



Dirk Schumacher  
Bernhardstr. 7  
28203 Bremen  
tel: 0421 - 49 18 74 55  
fax: 0421 - 794 63 71  
beratung.niedersachsen@mehr-demokratie.de  
[www.bremen-nds.mehr-demokratie.de](http://www.bremen-nds.mehr-demokratie.de)

## Merkblatt zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Niedersachsen Stand: 13.06.2022

### 0. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Niedersachsen ist das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), hier insbesondere die **§ 32 und 33** des **NKomVG**. Nutzen Sie bitte immer die aktuellste Fassung. Die letzten Änderungen sind zum 1.11.2021 in Kraft getreten.

**Der entscheidende Text, den Sie sich unbedingt ansehen müssen, sind die § 32 und 33 NKomVG (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Sie befinden sich im ANHANG zu diesem Merkblatt.**

### 1. Vorüberlegungen

Bevor Sie ein Bürgerbegehren starten, sollten Sie sich über folgende Fragen klar werden:

- Zu welcher Frage soll der Bürgerentscheid durchgeführt werden? Die Frage muss klar und eindeutig formuliert sein.
- Liegt die zu entscheidende Frage in der Kompetenz der Gemeinde? Oder in der Kompetenz der Samtgemeinde? Gar des Landkreises? Kann darüber ein Bürgerentscheid stattfinden? Wie bekomme ich Informationen darüber?
- Welche Menschen, Gruppen, Vereine und Parteien könnten das Bürgerbegehren unterstützen und z.B. Unterschriften sammeln?

### 2. Themen für Bürgerbegehren sowie unzulässige Themen

Es können Bürgerbegehren zu vielen Fragen durchgeführt werden, die die Gemeinde in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze selbst bestimmen kann.

Ausgeschlossen sind alle Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit von Europäischer Union, Bund oder Land fallen. Jedoch sind Stellungnahmen der Gemeinde über den Verkauf eines gemeindeeigenen

Grundstückes für ein betreffendes Projekt dem Bürgerentscheid zugänglich.

### Unzulässige Themen

Ausgeschlossen vom Bürgerentscheid sind (§ 32 Abs. 2 NKomVG):

- (1) **Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, für die der Rat nicht zuständig ist.** Dies sind staatliche Verwaltungsaufgaben, die vom Bund oder vom Land Niedersachsen den Gemeinden zur Erledigung übertragen hat oder laufende Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen, also eher Fragen der Verwaltungsroutine. Dies ist je nach Gemeindegröße unterschiedlich. Weisungsaufgaben sind z.B. Aufgaben, die der Gemeinde durch die Straßenverkehrsordnung übertragen wurden, z.B. Ampelanlagen, Tempo30-Zonen etc.
- (2) **Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,** z.B. Dienstanweisungen, Geschäftsordnungen oder verwaltungsinterne Abläufe. Dazu gehört **nicht** die Frage, ob ein hochrangiger Verwaltungsbeamter in Zukunft ehren- oder hauptamtlich arbeiten soll. (Voraussetzung ist jedoch, dass dies in der Hauptsatzung der Gemeinde geregelt ist, ein Bürgerentscheid in *Riedstadt*, Hessen, hatte denn auch die Änderung der Hauptsatzung zum Gegenstand).
- (3) **Rechtsverhältnisse** der Mitglieder des Rates, des Verwaltungsausschusses, der Stadtbezirksräte, der Ortsräte und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde, z.B. Entschädigungsregelungen.
- (4) **Die Haushaltssatzung** (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), **die kommunalen Abgaben** und die **privatrechtlichen Entgelte.** Hierunter fallen z.B. die Hebesätze der Gemeindesteuern (meist in der Haushaltssatzung) und **die Straßenausbaubeitragssatzung.**

#### **WICHTIG!**

Bürgerentscheide über konkrete Projekte, die Kosten verursachen und damit den Haushalt betreffen - z.B. Kindergartenneubau - **sind** dagegen möglich. Diese müssen dann durch Ratsbeschluss im Haushaltsplan finanziell umgesetzt werden.

- (5) Die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe
- (6) Angelegenheiten, die im **Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung** oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu

entscheiden sind. Hierunter fallen z.B. Abfallentsorgungsanlagen, Bahnanlagen, Autobahnen, Atomkraftwerke, Wasserstraßen, Flughäfen; dies gilt auch in Bezug auf gemeindliche Verfahrenshandlungen wie Stellungnahmen, Widersprüche und Einvernehmen.

- (7) Die kommunale **Bauleitplanung**. Da Angelegenheiten zu diesem sehr wichtigen kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können, schränkt dies Ihre Möglichkeiten stark ein! Ausdrücklich ausgeschlossen sind “die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem BauGB und dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch”.

**WICHTIG!!**

Ausdrücklich ist die förmliche Bauleitplanung ausgenommen. Das bedeutet nicht, dass sämtliche Projekte, die unter die Bauleitplanung fallen würden, ausgeschlossen sind. Vor allem im Vorfeld der Bauleitplanung (also bis zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses) sind Fragen wie Ausweisung zusätzlichen Baulandes oder die Erhaltung eines Biotops im Gemeindegebiet zulässig. Achten Sie darauf, ob zum Beispiel ein Kaufvertrag über einen Grundstücksverkauf zum Thema eines Bürgerbegehrens gemacht werden kann. Dies wäre zulässig! Entscheidend ist der Zeitpunkt: ist der Aufstellungsbeschluss schon erfolgt, ist ein Bürgerbegehren nicht mehr möglich.

- (8) **Entscheidungen als Träger von Krankenhäusern oder des Rettungsdienstes**. Beispiel: Ist ein Landkreis Träger von Krankenhäusern und will diese zu einem Zentralklinikum zusammenschließen ist ein Bürgerbegehren gegen diese Pläne nicht zulässig. Auch Entscheidungen über Standortfragen sind seit 1.11.2021 nicht mehr zulässig.
- (9) Entscheidungen über **Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten**, z.B Klagen, Berufungen, Beschwerden.
- (10) Angelegenheiten, die ein **gesetzwidriges Ziel verfolgen** oder gegen die guten Sitten verstoßen.
- (11) **Bürgerbegehren mit dem Inhalt, dass der Rat etwas beschließen soll**. (Z.B.: “Sind Sie dafür, dass der Rat beschließt, das Grundstück XYZ am Gerberplatz zu verkaufen?”). Der Bürgerentscheid ersetzt immer einen Ratsbeschluss, die Bürger entscheiden immer selbst. (Richtig wäre: “Sind Sie dafür, dass das Grundstück XYZ am Gerberplatz verkauft wird?”).
- (12) Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid stattfand.

Bürgerbegehren sind **nicht zu allen** kommunalen Themen möglich, über die der Rat entscheidet. Die Ausnahmen sind im § 32 NKomVG aufgeführt. Bürgerentscheide ersetzen Ratsbeschlüsse des Rates,

sind **gleichrangig** mit diesen sowie rechtsverbindlich.

**TIPP:** Ein frühzeitiges, klärendes Gespräch mit der Gemeindeverwaltung kann manchmal Licht ins Zulässigkeitsdunkel bringen! Die Gemeindeverwaltung ist nach §32, 3 Satz 6 verpflichtet, Sie zu beraten!

**Nachdem Ihr Thema feststeht, geht es nun daran, eine korrekte Unterschriftenliste zu erstellen, mit denen die notwendigen Unterschriften gesammelt werden.**

### 3. Die Gestaltung der Unterschriftenliste (SEHR WICHTIG!)

Dieser Punkt führte in der Vergangenheit dazu, dass wegen kleiner formaler Fehler Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurden, die Unterschriftensammlung umsonst war und erheblicher Unmut und Enttäuschung sich verbreitete. Oft half auch eine Klage nicht weiter. Daher sollten Sie **VOR** dem Druck und vor der Verteilung der Unterschriftenlisten die folgenden Punkte aufmerksam durchlesen und ihre Unterschriftenliste ggf. von der Verwaltung, von Mehr Demokratie oder jemandem mit juristischen Kenntnissen prüfen lassen. Dieser Zeitaufwand lohnt sich in jedem Fall!

Die Unterschriftenliste für das Bürgerbegehren **muss bestimmte formale Bedingungen erfüllen** (§ 32 Abs. 3 NKomVG). Ansonsten kann sie von Ihnen frei gestaltet werden. Ein Muster einer Unterschriftenliste finden Sie im Anhang!

- Das Bürgerbegehren muss zunächst **schriftlich** bei der Gemeinde **angezeigt** werden. Die Anzeige kann formlos erfolgen. Bei der Anzeige kann beantragt werden, dass die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vorab vom Verwaltungsausschuss geprüft wird.
- Die Bezeichnung **“Bürgerbegehren”** bzw. **“Antrag auf Bürgerentscheid”** mit dem Verweis auf die Rechtsgrundlage **“nach § 32 NKomVG”** wird dringend empfohlen.
- Eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Fragestellung oder eine Aussage, die mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Wir empfehlen die Frageform. Die Formulierung muss so gewählt werden, dass die Unterstützer des Bürgerbegehrens in einem möglichen Bürgerentscheid mit „Ja“ stimmen können.
- Die Frage oder Aussage muss neutral formuliert werden. Sie darf keine wertenden Formulierungen enthalten. So ist die Formulierung **“Lehnen Sie den teuren Rathausumbau für 3 Mio. € ab?”** problematisch.
- Die Unterschriftenliste muss die von der Verwaltung erstellte Kostenschätzung (s.u.) enthalten!

Bitte beachten Sie: Diese Frage ist dann der Abstimmungstext beim Bürgerentscheid!

Beispiele für Fragestellungen:

- *“Sind Sie dafür, dass die Kosten für die geplante Rathausenerweiterung auf 2,5 Mio. € begrenzt werden?”*
- *“Befürworten Sie es, dass der Beschluss des Stadtrats vom 11.10.2016, ..., aufgehoben wird?”*

Die Fragestellung muss nicht unbedingt als ein Satz in Frageform formuliert werden.

Bei Vorschlägen, die aus mehreren Punkten bestehen, ist eine zusammenfassende Frage möglich:

- *“Soll das nachfolgend beschriebene Verkehrskonzept von der Gemeinde xy umgesetzt werden?”*
  1. *Die Stadt x baut Radwege in ...*
  2. *Die Stadt x erstellt einen Plan ...”*

### **Begründung des Bürgerbegehrens**

Eine Begründung muss enthalten sein. Sie kann knapp gehalten sein, sollte aber den Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens erklären, also gegebenenfalls auch die Hintergründe erläutern, die zum Bürgerbegehren führen (z.B. einen Ratsbeschluss). Die Bürgerinnen und Bürger sollen „nachweisbar in Kenntnis aller wesentlichen Absichten und Umstände entscheiden können, ob sie das Begehren unterstützen können“ (Thiele, NkomVG, S. 74, Erl. 4). Natürlich müssen Begründung und Fragestellung zusammenpassen. Schreiben Sie die Begründung so, dass jemand Außenstehender, der sich mit ihrem Thema noch nie befasst hat, es versteht!

### **Kostenschätzung (§32, Absatz 4 NKomVG)**

Der bis zum 31.10.2016 erforderliche Kostendeckungsvorschlag wurde per Landtagsbeschluss gestrichen und ist nicht mehr erforderlich, weil er, auch durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, eine enorme Hürde darstellte.

Seit 1.11.2021 muss die Kommune nach Anzeige des Bürgerbegehrens eine Kostenschätzung erstellen. Diese muss genauso wie die Kommune sie formuliert hat, auf der Unterschriftenliste abgedruckt werden! Sie können aber auf diese Kostenschätzung reagieren und eine Erwiderung schreiben und auf der Unterschriftenliste abdrucken. Sie müssen dann aber das Bürgerbegehren noch einmal neu anzeigen. Für die Erstellung der Kostenschätzung gibt es im Gesetz keine klar formulierte Frist, die Kommunen sollen diese **unverzüglich** erstellen. Sie wird auch erst dann erstellt, wenn die Vorabentscheidung gefallen ist (sofern Sie diese Prüfung beantragt haben.). Nach Übermittlung der Kostenschätzung beginnt vier Wochen später die Sammelfrist.

**Bis zu drei Vertretungsberechtigte** mit Namen und Adresse, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten, sind zu benennen (§32, Absatz 3, Satz 3 NKomVG)

Vereine oder andere juristische Personen gelten *nicht* als Vertretungsberechtigte. Diese „offiziellen Vertreter/-innen“ können Stellungnahmen der Gemeinde entgegennehmen oder eigene Stellungnahmen abgeben. Es **muss** mindestens eine Person, sollten aber drei Personen aufgeführt werden. Das

Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn mehr als drei Vertreter angegeben werden. Vertretungsberechtigte müssen nicht wahlberechtigt sein oder Einwohner der Kommune sein!

**Unterschriftenteil (s. auch Muster-Unterschriftenliste im Anhang)**

Dieser Teil sollte am **Ende** des gesamten Textes stehen, da so eindeutig *alle* Teile des Begehrens mit unterzeichnet werden. Die gesammelten Unterschriften werden von der Verwaltung später auf Ihre Gültigkeit hin überprüft. Deshalb müssen die Unterzeichnenden eindeutig identifizierbar sein, diese müssen zum Zeitpunkt der Unterschrift wahlberechtigt in der Gemeinde sein. Folgende Spalten sollten angelegt werden:

Nr.	Vorname	Name	Geb.-datum	Straße	PLZ, Ort (evtl. schon ein- drucken!)	Unterschrift	Datum. d. Unter- schrift	Bemerkung der Behörde

**TIPP:** Nehmen Sie, bevor Sie mit der Sammlung der Unterschriften beginnen, mit Ihrer Gemeindeverwaltung oder dem Landkreis Kontakt auf. Legen Sie Ihre Liste vor und fragen Sie, ob es Änderungsvorschläge gibt. Mancher Fehler kann damit vermieden werden. Die Verwaltung ist **verpflichtet**, Sie zu beraten! (§32, Absatz 3, Satz 6 NKomVG)

**WICHTIG!** Auf jeder Unterschriftenliste muss der gesamte Text des Bürgerbegehrens mit allen Bestandteilen (Fragestellung, Begründung und Vertretungsberechtigte sowie Kostenschätzung der Verwaltung) abgedruckt sein.

Denn dieser wird als Ganzes unterschrieben. Bei zweiseitigen Listen verweisen Sie bitte auf die Vorderseite (z.B. *“Bürgerbegehren XY in Z; Text, Begründung, Kostenschätzung und Vertretungsberechtigte auf der anderen Seite”*). Das Bürgerbegehren darf nicht auf zwei aneinander gehefteten Blättern bestehen, sondern aus einem Blatt Papier. Wenn es nicht auf DIN A4 passt, verwenden Sie DIN A3! Wir empfehlen eine Gestaltung auf einem Blatt, ohne Vorder- und Rückseite!

**4. Sammlung der Unterschriften/Vorabprüfung**

Die Einleitung eines Bürgerbegehrens ist zunächst schriftlich der Gemeinde “anzuzeigen”. Seit Mai 2009 kann zusammen mit der Anzeige beantragt werden, dass der Verwaltungsausschuss vor Beginn der Unterschriften prüft, ob bestimmte Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erfüllt sind. Dieser Antrag ist *freiwillig*! Wenn Sie die Vorprüfung nicht beantragen, kann der Verwaltungsausschuss das Bürgerbegehren NICHT vorab für unzulässig erklären (es gab Einzelfälle, wo das passiert ist, z.B. in Wolfenbüttel 2010). Wurde einmal grünes Licht gegeben, kann diese Entscheidung über die Zulässigkeit der Inhalte später nicht mehr geändert werden. Die Vorabprüfung hat den Vorteil, dass Sie schon vor der Sammlung der Unterschriften wissen, woran Sie sind. Sollte der Verwaltungsausschuss das Bürgerbegehren in der vorliegenden Form für unzulässig erklären, können Sie das Bürgerbegehren in überarbeiteter Form neu anzeigen.

*Die entscheidende Stelle im Gesetz ist §32, Absatz 3, Satz 4 NKomVG*

Sammeln Sie bitte nicht sofort wild drauflos, sondern zeigen Sie das Bürgerbegehren vorher schriftlich bei der Gemeinde an.

Mehrere Bürgerbegehren scheiterten bereits an dieser formalen Anforderung. Sie können die Anzeige des Bürgerbegehrens gut nutzen: Laden Sie die Presse dazu ein!

Die Sammelfrist beginnt grundsätzlich vier Wochen nach Übermittlung der Kostenschätzung an die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens.

Nach der Anmeldung und eventuellen Nachbesserungsvorschlägen der Gemeindeverwaltung zu den formalen Anforderungen kann es losgehen:

Die Unterschriften können von Ihnen z.B. an Informationsständen, im Bekanntenkreis, in Vereinen, in Geschäften usw. gesammelt werden. Sie können die Unterschriftenliste auch als Postwurfsendung an alle Haushalte verteilen mit der Bitte, diese bis zu einem bestimmten Datum zurückzuschicken. Auch die Schaltung von Anzeigen ist möglich (jedoch immer mit dem gesamten Begehrenstext mit allen Bestandteilen). Eine eigene Internetseite kann auch hilfreich sein.

**Fristen: Drei Monate und sechs Monate** (§ 32, Abs. 6 Satz 1 bzw. Satz 4 NKomVG):

Für die Unterschriftensammlung (das Bürgerbegehren) gibt es zeitliche Begrenzungen:

- Wenn sich das Begehren **gegen einen bekannt gemachten Beschluss des Rates** wendet, beträgt die Frist **drei Monate** ab dem Datum der Bekanntmachung. Bekanntmachung heißt: der Ratsbeschluss muss gemäß Hauptsatzung Ihrer Gemeinde **förmlich bekannt gemacht worden sein** (Amtsblatt, in der Tageszeitung oder der Internetseite unter amtliche Bekanntmachungen oder im Aushang der Gemeinde). Ein **Zeitungsbericht** über die entsprechende Ratssitzung, das **Protokoll der Ratssitzung** oder eine **Nachricht auf der Internetseite** ist **keine Bekanntmachung!** Die Frist läuft immer drei Monate nach dem Datum der Bekanntmachung aus. Das gilt auch, wenn Vorabprüfung und Erstellung der Kostenschätzung lange dauern.
- Ansonsten gilt in Niedersachsen eine Frist von **sechs Monaten**. Das ist der Regelfall, auch wenn sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss richtet.
- Haben Sie die Vorabprüfung nach §32, Abs. 3, Satz 5 beantragt, folgt zunächst die Prüfung, danach muss von der Gemeinde eine Kostenschätzung erstellt werden. Sobald diese an Sie als Vertretungsberechtigten übermittelt ist, beginnt vier Wochen später die Sammelfrist. Vorher gesammelte Unterschriften sind **ungültig**.

**TIPP:** Sie können wertvolle Zeit gewinnen, wenn Sie **vor** einer zu erwartenden Entscheidung des Rates schon organisatorisch tätig werden und sich dieses Merkblatt durchlesen, Mitstreitende suchen oder den

Text der Unterschriftenliste vorbereiten! Die Drei-Monats-Frist gilt immer erst ab dem Tag der Bekanntmachung.

#### Anzahl der benötigten Unterschriften (Bürgerbegehrens- /Unterschriftenquorum)

Die Anzahl der für ein Bürgerbegehren notwendigen Unterschriften beträgt nach § 32, Abs. 5 NKomVG **zehn Prozent** der bei der letzten Kommunalwahl Wahlberechtigten. Ihre Verwaltung - Wahlamt - gibt Ihnen Auskunft, wie hoch diese Anzahl war. Oft finden Sie auf der Internetseite Ihrer Kommune auch die Wahlergebnisse der letzten Kommunalwahl. Dann können Sie die Unterschriftenzahl auch selbst berechnen. In Gemeinden, Städten und Landkreisen über 100.000 Einwohner liegt die Hürde bei 7,5 Prozent, ab 200.000 Einwohnern sind es fünf Prozent.

Es dürfen nur **Wahlberechtigte** unterschreiben (d.h., sie müssen 16 Jahre alt sein, ihren Erstwohnsitz seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde haben sowie die deutsche Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Mitgliedsstaates besitzen).

Ungültige Eintragungen werden von der Gemeinde gestrichen. Sammeln Sie deshalb mehr Unterschriften als gesetzlich vorgesehen, damit ein Puffer für ungültige oder doppelte Unterschriften vorhanden ist.

**TIPP:** Die Erfahrung zeigt, dass ca. 10 % der Unterschriften ungültig sind. Häufig unterschreiben die Leute zweimal oder haben ihren Nebenwohnsitz in der Gemeinde. Deshalb: Sammeln Sie ca. 20 % mehr Unterschriften, als nötig sind. Nützen Sie ggf. die gesamten drei bzw. sechs Monate aus! Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto größer ist die Quote ungültiger Unterschriften. Sie können natürlich während der Sammlung Fragen wie Nebenwohnsitz klären und dadurch die Fehlerquote senken.

#### 5. Aufschiebende Wirkung (§ 32 Abs. 8 NKomVG)

Seit dem 1.11. 2016 gilt für Bürgerbegehren in Niedersachsen eine aufschiebende Wirkung. Diese setzt nach Feststellung der Zulässigkeit **und** nach Einreichung der Unterschriften ein und gilt bis zum Tag des Bürgerentscheides. Die Vorabprüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung setzt nicht die aufschiebende Wirkung in Kraft. Denn hier werden nur bestimmte Kriterien überprüft. Die Zulässigkeit kann erst festgestellt werden, wenn auch Unterschriften innerhalb der vorgegebenen vorgelegt wurden.

#### 6. Einreichung des Bürgerbegehrens, Überprüfung der Unterschriften und Zulässigkeitsentscheidung (§ 32, Abs. 6 und Abs. 7 NKomVG)

Nachdem Sie genügend Unterschriften gesammelt haben, reichen Sie diese **schriftlich** bei der Gemeinde ein. Anschreiben z.B.: *“mit beigefügten 860 Unterschriften für das Bürgerbegehren beantragen wir die Durchführung eines Bürgerentscheides...”*

**TIPP:** Die Presse freut sich immer über Bilder von engagierten BürgerInnen, die Aktenordner voller

Unterschriften überreichen - gehen Sie ruhig persönlich aufs Rathaus! Ab sofort stehen Sie ohnehin im Rampenlicht der lokalen Öffentlichkeit ...

Die Unterschriftenlisten werden nun von der Gemeinde überprüft. Ungültige Eintragungen werden gestrichen. Die Gemeinde darf die Daten der Unterschriftenlisten nicht für andere Zwecke verwenden. Die Listen dürfen auch nicht an Dritte zur Einsicht gegeben werden (auch nicht an Ratsmitglieder!). In solchen Fällen sollten Sie den Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten informieren und um Einschreiten bitten.

*Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen*

*Barbara Thiel, Prinzenstraße 5, 30159 Hannover*

*tel: 0511-120 4500*

*fax: 0511 120 4599*

*email: [poststelle@lfd.niedersachsen.de](mailto:poststelle@lfd.niedersachsen.de)*

*[www.lfd.niedersachsen.de](http://www.lfd.niedersachsen.de)*

### **Zulässigkeitsentscheidung durch den Verwaltungsausschuss**

Nach Einreichung der Unterschriften muss der **Verwaltungsausschuss** unverzüglich, also so schnell es der Tagungsplan zulässt - über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheiden (sofern er das nicht schon vor der Unterschriftensammlung getan hat, s.o.).

Der Verwaltungsausschuss darf dabei keine politische Entscheidung fällen, sondern es geht um eine reine Rechtsfrage (Liegen genügend Unterschriften vor? Liegt die Fragestellung in der Entscheidungskompetenz der Gemeinde? Sind die formalen Voraussetzungen erfüllt? etc.). Oft holt die Gemeinde vorher ein Rechtsgutachten des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes und/oder der Kommunalaufsicht (Kreisverwaltung bzw. Innenministerium) ein.

**An diesem Punkt macht sich Ihre anfängliche Gründlichkeit bzgl. dieser formalen Fragen bezahlt: Der Verwaltungsausschuss könnte sonst wegen formaler Mängel das Bürgerbegehren für unzulässig erklären!**

Erklärt der Verwaltungsausschuss das Bürgerbegehren für **unzulässig**, so können die Vertretungsberechtigten Klage beim Verwaltungsgericht einlegen, mit der die Gemeinde verpflichtet werden soll, das Bürgerbegehren zuzulassen. Wenn auf dem Bescheid der Gemeinde eine entsprechende Rechtsmittelbelehrung steht, muss die Klage innerhalb eines Monats eingereicht werden. Manchmal kann es sinnvoll sein, ein Bürgerbegehren neu zu formulieren und dieses nach erneuter Unterschriftensammlung noch einmal einzureichen. Die Drei-Monats-Frist ist jedoch immer zu beachten!

### **Der Rat entspricht dem Begehren (§ 32, Abs. 7, Satz 5 *NKomVG*)**

Der angestrebte Bürgerentscheid entfällt, wenn der Rat die "begehrten" Maßnahmen vollständig oder im wesentlichen beschließt (z.B. Rücknahme einer getroffenen Entscheidung).

## 7. Der Bürgerentscheid

Der Termin für den Bürgerentscheid muss von der Gemeinde innerhalb von **drei Monaten** nach der Zulässigkeitsentscheidung liegen. Eine amtliche Information der Bürgerinnen und Bürger zu den inhaltlichen Fragen des Bürgerentscheids (Darlegung der Pro- und Contra-Argumente) ist in Niedersachsen - anders als in anderen Bundesländern - nicht vorgeschrieben, aber selbstverständlich möglich und sehr wünschenswert!

Der Bürgerentscheid wird organisiert wie eine Wahl: Er findet an einem Sonntag zwischen 8 und 18 Uhr in den bei Kommunalwahlen üblichen Wahllokalen statt. Alle Stimmberechtigten werden schriftlich benachrichtigt und haben die Möglichkeit per Briefabstimmung am Bürgerentscheid teilzunehmen, wenn sie am Sonntag nicht ins Stimmlokal gehen können. Ein Bürgerentscheid kann nicht zusammen mit Kommunalwahlen stattfinden (§33, Abs. 2, Satz 2). Nicht ausgeschlossen ist die parallele Durchführung mit Landtags- Bundestags- oder Europawahlen. Voraussetzung ist nur die Einhaltung der Frist: Ein Bürgerentscheid muss spätestens drei Monate nach Feststellung der Zulässigkeit stattfinden. Allerdings versucht der Landeswahlleiter oft, die Zusammenlegung zu verhindern.

### 7.1. Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid (§33 Abs. 4, Satz 3 NKomVG)

Dieses Erfordernis besagt, dass ein Bürgerentscheid dann erfolgreich ist, wenn zwei Bedingungen erfüllt werden:

1. Eine **Mehrheit der Abstimmenden** entscheidet im Sinne des Begehrens, stimmt also mit „Ja“.
2. Diese Mehrheit entspricht **20 Prozent der Wahlberechtigten der letzten Kommunalwahl**.

Beispiel: Bei ca. 13.000 Einwohnern und 10.000 Stimmberechtigten müssen für das Begehren

- (1.) die Mehrheit der *Abstimmenden* (> 50 %) **und**
- (2.) mindestens 2 000 Stimmen (20 % der *Stimmberechtigten*) abgegeben werden.

## 8. Literatur (Stand: November 2021)

Folgende Schriften vertiefen dieses Merkblatt und behandeln weitere Fragen:

(Es handelt sich um Rechtskommentare zur Niedersächsischen Kommunalverfassung)

- **Robert Thiele**, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, Deutscher Gemeindeverlag
- **Blum/Häusler/Meyer** Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, Kommunal- und Schulverlag

Anmerkung: Auf den Kommentar von Thiele beziehen sich in der Regel die Gemeindeverwaltungen. Er ist eher an der Sichtweise der Verwaltung orientiert. Nicht jede Äußerung des Kommentars ist maßgeblich.

Häufig gibt es auch andere Sichtweisen und Interpretationen.

### TIPP:

Landtagsabgeordnete besitzen häufig einen Rechtskommentar und könnten Ihnen behilflich sein. Fündig werden können Sie auch in Universitätsbibliotheken.

## 9. Weitere politische Beratung

Damit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid möglichst reibungslos stattfinden können, bietet Mehr Demokratie e.V. einen Beratungsservice an. Unser Büro ist in der Regel von Montag bis Freitag von 10-18 Uhr besetzt:

**Mehr Demokratie e. V.**

**Dirk Schumacher**

**Bernhardstr. 7**

**28203 Bremen**

**Telefon: 0421/794 63 70**

**Fax: 0421/794 63 71**

**E-Mail: [beratung.niedersachsen@mehr-demokratie.de](mailto:beratung.niedersachsen@mehr-demokratie.de)**

Mitgliedern von Mehr Demokratie e.V. steht der Beratungsservice kostenlos zur Verfügung. Da sich unsere Arbeit ausschließlich über Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert, freuen wir uns, wenn Sie Mitglied werden. Damit sichern Sie den Beratungsservice für die Zukunft und ermöglichen, dass auch andere Initiativen von unserer Erfahrung profitieren.

Wir bieten außerdem Seminare an: Z.B. "Bürgerentscheide erfolgreich organisieren und durchführen" (Rechtliche Grundlagen, Öffentlichkeitsarbeit, Pressearbeit, etc.).

Wir beraten Ihre Initiative auch gern gemeinsam in einer Videokonferenz, Termine sind nach Absprache möglich.



### **Anmerkungen**

#### **Fragestellung**

Möglichst präzise!

Soll mit Ja/Nein zu beantworten sein

#### **Begründung**

Eine knappe reicht; Bürger sollen aus der Begründung Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens erschliessen können.

#### **Vertretungsberechtigte**

Mindestens eine Person **muss** benannt werden (max. drei Personen)

**Wichtig:** Unterschriften sollen am Ende des gesamten Textes geleistet werden, von doppelseitig bedruckten Listen raten wir ab!

## Die Regelung im Wortlaut: § 32 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

### § 32 Bürgerbegehren (Stand: 1. November 2021)

(1) Mit einem Bürgerbegehren kann beantragt werden, dass Bürgerinnen und Bürger über eine Angelegenheit ihrer Kommune entscheiden.

(2) Gegenstand eines Bürgerbegehrens können nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommune sein, für die die Vertretung nach § 58 Abs. 1 oder 2 zuständig ist oder für die sie sich die Beschlussfassung nach § 58 Abs. 3 Sätze 1 und 2 vorbehalten kann und zu denen nicht innerhalb der letzten zwei Jahre ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. Unzulässig ist ein Bürgerbegehren über

1. die innere Organisation der Kommunalverwaltung,
2. die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Vertretung, des Hauptausschusses, der Stadtbezirksräte, der Ortsräte und der Ausschüsse sowie der Beschäftigten der Kommune,
3. die Haushaltssatzung, einschließlich der Haushalts- und Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, sowie über die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. den Jahresabschluss der Kommune und die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
5. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,
6. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB),
7. Entscheidungen als Träger von Krankenhäusern oder des Rettungsdienstes,
8. Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten sowie
9. Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder sittenwidrig sind.

(3) Das Bürgerbegehren muss die begehrte Sachentscheidung genau bezeichnen und so formuliert sein, dass für das Begehren mit Ja und gegen das Begehren mit Nein abgestimmt werden kann. Das Bürgerbegehren muss eine Begründung enthalten. Im Bürgerbegehren sind bis zu drei Personen zu benennen, die berechtigt sind, die antragstellenden Personen zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Das Bürgerbegehren ist der Kommune in schriftlicher Form anzuzeigen. In der Anzeige kann beantragt werden, vorab zu entscheiden, ob die Voraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 und Absatz 2 vorliegen. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte berät die Bürgerinnen und Bürger, die ein Bürgerbegehren einreichen wollen, auf Verlangen in rechtlichen Fragen des Bürgerbegehrens; Kosten werden nicht erhoben.

(4) Die Kommune erstellt unverzüglich nach Eingang der Anzeige des Bürgerbegehrens eine Schätzung der Kosten für die Umsetzung der begehrten Sachentscheidung. Die Kostenschätzung muss auch die Folgekosten der Umsetzung der begehrten Sachentscheidung berücksichtigen. Im Fall eines Antrags auf Vorabentscheidung nach Absatz 3 Satz 5 hat der Hauptausschuss zunächst unverzüglich über diesen Antrag

zu entscheiden. Die Entscheidung ist den Vertretungsberechtigten unverzüglich bekannt zu geben. Wird in der Vorabentscheidung das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 2 und Absatz 3 Sätze 1 bis 3 festgestellt, so ist anschließend unverzüglich die Kostenschätzung zu erstellen. Die Kommune hat die Kostenschätzung nach den Sätzen 1 und 5 den Vertretungsberechtigten unverzüglich schriftlich oder in elektronischer Form mitzuteilen. Die Kostenschätzung ist von den Vertretungsberechtigten in das Bürgerbegehren aufzunehmen. Diese können zusätzlich eine abweichende eigene Kostenschätzung aufnehmen. In diesem Fall ist das ergänzte Bürgerbegehren der Kommune erneut anzulegen.

(5) Das Bürgerbegehren muss in Kommunen

- mit bis zu 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 10 Prozent,
- mit 100.001 bis 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 7,5 Prozent und
- mit mehr als 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 Prozent

der nach § 48 in der Kommune wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterzeichnet sein. Maßgeblich ist die bei der letzten Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. Für die Ungültigkeit von Unterschriften gilt § 31 Abs. 3 Satz 2 entsprechend. Darüber hinaus sind Eintragungen ungültig, die das Datum der Unterzeichnung nicht angeben oder vor dem Fristbeginn nach Absatz 6 Satz 3 geleistet wurden.

(6) Das Bürgerbegehren ist mit den zu seiner Unterstützung erforderlichen Unterschriften innerhalb von sechs Monaten bei der Kommune in schriftlicher Form einzureichen. Die elektronische Form ist unzulässig. Die Frist beginnt einen Monat nach dem Eingang der Kostenschätzung der Kommune bei den Vertretungsberechtigten. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen bekannt gemachten Beschluss der Vertretung, so beträgt die Frist drei Monate nach dem Tag der Bekanntmachung.

(7) Der Hauptausschuss entscheidet unverzüglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Wurde in der Vorabentscheidung nach Absatz 4 Satz 3 festgestellt, dass die Voraussetzungen des Absatzes 2 und des Absatzes 3 Sätze 1 bis 3 vorliegen, so entscheidet er nur noch über das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 7 und der Absätze 5 und 6. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte gibt den Vertretungsberechtigten die Entscheidung unverzüglich bekannt und unterrichtet die Vertretung in der nächsten Sitzung über die Entscheidung. Ist das Bürgerbegehren zulässig, so muss innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid stattfinden. Die Vertretung kann den Bürgerentscheid abwenden, indem sie zuvor vollständig oder im Wesentlichen im Sinne des Bürgerbegehrens entscheidet.

(8) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, so darf bis zu dem Tag, an dem der Bürgerentscheid

stattfindet, eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, dass die Kommune hierzu gesetzlich verpflichtet ist.

### § 33

#### **Bürgerentscheid**

(1) Die Vertretung kann auf Antrag der Mehrheit ihrer Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Kommune innerhalb von drei Monaten durch Bürgerentscheid entschieden wird. Der Beschluss ist auch zulässig, wenn eine einem zugelassenen Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung begehrt wird. § 32 Abs. 2 gilt entsprechend. Der Stimmzettel muss eine § 32 Abs. 3 Satz 1 entsprechende Bezeichnung der begehrten Sachentscheidung, eine Begründung und eine § 32 Abs. 4 Sätze 1 und 2 entsprechende Kostenschätzung enthalten.

(2) Der Bürgerentscheid findet an einem Sonntag in der Zeit von 8.00 Uhr bis 18.00 Uhr statt. Ein Bürgerentscheid darf nicht an dem Tag stattfinden, an dem Abgeordnete der Vertretung oder die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte gewählt werden.

(3) Die Abstimmungsberechtigten sind rechtzeitig vor dem Bürgerentscheid schriftlich zu benachrichtigen. Die Abstimmung in Briefform ist zu ermöglichen. Die Abstimmung soll in den Räumen stattfinden, die bei der letzten Kommunalwahl als Wahlräume bestimmt worden sind.

(4) Bei dem Bürgerentscheid darf nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Abstimmenden geben ihre Entscheidung durch ein Kreuz oder in sonstiger Weise zweifelsfrei auf dem Stimmzettel zu erkennen. Der Bürgerentscheid ist verbindlich, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Ja lautet und diese Mehrheit mindestens 20 Prozent der nach § 48 Wahlberechtigten beträgt; § 32 Abs. 5 Satz 2 gilt entsprechend. Bei Stimmgleichheit ist das Bürgerbegehren abgelehnt.

(5) Sind mehrere Bürgerentscheide durchzuführen, die im Fall ihres Erfolgs nicht nebeneinander umgesetzt werden können, so finden die Bürgerentscheide am selben Tag statt. Die Frist nach § 32 Abs. 7 Satz 4 beginnt mit der spätesten Zulässigkeitsentscheidung des Hauptausschusses, im Fall des Absatzes 1 mit dem Beschluss der Vertretung. Erfüllen mehrere dieser Bürgerentscheide die Voraussetzungen nach Absatz 4 Satz 3, so ist nur der Bürgerentscheid verbindlich, bei dem die meisten gültigen Ja-Stimmen abgegeben wurden. Ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen bei mehreren Bürgerentscheiden gleich, so ist der Bürgerentscheid verbindlich, bei dem die wenigsten gültigen Nein-Stimmen abgegeben wurden. Ist auch die Zahl der Nein-Stimmen gleich, so liegt ein verbindlicher Bürgerentscheid nicht vor.

(6) Ein verbindlicher Bürgerentscheid steht einem Beschluss der Vertretung gleich. Vor Ablauf von zwei Jahren kann der Bürgerentscheid nur auf Veranlassung der Vertretung durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert oder aufgehoben werden.

## **Kleines Lexikon**

### **Hauptsatzung**

enthält meist Regelungen zur Zahl der haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten / Stadträte und Regelungen zu Ortsbeiräten. Eine Hauptsatzung erhalten Sie bei Ihrer Gemeinde.

### **Die Haushaltssatzung**

steht **vor** den Einzeltiteln eines Haushalts. Darin werden die *Steuersätze* (insbesondere für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer), der *Gesamtbetrag* der Einnahmen und Ausgaben und die vorgesehenen *Kreditaufnahmen* festgelegt.

### **Bauleitplanung**

Unter diesen Sammelbegriff fasst man *Flächennutzungspläne* ("vorbereitender Bauleitplan", grundsätzliche Nutzung: wie soll ein Grundstück genutzt werden?) und *Bebauungspläne* ("verbindlicher Bauleitplan"; konkrete Nutzung: Planung der Bebauung eines Grundstücks) zusammen. Siehe hierzu auch die entsprechenden §§ des Baugesetzbuches (BauGB).

### **Drei-Monats-Frist**

Bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen amtlich bekannt gemachten Beschluss des Rats wenden, gilt eine kürzere als die übliche Sechs-Monats-Frist, um die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. In Niedersachsen gilt die Frist nach dem Tag der Bekanntmachung.

### **Bürgerbegehrensquorum/Unterschriftenquorum**

Zahl der benötigten Unterschriften für ein Bürgerbegehren.

### **Bürgerentscheidsquorum bzw. Zustimmungsquorum (20 %)**

Ein Bürgerentscheid ist nur dann erfolgreich, wenn zwei Erfordernisse erfüllt werden:

1. *Mehrheit* der Abstimmenden im Sinne des Begehrens
2. Mindestanzahl von Stimmen für das Begehren: *20 Prozent der Stimmberechtigten der letzten Kommunalwahl*.

Beispiel: Bei 10 000 Stimmberechtigten müssen (1.) die Mehrheit und (2.) mindestens 2 000 Stimmen für das Begehren zustande kommen.

# ALS MITGLIED DABEI SEIN.

Wir freuen uns, wenn Sie die Arbeit von  
Mehr Demokratie regelmäßig unterstützen!

Eintüten und ab die Post!

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Bremen/Niedersachsen  
Bernhardstr. 7  
28203 Bremen

oder per Fax 0421-79 46 371

**MEHR DEMOKRATIE** 

Falls Sie Fragen haben, rufen Sie  
einfach an: 0421-79 46 370  
oder schreiben sie eine E-Mail an  
dirk.schumacher@mehr-demokratie.de  
Ihr Ansprechpartner: Dirk Schumacher

## Ich möchte Volksabstimmung fo(ö)rdern und ...

werde MITGLIED bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle folgenden Jahresbeitrag:

- Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR im Jahr) \_\_\_\_\_ EUR  
 Partnermitgliedschaft\* (ab 96 EUR im Jahr) \_\_\_\_\_ EUR  
 Ermäßigter Beitrag (ab 30 EUR im Jahr) \_\_\_\_\_ EUR

unterstütze als FÖRDERER die Arbeit für Volksabstimmungen rein  
finanziell. Ich spende einen Beitrag von

- 30 EUR     78 EUR     100 EUR     200 EUR  
 \_\_\_\_\_ EUR

## Persönliche Angaben

Vorname, Nachname

Straße

PLZ, Ort

Tel.

E-Mail

Geburtsdatum

\* Vorname, Name der Partnerin oder des Partners

\* Geburtsdatum der Partnerin oder des Partners

Datum, Unterschrift

## Zahlungsweise

SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von  
meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich  
mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto  
gezogenen Lastschriften einzulösen. Hinweis: Ich kann innerhalb von  
acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung  
des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem  
Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschrift-  
mandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die  
Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermitt-  
lung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens  
fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift:

Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg  
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645  
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN

BIC

Bank

Der Einzug erfolgt:

- 1/4jährlich     1/2jährlich     jährlich  
 Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift

Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied  
erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

Bitte senden Sie Ihre Antwort per Post an: Mehr Demokratie e.V.,  
Landesverband Bremen/Niedersachsen, Bernhardstr. 7, 28203  
Bremen oder per Fax an 0421-79 46 371.