerinnen und Bürger gesammelt werden. Diese Listen müssen mit größter Sorgfalt formuliert, gestaltet und behandelt werden, und sie sollten alle gleich aussehen. Schon ein kleiner Fehler kann das Begehren unzulässig machen – und wochenlange Unterschriftensammlungen waren umsonst.

Es ist zu beachten, dass auf allen Unterschriftenlisten mindestens

- Abstimmungsfrage
- Begründung
- Kostendeckungsvorschlag
- Vertretungsberechtigte

aufgeführt sind.



**Ein Muster für die Unterschriftenliste findet sich im Anhang.**

Sollte man unsicher sein, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann man sie durch die Gemeinde prüfen lassen. (Das ergibt sich entweder aus besonderen Bestimmungen in den Bürgerbegehrensparagrafen oder aus allgemeinen Formulierungen in den Gemeindeordnungen, die die Gemeinde verpflichten, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich zu sein.) Hilfe gibt es auch bei der Bürgerbegehrensberatung des Vereins „Mehr Demokratie“ unter [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de).

Maßgeblich für die Gültigkeit der Unterschriften ist in Bayern und Niedersachsen die Wahlberechtigung am Tag der Einreichung der Unterschriftenlisten, in den anderen Bundesländern zum Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung.

## 11. Motto, Logo, Geld, Pressearbeit, Aktionsformen, Internet

Sinnvollerweise stellt man ein Bürgerbegehren unter ein klares und verständliches Motto. Dieses sollte auf Handzetteln, Plakaten, Aufklebern etc. immer wieder verwendet werden, damit es sich einprägt. Das Motto kann, muss aber nicht der Fragestellung des Bürgerbegehrens entsprechen. Entscheidend ist, dass in wenigen Worten das Ziel des Begehrens benannt wird.

Beispiele für Mottos

- „*Freie Fahrt statt Tunnelblick*“ (gegen den Bau einer U-Bahn in Düsseldorf)
- „*Wir lassen uns nicht verkaufen*“ (gegen den Verkauf von Stadtwerken in Radolfzell und Münster)
- „*Unser Wasser gehört uns*“ bzw. „*Damit uns das Wasser nicht baden geht*“ (gegen die Privatisierung der Wasserversorgung in Kassel bzw. Paderborn)
- „*Gesundheit ist keine Ware*“ (gegen den Verkauf des Krankenhauses in Hildesheim).

Wer auf die Hilfe eines Grafikers zurückgreifen oder gut mit einem Bildbearbeitungsprogramm umgehen kann, sollte sich ein Logo anfertigen lassen. Dieses ist dann, zusammen mit dem Motto, auf allen Veröffentlichungen anzubringen und eignet sich gut als Aufkleber oder als Bügelfolie für T-Shirts.

Jedes Bürgerbegehren kostet Geld. Es gibt keinerlei Erstattung von Seiten der Kommune an die Organisatoren. Deshalb ist die Spendeneinwerbung unverzichtbar. Hilfreich ist es, wenn die Ausstellung einer Spendenquittung sichergestellt werden kann. Das geht am einfachsten, indem ein gemeinnütziger Verein als Unterstützer auftritt. Über diesen können dann die Einnahmen und Ausgaben abgewickelt werden. Steht ein solcher Verein nicht zur Verfügung, ist bei einem örtlichen Kreditinstitut ein Sonderkonto zu eröffnen. Die Vertretungsberechtigten können – jeder für sich oder auch gemeinschaftlich - die Zeichnungsberechtigten sein. Auf jeder Veröffentlichung des Bürgerbegehrens ist dann ein Spendenaufruf unter Angabe der Kontonummer anzugeben.

- **Da die Durchführung eines Bürgerbegehrens Geld kostet, sollte auf den Unterschriftenlisten und/oder auf beigefügten Informationsblättern stets ein Spendenkonto angegeben sein.**

Unverzichtbar für ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist eine schon frühzeitig beginnende aktive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Das Ziel muss sein, die Öffentlichkeit über das Begehren zu unterrichten und für das Anliegen zu gewinnen. Dazu ist mit Journalisten Kontakt aufzunehmen und aufrecht zu erhalten. Die üblichen Instrumente dazu sind

- *Versand von Medien-/Pressemitteilungen (möglichst mit Übersendung von Fotos)*
- *Durchführung von Pressekonferenzen*
- *Regelmäßige persönliche (Hintergrund)Gespräche.*

Sinnvoll ist die regelmäßige Bekanntgabe der schon gesammelten Unterschriften in Form von „Wasserstandsmeldungen“: „Es sind bereits soundsoviele Unterschriften gesammelt.“ „Es fehlen nur noch soundsoviele Unterschriften bis zum Erfolg.“ etc.

Daneben sollten Leserbrief(-aktionen) durchgeführt und – wenn die nötigen Finanzmittel vorhanden sind – in der örtlichen Presse (Klein-)Anzeigen geschaltet werden.

Während der Unterschriftensammlung sollten möglichst spektakuläre Aktionsformen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Anliegen lenken. Denkbar sind u.a. folgende Maßnahmen:

- Verteilung von Flugblättern/Flyern mit zusätzlichen Informationen
- Verteilung von Aufklebern, Bierdeckeln etc. mit dem Motto
- Schaltung von Zeitungsanzeigen
- Aufstellen von Plakaten
- Durchführung von Podiumsdiskussionen und Streitgesprächen
- Durchführung von Demonstrationen, Kundgebungen und Mahnwachen
- Straßentheater-ähnliche Aktionen
- Wettbewerbe
- Konzerte / Feste / Partys
- Werbespots im Lokalradio/-fernsehen

Auch im Internet kann für das Bürgerbegehren geworben werden. Unter einer einprägsamen Web-Adresse, die auf allen Publikationen auftaucht, können Unterschriftenlisten zum download angeboten sowie weitere Informationen und Termine veröffentlicht werden.

Beispiele für Internetadressen von Bürgerbegehren:

- [www.buergerentscheid-aachen.de](http://www.buergerentscheid-aachen.de)
- [www.zukunft-odelshausen.de](http://www.zukunft-odelshausen.de)
- [www.massvolle-neue-mitte.de](http://www.massvolle-neue-mitte.de)
- [www.buergerbegehren-pro-stadtwerke.de](http://www.buergerbegehren-pro-stadtwerke.de)

## 12. Unterschriftensammlung

Die Sammlung der benötigten Unterschriften müssen die Organisatoren selbst durchführen. Sie können im Prinzip frei sammeln, also selbst entscheiden, wann, wo und wie.

### **Die Sammlung der Unterschriften kann z.B. erfolgen**

- **durch Auslage von Listen in Geschäften (z.B. Bäckereien, Apotheken, Frisöre),**
- **durch persönliche Ansprache der Bevölkerung bei Infoständen,**
- **vor (nicht in!) Kirchen, Schulen, öffentlichen Gebäuden,**
- **bei Märkten, Festivals und ähnlichen Veranstaltungen,**
- **durch Hausbesuche,**
- **per Postwurfsendung,**
- **per Inserat in der Zeitung,**
- **im Internet (Unterschriftenlisten zum download bereitstellen)**

Es sollten so viele Formen der Unterschriftensammlung wie möglich genutzt werden, damit das Begehren nicht an einer zu geringen Zahl von Unterschriften scheitert.

Bei der Unterschriftensammlung durch Hausbesuche ist Folgendes zu beachten:

- Freundliches und höfliches Auftreten
- kein Händeschütteln, nicht auf die Person zugehen
- kurze Vorstellung
- Unterschriftenliste vorlegen
- freundlich bitten, zu unterschreiben
- Spendenaufruf nicht vergessen!
- Unterschriftenliste zum selber Sammeln da lassen; Rückgabe klären!

Wenn kein Bewohner angetroffen wird, sollte eine Unterschriftenliste in den Briefkasten gesteckt werden.

- **Gültig sind nur die Unterschriften derjenigen, die für die Kommunalwahlen in der jeweiligen Stadt/Gemeinde wahlberechtigt sind. Alle Unterschriften von Auswärtigen, Kindern, Nicht-EU-Ausländern sind ungültig, und sie werden von der Stadtverwaltung ebenso von der Liste gestrichen wie unleserliche, unvollständige oder mehrfach geleistete Unterschriften - und natürlich nicht mitgezählt. Darauf ist beim Sammeln der Unterschriften zu achten.**

Es ist davon auszugehen, dass im Durchschnitt ca. 10% der Unterschriften ungültig sind. (Es hat auch Fälle gegeben, wo mehr als die Hälfte aller Unterschriften für ungültig erklärt worden ist).

Beispiel

*Bei einem Bürgerbegehren im Kreis Nordfriesland (Schleswig-Holstein) waren 20,96% der Unterschriften ungültig. In den meisten Fällen wegen fehlender, unvollständiger oder falscher Anschriften oder Geburtsdaten. Weitere Fehler waren: doppelte Unterschriftsleistungen, unleserliche Angaben, Hauptwohnsitz außerhalb des Kreisgebietes oder nicht feststellbar. Schließlich waren Unterzeichner vor dem Stichtag verstorben, besaßen nicht die deutsche oder eine andere EU-Staatsangehörigkeit, hatten das 16. Lebensjahr nicht vollendet, waren vor dem Stichtag verzogen, hatten das Unterzeichnungsdatum nicht angegeben, hatten nicht persönlich und handschriftlich unterschrieben bzw. ihren Namen überhaupt nicht angegeben (aus: Pressemitteilung des Kreises Nordfriesland, 21.12.2001).*

- **Sicherheitshalber sollte ein Viertel mehr Unterschriften gesammelt werden, als gesetzlich vorgeschrieben ist.**

In allen Bundesländern außer Niedersachsen ist es möglich, fehlende Unterschriften bis zur Entscheidung der Gemeinde über die Zulässigkeit des Begehrens nachzureichen. Eine Rücknahme von Unterschriften ist dagegen überall nur bis zum Einreichen des Begehrens möglich.

### 13. Einleitungsquorum

Ein Bürgerbegehren ist nur dann erfolgreich, wenn das sogenannte Einleitungsquorum erreicht ist, d.h. wenn das Begehren von genügend Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben worden ist. Bürgerinnen und Bürger sind diejenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Bei einem Bürgerbegehren in einem Stadtbezirk gilt selbstverständlich, dass nur die im Stadtbezirk wohnenden Bürger unterschrifts- und später stimmberechtigt sind.

Das Einleitungsquorum ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt:

<b>Bundesland</b>	<b>Quorum in %</b>
Baden-Württemberg	10*
Bayern	zwischen 3 und 10
Berlin	3
Brandenburg	10
Hamburg	zwischen 2 und 3
Hessen	10
Mecklenburg-Vorpommern	10*
Niedersachsen	10
Nordrhein-Westfalen	zwischen 3 und 10
Rheinland-Pfalz	15*
Saarland	15*
Sachsen	zwischen 5 und 15
Sachsen-Anhalt	15*
Schleswig-Holstein	10
Thüringen	20
*mit Gemeindegrößenklassenabstufungen (siehe Erläuterungen im Text)	
(Stand: September 2005)	

Abweichend von einem generellen Quorum werden in einigen Gemeindeordnungen bestimmte Gemeindegrößenklassen festgelegt, für die eine Mindestzahl von Unterschriften ausreicht. Bayern und Nordrhein-Westfalen z.B. geben ein abgestuftes Quorum vor, das um je einen Prozentpunkt sinkt, je größer die Kommune ist. In Sachsen ist es möglich, dass der Gemeinderat durch eine Regelung in der Hauptsatzung das Einleitungsquorum auf bis zu 5% senkt. Genaue Angaben über die Abstufungsregelungen geben die Gemeindeordnungen!

- **Man beachte bei der Berechnung der notwendigen Unterschriftenzahl unbedingt die Unterschiede zwischen "Bürgern" (= alle Wahlberechtigten), "Einwohnern" (= alle Bewohner der Stadt/Gemeinde/des Stadtbezirks) und "Unterschriften". Es ist die genaue Kenntnis der Anzahl der wahlberechtigten Personen wichtig - eine Zahl, die beim Wahlamt erfragt werden kann.**

Bei der Festlegung der Stimmberechtigten wird in der Regel die Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten Kommunalwahl bzw. die für den aktuellen Zeitpunkt maßgebende Zahl der Wahlberechtigten zugrunde gelegt; als Richtschnur kann gelten, dass ca. 70 - 75% der Einwohner einer Gemeinde wahlberechtigt sind.

Wenn die nötigen Unterschriften gesammelt sind, werden die Listen der Gemeindeverwaltung überreicht.

- **Um Öffentlichkeit zu erreichen, sollten die Listen dem Bürgermeister im Rahmen einer medienwirksamen Aktion überreicht werden.**

Es müssen nicht alle Unterschriften auf einmal eingereicht werden, vielmehr können Unterschriften bis zum Ende der Sammelfrist nachgereicht werden. Die Gemeinde darf die Namen der Unterzeichner nicht bekannt geben.

## 14. Zulässigkeitsprüfung

Sobald die Unterschriftenlisten fristgerecht eingereicht worden sind, wird das Bürgerbegehren auf seine rechtliche Zulässigkeit hin geprüft.

In der Regel erfolgt diese Prüfung durch das Rechtsamt der Stadt, und die Verwaltung legt der Gemeindevertretung einen Beschlussvorschlag vor. Denkbar ist aber auch, dass in komplexen Fällen zuvor ein juristischer Gutachter oder ein kommunaler Spitzenverband mit der Prüfung beauftragt wird. In Mecklenburg-Vorpommern findet die Zulässigkeitsprüfung durch die Gemeinde, aber mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde statt, in Niedersachsen entscheidet nicht der Rat, sondern der Verwaltungsausschuss. Einen Sonderfall stellt Schleswig-Holstein dar, weil hier die Zulässigkeitsprüfung durch die Kommunalaufsicht (d.h. durch den Landrat bei kreisangehörigen Gemeinden oder das Innenministerium bei kreisfreien Städten) erfolgt.

Wie lange sich die Gemeinde für die Zulässigkeitsprüfung Zeit lassen kann, ist unterschiedlich geregelt. In den meisten Bundesländern gibt es keine Fristvorgaben. Andere Gemeindeordnungen schreiben vor, es müsse „unverzüglich“ geprüft werden, was soviel heißt wie „so schnell wie möglich“. Hamburg und Bayern geben zwei bzw. einen Monat als Prüfungszeitraum vor.

### Beispiel

*Beim ersten Neusser Bürgerbegehren wurden die ca. 16.300 Unterschriften am 29.5.1995 eingereicht, und bereits am 10.6.1995 fand eine Ratssondersitzung über die Frage der Zulässigkeit statt (zu diesem Zeitpunkt waren die Unterschriften bereits geprüft). Wegen einiger noch offener Fragen wurde die Einholung eines Rechtsgutachtens beschlossen. Die endgültige Zulässigkeitsentscheidung erfolgte am 7.7.1995 - also sechs Wochen nach Vorlage der Unterschriften. Beim zweiten Neusser Bürgerbegehren wurden die 15.000 Unterschriften am 19.9.1997 eingereicht, und am 20.10.1997 fand die Ratssondersitzung mit der Zulässigkeitsentscheidung statt - vier Wochen nach Vorlage der Unterschriften.*

Dort, wo es keine genaue Regelung über den Prüfungszeitraum gibt, kann die Verwaltung versucht sein, die Prüfung hinauszuzögern, um die politische Brisanz des Begehrens zu entschärfen. Sollte ohne sachliche Gründe die Zulässigkeitsprüfung verzögert werden, können die Vertretungsberechtigten diese gerichtlich erzwingen. Als richtige Klageart wird dabei die sogenannte „Leistungsklage“ angesehen. Man sollte in einem solchen Fall einen Rechtsanwalt hinzuziehen.

**Bei der Zulässigkeitsprüfung wird die materielle und formelle Zulässigkeit geprüft:**

- **Fällt der Gegenstand des Begehrens unter den Negativ- bzw. Positivkatalog?**
- **Ist das Begehren fristgerecht eingereicht?**
- **Liegen genügend Unterschriften vor?**
- **Ist die Fragestellung hinreichend bestimmt, ist ihr Inhalt vollziehbar?**
- **Gibt es eine Begründung?**
- **Ist ein Kostendeckungsvorschlag vorhanden und ausreichend?**
- **Sind (bis zu) drei Vertretungsberechtigte benannt?**

In öffentlicher Sitzung stimmt die Gemeindevertretung mit einfacher Mehrheit darüber ab, ob sie das Bürgerbegehren für zulässig hält oder nicht. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland haben die Vertretungsberechtigten das Recht, zuvor ihren Standpunkt zu erläutern. In den anderen Ländern sollten sie dieses Recht einfordern. Die Zulässigkeitsentscheidung über ein Bürgerbegehren in einem nordrheinwestfälischen Stadtbezirk trifft der Rat, nicht die Bezirksvertretung.

#### **14.1 Unzulässiges Bürgerbegehren und Rechtsweg**

Wird die Zulässigkeit nicht anerkannt, können die Vertretungsberechtigten bzw. die Unterzeichner dagegen gerichtlich vorgehen. Es ist uneinheitlich geregelt, wer wann klagen kann. Auch die Frage nach der richtigen Klageart ist noch nicht abschließend geklärt.



**Man sollte unbedingt einen Rechtsanwalt zu Rate ziehen!**

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wird als feststellender Verwaltungsakt angesehen, der gegenüber den Vertretungsberechtigten und/oder öffentlich bekannt gemacht werden muss. Gegen ihn können die Vertretungsberechtigten zunächst Widerspruch einlegen, in Bayern dürfen sie sofort klagen.

Wenn der Widerspruch abgelehnt wird, dürfen in Bayern und Nordrhein-Westfalen nur die Vertretungsberechtigten, in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt jeder Unterzeichner des Bürgerbegehrens dagegen klagen; das gilt auch für Brandenburg

und Thüringen, da hier keine Vertreter benannt werden müssen. Bei den übrigen Ländern, wo keine ausdrücklichen Bestimmungen existieren, ist davon auszugehen, dass nur die Vertretungsberechtigten klagen dürfen. Klagegegner ist die Gemeinde.

In Baden-Württemberg kann Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erhoben werden. In Nordrhein-Westfalen gilt der Nicht-Zulässigkeits-Beschluss ein belastender Verwaltungsakt, gegen den die Vertretungsberechtigten - und nur sie - Widerspruch einlegen können. Wird der Widerspruch abgelehnt, können sie eine Verpflichtungsklage erheben mit dem Ziel, den Rat zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verpflichten. In Hessen kommt für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens die Feststellungsklage in Betracht.

Wenn in Schleswig-Holstein die Kommunalaufsicht ein Bürgerbegehren für unzulässig erklärt hat, können dagegen nicht nur die Vertretungsberechtigten sondern auch die Gemeindevertretung klagen.

## **14.2 Zulässiges Bürgerbegehren**

Erkennt der Rat die Zulässigkeit des Begehrens an, findet entweder automatisch oder nach einer weiteren Abstimmung über die Nicht-Entscheidung der Bürgerentscheid statt.

Wenn die Zulässigkeit beschlossen wird, obwohl sie nicht gegeben ist, kann der Bürgermeister oder die Kommunalaufsichtsbehörde diesen Beschluss beanstanden. Gegen diese Entscheidung wiederum kann – ggf. nach einem Widerspruchsverfahren – von der Gemeindevertretung 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, die den Bürgerentscheid nicht wollen - nicht zulässig.

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

Wenn die Gemeindevertretung festgestellt hat, dass das Bürgerbegehren zulässig ist, beschließt sie in den meisten Bundesländern darüber, ob sie dem Begehren entspricht, d.h. ob sie die beantragte Maßnahme durchführt 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 zuvor eine Beratung durch die Verwaltung, die Fachausschüsse und ggf. betroffene Bezirksvertretungen stattfinden.

"Entspricht" heißt: die Gemeindevertretung 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 Ersatz- oder Teilmaßnahme zu beschließen. Allerdings muss nicht sofort mit der Ausführung der beantragten Maßnahme begonnen werden. In Niedersachsen reicht es aus, wenn der Rat „im Wesentlichen“ im Sinne des Begehrens entscheidet.

Denkbar ist auch, dass sich die Vertretungsberechtigten und der Gemeinderat auf einen Kompromiss einigen. Auch in diesem Fall entfällt der Bürgerentscheid.

#### Beispiel

In Rüsselsheim (Hessen) wurden im August 2002 zwischen dem Magistrat und den Vertretungspersonen von drei Bürgerbegehren schriftliche Vereinbarungen geschlossen. Dieses Vorgehen wurde folgendermaßen begründet: *„Ein Bürgerbegehren spiegelt die Unzufriedenheit eines Teils der Bevölkerung mit Vorhaben der Stadt wider, auch wenn diese in der Sache notwendig sind. Unabhängig vom Ausgang von Bürgerbegehren, lässt es möglicherweise viel Unzufriedenheit und Missverständnis zurück, insbesondere wenn Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid nach sich ziehen. Der Magistrat hat es als seine Aufgabe gesehen, in diesem Konflikt zwischen Stadt und den Interessenslagen eines Teils der Einwohnerschaft einen Vermittlungsversuch zu unternehmen. Der Abschluss von Vereinbarungen, die von allen Beteiligten getragen werden können, ist für das einvernehmliche Zusammenleben in einer Stadt sinnvoller als das Herbeiführen von Entscheidungen durch Stimmabgabe bei einem Bürgerentscheid. Rüsselsheim hat zurecht den Ruf einer für Jugend und Familie, Kinder, Schule, Bildung und Kultur gegenüber aufgeschlossenen Stadt und arbeitet gerade im Interesse der Zukunftssicherung unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel daran, diesen Ruf zu stärken, auszubauen und mit Inhalt anzureichern. Die Durchführung von drei Bürgerentscheiden und schon die vorangegangenen Diskussionen drohten, diesen Ruf zum Nachteil der Stadt zu schädigen. Auch deshalb hielt es der Magistrat für geboten, mit den Vertrauenspersonen der Bürgerbegehren einvernehmliche Lösungen zu finden. Dadurch können auch mögliche rechtliche Auseinandersetzungen über die Frage der inhaltlichen Zulässigkeit der drei Bürgerbegehren vermieden werden. Der Magistrat hält den Abschluss von Vereinbarungen für sinnvoller als das Austragen möglicher rechtlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen Stadt und Teilen der Einwohnerschaft.“*

- **Beschließt die Gemeindevertretung dem Begehren zu entsprechen oder einigt man sich mit den Vertretungsberechtigten, findet kein Bürgerentscheid statt.**

Selbstverständlich kann die Gemeindevertretung auch vor der Zulässigkeitserklärung dem Wunsch des Begehrens folgen.

Wenn die Vertretungsberechtigten mit dem Beschluss der Gemeindevertretung nicht einverstanden sind, weil sie ihr Anliegen nicht als erledigt ansehen, können sie dagegen gerichtlich vorgehen.

Beschließt die Gemeindevertretung, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen - und das wird bei einem kassierenden Bürgerbegehren die Regel sein -, findet der Bürgerentscheid statt.

#### **14.4 Vollzugssperre**

Wenn ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt worden ist, entfaltet es in einigen Bundesländern eine Vollzugssperre, die nur aus besonders wichtigen Gründen - z.B. wegen bereits eingegangener Verbindlichkeiten oder rechtlicher Verpflichtungen der Gemeinde – aufgehoben werden kann. So darf in Berlin, Bayern und Sachsen nach Feststellung der Zulässigkeit keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung mehr getroffen werden. Keine ausdrückliche Regelung treffen die meisten anderen Gemeindeordnungen. Dort gibt es jedoch die Möglichkeit, im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO die Gemeinde zu verpflichten, den Vollzug des angegriffenen Ratsbeschlusses zu unterlassen, wenn damit einem möglicherweise erfolgreichen Bürgerentscheid die Grundlagen entzogen würde. Ein Sonderfall stellt Niedersachsen dar, wo die Gemeinde ausdrücklich dazu ermächtigt ist, Entscheidungen zu vollziehen, die den Gegenstand des Bürgerbegehrens betreffen.

## 15. Durchführung des Bürgerentscheids

Während das Bürgerbegehren durch die Initiatoren durchgeführt werden muss, liegt die Organisation des Bürgerentscheids bei der Gemeinde. Sie übernimmt dabei alle anfallenden Kosten für Personal- und Wahlraumkosten, für den Druck und Versand der Abstimmungsbenachrichtigungen, für den Druck der Stimmzettel, für die Entschädigung der Abstimmungshelfer usw.

Wie der Bürgerentscheid durchgeführt wird, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland teilweise erheblich. Einige Kommunalverfassungen verweisen für die Durchführung eines Bürgerentscheids auf die Kommunalwahlgesetze oder -ordnungen bzw. auf Vorschriften für die Wahl von Bürgermeistern, die analog anzuwenden sind. Andere erwähnen besondere Durchführungsverordnungen oder spezielle Regelungen in den Hauptsatzungen. Möglich ist auch, dass die jeweilige Kommune eine eigene Bürgerentscheidssatzung erlässt.

- **Auf jeden Fall sollten die Organisatoren darauf drängen, dass sich die Gemeinde auch dann an den grundsätzlichen Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes orientiert, wenn es dazu keine rechtliche Verpflichtung gibt.**

Zwar obliegt die konkrete Durchführung des Bürgerentscheids der Gemeinde, wenn aber die Abstimmungsbedingungen zu restriktiv ausgestaltet sind, kann man versuchen, eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO zu erwirken.

### 15.1 Bekanntmachung und Frage

Zunächst müssen die Bürgerinnen und Bürger durch die Gemeinde/den Kreis über den Tag und den Ort des Bürgerentscheids sowie den Abstimmungstext informiert werden. Das geschieht

- schriftlich durch Übersendung einer Abstimmungsbenachrichtigung und/oder
- durch ortsübliche Bekanntmachung.

In Sachsen schreibt die Durchführungsverordnung darüber hinaus vor, dass der Abstimmungstermin und die Abstimmungsfrage spätestens 27 Tage vor dem Abstimmungstag bekannt gemacht werden müssen.

Auf den Stimmzetteln darf nur die Abstimmungsfrage zusammen mit Feldern zum Ankreuzen von „Ja“ oder „Nein“ stehen. Die Begründung und der Finanzierungsvor-

schlag dürfen nicht erscheinen. Im Normalfall wird die Frage des Bürgerbegehrens wörtlich auf den Stimmzettel übernommen, sollte diese aber unklar sein, hat die Gemeinde die Möglichkeit, eine neue Fragestellung zu formulieren. In Baden-Württemberg obliegt die endgültige Formulierung der Abstimmungsfrage dem Gemeinderat, und zwar unter Berücksichtigung der Beschlusslage.

## 15.2 Termin

Der zeitliche Abstand zwischen der Feststellung der Zulässigkeit und dem eigentlichen Bürgerentscheid kann von Bundesland zu Bundesland und von Fall zu Fall unterschiedlich lang sein. Während in manchen keine ausdrückliche Regelung getroffen worden ist, schreiben andere vor, dass die Abstimmung "unverzüglich" stattfinden muss; in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist präzise von höchstens drei Monaten, in Hamburg von vier Monaten die Rede.

Normalerweise wird der Bürgerentscheid an einem Sonntag stattfinden (in Sachsen schreibt die Durchführungsverordnung dies sogar ausdrücklich vor). Allerdings wurde der erste Bürgerentscheid in einem Hamburger Bezirk an einem Donnerstag durchgeführt. Denkbar ist weiterhin, dass sich der Abstimmungsvorgang über mehrere Tage hinstreckt.

### Beispiel

*In Eschweiler (NRW) fand ein Bürgerentscheid zwischen dem 28.10. und dem 10.11.2002 statt. Das Stimmlokal im Rathaus war von Montag bis Samstag von 8.00 - 18.00 Uhr, am Sonntag und an Allerheiligen von 9.00 – 18.00 Uhr geöffnet. Daneben gab es die Möglichkeit der Briefabstimmung.*

Die Zusammenlegung mit Wahlen ist teilweise ausgeschlossen, teilweise aber auch zulässig. In Niedersachsen schreibt die Gemeindeordnung ausdrücklich vor, dass kein Bürgerentscheid zusammen mit einer Bürgermeister- oder Kommunalwahl stattfinden darf. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein dagegen ist die Zusammenlegung mit allgemeinen Wahlen ausdrücklich für zulässig erklärt worden. Auch in den anderen Bundesländern spricht – außer den Terminvorgaben, die sich aus dem Verfahren ergeben – nichts gegen die Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einer Wahl, aber viel – insbesondere die Kostenersparnis für die Kommune – dafür.

- **Aber auch aus einem anderen Grund sollten die Vertretungsberechtigten, wenn die terminliche Möglichkeit besteht, die Durchführung des Bürgerentscheids an einem Wahltermin fordern: auf diese Weise ist die Chance, das Zustimmungsquorum zu erreichen, um ein Vielfaches größer.**

### 15.3 Information

Eine amtliche Information der Bürgerinnen und Bürger zu den inhaltlichen Fragen des Bürgerentscheids (Darlegung der Pro- und Kontraargumente) ist in einigen Bundesländern zwingend vorgeschrieben. Teilweise müssen den Bürgern dabei allerdings nur die innerhalb der Gemeindeorgane vertretenen Auffassungen dargelegt werden. Dies kann dazu führen, dass von der Stadt eine Informationsschrift verteilt wird, in der nur die offizielle Meinung vertreten wird. Die Organisationen müssen dann mit eigenen Veröffentlichungen (Flugblättern, Plakaten, Anzeigen) dagegen halten. In anderen Bundesländern muss die Gemeinde auch den Initiatoren des Bürgerbegehrens die Möglichkeit geben, ihre Position in der Informationsschrift zu veröffentlichen.

#### Beispiel

*Zum Bürgerentscheid in Konstanz am 2.12.2001 zur Katamaran-Schiffsverbindung nach Friedrichshafen gab es eine achtseitige Broschüre, die zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt wurde; ihr Inhalt: Berichte über die Vorgeschichte des Vorhabens, eine Beschreibung durch die Projektträger, Kurzprotokolle der entscheidenden Gemeinderatssitzungen, Stellungnahmen der Fraktionen und einer parteiübergreifenden Gruppierung. Die Gegner kamen auf den letzten Seiten zu Wort. (vgl. Südkurier 6.11.2001)*

Ob die Informationsschrift zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt werden darf, ist rechtlich umstritten. Wenn die Organisatoren des Bürgerbegehrens der Meinung sind, die Abstimmungsinformationen seien unvollständig, fehlerhaft oder tendenziös, können sie sich an die Rechtsaufsichtsbehörde wenden.

- **Organisatoren, die ihre Position in einer amtlichen Information bekannt geben können, sollten das so ausführlich wie nötig, aber so kurz wie möglich und dabei sachlich und in einer leicht verständlichen Form tun.**

Die Informationen können weiterhin durch öffentliche Bekanntmachung (so zwingend vorgeschrieben in Rheinland-Pfalz und dem Saarland) oder bei einer Einwohnerversammlung gegeben werden.

## 15.4 Abstimmungslokale und Briefabstimmung

Normalerweise wird die Stimmabgabe bei einem Bürgerentscheid durch geheime Abstimmung in Abstimmungslokalen erfolgen. Nur Mecklenburg-Vorpommern räumt kleinen Gemeinden ein, den Bürgerentscheid im Rahmen einer Einwohnerversammlung in offener Abstimmung durchzuführen.

Die Anzahl der Abstimmungslokale ist, sofern nicht die Bestimmungen der Kommunalwahlgesetze analog anzuwenden sind, nicht vorgeschrieben. Das könnte im Extremfall bedeuten, dass es nur ein einziges, z.B. im Rathaus, gibt. In Sachsen schreibt die Durchführungsverordnung vor, dass ein Abstimmungsbezirk nicht mehr als 4.000 Einwohner umfassen darf. Daraus ergibt sich die für die jeweilige Gemeinde notwendige Zahl von Abstimmungslokalen.

Beispiel

*In Paderborn gab es beim ersten Bürgerentscheid drei Abstimmungslokale, die eine ganze Woche lang geöffnet waren, und beim zweiten 15 Abstimmungslokale, die nur an einem Abstimmungssonntag geöffnet waren (Neue Westfälische 19.4.2001).*

Die Möglichkeit der Stimmabgabe per Brief ("Briefwahl") ist in den meisten Bundesländern vorgeschrieben.

## 15.5 Abstimmungskampf

Wie einer Wahl wird auch einem Bürgerentscheid ein "Wahlkampf" vorausgehen, bei dem beide Seiten mit Flugblättern, Infoständen usw. für ihre Position werben. Allerdings sind die Organisatoren des Bürgerbegehrens in der schlechteren Position: sie haben nämlich nur dann Erfolg, wenn sie das sogenannte Zustimmungskorum erreichen. Sie sind deshalb mitunter gezwungen, größere Geldbeträge in ihre Kampagne zu investieren.

Beispiel

*In Westerland auf Sylt gaben die Initiatoren eines Bürgerentscheids zur Umgestaltung der Friedrichstraße 40.000 DM für Anzeigenkampagnen und Plakate aus (vgl. Die Welt 4.9.2001).*

**Der Abstimmungskampf sollte – wie die Unterschriftensammlung – durch medien- und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten geprägt sein, bei denen es darauf ankommt, zur Stimmabgabe aufzurufen und zu erläutern, wo das Kreuz zu machen ist:**

- **Veröffentlichung von Zeitungsanzeigen**
- **Verteilung von Flugblättern/Flyern mit zusätzlichen Informationen**
- **Informationsstände in der Fußgängerzone, auf Wochenmärkten etc.**
- **Aufstellen von Plakaten**
- **Verteilung von Aufklebern, Bierdeckeln etc.**
- **Fahrten mit Lautsprecherwagen**
- **Durchführung von Podiumsdiskussionen**
- **Senden von Werbespots im Lokalradio/-fernsehen**
- **Verteilung von eigenen „Abstimmungsbenachrichtigungen“**
- **Organisierung eines Fahrdienstes, der Stimmberechtigte zu den Wahllokalen bringt**
- **Ausschilderung der Abstimmungslokale**

Die Gegner des Bürgerbegehrens – im Normalfall die Ratsmehrheit und die Verwaltung – neigen manchmal dazu, durch Totschweigen oder durch Aufruf zum Boykott den Entscheid am Zustimmungsquorum scheitern zu lassen. Nicht selten haben sie damit Erfolg: wenn sich zu wenige Abstimmungsberechtigte zur Stimmabgabe motivieren lassen, wird das Quorum nicht erreicht.

Diese Strategie kann aber auch nach hinten losgehen.

Beispiel

*Im nordrhein-westfälischen Olpe war ein Bürgerentscheid gegen Ausbaupläne für ein Freibad erfolgreich, weil – wie der CDU-Fraktionsvorsitzende einräumte – „wir schwere Fehler gemacht haben. (...) Die Entscheidung, im wesentlichen passiv zu bleiben und darauf zu vertrauen, dass nicht genügend Bürger für das Begehren zur Urne gehen würden, war falsch. Richtig wäre es gewesen, eine richtige Kampagne für unser Vorhaben an die Urne zu bringen.“ Der Fraktionsvorsitzende übernahm dafür die Verantwortung und erklärte seinen Rücktritt. (vgl. Westfälische Rundschau, 4.9.2001).*

## 15.6 Sonderfall: Konkurrenzvorlage/gegenläufiges Bürgerbegehren

In Bayern und Berlin kann der Gemeinderat bzw. die Bezirksverordnetenversammlung dem Bürgerbegehren eine eigene Konkurrenzvorlage entgegenstellen. Im Freistaat sind mehrere, auch einander widersprechende Bürgerbegehren zu ein und dem selben Gegenstand zulässig. In diesen Fällen finden sich dann beim Bürgerentscheid zwei Abstimmungsfragen und eine Stichfrage auf dem Stimmzettel.

### Beispiel

*Bei einem Bürgerentscheid in Wörthsee (Bayern) am 14. Oktober 2001 standen zwei Fragen zur Abstimmung. Das Bürgerbegehren wollte wissen: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Wörthsee auf die Ausweisung eines neuen Gewerbegebietes im Osten von Etterschlag verzichtet und die bisherigen Planungen hierfür einstellt und nicht weiterverfolgt?“ Dem stellte der Gemeinderat folgenden Text gegenüber: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Wörthsee im Rahmen der Bauleitplanung überprüft, ob und in welchem Umfang Gewerbeflächen auf den angebotenen Grundstücken am Autobahnanschluss Wörthsee ausgewiesen werden können.“ Die Stichfrage lautete: „Werden die bei Bürgerentscheid 1 und 2 zur Abstimmung gestellten Fragen in einer nicht miteinander zu vereinbarenden Weise jeweils mehrheitlich mit JA beantwortet, welche Entscheidung soll dann gelten: Bürgerentscheid 1 / Bürgerentscheid 2?“*

## 16. Das Zustimmungsquorum

Ein Bürgerentscheid hat nur Erfolg, wenn er zwei Hürden überspringt:

1. ihm muss die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen und
2. diese Mehrheit muss einen bestimmten Anteil an allen Stimmberechtigten ausmachen (Erfolgs- oder Zustimmungsquorum \*)

Bei Stimmgleichheit gilt ein Bürgerentscheid als abgelehnt.

Das Zustimmungsquorum unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland:

Bundesland	Quorum in %
Baden-Württemberg	25
Bayern	10 bis 20**
Berlin	15*
Brandenburg	25
Hessen	25
Mecklenburg-Vorpommern	25
Niedersachsen	25
Nordrhein-Westfalen	20
Rheinland-Pfalz	30
Saarland	30
Sachsen	25
Sachsen-Anhalt	25
Schleswig-Holstein	25
Thüringen	25

\*In Berlin gibt es kein Zustimmungs-, sondern ein Beteiligungsquorum; d.h. es müssen sich mindestens 15 Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben.

\*\*Bayern hat als einziges Bundesland ein gestaffeltes Quorum. Es beträgt in Gemeinden mit

bis zu	50.000 Einwohnern	20%
bis zu	100.000 Einwohnern	15%
mit mehr als	100.000 Einwohnern	10 %.

(Stand: September 2005)

Bei der Quorumsregelung ist zu bedenken, dass nicht die Abstimmungsbeteiligung mindestens dem Quorum entsprechen muss, sondern dass mindestens die dem

Quorum entsprechende Zahl aller Bürger - also aller Wahlberechtigten - im Sinne des Bürgerbegehrens abgestimmt haben muss, sonst ist das Ergebnis ungültig. Das bedeutet, dass jede nicht abgegebene Stimme solange den Gegnern des Bürgerentscheids zugeschlagen wird, wie das Quorum nicht erreicht ist.

Zwei fiktive Beispiele

- *Eine Kommune hat 50.000 Stimmberechtigte und es gilt ein Zustimmungsquorum von 25%. Bei einem Bürgerentscheid beteiligen sich 14.000 Bürger (28%) an der Abstimmung, davon stimmen 11.000 (78,6%) für und 3.000 (21,4%) gegen das Begehren. Die 11.000 Ja-Stimmen bedeuten ein Zustimmungsquorum von 22%. Damit ist der Bürgerentscheid gescheitert.*
- *Bei einem zweiten Bürgerentscheid in der gleichen Kommune beteiligen sich 16.000 Bürger (32%) an der Abstimmung, davon stimmen 13.000 (81,25%) für und 3.000 (18,75%) gegen das Begehren. Die 13.000 bedeuten ein Zustimmungsquorum von 26%. Damit ist der Bürgerentscheid erfolgreich.*

Es reicht also nicht aus, wenn man die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält - und mag sie noch so groß sein. Eine niedrige Abstimmungsbeteiligung wird mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Scheitern führt.

➤ **Deshalb müssen die Organisatoren des Bürgerbegehrens alles versuchen, damit die Abstimmungsbeteiligung möglichst hoch ist. Umgekehrt werden die Gegner alles daran setzen, die Beteiligung niedrig zu halten. Jede nicht abgegebene Stimme ist eine Stimme gegen das Bürgerbegehren.**

Nachdem die Abstimmung stattgefunden hat und die Stimmen ausgezählt worden sind, wird das Ergebnis durch den Bürgermeister als Abstimmungsleiter bekannt gegeben. Dann zeigt sich, wie sich die Ja- und die Neinstimmen verteilen und ob das Zustimmungsquorum erreicht wurde - ob also der Bürgerentscheid erfolgreich war oder ob er gescheitert ist.

## 17. Der gescheiterte Bürgerentscheid

Wenn ein Bürgerentscheid gescheitert ist, ist damit in einigen Bundesländern die Angelegenheit erledigt. In anderen ist die Gemeindevertretung verpflichtet, (erneut) eine Entscheidung in der Sache zu treffen.

- **Dort, wo die Ratsmitglieder nach einem gescheiterten Bürgerentscheid noch einmal über die Angelegenheit abstimmen, sollten die Organisatoren dann, wenn das Begehren trotz einer hohen Abstimmungsbeteiligung am Quorum gescheitert ist, an die Gemeindevertretung appellieren, das deutliche Bürgervotum nicht zu missachten.**

Ein gescheiterter Bürgerentscheid löst in allen Bundesländern die sogenannte „Initiativsperr“ aus, das heißt, die Bürger dürfen innerhalb von zwei oder drei Jahren kein zweites Bürgerbegehren in der selben Angelegenheit starten.

## 18. Der erfolgreiche Bürgerentscheid

Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses, d.h. er muss von der Verwaltung genauso umgesetzt werden, wie ein Gemeinderatsbeschluss. Sollte das nicht geschehen, kann das bei der Kommunalaufsicht beanstandet werden.

Darüber hinaus löst ein erfolgreicher Bürgerentscheid eine „Abänderungssperre“ aus, d.h. er kann innerhalb einer bestimmten Zeitspanne entweder gar nicht oder nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat damit einen höheren Bestandsschutz als ein Ratsbeschluss, der vom Rat jederzeit geändert werden kann.

Die Abänderungssperre liegt je nach Gemeindeordnung zwischen einem und drei Jahren. Vor Ablauf dieser Frist darf die Gemeindevertretung den Bürgerentscheid nicht durch einen einfachen Ratsbeschluss wieder aufheben. Sie darf allerdings teilweise innerhalb dieser Frist einen erneuten Bürgerentscheid (Ratsbegehren) anberaumen. Wenn also dem Rat das Ergebnis des Bürgerentscheids nicht passt, kann er beschließen, dass ein neuer Bürgerentscheid stattfindet.

Demgegenüber dürfen die in der Abstimmung unterlegenen Bürger wegen der „Initiativsperrre“ in dieser Zeit kein erneutes Bürgerbegehren starten (Ausnahme Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein: wenn der Bürgerentscheid aufgrund eines Ratsbegehrens durchgeführt worden ist, darf auch innerhalb der Frist ein Bürgerbegehren initiiert werden.)

- **Das alles gilt nicht für Bayern: hier darf die unterlegene Seite sofort nach einem verlorenen Bürgerentscheid ein neues Bürgerbegehren starten.**

Nach Ablauf der Sperrfrist darf der Gemeinderat den Bürgerentscheid ohne einen neuen Bürgerentscheid durch einfachen Ratsbeschluss wieder aufheben.

## 19. Literatur

- Behnke, Bernd**, Formen unmittelbarer Teilhabe an Entscheidungsprozessen - insbesondere der Bürgerentscheid, in: Verwaltungsrundschau 4/1996, S. 113-115
- Bull, Hans Peter** (Hg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg – unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, Hamburg 2001
- Christian, Dirk-Martin**, Formen der direkten Demokratie nach der Sächsischen Gemeindeordnung. Politische Partizipation der Gemeindebürger, in: KommunalPraxis MO, 2/1997, S. 54
- Danwitz, Thomas von**, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, in: Die öffentliche Verwaltung 14/1992, S. 601-608
- Danwitz, Thomas von**, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung, Deutsches Verwaltungsblatt 3/1996, S. 134-142
- Dustmann, Ulrike**, Die Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 2000
- Erbguth, Wilfried**, Verstärkung der Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Praktische Erfahrung mit der bisherigen Handhabung, in: Die Öffentliche Verwaltung 48 (19/1995) S. 793-802 (in überarbeiteter Form auch erschienen in: Der Landkreis 4/1996, S. 162-167)
- Erlenkämper, Friedel**, Entwicklungen im Kommunalrecht, in: Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1997, H.6, S. 546-561
- Erlenkämper, Friedel**, Entwicklungen im Kommunalrecht, in: Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, H.4, S. 354-372
- Fischer, Hans Georg**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein neues Element unmittelbarer Demokratie in der Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 10/1995, S. 366-372
- Gabriel, Oscar W./Knemeyer, Franz-Ludwig /Strohmeier, Klaus Peter**, Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Sankt Augustin (Interne Studie Nr. 136 der Konrad-Adenauer-Stiftung), 1997

**Gardiner, Angelika** (Hg.), Mehr Demokratie – Ohne Bürger geht das nicht! Erinnerungen an die Hamburger Kampagne, Hamburg 2000

**Geitmann, Roland**, Die Durchführung von Bürgerbegehren und –entscheiden in Baden-Württemberg, Stuttgart 2005 (hekt. Manuskript)

**Heimlich, Jörg**, Die allgemeine Leistungsklage zur Durchsetzung eines Bürgerbegehrens, in: Die Öffentliche Verwaltung, 24/1999, S.1029-1036

**Held, Friedrich Wilhelm/Wilmbusse, Reinhard**, Das neue Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen. Darstellung für die Praxis, Wiesbaden 1994

**Henneke, Hans-Günter**, Bürgerentscheide in den (Land-)Kreisen, in: Der Landkreis 4/1996, S. 159-161

**Hofmann, Harald**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis, in: Verwaltungsrundschau 5/1997, S. 156-163

**Klein, Martin**, Die Ausgestaltung von Bürgerentscheiden in den Flächenstaaten, in: KommunalPraxis N 12/1998, S. 328-334

**Knemeyer, Franz-Ludwig** (Hg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern. Modell für mehr Demokratie und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung? Stuttgart u.a. 1996

**Knopp, Anke**, Dialog ohne Partner. Bürgerbeteiligung gegen Politikverdruß? Münster 1999

**Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Formen der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei kommunalen Angelegenheiten in Sachsen. Eine Handreichung zur Vorbereitung, Organisation und Durchführung, Dresden 1997

**Kost, Andreas**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts. 1999

**Mehr Demokratie e.V. Landesverband Berlin-Brandenburg**, Leitfaden zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Berliner Bezirken, Berlin 2005 (hekt. Manuskript)

**Mehr Demokratie in Bayern**, Argumentationshilfen zum Volksentscheid am 1. Oktober 1995, München

- Muckel, Stefan**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden? in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 3/1997, S. 223-228
- Müller, Jürgen**, Nach dem Bürgerentscheid - Erfahrungen und Fragen, in: Eildienst Städtetag NW 9/1996, S. 238-243
- Neusinger, Ulrich**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Aktuelle Fragen des kommunalen Volksentscheids in Bayern, Kronach u.a. 1998
- Paust, Andreas**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.), Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Bonn 1997, S. 43-59
- Paust, Andreas**, Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999
- Ritgen, Klaus**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, Baden-Baden, 1997
- Ritgen, Klaus**, Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2/2000, S. 129-136
- Schroeder, Henrik**, Die Sperrwirkung und das Sicherungsrecht des Bürgerbegehrens. Eine Untersuchung zum Kompetenzkonflikt zwischen plebiszitärer und repräsentativdemokratischer Willensbildung auf kommunaler Ebene, Osnabrück 2001
- Seeger, Richard**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1988, S. 516-535
- Schiller, Theo** (Hg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt 1999
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen - Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, hekt. Manuskript, Marburg 1998
- Schliesky, Utz**, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein - Kommentar, Wiesbaden 1998
- Schliesky, Utz**, Aktuelle Rechtsprobleme bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1998, S. 169-176

**Schliesky, Utz**, Die Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2/1999, S. 91-122

**Spiess, Ute**, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid. Elemente direkter Demokratie, dargestellt am hessischen Kommunalrecht, Stuttgart u.a. 1999

**Thiele, Robert**, Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Niedersachsen, in: KommunalPraxis 3/1998, S. 76-78

**Wegmann, Manfred**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Kommunalpolitik in Bayern, München 1997, S. 75-102

## **20. Anhang: Muster für eine Unterschriftenliste**

LOGO

„Motto“

Bürgerbegehren gemäß § x der Gemeindeordnung

Die Unterzeichnenden beantragen, dass folgende Angelegenheit der Stadt/der Gemeinde/des Kreises /des Stadtbezirks zum Bürgerentscheid gestellt wird:

Text des Abstimmungstextes (hier den Text einsetzen)

Begründung (hier die Begründung einsetzen)

Finanzierungsvorschlag (hier den Finanzierungsvorschlag einsetzen)

Name	Vorname	Straße	Ort	Geburtsdatum	Datum, Unterschrift	Vermerke der Behörde
			(hier den Ort eindrucken)			
			(hier den Ort eindrucken)			
			(hier den Ort eindrucken)			
			(hier den Ort eindrucken)			

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

Weitere Hinweise:

**Unterschriftenlisten vor dem Ausfüllen kopieren und weiterverteilen.**

**Die Listen mit den Originalunterschriften bitte bis zum (hier Datum einsetzen) persönlich oder per Post an: (hier Sammelstelle angeben).**

**Weitere Informationen gibt es unter (hier Internetadresse angeben).**

**Spendenkonto: (hier die Kontoverbindungsdaten angeben)**

## 21. Stiftung MITARBEIT

### Idee und Auftrag

Aufgabe der Stiftung MITARBEIT ist es, die Demokratie-Entwicklung von unten zu fördern. Sie möchte Menschen ermutigen, Eigeninitiative zu entwickeln und sich an der Lösung von Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen. Nur wenn möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in unserer Gesellschaft bereit sind, sich einzumischen und demokratische Mitverantwortung zu übernehmen, kann Demokratie lebendig werden.

Seit 1963 unterstützt die Stiftung MITARBEIT daher bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfeaktivitäten in unterschiedlichsten Handlungsfeldern. Dies geschieht durch

- Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit
- Fachtagungen und Methodenseminare
- Projekte und Modellentwicklungen
- Beratungsangebote für Initiativen und politische Organisationen
- das Internetportal »Wegweiser Bürgergesellschaft«  
([www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de))
- bundesweite Förderung von Vernetzungs- und Kooperationsprojekten
- Starthilfeförderung für neue Initiativen

Gegründet wurde die Stiftung von engagierten Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft mit zum Teil sehr unterschiedlichen politischen Überzeugungen. Diese parteipolitische Unabhängigkeit ist auch heute noch ein Grundpfeiler unserer Arbeit.

## **22. Publikationen der Stiftung MITARBEIT**

### ***I. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten***

- Nr. 5 Beauftragte in Politik und Verwaltung. 1993 • 168 S.  
ISBN 3-928053-27-2
- Nr. 14 Andreas Paust: Direkte Demokratie in der Kommune.  
Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.  
2000 • 308 S. ISBN 3-928053-65-5
- Nr. 16 Die Karlsruher Republik – Der Beitrag des Bundesverfassungsge-  
richtes zur Entwicklung der Demokratie und zur Integration der  
bundesdeutschen Gesellschaft. 2000 • 164 S.  
ISBN 3-928053-67-1
- Nr. 19 Geschlechterdemokratische Beteiligung im Rahmen kommunaler  
Sozialplanung. 2003 • 280 S. • ISBN 3-928053-80-9
- Nr. 20 Die soziale Stadt – Chancen für die Gemeinwesenentwicklung.  
2004 • 110 S. • ISBN 3-928053-88-4

### ***II. Brennpunkt-Dokumentationen zu Selbsthilfe und Bürgerengagement***

- Nr. 29 Forward to the roots ... – Community Organizing in den USA –  
Eine Perspektive in Deutschland? In Zusammenarbeit mit FOCO  
(Forum für Community Organizing). 1999 (2. Auflage) • 96 S.  
ISBN 3-928053-50-7
- Nr. 34 Wozu Freiwilligen-Agenturen? – Visionen und Leitbilder.  
Beiträge zu einer Fachtagung. 1999 • 128 S.  
ISBN 3-928053-62-0
- Nr. 36 Freiwilligenagenturen, Stiftungen und Unternehmen –  
Modelle für neue Partnerschaften. Beiträge zu einer Fachtagung.  
1999 • 120 S. • ISBN 3-928053-68-X
- Nr. 37 Was die Welt im Innersten zusammenhält – Ehrenamtliche Arbeit  
von Frauen. 2000 • 220 S. • ISBN 3-928053-69-8
- Nr. 39 Handbuch Unternehmenskooperation – Erfahrungen mit Corporate  
Citizenship in Deutschland. 2001 • 192 S. • ISBN 3-928053-75-2
- Nr. 41 Kompetenzwerkstatt – Förderung von Kindern und Jugendlichen.  
2004 • 80 S. • ISBN 3-928053-86-8

Nr. 42 Erfolgsgeschichten der Gemeinwesenarbeit. 2005 • 172 S.  
ISBN 3-928053-91-4

### **III. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen**

Nr. 5 Eine Veranstaltung planen – Tipps und Anregungen. 2003  
(5. überarbeitete Auflage) • 52 S. • ISBN 3-928053-22-1

Nr. 10 Die mit den Problemen spielen – Ratgeber zur kreativen Problemlösung. 2004 (6. Auflage) • 80 S. • ISBN 3-928053-38-8

Nr. 12 Vereinspraxis – Ein Ratgeber zum Vereinsrecht, zum Arbeitsrecht und zu kaufmännischen Fragen. Mit CD-ROM. Gemeinschaftsausgabe mit der Arbeitsgemeinschaft sozialpolitischer Arbeitskreise (AG SPAK). 2003 (3. aktualisierte und erweiterte Auflage) • 173 S.  
ISBN 3-928053-42-6

Nr. 18 Die Organizer-Spirale - Eine Anleitung zum Mächtig-Werden für Kampagnen, Initiativen, Projekte. 2003 (2. überarbeitete, aktualisierte Auflage) • 94 S. • ISBN 3-928053-57-4

Nr. 21 Fundraising. 1999 • 96 S. • ISBN 3-928053-64-7

Nr. 22 Wege aus der Gewalt – Trainingshandbuch für Multiplikatorinnen in der Jugendarbeit. 2003 (2. Auflage) • 104 S. • ISBN 3-928053-71-X

Nr. 23 In guter Gesellschaft - Szenarien aus Selbsthilfe und Bürgerengagement. 2001 • 144 S. • ISBN 3-928053-73-6

Nr. 24 Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Ein Praxisleitfaden. 2., überarbeitete Auflage 2005 • 56 S.  
ISBN 3-928053-74-4

Nr. 25 Projekte überzeugend präsentieren – So vermitteln Sie Ihr Anliegen klar und einprägsam. 2003 (2. Auflage) • 80 S.  
ISBN 3-928053-76-0

Nr. 27 Virtuelle Netze nutzen lernen – Der Weg zu einem erfolgreichen Internet-Auftritt. 2003 • 64 S. • ISBN 3-928053-79-5

Nr. 28 Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen – Ein Leitfaden für Bürger/inneninitiativen in Beteiligungsverfahren. 2003 • 112 S. • ISBN 3-928053-81-7

Nr. 29 Handbuch Aktivierende Befragung – Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. 2003 • 244 S. • ISBN 3-928053-82-5

- Nr. 30 Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. In Kooperation mit Agenda Transfer. 2004 • 312 S. • ISBN 3-928053-81-4
- Nr. 31 Fundraising als Chance. Arbeitshilfe zur Mittelbeschaffung und Organisationsentwicklung in Vereinen. 2004 • 56 S.  
ISBN 3-928053-85-X
- Nr. 32 Baulücke? Zwischennutzen! – Ein Ratgeber für den Weg von der Brachfläche zur Stadtoase. 2004 • 105 S. • ISBN 3-928053-87-6
- Nr. 33 Eigenmittel erwirtschaften. Eine Navigationshilfe für gemeinnützige Träger. 2004 • 173 S. • ISBN 3-928053-89-2
- Nr. 34 Klare Worte für Verein & Co. Besser schreiben – mehr bewirken. 2004 • 96 S. • ISBN 3-928053-84-1