

# **Bürger-Handbuch zur erfolgreichen Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden**

**Dr. Edgar Wunder**

**Stand: Mai 2017**

**Version 1.0**

**Herausgeber und Kontaktadresse:**

Landesverband Baden-Württemberg  
von Mehr Demokratie e.V.  
Rotebühlstraße 86/1, 70178 Stuttgart  
[www.mitentscheiden.de](http://www.mitentscheiden.de)  
[info@mitentscheiden.de](mailto:info@mitentscheiden.de)  
Tel. 0711-5091010



© Edgar Wunder, Stuttgart 2017

**Als Bürger-Handbuch soll diese Veröffentlichung eine umfassende Hilfestellung für Bürgerinnen und Bürger bieten, die selbst beabsichtigen, ein Bürgerbegehren zu initiieren.**

**Ergänzend ist auch ein entsprechendes Verwaltungs-Handbuch in Vorbereitung, das sich an Gemeindeverwaltungen, Gemeinderäte und Kommunalaufsichtsbehörden als Zielgruppe richten wird, die mit Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden zu tun haben.**

**Die vorliegende Version 1.0 des Bürger-Handbuchs behandelt alle Probleme, die bis zum Zeitpunkt der Einreichung eines Bürgerbegehrens auftreten können bzw. bis dahin von Bürgerinitiativen zu lösen sind. Der darauf folgende Zeitabschnitt bis zum Bürgerentscheid wird in einer erweiterten späteren Version nachgetragen, die sich derzeit noch in Arbeit befindet.**

**Alle Ausführungen beziehen sich auf die in Baden-Württemberg geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Die Regelungen in anderen Bundesländern weichen teilweise davon ab. Welche Unterschiede in anderen Bundesländern zu berücksichtigen sind, wird ebenfalls Gegenstand der erweiterten zukünftigen Ausgabe sein.**

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1. Einführung</b>	6
<b>2. Kurz &amp; Knapp: Das Wesentliche auf einen Blick</b>	8
<b>3. Unter welchen Umständen ist ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid möglich und sinnvoll?</b>	10
<b>3.1. Was genau ist ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid? Häufige Missverständnisse und daraus folgende Fehler</b>	10
<b>3.2. Kriterien, ob ein Bürgerbegehren in einem konkreten Fall ein mögliches und sinnvolles Instrument darstellt</b>	13
3.2.1. Politische Lage	13
3.2.2. Organisationsstärke, Mobilisierungsfähigkeit, finanzielle Mittel	14
3.2.3. Zulässige Themen und Themenausschlüsse	15
3.2.3.1. <i>Ist die Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben?</i>	15
3.2.3.2. <i>Ausschlussgrund Bauleitplanung</i>	17
3.2.3.3. <i>Weitere Themenausschlüsse der Gemeindeordnung</i>	19
3.2.3.4. <i>Andere Möglichkeiten der Rechtswidrigkeit</i>	21
3.2.4. Einreichungsfrist	23
<b>3.3. Alternativen zu einem Bürgerbegehren</b>	29
3.3.1. Überzeugungsarbeit gegenüber Gemeinderäten und Bürgermeister	29
3.3.2. Bloße Unterschriftensammlung	30
3.3.3. Bürgerbeteiligung	31
3.3.4. Einwohnerantrag	32
3.3.5. Einwohnerversammlung	33
3.3.6. Rechtsweg	34
<b>3.4. Ziehen Sie Bilanz!</b>	35
<b>4. Vorbereitung des Bürgerbegehrens</b>	36
<b>4.1. Entwurf des Unterschriftenformulars</b>	36
4.1.1. Grundsätzliches	36
4.1.2. Fragestellung	37
4.1.3. Begründung	46
4.1.4. Titel	49
4.1.5. Kostendeckungsvorschlag	50
4.1.6. Vertrauenspersonen und deren Legitimation	58
4.1.7. Unterschriftenfeld	60
4.1.8. Sammelstelle, Ansprechpartner, Unterstützer	61
4.1.9. Abschließende Bemerkungen zum Unterschriftenformular	62
<b>4.2. Innere Organisation der Bürgerinitiative, Gewinnung von Bündnispartnern</b>	63
<b>4.3. Austausch mit der Gemeindeverwaltung</b>	66
<b>4.4. Fairness und Sachlichkeit als Strategie</b>	70
<b>4.5. Homepage, ergänzendes Informationsmaterial und Werbemittel</b>	71
<b>4.6. Sind Sie startbereit?</b>	72

<b>5. Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren</b>	73
5.1. Wer kann / darf / soll unterschreiben?	73
5.2. Notwendige Unterschriftenzahl und Zeitplan	74
5.3. Datenschutz und Vertraulichkeitsgebot	76
5.4. Sammelmethoden	76
5.5. Pressearbeit	80
5.6. Kurzer Draht zur Gemeindeverwaltung	81
5.7. Unterschriftenprüfung, Einreichungstermin und Einreichungsverfahren	83
5.8. Schutz vor Versuchen, „vollendete Tatsachen“ zu schaffen	88
<b>6. Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens</b>	91
6.1. Grundlagen der Zulässigkeitsentscheidung durch den Gemeinderat	91
6.2. Möglichkeit der Vermeidung eines Bürgerentscheids durch freiwillige Übernahme des Bürgerbegehrens in der Sache durch den Gemeinderat	91
6.3. Möglichkeiten von Kompromissen, Änderungen oder Rücknahme des Bürgerbegehrens	91
6.4. Veränderungen der Fragestellung für den Bürgerentscheid	91
6.5. Möglichkeit von Ratsreferenden und Alternativvorlagen	91
6.6. Anhörung der Vertrauenspersonen im Gemeinderat	91
6.7. Festlegung des Termins des Bürgerentscheids	91
6.8. Was tun bei Feststellung der Unzulässigkeit?	91
<b>7. Vor dem Bürgerentscheid</b>	92
7.1. Durchführung des Bürgerentscheids	92
7.2. Strategie für die JA-Kampagne	92
7.3. Amtliche Informationsschrift zum Bürgerentscheid	92
7.4. Öffentlichkeitsarbeit, Pressearbeit und Aktionen	92
<b>8. Nach dem Bürgerentscheid</b>	93
8.1. Zustimmungsquorum und Bindungswirkung	93
8.2. Am Quorum gescheitert - der Gemeinderat hat neu zu entscheiden	93
8.3. Kann ein Bürgerentscheid angefochten werden?	93
8.4. Was ist nach dem Bürgerentscheid noch zu tun?	93
<b>9. Abweichende Regelungen in anderen Bundesländern</b>	94
9.1. Grundsätzliches zu Unterschieden zwischen den Bundesländern	94
9.2. Bayern	94
9.3. Brandenburg	94
9.4. Berlin	94

<b>9.5. Bremen</b>	94
<b>9.6. Hamburg</b>	94
<b>9.7. Hessen</b>	94
<b>9.8. Mecklenburg-Vorpommern</b>	94
<b>9.9. Niedersachsen</b>	94
<b>9.10. Nordrhein-Westfalen</b>	94
<b>9.11. Rheinland-Pfalz</b>	94
<b>9.12. Saarland</b>	94
<b>9.13. Sachsen</b>	94
<b>9.14. Sachsen-Anhalt</b>	94
<b>9.15. Schleswig-Holstein</b>	94
<b>9.16. Thüringen</b>	94
<b>10. Anhänge</b>	95
<b>10.1. Relevante Regelungen in der baden-württembergischen Gemeindeordnung</b>	95
<b>10.2. Muster eines Schreibens an den Bürgermeister zur Klärung von Fragen im Vorfeld eines Bürgerbegehrens</b>	97
<b>10.3. Muster eines Begleitschreibens zur Einreichung eines Bürgerbegehrens</b>	100
<b>10.4. Weitergehende Literaturempfehlungen</b>	101
<b>10.5. Muster von zwei Unterschriftenformularen für Bürgerbegehren</b>	102

## 1. Einführung

Baden-Württemberg führte 1956 als erstes deutsches Bundesland die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ein. Alle weiteren Bundesländer zogen erst im Zeitraum zwischen 1990 und 2005 nach. Inzwischen haben bereits über 7000 Bürgerbegehren und 3500 Bürgerentscheide in Deutschland stattgefunden. In mehreren Reformschritten wurden die Regelungen für diese Instrumente der Bürgermitbestimmung bürgerfreundlicher ausgestaltet. Dennoch sind die Hürden immer noch erheblich. Sie erfordern große Sorgfalt und nicht geringe Anstrengungen, soll ein Bürgerbegehren zum Erfolg führen.

Mehr Demokratie e.V. – ein bundesweit tätiger Fachverband mit über 10.000 Mitgliedern – erfasst kontinuierlich sämtliche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Eventuelle Probleme, die bei den Verfahren auftreten, werden analysiert sowie Verbesserungsvorschläge den Landesgesetzgebern unterbreitet. Bei der Planung und Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden berät Mehr Demokratie e.V. Bürgerinitiativen, Gemeindeverwaltungen, Bürgermeister, Gemeinderäte wie auch Kommunalaufsichtsbehörden. Diese Beratungsarbeit von Mehr Demokratie e.V. basiert auf dem Grundsatz, sich zur jeweils strittigen politischen Sachfrage neutral zu verhalten. Es soll auf die Stärkung einer politischen Kultur hingewirkt werden, die trotz Konflikten in der Sache einen fairen gegenseitigen Umgang, Transparenz, Dialog- und Kompromissbereitschaft, den Willen zur Befriedung und den Respekt sowohl vor einer mündigen Bürgerschaft als Souverän wie auch vor gewählten Amtsträgern und geltendem Recht hochhält. In Verbindung mit einer solchen politischen Kultur sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine wesentliche Bereicherung und funktionale Stärkung unserer freiheitlichen und demokratischen Ordnung.

Somit geht die Beratungstätigkeit von Mehr Demokratie e.V. zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden oft weit über bloße Rechtsfragen hinaus – so wichtig diese auch sind. Nicht selten rückt die Vermittlung zwischen Bürgern und Verwaltung in den Vordergrund, das Anbahnen von konstruktiven Gesprächen und das Herstellen von Kontakten. Mit diesem Handbuch soll der reichhaltige Erfahrungsschatz, der sich bei der Beratungstätigkeit im Laufe der Jahre angesammelt hat, an Bürgerinnen und Bürger weitergegeben werden, die selbst mit dem Gedanken spielen, ein Bürgerbegehren zu initiieren.

Der Verfasser der vorliegenden Veröffentlichung hat Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen in vier verschiedenen Rollen: als Wissenschaftler und Universitätsdozent, als Berater und Moderator, als Kommunalpolitiker sowie als Organisator von Bürgerbegehren. An der Universität Heidelberg und der Ruhr-Universität Bochum führte er Lehrveranstaltungen zu Bürgerbeteiligungsverfahren bei Prozessen der Stadt- und Regionalentwicklung durch. Er ist Kreisrat im Kreistag des Rhein-Neckar-Kreises und war 2008 Koordinator des ersten erfolgreichen Bürgergehrens in Heidelberg gegen den damals geplanten Verkauf städtischer Sozialwohnungen. Seit 2011 ist er Mitglied des Landesvorstands von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg und in dieser Funktion u.a. für die Beratung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zuständig.

Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gelten in jedem Bundesland andere gesetzliche Regelungen, die teilweise erheblich voneinander abweichen. Alle Ausführungen

in diesem Handbuch beziehen sich auf die in Baden-Württemberg geltenden Regelungen. Um das Handbuch aber auch darüber hinaus nutzbar zu machen, ist in Kapitel 9 für jedes der anderen 15 Bundesländer aufgeführt, inwiefern die dortigen Regelungen von den baden-württembergischen abweichen bzw. übertragbar sind.

Insgesamt sind die baden-württembergischen Regelungen als „durchschnittlich“ einzustufen: Es gibt einerseits Bundesländer mit wesentlich bürgerfreundlicheren und weniger restriktiven Anforderungen (z.B. Thüringen, Bayern, Schleswig-Holstein), andererseits aber auch Bundesländer mit erheblich höheren Hürden und Restriktionen (z.B. Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg).<sup>1</sup>

Alle in diesem Buch enthaltenen Hinweise und Empfehlungen sind ohne rechtliche Gewähr, aber nach bestem Wissen und Gewissen zusammengestellt. Die gesetzlichen Grundlagen und die Rechtsprechung wurden bis zum Stand April 2017 berücksichtigt.

Wer ernsthaft ein Bürgerbegehren anstrebt, sollte sich von der zunächst verwirrenden Vielfalt der rechtlichen Hürden und Anforderungen nicht entmutigen lassen. Oft braucht nicht das ganze Verfahren durchlaufen zu werden, um in der Sache bereits erfolgreich zu sein.

Generell ist zu empfehlen, sich vor dem Start einer Unterschriftensammlung mit der Beratungsstelle von Mehr Demokratie e.V. in Verbindung zu setzen (in Baden-Württemberg: 0711-5091010 oder [info@mitentscheiden.de](mailto:info@mitentscheiden.de)), insbesondere um eine Rückmeldung zum ersten Entwurf des Unterschriftenformulars zu erhalten. Mögliche – später verhängnisvolle – Fehler können so frühzeitig vermieden werden.

Wer selbst Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gewonnen hat, ist gerne zu Verbesserungs- und Ergänzungsvorschlägen für zukünftige Ausgaben dieses Handbuchs eingeladen.

---

<sup>1</sup> Rehmet, Frank; Weber, Tim (2016): Volksentscheids- Ranking von Mehr Demokratie e.V. 2016. Berlin.

## 2. Kurz & Knapp: Das Wesentliche auf einen Blick

Ein Bürgerbegehren ist ein verbindlicher Antrag an den Gemeinderat, einen Bürgerentscheid über eine bestimmte Sachfrage durchzuführen. Wenn der Antrag ordnungsgemäß gestellt wurde, ist der Gemeinderat verpflichtet, dem Antrag zu entsprechen und den Bürgerentscheid einzuleiten. Er hat dabei keinerlei Ermessensspielraum. Ein Bürgerentscheid kann bei korrekter Antragstellung nur dann noch entfallen, wenn der Gemeinderat das Sachanliegen des Bürgerbegehrens uneingeschränkt und vollständig übernimmt und zu seiner eigenen Position macht.

Was auf der Landesebene „Volksentscheid“ heißt, hat auf der kommunalen Ebene die Bezeichnung „Bürgerentscheid“. Vergleichbar einer Wahl stimmen dabei alle Bürgerinnen und Bürger verbindlich über eine bestimmte Sachfrage ab. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat die gleiche Wirkung wie ein Gemeinderatsbeschluss. Er bindet zu dieser Sachfrage den Gemeinderat für die Dauer von drei Jahren. In dieser Zeit darf der Gemeinderat keine dem Ergebnis des Bürgerentscheids widersprechenden Entscheidungen mehr treffen.

Für ein Bürgerbegehren (also einen Antrag, einen Bürgerentscheid durchzuführen) müssen Unterschriften von mindestens 7 % aller stimmberechtigten Einwohner der Gemeinde gesammelt werden. Steht das Bürgerbegehren im Widerspruch zu einem bereits gefassten Gemeinderatsbeschluss, so muss die vollständige Einreichung aller Unterschriften spätestens drei Monate nach Bekanntwerden des Gemeinderatsbeschlusses erfolgt sein.

Für das Unterschriftenformular zu einem Bürgerbegehren gibt es präzise einzuhalten- de Formvorschriften. Es muss u.a. die – gemäß den Vorgaben – korrekt formulierte Fragestellung für den Bürgerentscheid enthalten, eine knappe, nicht zu ausführliche Begründung, einen Kostendeckungsvorschlag (falls die vom Bürgerbegehren verlangte Maßnahme zusätzliche Kosten verursachen würde), sowie eine Benennung von Vertrauenspersonen, d.h. Repräsentanten, die für das Bürgerbegehren rechtlich verbindlich sprechen können. Außerdem genau zu beachten sind dabei bestimmte Themenauschlüsse, die exakte Beschlusslage des Gemeinderats, gesetzliche Verpflichtungen der Gemeinde sowie ggf. auch nicht-öffentliche Informationen zum Sachverhalt, über die die Gemeindeverwaltung verfügt. Oft ist deshalb eine vorherige Absprache mit dem Bürgermeister zum Inhalt des Unterschriftenformulars unerlässlich (und in allen Fällen unbedingt zu empfehlen!), um ein gültiges Bürgerbegehren zustande zu bringen. Es gilt also: Nicht Hals über Kopf mit einer Unterschriftensammlung beginnen, sondern zunächst sorgfältig die verschiedenen formalen Anforderungen prüfen! Sonst endet die Aktion mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Ungültigkeit des Bürgerbegehrens und damit auch aller Unterschriften.

Binnen zwei Monaten nach der Einreichung aller Unterschriften hat der Gemeinderat zunächst die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens anzuhören und dann die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu bestätigen. Gegen eine verweigerte Zulassung ist der Rechtsweg möglich. Eine solche ist aber nur bei strikter Beachtung aller in diesem Buch diskutierten Zulässigkeitsvoraussetzungen aussichtsreich.



Spätestens vier Monate nach Feststellung der Zulässigkeit hat die Gemeinde den Bürgerentscheid durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einem späteren Termin zu. Der Bürgerentscheid findet nach den gleichen Spielregeln statt wie eine Kommunalwahl. Auch die Möglichkeit der Briefwahl ist immer gegeben.

Im Vorfeld des Bürgerentscheids hat die Gemeinde eine schriftliche Information für alle Stimmberechtigten herauszugeben, in der die Vertrauenspersonen ihre Argumente zur Sachfrage im gleichen Umfang darlegen können wie Bürgermeister und Gemeinderat zusammen.

Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist für den Gemeinderat bindend, wenn mindestens 20 % der Stimmberechtigten mit „Ja“ oder mindestens 20 % mit „Nein“ gestimmt haben. Andernfalls ist der Bürgerentscheid rechtlich gesehen ungültig und die Entscheidung fällt wieder an den Gemeinderat zurück.

Als Sonderfall hat der Gemeinderat auch noch die Möglichkeit, von sich aus – also ohne ein vorausgehendes Bürgerbegehren – einen Bürgerentscheid anzusetzen. Das wird als „Ratsreferendum“ bezeichnet. Dafür ist jedoch die Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder des Gemeinderats notwendig.

Alle diese Vorgaben sind in § 21 der baden-württembergischen Gemeindeordnung festgelegt. In anderen Bundesländern gelten abweichende Regelungen.

### 3. Unter welchen Umständen ist ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid möglich und sinnvoll?

#### 3.1. Was genau ist ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid?

##### Häufige Missverständnisse und daraus folgende Fehler

Ein **Bürgerentscheid** ist mit einer Kommunalwahl zu vergleichen, nur mit dem Unterschied, dass die Stimmbürger dabei keine Personen in Ämter wählen, sondern sie über eine Sachfrage verbindlich abstimmen, die im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde liegt. Das Ergebnis des Bürgerentscheids hat die gleiche Wirkung wie ein Gemeinderatsbeschluss und tritt unmittelbar in Kraft. Das bedeutet, es bedarf keiner Bestätigung durch den Gemeinderat mehr. Die nächsten drei Jahre darf der Gemeinderat nichts mehr beschließen, was in irgendeiner Weise mit dem Ergebnis des Bürgerentscheids im Widerspruch steht.

Ein Bürgerentscheid ist also etwas anderes als eine „Bürgerbefragung“, bei der lediglich ein unverbindliches Meinungsbild der Bürgerschaft eingeholt wird, am Ende aber doch wieder der Gemeinderat entscheidet. Im Unterschied zu einer Bürgerbefragung ist ein Bürgerentscheid ein sehr scharfes Schwert. Denn er bedeutet faktisch eine Entmachtung des Gemeinderats für die Dauer von drei Jahren zu einer bestimmten Sachfrage. Die Bürgerschaft als Souverän kann damit ihren „Vertretern“, den Gemeinderäten, die Entscheidung über eine bestimmte Sachfrage entziehen oder vom Gemeinderat bereits getroffene Entscheidungen wieder korrigieren.

Ein **Bürgerbegehren** ist kein Synonym für das Wort „Bürgerentscheid“. Damit ist vielmehr eine streng formalisierte Form einer freien Unterschriftensammlung gemeint, die den Gemeinderat zwingen kann, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Ist das Bürgerbegehren korrekt durchgeführt und die notwendige Unterschriftenzahl erreicht, hat der Gemeinderat keine andere Wahl mehr, als entweder das Anliegen in der Sache freiwillig und vollständig zu übernehmen oder einen Bürgerentscheid durchzuführen. Die Zeit von den ersten Planungen für ein Bürgerbegehren bis zum Bürgerentscheid dauert typischerweise etwa 9 Monate und ist durch Fristen genau geregelt. Ein Bürgerbegehren kann darauf zielen, einen schon existierenden Gemeinderatsbeschluss durch Bürgerentscheid wieder aufzuheben. Erforderlich ist die Bezugnahme auf Gemeinderatsbeschlüsse jedoch nicht. Es ist auch möglich, eigene Vorschläge zu Themen, über die im Gemeinderat bislang noch nicht diskutiert oder entschieden wurde, durch ein Bürgerbegehren einem Bürgerentscheid zuzuführen.

Wer ein gültiges Bürgerbegehren einreicht, verlässt somit die Rolle des „Bittstellers“ gegenüber einer „Obrigkeit“. Das ist sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für Gemeinderäte und Bürgermeister eine recht ungewohnte Situation. Ein Bürgerbegehren ist kein Antrag an den Gemeinderat, irgendetwas zu beschließen. Ein so formuliertes Bürgerbegehren („Sind Sie dafür, dass der Gemeinderat XY beschließt?“), wäre aus formalen Gründen bereits ungültig. Vielmehr ist ein Bürgerbegehren ein Antrag, den Gemeinderat gerade nicht entscheiden zu lassen, sondern stattdessen die Entscheidung bei einem Bürgerentscheid durch die Bürgerschaft selbst fällen zu lassen. Und ist

der Antrag korrekt gestellt, dann hat der Gemeinderat keinerlei Ermessensspielraum mehr, er muss dem Antrag nachkommen.

Allerdings hat der Gemeinderat auch von sich aus – also ohne ein vorausgehendes gültiges Bürgerbegehren – die Möglichkeit, zu einer bestimmten Sachfrage einen Bürgerentscheid anzusetzen, sofern zwei Drittel seiner Mitglieder das befürworten. Diesen Sonderfall eines nicht durch ein Bürgerbegehren, sondern durch einen eigenständigen Gemeinderatsbeschluss eingeleiteten Bürgerentscheids nennt man **Ratsreferendum**.

Die Vorbereitung und Durchführung eines Bürgerbegehrens erfordert große Sorgfalt und ein hohes Verantwortungsbewusstsein. Ein Bürgerbegehren ist kein geeignetes Mittel, um bloßen Protest zu artikulieren. Es handelt sich nicht um eine bloße Unterschriftensammlung, sondern um ein gewichtiges Rechtsinstrument, das nur der erfolgreich nutzen kann, der die rechtlichen Vorgaben genau beachtet. Diese Ausgangslage verkennend, werden häufig zwei typische Fehler begangen:

- Mache Bürgerinitiativen starten sofort mit einer Unterschriftensammlung. Erst im Nachhinein stellen sie dann fest: In dieser Weise war es ungültig und somit alles umsonst. Das Versäumnis, sich nicht vorher gründlich mit den genauen Formvorschriften und Regularien für Bürgerbegehren als Rechtsinstrument beschäftigt zu haben, kann nicht mehr korrigiert werden. Oft ist es dann auch bereits zu spät, um nochmals neu mit einer korrekten Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren beginnen zu können, weil die gesetzliche Einreichungsfrist nun schon verstrichen ist. Und wenn die Frist noch nicht ablaufen ist, so entsteht bei einer zweiten Unterschriftensammlung oft ein heilloses Chaos, weil Bürger nicht mehr wissen, bei welcher der beiden Unterschriftenaktionen sie nun schon unterschrieben haben bzw. warum sie dies nun kurz hintereinander ein zweites Mal tun sollten.
- Andere Bürgerinitiativen realisieren zwar von Beginn an den Charakter eines Bürgerbegehrens als Rechtsinstrument. Sie ziehen daraus aber die falsche Konsequenz, einen Rechtsanwalt mit der Entwicklung des Unterschriftenformulars zu beauftragen und sich erst wochenlang mit Rechtsfragen zu beschäftigen. Dabei geht dann so viel Zeit verloren, dass es bis zum Ablauf der Einreichungsfrist zu knapp wird, um noch die notwendige Zahl an Unterschriften zu sammeln. Zuweilen kommt dabei auf dem Unterschriftenformular auch juristisches Fachchinesisch heraus, das von kaum einem Bürger noch verstanden wird. Juristische Korrektheit ist bei einem Bürgerbegehren zwar notwendig, aber noch nicht hinreichend. Hinzukommen muss auch ein mobilisierender Charakter und eine für Bürger verständliche Sprache. Im Übrigen ist es auch schon öfter vorgekommen, dass von Anwälten entwickelte Unterschriftenformulare sich trotzdem als juristisch unzulässig herausstellten. Denn rechtliche Regelungen und Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren stellen eine sehr spezielle Rechtsmaterie dar, in die nur wenige Anwälte hinreichend gründlich eingearbeitet sind.

Es lassen sich folgende Empfehlungen geben:

- 1) Auf keinen Fall vorschnell mit einer Unterschriftensammlung beginnen! Machen Sie sich zunächst selbst in diesem Handbuch gründlich mit den rechtlichen Anforderungen vertraut.

- 2) Holen Sie dann alle für Ihr spezielles Bürgerbegehren relevanten Informationen ein. Das erfordert in der Regel eine Kontaktaufnahme mit der Gemeindeverwaltung.
- 3) Den erstellten Entwurf für ein Unterschriftenformular sollten Sie zunächst einem für Bürgerbegehren kompetenten Experten vorlegen. Sie können sich dazu gerne – für Baden-Württemberg – an die Landesgeschäftsstelle von Mehr Demokratie e.V. in Stuttgart (info@mitentscheiden.de oder 0711-5091010) oder an andere für Ihr Bundesland zuständige Landesbüros von Mehr Demokratie e.V. wenden. Diese Beratung ist kostenlos.
- 4) Besprechen Sie den erstellten Entwurf des Unterschriftenformulars vor Beginn der Unterschriftensammlung auch mit der Gemeindeverwaltung, am besten direkt mit dem Bürgermeister als dem Verwaltungschef Ihrer Gemeinde (sowie ggf. auch mit der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde im Landratsamt oder im Regierungspräsidium, falls sich die Gemeindeverwaltung selbst bei bestimmten Fragen nicht sicher sein sollte). Denn es wird die Gemeindeverwaltung sein, die später nach Einreichung sämtlicher Unterschriften dem Gemeinderat eine Beschlussempfehlung zur Zulässigkeit oder Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens geben wird. Der Gemeinderat hält sich bei dieser Entscheidung (für die er in erster Instanz zuständig ist), so gut wie immer an diese Beschlussempfehlung der Verwaltung. Hat Ihnen die Gemeindeverwaltung zugesichert, dass sie die Formulierung Ihres Bürgerbegehrens auf dem Unterschriftenformular für zulässig erachtet, dann sind Sie auf einer recht sicheren Seite. Bemängelt die Gemeindeverwaltung einzelne Punkte des Entwurfs, so kann in Abstimmung mit der Gemeindeverwaltung noch nachgebessert werden, bevor die Unterschriftensammlung beginnt. Im Idealfall formuliert die Bürgerinitiative – vertreten durch die Vertrauenspersonen – den Wortlaut des Bürgerbegehrens gemeinsam mit der Gemeindeverwaltung.

Dieser letzte Punkt fällt vielen Bürgerinitiativen schwer. Oft hört man: Der Bürgermeister solle durch den plötzlichen Start eines Bürgerbegehrens „überrascht“ werden. Oder es bringe nichts, mit dem Bürgermeister ein Gespräch zu suchen, weil die Differenzen in der Sache so groß seien oder weil das persönliche Verhältnis zerrüttet sei.

Alle Erfahrungen zeigen jedoch: Das ist eine untaugliche Strategie. So angespannt das Verhältnis auch immer sein mag, man sollte frühzeitig und intensiv den Austausch mit dem Bürgermeister und der Gemeindeverwaltung suchen. Es bringt nichts, eine spätere Einstufung des Bürgerbegehrens als „unzulässig“ zu provozieren und sich dann ggf. jahrelang vor Gericht streiten zu müssen, wenn die monierten Punkte durch ein frühzeitiges Gespräch leicht vermeidbar gewesen wären. Im Übrigen gilt: Nur wer selbst so transparent und dialogorientiert wie möglich arbeitet, kann dies auch von der Gegenseite glaubhaft einfordern. Bei „Kommunikationsschwierigkeiten“ zwischen Bürgermeistern und Bürgerinitiativen spielt Mehr Demokratie e.V. auch regelmäßig die Rolle eines Vermittlers.

Zunächst aber sollten Sie sich anhand des folgenden Kapitels darüber klar werden, ob bei Ihrem speziellen Thema das Instrument Bürgerbegehren wirklich rechtlich zulässig ist. Und ob es in der konkreten kommunalpolitischen Situation auch angemessen und geeignet ist.

## 3.2. Kriterien, ob ein Bürgerbegehren in einem konkreten Fall ein mögliches und sinnvolles Instrument darstellt

### 3.2.1. Politische Lage

Hinsichtlich der kommunalpolitischen Konstellation sollten drei Kriterien erfüllt sein, wenn ein Bürgerbegehren ins Auge gefasst wird:

- 1) Es besteht eine ernsthafte Meinungsverschiedenheit innerhalb der Gemeinde, ob eine bestimmte Maßnahme ergriffen werden soll oder nicht. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Meinungsdivergenz zwischen dem Gemeinderat als Ganzem und Teilen der Bürgerschaft besteht, oder ob auch innerhalb des Gemeinderats verschiedene Auffassungen dazu existieren. Ein so aufwändiges Verfahren wie ein Bürgerentscheid ist nicht sinnvoll bei einem Thema, zu dem sich ohnehin fast alle einig sind.
- 2) Es zeichnet sich ab, dass eine einvernehmliche Konsenslösung bei diesem Konflikt nur schwer zu finden sein wird, der Konflikt also schon vergleichsweise festgefahren ist. Dann bleibt häufig gar keine andere Wahl mehr als ein Bürgerbegehren mit dem Ziel eines Bürgerentscheids. Dies übrigens auch im Sinne einer Befriedung des Konflikts, weil der Mehrheitswille der Abstimmenden beim Bürgerentscheid dann von allen zu akzeptieren ist.

Hat der Gemeinderat bereits einen Beschluss gefasst, der wieder aufgehoben werden soll, so gibt es tatsächlich keine andere sinnvolle Möglichkeit mehr, als unverzüglich ein Bürgerbegehren zu ergreifen. Denn dieses muss spätestens drei Monate nach Bekanntwerden des Gemeinderatsbeschlusses mit allen Unterschriften eingereicht sein. Danach ist die Einreichungsfrist verstrichen und der Gemeinderatsbeschluss kann durch ein Bürgerbegehren nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Innerhalb dieses kurzen Zeitraums bleiben kaum Spielräume, um durch Überzeugungsarbeit und Konsensgespräche noch einen Meinungsumschwung im Gemeinderat herbeizuführen. Zudem kommt es äußerst selten vor, dass Gemeinderäte, nachdem sie sich bei einer Abstimmung im Gemeinderat gerade festgelegt haben, kurzfristig ihre Meinung nochmals ändern. § 34 der baden-württembergischen Gemeindeordnung untersagt sogar, im Gemeinderat über den gleichen Verhandlungsgegenstand innerhalb eines halben Jahres nochmals neu abzustimmen, es sei denn, die Sachlage hat sich im Vergleich zum ersten Abstimmungstermin wesentlich verändert.

- 3) Das Thema muss für genügend viele Bürger der Gemeinde hinreichend bedeutsam sein. Es sollte realistisch erscheinen, dass folgende gesetzliche Anforderungen erfüllt werden können: (a) Mindestens 7 % der Bürger müssen bereit sein, ein Bürgerbegehren für Ihr Anliegen zu unterzeichnen. (b) Mindestens 20 % aller Bürger müssen bereit sein, am Bürgerentscheid teilzunehmen und für Ihre Position zu stimmen. (c) Es muss zumindest Hoffnung bestehen, dass Ihre Position die Mehrheitsmeinung in der Bürgerschaft ist (oder sie dies zumindest bis zum Bürgerentscheid wird), denn Sie wollen ja, dass sich beim Bürgerentscheid die Mehrheit der Abstimmenden für Ihre Position entscheidet.

### 3.2.2. Organisationsstärke, Mobilisierungsfähigkeit und finanzielle Mittel

Manche Bürgerinitiativen meinen, sie müssten sich zunächst als eingetragener Verein organisieren, um ein Bürgerbegehren betreiben zu können. Das ist falsch und wäre sogar kontraproduktiv. Denn Bürgerbegehren können gar nicht durch Organisationen gleich welcher Art beantragt oder vertreten werden<sup>2</sup>, also z.B. nicht durch einen Verein, eine Gemeinderatsfraktion, eine Partei, ein Unternehmen, eine Gewerkschaft, eine Umweltschutzorganisation etc. – und auch nicht durch eine Bürgerinitiative, ganz gleich in welcher Organisationsform.

Ein Bürgerbegehren kann nur durch Einzelpersonen unterzeichnet und auch nur durch Einzelpersonen (sog. Vertrauenspersonen) vertreten werden. Vertrauensperson ist, wer auf dem Unterschriftenformular für diese Funktion benannt wird. Wie es zu dieser Benennung vor Beginn der Unterschriftensammlung kam, ist rechtlich irrelevant. Vereine oder anderer Organisationen bedarf es dazu nicht. Würde anstelle von Vertrauenspersonen z.B. ein Verein oder die Bürgerinitiative an sich dort eingetragen, dann wäre das Bürgerbegehren mit allen dafür gesammelten Unterschriften ungültig.

Die ganz unnötige Gründung eines eingetragenen Vereins würde lediglich viel Zeit in Anspruch nehmen, die angesichts einer rasch näher rückenden Einreichungsfrist beim Bürgerbegehren in aller Regel gar nicht zur Verfügung steht. Bis der Verein wirklich im Vereinsregister eingetragen wäre, ist die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens längst Geschichte und der Vereinszweck dadurch schon wieder erledigt.

Um die für ein Bürgerbegehren – und erst recht für den späteren Bürgerentscheid – notwendige Organisationsstärke und die damit zusammenhängende Mobilisierungsfähigkeit zu erlangen, sollte einerseits auf spontan entstehende Netzwerke, andererseits auf schon bestehende dauerhafte Organisationen im Sinne eines Bündnisstruktur zurückgegriffen werden. In kleineren Gemeinden genügen oft informelle Netzwerke. In Großstädten hingegen ist die Bildung eines möglichst umfassenden Bündnisses zwischen im Idealfall breit vernetzten und schlagkräftigen Organisationen (z.B. Parteien, Verbände, Gewerkschaften, Stadtteilvereine etc.) unerlässlich für ein erfolgreiches Bürgerbegehren. Dabei ist es wichtig, innerhalb des Netzwerks oder Organisationsbündnisses effektiv arbeitende Entscheidungsstrukturen zu etablieren. Dabei ist Organisationstalent gefordert. Auf neue Entwicklungen muss oft sehr rasch reagiert werden. Selbstbeschäftigung und lange unproduktive Debatten, die zügige Entscheidungen behindern, sind der Tod für jedes Bürgerbegehren.

Vor der Entscheidung, ein Bürgerbegehren zu beginnen, sollten Sie sich fragen: Wie ist es um unsere Organisationsstärke und unsere Mobilisierungsfähigkeit bestellt? Lässt sie sich vergleichsweise rasch soweit aufbauen, dass binnen weniger Wochen von 7% der stimmberechtigten Einwohner Unterschriften gesammelt werden können? Besteht Anlass zur Hoffnung, dass sich in der „heißen Wahlkampfphase“ vor dem Bürgerentscheid ein schlagkräftiges Team entwickeln wird? In kleinen Gemeinden sind diese Herausforderungen überschaubar. Sie werden immer anspruchsvoller, je größer die Einwohnerzahl der Gemeinde ist.

Und die Finanzen? In der Phase des Bürgerbegehrens braucht man relativ wenig Geld. Kostenintensiver wird es in der Phase vor dem Bürgerentscheid, wenn z.B. Flyer an alle

---

<sup>2</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 12.11.1979.

Haushalte verteilt oder Plakate erstellt werden sollten. Auch hier gilt: Je größer die Gemeinde, umso größer der Finanzbedarf. In Bürgerbegehrens-Bündnissen aus mehreren schon bestehenden Organisationen werden Ausgaben für einzelne Maßnahmen meist arbeitsteilig über die Kassen der jeweiligen Organisationen abgerechnet. Die Erfahrung zeigt: Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide scheitern nicht an zu geringen Finanzmitteln, dies stellt kein wesentliches Problem dar. Wichtiger ist eine realistische Einschätzung der eigenen Organisationsstärke und Mobilisierungsfähigkeit.

### **3.2.3. Zulässige Themen und Themenausschlüsse**

Sind Sie zu der Einschätzung gelangt, dass die kommunalpolitische Lage in Ihrer Gemeinde ein Bürgerbegehren zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll erscheinen lässt, und dass Sie die dafür notwendige Organisationsstärke und Mobilisierungsfähigkeit haben oder entwickeln können? Dann müssen Sie im nächsten Schritt genauer hinsehen, ob Ihr spezielles Anliegen für ein Bürgerbegehren thematisch überhaupt rechtlich zulässig ist. Es gibt nämlich einige thematische Ausschlussgründe.

#### **3.2.3.1. Ist die Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben?**

Weil das Ergebnis eines Bürgerentscheids die gleiche Wirkung hat wie ein Gemeinderatsbeschluss, ist ein Bürgerentscheid nur zu solchen Fragen zulässig, über die auch der Gemeinderat aus eigener Entscheidungskompetenz heraus entscheiden könnte. Lediglich innerhalb dieses thematischen Rahmens sind deshalb auch Bürgerbegehren zulässig. Ausgeschlossen sind also z.B. Fragen der Bundespolitik, der Nachbargemeinde oder zum Handeln von Privatpersonen oder Unternehmen. Zu solchen Themen, für die der Gemeinderat nach der Gemeindeordnung keine Zuständigkeit besitzt, sind Bürgerbegehren und -entscheide auch im Sinne von „Meinungsumfragen“ oder Resolutionen nicht zulässig.

Ebenfalls als Gegenstand von Bürgerbegehren ausgeschlossen sind somit auch Angelegenheiten des Bürgermeisters. Darunter fallen Aufgaben, die kraft Gesetz dem Bürgermeister zur eigenständigen Erledigung obliegen (z.B. die Umsetzung von Weisungen einer höheren Stelle wie z.B. des Landratsamts oder des Regierungspräsidiums), sowie auch solche, die der Gemeinderat durch die Hauptsatzung der Gemeinde oder durch Einzelbeschluss auf den Bürgermeister übertragen hat. Im letzteren Fall ist es allerdings möglich, eine solche Übertragung durch einen Bürgerentscheid wieder aufzuheben: Der Gegenstand dieses Bürgerbegehrens müsste dann die Aufhebung dieses Einzelbeschlusses bzw. eine entsprechende Änderung der Hauptsatzung sein, in Verbindung mit einer Entscheidung über die eigentliche Sachfrage.

Höhere praktische Relevanz hat die Frage, wie es um Entscheidungen von privatrechtlich organisierten Gesellschaften steht, deren alleiniger Gesellschafter die Gemeinde ist. Darunter fallen z.B. städtische Wohnungsbaugesellschaften. Solchen privatrechtlichen Gesellschaften kann der Gemeinderat Weisungen erteilen (bzw. der Bürgermeister im Auftrag des Gemeinderats). Es ist deshalb auch durch Bürgerentscheid möglich, derartige Weisungen zu beschließen. Ein Bürgerentscheid zur Frage *„Sollen die Wohnungen der städtischen Wohnungsbaugesellschaft im Stadtteil XY verkauft werden?“*

ist somit zulässig, weil auch der Gemeinderat über eine entsprechende Frage entscheidungsbefugt im Sinne einer Weisung wäre. Auch eine nur überwiegend in kommunaler Hand befindliche GmbH muss einen Gemeinderatsbeschluss genauso umsetzen wie ein Bürgermeister als Vorsitzender des Aufsichtsrats.

Das gleiche gilt für sog. Zweckverbände, an denen mehrere Gemeinden beteiligt sind (z.B. zum gemeinschaftlichen Betrieb eines Wasserwerks oder einer anderen öffentlichen Einrichtung). Es ist zwar so, dass Aufgaben, die einem Gemeindezweckverband übertragen sind, nicht unmittelbar zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden können, sehr wohl aber im Sinne einer Weisung an die Vertreter der Gemeinde in diesem Zweckverband, was ihr dortiges Abstimmungsverhalten betrifft.

Wenn in Ihrem Fall die Konstellation vorliegt, dass die endgültige Entscheidung über Ihr Anliegen gar nicht der Gemeinderat selbst zu treffen hat, sondern ein Zweckverband oder eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft der Gemeinde, dann führt dies also nicht automatisch zur thematischen Unzulässigkeit Ihres Begehrens. Sie sollten dann aber die exakte Frageformulierung auf dem Unterschriftenformular auf jeden Fall vorher mit der Gemeindeverwaltung abstimmen. Denn die reale Praxis sieht so aus, dass manche Gemeindeverwaltungen vereinfachte Abstimmungsfragen akzeptieren (in denen z.B. der Zweckverband nicht erwähnt wird, weil die Zielrichtung des Begehrens klar sei und weil eine entsprechende Positionsbeziehung der Gemeinde auch eine Weisung an die Vertreter der Gemeinde im Zweckverband impliziert und man die Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid so einfach wie möglich halten sollte), während andere Gemeindeverwaltungen Bürgerbegehren für unzulässig erklären, wenn der Weisungscharakter aus dem Wortlaut der Frageformulierung nicht eindeutig hervorgeht (z.B. „Die Vertreter der Gemeinde im Zweckverband XY werden angewiesen, ...“).

Vergleichbares trifft auch auf Verwaltungs- und Planungsverfahren zu, bei denen die endgültige Entscheidung eine höhere Ebene als Genehmigungsbehörde trifft (z.B. das Regierungspräsidium bei sog. Planfeststellungsverfahren), die Gemeinde aber vor der Entscheidung angehört wird und in einer Stellungnahme eine Entscheidungsempfehlung abgegeben kann. Bürgerentscheide können gemeindliche Stellungnahmen in förmlichen Genehmigungs- und Anhörungsverfahren überörtlicher Träger eines Vorhabens zum Gegenstand haben.

Wenn Sie ein Bürgerbegehren planen, ist es zunächst einmal Ihre Aufgabe herauszufinden, ob die Entscheidung über das Anliegen wirklich der Gemeinderat allein treffen kann, oder nicht vielmehr z.B. ein Zweckverband oder eine übergeordnete Behörde. Das kann Ihnen in der Regel auch kein Berater von Mehr Demokratie e.V. verlässlich sagen, weil dies eine Vertrautheit mit den spezifischen Vorhaben und Verhältnissen in Ihrer Gemeinde voraussetzt. Sie müssen sich dazu mit Ihrer Gemeindeverwaltung zusammensetzen. Sollte sich z.B. herausstellen, dass ein Zweckverband involviert ist oder es sich um ein Genehmigungs- und Anhörungsverfahren überörtlicher Träger handelt, gibt es jedoch definitiv Möglichkeiten, zulässige Frageformulierungen für einen Bürgerentscheid zu finden. Dabei kann Ihnen wiederum Mehr Demokratie e.V. helfen, aber auch für Gemeindeverwaltungen ist es sicher kein Problem, Ihnen dazu konstruktive Vorschläge zu unterbreiten.

Durch eine geschickte Wahl der Frageformulierung für den geforderten Bürgerentscheid ist es letztlich doch noch möglich, über etwas abstimmen zu lassen, wofür ei-



gentlich andere zuständig sind. Beispielweise fand im Jahr 2016 in der Stadt W. ein Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung statt: „Sind Sie für eine Grundsatzentscheidung der Stadt, sich dafür einzusetzen und alles rechtlich Mögliche dafür zu tun, dass die evangelische Stadtkirche als wesentlicher Bestandteil eines Gemeindezentrums im Rahmen einer Mehrfachnutzung erhalten bleibt?“. Ob die evangelische Stadtkirche erhalten bleibt oder nicht (bzw. in welcher Form), fällt nicht in die Entscheidungskompetenz des Gemeinderats. Dafür ist die evangelische Kirchengemeinde zuständig. Trotzdem ist ein Bürgerbegehren mit einer derartigen Frageformulierung („sich dafür einzusetzen und alles rechtliche Mögliche dafür zu tun“) zulässig, weil zumindest dies auch der Gemeinderat selbst beschließen könnte.

### 3.2.3.2. Ausschlussgrund Bauleitplanung

Der nun folgende Punkt ist von besonderer Wichtigkeit, weil erfahrungsgemäß viele beabsichtigte Bürgerbegehren davon betroffen sind. Die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg schließt mit § 21 Absatz 2 Punkt 6 folgendes Thema als Gegenstand von Bürgerentscheiden aus (und damit auch als Gegenstand von Bürgerbegehren): „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses“.

Der allein bürgerbegehrensfähige „verfahrenseinleitende Beschluss“ kann sich auf ein Verfahren zur völligen Neuaufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans beziehen. In der Begründung des Gesetzes, mit dem diese Bestimmung am 1.12.2015 in Kraft trat, heißt es dazu erläuternd: <sup>3</sup>

*„Der verfahrenseinleitende Beschluss ist in der Regel der Aufstellungsbeschluss. Wenn der nach dem Planungsrecht nicht zwingende Aufstellungsbeschluss unterbleibt, ist ein Bürgerbegehren gegen den später erfolgenden ersten Beschluss des Gemeinderats im Bauleitplanverfahren, beispielsweise den Auslegungsbeschluss, den Beschluss zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung oder sonstige Beschlüsse der Gemeinde zur Vorbereitung einer Bauleitplanung, möglich. Im weiteren Verlauf des Verfahrens sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht mehr möglich, insbesondere nicht zu dem Beschluss über den Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuches (BauGB), gegebenenfalls zur Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB und zum Beschluss über die Satzung nach § 10 Absatz 1 BauGB.“*

Was bedeutet das? Das Baugesetzbuch – ein Gesetz der Bundesrepublik Deutschland, das deshalb Landesgesetzen wie der Gemeindeordnung übergeordnet ist – regelt detailliert das Verfahren, wie Gemeinden in eigener Verantwortung Bauleitpläne für ihr Gebiet zu entwickeln haben. Ein solches Verfahren beginnt in aller Regel mit dem sog. „Aufstellungsbeschluss“ (zur erstmaligen Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen). Es endet – nach vielen Zwischenschritten – mit dem sog. „Satzungsbeschluss“, also der endgültigen Verabschiedung des neuen Bauleitplans.

Wenn Sie in der Tagesordnung oder im Protokoll einer Gemeinderatssitzung das Wort „Aufstellungsbeschluss“ lesen, dann sollten Sie also alarmiert sein: Denn es ist die letzte Möglichkeit, gegen das damit beabsichtigte Vorhaben noch ein Bürgerbegehren zu ergreifen. Ist das Bürgerbegehren mit allen Unterschriften nicht spätestens drei Mona-

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 15/7265 des Landtages von Baden-Württemberg, S. 36.

te nach dem Bekanntwerden des „Aufstellungsbeschlusses“ eingereicht, dann ist diese Möglichkeit für immer vorbei.

In einem solchen Fall sollte die Formulierung der Abstimmungsfrage für Ihr Bürgerbegehren lediglich auf die Aufhebung dieses Gemeinderatsbeschlusses zielen (z.B.: *„Sind Sie dafür, dass der Aufstellungsbeschluss des Gemeinderats vom 12.1.2016 zum Bebauungsplan im Gebiet XY wieder aufgehoben wird?“*). Was mit diesem Aufstellungsbeschluss vom Gemeinderat in der Sache beabsichtigt ist und warum Sie dies ablehnen, könnten Sie in der Begründung des Bürgerbegehrens erläutern. Unterlassen Sie dabei aber auf jeden Fall eigene Alternativvorschläge für die Nutzung des Gebiets oder Erörterungen, welche Auflagen bei einer Bebauung nach ihren Vorstellungen notwendig seien. Denn dies würde zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen, weil solche „planerischen Abwägungen“ in Bauleitplanverfahren nach ständiger Rechtsprechung allein dem Gemeinderat vorbehalten und für Bürgerbegehren ausgeschlossen sind. Sie haben in einem solchen Fall deshalb keine andere Wahl, als lediglich das „Ob“, die Grundsatzentscheidung für die Planung, zu bekämpfen und eine Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses im Sinne eines Planungsstopps zu fordern. Sie dürfen auf keinen Fall das gewünschte „Wie“ einer Bebauung in einem Bürgerbegehren thematisieren, dies würde die Unzulässigkeit nach sich ziehen.

Durch ein Bürgerbegehren ist nicht nur eine Anfechtung von vom Gemeinderat verabschiedeten Aufstellungsbeschlüssen möglich. Sie können auch – solange der Gemeinderat noch nicht von sich aus aktiv geworden ist – selbst durch ein Bürgerbegehren und den daran anschließenden Bürgerentscheid erwirken, dass für ein bestimmtes Gebiet ein Bebauungsplan neu aufgestellt oder ein Änderungsverfahren eingeleitet wird. Auch dabei dürfen Sie allerdings keine konkreten Vorgaben zur Art der Bebauung machen. Das bedeutet, dem Gemeinderat muss ein erheblicher Gestaltungsspielraum zum Inhalt des Bebauungsplans verbleiben, andernfalls ist das Bürgerbegehren unzulässig.

Der Begriff „Bauleitpläne“ umfasst sowohl sog. „Flächennutzungspläne“ (vorbereitende Bauleitpläne) als auch sog. „Bebauungspläne“ (verbindliche Bauleitpläne). Sie können sich mit einem Bürgerbegehren deshalb sowohl gegen Aufstellungsbeschlüsse zu Flächennutzungsplänen als auch gegen Aufstellungsbeschlüsse zu Bebauungsplänen wenden. Ein „Flächennutzungsplan“ legt für das gesamte Gemeindegebiet Nutzungsarten fest, u.a. auch zukünftige Baugebiete. Wenn ein im Flächennutzungsplan ausgewiesenes zukünftiges Baugebiet dann endgültig zur Bebauung freigegeben werden soll, werden die Details in einem Bebauungsplan geregelt.

Bürgerbegehren gegen die Aufstellung eines Bebauungsplans sind nur unter der Voraussetzung möglich, dass darin nichts verlangt wird, was über den Gestaltungsspielraum hinausgeht, den der aktuell geltende Flächennutzungsplan eröffnet. Das Bürgerbegehren darf also nicht im Widerspruch zu Festlegungen des schon geltenden Flächennutzungsplans stehen.<sup>4</sup>

Innerhalb dieses Rahmens sind auch Grundsatzentscheidungen im Vorfeld von Bauleitplanungsverfahren jederzeit möglich. Sie können also z.B. mit der Fragestellung *„Sind Sie gegen eine Bebauung des Gebiets XY?“* ein Bürgerbegehren starten, ohne Bezug-

---

<sup>4</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27.6.2011.

nahme auf aufzustellende Bebauungspläne, wenn der Gemeinderat noch keinen Aufstellungsbeschluss gefasst hat.

Generell ausgeschlossen als Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind Bauvoranfragen und Bauanträge.

Leichter haben Sie es, wenn es nicht nur um eine Frage der Bauleitplanung geht, sondern die Gemeinde selbst auch der Bauträger ist, es sich also um ein eigenes Bauprojekt der Gemeinde handelt. Dann können Sie im Bürgerbegehren ganz einfach formulieren: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde auf das Bauprojekt XY verzichtet?“

### 3.2.3.3. Weitere Themenausschlüsse der Gemeindeordnung

Über die genannten Punkte hinausgehend schließt die baden-württembergische Gemeindeordnung mit § 21 Absatz 2 auch noch einige weitere Themen als Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aus. Diese werden allerdings vergleichsweise selten zu einem Problem für Bürgerbegehren:

- *„Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung“*

Mir ist kein einziges Bürgerbegehren aus Baden-Württemberg bekannt, das darauf Einfluss zu nehmen versucht hätte. Es ist also beispielsweise nicht möglich, durch ein Bürgerbegehren die arbeitsteiligen Zuständigkeiten innerhalb einer Gemeindeverwaltung umstrukturieren zu wollen oder Einfluss auf interne Dienstanweisungen zu nehmen.

- *„Die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten.“*

Auch dazu ist mir kein einziges Bürgerbegehren aus Baden-Württemberg bekannt, das darauf Einfluss zu nehmen versucht hätte. Es ist also beispielsweise nicht möglich, durch ein Bürgerbegehren eine andere Gehaltseinstufung eines Mitarbeiters oder die Entlassung eines bestimmten Amtsleiters erwirken zu wollen.

- *„Die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe.“*

Mir ist kein einziges Bürgerbegehren aus Baden-Württemberg bekannt, das unmittelbar den Beschluss eines Gemeinderates über die Haushaltssatzung (also den Jahreshaushalt) oder über Wirtschaftspläne angreifen oder ersetzen wollte. Allerdings sind einige wenige Fälle bekannt, bei denen dieser Punkt indirekt relevant wurde: Auch Beschlüsse des Gemeinderats, die sich auf die Bewilligung von Mitteln *lediglich in Vollzug* eines schon beschlossenen Haushaltsplans beschränken, können nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens oder Bürgerentscheids sein.<sup>5</sup> Sie dürfen also bei einem Bürgerbegehren nicht fordern, dass bestimmte im Jahreshaushalt der Gemeinde eingeplante Mittel nicht freigegeben werden sollen, sondern müssen ein für Sie unerwünschtes Projekt schon in der Sache selbst in Frage stellen. Auch Bürgerbegehren, die sich allein

---

<sup>5</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 10.11.1983.

mit den Bau- oder Folgekosten eines Vorhabens befassen, aber nicht mit dem Vorhaben selbst in der Sache, sind nicht zulässig.<sup>6</sup>

Manchmal tritt das Missverständnis auf, es gelte bei Bürgerbegehren eine Art „Finanztabu“ in dem Sinne, dass ein Bürgerbegehren nichts verlangen dürfe, was irgendwie finanzwirksam bzw. haushaltswirksam wäre, also irgendwelche Einsparungen oder Mehrausgaben erzeugen könnte. Das ist natürlich nicht so, denn andernfalls wäre das Instrument Bürgerbegehren ein so gut wie nie nutzbarer Papiertiger. Faktisch sind ja quasi alle Beschlüsse und Maßnahmen einer Gemeinde mit irgendwelchen Folgekosten verbunden. Bürgerbegehren dürfen Ziele zum Gegenstand haben, die finanzwirksam sind, also Mehrausgaben oder Einsparungen zur Folge haben können. Mit dem Begriff „Haushaltsatzung“ ist nur der Beschluss über den Gesamthaushalt der Gemeinde von Bürgerentscheiden ausgeschlossen. Einzelne Haushaltsposten hingegen sind der Entscheidung durch die Bürgerschaft durchaus zugänglich.<sup>7</sup>

- *„Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte“*

Kommunalabgaben umfassen kommunale Steuern, Gebühren, Beiträge und Abgaben aller Art. Es ist also nicht möglich, durch ein Bürgerbegehren z.B. die Verwaltungsgebühren für eine bestimmte Amtshandlungen (etwa für die Ausstellung von Personalausweisen) ändern zu wollen, genau so wenig die Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (etwa Eintritt im kommunalen Freibad, Kindergartengebühren, Parkgebühren etc.). Wenn Ihr Anliegen mit diesem Ausschlussgrund in Konflikt geraten sollte, lässt sich möglicherweise auch eine andere Stoßrichtung des Bürgerbegehrens formulieren, die diesen Ausschlussgrund umgeht, aber trotzdem in Ihrem Sinne ist.

- *„Die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe“*

Bei solchen Beschlüssen geht es lediglich darum, ob die Buchführung für das zurückliegende Jahr rechnerisch-kaufmännisch sowie den gesetzlichen Vorgaben entsprechend korrekt war. Mir ist kein einziges Bürgerbegehren bekannt, das sich dagegen gerichtet hätte. Die Korrektheit solche Abschlüsse wird in Baden-Württemberg ohnehin sehr sorgfältig durch die Gemeindeprüfungsanstalt überwacht.

- *„Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren“*

Gegen eine Entscheidung der Gemeinde können Rechtsmittel eingelegt werden (z.B. Widerspruch bei der Kommunalaufsichtsbehörde, Klage vor dem Verwaltungsgericht). Die Stellungnahmen und Entscheidungen der Gemeinde in solchen Rechtsmittelverfahren können nicht ihrerseits wieder Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Mir ist kein einziges Bürgerbegehren bekannt, das darauf Einfluss zu nehmen versucht hätte.

---

<sup>6</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 6.4.1992.

<sup>7</sup> Ade, Klaus / Pautsch, Arne (2016): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. § 21, S. 3

Weiterhin darf ein Bürgerbegehren „*nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist*“ (§ 21 Absatz 3 Satz 2 der Gemeindeordnung). Ihr Bürgerbegehren darf sich also gegen nichts wenden, worüber in den letzten drei Jahren vor dem Einreichungstermin des Bürgerbegehrens bereits ein durch Bürgerbegehren eingeleiteter Bürgerentscheid stattgefunden hat. Beachten Sie die Worte „*durch Bürgerbegehren eingeleitet*“. Denn dies bedeutet, dass es sehr wohl erlaubt ist, jederzeit ein Bürgerbegehren zu einer Angelegenheit einzureichen, zu dem ein durch Gemeinderatsbeschluss eingeleiteter Bürgerentscheid („Ratsreferendum“) erst vor kurzem stattgefunden hat. Natürlich ist es nicht sinnvoll, über die gleiche Frage binnen kurzer Zeit einfach nochmals abstimmen zu lassen. Aber es kann durchaus vorkommen, dass der Gemeinrat zu einem bestimmten Gegenstand einen Bürgerentscheid mit einer ganz konkreten Fragestellung beschlossen hat, die Sie in dieser Weise nicht für sinnvoll halten. Etwa weil Ihre Lösungsalternative dabei nicht mit zur Abstimmung steht oder weil Sie die Fragestellung in dieser Form so nicht für zielführend halten. Dann können Sie sofort, auch bevor der Bürgerentscheid des Gemeinderats stattgefunden hat, mit der Unterschriftensammlung für ein eigenes Bürgerbegehren zu einer Ihres Erachtens sinnvollen Fragestellung starten. Wird dieses Bürgerbegehren rechtzeitig genug eingereicht, dann kann Ihre Abstimmungsfrage am Tag des Bürgerentscheids ggf. auch gleich mit zur Abstimmung kommen. Formal gesehen handelt es sich dann um zwei verschiedene Bürgerentscheide, über die am gleichen Tag abgestimmt wird. Oder Ihr Bürgerentscheid kommt schon wenige Wochen nach dem Ratsreferendum zur Abstimmung. Sie können natürlich auch das Ergebnis des Ratsreferendums zunächst einmal abwarten und dann je nach Ausgang entscheiden, ob Sie noch mit einer Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren mit einer anderen Frageformulierung beginnen möchten.

Der optimale Weg wäre natürlich, sich bereits von vornherein einvernehmlich mit dem Gemeinderat auf eine von allen als sinnvoll erachtete Frageformulierung beim Bürgerentscheid zu verständigen.

#### **3.2.3.4. Andere Möglichkeiten der Rechtswidrigkeit**

Unzulässig ist ein Bürgerbegehren auch dann, wenn es etwas Rechtswidriges verlangt. Denn auch Bürgerentscheide können sich nur innerhalb des allgemeinen Rechtsrahmens bewegen, nicht anders als Beschlüsse des Gemeinderats. Ein Bürgerentscheid ist also kein „Gottesurteil“, das sich über Gesetze hinweg setzen könnte, sondern es muss strikt darauf geachtet werden, dass die Zielrichtung des Bürgerbegehrens nichts enthält, was in irgendeiner Weise gegen geltendes Recht verstoßen könnte.

Beispielweise wären Bürgerbegehren zu den folgenden Fragestellungen rechtswidrig und damit unzulässig: „*Sind Sie dafür, dass die Gemeinde an der nächsten Bundestagswahl nicht teilnimmt?*“ (Verstoß gegen das Bundeswahlgesetz), „*Sind Sie dafür, dass die Bänke im XY-Park durch Ausländer nicht mehr genutzt werden dürfen?*“ (Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes), „*Sind Sie dafür, dass jede weitere Bebauung im Außenbereich der Gemeinde unterlassen wird?*“ (Verstoß gegen § 35

des Baugesetzbuchs, demzufolge privilegierte Bauvorhaben im Außenbereich, also außerhalb geltender Bebauungspläne, jeweils gesondert beurteilt werden müssen).

Der häufigste Fall von unzulässigen Bürgerbegehren aufgrund Rechtswidrigkeit ist die Konstellation, dass die Gemeinde bei Ausführung der durch das Bürgerbegehren verlangten Maßnahme gegen einen schon rechtsgültigen Vertrag mit einem Vertragspartner verstoßen würde (z.B. Vertrag mit einem Investor, einer Nachbargemeinde, der Deutschen Bahn, einem Architektenbüro zur Erstellung eines Planentwurfs u.a.m.). Dann müsste in einem Bürgerbegehren auch die Kündigung dieses Vertrages verlangt werden. Dies ist aber nur dann zulässig, wenn die Gemeinde überhaupt eine entsprechende Möglichkeit zur Kündigung hat. Das Verwaltungsgericht Stuttgart stellte fest:<sup>8</sup> *„Ein Bürgerbegehren ist auch dann unzulässig, wenn sich dessen Rechtswidrigkeit aus einem Verstoß gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen der Gemeinde ergibt und keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde z.B. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann.“*

Es kann auch die Konstellation auftreten, dass der Gemeinderat beschlossen hat, einen bestimmten Vertrag abzuschließen, und gegen eben diesen Gemeinderatsbeschluss zum Abschluss eines Vertrages wendet sich ein Bürgerbegehren. Das ist zulässig, sofern das Bürgerbegehren spätestens drei Monate nach Bekanntwerden des Gemeinderatsbeschlusses mit allen Unterschriften eingereicht wird. Allerdings sollte dabei mit Nachdruck darauf hingewirkt werden, dass die Gemeinde nicht schon während des laufenden Bürgerbegehrens den Vertrag rechtswirksam unterzeichnet. Denn das kann zu schweren Komplikationen für alle Beteiligten führen. Warum (und wie das verhindert werden kann), wird weiter unten erläutert.

Auch bei Ausschreibungen ist Vorsicht geboten. Die Vergabe vieler öffentlicher Aufträge und Transaktionen unterliegt der gesetzlichen Ausschreibungspflicht. Ein Bürgerbegehren mit dem Ziel, eine Ausschreibung zu unterlassen und stattdessen einen bestimmten Bewerber zu begünstigen, ist deshalb rechtswidrig und unzulässig. Für den Fall, dass keine Ausschreibungspflicht besteht, der Gemeinderat aber dennoch eine Ausschreibung beschlossen hat, können Sie nur den Ausschreibungsbeschluss selbst binnen drei Monaten nach Bekanntgabe dieses Gemeinderatsbeschlusses durch ein Bürgerbegehren angreifen, danach nicht mehr. Sie können nicht nach einem ordnungsgemäß durchgeführten Ausschreibungsverfahren ein Bürgerbegehren mit dem Ziel ergreifen, nicht der Gewinner der Ausschreibung solle den Zuschlag erhalten, sondern ein anderer Bewerber. Denn ein Ausschreibungsverfahren ist genau geregelt, löst Rechtsansprüche aus und lässt keine Willkürentscheidungen zu, weshalb ggf. sogar Schadensersatzforderungen drohen können. Ist also eine Ausschreibung erfolgt oder beschlossen, sollten Sie sich unbedingt mit Ihrer Gemeindeverwaltung zusammensetzen, um zu klären, ob oder wie in diesem speziellen Fall noch ein Bürgerbegehren möglich ist.

Nur sehr selten verstößt ein Bürgerbegehren gegen § 77 Absatz 2 der baden-württembergischen Gemeindeordnung – das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für die Gemeinde – und wird deshalb für unzulässig erklärt.

---

<sup>8</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.2009.

Denn der recht weitgehende Spielraum, den Kommunen bei der Beurteilung der Grundsätze sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung eigenverantwortlich haben, ist auch bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Bürgerbegehren zu beachten. Ein Bürgerbegehren verstößt nicht gegen diese Grundsätze, „wenn die Gemeinde die vom Bürgerbegehren angestrebten Maßnahmen selbst auch ohne Verletzung dieser Vorschrift beschließen und durchführen könnte“, hat z.B. der bayerische Verwaltungsgerichtshof festgestellt.<sup>9</sup> Der Spielraum zur Beurteilung dieser Frage steht in einem solchen Fall *nicht* dem Gemeinderat, sondern dem Bürgerbegehren zu. Dieser Spielraum des Bürgerbegehrens ist von der Gemeinde in derselben Weise zu achten, wie dies die staatliche Rechtsaufsicht gegenüber der Gemeinde zu tun hat, so Dorothea Seckler in ihrer einschlägigen Dissertation.<sup>10</sup> Die Gemeinde darf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Fall eines Bürgerbegehrens nicht unter strengeren Maßstäben beurteilen als bei eigenen Gemeinderatsbeschlüssen. Die Gemeinde ist „nicht befugt, die Zulassung eines Bürgerbegehrens von Kriterien der Zweckmäßigkeit oder ‘kommunalpolitischer’ Vertretbarkeit abhängig zu machen“. Rechtswidrig und damit unzulässig ist ein Bürgerbegehren erst dann, „wenn es mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar“ ist. Diese Schwelle zur Rechtswidrigkeiten haben Verwaltungsgerichte sehr hoch angesetzt, so dass es extrem selten ist, dass ein Bürgerbegehren damit in Konflikt gerät. Eine Gemeinde oder ein Bürgerbegehren verstößt jedenfalls nicht bereits dann gegen das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, „wenn die Maßnahme auch wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte“.<sup>11</sup>

Nun die gute Nachricht: Weitere thematische Ausschlussgründe gibt es bei Bürgerbegehren nicht. Wenn Ihr Bürgerbegehren nicht mit den genannten Punkten in Konflikt gerät, ist es *thematisch* zulässig.

### 3.2.4. Einreichungsfrist

Ein häufiger anderer Unzulässigkeitsgrund ist jedoch, dass die Einreichungsfrist nach § 21 Absatz 3 Satz 3 der baden-württembergischen Gemeindeordnung nicht eingehalten wurde. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, „muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein“.

Das bedeutet: Ist ein Bürgerbegehren nicht gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet, besteht keine Einreichungsfrist. In einem solchen Fall können Sie Unterschriften sammeln, so lange Sie möchten und das Begehren einreichen, wann immer es Ihnen beliebt. Ebenso haben Sie in dieser Konstellation die Möglichkeit, auch nach Einreichung des Bürgerbegehrens noch weitere Unterstützungsunterschriften nachzureichen (spätestens bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat), um das notwendige Unterschriftenquorum sicher zu erfüllen.

---

<sup>9</sup> Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13.3.1998.

<sup>10</sup> Seckler, Dorothea (2000): Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 45. PCO-Verlag, Bayreuth.

<sup>11</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 15.1.2014.

Aber wann ist ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss „gerichtet“? Entgegen einem häufigen Missverständnis spielt es dafür keine Rolle, ob in einem Bürgerbegehren (genauer: in dessen Fragestellung und Begründung auf dem Unterschriftenformular) auf einen Gemeinderatsbeschluss Bezug genommen wird oder nicht. Vielmehr ist dafür allein wesentlich, ob die Zielrichtung des Bürgerbegehrens objektiv in irgendeiner Art von (ggf. auch nur teilweise) Widerspruch zu einem bereits bekannt gegebenen Gemeinderatsbeschluss steht. In den Worten des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg: *„Gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet ist ein Bürgerbegehren nicht nur dann, wenn dieser Beschluss in der Fragestellung oder in der Begründung des Begehrens ausdrücklich genannt ist, sondern auch dann, wenn es sich inhaltlich auf einen Beschluss des Gemeinderats bezieht und seiner Zielsetzung nach auf eine Korrektur des Beschlusses ausgerichtet ist“*.<sup>12</sup> Gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet ist es also schon dann, wenn *„ihrem sachlichen Gehalt nach die begehrte Entscheidung einen vorangegangenen Gemeinderatsbeschluss aufheben würde“*.<sup>13</sup> Dabei ist keine *„uneingeschränkte Aufhebung“* notwendig, sondern für eine Auslösung der Frist reicht es auch schon aus, *„dass eine wesentlich andere als die vom Gemeinderat beschlossene Lösung angestrebt wird“*.<sup>14</sup>

Das Problem dabei ist, dass ein solcher, dem Bürgerbegehren teilweise widersprechender Gemeinderatsbeschluss schon Jahre zurückliegenden kann und deshalb den Antragstellern eines Bürgerbegehrens gar nicht bekannt ist. Theoretisch könnte ein vor 100 Jahren gefasster Gemeinderatsbeschluss, den heute niemand mehr kennt, mit dem Bürgerbegehren irgendwie im Widerspruch stehen. Dann hätten Sie Ihr Bürgerbegehren bereits vor knapp 100 Jahren einreichen müssen. Seitdem ist es verfristet und deshalb unzulässig. Durchbrochen wird diese Sperrwirkung eines schon länger zurückliegenden Gemeinderatsbeschlusses lediglich *„durch Eintritt einer wesentlich neuen Sachlage oder durch eine erneute Befassung des Gemeinderats, die die Frist ... für ein Bürgerbegehren wieder in Gang setzt“*.<sup>15</sup> Bloße Kostensteigerungen reichen dafür noch nicht aus, sie gelten nicht als *„wesentlich neue Sachlage“*.<sup>16</sup>

Wenn Sie glauben, dass Ihr Bürgerbegehren an keine Einreichungsfrist gebunden ist, weil es nicht im Widerspruch zu einem bereits existierenden Gemeinderatsbeschluss steht, dann können wir Ihnen nur dringend empfehlen, vor Beginn der Unterschriftensammlung einen Austausch mit dem Bürgermeister bzw. der Gemeindeverwaltung zu suchen, ob nicht doch irgendein früherer Gemeinderatsbeschluss existiert, der die Frist ausgelöst haben könnte. Schon manche Bürgerinitiativen haben hier böse Überraschungen erlebt, weil sie einen solchen frühen Austausch mit dem Bürgermeister nicht gesucht und dann erst nach mühevoller Sammlung aller Unterschriften erfuhren, dass alles umsonst war, da ein derartiger Gemeinderatsbeschluss aus früheren Jahren existierte und das Bürgerbegehren somit verfristet und unzulässig war – was sich ggf. durch eine etwas andere Frageformulierung leicht hätte vermeiden lassen.

---

<sup>12</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14.11.1983.

<sup>13</sup> Kunze / Bronner / Katz (2017): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. Band 1, 4. Auflage (zuletzt berücksichtigt: 22. Lieferung).

<sup>14</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18.6.1990.

<sup>15</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27.6.1984.

<sup>16</sup> Ade, Klaus / Pautsch, Arne (2016): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. § 21, S. 4



Aber was bedeutet der Begriff der „Bekanntgabe“ eines Gemeinderatsbeschlusses? Die Frist beginnt ja nicht mit dem Gemeinderatsbeschluss selbst zu laufen, sondern erst mit der „Bekanntgabe“ des Beschlusses. Auch hier gibt es ein häufiges Missverständnis. Der Begriff der „Bekanntgabe“ im bürgerbegehrensrelevanten § 21 Absatz 3 der baden-württembergischen Gemeindeordnung ist nämlich nicht identisch mit dem Begriff der „öffentlichen Bekanntmachung“ nach § 4 Absatz 3, sondern bedeutet etwas anderes.

Eine amtliche „öffentliche Bekanntgabe“ (z.B. im Gemeindeblatt) ist deshalb hier nicht relevant. Die Frist beginnt meist schon viel früher zu laufen, denn sie wird bereits durch ein nichtamtliches bloßes Bekanntwerden des Beschlusses in Gang gesetzt, beispielsweise indem die Tageszeitung darüber berichtet.<sup>17</sup> Es muss dabei lediglich gewährleistet sein, *„dass der Bürger von der Beschlussfassung Kenntnis erlangen kann. Dem wird auch eine Veröffentlichung ihres wesentlichen Inhalts in der örtlichen Presse oder im redaktionellen Teil des Amtsblatts gerecht, die den Bürger hinreichend über den Inhalt des Beschlusses unterrichtet und ihm eine Entscheidung im Hinblick auf ein Bürgerbegehren ermöglicht“*.<sup>18</sup> Eine Bekanntgabe des Beschlusses im Wortlaut ist zur Fristauslösung nicht notwendig. – Für den Entwurf des Bürgerbegehrens sollten Sie sich allerdings unbedingt den exakten und vollständigen Wortlaut des Gemeinderatsbeschlusses beschaffen (indem Sie beim Bürgermeister anfragen), andernfalls können Sie die Zulässigkeit der exakten Formulierung Ihres Bürgerbegehrens kaum sicher beurteilen.

Wann genau endet die Frist? Bis zu welchem Termin muss das Bürgerbegehren also vollständig mit allen Unterschriften eingereicht sein, damit es nicht wegen Fristüberschreitung für unzulässig erklärt wird? Dies soll anhand einer Beispielberechnung verdeutlicht werden:

Der Gemeinderat hat am 3. Februar 2017 einen Beschluss gefasst, gegen den Sie ein Bürgerbegehren ergreifen wollen. Die Tageszeitung hat am 6. Februar 2017 darüber berichtet, was fristauslösend ist. Die Frist fängt somit mit dem Beginn des Folgetages (7. Februar 2017, 0.00 Uhr) zu laufen an (§ 187 Absatz 1 BGB). Die Einreichungsfrist endet genau drei Monate später, also am 6. Mai 2017, 23.59 Uhr (§ 188 Absatz 2 BGB). Fällt der letzte Tag der Frist auf einen Samstag, Sonntag oder gesetzlichen Feiertag (was hier der Fall ist: der 6. Mai 2017 ist ein Samstag), dann gibt es eine Sonderregelung (§ 193 BGB): in diesem Fall endet die Frist mit Ablauf des nächstfolgenden Werktages, in diesem Fall also am Montag, den 8. Mai 2017, 23.59 Uhr. Natürlich können die Unterschriften nicht um Mitternacht im Rathaus abgegeben werden, sondern nur zu den regulären Öffnungszeiten oder zu einem mit der Gemeindeverwaltung vereinbarten Sondertermin, spätestens im Laufe des 8. Mai 2017. Ein Einwurf in den Briefkasten reicht nicht, denn Sie müssen nachweisen können, dass Sie das Bürgerbegehren tatsächlich noch vor Fristablauf (also vor 23.59 Uhr) eingereicht haben und sollten sich Tag und Zeit der Übergabe auch schriftlich von der Gemeindeverwaltung bestätigen lassen. Ein Nachreichen von Unterschriften ist bei befristeten Bürgerbegehren nicht mehr möglich.

---

<sup>17</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27.6.1984.

<sup>18</sup> Kunze / Bronner / Katz (2017): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. Band 1, 4. Auflage (zuletzt berücksichtigt: 22. Lieferung).

Nun sollten Sie einen realistischen Zeitplan aufstellen: Bis zum Ablauf der Frist müssen Sie (a) den vollständigen Wortlaut des Bürgerbegehrens rechtssicher entwerfen, (b) ihn sinnvollerweise anschließend mit der Gemeindeverwaltung abstimmen und ggf. nochmals überarbeiten, (c) dann alle notwendigen Unterschriften dafür sammeln (von mindestens 7 % der Einwohner mit Kommunalwahlrecht), (d) die Unterschriftenlisten bei einer zentralen Koordinationsstelle wieder zusammenführen und für die Unterschriftenübergabe fertig machen.

Kommen wir zur Diskussion einiger Sonderfälle. Was ist, wenn der Gemeinderat seinen Beschluss in nicht-öffentlicher Sitzung gefasst hat, dies möglicherweise sogar regelwidrig entgegen der Gemeindeordnung, die eigentlich einen Beschluss in öffentlicher Sitzung vorgeschrieben hätte? Auch in einem solchen Fall wird die Frist durch Bekanntwerden des Beschlusses in Gang gesetzt.<sup>19</sup> Was ist, wenn ein Gemeinderatsbeschluss nichtig ist, z.B. weil er rechtswidrig war? Ein nichtiger Gemeinderatsbeschluss setzt die Frist nicht in Gang.<sup>20</sup>

Wie ist es im – recht häufigen – Fall, dass es sich um ein Projekt mit mehreren Planungsstufen handelt, bei dem also über ggf. mehrere Jahre hinweg der Gemeinderat immer wieder neue Beschlüsse fasst, die aufeinander aufbauen? Zum Beispiel zunächst den Beschluss, eine noch recht vage Projektidee zu prüfen, dann nach abgeschlossener Prüfung einen „Grundsatzbeschluss“, das Projekt zu befürworten, dann nach Ausarbeitung genauerer Pläne einen konkreten „Projektbeschluss“ und schließlich einen „Vollzugsbeschluss“, z.B. mit den Bauarbeiten nun zu beginnen. Wann werden in einem solchen Fall welche Einreichungsfristen für ein Bürgerbegehren ausgelöst?

Die Antwort ist: Jedem dieser Beschlüsse folgt im Prinzip (d.h. es gibt Ausnahmen, die weiter unten erläutert werden) eine nur drei Monate währende Möglichkeit, ein Bürgerbegehren dagegen einzureichen. Danach besteht diese Möglichkeit nicht mehr, bis sich durch einen erneuten Beschluss auf einer höheren Planungsstufe wieder ein dreimonatiges Einreichungsfenster öffnet, aber nur für ein Bürgerbegehren gegen diesen neuen, konkretisierenden Beschluss. Die früheren Beschlüsse dürfen dabei nicht mehr in Frage gestellt werden, weder explizit noch implizit. Die inhaltlichen Spielräume für ein Bürgerbegehren werden deshalb von Planungsstufe zu Planungsstufe immer geringer, so dass es sich Grundsatz empfiehlt, bereits auf einer möglichst frühen Planungsstufe ein Bürgerbegehren zu ergreifen.

Ist der sog. „Grundsatzbeschluss“ mit einer grundsätzlichen Zustimmung zum Projekt erst einmal gefasst, können Sie sich – nachdem das dreimonatige Einreichungsfenster verpasst wurde – auf einer späteren Planungsstufe mit einem Bürgerbegehren nicht mehr „grundsätzlich“ gegen das Projekt wenden, sondern nur noch gegen dessen spezifische Ausgestaltung, wie sie auf höheren Planungsstufen Thema ist. Andersfalls wäre Ihr Bürgerbegehren unzulässig.

Dabei gibt es allerdings zwei Ausnahmen: Erstens für den Fall, dass Sie glaubhaft belegen können (z.B. durch Auszüge aus Gemeinderatsprotokollen), dass zum Zeitpunkt des Grundsatzbeschlusses *„die Ausgestaltung des Vorhabens noch derart offen war,*

---

<sup>19</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 25.2.2013.

<sup>20</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 21.4.2015.

*dass sich das Für und Wider nicht zumindest einigermaßen verlässlich beurteilen ließ“<sup>21</sup> bzw. „sich das Für und Wider noch nicht abschließend und umfassend beurteilen ließ“.<sup>22</sup> Dann entfaltet dieser Grundsatzbeschluss keine dauerhafte Sperrwirkung, sondern Sie können in einem solchen Fall auch noch auf einer späteren Planungsstufe (d.h. wenn sich das „Für und Wider“ konkretisiert hat und ein abschließendes verlässliches Urteil möglich scheint) „grundsätzlich“ gegen das Projekt an sich mit einem Bürgerbegehren vorgehen. Zweitens für den Fall, dass der Gemeinderat nach dem ersten Grundsatzbeschluss dann auf einer späteren Planungsstufe nochmals neu oder wiederholend einen „grundsätzlichen“ Beschluss zum Projekt fasst, aufgrund einer nochmaligen Sachdiskussion zum Gesamtprojekt im Gemeinderat.<sup>23</sup> Dies löst dann auch die dreimonatige Frist für ein grundsätzlich gegen das Projekt gerichtetes Bürgerbegehren nochmals neu aus.*

Beachten Sie: Eine nochmalige grundsätzliche Sachdiskussion mit einem nochmaligen „Grundsatzbeschluss“ des Gemeinderats kann auch durch eine Minderheit im Gemeinderat herbeigeführt werden. Jede Fraktion hat das Recht, einen solchen Tagesordnungspunkt mit einer entsprechenden Abstimmung über einen Beschlussantrag im Gemeinderat zu beantragen. Auch wenn das Ergebnis des neuen Gemeinderatsbeschlusses das gleiche ist wie die bisherige Beschlusslage, so hat Ihnen diese – in der Sache bei der Abstimmung wahrscheinlich unterlegene – Gemeinderatsfraktion damit einen großen Dienst erwiesen. Denn damit wurde erneut eine dreimonatige Einreichungsfrist für ein Bürgerbegehren geöffnet, in der Sie ein grundsätzlich gegen das Projekt gerichtetes Bürgerbegehren einreichen können.

Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, können Sie lediglich noch die konkretisierenden Momente des „Projektbeschlusses“ durch ein Bürgerbegehren in Frage stellen, aber nicht mehr das Projekt an sich. Sie sind dann ggf. sogar gezwungen, einen konkretisierenden positiven Alternativvorschlag zu unterbreiten, wie das Projekt ausgestaltet werden könnte, um den Eindruck zu vermeiden, das Bürgerbegehren wende sich letztlich doch gegen das Projekt an sich. Dann wäre es nämlich unzulässig. Gar nicht mehr bürgerbegehrensfähig sind schließlich Vollzugsbeschlüsse am Ende des Planungsprozesses.<sup>24</sup>

Wie sieht es nun aus, wenn ein unwillkommener Gemeinderatsbeschluss zwar noch nicht gefasst ist, er aber unmittelbar bevor steht oder in nächster Zeit droht? Kann bzw. soll man dann noch vor dem voraussichtlichen Gemeinderatsbeschluss mit einer Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren beginnen bzw. dieses auch gleich einreichen, oder ist es besser oder vielleicht sogar notwendig, den Gemeinderatsbeschluss erst einmal abzuwarten? Diese Frage erfordert eine sehr differenzierte Antwort, weil das je nach Fallkonstellation unterschiedlich zu beantworten ist:

*Fallkonstellation 1: Dem zu erwartenden Gemeinderatsbeschluss gingen noch keine früheren Gemeinderatsbeschlüsse zum gleichen Thema voraus (die z.B. ein anderes*

---

<sup>21</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 30.9.2010.

<sup>22</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 17.11.1983, vgl. auch dessen Urteil vom 18.6.1990.

<sup>23</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 13.4.1993.

<sup>24</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14.11.1983.

Ziel verfolgten oder die auf einer vorausgehenden, noch weniger konkretisierten Planungsstufe angesiedelt waren).

- ➔ In diesem Fall können Sie jederzeit mit der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren beginnen. Sie brauchen dazu nicht den befürchteten Gemeinderatsbeschluss abwarten. Allerdings müssen Sie auf dem Unterschriftenformular Ihr Anliegen dann auch unabhängig von Gemeinderatsbeschlüssen formulieren (z.B.: „Sind Sie für den Erhalt des XY-Parks in seiner bisherigen Form?“, falls Sie einen dem zuwider laufenden Gemeinderatsbeschluss befürchten). Sie dürfen in diesem Fall nirgends – auch nicht in der Begründung des Bürgerbegehrens – formulieren, dass sich das Begehren gegen ein eventuellen zukünftigen Gemeinderatsbeschluss richte (z.B. nicht: „Sind Sie gegen den voraussichtlichen Gemeinderatsbeschluss, den XY-Park zu überbauen?“). Im letzteren Fall wären alle Unterschriften ungültig, weil die Unterzeichner zu diesem Zeitpunkt den genauen Gemeinderatsbeschluss und den Diskussionsverlauf dieser Gemeinderatssitzung mit den dort vorgetragenen Argumenten noch nicht kennen konnten.<sup>25</sup>
- ➔ Liegt der zu befürchtende Gemeinderatsbeschluss noch so weit in der Zukunft, dass Sie davon ausgehen, die notwendigen Unterschriften für das Bürgerbegehren noch vor dieser Gemeinderatssitzung sammeln und vollständig abgeben zu können, dann sollten sie tatsächlich nicht länger abwarten und so vorgehen.
- ➔ Steht der zu befürchtende Gemeinderatsbeschluss bereits unmittelbar bevor, dann empfiehlt es sich eher, den Gemeinderatsbeschluss noch abzuwarten, damit sie dessen genaue Ausrichtung und Formulierung im Bürgerbegehren noch mit berücksichtigen können, was sich als Vorteil herausstellen kann. Rechtlich zwingend ist dies allerdings nicht, sie könnten auch schon vorher beginnen, ohne die Zulässigkeit zu gefährden.
- ➔ Ist zu befürchten, dass unverzüglich nach dem Gemeinderatsbeschluss nicht mehr revidierbare Tatsachen geschaffen werden sollen (z.B. Bäume im Park werden am Tag nach dem Gemeinderatsbeschluss gefällt, oder es besteht die Gefahr, dass sofort nach dem Gemeinderatsbeschluss nicht mehr kündbare Verträge mit einem Investor rechtsgültig unterzeichnet werden), dann sollten Sie auf jedem Fall sofort mit dem Bürgerbegehren beginnen und keine Zeit mehr verlieren.

*Fallkonstellation 2:* Dem zu erwartenden Gemeinderatsbeschluss sind bereits frühere Gemeinderatsbeschlüsse zum gleichen Thema vorausgegangen (die z.B. ein anderes Ziel verfolgten oder die auf einer vorausgehenden, noch weniger konkreten Planungsstufe angesiedelt waren).

- ➔ Hatten diese früheren Gemeinderatsbeschlüsse ein anderes Ziel (keine vorausgehende Planungsstufe), das aber ebenfalls mit Ihrem Anliegen im Widerspruch steht (z.B.: Der Park wird sich selbst überlassen und nicht weiter gepflegt), dann müssen Sie ebenfalls den neuen Gemeinderatsbeschluss abwarten, weil der frühere Gemeinderatsbeschluss nach drei Monaten auch eine Sperrwirkung gegen Ihr Bürgerbegehren entfaltet hat.

---

<sup>25</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 8.4.2011.

- ➔ Stand der frühere Gemeinderatsbeschluss nicht im Widerspruch zu Ihrem Anliegen, dann können Sie sofort mit der Unterschriftensammlung beginnen.
- ➔ Hatten diese früheren Gemeinderatsbeschlüsse das gleiche Ziel wie der befürchtete Gemeinderatsbeschluss, lediglich auf einer noch weniger konkreten, vorausgehenden Planungsstufe, dann dürfen Sie keine Unterschriften sammeln, bevor der neue Gemeinderatsbeschluss gefasst ist. Vorher gesammelte Unterschriften wären ungültig, weil der frühere Gemeinderatsbeschluss nach drei Monaten eine Sperrwirkung für Bürgerbegehren ausgelöst hat. Sie können jedoch das Unterschriftenformular schon vorbereiten und öffentlich ankündigen, dass Sie gegen den befürchteten Gemeinderatsbeschluss sofort ein Bürgerbegehren ergreifen werden, um den öffentlichen Druck zu erhöhen.

### **3.3. Alternativen zu einem Bürgerbegehren**

Bevor man sich für ein Bürgerbegehren entscheidet, sollte angesichts des nicht unerheblichen Aufwands überlegt werden, ob alternativ dazu nicht auch andere Mittel geeignet sind. Falls sich bereits die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens abzeichnet, bleiben ohnehin nur diese Alternativen.

#### **3.3.1. Überzeugungsarbeit gegenüber Gemeinderäten und Bürgermeister**

Eine Alternative ist es, Gespräche mit Gemeinderäten und dem Bürgermeister im Sinne von Überzeugungsarbeit zu leisten.

Ein strategisches Ziel dabei kann sein, eine einfache Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder von Ihrer Position zu überzeugen und einen entsprechenden Beschluss im Gemeinderat herbeizuführen. Alle Erfahrung zeigt: Diese Variante können Sie vergessen, falls sich die relevanten Gemeinderatsfraktionen bereits öffentlich festgelegt haben oder gar schon ein Gemeinderatsbeschluss gefasst wurde. Fraktionen bleiben dann fast immer bei Ihrer einmal eingenommenen Haltung. Ist der Gemeinderatsbeschluss bereits gefasst, dann ist ein Umschwenken ohne Bürgerbegehren oder Einwohnerantrag (siehe dazu weiter unten) in den darauf folgenden sechs Monaten sogar juristisch ausgeschlossen. Denn nach § 34 der baden-württembergischen Gemeindeordnung darf der gleiche Verhandlungsgegenstand binnen eines halben Jahres nicht nochmals im Gemeinderat befasst werden, es sei denn die Sachlage hat sich wesentlich verändert. Eine Meinungsänderung von Fraktionen reicht dafür nicht aus. Ein halbes Jahr später hätten Sie aber bereits die Möglichkeit zu einem Bürgerbegehren verloren, aufgrund der oben diskutierten dreimonatigen Einreichungsfrist.

Ein anderes strategisches Ziel von Gesprächen kann sein, zwar nicht unbedingt eine Zustimmung in der Sache zu erreichen, aber die Gemeinderäte zumindest dazu zu bewegen, im Gemeinderat von sich aus einen Bürgerentscheid zu der Angelegenheit zu beantragen und zu beschließen („Ratsreferendum“). Ohne ein vorauslaufendes Bürgerbegehren ist dafür allerdings die hohe Hürde einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller existierenden Gemeinderäte notwendig. Argumente für einen vom Gemeinderat von sich

aus beschlossenen Bürgerentscheid könnten sein: die hohe Bedeutung der Angelegenheit sowie die Befriedung der Kontroverse durch die hohe Akzeptanz eines Mehrheitsentscheid in der Bürgerschaft. Auch das strategische Ziel eines Ratsreferendums ist in aller Regel aber nur sehr schwer zu erreichen.

Gespräche mit Gemeinderäten und dem Bürgermeister sind deshalb üblicherweise kein Erfolg versprechender Weg, wenn sich die Fraktionen bereits festgelegt haben oder der Gemeinderat schon einen Beschluss gefasst hat. Anders kann dies eventuell aussehen, wenn die Fraktionen noch nicht festgelegt sind, die Diskussion noch im Fluss ist und noch kein Gemeinderatsbeschluss gefasst wurde.

Solche Gespräche sind dennoch wertvoll und zu empfehlen, einerseits weil so wichtige neue Informationen in Erfahrung gebracht werden können, andererseits weil auf diese Weise ein konstruktives Miteinander trotz Differenzen in der Sache gepflegt oder zumindest angeboten werden kann.

### **3.3.2. Bloße Unterschriftensammlung**

Erst ist häufig die erste Idee von Bürgerinitiativen in der Gründungsphase, Unterschriften im Ort zu sammeln, um dem Gemeinderat zu signalisieren, dass viele Einwohner gegen einen bevorstehenden oder bereits gefassten Beschluss sind. Davon kann nach allen Erfahrungen nur abgeraten werden. Es bringt nichts und ist mit einiger Wahrscheinlichkeit sogar kontraproduktiv. Solche Unterschriftensammlungen führen so gut wie nie zum Erfolg, wenn sich Gemeinderäte schon öffentlich festgelegt haben oder Gemeinderatsbeschlüsse gar schon gefasst sind. Und vor Eintritt einer solchen Festlegung sind persönliche Gespräche und gute Argumente wesentlich effektiver und zielführender.

Egal wie viele Personen sich in die Unterschriftenlisten eintragen, es wird in aller Regel die Gemeinderäte und den Bürgermeister kaum beeindrucken. Unter Druck setzen lassen sie sich dadurch nicht. Denn sie wissen genau, dass ein freundliches Ignorieren der Unterschriftenlisten keinerlei Konsequenzen hat. Somit mündet die arbeitsaufwändige Unterschriftensammlung zunächst einmal in das Frustrationserlebnis der Wirkungslosigkeit. Nicht wenige Bürgerinitiativen lösen sich danach frustriert auf. Andere kommen an diesem Punkt dann auf den Gedanken, ein Bürgerbegehren zu beginnen. Das ist nun aber schwieriger als vorher, denn erstens wurde durch die Unterschriftensammlung nun schon viel Zeit verloren und die noch verbleibende Zeit bis zum Ende der Einreichungsfrist für ein Bürgerbegehren ist jetzt deutlich kürzer. Zweitens ist vielen Bürgern nur mühsam zu erklären, warum sie nun noch ein zweites Mal unterschreiben sollen. Auch manche Unterschriftensammler werden keine Lust mehr haben, wieder von vorne mit einer neuen Unterschriftensammlung zu beginnen. Drittens hat die vorausgehende erfolglose Unterschriftensammlung die Fronten eher verhärtet als für Dialog und Kompromissbereitschaft geöffnet, die im weiteren Verlauf eines Bürgerbegehrens noch notwendig sein können.

Deshalb kann nur geraten werden: Verzichten Sie auf derartige formlose Unterschriftensammlungen, sondern beginnen Sie gleich mit einem Bürgerbegehren als verbindlichem Rechtsinstrument, falls dieses Aussicht auf Zulässigkeit hat. Falls Sie vorher noch testen wollen, ob nicht doch ein Nachgeben von Seiten einer Gemeinderatsmehrheit

möglich ist, dann sind intensive persönliche Gespräche wesentlich sinnvoller als Unterschriftensammlungen – übrigens auch parallel zur Vorbereitung eines Bürgerbegehrens.

### 3.3.3. Bürgerbeteiligung

Mit dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ sind dialogorientierte Verfahren wie z.B. „Runde Tische“, „Zukunftswerkstätten“, „Bürgerforen“, Anhörungen etc. gemeint. Bürger können dabei Ideen und Vorschläge für bestimmte Projekte entwickeln oder einbringen, die endgültige Entscheidung darüber bleibt aber dem Gemeinderat vorbehalten. Insofern sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide keine Formen von *Bürgerbeteiligung*, sondern vielmehr Formen der *direkten Demokratie*, weil hier die Entscheidung durch die Bürgerschaft selbst getroffen werden kann.

Die Frage, ob Bürgerbeteiligung eine sinnvolle Alternative zu einem Bürgerbegehren ist, muss unterschieden werden von der Frage, ob sie eine sinnvolle Ergänzung zu einem Bürgerbegehren darstellen kann. Die zweite Frage, inwiefern Bürgerbeteiligung begleitend oder im Anschluss an ein Bürgerbegehren hilfreich sein kann, wird in den Kapiteln 4.3 und 8.4 angesprochen. An dieser Stelle soll es lediglich um die erste Fragestellung gehen, also um das Problem, unter welchen Umständen es Sinn macht, erst gar kein Bürgerbegehren zu starten, sondern gleich nur auf Bürgerbeteiligung zu setzen.

Der Dialog, auf den Bürgerbeteiligung abzielt, findet zwischen mindestens drei Akteuren statt: der Bürgerschaft (inkl. Bürgerinitiativen), der Gemeindeverwaltung (mit dem Bürgermeister als deren Chef) sowie politischen Entscheidungsträgern (Gemeinderäte). Alle drei Akteure müssen bereit sein, sich auf einen ernsthaften und vor allem ergebnisoffenen Dialog über denkbare Lösungen für das kontrovers diskutierte Problem einzulassen, andernfalls macht Bürgerbeteiligung von vornherein wenig Sinn. Über das genaue Format und den Zeitplan des Bürgerbeteiligungsprozesses müssen sich alle drei Akteure vorab einvernehmlich verständigen. Dabei ist es notwendig, einen neutralen Moderator zu finden (ggf. auch von außerhalb der Gemeinde), auf den sich alle Akteure gemeinsam verständigen. Diese Rolle kann in aller Regel nicht der Bürgermeister selbst übernehmen, weil er bereits Teil der Konfliktkonstellation ist. Der Bürgermeister soll auch ruhig eine eigene dezidierte Position einnehmen können, was mit der Rolle eines neutralen Moderators unvereinbar ist.

Gelingt es, sich in einem dialogorientierten Verfahren auf einen von allen Seiten getragenen Kompromiss zu verständigen, dann ist es in der Regel kein Problem mehr, dass auch der Gemeinderat als Letztentscheider diesen Kompromiss übernimmt und in Kraft setzt. Aber auch wenn zu Beginn ein allseitiger guter Wille vorhanden ist, kann es trotzdem vorkommen, dass es nicht gelingt, einen für alle akzeptablen Kompromiss zu finden. Alle Beteiligten sollten sich zu Beginn darüber verständigen, was in einem solchen Fall geschehen soll. Als Bürgerinitiative sollten Sie dabei vor allem darauf achten, dass für einen solchen Fall die Möglichkeit eines Bürgerentscheids noch erhalten bleibt. Denn das Problem ist ja, dass ein guter Bürgerbeteiligungsprozess einen Zeitbedarf von zumindest einigen Wochen hat, die Einreichungsfrist für ein Bürgerbegehren aber nach drei Monaten verstrichen ist, falls bereits ein Gemeinderatsbeschluss erfolg-

te. Es ist deshalb ein sinnvolles Verfahren, wenn sich alle Beteiligten zu Beginn des Bürgerbeteiligungsprozesses darauf verständigen, im Fall einer Nicht-Einigung einen Bürgerentscheid einzuleiten. Ist die Einreichungsfrist für ein Bürgerbegehren bis dahin schon verstrichen, muss die Einleitung des Bürgerentscheids durch einen Beschluss des Gemeinderats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder erfolgen (Ratsreferendum). Ist keine Einreichungsfrist zu beachten (weil der Gemeinderat noch keinen Beschluss in dieser Angelegenheit gefasst hat), oder ist das Fristende noch ausreichend weit entfernt, dann kann im Fall der Nicht-Einigung die Bürgerinitiative den Bürgerentscheid auch noch selbst durch ein Bürgerbegehren einleiten.

Ob ein derartiger Bürgerbeteiligungsprozess in Ihrem konkreten Fall sinnvoll ist, hängt natürlich von mehreren Faktoren ab: Gibt es bei Ihrem Sachproblem überhaupt einen denkbaren Kompromiss? Bei manchen Fragen (z.B. „Soll die unechte Teilortswahl in unserer Gemeinde abgeschafft werden?“) gibt es nur ein klares „Ja“ oder „Nein“, aber nichts dazwischen und insofern wenig Spielräume für Kompromisse. Bei anderen Themen sind hingegen zahlreiche Lösungsvarianten und deshalb viele Kompromissmöglichkeiten vorstellbar. In manchen Fällen tauchen auch ganz unerwartet neue Lösungsvarianten auf, die für alle akzeptabel sind, wenn man sich erst einmal zusammengesetzt hat.

Neben Kompromissmöglichkeiten zur Sache ist selbstverständlich auch noch eine persönliche Kompromissbereitschaft erforderlich. Ob diese in Ihrer Gemeinde ebenfalls gegeben ist, können nur Sie selbst abschätzen. Auf ein Bürgerbeteiligungsverfahren statt auf ein Bürgerbegehren zu setzen, macht jedenfalls nur dann Sinn, wenn irgendein Ergebnis des Verfahrens denkbar ist, mit dem alle Seiten leben könnten und alle ggf. zu Kompromissen bereit sind.

Ist noch kein Gemeinderatsbeschluss gefasst, sollten Sie für einen Bürgerbeteiligungsprozess offen sein bzw. einen solchen ggf. auch selbst der Gemeindeverwaltung vorschlagen. Ist hingegen ein Gemeinderatsbeschluss schon gefasst oder steht er unmittelbar bevor, dann ist eine solche „nachgeschobene“ Bürgerbeteiligung, deren Ergebnisoffenheit schon prekär ist, wohl nur noch unter ganz bestimmten Randbedingungen sinnvoll. Sie sollten dann darauf achten, dass die Möglichkeit eines Bürgerentscheids nicht auf diese Weise durch Fristablauf zunichte gemacht wird.

#### **3.3.4. Einwohnerantrag**

Mit dem Rechtsinstrument des „Einwohnerantrags“ nach § 20b der baden-württembergischen Gemeindeordnung können Sie den Gemeinderat dazu zwingen, binnen drei Monaten nach Eingang des Antrags ein bestimmtes Thema auf die Tagesordnung einer Gemeinderatssitzung zu setzen und über den von Ihnen gestellten Antrag abzustimmen. Vorher sind die Vertrauenspersonen im Gemeinderat anzuhören. Ob der Gemeinderat allerdings bei der Abstimmung in der Sache dann in Ihrem Sinne entscheidet, darauf haben Sie keinen Einfluss. Zu einem Bürgerentscheid kommt es nicht. Die Zahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften ist geringer als beim Bürgerbegehren: nicht 7% der stimmberechtigten Einwohner, sondern lediglich 1,5 bis 3,0 % in Abhängigkeit von der Gemeindegröße (die genaue Staffelung findet sich in § 20b der Gemeindeordnung).



Allerdings gelten für die in den Kapiteln 3.2.3 und 3.2.4. diskutierten Einschränkungen zu Themen und Einreichungsfrist bei Bürgerbegehren in exakt der gleichen Weise auch für den Einwohnerantrag. Wenn also einem Bürgerbegehren durch diese Einschränkungen die Unzulässigkeit droht, dann gilt das genauso auch für einen eventuellen Einwohnerantrag.

Der Einwohnerantrag muss als untaugliches und nicht empfehlenswertes Instrument angesehen werden, wenn der Gemeinderat schon einen Beschluss gefasst hat. Er eröffnet keine neuen Zulässigkeitspielräume, hat aber bei schon festgelegten Positionen der Gemeinderatsfraktionen keine Wirkung, weil der Antrag leicht ohne irgendwelche Konsequenzen in der Sache ablehnt werden kann. Das ist den etwas reduzierten Aufwand bei der Unterschriftensammlung nicht wert. Wer sich die Sammlung der Unterschriften von 7 % der stimmberechtigten Einwohner nicht zutraut, der wird damit kaum einen Gemeinderat beeindrucken können. Im Übrigen sind bei einem Einwohnerantrag die in Kapitel 4.1 genannten formalen Anforderungen an Bürgerbegehren ebenfalls alle zu erfüllen (lediglich ein Kostendeckungsvorschlag ist bei einem Einwohnerantrag entbehrlich).

Anders sieht es aus, wenn noch kein Gemeinderatsbeschluss gefasst ist und ein solcher auch noch nicht unmittelbar bevorsteht. In einem solchen Fall kann es sinnvoll sein, zunächst mit dem „weicheeren“ Mittel des Einwohnerantrags ein Thema auf die Tagesordnung zu setzen bzw. den Gemeinderat dadurch mit einer bestimmten Forderung zu konfrontieren.

### **3.3.5. Einwohnerversammlung**

In mit dem Einwohnerantrag vergleichbarer Weise können Sie auch einen „Antrag auf Durchführung einer Einwohnerversammlung“ nach § 20a der baden-württembergischen Gemeindeordnung stellen. Die dafür notwendige Unterschriftenzahl schwankt zwischen 2,5 und 5,0 % in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl (die genaue Staffelung findet sich in § 20a Absatz 2 der Gemeindeordnung). Der Gemeinderat entscheidet hier lediglich über die formale Zulässigkeit des Antrags, ist aber nicht zur Behandlung in der Sache gezwungen. Diese erfolgt dann – im Fall der Zulässigkeit – binnen von drei Monaten nach Eingang des Antrags auf einer Einwohnerversammlung unter Vorsitz des Bürgermeisters, an der alle Einwohner der Gemeinde teilnehmen können. Einwohner können sich dort zu Wort melden, es sind aber keine Abstimmungen auf einer Einwohnerversammlung vorgesehen. Bei der Einwohnerversammlung geäußerte „Vorschläge und Anregungen“ sollen innerhalb einer erneuten Frist von drei Monaten in dem für die Angelegenheit zuständigen Organ der Gemeinde (in der Regel im Gemeinderat) behandelt werden. Ob den Anregungen und Vorschlägen dann entsprochen wird, ist nicht gewährleistet.

Gegenüber dem Bürgerbegehren oder Einwohnerantrag hat ein Antrag auf Durchführung einer Bürgerversammlung den Vorteil, dass keine Einreichungsfrist besteht und auch die in Kapitel 3.2.3. diskutierten thematischen Einschränkungen nicht gelten. Mit einer Ausnahme: Auch eine Einwohnerversammlung darf sich lediglich mit „Gemeindeangelegenheiten“ befassen; wobei es egal ist, ob für die spezielle Angelegenheit der Gemeinderat oder der Bürgermeister zuständig ist.

Wenn ein Bürgerbegehren oder Einwohnerantrag an einer Einreichungsfrist oder an den oben diskutierten thematischen Einschränkungen als unzulässig scheitern würde, dann kann ein Antrag auf Durchführung einer Einwohnerversammlung die nächstbeste Alternative sein, um einem Anliegen Nachdruck zu verschaffen. Machen Sie sich aber auch hier keine Illusionen: Wenn sich der Bürgermeister oder die Gemeinderatsfraktionen bereits öffentlich festgelegt haben, dann ist es sehr unwahrscheinlich, dass sie durch eine Bürgerversammlung noch zum Umdenken gebracht werden können. Wäre ein Bürgerbegehren zulässig, dann ist es als das deutlich wirksamere Instrument in aller Regel einem Antrag auf Durchführung einer Einwohnerversammlung vorzuziehen.

Wichtig ist auch: Weder ein Einwohnerantrag noch ein Antrag auf Durchführung einer Einwohnerversammlung entfaltet irgendeine Sperrwirkung gegen die sofortige Umsetzung eines bereits gefassten Gemeinderatsbeschlusses. Es kann Ihnen passieren, dass der Gemeinderatsbeschluss längst umgesetzt ist (also die Bagger rollen, Bäume gefällt oder nicht mehr rückgängig zu machende Verträge unterzeichnet sind), bevor Ihre Einwohnerversammlung stattfindet. Lediglich bei einem Bürgerbegehren gilt: *„Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden“* (§ 21 Absatz 4 der baden-württembergischen Gemeindeordnung).

### 3.3.6. Rechtsweg

Bevor ein Gemeinderatsbeschluss erfolgt ist, ist das Beschreiten des Rechtswegs nicht möglich. Ist der Gemeinderatsbeschluss formal korrekt zustande gekommen, ist der Rechtsweg nur in seltenen Ausnahmefällen eröffnet, z.B. wenn Sie durch eine Maßnahme selbst direkt betroffen sind und der Gemeinderat etwas Rechtswidriges beschlossen haben sollte. Statt eines Bürgerbegehrens die Gemeinde zu verklagen oder die Aufsichtsbehörde einzuschalten, kann nicht empfohlen werden. Es ist so gut wie nie erfolgreich und kann mit hohen finanziellen und politischen Risiken behaftet sein. Wenn erst einmal die Anwälte sprechen, ist das Verhältnis zur Gemeinde rasch zerrüttet und ein weiteres konstruktives Miteinander im Ringen um die beste Sachlösung meist nicht mehr möglich. Das sollte man vermeiden.

Die Möglichkeiten, gegen einen Gemeinderatsbeschluss den Rechtsweg zu beschreiten, der ein Bürgerbegehren zu Unrecht als unzulässig abgelehnt hat, werden in Kapitel 6.8. diskutiert.

### 3.4. Ziehen Sie Bilanz!

Ziehen Sie nun eine Bilanz. Können Sie keine Gründe erkennen, warum Ihr Anliegen einem Bürgerbegehren nicht zugänglich sein sollte? Halten Sie das Instrument des Bürgerbegehrens in der konkreten kommunalpolitischen Situation für angemessen? Sehen Sie keine besseren Alternativen? Und sind Sie und andere bereit, in den nächsten Monaten einigen Aufwand für Ihr Anliegen zu betreiben? Dann sollten Sie den Weg des Bürgerbegehrens wählen!

Wenn Sie erkennen, dass im vorliegenden Fall ein Bürgerbegehren rechtlich unzulässig wäre, dann sollten Sie auf jeden Fall von einer Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren absehen. Dies wäre ein Missbrauch des Instruments, der großen kommunalpolitischen Flurschaden nach sich ziehen kann. Außerdem würden dadurch bei vielen Bürgern Erwartungen geweckt, die dann zwangsläufig enttäuscht werden.

In vielen Fällen wird es so sein, dass Sie sich über die Zulässigkeit noch nicht ganz sicher sein können, weil Sie dazu erst noch wichtige Informationen von der Gemeindeverwaltung benötigen (z.B. den genauen Wortlaut von Gemeinderatsbeschlüssen). Diese Informationen müssen Sie sich beschaffen und dazu den Kontakt mit der Gemeindeverwaltung suchen, ggf. auch schon unter Berufung darauf, dass Sie ein eventuelles Bürgerbegehren planen oder prüfen.

Wenn Sie noch weitere Fragen zu den bislang behandelten Punkten konkret in Bezug auf Ihr geplantes Bürgerbegehren haben, so können Sie sich gerne an die Landesgeschäftsstelle von Mehr Demokratie e.V. in Stuttgart ([info@mitentscheiden.de](mailto:info@mitentscheiden.de) oder 0711-5091010) oder in Ihrem jeweiligen Bundesland wenden.

Die nächste Phase beginnt nun damit, dass Sie einen Entwurf des Unterschriftenformulars für das Bürgerbegehren erstellen.

## 4. Vorbereitung des Bürgerbegehrens

### 4.1. Entwurf des Unterschriftenformulars

#### 4.1.1. Grundsätzliches

Auch wenn Ihr Anliegen ein zulässiges Bürgerbegehren ermöglicht, können Sie bei der Gestaltung des Unterschriftenformulars noch viel falsch machen – so dass es letztlich doch wieder unzulässig ist. Alle Elemente des Bürgerbegehrens (Frageformulierung für den Bürgerentscheid; Begründung; Kostendeckungsvorschlag; Vertrauenspersonen; rechtliche Hinweise) müssen vollständig und endgültig ausformuliert mit auf das Unterschriftenblatt. Denn die Unterzeichner haben exakt diese Texte zu unterschreiben, ergänzt durch einen genau festgelegten Korpus persönlicher Angaben.

Es geht also nicht, dass Sie bloße Unterschriftenlisten zum Eintragen herumgeben und erst später bei der Einreichung des Bürgerbegehrens rechtlich notwendige Angaben ergänzen. Ein begleitendes Einreichungsschreiben zum Bürgerbegehren ist sogar entbehrlich und rechtlich irrelevant, weil alle notwendigen Angaben zwingend bereits mit auf das Unterschriftenformular müssen, so dass bei der Einreichung die bloße Abgabe der Unterschriftenbögen rechtlich ausreicht. Das bedeutet auch, dass der genaue Text eines Bürgerbegehrens nicht während einer Unterschriftensammlung nochmals verändert werden kann. Wenn Sie erst nach Beginn einer Unterschriftensammlung erkennen, dass Ihre Formulierung des Bürgerbegehrens in dieser Weise zur Unzulässigkeit führen würde, so können Sie alle bisher gesammelten Unterschriften vergessen und vernichten. Sie müssen dann mit einem neuen, verbesserten Unterschriftenformular nochmals ganz von vorne mit der Sammlung beginnen.

Deshalb gilt: Nicht vorschnell mit der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren beginnen! Es ist unerlässlich, zunächst eine sehr gründliche Recherche zur genauen Sachlage zu betreiben. Nur auf dieser Grundlage kann ein rechtssicheres Unterschriftenformular für ein Bürgerbegehren erstellt zu werden. Dazu gehören z.B. Antworten auf folgende Fragen: Wie ist der genaue Verfahrensstand des Vorhabens? Welche Beschlüsse hat der Gemeinderat zu diesem Themenkreis in den letzten Jahren bereits gefällt und wie war ihr exakter Wortlaut? Was liegt bei diesem Projekt in der Entscheidungskompetenz des Gemeinderats und was in der Entscheidungskompetenz anderer Stellen? Wie ist die genaue Haltung des Gemeinderats und des Bürgermeisters zu den hier relevanten Fragen, und wie wird das begründet? Welche Folgewirkungen hätte die Umsetzung Ihres Anliegens? Welche Kosten wären damit verbunden?

Um diese Fragen sicher beantworten zu können, ist zumindest eine Kenntnis der Sitzungsvorlagen und Protokolle der relevanten Gemeinderatssitzungen unentbehrlich. Diese Unterlagen sind in der Regel auf der Homepage der Gemeinde eingestellt. Sollte das nicht der Fall sein, ist die Gemeindeverwaltung verpflichtet, Ihnen Einsichtnahme in diese Unterlagen zu gewähren. Werden weitergehende relevante Unterlagen der Gemeinde benötigt, können Sie diese unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Baden-Württemberg anfordern, das auch für Gemeinden gilt. Vertiefende Gespräche mit dem Bürgermeister und Gemeinderäten sind dringend zu empfehlen, um weitere Informationen zu erhalten, die über schriftliche Dokumente hin-

ausgehen. Bürgermeister sind in der Regel zu solchen Gesprächen gerne bereit, weil sie daran interessiert sind, durch gute Bürgerkontakte etwaige Bürgerbegehren und Bürgerentscheide von vornherein zu vermeiden.

Oft können Sie gar nicht von sich aus erahnen, welche ggf. schon jahrelang zurückliegenden Gemeinderatsbeschlüsse, welche vertraglichen Bindungen der Gemeinde, welche Auflagen von anderen Behörden, Gesetzen oder schon existierenden Bauleitplänen für die Ausformulierung Ihres Bürgerbegehrens ggf. relevant sein könnten.

In der Anlage (Kapitel 10.5) finden Sie als Muster zwei Beispiele für Unterschriftenformulare zu Bürgerbegehren, an denen Sie sich orientieren können. Die einzelnen Elemente auf einem solchen Unterschriftenformular gehen wir nun Punkt für Punkt durch.

#### **4.1.2. Fragestellung**

Auf dem Unterschriftenformular des Bürgerbegehrens ist nach dem zwingend notwendigen Einleitungssatz *„Die Unterzeichnenden beantragen mit ihren Unterschriften einen Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 3 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg zu folgender Fragestellung:“* die Frage zu formulieren, über die beim Bürgerentscheid abgestimmt werden soll.

Formalrechtlich gesehen ist es zwar so, die die beim Bürgerentscheid abzustimmende Sachfrage noch nicht in Frageform auf dem Unterschriftenformular ausformuliert zu sein braucht, dies ist jedoch unbedingt zu empfehlen, weil Sie andernfalls ein sehr hohes Risiko eingehen, dass Ihr Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wird. Denn rechtlich erforderlich ist es auf jeden Fall, dass die Zielrichtung des beim Bürgerentscheid Abzustimmenden bereits eindeutig, zweifelsfrei und ohne Interpretationsspielraum aus dem auf dem Unterschriftenformular formulierten Gegenstand des Bürgerbegehrens hervorgeht.<sup>26</sup> Das ist in aller Regel nur dann zu schaffen, wenn die Abstimmungsfrage für den Bürgerentscheid auf dem Unterschriftenformular schon sehr präzise ausformuliert wird. Andernfalls müssen Sie günstigstenfalls damit rechnen, dass der Gemeinderat die Abstimmungsfrage für den Bürgerentscheid dann selbst in einer Weise formuliert, die Sie als irreführend oder unpassend empfinden. Meist aber wird in solchen Fällen das Bürgerbegehren gleich wegen Uneindeutigkeit des Anliegens von vornherein für unzulässig erklärt, so dass es gar nicht erst zum Bürgerentscheid kommt. Die Hoheit darüber, wie die Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid genau aussehen wird, behalten Sie als Bürgerinitiative nur dann, wenn Sie diese Frage auf dem Unterschriftenformular schon selbst präzise ausformulieren.

Die Fragestellung ist mit besonders hoher Sorgfalt zu formulieren. Es ist genau zu prüfen, ob sie wirklich allen Zulassungsvoraussetzungen genügt, die in den Kapiteln 3.2.3 und 3.2.4 diskutiert wurden.

Die Fragestellung muss so formuliert sein, dass sie eindeutig mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann, andernfalls ist Ihr Bürgerbegehren unzulässig. Fragestellungen der Art *„Wie soll beim Projekt X weiter vorgegangen werden?“* oder auch *„Sind Sie für*

---

<sup>26</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 25.10.1976, vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 20.1.2009.

*Alternative A oder für Alternative B?“ führen somit zur Ungültigkeit des Bürgerbegehrens, weil solche Fragen nicht mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können.*

Das bedeutet aber nicht, dass auf dem Unterschriftenblatt für das Bürgerbegehren bereits Ja/Nein-Antwortalternativen zum Ankreuzen vorzusehen sind oder die Unterzeichner mit einer Formulierung der Art *„Ja, ich bin für ...“* festzulegen sind. Ganz im Gegenteil, dies ist untersagt und führt zur Ungültigkeit des Bürgerbegehrens. Denn ein Bürgerbegehren ist lediglich ein Antrag, einen Bürgerentscheid zu einer bestimmten Fragestellung durchzuführen, die deshalb im Bürgerbegehren auch zu präzisieren ist. Die Antwort auf die Fragestellung ist aber nicht beim Bürgerbegehren, sondern erst am Tag des Bürgerentscheids zu geben, wenn alle Abstimmenden diese Fragestellung mit den Alternativen „Ja“ und „Nein“ zum Ankreuzen auf dem amtlichen Stimmzettel der Gemeinde vorfinden werden.

Die Frageformulierung darf nicht so lauten, dass der Gemeinderat etwas beschließen solle. Das führt zur sicheren Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, weil ein Bürgerbegehren auf einen Bürgerentscheid zielt und nicht auf einen Gemeinderatsbeschluss. Formulierungen der Art *„Der Gemeinderat möge beschließen: ...“* oder *„Sind Sie dafür, dass der Gemeinderat XY beschließen soll?“* sind also unzulässig und unbedingt zu vermeiden.

Weiterhin ist zu beachten, dass ein Bürgerentscheid keine „Bürgerbefragung“ ist, also keine „Meinungsumfrage“. Seine Formulierung muss so sein, dass ihm eine unmittelbare Wirkung zukommen kann, die einem Gemeinderatsbeschluss entspricht. Deshalb sind Fragestellungen wie *„Sind Sie der Meinung, dass...?“* oder resolutionsartige Erklärungen aller Art (z.B. *„Sind Sie für ein geringeres Verkehrsaufkommen im Ort?“*) alle unzulässig und führen zur Ungültigkeit des Bürgerbegehrens. Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat ausgeführt:<sup>27</sup> *„Das Rechtsinstitut des Bürgerentscheids dient ... nicht dazu, unverbindliche Meinungsäußerungen zur Ermittlung des Bürgerwillens zu kommunalpolitischen Fragestellungen abzuhalten oder eine ‘politische Signalwirkung’ herbeizuführen, ebenso wenig kann eine resolutionsartige Meinungskundgabe Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.“* Ein Bürgerbegehren ist nach diesem Urteil nur zulässig *„zu Angelegenheiten, über die die Gemeinde jetzt oder in absehbarer Zukunft noch entscheiden kann. Bürgerbegehren, die nur eine nachträgliche Meinungsäußerung der Bürger zu einer bereits vom Gemeinderat entschiedenen und vollzogenen Maßnahme herbeiführen wollen, sind nicht zulässig“.*

Die formulierte Fragestellung für den Bürgerentscheid muss zudem in jeder Hinsicht rein sachlich sein. Sie darf keine wertenden oder tendenziösen Elemente enthalten. Beispielsweise wurde ein Bürgerbegehren mit der Fragestellung *„Sind Sie gegen den vorschnellen Verkauf des XY-Hauses?“* für unzulässig erklärt, weil einerseits der Begriff „vorschnell“ ein solches wertend-tendenziöses Element darstellt, andererseits weil „vorschnell“ zu unpräzise ist, um sagen zu können, wann und unter welchen Bedingungen das Haus verkauft werden könne.

Eine weitere Anforderung an die Frageformulierung ist es, dass ein durch Bürgerentscheid getroffener Beschluss auch *vollziehbar* sein muss. Ein Bürgerbegehren zu der Frage, ob alle der Gemeinde zugewiesenen Flüchtlinge gleichmäßig im gesamten Ge-

---

<sup>27</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.2009.

meindegebiet (z.B. in allen Ortsteilen) zu verteilen sind, ist zum Beispiel unzulässig. Denn die Vollziehbarkeit eines solchen Beschlusses wäre nicht gegeben. Die Gemeinde hat angesichts begrenzter und räumlich ungleich verteilter Unterbringungsmöglichkeiten, kurzfristig unterzubringenden neuen Flüchtlingen in ständig schwankender Zahl sowie der gesetzlichen Unterbringungspflicht gar keine Möglichkeit, einem Beschluss einer räumlich völlig gleichmäßigen Unterbringung nachzukommen. Ein solcher Beschluss wäre nicht vollziehbar, ein entsprechendes Bürgerbegehren ist deshalb ungültig.

Auch eine Fragestellung der Art „*Sind Sie dafür, dass X oder Y?*“ würde zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen – weil nach einer positiven Beantwortung dieser Frage in einem Bürgerentscheid unklar wäre, ob nun X oder Y vollzogen werden soll.

Wie sieht es aus bei Beschlüssen, die noch nicht unmittelbar vollziehbar sind, weil es noch weiterer Gemeinderatsbeschlüsse zur Präzisierung und Ausführung bedarf? Eine derartige, zeitlich gestaffelte, Abfolge von Beschlüssen ist für die Arbeit des Gemeinderats typisch: Beispielsweise könnte dort zunächst ein Grundsatzbeschluss gefasst werden, ob auf dem Gemeindegebiet ein Tierpark errichtet werden soll, einige Zeit später dann eine Entscheidung über den genauen Standort des Tierparks, dann über eine Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans, einen Vertragsabschluss über den Kauf des Grundstücks u.v.a.m. Was der Gemeinderat beschließen kann, kann aber grundsätzlich auch durch einen Bürgerentscheid beschlossen werden, denn Bürgerentscheid und Gemeinderatsbeschluss sind prinzipiell gleichwertig: „*Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses*“, heißt es in § 21 Absatz 8 der baden-württembergischen Gemeindeordnung – ohne irgendwelche einschränkenden Zusätze. „*Soll auf dem Gebiet unserer Gemeinde ein Tierpark gebaut werden?*“ wäre deshalb eine zulässige Fragestellung für einen Bürgerentscheid; entsprechend einem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats, der zukünftig dann noch weitere Gemeinderatsbeschlüsse auf höheren Planungsstufen erfordert. Dies ist also auch bei einem Bürgerentscheid erlaubt, d.h. es ist nicht notwendig, die Fragestellung beim Bürgerentscheid so zu formulieren, dass überhaupt keine weiteren Gemeinderatsbeschlüsse mehr notwendig wären, um eine so getroffene „*Richtungsentscheidung*“ weiter auszugestalten und umzusetzen.

So lautet jedenfalls die langjährige und etablierte Rechtsprechung zum Satz „*Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses*“ in den Gemeindeordnungen aller Bundesländer – mit Ausnahme von Baden-Württemberg. Warum das? Weil in der baden-württembergischen Gemeindeordnung dieser Satz bis zum 30.11.2015 geringfügig anders lautete: „*Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses*“. Dieses von allen anderen Gemeindeordnungen abweichende, zusätzliche Wort „*endgültigen*“ wurde in einem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.2009 so interpretiert: „*Ein Bürgerbegehrens entspricht nur dann der in § 21 GemO enthaltenen Zielrichtung, eine ‘Entscheidung’ mit der Wirkung eines ‘endgültigen Beschlusses’ des Gemeinderats herbeizuführen, wenn es eine konkrete und grundsätzlich abschließende Regelung der betreffenden Angelegenheit beinhaltet. ... Dementsprechend genügt es nicht, wenn mit dem Bürgerentscheid nur ein zwar notwendiger, zur Erreichung des angestrebten Zieles aber nicht ausreichender*

*Schritt getan werden soll, um politischen Druck auf den Gemeinderat auszuüben, selbst die notwendigen weiteren Entscheidungen zur Erreichung des Endziels zu treffen.“<sup>28</sup>*

Zwischenzeitlich wurde mit Wirkung zum 1.12.2015 das Wort „endgültigen“ aber aus der baden-württembergischen Gemeindeordnung gestrichen. Damit gilt nun auch in Baden-Württemberg lediglich noch das in anderen Bundesländern übliche: *„Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses“*. Es ist deshalb nicht mehr durch die Gemeindeordnung gedeckt, dass ein Bürgerentscheid die Wirkung eines „endgültigen Gemeinderatsbeschlusses“ haben und deshalb „abschließend“ in dem Sinne sein müsse, dass keine weiteren Gemeinderatsschlüsse zur Umsetzung dieser durch den Bürgerentscheid getroffenen Richtungsentscheidung mehr zulässig seien. Sollte Ihnen diese Meinung bei Gesprächen mit der Gemeindeverwaltung begegnen, so müssen Sie wissen: Es handelt sich um eine rechtlich überholte Position, weil der Wortlaut der Gemeindeordnung inzwischen geändert wurde.

Zu beachten ist aber dennoch auf jeden Fall der sog. „Bestimmtheitsgrundsatz“: Ein Bürgerentscheid muss auf eine konkrete Entscheidung zielen, die in der Fragestellung mit hinreichender Bestimmtheit definiert sein muss. Es darf dabei nichts „ins Blaue hinein“ beschlossen werden, d.h. nicht zulässig sind Beschlüsse zu Maßnahmen, von denen noch gar nicht klar ist, ob sie überhaupt durchführbar sind, weil dazu noch weitere Überprüfungen und Entscheidungen abgewartet werden müssen. Beispiel: Ein Bürgerbegehren zur Fragestellung *„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde auf dem XY-Grundstück ein Schulhaus für 5 Millionen Euro errichtet?“* wäre unzulässig, wenn einer der folgenden Umstände gegeben ist: a) Das XY-Grundstück ist derzeit noch nicht im Eigentum der Gemeinde und es ist noch unklar, ob oder zu welchen Bedingungen der Eigentümer zu einem Verkauf des Grundstücks bereit ist. b) Es existiert noch keine fundierte Kostenkalkulation, ob 5 Millionen Euro dafür ausreichend sind. c) Es existiert noch kein konkreter Entwurfsplan für dieses „Schulhaus“, so dass unklar bleibt, welche Art von Gebäude und Nutzung konkret vorgesehen ist (der Begriff „Schulhaus“ ist zu unbestimmt). Zulässig wäre in einem solchen Fall z.B. folgende Frage: *„Soll sich die Gemeinde dafür einsetzen, das XY-Grundstück zu erwerben, um dort eine neue Grundschule zu errichten, die das alte Schulgebäude in der Z-Straße ersetzt?“*.

Manche Bürgerinitiativen stehen vor dem Problem, dass ihre eigentliche Zielsetzung nach den Ausführungen der Kapitel 3.2.3 und 3.2.4 einem Bürgerbegehren nicht mehr zugänglich ist und sie deshalb überlegen, ob sich das Ziel nicht auch indirekt durch eine andere Fragestellung erreichen lässt. Die häufigste Konstellation ist die, dass der „Grundsatzbeschluss“ des Gemeinderats zur Durchführung eines Projekts bereits länger als drei Monate zurückliegt und deshalb wegen Überschreitung der Einreichungsfrist durch ein Bürgerbegehren nicht mehr angegriffen werden kann. Bürgerinitiativen versuchen dann zuweilen, durch ein Bürgerbegehren gegen einen späteren Gemeinderatsbeschluss zu einem präzisierenden Detail oder zu einer für die Durchführung notwendigen Voraussetzung das Projekt doch noch insgesamt zu Fall zu bringen. Solche Bürgerbegehren werden von Gerichten regelmäßig als unzulässig kassiert, weil es für die Zulässigkeit nicht bloß auf den Wortlaut der Fragestellung ankommt, sondern auf das tatsächlich mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel. So hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ein Bürgerbegehren mit folgender Begründung als unzu-

---

<sup>28</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.2009.



lässig eingestuft:<sup>29</sup> „Vordergründig betrifft das Bürgerbegehren zwar nur die Veräußerung des Grundstücks im Plangebiet. ... [Es aber zu konstatieren,] dass sich aus der Begründung deutlich ergibt, dass sich dieses gegen die vorgesehene Bauleitplanung richtet.“ Ähnlich ein anderes Urteil des Verwaltungsgerichtshofs:<sup>30</sup> „Zwar sei es [das Bürgerbegehren] so formuliert, dass es sich lediglich gegen die Vornahme baulicher Maßnahmen ... zur Herstellung des Rathausneubaus werde, bevor abschließend die Rechtmäßigkeit des Neubaus geklärt sei ... Als eigentliches Ziel sei jedoch ersichtlich, die Baumaßnahmen auf Dauer zu unterbinden.“

Wenn das Anliegen eines Bürgerbegehrens mit einem (nicht länger als drei Monate zurückliegenden) Gemeinderatsbeschluss im Widerspruch steht, muss dann der Gemeinderatsbeschluss in der Abstimmungsfrage für den Bürgerentscheid mit erwähnt sein? Das Antwort ist: Nein. Sie sind in einem solchen Fall völlig frei darin, ob Sie Ihr Anliegen ausschließlich als reine Sachfrage, ausschließlich auf die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses gerichtet oder in kombinierter Form formulieren möchten. Beispiel: Der Gemeinderat hat beschlossen, das Freibad zu schließen. Dagegen wollen Sie sich mit einem Bürgerbegehren wenden. Folgende Frageformulierungen wären alle für ein Bürgerbegehren zulässig: „Sind Sie gegen die Schließung des Freibades?“ oder „Sind Sie für die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses 74/16 vom 23.11.2016?“ oder „Sind Sie gegen die Schließung des Freibads und für die Aufhebung des entsprechenden Gemeinderatsbeschlusses vom 23.11.2016?“

Es ist keineswegs so, dass sich Bürgerbegehren immer nur gegen Gemeinderatsbeschlüsse zu richten hätten oder sie die Struktur von Gemeinderatsbeschlüssen genau abbilden müssten. Sie sind vielmehr in der Festlegung und Formulierung ihres Anliegens völlig frei. Dabei ist es egal, ob diese Zielsetzung dann existierenden Gemeinderatsbeschlüssen nicht widerspricht, nur teilweise widerspricht oder vollkommen widerspricht.<sup>31</sup> Ob eine Einreichungsfrist für ein Bürgerbegehren besteht (spätestens drei Monate nach Bekanntwerden eines ggf. auch nur teilweise widersprechenden Ge-

---

<sup>29</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18.3.2014.

<sup>30</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22.12.2016.

<sup>31</sup> Auf die in der Literatur zuweilen anzutreffende Unterscheidung zwischen „kassierenden“ und „initiiierenden“ Bürgerbegehren wird in diesem Buch bewusst verzichtet. Denn sie ist irreführend und nicht sinnvoll. Eine strenge Unterscheidung zwischen „kassierenden“ (d.h. gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichteten) und „initiiierenden“ (d.h. von Gemeinderatsbeschlüssen unabhängigen) Bürgerbegehren ist nicht möglich, weil ein Bürgerbegehren in beliebigen Mischungen sowohl „initiiierende“ wie auch „kassierende“ Elemente enthalten kann. Das ist auch übliche Praxis. Insofern liegen keine dichotomen Klassen vor, sondern ein Kontinuum. Dies nicht zu erkennen, führt zu dem häufigen Missverständnis und Irrtum, ein „kassierendes“ Bürgerbegehren müsse die Struktur eines vorgegebenen Gemeinderatsbeschlusses genau und vollständig abbilden und sei durch die eine eventuelle Rücknahme des Gemeinderatsbeschlusses dann vollständig erledigt. Beides ist nicht der Fall. Vielmehr ist auch bei einem an eine Einreichungsfrist gebundenen (und insofern „kassierenden“) Bürgerbegehren genau zu prüfen, ob es nicht eine Zielrichtung oder Elemente enthält, die durch die bloße Rücknahme eines Gemeinderatsbeschlusses noch nicht erledigt sind. Auch bei der Vorbereitung eines Bürgerbegehrens ist deshalb keine Entscheidung zu treffen, ob es sich um ein „kassierendes“ oder ein „initiiierendes“ Bürgerbegehren handeln soll, weil eine solche Unterscheidung künstlich und oft nicht der realen Gemengelage entspricht. Ein Bürgerbegehren kann seine Zielrichtung ganz eigenständig formulieren. Der Grad der Orientierung an existierenden Gemeinderatsbeschlüssen ist völlig freigestellt. Es ist lediglich darauf zu achten, dass eine Einreichungsfrist einzuhalten ist, falls ein Gemeinderatsbeschluss auch nur marginal tangiert ist.

meinderatsbeschlusses) hängt nicht davon ab, ob der Gemeinderatsbeschluss im Bürgerbegehren erwähnt wird oder nicht. Eine Einreichungsfrist besteht immer dann, wenn die inhaltliche Zielsetzung eines Bürgerbegehrens objektiv in irgendeinem Widerspruch zu einem früheren Gemeinderatsbeschluss steht; völlig unabhängig vom Wortlaut des Bürgerbegehrens oder davon, ob dieser Gemeinderatsbeschluss darin erwähnt ist.

Wenn Sie sich dafür entscheiden, für den Bürgerentscheid eine reine Sachfrage zu formulieren (z.B. „*Sind Sie gegen die Schließung des Freibades?*“), dann hat das den Vorteil, dass Sie Ihr Anliegen eigenständig und unabhängig vom Willen des Gemeinderates zuschneiden können. Solche eigenständigen Formulierungen haben in der Regel auch den höchsten Verständlichkeitsgrad für die Bevölkerung. Ein weiterer Vorteil ist, dass eine eigenständige Formulierung häufig eine weitergehende Wirkung hat als die bloße Rücknahme eines Gemeinderatsbeschlusses. Übernimmt beispielsweise der Gemeinderat zur Vermeidung eines Bürgerentscheids ein Bürgerbegehren mit der Formulierung „*Sind Sie für die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 29.9.2016, den Rathausplatz nach dem Konzept der Firma XY zu bebauen?*“, so bewirkt das lediglich, dass die Diskussion, wie der Rathausplatz bebaut werden soll, wieder auf einen völlig ergebnisoffenen Ausgangspunkt zurückgesetzt wird. Der Gemeinderat könnte daraufhin in einer späteren Sitzung z.B. immer noch eine Ausschreibung beschließen, in der das Konzept der Firma XY dann doch wieder als Möglichkeit mit enthalten ist. Anders bei einer Frageformulierung „*Sind Sie gegen die Bebauung des Rathausplatzes nach dem am 29.9.2016 im Gemeinderat diskutierten Konzept der Firma XY?*“. In diesem Fall wäre bei einer Übernahme des Bürgerbegehrens das Konzept der Firma XY definitiv aus allen weiteren Planungen ausgeschieden. Auch eine eventuelle spätere Ausschreibung müsste dann in der Weise enger gefasst werden, dass alle Konzepte, die in den wesentlichen Grundzügen dem Konzept der Firma XY entsprechen, ausgeschlossen sind.

Wurden eigenständige Frageformulierungen vorher nicht mit dem Bürgermeister abgestimmt, können Sie – insbesondere bei komplexen Anliegen – allerdings die Gefahr in sich bergen, dass unbeabsichtigt einer der bereits genannten Unzulässigkeitsgründe in die Frageformulierung mit eingebaut wird und somit das gesamte Bürgerbegehren ungültig ist. Das ist ihr Nachteil.

Frageformulierungen, die allein auf die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses abheben (z.B. „*Sind Sie für die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses 74/16 vom 23.11.2016?*“) sind dagegen juristisch vergleichsweise narrensicher und bestimmt zulässig – für die Stimmbevölkerung aber in der Regel relativ unverständlich, was ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist. Wird eine Kombination gewählt (z.B. „*Sind Sie gegen die Schließung des Freibads und für die Aufhebung des entsprechenden Gemeinderatsbeschlusses vom 23.11.2016?*“), besteht eine Unzulässigkeitsgefahr dann, wenn der Inhalt des Gemeinderatsbeschlusses und das formulierte Sachproblem nicht genau deckungsgleich sind, so dass ggf. der Vorwurf erhoben werden kann, es sei nicht völlig eindeutig, wogegen sich das Begehren richte.

Bei nicht besonders komplexen Gegenständen ist in der Regel die Formulierung einer bloßen Sachfrage vorzuziehen, ohne den Gemeinderatsbeschluss in der Frageformulierung überhaupt zu erwähnen. Sind Sie beim Bürgerentscheid mit dieser Abstimmungsfrage erfolgreich, dann ist jeder dem in der Sache entgegen stehende Gemeinderats-

beschluss ohnehin automatisch aufgehoben, auch wenn er in der Abstimmungsfrage nicht erwähnt ist. Hilfreich ist in einem solchen Fall die Verwendung des Wortes „unterbleibt“, z.B.: *„Sind Sie dafür, dass der geplante Umbau des Rathausplatzes der unterbleibt?“*.

Worin dieser vom Gemeinderat beschlossene Umbau besteht, ist dann lediglich in der Begründung schlagwortartig zu erläutern. Später wird es in der Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid dazu sicher auch noch ausführlichere Erläuterungen geben. So bleibt die Abstimmungsfrage selbst einfach und verständlich. Wenn es einen dem Sachanliegen widersprechenden Gemeinderatsbeschluss gibt, dann braucht dieser zwar nicht in der Frageformulierung für den Bürgerentscheid mit auftauchen, er ist jedoch in der Begründung des Bürgerbegehrens zu benennen. Andernfalls kann Ihnen der Vorwurf gemacht werden, Sie hätten der Bürgerschaft bei der Unterschriftensammlung eine wesentliche Information vorenthalten, was wiederum zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen kann.

Kann die Frageformulierung des Bürgerbegehrens mehrere Teilaspekte in Art *„Sind Sie für X und für Y?“* miteinander verbinden? Ja, ein solches Kumulieren verschiedener Teilforderungen ist möglich, so lange ein Zusammenhang zwischen beiden Teilforderungen besteht, es also z.B. das gleiche Projekt oder die gleiche allgemeine Problematik betrifft. Nicht in einer einzigen Fragestellung verbinden dürfen Sie allerdings Themen, die nichts miteinander zu tun haben (z.B.: *„Sind Sie für die Umbenennung der Marxstraße in Adenauerstraße und für den Bau einer öffentlichen Toilette am Marktplatz?“*). Bürgerbegehren mit einer derartigen Kopplung unverbundener Themen werden für unzulässig erklärt. In einem solchen Fall müssten Sie zwei verschiedene Bürgerbegehren für die beiden Anliegen starten, für die Unterstützer gesondert unterzeichnen müssen und über die auch zwei gesonderte Bürgerentscheide (sinnvollerweise am gleichen Abstimmungstag) stattfinden würden. Wenn Sie zwei oder mehr Anliegen verfolgen und unsicher sind, ob diese in einem ausreichend engen Zusammenhang stehen, um in einer gemeinsamen Fragestellung bei einem Bürgerbegehren zusammengefasst werden zu können, so sprechen Sie sich dazu unbedingt vor Beginn einer Unterschriftensammlung mit Ihrer Gemeindeverwaltung ab. Angesichts der großen Vielfalt denkbarer Themen und Kombinationen kann dies nur schwer in abstrakter Weise beantwortet werden. Es hängt letztlich auch von einem vorher herzustellenden Einvernehmen zwischen der Bürgerinitiative und der Gemeindeverwaltung sowie ggf. auch mit der Kommunalaufsichtsbehörde ab.

Bei komplexeren, aber inhaltlich zusammenhängenden Themen sind auch Bürgerentscheide zur Fragestellung *„Stimmen Sie folgendem Antrag zu?“* möglich, wobei dann ein Antragstext mit zahlreichen Unterpunkten folgen kann. In dieser Form legen Gemeindeverwaltungen häufig Beschlussvorlagen dem Gemeinderat zur Abstimmung vor. Was für einen Gemeinderat möglich ist, ist grundsätzlich auch bei einem Bürgerentscheid möglich. Zu empfehlen sind komplexe Antragsvorlagen für Bürgerentscheide jedoch nicht. Denn eine Gefahr muss beim Kumulieren verschiedener Teilforderungen in einer einzigen Fragestellung auf jeden Fall bedacht werden: Wenn sich bei einer Fragestellung *„Sind Sie für X und Y?“* nach der Unterschriftensammlung herausstellt, dass Y aus einem vorher nicht bedachten Grund für ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist, dann ist das gesamte Bürgerbegehren ungültig. Es ist in einem solchen Fall nicht gestattet, das Bürgerbegehren im Nachhinein wieder in zwei gesonderte Teile zu zerle-

gen und über das an sich zulässige X dann noch einen Bürgerentscheid zugelassen zu bekommen. In den Worten des Verwaltungsgerichts Stuttgart:<sup>32</sup> *„Werden mit einem Bürgerbegehren mehrere Forderungen kumulativ zur Abstimmung gestellt, ist es nicht möglich, den Antrag auf Durchführung des Bürgerentscheids nachträglich aufzuspalten.“*

Ein häufiges Problem ist es, dass die Gemeinde bei manchen Themen nicht allein oder nicht letztgültig entscheidungsbefugt ist. Beispiele dafür sind: Planfeststellungsverfahren, bei denen die Gemeinde nur angehört wird, die wirkliche Entscheidung aber durch das Regierungspräsidium getroffen wird; Änderungen oder Aufhebungen bestehender Verträge, die nur einvernehmlich mit den Vertragspartnern vorgenommen werden können; Entscheidungen von eigenständigen Vereinen im Ort, auf die die Gemeinde jedoch durch Gespräche oder Fördermittel indirekt Einfluss nehmen kann. Formulieren Sie die Fragestellung in einem solchen Fall in der Art *„Sind Sie dafür, dass das Projekt X durchgeführt/unterlassen wird?“*, dann kann Ihr Bürgerbegehren leicht als unzulässig und damit ungültig eingestuft werden, weil Bürgerentscheide keine Meinungsumfragen sind, sondern die Wirkung von Gemeinderatsbeschlüssen haben, der Gemeinderat aber zu dieser Frage gar nicht entscheidungsbefugt ist.

Sie können dieses Problem durch eine so genannte „Auffangklausel“ in der Fragestellung geschickt umgehen: *„Sind Sie dafür, dass sich die Gemeinde mit allen rechtlich zulässigen Mitteln dafür einsetzt, das Projekt X zu verhindern?“*, *„Sind Sie dafür, dass das Projekt Y nicht realisiert wird und die Gemeinde mit allen rechtlich zulässigen Mitteln auf eine Aufhebung der Projektverträge hinwirkt?“*, *„Sind Sie für eine Grundsatzentscheidung der Stadt, sich dafür einzusetzen und alles rechtlich Mögliche dafür zu tun, dass die evangelische Stadtkirche als wesentlicher Bestandteil eines Gemeindezentrums im Rahmen einer Mehrfachnutzung erhalten bleibt?“* (eine Entscheidung, für die letztlich die evangelische Kirchengemeinde zuständig ist). – Derartige Frageformulierungen sind bei Bürgerbegehren zulässig.

Bei allen Bürgerbegehren ist im Übrigen zu bedenken, ob die Fragestellung für den Bürgerentscheid so formuliert werden soll, dass diejenigen, die Ihre Zielsetzung teilen, beim Bürgerentscheid mit „Ja“ stimmen müssen, oder mit einem „Nein“. Dies ist rechtlich normiert. Sie müssen nach geltender Rechtsprechung die Frage so formulieren, dass Ihre Unterstützer beim Bürgerentscheid mit „Ja“ zu stimmen haben. Sie müssen also beim Bürgerentscheid immer eine „Ja“-Kampagne führen. Das „Nein“ ist für Ihre Abstimmungsgegner vorbehalten. Entsprechend müssen Sie die Fragestellung auf dem Unterschriftenformular formulieren. Beispiel: Der Gemeinderat hat den Abriss des Denkmals X beschlossen. Sie sind gegen diesen Abriss und wollen das Denkmal erhalten. Als Fragestellung auf dem Unterschriftenblatt können Sie nun entweder *„Sind Sie gegen den Abriss des Denkmals X?“* oder *„Sind Sie für den Erhalt des Denkmals X?“* wählen. Beides ist erlaubt, weil in beiden Fällen Ihre Anhänger dann beim Bürgerentscheid mit „Ja“ zu stimmen haben.

Sie dürfen nicht formulieren: *„Sind Sie für den Abriss des Denkmals X?“*, denn dann stünde Ihre Position für die „Nein-Alternative“, und das ist nicht zulässig. Ein solcher Fehler führt zwar nicht zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt, aber der

---

<sup>32</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 16.12.2008.

Gemeinderat wird nach Zulassung des Bürgerbegehrens gezwungen sein, die Fragestellung beim Bürgerentscheid entsprechend umzudrehen.

Beispiel: In Walldorf bildete sich 2003 eine Bürgerinitiative gegen den Neubau der heutigen Astoria-Halle. Auf dem Unterschriftenformular für das Bürgerbegehren war die Fragestellung fehlerhaft in der Form „Sind Sie für den Neubau einer Sport- und Mehrzweckhalle...?“ formuliert. Das änderte der Gemeinderat für den Bürgerentscheid dann um in: „Sind Sie gegen den Bau einer Sport- und Mehrzweckhalle...?“. Im damaligen Rechtsgutachten der Gemeinde Walldorf hieß es: „Nicht stehen lassen kann man jedoch unter Zugrundelegung der existierenden Rechtsprechung die Fragestellung. ... [Es] muss entsprechend einem Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe bei einem gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichteten Bürgerentscheid die Frage so formuliert sein, dass die Befürworter des Bürgerbegehrens mit „ja“ stimmen müssen. ... Will die Bürgerschaft in einer bestimmten Angelegenheit gegen einen Beschluss [des Gemeinderats] eine andere Entscheidung herbeiführen, so bedarf es nach der Vorstellung des Gesetzgebers [beim Bürgerentscheid] einer Mehrheit und eines bestimmten Quorums ... und bei Stimmengleichheit jedenfalls eine Ja-Stimme mehr. Deshalb muss die Frage so formuliert sein, dass derjenige der mit dem Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid sich gegen den Bau ausspricht mit „ja“ antworten kann, so dass die Frage in unserem Fall nicht positiv sondern negativ gefasst werden muss. Auf der Grundlage des Urteils des Verwaltungsgerichts Karlsruhe ist die Stadt damit nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Abstimmungsfrage umzuformulieren.“<sup>33</sup>

Manchmal kommen Gemeinden bei in dieser Weise fehlerhaft ausgerichteten Fragen jedoch ihrer Verpflichtung zur Umdrehung der Frageformulierung nicht nach und belassen die Fragestellung einfach so wie auf dem Unterschriftenformular. Das ist zwar nicht rechtskonform, wird aber im Einverständnis mit den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens trotzdem ab und zu so gehandhabt.

Wenn sichergestellt ist, dass die Fragestellung allen rechtlichen Anforderungen genügt, dann ist darüber hinaus zu bedenken, dass die Formulierung der Frage auch noch einer anderen Anforderung standhalten sollte: Sie sollte für den „Normalbürger“ verständlich und deshalb nicht zu kompliziert sein. Der „Normalbürger“ hat schließlich beim Bürgerentscheid über diese Frage abzustimmen. Ist die Frage so verschachtelt und mit unnötigen Details und Fachbegriffen überladen, dass nicht jeder sofort versteht, um was es geht, dann haben Sie ein Problem. Deshalb gilt die Grundregel: Nicht komplizierter als unbedingt notwendig!

Ein Negativbeispiel. Am 14.10.2012 fand in einer baden-württembergischen Gemeinde ein Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung statt:

*„Soll die Gemeinde zum Antrag der Fa. HeidelbergCement AG-Kalkwerk Istein vom 28.2.2012 in der Weise Stellung nehmen, dass die Aufnahme eines Vorranggebietes (Kalksteinbruch) in die Gesamtfortschreibung des Regionalplanes (Plankapitel Rohstoff-sicherung) nur unter Berücksichtigung eines üblichen Planungszeitraumes (max. 15 Jahre/max. 10 ha), einer direkt anschließenden Erweiterung des vorhandenen Steinbruchs, einer Mindestentfernung von mehr als 500 m zu den Ortsteilen und einer größtmöglichen Ressourcenschonung erfolgen soll und der Antrag der Firma Heidel-*

<sup>33</sup> Vorlage der Gemeindeverwaltung Walldorf für die Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats zum Bürgerentscheid vom 14.9.2003.

*bergCement AG-Kalkwerk Istein vom 28.2.2012 zur Aufnahme eines Vorranggebietes (Kalksteinbruch) in die Gesamtfortschreibung des Regionalplanes (Plankapitel Rohstoffsicherung) abgelehnt wird?“*

Hier wäre ganz sicher auch eine einfachere Formulierung möglich gewesen.

Abschließend einige positive Beispiele konkreter Fragestellungen, zu denen in den letzten Jahren in Baden-Württemberg Bürgerentscheide stattgefunden haben:

- *„Sind Sie gegen die Aufstellung eines Bebauungsplans für die Käppelmatten?“*
- *„Soll die Stadt Rottweil die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein privater Investor eine Hängebrücke zwischen dem Berner Feld und der historischen Kernstadt errichten kann?“*
- *„Soll der Umbau der Hirschkreuzung zur Kreisverkehrsanlage bis zur Fertigstellung der Mühlbachstraße zurückgestellt werden?“*
- *„Sind Sie dafür, dass der Gemeinderatsbeschluss vom 21.1.2016 zum Bau einer zentralen Trinkwasserenthärtungsanlage aufgehoben wird?“*
- *„Sind Sie für den Erhalt der Grundschule Schenkenzell als eigenständige Schule am Ort?“*
- *„Sind Sie dafür, dass sich die Stadt Bad Herrenalb umgehend bei der Landesregierung, den Landtagsfraktionen sowie den Landtagsabgeordneten dafür einsetzt, dass diese eine Gesetzesvorlage in den Landtag einbringen, nach der die Stadt Bad Herrenalb aus dem Landkreis Calw aus- und in den Landkreis Karlsruhe eingegliedert wird?“*
- *„Sollen die Vertreter der Stadt Rheinau in den Verbandsversammlungen der Zweckverbände Gruppenwasserversorgung Korkerwald und Hanauerland für den Bau und Betrieb einer zentralen Wasserenthärtungsanlage für die Wasserversorgung der Stadt Rheinau stimmen?“*
- *„Sind Sie dafür, dass die Doldenmatten nicht für einen Lebensmittelmarkt vorgesehen werden?“*

Wenn die genaue Frageformulierung für Ihr Bürgerbegehren festgelegt ist, dann haben Sie den mit Abstand wichtigsten Teil des Unterschriftenformulars bereits erarbeitet. Denn ausschließlich diese Frageformulierung für den späteren Bürgerentscheid noch wichtig. Alle anderen Bestandteile des Unterschriftenformulars (z.B. Begründung und Kostendeckungsvorschlag) spielen lediglich für die Zulassung des Bürgerbegehrens eine Rolle, sind aber danach für den Bürgerentscheid völlig irrelevant und haben keine weiteren Konsequenzen.

#### **4.1.3. Begründung**

An die Begründung eines Bürgerbegehrens werden nur ganz geringe Anforderungen gestellt. Trotzdem mussten in den letzten Jahren zahlreiche Bürgerbegehren wegen Mängeln in der Begründung für unzulässig erklärt werden. Das ist tragisch und liegt daran, dass viele Bürgerinitiativen der Begründung ein viel zu hohes Gewicht beimes-

sen und sich darin zu Ausführungen hinreißen lassen, die überhaupt nicht notwendig sind. In diesen für die Zulassung überflüssigen Erörterungen finden sich dann häufig unbeabsichtigte Fehler oder Fußangeln, die zur Ungültigkeit des gesamten Bürgerbegehrens führen können.

Rechtlich zwingend ist lediglich, dass das Unterschriftenformular einen kurzen Text enthält, der mit „*Begründung: ...*“ eingeleitet wird. Andernfalls ist das Bürgerbegehren bereits aus formalen Gründen unzulässig. Weiterhin ist es rechtlich notwendig, dass unter „*Begründung*“ in ganz knapper Form über die wichtigsten Tatsachen zum fraglichen Sachverhalt informiert wird. Dazu reichen ein oder zwei Sätze – unter Weglassung aller Details und Argumente – fast immer völlig aus. Zu erwähnen sind insbesondere vorausgegangene Gemeinderatsbeschlüsse, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen, sowie eventuell schon bestehende Verträge zum Sachverhalt, an die die Gemeinde gebunden ist. Weiterhin wird schließlich auch noch ein Argument erwartet, warum Sie für das Anliegen des Bürgerbegehrens sind. Dafür gibt es jedoch keinerlei inhaltliche Anforderungen, so dass hier auch eine ganz inhaltsleere Aussage (z.B. „Wir sind dagegen, weil wir es nicht für sinnvoll halten“) ausreichend ist. Das ist auch schon alles, was für die Zulassung des Bürgerbegehrens erforderlich ist. Mehr sollten Sie tatsächlich auch nicht schreiben, um sich nicht in Fußangeln zu verfangen, die dann doch wieder zur Unzulässigkeit führen.

Eine völlig ausreichende Begründung für ein Bürgerbegehren zur Fragestellung „Sind Sie gegen einen Neubau des Rathauses?“ wäre zum Beispiel:

*„Begründung: Der Gemeinderat hat am 17.2.2017 einen Neubau des Rathauses beschlossen. Wir halten einen Rathaus-Neubau nicht für notwendig und wollen, dass dazu ein Bürgerentscheid stattfindet.“*

Viele Bürgerinitiativen meinen hingegen, die Begründung müsse eine umfassende Erörterung mit präzisen Detailargumenten und Fakten sein, die für ihre Position sprechen. Das ist für eine Zulassung des Bürgerbegehrens gar nicht notwendig, und es ist sogar kontraproduktiv. In einer Begründung für ein Bürgerbegehren birgt jede Tatsachenbehauptung die Gefahr in sich, dass die Gemeindeverwaltung behaupten könnte, die Tatsachenbehauptung sei unzutreffend und deshalb das gesamte Bürgerbegehren unzulässig. Bürgerbegehren dürfen nämlich keine falschen Tatsachenbehauptungen enthalten.

Dabei kann es auch zur Infragestellung von „Tatsachen“ kommen, die Sie vorher als sicher angenommen hatten. Ein Beispiel: Eine Bürgerinitiative hatte in der Begründung ihres Bürgerbegehrens, das gegen die Bebauung eines Parks berichtet war, überflüssigerweise ausgeführt, im Park seien dadurch 74 Bäume von der Fällung bedroht. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Stadt stellte daraufhin fest, dass im Park nur 68 Bäume stünden, die anderen 6 seien botanisch gesehen keine Bäume, sondern nur „große Büsche“. Das Bürgerbegehren enthalte somit eine falsche Tatsachenbehauptung und sei insofern insgesamt unzulässig und ungültig. Fazit: Vermeiden Sie in der Begründung die Nennung konkreter Zahlen oder präziser Angaben aller Art, denn sie könnten bestritten werden und zur Ungültigkeit des gesamten Bürgerbegehrens führen.

Es wird Ihnen ggf. auch nichts nützen, im Nachhinein darauf zu bestehen, die Tatsachenbehauptung sei sehr wohl richtig. Sie könnten dann die Unzulässigkeitseinstufung Ihres Bürgerbegehrens zwar mit hohem Kostenaufwand vor Gericht anfechten, aber

bis das rechtskräftige Urteil vorliegt (in der Regel erst etwa zwei Jahre später), kann die Gemeinde schon längst „vollendete Tatsachen“ geschaffen, d.h. zum Beispiel Baumaßnahmen umgesetzt oder nicht mehr revidierbare Verträge unterzeichnet haben.

Deshalb gilt die Grundregel: Vermeiden Sie in der Bürgerbegehrens grundsätzlich jede Tatsachenbehauptung, also jede Aussage, die einem Wahrheitsbeweis zugänglich ist. Bleiben Sie mit Ihren Formulierungen in der Begründung immer im Bereich des Meinens und persönlichen Einschätzens, denn aus solchen Formulierungen können Ihnen keine Schwierigkeiten für die Zulassung Ihres Bürgerbegehrens erwachsen. Manchmal reicht es auch schon aus, in der Begründung lediglich die große Bedeutung einer Angelegenheit zu betonen („Die Umgestaltung des Rathausplatzes würde das Ortsbild erheblich verändern und hat deshalb eine hohe Bedeutung für die Bürgerschaft, weshalb darüber ein Bürgerentscheid stattfinden sollte“). Denn unterschreiben kann jeder, der einen Bürgerentscheid will, auch falls er oder sie in der Sache noch nicht festgelegt ist.

Die Begründung eines Bürgerbegehrens darf auch Wertungen enthalten, aber wir raten Ihnen: Bleiben Sie auch in der Begründung eines Bürgerbegehrens stets sachlich und vermeiden Sie jede Polemik oder Angriffe auf den Bürgermeister oder den Gemeinderat. Dies gefährdet zwar – abgesehen von extremen Fällen – in der Regel nicht die Zulässigkeit, aber es kann Ihnen enorm schaden, sowohl bereits bei der Unterschriftensammlung als auch im weiteren Verlauf des Verfahrens.

Zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führt eine Begründung dann, wenn sie *„in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist“*. Dabei *„kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt“*.<sup>34</sup>

Dem Verdikt „falsch“ können Sie verlässlich entgehen, in dem Sie alle Formen von Tatsachenbehauptungen in der Begründung vermeiden. Sie können ihm nicht dadurch entgegen, indem Sie sich darum bemühen, besonders viele Fakten und Belege zu benennen. Ganz im Gegenteil steigt dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass irgendetwas davon als „falsch“ oder „irreführend“ angegriffen werden könnte.

Dem Verdikt „unvollständig“ entgehen Sie, indem Sie die gegenwärtige Beschlusslage des Gemeinderats – ggf. auch schon bestehende vertragliche Bindungen – kurz benennen (nicht mehr, das wird im Regelfall als ausreichend angesehen, sollte aber vor Beginn der Unterschriftensammlung mit der Gemeindeverwaltung abgesprochen werden).

Das Verdikt „irreführend“ können Sie vermeiden, indem Sie strikt sachlich bleiben und sich nicht zu weitergehenden Ausführungen und Argumentationen hinreißen lassen, die für die Zulassung des Bürgerbegehrens gar nicht notwendig sind.

Einen weiteren Punkt müssen Sie noch beachten: Es dürfen keine Widersprüche zwischen der formulierten Fragestellung für den Bürgerentscheid und dem Text der Begründung des Bürgerbegehrens auftreten. Andernfalls wird Ihr Bürgerbegehren als in der Zielsetzung uneindeutig und deshalb unzulässig eingestuft. Achten Sie also darauf, dass in der Begründung nichts steht, was nicht zum Gegenstand der Fragestellung für den Bürgerentscheid gehört – und umgekehrt. Auch dieses Prinzip sollte Sie dazu anleiten, sich bei der Begründung so knapp wie nur irgendwie möglich zu fassen.

---

<sup>34</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.1990.



Fazit: Geben Sie beim Formulieren der Begründung jeden Ehrgeiz und alle Ambitionen auf, hier Ihr Anliegen so gut wie möglich begründen zu wollen. Dafür ist der Begründungsteil eines Bürgerbegehrens der falsche Ort. Betrachten Sie den Begründungstext als lediglich formale Zulässigkeitsvoraussetzung für Ihr Bürgerbegehren und vermeiden Sie darin alles, was über die minimalen Anforderungen hinausgeht.

Bedenken Sie dabei auch, dass dieser formale Begründungstext beim Bürgerentscheid nicht mit zur Abstimmung stehen wird. Abgestimmt wird ausschließlich über die von Ihnen formulierte Fragestellung. Ist Ihr Bürgerbegehren erst einmal als „zulässig“ anerkannt, wandert der formale Begründungstext faktisch sofort in den Papierkorb und hat keinerlei weitere Relevanz mehr.

Die Orte, wo Sie als Bürgerinitiative ausführlich und umfassend Ihr Anliegen begründen können und sollten, ohne um die Zulassung Ihres Bürgerbegehrens fürchten zu müssen, sind andere: bei persönlichen Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern bei der Unterschriftensammlung, ggf. auch auf einem ergänzend zur Unterschriftensammlung verbreiteten Flugblatt, das gesondert vom Unterschriftenformular des Bürgerbegehrens sein muss, auf einer Homepage, in Presseerklärungen oder auch bei einer mündlichen Anhörung im Gemeinderat, zu der die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens vor der Zulässigkeitsentscheidung eingeladen werden.

#### **4.1.4. Titel**

Manche Unterschriftenformulare enthalten ganz oben einen prägnanten Titel, der das wesentliche Anliegen des Bürgerbegehrens schlaglichtartig zusammenfasst. Das ist nicht gesetzlich vorgeschrieben und kann auch wegbleiben. Rechtlich relevant ist allein die Fragestellung des Bürgerbegehrens.

Falls Sie eine solche Überschrift zur besseren Orientierung der Bürgerinnen und Bürger vorsehen wollen, dann müssen Sie darauf achten, dass in diesem Titel nichts formuliert wird, was von der Fragestellung und der Begründung des Bürgerbegehrens abweicht. Andernfalls kann dies als Irreführung gewertet werden und in extremen Fällen auch zur Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens führen.

Empfehlung: Vermeiden Sie beim Titel reißerische Formulierung und bleiben Sie rein deskriptiv. Durch reißerische Formulierungen im Titel gewinnen Sie keine einzige Unterschrift mehr, Sie handeln sich dafür aber leicht Vorwürfe ein, die Bürgerschaft manipulieren zu wollen.

Ideal für den Titel sind Formulierungen, die einfach den Begriff „Bürgerbegehren“ mit einer kurzen Sachbezeichnung des Gegenstands des Bürgerbegehrens kombinieren, also z.B.: „Bürgerbegehren Rathaus-Neubau“, „Bürgerbegehren Kongresszentrum“, „Bürgerbegehren zur geplanten Umgestaltung der Ortsmitte“, „Bürgerbegehren für den Erhalt des Freibades“.

Mit Titeln dieser Art können Bürgerinnen und Bürger sofort ersehen, dass es sich um ein Bürgerbegehren handelt, sowie den Gegenstand des Bürgerbegehrens, ohne dass Ihnen jemand tendenziöse Formulierungen und Manipulationsabsichten unterstellen kann.

#### 4.1.5. Kostendeckungsvorschlag

In den letzten Jahren haben immer mehr Bundesländer (z.B. Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) den sog. „Kostendeckungsvorschlag“ als Zulassungsvoraussetzung für Bürgerbegehren abgeschafft, weil diese Restriktion als sinnloses bürokratisches Monstrum und im Übrigen grob unfair erkannt wurde. Baden-Württemberg gehört bis jetzt noch nicht zu diesen Bundesländern. Wer hier ein Bürgerbegehren starten möchte, muss sich deshalb nach wie vor mit einer Hürde auseinandersetzen, die als nur schwer zu meisternde bloße Schikane gelten kann.

Bei Diskussionen mit noch verbliebenen Anhängern des „Kostendeckungsvorschlags“ zeigt sich regelmäßig, dass sie gar nicht verstanden haben, worum es dabei im Kontext von Bürgerbegehren geht, weil sie es mit dem – sinnvollen und notwendigen – Kostendeckungsvorschlag zu im Gemeinderat gestellten haushaltswirksamen Anträgen verwechseln. Wird im Gemeinderat über einen Kosten verursachenden Antrag abgestimmt, dann hat es ein Teil dieser Abstimmung zu sein, wie diese Kosten zu decken sind. Das ist bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden anders: Auf dem Unterschriftenformular zum Bürgerbegehren ist zwar ein *„nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme“* (§ 21 Absatz 4 der baden-württembergischen Gemeindeordnung) mit abzudrucken, über diesen Deckungsvorschlag wird dann allerdings beim Bürgerentscheid *nicht* abgestimmt. Faktisch handelt es sich also um eine bloße Formalie, die nach der Zulassung des Bürgerbegehrens sofort in den Papierkorb wandert und niemanden mehr interessiert.

Tatsächlich ist es so, dass mir kein einziger Bürgerentscheid in Baden-Württemberg bekannt ist, bei dem sich der Gemeinderat anschließend an den Kostendeckungsvorschlag eines vorausgehenden Bürgerbegehrens gehalten hätte. Denn Kostenschätzungen und Deckungsmöglichkeiten ändern sich ständig. Es ist deshalb ganz realitätsfremd, zu meinen, durch den Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Bürgerbegehren werde den Bürgern „Selbstverantwortung“ in Bezug auf Finanzfragen übertragen. Das Gegenteil ist der Fall. Vielmehr machen Bürger hier die Erfahrung, dass an sie zunächst hohe Anforderungen gestellt werden, die sie faktisch gar nicht selbst erfüllen können – weil es nicht nur erhebliche finanzwissenschaftliche Kenntnisse erfordert, sondern auch einen tiefgehenden Einblick in den jeweiligen Haushaltsplan der Gemeinde sowie oft auch in vertraulich gehaltene Unterlagen und Daten der Gemeinde, die Bürger gar nicht kennen können. Dann aber stellt sich alles als bloße Schikane heraus, um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch Fehler beim Kostendeckungsvorschlag zu Fall bringen zu können, weil der Deckungsvorschlag völlig unverbindlich bleibt, er beim Bürgerentscheid überhaupt keine Rolle mehr spielt und schlicht ignoriert wird.

Der Kostendeckungsvorschlag beim Bürgerbegehren bildet auch keinen „Schutz vor überzogenen Forderungen“ der Bürger, wie manchmal fantasiert wird. Denn sind die durch ein Bürgerbegehren geforderten Maßnahmen finanztechnisch gar nicht durchführbar, dann ist das Bürgerbegehren ohnehin rechtswidrig und unzulässig. Dazu bedarf es keines „Kostendeckungsvorschlags“ als formaler Hürde. Zudem zeigen alle Erfahrungen, dass sich im Zeitraum vom Entwurf eines Unterschriftenblatts für ein Bür-

gerbegehren bis zum Tag des Bürgerentscheids sowohl die Höhe der geschätzten Kosten als auch die ins Spiel gebrachten Deckungsmöglichkeiten regelmäßig verändern. Das ist nichts Schlimmes, sondern eine wertvolle Frucht einer intensivierten öffentlichen Diskussion.

Eine sinnvolle Regelung zum Umgang mit Kostenfragen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden findet man z.B. in Rheinland-Pfalz, die zu übernehmen auch dem Land Baden-Württemberg dringend anzuraten wäre: In Rheinland-Pfalz muss beim Bürgerbegehren kein Kostendeckungsvorschlag erbracht werden. Jedoch ist die Gemeindeverwaltung dazu verpflichtet, sich in einer Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid – erst hier fällt ja eine Entscheidung in der Sache! – sich konkret zu den Kosten und denkbaren Deckungsmöglichkeiten zu äußern. Auch die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens haben an gleicher Stelle die Gelegenheit, sich zu den Ausführungen der Gemeindeverwaltung zu den Kostenaspekten zu äußern. Denn Kostenfragen sind wichtig und müssen vor einem Bürgerentscheid intensiv und ernsthaft diskutiert werden. Aber das Unterschriftenblatt für ein Bürgerbegehren, das schon ganz zu Beginn eines Verfahrens zu entwerfen ist und bei weitem nicht alle Stimmberechtigten erreicht, ist dafür der falsche Ort. Solche Informationen gehören stattdessen in eine amtliche Informationsbroschüre, die vor dem Bürgerentscheid an alle Haushalte verteilt wird.

Leider ist das für Baden-Württemberg derzeit noch Zukunftsmusik. Wer hier ein Bürgerbegehren plant, muss sich bis auf weiteres damit abfinden, für das Unterschriftenformular mit großer Sorgfalt etwas abzarbeiten, was eigentlich unsinnig ist. Andernfalls wird das Bürgerbegehren nach der Einreichung als „unzulässig“ kassiert werden. Aber keine Sorge: Am Ende dieses Kapitels wird eine Methode präsentiert, mit der Sie elegant und rechtssicher diese Hürde überwinden können.

Was muss der „Kostendeckungsvorschlag“ auf dem Unterschriftenblatt enthalten? Er besteht aus zwei unverzichtbaren Elementen. Erstens der Nennung einer konkreten und begründeten Zahl, welche Kosten durch die im Bürgerbegehren verlangte Maßnahme entstehen werden. Zweitens ein nach diversen gesetzlichen Bestimmungen – d.h. insbesondere haushaltsrechtlich – durchführbarer Vorschlag zur Gegenfinanzierung dieser konkreten Kosten.

Bei der Angabe der Kosten genügt eine „überschlägige Kostenschätzung“, die aber in sich schlüssig, nachvollziehbar und begründet sein muss.<sup>35</sup> Mit „Kosten“ sind dabei *nicht* die Verfahrenskosten des beantragten Bürgerentscheids gemeint (also die Kosten zur Durchführung des Bürgerentscheids), sondern ausschließlich jene Kosten, die durch die vom Bürgerbegehren geforderte Maßnahme in der Sache entstehen würden. Ihr Kostendeckungsvorschlag – und damit das gesamte Bürgerbegehren – ist ungültig, wenn Sie hier keine konkrete Zahl in Euro nennen oder wenn Sie diese Zahl bloß behaupten anstatt sie schlüssig zu begründen. Dafür müssen alle potentiell zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel genutzt werden und es müssen die jeweils aktuellsten Daten und Informationen verwendet werden. Diese „Kosten der geforderten Maß-

---

<sup>35</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 6.7.1982.

nahme“ haben nicht nur Anschaffungs- und Herstellungskosten zu enthalten, sondern auch Folgekosten wie z.B. dauerhafte regelmäßige Betriebskosten.<sup>36</sup>

Eventuelle Schadensersatzansprüche brauchen beim Kostendeckungsvorschlag allerdings nicht berücksichtigt werden. Dazu hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen ausgeführt:<sup>37</sup> „Indes können mögliche Schadensersatzansprüche nicht zum Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags führen. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO, der einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthält. Eventuelle Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit der Durchführung oder Nicht-Durchführung einer Maßnahme sind davon gerade nicht erfasst. Zum andern muss beachtet werden, dass es der Bürgerschaft nicht möglich ist, möglicherweise entstehende Schadensersatzansprüche Dritter zu prüfen und zu beurteilen, da ihnen der Zugang zu den einschlägigen Verwaltungsunterlagen fehlt. ... Es ist vielmehr der Verwaltung unbenommen, nach Zulassung eines Bürgerbegehrens in der Diskussion auf eventuelle Schadensersatzansprüche hinzuweisen, damit die Bürgerschaft im Rahmen des (anschließenden) Bürgerentscheids dies in ihre Entscheidung einfließen lassen kann.“

Es gibt drei Fallgruppen von Bürgerbegehren, bei denen auf einen Kostendeckungsvorschlag verzichtet werden kann:

- Erstens Bürgerbegehren zu beantragten Maßnahmen, die keine oder keine nennenswerten finanziellen Effekte haben und insofern keine nennenswerten Kosten verursachen<sup>38</sup> (z.B. die Änderung des Namens einer Straße).
- Zweitens Bürgerbegehren, die lediglich auf das Unterlassen einer vom Gemeinderat geplanten oder beschlossenen kostenträchtigen Maßnahme zielen (z.B. Bau einer Umgehungsstraße). Durch das Unterlassen einer solchen Maßnahme würden ja Kosten eingespart, so dass dann natürlich kein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist. Dabei darf eine Gemeindeverwaltung den mutmaßlichen Ausfall von mittelbaren positiven finanziellen Wirkungen (z.B. beim Verzicht auf eine wirtschaftsfördernde Maßnahme) nicht als zu deckende „Kosten“ für einen Kostendeckungsvorschlag einfordern, denn dies sind keine „Kosten“ im Sinne des Gesetzes.
- Drittens Bürgerbegehren, bei denen es um die Verhinderung des Verkaufs von öffentlichem Eigentum der Gemeinde geht (z.B. Grundstücke, Wohnungen, Beteiligungen an Unternehmen). In diesem Fall wird nämlich lediglich ein Sachwert gegen einen adäquaten Geldwert eingetauscht (es sei denn, die Gemeindeverwaltung könnte beweisen, dass sie bei dem Verkauf einen höheren Erlös erzielt, als es dem Markt- oder Bilanzwert entspricht). Hier treten keine „Kosten“ im Sinne eines zu erbringenden Kostendeckungsvorschlags auf. Ein Kostendeckungsvorschlag ist aber eventuell notwendig für einen bleibenden jährlichen Zuschussbedarf, der ohne einen Verkauf weiterhin bestehen bliebe.

---

<sup>36</sup> Kunze / Bronner / Katz (2017): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. Band 1, 4. Auflage (zuletzt berücksichtigt: 22. Lieferung).

<sup>37</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 20.1.2009.

<sup>38</sup> Kunze / Bronner / Katz (2017): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. Band 1, 4. Auflage (zuletzt berücksichtigt: 22. Lieferung).

Ist kein Kostendeckungsvorschlag notwendig, sollte auf dem Unterschriftenformular vermerkt werden:

**Kostendeckungsvorschlag:** *Ist hier nicht erforderlich, weil das Bürgerbegehren auf das Unterlassen einer kostenträchtigen Maßnahme zielt und es insofern Einsparungen statt Mehrkosten bewirkt.*

bzw.

**Kostendeckungsvorschlag:** *Ist hier nicht erforderlich, weil das Bürgerbegehren keine (nennenswerten) Kosten verursacht.*

Unterlassen Sie es aber es unbedingt, einen dieser beiden Sätze ohne vorherige Rücksprache mit dem Bürgermeister auf das Unterschriftenformular zu schreiben – auch wenn Sie noch so sehr davon überzeugt sind, dass Ihr Bürgerbegehren Einsparungen bewirkt oder zumindest keine nennenswerten Kosten verursacht. Die Gemeindeverwaltung mag das anders sehen als Sie und verfügt nicht selten über zusätzliche Informationen, von denen Sie bisher nichts ahnen. Entscheidend ist, dass es die Gemeindeverwaltung mit dem Bürgermeister als Verwaltungschef sein wird, die dem Gemeinderat nach Einreichung des Bürgerbegehrens eine Beschlussvorlage unterbreiten wird, das Bürgerbegehren als zulässig oder unzulässig einzustufen, weil der Kostendeckungsvorschlag einwandfrei oder unzureichend war. Sie kommen beim Kostendeckungsvorschlag also gar nicht an einer vorherigen Abstimmung mit dem Bürgermeister vorbei, bevor irgendwelche Unterschriftensammlungen beginnen. Andernfalls gehen Sie ein hohes Risiko ein, Ihr Bürgerbegehren an die Wand zu fahren – und zwar völlig unnötigerweise. Das kann gar nicht nachdrücklich genug betont werden. Es gilt erst recht für Bürgerbegehren, bei denen Sie schon selbst erkennen können, dass ein Kostendeckungsvorschlag notwendig sein wird. Sie können einen solchen rechtssicher nur in Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung entwickeln, alles andere ist illusorisch.

Ein Kostendeckungsvorschlag ist bei folgenden Fallkonstellationen zwingend notwendig:

- Das Bürgerbegehren fordert das Unterlassen einer vom Gemeinderat beschlossenen Maßnahme, die auf eine Einsparung von Kosten gerichtet ist. Wird die Maßnahme unterlassen, würden die Einspareffekte nicht eintreten. Über diese konkret in Euro zu benennende finanzielle Verschlechterung relativ zum Gemeinderatsbeschluss muss ein Kostendeckungsvorschlag unterbreitet werden.
- Es gibt Maßnahmen, die von der Gemeinde nicht einfach unterlassen werden können, weil die Gemeinde bestimmte gesetzliche vorgegebene Pflichten zu erfüllen hat. Beispiel: Ein Bürgerbegehren fordert, einen bestimmten Spielplatz zu erhalten, dessen Überbauung der Gemeinderat beschlossen hat. Es stellt sich heraus, dass in den dort geplanten Wohnungen teilweise auch Flüchtlinge untergebracht werden sollen, zu deren Aufnahme die Gemeinde im Rahmen einer bestimmten Quote gesetzlich verpflichtet ist. Würde die Bebauung des Spielplatzes unterbleiben, müssten woanders im Gemeindegebiet Wohnungen für diese Flüchtlinge errichtet werden. Beim Kostendeckungsvorschlag muss deshalb in diesem Fall ein nach geltenden Flächennutzungsplänen und Eigentumsverhältnissen möglicher Alternativstandort konkret benannt werden, die an diesem Alternativstandort entstehenden

Kosten müssen begründet geschätzt und über den Differenzbetrag eventueller Mehrkosten im Vergleich zur Spielplatzüberbauung ein Kostendeckungsvorschlag unterbreitet werden.

- Fordert das Bürgerbegehren die Umsetzung einer bislang noch nicht beschlossenen Maßnahme, die mit Kosten verbunden ist, dann ist ein Kostendeckungsvorschlag nicht nur über die dafür notwendigen Investitionen, sondern auch über Folgekosten (z.B. dauerhafte Betriebskosten) beizubringen.
- Zielt das Bürgerbegehren auf den Erhalt einer (z.B. renovierungsbedürftigen) Einrichtung, deren Schließung der Gemeinderat beschlossen hat, dann ist ggf. ein Kostendeckungsvorschlag über den notwendiger Sanierungsaufwand sowie die weiteren laufenden Betriebskosten zu unterbreiten (wobei allerdings z.B. die Kosten für den Abriss des Gebäudes oder dessen bilanzierter Restwert wieder abzuziehen sind).

Entscheidend ist, dass für den Fall der Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags nicht irgendwelche allgemeinen Überlegungen oder Behauptungen gefragt sind. Solche vermeintlichen „Kostendeckungsvorschläge“ sind ungültig und führen zur Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens. Ein gültiger Kostendeckungsvorschlag besteht immer aus zwei Teilen: Erstens einer konkreten Kostenschätzung, wie viel Euro an Mehrkosten entstehen (genaue Zahl nennen!) und einem Beleg für diese Zahl. Zweitens einem nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren und präzisierten Deckungsvorschlag für diese konkreten Mehrkosten. Für diesen zweiten Teil, also den Deckungsvorschlag im engeren Sinne, sind zum Beispiel möglich:

- konkret benannte Einsparungen und/oder Umschichtungen im Haushaltsplan der Gemeinde;
- Zurückstellung oder Verschiebung einer konkret benannten schon beschlossenen anderen Maßnahme auf zukünftige Haushaltsjahre, zugunsten der verlangten Maßnahme;
- Erhöhung der Einnahmen durch konkret benannte und realisierbare Zuschüsse öffentlich-rechtlicher Institutionen (insb. EU, Bund, Land, Landkreis);
- Verbesserung der Einnahmen durch Erhöhung von konkret benannten Steuern (z.B. des Grundsteuerhebesatzes, Gewerbesteuer), Gebühren, Abgaben, Beiträgen oder Entgelten;
- Kreditaufnahmen für Investitionen (soweit dafür noch Spielräume im Rahmen eines genehmigungsfähigen Haushalts vorhanden sind);
- Entnahme von Finanzmitteln aus der Rücklage der Gemeinde (soweit vorhanden);
- Veräußerung von konkret benanntem Eigentum der Gemeinde (z.B. Grundstücke);
- Erledigung durch – konkret benanntes – schon vorhandenes, aber noch nicht ausgelastetes Personal (sehr unwahrscheinlich);
- realisierbares bürgerschaftliches Engagement oder Spenden.

Gültig sind solche Deckungsvorschläge aber nur dann, wenn sie in konkretisierter und belegter Form vorgebracht werden und nicht als unspezifisches Wunschkonzert. Sie müssen stimmig insofern sein, als die dadurch erzielbaren Einsparungen oder Einnah-

men auch tatsächlich zur Gegenfinanzierung der entstehenden Mehrkosten ausreichend sind. Auch das ist zu belegen.

Zur „Durchführbarkeit“ des Deckungsvorschlags „nach den gesetzlichen Bestimmungen“ gehört auch, dass er mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung vereinbar sein muss, wobei jedoch ein weiter Ermessensspielraum besteht, der in diesem Fall lediglich von der Rechtsaufsichtsbehörde eingeschränkt werden kann (vgl. die Ausführungen am Ende von Kapitel 3.2.3.4).

Sie werden Sie sich nun wahrscheinlich schon lange fragen, wie in aller Welt Sie diese hohen – und zudem sinnlosen, weil nach Zulassung in den Papierkorb wandernden – Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren rechtssicher erfüllen sollen. Die Antwort ist einfach: Sie können dies nur, indem Sie bei der Formulierung des Kostendeckungsvorschlags auf dem Unterschriftenformular die Hilfe der Gemeindeverwaltung in Anspruch nehmen. Denn letztlich verfügt nur diese über alle notwendigen Informationen und gibt schließlich am Ende dem Gemeinderat auch die entscheidende Empfehlung, ob die Formulierung des Kostendeckungsvorschlags als „zulässig“ akzeptiert werden soll.

Jetzt die gute Nachricht: Die Gemeindeverwaltung ist hier Ihnen gegenüber gesetzlich zur Auskunft verpflichtet. § 21 Absatz 3 Satz 5 der baden-württembergischen Gemeindeordnung schreibt vor: „Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“. Das wird in der Begründung zu diesem vom Landtag beschlossenen Gesetz so konkretisiert:<sup>39</sup> „Gemeinden sind dazu verpflichtet, auf Wunsch den Initiatoren eines Bürgerbegehrens Auskünfte bezüglich des Kostendeckungsvorschlags in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu erteilen. Davon werden sowohl Auskünfte zur Höhe entstehender Kosten als auch zu den rechtlichen Möglichkeiten der Deckung erfasst.“

So können Sie letztlich alle Mühen, die dieses bürokratische Monstrum verursacht, auf die Gemeindeverwaltung abwälzen, vorausgesetzt Sie stellen dies geschickt an. Wie das geht, wird Ihnen in Anhang 10.2. in einem Musterschreiben an den Bürgermeister aufgezeigt. Verwenden Sie die dort enthaltenen Formulierungen. Unterlassen Sie es auf keinen Fall, vor dem Beginn einer Unterschriftensammlung in dieser Weise beim Bürgermeister anzufragen. Sogar wenn Sie glauben, Sie hätten alle notwendigen Zahlen und Informationen aus Artikeln in der Tageszeitung oder im Gemeindeblatt, so können diese Zahlen durch neueste Entwicklung zwischenzeitlich überholt oder ergänzungsbedürftig sein. Entscheidend ist immer, was der Bürgermeister als aktuellen Stand ansieht.

Ein gültiger Kostendeckungsvorschlag sieht dann zum Beispiel so aus:

**Kostendeckungsvorschlag:** *Nach Auskunft der Gemeindeverwaltung entstünden durch die Umsetzung dieser Maßnahme einmalige Mehrkosten in Höhe von 243.000 Euro. Wir schlagen vor, diese dadurch zu decken, dass die ursprünglich für dieses Jahr vorgesehene Renovierung des Rittersaals in Höhe von 183.000 Euro um ein Haushaltsjahr verschoben und die restlichen 60.000 Euro aus der Rücklage entnommen werden.*

Oder auch so:

---

<sup>39</sup> Landtagsdrucksache 15/7265 des Landtages von Baden-Württemberg, S. 36.

**Kostendeckungsvorschlag:** *Auf dem Gelände des heutigen XY-Spielplatzes sollen Wohnungen errichtet werden, die teilweise auch für die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen gedacht sind. Die Gemeinde ist zur Unterbringung der Flüchtlinge gesetzlich verpflichtet, deshalb können ggf. Mehrkosten entstehen, wenn die Wohnungen für Flüchtlinge an anderer Stelle errichtet werden müssen. Nach Auskunft der Gemeindeverwaltung ist die Höhe eventueller Mehrkosten gegenwärtig nicht bezifferbar. Deshalb kann dazu auch kein Deckungsvorschlag unterbreitet werden.*

Diese Beispiele zeigen auf, wie Sie sich der Begründungspflicht beim Kostendeckungsvorschlag elegant entledigen können: Sie müssen einfach beim Bürgermeister eine konkrete Kostenschätzung und Möglichkeiten der Deckung anfordern, diese dann – in ihrem Kerngehalt – auf dem Unterschriftenformular lediglich referieren und sich dabei auf eine „Auskunft der Gemeindeverwaltung“ berufen. Keine Gemeindeverwaltung wird dann im Nachhinein bei der Zulässigkeitsentscheidung zum Bürgerbegehren die eigenen Angaben als falsch, unbegründet oder nicht nachvollziehbar hinstellen können. Der „Beleg“ und „Nachweis“ für Ihre Angaben ist einfach, dass Ihnen das die Gemeindeverwaltung unmittelbar vor Beginn der Unterschriftensammlung schriftlich so bestätigt hat.

Auch Gemeindeverwaltungen wissen natürlich, dass die Ausführungen zum Kostendeckungsvorschlag nach der Zulassung des Bürgerbegehrens völlig irrelevant und bedeutungslos sein werden, so dass die mühsame Erarbeitung von abgesicherten Kostenschätzungen für einen unverbindlichen Deckungsvorschlag eine letztlich sinnlose Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für die Verwaltung ist. Schlaue Gemeindeverwaltungen werden Ihnen deshalb antworten, dass zwar aus diesen und jenen Gründen mit Mehrkosten zu rechnen sei, diese aber gegenwärtig noch nicht bezifferbar sind. Die fehlende Bezifferbarkeit der Kosten enthebt Sie dann auch von der Pflicht zu einem Deckungsvorschlag. Sie müssen diese Erklärung der Gemeinde dann lediglich auf dem Unterschriftenformular wiedergeben.

Sie müssen das, was die Gemeindeverwaltung auf Ihre Anfrage hin zur Kostenschätzung, zur Begründung der Kostenschätzung und zu Möglichkeiten der Deckung erklärt, nicht wortwörtlich und umfassend ins Formular aufnehmen, sondern Sie können und sollten es auf die Kernaussagen zusammenkürzen. Das müssen Sie sogar tun, falls die Gemeinde mehrere Deckungsmöglichkeiten benennt. Dann müssen Sie einen davon auswählen und konkret vorschlagen, die anderen weglassen. Denn auch Ihr Deckungsvorschlag muss eindeutig bestimmt sein und darf kein „oder“ enthalten.

Um jedes rechtliche Risiko auszuschließen, sollten Sie auf jeden Fall die endgültige Formulierung, wie sie auf das Unterschriftenformular kommt, nochmals in einer Mail dem Bürgermeister schicken und um nochmalige kurze Prüfung und Bestätigung bitten, bevor Sie mit dem Unterschriftensammeln beginnen.

Sie werden sich vielleicht fragen: Öffnet ein solches Vorgehen dem Bürgermeister bzw. der Gemeindeverwaltung nicht Tür und Tor für ein manipulatives Übertreiben und Hochrechnen behaupteter Kosten? – Natürlich ist das so. Aber es macht nichts. Nach der Zulassung Ihres Bürgerbegehrens sind diese Ausführungen ohnehin Makulatur und haben keinerlei weitere Relevanz.

Sie werden bei der Unterschriftensammlung auch bemerken: Was unter „Kostendeckungsvorschlag“ steht, wird von den Unterzeichnern kaum gelesen und noch weniger



beachtet, weil sie solchen Angaben ohnehin misstrauen. Ob Ihre Unterschriftensammlung erfolgreich sein wird oder nicht, hängt nicht davon ab, was unter „Kostendeckungsvorschlag“ steht oder ob Sie die Kostenschätzung der Gemeinde für glaubhaft halten oder nicht. Es ist dafür faktisch irrelevant. Höchst relevant ist aber die Frage, ob Ihr Bürgerbegehren als „zulässig“ eingestuft werden wird, und dazu müssen Sie so vorgehen wie beschrieben.

Das Musterschreiben in Anhang 10.2. enthält auch eine Absicherung für den Fall, dass der Bürgermeister einfach nicht antwortet oder er eine Antwort hinauszögert: Dem Bürgermeister wird eine Frist gesetzt (zwei Wochen sind angemessen), binnen derer er zu antworten hat. Andernfalls kündigen Sie an, auf das Unterschriftenformular den Vermerk zu drucken, dass der Bürgermeister trotz gesetzlicher Verpflichtung auf Auskünfte zu Kosten und Deckungsmöglichkeiten nicht binnen einer angemessenen Frist geantwortet hat und Sie deshalb davon ausgehen müssen, dass Mehrkosten entweder nicht nennenswert entstehen oder gegenwärtig nicht beziffert werden können, weshalb kein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist. Ein längeres Zuwarten kann Ihnen angesichts der nahenden Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren und der noch bevorstehenden Unterschriftensammlung nicht zugemutet werden. Verwenden Sie die in Anhang 8.3 enthaltenen Formulierungen.

Abschließendes Fazit: Die Frage, ob ein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist, kann ein Experte mit einiger Sicherheit aus den Umständen erschließen (aber auch nicht völlig rechtssicher, weil nur die Gemeindeverwaltung über alle dafür notwendigen Informationen verfügt). Wenn jedoch feststeht, dass ein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist, dann wird Ihnen auch kein Experte eine inhaltliche Ausarbeitung liefern können, die rechtssicher ist. Schlagen Sie sich eine solche Vorstellung aus dem Kopf. Insofern ist es sinnlos, dafür z.B. einen Anwalt beauftragen zu wollen. Der umfassendste und gründlichste Kostendeckungsvorschlag, der in den letzten Jahren bei einem Bürgerbegehren in Baden-Württemberg eingereicht wurde (Anfang 2017 in Asperg), wurde als mangelhaft eingestuft und führte zur Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens. Obwohl oder gerade weil er von einem Anwalt erstellt wurde.

Es führt nichts an der Einsicht vorbei, dass ein rechtssicherer Kostendeckungsvorschlag nur durch die Gemeindeverwaltung selbst erstellt werden kann. – Weil nur sie über alle dafür notwendigen Informationen verfügt und letztlich auch sie hier die Entscheidung trifft, ob etwas als notwendig, plausibel und zulässig erachtet wird. Es läuft also darauf hinaus, dass Sie etwas auf dem Unterschriftenformular abzdrukken haben, was die Gemeindeverwaltung für Sie formuliert oder wozu sie zumindest ihr Einverständnis gegeben hat. Egal wie plausibel oder unplausibel Ihnen dies persönlich erscheinen mag. Dabei sind häufig auch die Gemeindeverwaltungen überfordert, was hier im Kontext eines Bürgerbegehrens eigentlich erwartet wird, zumal sich in diesem frühen Stadium sehr oft noch gar keine fundierte Kostenprognose abgeben lässt. Um sich Verwaltungsarbeit zu sparen, begnügen sich dann viele Gemeindeverwaltungen lediglich mit von ihnen selbst formulierten allgemeinen Ausführungen oder der Erklärung eines formalen Verzichts auf einen Kostendeckungsvorschlag, im Wissen darum, dass es lediglich um die Erfüllung einer bloßen Formalie geht und nach der Zulassung des Bürgerbegehrens der hochheilige Kostendeckungsvorschlag dann ohnehin in den Papierkorb wandert. Das zeigt nochmals die ganze Absurdität dieser realitätsfremden rechtlichen Regelung.

#### 4.1.6. Vertrauenspersonen und deren Legitimation

Nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung sind maximal drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift zu benennen. Nur eine Vertrauensperson vorzusehen ist nicht sinnvoll. Denn dann könnte im Verhinderungs-, Krankheits- oder Abwesenheitsfall niemand rechtlich verbindlich für das Bürgerbegehren sprechen. Deshalb sollten entweder zwei oder drei Vertrauenspersonen auf dem Unterschriftenformular benannt werden.

Die Vertrauenspersonen haben nach § 21 Absatz 3 der baden-württembergischen Gemeindeordnung eine uneingeschränkte Vertretungsvollmacht für alle Unterzeichner des Bürgerbegehrens. Sie werden vor der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Gemeinderat angehört. Jede Vertrauensperson ist berechtigt, für sich allein verbindliche Erklärungen zum Bürgerbegehren abzugeben oder entgegenzunehmen. Im Fall von mehreren Vertrauenspersonen brauchen also nicht alle Vertrauenspersonen eine für das Bürgerbegehren abgegebene Erklärung unterzeichnen, eine Vertrauensperson genügt. Wie sich die Vertrauenspersonen untereinander abstimmen, regelt das Gesetz nicht.

Vertrauenspersonen können während einer laufenden Unterschriftensammlung oder gar nach Einreichung des Bürgerbegehrens nicht mehr ausgewechselt werden, weil sie ausschließlich durch diejenigen Personen, die das Bürgerbegehren unterzeichnet haben, in ihrer Gesamtheit legitimiert sind. Es muss also noch vor Beginn der Unterschriftensammlung wohl überlegt und abschließend festgesetzt werden, wer die Vertrauenspersonen sein sollen.

Wie die Vertrauenspersonen bestimmt werden, ist gesetzlich nicht geregelt. Handelt es sich um eine neue Bürgerinitiative zum Sachthema, die sich spontan gebildet hat, werden die anfangs meist nur wenigen Aktiven auf einem ihrer Treffen die Vertrauenspersonen zusammen mit dem sonstigen Inhalt des Unterschriftenformulars festlegen. Irgendwelche formalen Wahlverfahren sind dazu nicht notwendig. Geht das Bürgerbegehren auf ein sich bildendes Bündnis mehrerer schon bestehender Organisationen zurück, werden sich die Organisationsvertreter untereinander zu einigen haben, wer als Vertrauenspersonen fungieren soll. Geht das Bürgerbegehren auf die Initiative nur einer einzigen Organisation zurück, so ist es in aller Regel zu empfehlen, auch andere Bündnispartner zu gewinnen und mit in den Kreis der Vertrauenspersonen zu integrieren. Denn alle Erfahrung zeigt: Vor allem in größeren Städten ist ein Bürgerentscheid eine derartige Kraftanstrengung, dass Bündnisse zum Erfolg unerlässlich sind. Diese funktionieren meist nur dann gut, wenn nicht eine einzige Organisation alles zu dominieren versucht, sondern sich auch andere wichtige Bündnispartner im Kreis der Vertrauenspersonen repräsentiert sehen.

Als Vertrauenspersonen dürfen nur Einzelpersonen („natürliche Personen“) benannt werden, also z.B. keine Organisationen, Vereine oder Fraktionen. Wenn auf dem Unterschriftenblatt steht „Verantwortlich: Bürgerinitiative X / Partei Y / Fraktion Z“ o.ä., dann ist das Bürgerbegehren ungültig. Denn *„eine Bürgerinitiative ist unabhängig von ihrer Organisationsform nicht berechtigt, kollektiv ein Bürgerbegehren zu beantragen“*.<sup>40</sup> Auch nach Einreichung des Bürgerbegehrens stehen einer Bürgerinitiative

<sup>40</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 12.11.1979.

„mangels Beteiligtenfähigkeit“ – nur natürliche Personen können ein Bürgerbegehren unterzeichnen – „keine eigenen Rechte zu“.<sup>41</sup>

Gemeinderäte sollten nicht als Vertrauenspersonen benannt werden. Zwar sind in einem solchen Fall diese Gemeinderäte bei der Abstimmung im Gemeinderat über die Zulässigkeit oder Übernahme des Bürgerbegehrens nicht automatisch befangen (was gelegentlich behauptet wird).<sup>42</sup> Sie dürfen also bei der Zulässigkeitsentscheidung mitwirken und mitstimmen (wobei es auf jede Stimme ankommen kann!). Dennoch ist es unklug, Gemeinderäte als Vertrauenspersonen einzusetzen. Es entsteht sonst leicht der Eindruck, eine Minderheit im Gemeinderat wolle nun ihr Anliegen durch die Instrumentalisierung eines Bürgerbegehrens weiter befeuern. Beim Bürgerbegehren sollten „normale Bürger“ dem Gemeinderat gegenüber treten. Kein Problem stellt es hingegen dar, wenn sich Gemeinderäte mit in die Unterschriftslisten eintragen.

Auf jeden Fall sollten sich die Vertrauenspersonen auch selbst in die Unterschriftslisten mit eintragen. Das kann dann wichtig werden, wenn gegen die Nicht-Zulassung eines Bürgerbegehrens Widerspruch bei der Kommunalaufsichtsbehörde eingelegt oder gar der Rechtsweg vor dem Verwaltungsgericht beschritten werden muss. Widerspruchsklageberechtigt ist nämlich nur, wer sich gültig in die Unterschriftslisten eingetragen hat. Die Vertrauenspersonen sind also nicht automatisch in ihrer Eigenschaft als Vertrauenspersonen widerspruchs- und klageberechtigt.<sup>43</sup> Daraus folgt auch, dass die Vertrauenspersonen stimmberechtigte Bürger der Gemeinde sein sollten, weil sich nur solche gültig in die Unterschriftslisten eintragen können.

Seit dem 1.12.2015 billigt die baden-württembergische Gemeindeordnung den Vertrauenspersonen eine uneingeschränkte Vertretungsvollmacht für alle Unterzeichner des Bürgerbegehrens zu. Dennoch wird zuweilen noch angezweifelt, ob die Vertretungsvollmacht auch so weit geht, das Bürgerbegehren – z.B. nach einem Kompromiss mit dem Gemeinderat – wieder zurück zu ziehen oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten nachträgliche Änderungen oder Ergänzungen vorzunehmen, um heilbare Mängel zu beseitigen, die die Zulassung des Bürgerbegehrens behindern (wobei Gegenstand und Zielrichtung eines Bürgerbegehrens im Nachhinein auf keinen Fall verändert werden können). Deshalb ist unbedingt zu empfehlen, auf dem Unterschriftenformular auch noch folgenden Satz aufzunehmen: *„Die Unterzeichnenden berechtigen die Vertrauenspersonen, den Antrag im Fall eines Kompromisses zurückzunehmen oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten abzuändern, soweit dies für die Zulässigkeit erforderlich ist.“* Ist ein solcher Passus auf dem Formular mit enthalten, dann sind die entsprechenden Rechte unumstritten. Clara Volkert bilanziert dazu in ihrer einschlägigen Dissertation:<sup>44</sup> *„Deswegen kann die Initiative auch nach Erreichen des Unterschriftenquorums noch die Vorlage zurückziehen. Es muss ihr dafür nur auf den Unterschriftenlisten die entsprechende Legitimation verliehen werden.“*

---

<sup>41</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 31.3.2010.

<sup>42</sup> Ade, Klaus / Pautsch, Arne (2016): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. § 21, S. 6.

<sup>43</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.2009.

<sup>44</sup> Volkert, Clara (2016): Plebiszite über Bauleitpläne. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1311. Duncker & Humblot, Berlin, S. 90.

Auch wenn Sie sich zu Beginn des Bürgerbegehrens noch gar nicht vorstellen können, worin ein tragfähiger Kompromiss bestehen könnte, unter welchen Umständen eine Rücknahme des Antrags sinnvoll sein könnte oder welche die Zulässigkeit behindernden Mängel auftreten könnten: Nehmen Sie den Passus unbedingt im Unterschriftenformular mit auf. Sie verlieren dadurch nichts, aber er kann sich im weiteren Verlauf des Verfahrens noch als wichtig und wertvoll erweisen.

#### 4.1.7. Unterschriftenfeld

Sinnvollerweise ist unmittelbar über der Tabelle, in die sich die Unterzeichner mit allen notwendigen Angaben eintragen können, ein Hinweis vorzusehen, wer überhaupt gültige Unterschriften leisten kann. Andernfalls gibt es dazu ständige Rückfragen und Verunsicherungen. Unterschriftsberechtigt sind alle Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde mit Kommunalwahlrecht (Wahlrecht bei Bürgermeister- und Gemeinderatswahlen). Weil aber viele auch nicht wissen, was die Voraussetzungen dafür sind, um kommunalwahlberechtigt zu sein, empfiehlt sich folgender Vermerk auf dem Unterschriftenformular:

*„Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in [Name der Gemeinde] ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen.“*

Streng genommen kommen als weitere Voraussetzungen noch hinzu: Die Person muss seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen und sie darf nicht aufgrund schwerer Verbrechen durch Richterspruch das Wahlrecht verloren haben, ebenso wenig einen ständigen Betreuer aufgrund dauerhafter Unzurechnungsfähigkeit haben. Das betrifft allerdings nur so wenige Personen, dass es zu weit führen würde, dies auch noch als Hinweise in das Unterschriftenformular mit aufzunehmen.

Es ist unproblematisch und schadet nicht, wenn sich auch nicht unterschriftsberechtigte Personen in die Unterschriftenlisten mit eintragen. Ihre Unterschriften werden dann lediglich von der Gemeindeverwaltung bei der Zählung gültiger Unterschriften nicht mit angerechnet. In Kapitel 5.1. finden sich Empfehlungen, wie mit unterschriftswilligen, aber nicht unterschriftsberechtigten Personen verfahren werden kann.

Die Tabelle zum Eintragen enthält dann für jeden Unterzeichner folgende gesonderte Felder, die vollständig auszufüllen sind: Nachname, Vorname, Straße mit Hausnummer, Ort, Geburtsdatum, Datum der Unterschrift, Unterschrift.

Dabei ist nur das Geburtsdatum eine freiwillige Angabe, die zu erfassen allerdings unbedingt zu empfehlen ist. Denn die Gemeinde wird bei jedem einzelnen Unterzeichner anhand des Einwohnermelderegisters die Stimmberechtigung prüfen. Voraussetzung dafür ist, dass bei jedem Eintrag eindeutig ist, wer unterzeichnet hat. Andernfalls ist die Unterschrift ungültig und kann nicht gewertet werden. Sind Nachname, Vorname oder Straße mit Hausnummer teilweise unleserlich oder unvollständig (Sie werden staunen, wie oft das der Fall ist!), können leicht Uneindeutigkeiten entstehen, welche Person unterzeichnet hat. Anhand des Geburtsdatums (das nur sehr wenige andere Personen teilen und im Einwohnermelderegister erfasst ist) kann die Gemeindeverwal-

tung bei solchen Problemen so gut wie immer sicher identifizieren, wer unterschrieben hat und damit die Eintragung als gültig retten.

Fehlt hingegen bei einem Eintrag die Unterschrift, ist die Eintragung immer ungültig. Auch das Datum der Unterschrift ist für die Gültigkeit im Regelfall notwendig. Denn es muss überprüft werden, ob die Person am Tag der Unterschriftsleistung wahlberechtigt war (hier kommt es durch Zu- und Wegzüge, Todesfälle, Erreichen der Volljährigkeit etc. zu ständigen Veränderungen im Wählerverzeichnis) und ob die Unterschrift innerhalb der zulässigen Eintragungszeit geleistet wurde. Fehlt das Unterzeichnungsdatum, so ist eine eindeutige Entscheidung oft nicht zu treffen und die Unterschriften sind damit ungültig.

Im Feld „Ort“ ist es empfehlenswert, den Namen der Gemeinde von vornherein einzudrucken. Denn die Unterschriften von Personen aus anderen Gemeinden sind ohnehin ungültig. So können Sie von vornherein steuern, dass sich keine Personen aus anderen Gemeinden eintragen.

Die laufende Nummer ganz links in der Tabelle ist hilfreich für die Gemeindeverwaltung bei der Unterschriftenprüfung, weil so durch Markierung der Nummern leicht vermerkt werden kann, welche Eintragungen als gültig anerkannt werden konnten. Am rechten Rand des Blattes, neben dem Unterschriftsformular, sollte noch etwas Platz gelassen werden, damit die Gemeindeverwaltung hier Gründe vermerken kann, warum eine Unterschrift nicht als gültig anerkannt werden konnte. Es ist nicht sinnvoll, dafür in der Tabelle eine eigene Spalte „Für Prüfzwecke“ vorzusehen, weil dies regelmäßig zu Verwirrung und Unsicherheit in der Bevölkerung führt, ob bzw. was hier einzutragen sei. Der Gemeindeverwaltung reicht es aus, wenn rechts neben der Tabelle noch etwas Platz für Prüfvermerke ist.

Alle Eintragungen in die Unterschriftenlisten sind aus datenschutzrechtlichen Gründen strikt vertraulich zu behandeln und dürfen nur für den Zweck des Bürgerbegehrens genutzt werden. Dennoch ist es bei einer Unterschriftenliste natürlich unvermeidlich, dass Personen, die sich neu eintragen, ersehen können, wer sich auf dem gleichen Blatt bereits vor ihnen eingetragen kann. Weil dies offensichtlich ist, bedarf es dazu keines besonderen datenschutzrechtlichen Hinweises. Entsprechende zusätzliche Vermerke auf dem Unterschriftenblatt, wie sie manchmal vorgenommen werden, sind entbehrlich und führen oft nur zu Verwirrung, was damit gemeint sei.

#### **4.1.8. Sammelstelle, Ansprechpartner, Unterstützer**

Unter dem Unterschriftenfeld sollte angegeben werden, wo und bis wann ausgefüllte Unterschriftsformulare zurückzugeben sind. Das ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber äußerst sinnvoll bis notwendig. Sie brauchen eine zentrale Sammelstelle, bei der alle ausgefüllten Unterschriftsformulare wieder zusammen kommen, und diese muss allen Unterzeichnern bekannt sein. Sonst entsteht leicht heilloses Chaos, wo Unterschriftsformulare abzugeben sind, oder sie gehen erst viel zu spät – nachdem die Einreichungsfrist schon abgelaufen ist – bei Ihnen ein. Außerdem können Sie nur durch eine zügige zentrale Zusammenführung aller vorhandenen Unterschriftsformulare einen verlässlichen Überblick zur aktuell schon vorhandenen Unterschriftenzahl gewinnen.

Die hier zur Rückgabe von Unterschriftenblättern genannte Stelle sollte mit vollständiger Postanschrift (inkl. Postleitzahl) angegeben werden, weil viele Rücksender den Weg des Postversands wählen werden. Nicht alle bringen die Bögen persönlich vorbei. Auch eine Telefonnummer sollte hier nicht fehlen, um Rückfragen zu ermöglichen. Hilfreich ist an dieser Stelle auch die Angabe einer Homepage-Adresse, wo ausführlichere Hintergrundinformationen abgerufen werden können.

Auf keinen Fall sollten Sie an dieser Stelle eine Fax-Nummer angeben. Denn lediglich gefaxte Unterschriftenlisten sind ungültig und dürfen von der Gemeindeverwaltung nicht anerkannt werden. Sie brauchen in allen Fällen die Unterschriften im Original. Deshalb ist auch die Angabe einer E-Mail-Adresse an dieser Stelle ein zweischneidiges Schwert: Einerseits erleichtert eine bekannte E-Mail-Adresse die Kommunikation natürlich enorm und ist unter diesem Gesichtspunkt zu empfehlen. Andererseits kann es so dazu kommen, dass Ihnen Personen gescannte Unterschriftenlisten in Mails als Dateien schicken. Wenn Sie in einem solchen Fall nicht sofort reagieren und antworten, dass Sie zwingend das Original benötigen, kann es sein, dass das Originalblatt schon weggeworfen wurde und somit alle darauf befindlichen Unterschriften verloren sind bzw. neu gesammelt werden müssten.

Ganz unten auf dem Unterschriftenformular ist ggf. auch ein geeigneter Platz, um zur bloßen Information der Bürger auch aufzuführen, welche Vereine, Parteien und andere Organisationen dieses Bürgerbegehren unterstützen. Dies ist weder rechtlich notwendig noch ein nennenswerter Faktor für den Erfolg einer Unterschriftensammlung. Ist der Unterstützerkreis „politisch einseitig“ zusammengesetzt, ist dies für den Sammelerfolg sogar eher hinderlich. Falls unterstützende Organisationen genannt werden sollen, so ist zu empfehlen, dies durch „*Folgende Organisationen unterstützen dieses Bürgerbegehren: ...*“ einzuleiten.

Manche Bürgerinitiativen versehen ihr Unterschriftenformular auch noch mit einem selbst konstruierten Logo als Blickfang, das üblicherweise links oben oder rechts oben auf dem Unterschriftenblatt angebracht wird. Notwendig ist dies selbstverständlich nicht. Viel wichtiger ist es, große Sorgfalt darauf zu verwenden, dass keine Formulierung auf dem Unterschriftenblatt zur rechtlichen Unzulässigkeit führen kann, sowie alle Kraft in die Unterschriftensammlung selbst zu investieren.

#### **4.1.9. Abschließende Bemerkungen zum Unterschriftenformular**

Den Einbau weiterer Elemente, die vorausgehend nicht diskutiert wurden, sollten sie auf dem Unterschriftenblatt unterlassen. Sie nützen Ihnen nichts und können Ihnen nur schaden. Weil die Unterzeichner das Bürgerbegehren in einer Zeile relativ viele Informationen einzutragen haben, hat es sich als vorteilhaft erwiesen, das Formular im Querformat zu gestalten, so wie dies im Anhang (Kapitel 10.5) bei den zwei Musterformularen dargestellt ist.

Theoretisch wäre es möglich, bestimmte Teile des Bürgerbegehrens (z.B. Begründung und Kostendeckungsvorschlag) auf der Rückseite des Blattes unterzubringen, wenn auf der Frontseite mit der Eintragungsmöglichkeit explizit auch auf die Rückseite verwiesen wird. Dies ist aber nicht zu empfehlen. Falls Unterstützer zur eigenständigen weiteren Unterschriftensammlung die Formulare selbst ausdrucken oder weiterkopieren und

dabei die Rückseite unbedruckt bleibt, sind die so gesammelten Unterschriften ungültig. Die Erfahrung zeigt: Wenn Sie sich auf das rechtlich Geforderte beschränken und nicht darüber hinausgehen (was dringend anzuraten ist), dann haben Sie kein Problem damit, alles auf einer Seite unterzubringen.

Zur sicheren Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt es, wenn die Unterschriftenliste nicht auf dem gleichen Blatt wie der vollständige Wortlaut des Bürgerbegehrens untergebracht ist. Auch eine Verbindung gesonderter Unterschriftenlisten mit dem Text des Bürgerbegehrens durch Heftklammern ist unzulässig.

Auf der Rückseite des Formularblatts sollten Sie auch keine weiterführenden Informationen platzieren, sondern die Rückseite am besten einfach leer lassen. Es kann Ihnen sonst passieren, dass bei der Zulässigkeitsprüfung Texte der Rückseite als Teil des Bürgerbegehrens gewertet werden und so die Zulässigkeit völlig unnötigerweise an angreifbaren Formulierungen auf der Rückseite scheitert. Falls Sie ergänzend zur Unterschriftensammlung ein zusätzliches Infoblatt mit weiterführenden Informationen für sinnvoll halten, so können Sie ein solches ohne irgendwelche Einschränkungen gerne erstellen und verbreiten, jedoch darf auf dem Unterschriftenformular des Bürgerbegehrens auf keinen Fall auf dieses Infoblatt verwiesen werden. Sie können sich andernfalls erhebliche Probleme bei der Zulässigkeitsentscheidung zum Bürgerbegehren einhandeln.

Bedenken Sie auch: Während der Unterschriftensammlung kann das Unterschriftenformular nicht mehr geändert werden, denn alle Unterzeichner müssen exakt das Gleiche unterschreiben. Stellen Sie erst während der Unterschriftensammlung fest, dass das Formular ein voraussichtliches unzulässiges Element enthält, müssen Sie nochmals ganz von vorne mit der Unterschriftensammlung und einem geänderten Formular beginnen. Deshalb sollte nicht mit einer Unterschriftensammlung begonnen werden, solange der Entwurf nicht gründlich geprüft ist. Vergleichen Sie Ihren Entwurf mit unseren Musterformularen im Anhang (Kapitel 10.5), berücksichtigen Sie alle in diesem Handbuch enthaltenen Hinweise, stimmen Sie dann Ihren Entwurf innerhalb Ihrer Bürgerinitiative und anschließend mit der Gemeindeverwaltung ab. Gerne können Sie sich zur Prüfung des Formulars auch an die Landesgeschäftsstelle von Mehr Demokratie e.V. in Stuttgart oder in Ihrem jeweiligen Bundesland wenden.

## **4.2. Innere Organisation der Bürgerinitiative, Gewinnung von Bündnispartnern**

Die ein Bürgerbegehren tragenden Bürgerinitiativen sind sehr unterschiedlich strukturiert. Dies hängt insbesondere von der Einwohnerzahl der Gemeinde ab, sowie vom Sachverhalt, ob sich die Initiative erst kürzlich spontan gebildet hat oder ob sie auf bereits seit längerer Zeit existierenden Organisationen aufbaut.

Dennoch gibt es fast immer eine Gemeinsamkeit: Die Idee eines Bürgerbegehrens hat zunächst eine Einzelperson oder ein nur sehr kleiner Initiatorenkreis. Meist besteht von Beginn an nicht unerheblicher Zeitdruck, weil ein unerwünschter Gemeinderatsbeschluss bereits gefasst oder bald zu erwarten ist. In rascher Folge müssen wichtige Entscheidungen getroffen werden: Was genau wollen wir erreichen? Wie soll der Name

der Bürgerinitiative lauten? Soll ein Bürgerbegehren eingeleitet werden? Was soll auf dem Unterschriftenformular stehen? Wann ist der Start der Unterschriftensammlung?

Zu allererst sind unkomplizierte und effektive innere Entscheidungsstrukturen zu entwickeln, die schnelles Handeln und Reagieren ermöglichen. Denn dies wird im weiteren Verfahrensverlauf immer wieder notwendig sein. Oft muss binnen weniger Stunden auf eine neue Lage reagiert werden, so dass keine langen Abstimmungsprozesse möglich sind.

Den ersten Fehler begehen Sie, wenn Sie versuchen sollten, hierzu formale Strukturen zu etablieren (Vereinsgründung, Satzung und Geschäftsordnung, Grundsatzpapiere usw.), denn all dies brauchen Sie für ein Bürgerbegehren nicht. Es lädt zur Selbstbeschäftigung ein, statt rasch die wesentlichen Entscheidungen treffen zu können. Ihre Bürgerinitiative braucht nicht rechtsfähig zu sein, kann aber ggf. natürlich eng mit bereits bestehenden rechtsfähigen Organisationen zusammenarbeiten.

Bei einem ersten Gründungstreffen der Bürgerinitiative sollte ein kleiner Koordinationskreis eingesetzt und ein regelmäßiger Turnus der Treffen (z.B. wöchentlich oder zweiwöchentlich) für alle Aktiven der Bürgerinitiative bestimmt werden. Weiterhin sollten verschiedene kleinere Arbeitsgruppen etabliert werden, die zwischen den Treffen aller Aktiven spezielle Aufgaben bearbeiten (z.B. Entwurf des Unterschriftenformulars; Planung, Koordination und Durchführung der Unterschriftensammlung; Erstellung eines Flyers; Einrichtung und Pflege einer Homepage; Organisation von Infoständen; Plakatentwürfe und Plakatierung etc.).

Diskutieren Sie nicht alle Fragen in „großer Runde“. Bürgerinitiativen blockieren sich selbst, wenn in einer größeren Personengruppe z.B. ausführlich über den genauen Text eines Flugblatts zu debattieren begonnen wird und jeder eine andere Formulierungs-idee hat. In „großer Runde“ sollten Sie lediglich wesentliche Grundsatzentscheidungen diskutieren und treffen, und zwar möglichst konsensorientiert und nicht mit knappen Mehrheiten. Für speziellere Fragen sollten die kleineren Arbeitsgruppen zuständig sein. Zwischen den Sitzungen der „Großen Runde“ sollte der kleine Koordinationskreis (der aus nicht mehr als 3 bis 5 Personen bestehen sollte) volle Handlungsfreiheit besitzen, so lange keine besonders bedeutsamen weichenstellenden Grundsatzentscheidungen berührt sind.

Die sich entwickelnde Struktur ist in kleineren Gemeinden natürlich weniger komplex als in Großstädten. In einer kleinen Gemeinde reichen oft nur wenige Aktive bereits für ein erfolgreiches Bürgerbegehren aus. In einer Großstadt hingegen wird es für den Erfolg unumgänglich sein, größere Netzwerke und Bündnisstrukturen zu entwickeln – wobei auch in Großstädten die Kerngruppe der Aktiven oft nicht wesentlich über ein Dutzend Personen hinausgeht.

In der ersten Phase der Vorbereitung auf ein Bürgerbegehren wird es zunächst einmal darum gehen, eine tragfähige personelle Basis für die weiteren Aktivitäten zu gewinnen. Das bedeutet *quantitativ* eine Gewinnung von weiteren Personen für den Aktivenkreis, es bedeutet aber auch – und noch wichtiger – *qualitativ* eine Gewinnung von Personen, die über spezifische Fähigkeiten verfügen, die für ein Bürgerbegehren benötigt werden. Es handelt sich in der Regel um vier Fähigkeiten, die nur sehr selten in einer einzigen Person zusammenkommen: Im Idealfall wird erstens eine Person benötigt, die sehr gut im Ort vernetzt ist und Kontakte zu zahlreichen Vereinen und ande-



ren denkbaren Multiplikatoren hat (das trifft z.B. oft auf Vereinsvorsitzende oder Kommunalpolitiker zu); zweitens ein Wissender mit fundierten Kenntnissen im Kommunalverwaltungsrecht und den im Gemeinderat behandelten Fragen (das trifft z.B. auf Alt-Bürgermeister, Gemeinderäte oder Sympathisanten in der Gemeindeverwaltung zu); drittens ein kreativer Querdenker, der originelle Aktionsformen (z.B. an Ständen, zum Informationsmaterial etc.) entwickeln kann; sowie viertens ein guter Organisator, der alles professionell koordiniert.

Auf jeden Fall ist es von Vorteil, wenn im sich bildenden Aktivenkreis auch ein Gemeinderat mit dabei ist oder dafür gewonnen werden kann. Denn Gemeinderäte verfügen über Hintergrundinformationen, die für ein Bürgerbegehren oft entscheidend sind.

In dieser frühen Phase sind auch drei nach Außen gerichtete Funktionen arbeitsteilig zu besetzen: (a) zwei bis drei Vertrauenspersonen, die das Bürgerbegehren rechtlich gegenüber der Gemeindeverwaltung vertreten, (b) ein Pressesprecher, der die Medien mit regelmäßigen Informationen versorgt und für sie die wesentliche Kontaktperson darstellt, (c) eine Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger für Rückfragen sowie als zentrale Abgabestelle für unterzeichnete Unterschriftenformulare. Diese Anlaufstelle kann ggf. auch ein regelmäßig besetztes Büro einer schon existierenden Organisation sein, die das Bürgerbegehren unterstützt, oder auch eine gut erreichbare Einzelperson. Für bestimmte Aktivitäten (Besprechungen in kleiner oder großer Runde, Plakate kleben etc.) werden auch geeignete Räumlichkeiten benötigt. Die Funktionen (a), (b) und (c) können ggf. auch von den gleichen Personen übernommen werden, jedoch ist auch eine arbeitsteilige Trennung dieser Funktionen möglich.

Über den kleinen Koordinationskreis und den größeren Aktivenkreis hinausgehend ist auch noch ein weiterer Kreis an Sympathisanten, Multiplikatoren, Unterstützern und Bündnispartnern wünschenswert. Zu denken ist hier insbesondere an in der Gemeinde schon existierende soziale Netzwerke, Gruppen, Vereine und Organisationen. Auch an örtliche Gliederungen von überregionalen Organisationen sowie an gut frequentierte Geschäfte des Einzelhandels im Ort kann dabei gedacht werden. Durch Auslage von Unterschriftsbögen, Empfehlungen an Mitglieder oder Kunden, das Bürgerbegehren zu unterstützen, oder auch gemeinsame Veranstaltungen können solche Unterstützer als Bündnispartner eine wichtige Rolle für ein Bürgerbegehren spielen. Kontakte zu solchen möglichen Multiplikatoren sollten frühzeitig gesucht werden.

In vielen Bürgerinitiativen wird kontrovers diskutiert, ob auch die örtlichen Gliederungen von politischen Parteien als Unterstützer gewonnen und in die Entscheidungsprozesse der Bürgerinitiative mit integriert werden sollen. Manche Bürgerbegehren werden sogar von kommunalen Vertretern politischer Parteien initiiert. Für eine Einbeziehung politischer Parteien oder Wählervereinigungen spricht deren oft hohe Mobilisierungsfähigkeit und Erfahrung in der Kommunalpolitik. Kritisch zu sehen sind zuweilen Vereinnahmungsversuche von Parteien gegenüber Bürgerinitiativen, denen vorgebeugt werden sollte. Parteipolitische Neutralität, die bei einem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid vorteilhaft ist, erfordert jedoch nicht den Verzicht auf eine Zusammenarbeit mit Parteien oder gar den Ausschluss von Mitgliedern oder Vertretern von Parteien aus verantwortlichen Positionen der Bürgerinitiative. Das wäre kontraproduktiv und nicht sinnvoll. Es erfordert lediglich, dass sich eine Bürgerinitiative insgesamt nicht parteipolitisch einseitig positioniert und für verschiedene parteipolitische Rich-

tungen offen ist. Nach außen hin sollte eine Initiative keine parteipolitische Farbe haben, sonst wird sie nicht mehr als „Bürgerinitiative“ wahrgenommen, sondern als „Parteiinitiative“. Das kann die Konsequenz haben, dass Anhänger anderer Parteien nicht mehr für das Bürgerbegehren unterschreiben und dadurch viel Potential verloren geht.

Auch über die Aufteilung der beim Bürgerbegehren entstehenden Kosten sollte gesprochen werden. Oft können schon bestehende Organisationen, die das Bürgerbegehren unterstützen, Teile davon über ihren Haushalt abrechnen, z.B. die Kopierkosten für Unterschriftenformulare. Ein Bürgerbegehren kostet nicht viel, wenn es sich materiell auf das absolut Notwendige beschränkt und ansonsten auf das hohe persönliche Engagement der Beteiligten setzt. Es kann aber auch teurer werden, wenn kostenintensivere Formen der Kampagnenführung gewählt werden (z.B. Schaltung von Anzeigen).

### **4.3. Austausch mit der Gemeindeverwaltung**

Nicht wenige Bürgerinitiativen wollen ihren Bürgermeister mit einem Bürgerbegehren „überraschen“. Entweder weil sie sich einen taktischen Vorteil davon versprechen oder weil kein Vertrauensverhältnis zum Bürgermeister besteht.

In der Planungsphase eines Bürgerbegehrens keinen Kontakt mit der Gemeindeverwaltung und dem Bürgermeister zu suchen, ist jedoch unter allen denkbaren Umständen ein schwerer Fehler mit oft fatalen Konsequenzen. Je früher und häufiger der Kontakt gesucht wird, umso besser, egal wie schwierig das persönliche Verhältnis auch immer sein mag.

Denn erstens bleiben auch bei noch so guter externer Beratung Unsicherheiten zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, falls Sie insbesondere den Kostendeckungsvorschlag, die Begründung und die genaue Fragestellung nicht vorher mit dem Bürgermeister abgesprochen haben. Über viele dafür relevante Informationen verfügt faktisch nur die Gemeindeverwaltung (insbesondere beim Kostendeckungsvorschlag). Die Mehrheit der in den letzten Jahren nach der Einreichung für unzulässig erklärten Bürgerbegehren wäre leicht zu „retten“ gewesen, hätten die Bürgerinitiativen schon vor Beginn der Unterschriftensammlung das Gespräch mit dem Bürgermeister gesucht. Dann wären die kritisierten Mängel und Kritikpunkte schon vorher aufgefallen und hätten leicht korrigiert werden können, bevor es dafür zu spät war.

Zweitens erhalten Sie durch ein Gespräch mit dem Bürgermeister oft wichtige Hintergrundinformationen, die Sie im weiteren Verlauf des Bürgerbegehrens noch gut gebrauchen können. Manchmal entsteht bei solchen Gesprächen auch ein Bewusstsein für Kompromissmöglichkeiten, die bis dahin niemand für möglich hielt.

Drittens werden Sie im weiteren Verlauf des Verfahrens noch oft auf eine gute Kooperation mit der Gemeindeverwaltung angewiesen sein, z.B. beim Modus der Unterschriftenprüfung, bei Veranstaltungen, der Plakatierung und der Zulassung von Infoständen, bei der rechtlichen Zulässigkeitsentscheidung zum Bürgerbegehren, der Erarbeitung der amtlichen Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid unter Ihrer Beteiligung u.v.a.m.

„Idealerweise formulieren den Bürgerentscheid die Initiative vertreten durch die Vertrauenspersonen in Kooperation mit der Gemeindeverwaltung“, schreibt Clara Volkert in ihrer einschlägigen Dissertation<sup>45</sup> – und hat damit den Nagel auf den Kopf getroffen. Also: Setzen Sie sich mit dem Bürgermeister als Chef der Gemeindeverwaltung noch vor Beginn einer Unterschriftensammlung an einen Tisch, diskutieren Sie mit ihm Ihren Entwurf des Unterschriftenblatts und verständigen Sie sich dann – nach eventueller Überarbeitung – auf eine gemeinsam als zulässig erachtete Endfassung. Die meisten Bürgermeister werden – bei aller Differenz zum jeweiligen politischen Sachanliegen – ein solches konstruktiv-kooperatives Vorgehen honorieren, weil dadurch allen Beteiligten viel Streit und Ärger erspart werden kann. Ein Bürgermeister, der die konkrete Ausformulierung eines Bürgerbegehrens auf dem Unterschriftenblatt schon als „zulässig“ eingestuft hat, der wird nach der Einreichung der Unterschriften kaum mehr die Einstufung als „unzulässig“ im Gemeinderat betreiben.

Beim Kontakt mit dem Bürgermeister und der Gemeindeverwaltung sollten Sie Ihrerseits „alle Karten auf den Tisch legen“. Umgekehrt erwarten Sie ja auch vom Bürgermeister ein Höchstmaß an Transparenz und Kooperationsbereitschaft. Das können Sie nur glaubhaft einfordern, wenn Sie sich selbst auch so verhalten. Im weiteren Verfahrensablauf wird eine Bürgerinitiative im Übrigen auch nur dann einen Einfluss auf die Entscheidungen des Bürgermeisters und des Gemeinderats gewinnen können, wenn trotz unterschiedlicher kommunalpolitischer Zielsetzungen ein Mindestmaß von gegenseitigem Vertrauen entsteht. Das setzt wiederum voraus, als ein rational handelnder, berechenbarer und verlässlicher Akteur wahrgenommen zu werden, der bei guten Argumenten auch kompromissbereit ist, auf Provokationen verzichtet, Sachlichkeit und gegenseitigen Respekt wahrt, sowie das alles auch umgekehrt von Gesprächspartnern einfordert. Verhalten Sie sich entsprechend.

Die erste Kontaktaufnahme mit dem Bürgermeister zum Thema Bürgerbegehren sollte schriftlich in Form eines (nicht-öffentlichen) Briefs erfolgen. Schriftlich deshalb, weil darin verschiedene Informationen abzufragen sind, die Sie Ihrerseits auch wieder schriftlich vom Bürgermeister benötigen. Der Brief sollte abgeschickt werden, sobald Sie einen ersten Entwurf für das Unterschriftenformular zum Bürgerbegehren erstellt haben, auf jeden Fall aber noch vor Beginn einer Unterschriftensammlung. Im Anhang (Kapitel 10.2) finden Sie ein entsprechendes Musterschreiben. Das Schreiben sollte enthalten:

- Abfrage der aktuellen Zahl der kommunalwahlberechtigten Einwohner der Gemeinde, damit Sie wissen, wie viele Unterschriften für das Bürgerbegehren benötigt werden.
- Klärung der Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren, damit hierzu von Beginn an Klarheit und Einvernehmen besteht.
- Abfrage aller notwendigen Informationen für den Kostendeckungsvorschlag.
- Frage nach eventuellen sonstigen Bedenken zum Unterschriftenformular, die einer Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegenstehen könnten.

---

<sup>45</sup> Volkert, Clara (2016): Plebiszite über Bauleitpläne. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1311. Duncker & Humblot, Berlin, S. 201.

- Versicherung des Willens einer engen und guten Kooperation mit der Gemeindeverwaltung sowie Erwartung einer entsprechenden Kooperationsbereitschaft auch auf Seiten der Gemeindeverwaltung.
- Termin, bis zu dem Sie eine schriftliche Antwort auf die im Schreiben gestellten Fragen erwarten (1-2 Wochen nach Absendung des Briefes sind in der Regel angemessen) sowie die Versicherung, bis dahin noch nicht mit einer Unterschriftensammlung zu beginnen.
- Bitte um einen persönlichen Gesprächstermin so rasch wie möglich zur Klärung weiterer Fragen.

Ziel dieser Abklärungen ist es insbesondere, ein Einverständnis mit dem Bürgermeister über die formale Zulässigkeit des Unterschriftenformulars zum Bürgerbegehren zu erzielen, damit Sie anschließend mit der Unterschriftensammlung beginnen können. Wenn das Unterschriftenformular aufgrund der Rückmeldungen des Bürgermeisters überarbeitet werden muss, dann zeigen Sie auch die überarbeitete Endfassung vor Beginn der Unterschriftensammlung nochmals dem Bürgermeister oder einer anderen zuständigen Person in der Gemeindeverwaltung. Es soll vermieden werden, dass nach Einreichung der Unterschriften noch gesagt werden kann, man habe dieses konkrete Unterschriftenformular nicht vorher gesehen und keine Möglichkeit gehabt, auf Mängel hinzuweisen.

Es ist gut möglich, dass der Bürgermeister zur Klärung der gestellten Fragen zunächst einmal Kontakt mit dem Amtsleiter der Kommunalaufsichtsbehörde sucht, weil ein Bürgerbegehren und die damit zusammenhängenden Rechtsfragen nicht gerade zum Alltagsgeschäft eines Bürgermeisters gehören. Sollte dabei die Kommunalaufsicht Bedenken zur Zulässigkeit äußern, dann ist es sinnvoll, dass auch Sie als Bürgerinitiative unverzüglich direkten Kontakt mit dem Amtsleiter der Kommunalaufsichtsbehörde aufnehmen (persönliches Treffen, telefonisch oder per E-Mail) und Sie die Endfassung eines überarbeiteten Unterschriftenformulars auch der Kommunalaufsicht nochmals zukommen lassen. Sie sollten dann mit der Unterschriftensammlung erst beginnen, wenn auch die Kommunalaufsicht „grünes Licht“ zur Zulässigkeit gegeben hat.

Die Kommunalaufsichtsbehörde ist in Baden-Württemberg für alle Gemeinden unter 20.000 Einwohnern im Landratsamt des jeweiligen Landkreises angesiedelt, dem die Gemeinde zugehört. Für Gemeinden über 20.000 Einwohnern (sog. „Große Kreisstädte“ bzw. kreisfreie Städte) ist das in Regierungspräsidium des jeweiligen Regierungsbezirks als Kommunalaufsichtsbehörde zuständig.

Sollte es zu Kommunikationsproblemen mit dem Bürgermeister oder der Kommunalaufsicht kommen, so können Sie gerne die Landesgeschäftsstelle von Mehr Demokratie e.V. in Stuttgart oder Ihrem jeweiligen Bundesland darum bitten, als externer Vermittler tätig zu werden. Das gilt auch für die seltenen Fälle, in denen Bürgermeister das Gespräch verweigern oder einen für das Bürgerbegehren viel zu späten Gesprächstermin anbieten. Ebenso dann, wenn Sie unsicher sind, ob vom Bürgermeister oder der Kommunalaufsicht vorgebrachte Kritikpunkte oder Änderungswünsche am Unterschriftenformular wirklich gerechtfertigt sind und ob sie wirklich berücksichtigt werden müssen, um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu wahren. In der Tat sind einige Fälle bekannt, in denen Gemeindeverwaltungen oder Kommunalaufsichtsbehörden Punkte vorgebracht haben, die rechtlich nicht haltbar waren. In solchen Fällen interve-

niert Mehr Demokratie e.V. und führt mit allen Seiten klärende Gespräche, meist auch mit Erfolg.

In einem persönlichen Gespräch mit dem Bürgermeister sollten Sie neben den Punkten, die im Brief bereits angesprochen wurden (sofern dazu noch Klärungsbedarf besteht), folgende weitere Aspekte thematisieren:

- Schlagen Sie die in Kapitel 5.7 diskutierte fortlaufende Einreichung und Prüfung von Unterschriftenpaketen vor, weil dies sowohl für Sie als auch für die Gemeindeverwaltung vorteilhaft ist.
- Fragen Sie den Bürgermeister nach seinem weiteren Zeitplan zum fraglichen Projekt. Treffen Sie eine Vereinbarung, dass während des laufenden Bürgerbegehrens keine unumkehrbaren „vollendeten Tatsachen“ durch die Gemeinde geschaffen werden, sondern zunächst noch abgewartet wird, ob die Unterschriftensammlung des Bürgerbegehrens zum Erfolg führt.
- Erkundigen Sie sich im Detail zum Sachstand des von Ihnen bekämpften Vorhabens der Gemeinde oder zur Meinung des Bürgermeisters zum von Ihnen vorgeschlagenen Vorhaben, sowie auch danach, wie ggf. die genauen Gegenargumente des Bürgermeisters zu den von Ihnen vorgebrachten Argumenten in der Sache lauten, zudem auch über die Stimmungslage der verschiedenen Fraktionen im Gemeinderat. Sie erhalten dadurch oftmals wichtige Informationen.
- Treffen Sie eine Vereinbarung mit dem Bürgermeister zum Umgang mit Presse und Öffentlichkeit. Es ist nicht sinnvoll, über Pressemitteilungen miteinander zu kommunizieren, zumal die Presse oftmals nicht exakt berichtet. Vereinbaren Sie, dass jede Pressemitteilung, die die Durchführung oder Zulässigkeit des Bürgerbegehrens betrifft, vorher im gegenseitigen Benehmen untereinander abgestimmt wird. Selbstverständlich entscheiden die Gemeindeverwaltung bzw. Sie als Bürgerinitiative autonom, was sie gegenüber der Presse erklären. Aber die jeweilige Gegenseite sollte davon nicht aus der Zeitung erfahren, sondern am besten über die jeweilige Absicht so rechtzeitig vorher informiert werden, dass noch eine parallele eigene Stellungnahme oder auch die Bitte möglich ist, eine solche Pressemitteilung vorerst noch zurückzustellen, um einen möglichst einvernehmlichen Verfahrensablauf nicht zu beeinträchtigen. Jede Seite muss letztlich selbst entscheiden, wann sie sich wie gegenüber der Presse oder in einem anderen öffentlichen Forum äußert, aber ein wechselseitiger fairer Umgang miteinander gebietet auch, dass dies in gegenseitiger Absprache geschieht.
- Diskutieren Sie auch die Möglichkeit eines Ratsreferendums, die in Kapitel 6.5 behandelt wird. Erkundigen Sie sich, ob der Bürgermeister eine solche Möglichkeit angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat als realistisch einschätzt und ob er angesichts eines bevorstehenden Bürgerbegehrens einen Vorstoß in diese Richtung als sinnvoll erachtet. Betonen Sie aber von vornherein, dass Sie im Fall eines Ratsreferendums gewisse Rechte nicht verlieren möchten, die Ihnen bei einem Bürgerbegehren zustünden. Das bedeutet insbesondere, dass die genaue Frageformulierung beim Bürgerentscheid auch im Fall eines Ratsreferendums im Einvernehmen mit der Bürgerinitiative festgelegt wird und dass Sie als Bürgerinitiative auch in einem solchen Fall in den amtlichen Informationen zum Bürgerentscheid a Platz eingeräumt bekommen möchten, um Ihre Position darzustellen (vgl. Kapitel 7.3).

- Diskutieren Sie mit dem Bürgermeister, ob in nächster Zeit unverbindliche Formen der Bürgerbeteiligung (z.B. Runde Tische, Einwohnerversammlungen etc.) zum strittigen Projekt geplant oder sinnvoll sind. In diesem Fall kann es ggf. angemessen sein, den Starttermin für die Unterschriftensammlung zum Bürgerbegehren entsprechend anzupassen, um eventuelle neue Entwicklungen, Informationen oder Kompromissmöglichkeiten, die sich bei dieser Gelegenheit ergeben könnten, zunächst einmal abzuwarten.
- Vereinbaren Sie einen „kurzen Draht“ zwischen dem Bürgermeister und einer der Vertrauenspersonen oder dem Pressesprecher des Bürgerbegehrens, falls irgendwelche neueren, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorhersehbaren Entwicklungen eintreten, die das Bürgerbegehren betreffen. Die sofortige gegenseitige Information und Rücksprachemöglichkeit ist ein entscheidendes Element wechselseitiger Vertrauensbildung. So kann der Prozess eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids für alle Beteiligten positiv gestaltet werden, statt zu unnötigen Spaltungen und Beeinträchtigungen des Gemeindefriedens zu führen, wie dies bei manchen Bürgerentscheiden der Fall ist, wenn die Hauptakteure zu wenig miteinander kommunizieren.

Es kann von Vorteil sein, beim Gespräch mit dem Bürgermeister auch noch einen Gemeinderat als Teilnehmer mit einzubeziehen, der mit der Bürgerinitiative sympathisiert oder ihr zumindest offen und nicht ablehnend gegenüber steht. Denn die Gemeinderäte und der Bürgermeister sehen sich ohnehin regelmäßig und kennen sich insofern gut.

In besonders schwierigen Fällen (rechtlich oder bei großem persönlichen Misstrauen) kann auch ein Vertreter von Mehr Demokratie e.V. gebeten werden, an einem solchen Gespräch als neutraler Vermittler teilzunehmen.

#### **4.4. Fairness und Sachlichkeit als Strategie**

Als Bürgerinitiative werden Sie sich eine Gemeindeverwaltung wünschen, die fair und auf Augenhöhe mit Ihnen umgeht. Die Ihnen und Ihrem Anliegen Respekt und Anerkennung zollt, die einen sachlichen Dialog trotz Meinungsverschiedenheiten mit Ihnen führt und die im Rahmen eines späteren Bürgerentscheids auf einen ausgewogenen Meinungsbildungsprozess in der Gemeinde hinwirkt, bei dem keine der beiden Seiten bevorzugt oder benachteiligt wird.

Wenn Sie von der Gemeindeverwaltung ein solches konstruktiv-dialogorientiertes Verhalten einfordern wollen, dann sollte das auch der Maßstab für Ihr eigenes Verhalten sein. Verzichten Sie auf Polemik, Machtdemonstrationen und Provokationen aller Art. Unterlassen Sie persönliche Angriffe, Vorwürfe und Sticheleien. Argumentieren Sie immer strikt sachlich. Legen Sie von Beginn an in transparenter Weise Ihre Absichten auf den Tisch, versuchen Sie niemanden zu „überraschen“.

Schließen Sie eventuelle Kompromisse nicht von vornherein aus, pflegen Sie ein konstruktives Miteinander mit Andersdenkenden. Machen Sie sich bewusst, dass Sie bei einem Bürgerentscheid auch verlieren und eventuell nicht die Mehrheit erlangen könnten. Stellen Sie Ihre eigene Position auch selbstkritisch in Frage und hören Sie An-

dersdenkenden zu. Entscheiden Sie sich ganz bewusst und dauerhaft für eine Strategie der Sachlichkeit und Fairness.

Vielleicht sagen Sie nun: Das ist in unserer Situation unrealistisch, mit unserer Gemeindeverwaltung nicht zu machen, die Angelegenheit ist schon zu verfahren und intransparentes und unfaires Verhalten überhaupt erst der Grund, warum wir uns zu einem Bürgerbegehren genötigt sehen. Dann sind Sie damit nicht alleine. Die Mehrheit aller Bürgerbegehren startet aus einer solchen Konstellation heraus. Oft gibt es eine Vorgeschichte schon zugespitzter Konflikte, die in ein Bürgerbegehren einmünden.

Dies schränkt aber die oben genannte Empfehlung in keiner Weise ein. Die Erfahrung zeigt: Bürgerinitiativen, die trotz schwieriger Umstände vor Beginn der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren das Gespräch mit der Gemeindeverwaltung suchen und konsequent eine Strategie der Sachlichkeit und Fairness verfolgen, haben eine wesentlich höhere Chance, ihr Ziel letztendlich zu erreichen. Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens ist die Wahrscheinlichkeit, dass das eingereichte Bürgerbegehren als unzulässig abgewiesen wird, viel geringer, wenn etwaige Mängel schon in Vorgesprächen beseitigt wurden. Zweitens werden sowohl Gemeindeverwaltungen wie auch Gemeinderäte gegenüber Bürgerinitiativen auf „stur“ schalten, die das Gebot der Sachlichkeit und Fairness missachten. Drittens kommen Unsachlichkeiten und Polemik auch in der Bevölkerung nicht gut an – am Tag des Bürgerentscheids gibt es dafür die Quittung.

Deshalb sollte es oberstes Gebot sein, sich nicht provozieren zu lassen und trotz widriger Umstände auf einem fairen und sachlichen Miteinander zu bestehen, es einzufordern und auch selbst zu leben.

Machen Sie sich keine Illusionen: Wer ein Bürgerbegehren initiiert, braucht Rückgrat und muss leider nicht selten damit rechnen, angegriffen und angefeindet zu werden oder sich ausbreitende unzutreffende Gerüchte und Behauptungen richtigstellen zu müssen. In solchen Situationen gilt es immer, einen kühlen Kopf zu bewahren und strikt sachlich zu bleiben. Lassen Sie sich nicht in polemische Schlammschlachten hinein ziehen, egal was passiert.

Unterlassen Sie auch alle Arten von Behauptungen, die Sie nicht absolut rechtssicher beweisen können oder die rufschädigend für Andere sein könnten. Schon mancher potentielle Investor, der sein Projekt durch ein Bürgerbegehren bedroht sah, hat darauf mit Unterlassungsklagen reagiert, die Sie viel Zeit und Geld kosten.

#### **4.5. Homepage, ergänzendes Informationsmaterial und Werbemittel**

In der Planungsphase eines Bürgerbegehrens sind auch organisatorische Vorbereitungen für Maßnahmen zu treffen, die während der darauf folgenden Phase der Unterschriftensammlung die öffentliche Aufmerksamkeit für das Anliegen steigern sollen. Davon hängt ganz wesentlich der Erfolg der Unterschriftensammlung ab. Wenn potenzielle Unterzeichner im Prinzip schon wissen, um was es geht, und dies nicht in jedem Einzelfall neu erklärt werden muss, wird es viel einfacher sein und schneller gehen, die notwendigen Unterschriften zu gewinnen.

Eine gewisse Vorlaufzeit vor dem Start einer Unterschriftensammlung erfordern insbesondere drei Maßnahmen zur Steigerung der öffentlichen Wahrnehmung:

- Erstellung und Druck eines Flyers mit ausführlicheren Informationen, der in möglichst viele Briefkästen eingeworfen werden sollte. Dass ein solcher Flyer allgemeinverständlich sein sollte und darin alle Arten von Fremdwörtern und komplizierten Erörterungen zu vermeiden sind, versteht sich von selbst.
- Erstellung und Druck von Plakaten, die an markanten Punkten in der Gemeinde aufgehängt werden sollten. Dazu bedarf es auch einer formalen Plakatierungserlaubnis der Gemeindeverwaltung, die vorher angefragt werden muss.
- Erstellung und Einrichtung einer Homepage, wo ausführliche Informationen zu finden sind und insbesondere auch das Unterschriftenformular als PDF-Datei heruntergeladen werden kann.

Diese drei Maßnahmen haben sich in größeren Gemeinden als sehr fruchtbar erwiesen, um die Effektivität der Unterschriftensammlung zu steigern. In kleineren Gemeinden kann darauf auch verzichtet werden, weil sich Neuigkeiten dort viel schneller bei einem Großteil der Bevölkerung herumsprechen – und weil die absolute Zahl der zu sammelnden Unterschriften dort viel geringer ist.

Die meisten Gemeinden geben auch ein eigenes Gemeindeblatt oder Amtsblatt heraus, das an viele Haushalte verteilt wird. Die redaktionellen Regelungen, ob oder unter welchen Umständen Bürgerinitiativen oder Parteien dort Kurzberichte veröffentlichen können, sind von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Wenn in Ihrer Gemeinde diese Möglichkeit besteht, dann sollten Sie sie nutzen, um Ihr Anliegen und das Bürgerbegehren bekannter zu machen.

Ein weiteres Mittel zur Steigerung öffentlicher Aufmerksamkeit sind Presseartikel in der örtlichen Tageszeitung (vgl. Kapitel 5.5 zur Pressearbeit). Es empfiehlt sich in der Regel, die Redaktion der örtlichen Tageszeitung erst unmittelbar vor Beginn der Unterschriftensammlung mit einer Pressemitteilung zu versorgen. Der Startpunkt für eine regelmäßige Pressearbeit sollte also nicht zu früh gelegt werden. Denn solange mit der Gemeindeverwaltung noch keine Einigkeit über die Endfassung des Unterschriftenformulars erzielt ist, wäre es kontraproduktiv, eventuelle Meinungsverschiedenheiten, was auf dem Formular „zulässig“ oder „unzulässig“ ist, über Presseartikel auszutragen. Das kann die Atmosphäre bereits nachhaltig vergiften, bevor das Bürgerbegehren überhaupt begonnen hat.

#### **4.6. Sind Sie startbereit?**

Viele Bürgerbegehren, die später vom Gemeinderat als „unzulässig“ abgewiesen werden mussten, wären ohne Weiteres zulässig gewesen, hätte die Bürgerinitiative nicht vorschnell mit der Sammlung von Unterschriften mit einem unausgereiften Formular begonnen. Bedenken Sie deshalb gut, ob Sie wirklich alle oben skizzierten relevanten „Hausaufgaben“ schon erledigt haben, bevor Sie in die nächste Phase der Unterschriftensammlung übergehen. Wenn Ihr Unterschriftenformular die Hürde der Zulässigkeit nicht meistert, wird alles Weitere vergebens sein, egal wie viele Unterschriften Sie sammeln.



## 5. Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren

### 5.1. Wer kann / darf / soll unterschreiben?

Eine gültige Unterschrift auf dem Unterschriftenformular können nur jene Einwohner der Gemeinde leisten, die das Kommunalwahlrecht besitzen. Dies sind alle Einwohner mit Erstwohnsitz ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen, sofern sie bereits seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde leben und das Wahlrecht nicht wegen Entmündigung oder schwerer Verbrechen verloren haben.

Alle anderen Personen (z.B. Jugendliche unter 16, Ausländer aus Nicht-EU-Staaten) können auch unterschreiben. Allerdings zählt die Gemeinde bei der Unterschriftenprüfung deren Unterschriften nicht mit, sie sind insofern ungültig. Machen Sie sich keinen Kopf darüber, dass nicht Unterschriftsberechtigte das Bürgerbegehren mit unterzeichnen könnten. Es ist unproblematisch und unschädlich. Zu empfehlen ist: Lassen Sie jeden unterzeichnen, der durch seine Unterschrift Ihr Anliegen symbolisch unterstützen möchte, ganz egal ob er zeichnungsberechtigt ist oder nicht. Dadurch grenzen Sie Jugendliche unter 16 und Nicht-EU-Ausländer nicht aus, sondern ermutigen auch Sie, sich zu dem Thema zu artikulieren. Zu kontrollieren, welche Personen unterschriftsberechtigt sind und welche nicht, ist nicht Ihre Aufgabe, sondern – zu einem späteren Zeitpunkt – die der Gemeindeverwaltung.

Was passiert, wenn sich eine unterschriftsberechtigte Person zweimal bzw. mehrfach in die Listen einträgt? Der Gemeindeverwaltung wird das bei der Prüfung definitiv auffallen und von dieser Person nur eine Unterschrift als gültig werten. Insofern brauchen Sie sich bei der Unterschriftensammlung auch keine Gedanken zu solchen Doppelseintragungen einzelner Personen machen. Sie sind zwar sinnlos, richten aber auch keinen Schaden an.

Von großer Bedeutung sind ganz andere Punkte:

1. Namen und Anschrift der Unterstützer müssen leserlich und vollständig in das Formular eingetragen werden. Kann die Gemeindeverwaltung die Eintragung wegen Unleserlichkeit oder Unvollständigkeit nicht eindeutig einer im Einwohnermelderegister eingetragenen stimmberechtigten Person zuordnen, ist die Unterschrift ungültig. Instruieren Sie Ihre Unterschriftensammler, dass diese noch während des Ausfüllens durch angesprochene Personen darauf achten, dass alle Angaben leserlich und vollständig sind. Ist der Unterzeichner nämlich nicht mehr persönlich anwesend, kann es nicht mehr korrigiert werden und die Unterschrift ist verloren. Unterschätzen Sie das Problem unleserlicher oder unvollständiger Angaben nicht, es tritt leider häufig auf.

Dem kann ggf. auch dadurch entgegen gewirkt werden, dass bei einem persönlichen Gespräch am Infostand oder an der Haustür alle Angaben vom Unterschriftensammler selbst in das Formular eingetragen werden und der Unterzeichner auf dem Formular lediglich noch die Unterschrift dazu leistet. Das ist erlaubt. Bei Personen im hohen Alter kommt es sogar oft vor, dass Unterschriftensammler darum gebeten werden, alles selbst auszufüllen, so dass nur noch die Unterschrift durch

den Unterzeichner selbst zu leisten ist. Ein Unterschriftensammler sollte ein solches Vorgehen zur Vereinfachung auch von sich aus anbieten, wenn es sich aus der Situation heraus so ergibt.

2. Die Unterzeichner müssen persönlich und eigenhändig unterschreiben. Es geht nicht (bzw. führt zur Ungültigkeit), dass z.B. ein Familienangehöriger „im Auftrag“ für ein anderes Familienmitglied unterschreibt.
3. Auch das eingetragene Datum der Unterschrift muss vorhanden sein. Das Fehlen des Datums ist ein Formfehler, der zur Ungültigkeit der Unterschrift führen kann (vgl. Kapitel 4.1.7).

Viele dieser Fehler gehen darauf zurück, dass Unterzeichner nicht recht glauben wollen, dass die Gemeindeverwaltung wirklich jeden einzelnen Eintrag penibel anhand des Einwohnermelderegisters überprüfen wird. Doch das wird sie, dann dazu ist sie gesetzlich verpflichtet. Den Unterzeichnern sollte verdeutlicht werden, dass es sich nicht um eine „bloße Unterschriftensammlung“ aus der Rolle eines Bittstellers heraus handelt, die dann bei der Gemeindeverwaltung ohnehin in der „Ablage P“ (Papierkorb) landet, weshalb es auf besondere Sorgfalt beim Ausfüllen nicht ankomme. In Wirklichkeit handelt es sich beim Bürgerbegehren aber um ein stark formalisiertes Rechtsinstrument, das einen verbindlichen Rechtsanspruch auf einen Bürgerentscheid auslöst. Deshalb muss alles sehr genau genommen werden. Für viele Bürgerinnen und Bürger ist das erstaunlich und ungewohnt, weil sie bisher gegenüber „der Politik“ immer nur die Rolle des Bittstellers kannten.

Schließlich sollten auch die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens nicht vergessen, sich auch selbst in die Unterschriftenlisten mit einzutragen und zu unterzeichnen, weil Sie andernfalls nicht widerspruchs- bzw. klageberechtigt sind, falls das Bürgerbegehren später für unzulässig erklärt werden sollte.

## 5.2. Notwendige Unterschriftenzahl und Zeitplan

Die aktuelle absolute Zahl der Einwohner der Gemeinde mit Kommunalwahlrecht haben Sie bereits vor dem Start des Bürgerbegehrens bei der Gemeindeverwaltung abgefragt. 7 % dieser Zahl ist die Hürde, die Sie bei der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren in Baden-Württemberg mindestens an gültigen Unterschriften erreichen müssen. Eine Ausnahme davon ist gegenwärtig lediglich Stuttgart, weil die Zahl der notwendigen gültigen Unterschriften in der baden-württembergischen Gemeindeordnung auf 20.000 gedeckelt ist; in Großstädten müssen also auf keinen Fall mehr als 20.000 Unterschriften gesammelt werden, was ggf. weniger als 7% sein kann.

Bedenken Sie, dass nicht alle gesammelten Unterschriften gültig sein werden. Erfahrungsgemäß sind etwa 10-20 % der gesammelten Unterschriften ungültig; in kleineren Gemeinden in der Tendenz eher weniger, in größeren Städten eher mehr. Abgesehen von Unleserlichkeit und Unvollständigkeit können Sie einer Unterschrift in der Regel nicht ansehen, ob sie ggf. ungültig ist. Denn über Staatsangehörigkeit oder Erstwohnsitz der Unterzeichner wissen Sie nichts. Der voraussichtliche Prozentsatz der ungültigen Unterschriften ist für Sie ein Unsicherheitsfaktor. Es ist deshalb zu empfehlen, ungefähr 20 % mehr Unterschriften zu sammeln als gesetzlich gefordert. Sie können hier

mehr Sicherheit gewinnen und den empfohlenen 20%-Puffer deutlich reduzieren, falls Sie sich mit der Gemeindeverwaltung auf eine fortlaufende Unterschriftenprüfung verständigen können, wie sie in Kapitel 5.7 dargestellt wird.

Manche Bürgerinitiativen sammeln sogar ein Vielfaches der geforderten 7% an Unterschriften, um den Gemeinderat zu beeindrucken: viel mehr Menschen haben das Anliegen unterstützt, als es gesetzlich notwendig wäre. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass auch sehr hohe Unterschriftenzahlen meist nur wenig Einfluss auf das Abstimmungsverhalten im Gemeinderat haben und dort in der Regel zu keinem Meinungswandel führen.

Dennoch ist es sinnvoll, möglichst viele Unterschriften zu sammeln. Denn empirisch zeigt sich: Je größer die Unterschriftenzahl, umso höher wird später beim Bürgerentscheid auch die Abstimmungsbeteiligung sein (weil mehr Menschen durch die Unterschriftsleistung mit dem Thema bereits in Berührung waren). Betrachten Sie also den Ehrgeiz, deutlich mehr Unterschriften zu sammeln als für ein Bürgerbegehren eigentlich notwendig wären, als eine vorgezogene sinnvolle Investition in den Abstimmungskampf vor dem späteren Bürgerentscheid, bei dem Sie auf eine hohe Abstimmungsbeteiligung angewiesen sein werden.

In kleineren Gemeinden ist die gesetzlich geforderte Unterschriftenzahl für ein Bürgerbegehren meist schnell zusammengekommen. In größeren Städten ist es häufig ein Kraftakt, der sich über mehrere Wochen hinzieht. Dabei ist es ein typisches Phänomen, dass die Zahl der eingehenden Unterschriften nicht linear sondern exponentiell steigt. Zu Beginn der Kampagne wird die Unterschriftenzahl also zunächst eher langsam steigen. Die meisten Unterschriften gehen typischerweise erst in den letzten Tagen vor der gesetzten Deadline für das Ende der Unterschriftensammlung ein. Das ist aber natürlich kein Automatismus, sondern erfordert Anstrengungen. Wenn Sie feststellen, dass die Unterschriftenzahl nicht exponentiell steigt, sondern immer mehr stagniert, bevor das 7%-Unterschriftenquorum erreicht ist, dann ist das Thema des Bürgerbegehrens in der Bevölkerung nicht angekommen und Sie sind letztlich gescheitert.

Sie müssen eine Deadline für die Rückgabe aller Unterschriftsbögen an eine zentrale Sammelstelle setzen. Diese Sammelstelle vermerken Sie sinnvollerweise ganz unten auf dem Unterschriftenblatt. Die Deadline sollte mindestens zwei Tage vor dem Ablauf der Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren liegen, so dass Sie noch Gelegenheiten haben, die Bögen übergabefertig zu machen und alle Unterschriften zu zählen.

Oft ist es nicht sinnvoll, mit der Einreichung aller Unterschriften bei der Gemeindeverwaltung bis zum letzten Tag der Einreichungsfrist abzuwarten. Meist ist eine möglichst frühe Einreichung im Interesse der Gemeindeverwaltung und des Gemeinderats, weil so rascher wieder klare Verhältnisse einkehren. Auch für Bürgerinitiativen ist eine frühe Einreichung in der Regel vorteilhaft. Einerseits weil so schneller ein Rechtsschutz gegen die mögliche Gefahr des Schaffens „vollendeter Tatsachen“ durch die Gemeinde zustande kommt. Andererseits weil für den Fall, dass Ihr Bürgerbegehren wegen eines korrigierbaren Fehlers als unzulässig abgewiesen wird, nochmals die „zweite Chance“ einer erneuten Unterschriftensammlung mit einem korrigierten Unterschriftsbogen rechtzeitig bis zur Einreichungsfrist besteht. Letzteres ist schon öfter vorgekommen, besonders in kleineren Gemeinden, wo die Unterschriftensammlung nicht viel Zeit in Anspruch nimmt.

Falls gar keine Einreichungsfrist besteht, weil Ihr Bürgerbegehren keinem Gemeinderatsbeschluss widerspricht, sollten Sie sich dennoch selbst eine eigene zügige Deadline für den Abschluss der Unterschriftensammlung setzen. Bürgerinitiativen, die sich hier zeitlich nicht selbst unter Druck setzen, drohen zu versanden, weil die Unterschriftensammlung nie richtig in Gang kommt. Es gilt die Grundregel, dass keine Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren über einen längeren Zeitraum als 6-8 Wochen geplant werden sollte.

### 5.3. Datenschutz und Vertraulichkeitsgebot

Manche Menschen haben Sorge, was mit ihren Angaben im Unterschriftenformular geschieht. Dazu ist zu sagen: Niemand – weder die Gemeindeverwaltung noch Sie als Bürgerinitiative – darf bekannt geben, wer sich in die Unterschriftenlisten eingetragen hat. Es gilt ein strenges Vertraulichkeitsgebot. Innerhalb der Gemeindeverwaltung dürfen lediglich jene Mitarbeiter die Unterschriftenlisten einsehen, die mit der Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften beauftragt sind. Sie sind ansonsten vor jeder Einsichtnahme zu verwahren. Die Daten auf den Unterschriftenblättern dürfen auch nicht für andere Zwecke verwendet werden als für die bloße Einreichung des Bürgerbegehrens. Es ist also z.B. dem Bürgermeister nicht erlaubt, die Eintragungen zu nutzen, um einzelne Unterzeichner persönlich anzusprechen oder diesen gar Briefe zu schreiben. Ebenso ist es Ihnen als Bürgerinitiative nicht gestattet, die Daten elektronisch zu erfassen oder sie z.B. dazu zu nutzen, den Unterzeichnern vor dem Bürgerentscheid einen Brief zu schreiben. All dies wären Verstöße gegen den Datenschutz, die ggf. beim Datenschutzbeauftragten des Landes Baden-Württemberg angezeigt werden können.

Über das Unvermeidliche hinaus (d.h. Neuunterzeichner können ersehen, wer sich auf dem gleichen Unterschriftenblatt bereits vor Ihnen eingetragen hat), dürfen ausgefüllte Unterschriftenblätter auch nicht Unbefugten gezeigt werden.

### 5.4. Sammelmethode

Grundsätzlich ist es sinnvoll, mehrere verschiedene Sammelmethode zu nutzen, weil dadurch auch verschiedene Bevölkerungsgruppen erreicht werden. Gerade für einen Erfolg beim späteren Bürgerentscheid ist es von hoher Bedeutung, die Bevölkerung in ihrer gesamten Breite mitzunehmen. Dazu ist es vorteilhaft, schon bei der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren in möglichst viele Bevölkerungskreise hinein zu wirken. Andererseits macht es Sinn, sich im Verlauf der Unterschriftensammlung verstärkt auf jene Sammelmethode zu konzentrieren, die sich als besonders effektiv herausstellen, d.h. im Verhältnis zum Aufwand bzw. pro Zeiteinheit die meisten Unterschriften ergeben. Welche Sammelmethode dies sind, kann nicht pauschal beantwortet werden, es hängt von vielen Faktoren und den örtlichen Verhältnissen ab. Denkbar sind z.B.:

- Systematisch von Haustür zu Haustür gehen und um Eintragung in die mitgebrachte Unterschriftenliste bitten. Dies ist meist die erfolgreichste Sammelmethode, insbesondere in kleineren Orten. Sie setzt voraus, dass auf dem Ortsplan der Gemein-

de bestimmte Teilgebiete abgegrenzt werden, die dann systematisch und arbeitsteilig von verschiedenen Personen abgegangen werden. Die Ausbeute an Unterschriften ist deutlich höher, wenn Sie schon zwei bis vier Tage vor Ihrem Hausbesuch Ankündigungsschreiben in die Briefkästen werfen. Diesen Ankündigungsschreiben sollte zu entnehmen ist, worum es geht, warum die Unterschrift wichtig ist, dass möglichst alle Familienmitglieder unterschreiben sollten, sowie wann Sie zur Unterschriftensammlung vorbei kommen (sinnvollerweise in den frühen Abendstunden). Ein Unterschriftenformular kann der Vorankündigung auch schon beigelegt werden, dann können sich schon alle Familienmitglieder eintragen, die zum Zeitpunkt der Abholung der Liste womöglich gar nicht alle persönlich anwesend wären. Es kann nicht eine Person für die ganze Familie unterschreiben, deshalb macht es stets Sinn, auch um Unterschriften der anderen Familienmitglieder zu bitten. Es ist von Vorteil, solche Vorankündigungsschreiben persönlich und mit vollem Namen zu unterzeichnen. So wird Anonymisierung vermieden und Vertrauen geschaffen.

- Denkbar ist auch ein großflächiger Einwurf eines kleinen Flyers zusammen mit einem Unterschriftenformular in die Briefkästen, ohne einen persönlichen Besuch, aber verbunden mit der Bitte, den Bogen mit möglichst vielen Unterschriften bis spätestens zu einem bestimmten Datum bei einer genannten Stelle zurückzugeben oder zurückzuschicken. Die Rücklaufquote ist deutlich geringer als bei persönlichen Gesprächen, dafür aber auch weniger zeitintensiv.
- Unterschriften können auch überall dort gesammelt werden, wo viele Einwohner Ihrer Gemeinde vorbei kommen, z.B. vor Bahnhöfen oder Supermärkten. Sie brauchen dazu keinen Informationsstand. Ein Klemmbrett, ein Kugelschreiber zum Unterschreiben und ausreichend viele Unterschriftenblätter reichen aus. Vergessen Sie aber nicht, dass Sie dies nur auf öffentlichem Gemeindegrund ohne Erlaubnis tun können. Handelt es sich um Privatgrund (z.B. vor dem Eingang eines Supermarkts), dann müssen Sie zuerst die jeweils zuständige Person (z.B. den Marktleiter) um Genehmigung bitten.  
Bei dieser Methode kommt es darauf an, dass Sie möglichst viele Passanten aktiv ansprechen und schon im ersten kurzen Satz sagen, dass Sie um eine Unterschrift für ein Bürgerbegehren zum Anliegen XY bitten. Wenn Sie nur herumstehen oder Passanten in lange Gespräche verwickeln, werden Sie keinen Erfolg haben.
- Ein Informationsstand mit auffälligem Transparent (z.B. mit der Aufschrift „*Bürgerbegehren XY: Unterschreiben Sie hier!*“) erhöht die öffentliche Aufmerksamkeit. Passanten müssen schon von weitem erkennen können, um was es bei diesem Stand geht. Aber auch hier gilt: Wenn Sie lediglich am Stand warten, dass Menschen zu Ihnen kommen, werden Sie kaum Erfolg haben. Auch hier müssen Sie so viele Passanten wie möglich aktiv, kurz und prägnant ansprechen, wozu Sie sich vom Stand entfernen müssen, anstatt sich hinter dem Stand zu verschanzen.  
Soll der Stand auf Privatgelände aufgebaut werden, brauchen Sie wieder eine Erlaubnis der zuständigen Personen. Aber auch auf öffentlichem Grund (z.B. auf dem Marktplatz) müssen Sie zuvor in jedem Fall eine Genehmigung der Gemeindeverwaltung im Rathaus einholen. Die Gemeindeverwaltung muss die Standgenehmigung erteilen, wenn z.B. nicht die Verkehrssicherheit o.ä. dadurch gefährdet ist.

Dass Stände nur dort Sinn machen, wo besonders viele Passanten vorbei kommen, versteht sich von selbst.

- Die Aktiven sollten all ihre Bekannten im Ort persönlich ansprechen und um Unterschriften bitten. Ist der Bittende schon persönlich bekannt, ist die Wahrscheinlichkeit, eine Unterschrift zu bekommen, viel höher als bei unbekanntem Personen. Ermuntern Sie die Bekannten auch, selbst Unterschriften bei weiteren Personen zu sammeln.
- Bitten Sie Ihnen wohlgesonnene örtliche Vereine, Verbände, Parteien etc. darum, die Unterschriftenformulare in ihrer Mitgliedschaft zu verbreiten und für das Bürgerbegehren zu werben.
- Finden in der Gemeinde größere Veranstaltungen statt (z.B. Bürgerfeste, Vorträge etc.), so nutzen Sie die Gelegenheit, um am Eingang oder auf der Veranstaltung Unterschriften zu sammeln, in der Regel sinnvollerweise in vorheriger Absprache mit dem Veranstalter.
- Bitten Sie im Ort gut bekannte Geschäfte (z.B. Bäckereien, Buchhandlungen etc.) darum, Unterschriftsbögen auszulegen. Dann können Sie z.B. über Flyer oder Artikel im Gemeindeblatt darauf hinweisen, an welchen Stellen im Ort eine Eintragung in ausliegende Unterschriftenlisten möglich ist.

Die meisten dieser Methoden haben nicht nur die unmittelbare Funktion der Unterschriftengewinnung, sondern auch die, die öffentliche Aufmerksamkeit für das Bürgerbegehren immer weiter zu erhöhen. Sie werden rasch feststellen, dass eine Unterschrift viel leichter zu gewinnen ist, wenn die angesprochene Person schon vorher von dem Bürgerbegehren gehört oder gelesen hat, sich z.B. mit Freunden oder Bekannten bereits darüber unterhalten hat usw. Deshalb sind auch alle Maßnahmen ungemein sinnvoll, die zwar nicht unmittelbar Unterschriften generieren, aber mittelbar durch eine Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit. Dazu zählen z.B.:

- In Briefkästen eingeworfene oder in der ganzen Gemeinde verbreitete Flyer zum Bürgerbegehren mit aktuellen Informationen auch ohne Unterschriftenblatt oder Besuchsankündigung.
- Eine Anzeige in der Tageszeitung oder im Anzeigenteil des Gemeindeblatts. Ein Nachteil sind hier natürlich die damit verbundenen vergleichsweise hohen Kosten. Dennoch ist es ein taugliches Mittel, um die öffentliche Aufmerksamkeit zu erhöhen (und manchmal auch, um die Redaktion der örtlichen Tageszeitung gegenüber dem Bürgerbegehren freundlicher zu stimmen).
- In manchen Fällen hat es sich auch als sehr fruchtbar erwiesen, überörtliche Medien zu einer Berichterstattung einzuladen (z.B. Radio und Fernsehen auf Regional- oder Landesebene). Nach Berichten in solchen überörtlichen Medien diskutiert oft in den folgenden Tagen fast die ganze Gemeinde über das Bürgerbegehren bzw. die Erwähnung der Gemeinde in diesen Medien, was die öffentliche Aufmerksamkeit enorm steigert.
- In letzten Jahren haben auch soziale Medien wie Facebook, Twitter etc. für die Mobilisierung zu einem Bürgerbegehren eine immer größere Bedeutung erlangt.

Nutzen Sie auch diese Informationskanäle, zumal sie nichts kosten. Sinnvoll ist hier natürlich die Kombination mit einem Verweis auf eine Homepage zum Bürgerbegehren, auf der das Unterschriftenformular als PDF-Datei heruntergeladen werden kann.

Im Verlauf der Unterschriftensammlung werden Sie feststellen, wie verbreitet zwei problematische Grundhaltungen in der Bevölkerung sind, die Ihrem Bürgerbegehren entgegenstehen:

Erstens ein traditionelles Obrigkeitsdenken in dem Sinne, dass man der Obrigkeit (hier: dem Gemeinderat oder Bürgermeister) doch nicht widersprechen dürfe. Die gewählte Obrigkeit solle für uns entscheiden. Dies kann bis hin zu befürchteten Nachteilen gehen, wenn der Bürgermeister davon erfahre, dass man sich durch eine Unterschrift für das Bürgerbegehren „aufmüpfig“ verhalten habe.

Zweitens eine verbreitete Apathie und Gleichgültigkeit nach dem Motto „Die da oben machen doch ohnehin was sie wollen“. Deshalb sei es sinnlos, sich für irgendetwas zu engagieren oder etwas zu unterschreiben.

Am leichtesten zu durchbrechen sind beide Haltungen durch Rollenvorbilder: Wenn Sie darauf verweisen können, dass eine im Ort bekannte und angesehene Person das Bürgerbegehren auch unterstützt und zur Unterzeichnung aufruft, dann kann es so schlimm und sinnlos auch wieder nicht sein. Häufig sind dann Personen, die zunächst Bedenken hatten, doch zu einer Unterschrift bereit. Natürlich kann auch „rational“ argumentiert werden, dass ein Bürgerbegehren weder etwas Anrühig-Illegales ist noch etwas mit Bittstellertum zu tun hat, sondern es sich dabei um ein in der Gemeindeordnung ausdrücklich vorgesehenes Instrument handelt, damit Bürger ihre Interessen artikulieren können. Weder können jemandem dadurch Nachteile entstehen, noch kann der Gemeinderat das Bürgerbegehren einfach ignorieren, weil der darauf folgende Bürgerentscheid verbindlich ist.

Planen Sie das Netz möglicher Abgabeorte für unterzeichnete Unterschriftenformulare sorgfältig (z.B. Einzelhändler, Büros von Verbänden oder Parteien, bestimmte Einzelpersonen etc.) und weisen Sie ggf. auf der Homepage zum Bürgerbegehren auf diese möglichen Abgabeorte hin. Stellen Sie einen fortlaufenden zügigen Rücklauf aller unterzeichneten Unterschriftenbögen von den verschiedenen Abgabestellen und den Einzelsammler zu zentralen Sammelstelle sicher, bei der alle Unterschriften vereinigt werden. Sie sollten ständig einen Überblick behalten, wer wo sammelt, wo es noch unterzeichnete Listen gibt und wie viele Unterschriften aktuell bereits zusammengekommen sind. Diese Koordination zahlreicher Unterschriftensammler – und deren fortlaufende Motivation – ist eine der Hauptaufgaben bei einem Bürgerbegehren.

Es muss auch darauf geachtet werden, dass keine Unterschriftenbögen in elektronischer Form, als Faxe oder als Kopien eingehen. Denn in dieser Form geleistete Unterschriften sind alle ungültig und können nach den gesetzlichen Vorschriften für Bürgerbegehren von der Gemeinde nicht anerkannt werden. Nur Unterschriften im Original zählen. Gehen Dokumente in elektronischer Form ein, so muss sehr rasch bei den jeweiligen Personen um die Übersendung des Originalbogens gebeten werden, bevor dieser vernichtet ist.

Schließlich gilt: Bedrängen oder überreden Sie niemanden, für das Bürgerbegehren zu unterschreiben, wenn klar gesagt wurde, dass dies nicht gewollt ist. Vermeiden Sie auch alles, was als Desinformation zur Erschleichung einer Unterschrift ausgelegt werden könnte; bleiben Sie insofern immer ehrlich nach bestem Wissen und Gewissen. Jede Abweichung von diesen beiden Prinzipien kann Ihnen später durch Gegner des Bürgerbegehrens zum Vorwurf gemacht werden, was vermieden werden sollte.

## 5.5. Pressearbeit

Der erste wichtige Schritt für die Pressearbeit ist es, dass Sie einen persönlichen Kontakt mit einem zuständigen Redakteur der im Orten verbreiteten Tageszeitung(en) aufnehmen, und zwar kurz bevor die Unterschriftensammlung beginnt. Nicht zu früh, weil in der Planungsphase des Bürgerbegehrens, wenn ggf. noch Gespräche mit der Gemeindeverwaltung bevorstehen und diverse wichtige Fragen noch offen sind, eine zu frühe Kommunikation über Presseberichte störend wirken kann. Nicht zu spät, so dass der erste Presseartikel pünktlich zum Start der Unterschriftensammlung erscheint. Kontaktaufnahme bedeutet auch, dass wechselseitig Telefonnummern und E-Mail-Adressen ausgetauscht werden, weil es in den nächsten Wochen noch viel über das Bürgerbegehren zu berichten geben wird und Sie den Journalisten jederzeit erreichen können sollten, wie auch umgekehrt.

Lassen Sie dann dem Journalisten regelmäßig kurze Pressemitteilungen zukommen, die so gehalten sind, dass Sie in dieser Form unverändert bzw. ohne große Überarbeitung auch direkt in der Zeitung erscheinen könnten. Mündliche Gespräche mit dem Journalisten sollten im Regelfall nur ergänzenden Charakter anlässlich dieser Pressemitteilungen haben. Der Journalist wird in aller Regel nicht von sich aus mit Ihnen in Kontakt treten, sondern nur anlässlich solcher Pressemitteilungen. Informieren Sie sich in einschlägigen Ratgebern über den angemessenen Aufbau und Stil von Pressemitteilungen, falls Sie noch keine Erfahrungen mit Pressearbeit haben. Ihre Pressemitteilungen sollten reich an belegbaren Fakten, aber arm an Werturteilen oder gar Polemik sein. Jede Pressemitteilung sollte an einem konkreten Ereignis festgemacht sein (z.B.: Unterschriftensammlung hat begonnen; auch XY-Organisation/prominenter Bürger Z etc. unterstützt das Bürgerbegehren; die ersten 500 Unterschriften sind gesammelt; Vortragsveranstaltung zum Bürgerbegehren am kommenden Wochenende usw.) und nicht zu viele Botschaften enthalten, sondern sich immer nur auf ein Ereignis beziehen. Vermeiden Sie „offene Briefe“ an den Bürgermeister. Das zerstört nur Kommunikationskanäle und der Bürgermeister würde im Zeitungsartikel das letzte Wort behalten. Wenn Sie dem Bürgermeister etwas zu sagen haben, dann teilen Sie ihm das direkt mit, nicht über die Presse. Das schließt natürlich nicht aus, dass Sie über die Presse bestimmten Positionen oder Verhaltensweisen des Bürgermeisters widersprechen, er sollte es aber zunächst direkt erfahren und nicht erst bei der Zeitungslektüre.

Die Presse ist üblicherweise geradezu wild auf Zahlen. Jede neue Wasserstandsmeldung zur erreichten Unterschriftenzahl, die einen Schritt nach vorne bedeutet, ist eine kurze Pressemitteilung wert, die dann meist auch abgedruckt wird. So hält man das Bürgerbegehren in der öffentlichen Diskussion. Da in der ersten Phase der Unterschriftensammlung die Unterschriften in aller Regel zunächst eher spärlich eingehen, ist die



Zeit für regelmäßige Zahlen-Pressemitteilungen gekommen, wenn die Unterschriftenzahlen deutlich anzusteigen beginnen.

Oft sind die Redaktionen der Tageszeitungen einem Bürgerbegehren nicht freundlich gesinnt, sondern eher zurückhaltend-skeptisch, verbunden mit einer unkritischen Wiedergabe von allem, was aus dem Rathaus kommt (sog. „Hofberichterstattung“). Das ist langjährig eingeübt, weil amtliche Informationen aus dem Rathaus für die Zeitungen eine wichtige und zu erhaltende Quelle sind (ggf. sogar noch verschärft durch eine finanzielle Bedeutung von Anzeigen, die das Rathaus regelmäßig in der Zeitung schaltet). Sie können das nur durch eine nicht auf Polterei, sondern auf Sympathie-Botschaften setzende Pressearbeit kompensieren. Der Redaktion muss deutlich werden, dass Sie regelmäßig fachlich fundierte und pressemäßig verwertbare Informationen beisteuern können, Sie also eine als verlässlich eingeschätzte wichtige Quelle werden.

Wie sollte man sich verhalten, wenn man über die Presse durch andere angegriffen wird oder wenn das Rathaus plötzlich unerwartet über die Presse querschießt (z.B. über Presseartikel der Art *„Bürgermeister erklärt: Das Bürgerbegehren ist ungültig“*)? Das sind oft schwierige Situationen, bei denen in der Regel zu raten ist, zwar sofort aber nicht in gleicher Münze zu reagieren. Einerseits sollten Sie gewisse Behauptungen sofort richtigstellen. Ein guter Journalist wird Sie auch vorher um Ihre Meinung zu einer neu aufgetauchten, für Sie kritischen Behauptung fragen, bevor er beide Positionen dann zusammen in einem gemeinsamen Artikel referiert. Manchmal ist das aber leider nicht der Fall. Sie müssen dann so rasch wie möglich über eine eigene Pressemitteilung einen zweiten Zeitungsartikel zu generieren versuchen, indem auch Ihre Position zur fraglichen Behauptung dargestellt wird. Es ist nicht immer einfach, das ad hoc zu leisten (insbesondere bei als Tatsachen dargestellten Behauptungen, das Bürgerbegehren sei unzulässig). In einem solchen Fall kann zunächst z.B. mitgeteilt werden, dass die Unzulässigkeit zunächst einmal eine bloße Behauptung und noch keine Tatsache ist, dass Sie dies sorgfältig prüfen werden und es gleichzeitig bedauern und als unfair kritisieren, dass der Bürgermeister zu dieser Frage nicht erst ein Gespräch mit Ihnen gesucht, sondern sich gleich an die Presse gewandt hat.

Wenn in den Reihen der Anhänger Ihres Bürgerbegehrens ein kritikwürdiges Verhalten aufgetreten ist (z.B. Unsachlichkeiten, Beschädigungen von Plakaten der Gegenseite etc.), das von der Presse aufgegriffen wird, dann sollten Sie sich rasch und ohne Umschweife davon distanzieren.

## 5.6. Kurzer Draht zur Gemeindeverwaltung

Hat die Unterschriftensammlung begonnen, ist wiederum Zeit für ein Gespräch mit dem Bürgermeister (oder einer anderen vom Bürgermeister dazu beauftragten Person innerhalb der Gemeindeverwaltung). Es macht Sinn, dem Bürgermeister jetzt vorzuschlagen:

- Eine fortlaufende Unterschrifteneinreichung und Prüfung nach dem in Kapitel 5.7 vorgestellten Verfahren, falls nicht schon vereinbart.

- Bildung einer kleinen „Kontaktgruppe“ (manchmal auch „Spurgruppe“ genannt) aus jenen Vertretern der Gemeindeverwaltung, die in welcher Weise auch immer mit dem Bürgerbegehren befasst sind sowie ein oder zwei Vertretern des Bürgerbegehrens (Vertrauenspersonen oder Pressesprecher). Die Kontaktgruppe sollte sich regelmäßig (z.B. alle zwei Wochen) zu einem Austausch treffen, um einen engen gegenseitigen Informationsfluss zu gewährleisten und gemeinsam ggf. auftretende Probleme und offene Fragen diskutieren zu können. Die Bildung einer solchen „Kontaktgruppe“ mag zu einem Zeitpunkt, wenn keine wesentlichen Probleme bekannt sind, überflüssig erscheinen. Es kann jedoch versichert werden: Bei so gut wie jedem Bürgerbegehren treten im Lauf des Verfahrens von den Beteiligten nicht vorhergesehene plötzliche Überraschungen oder Probleme aller Art auf, auf die schnell reagiert werden muss. Gegenseitiges Misstrauen kann dann leicht aufkommen, wenn man sich vom jeweils anderen nicht schnell genug oder unzureichend informiert fühlt. Viele Konflikte und Auseinandersetzungen bei zurückliegenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden hätten minimiert oder vermieden werden können, wäre eine solche Kontaktgruppe frühzeitig eingerichtet worden – und nicht erst, wenn bereits Porzellan zerschlagen wurde. Deshalb ist jetzt typischerweise der richtige Zeitpunkt für die Etablierung einer solchen Kontaktgruppe. Sie wird – mit sich veränderten Aufgaben – bis zum eventuellen Bürgerentscheid aktiv bleiben. Mit Beginn der Unterschriftensammlung ist für die Gemeinde nun klar, dass es ernst wird. Und für die Bürgerinitiative werden sich in rascher Folge neue Herausforderungen ergeben.
- Sie können bereits jetzt mit dem Bürgermeister einen Termin für die offizielle Einreichung des Bürgerbegehrens vereinbaren. Dazu gehört auch eine Absprache, wie diese offizielle Einreichung gestaltet werden soll (siehe Kapitel 5.7).
- Nur für den Fall, dass immer noch kein Einvernehmen über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hergestellt werden konnte oder dazu plötzlich neue Fragen auftauchen, sollten Sie darauf bestehen, dass die Rechtsfragen – was das Verfahren der Klärung betrifft – in enger Absprache und gegenseitigem Einvernehmen geprüft werden. Auch dabei kann die Landesgeschäftsstelle von Mehr Demokratie e.V. gerne weiterhelfen. Von der Idee, dass Gemeinden zur Klärung einen externen Rechtsanwalt mit der Erstellung eines teuren Gutachtens beauftragen, kann nur abgeraten werden. Dadurch würde einerseits die Gemeinde an Handlungsfreiheit verlieren, denn sie muss dem Gutachten dann folgen, obwohl ggf. auch andere Rechtspositionen denkbar wären. Andererseits wären Sie als Bürgerinitiative dann im Streitfall gezwungen, ebenfalls für viel Geld einen anderen Gutachter zu beauftragen. Die Erfahrung zeigt: Rechtsanwälte einzuschalten eskaliert bei Meinungsverschiedenheiten zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren die Konflikte, statt sie zu lösen. Es muss möglich sein, zur Zulässigkeit ein Einvernehmen zwischen allen Beteiligten herzustellen ohne externe Rechtsanwälte und Rechtsgutachten zu bemühen. Falls Sie den Bürgermeister – in dessen Entscheidungsbefugnis dies liegt – nicht davon abhalten können, ein solches Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, dann bestehen Sie auf folgenden Punkten: (a) Auch Sie bekommen einen unmittelbaren Zugang zum beauftragten Gutachter noch vor Erstellung des Gutachtens. (b) Völlige Transparenz bei der Auswahl des Gutachters und den Informationen, die dem Gutachter zur Verfügung gestellt werden. (c) Sie werden unverzüglich über al-

le Fortschritte beim Gutachten sowie das fertige Gutachten selbst informiert, statt davon erst verspätet oder erst aus der Zeitung zu erfahren.

Nehmen Sie spätestens in dieser Phase auch direkten Kontakt zu allen Fraktionsvorsitzenden im Gemeinderat auf. Es sollte nicht alles ausschließlich über den Bürgermeister bzw. die Gemeindeverwaltung laufen. Denn letztlich wird der Gemeinderat (und nicht der Bürgermeister) über die Übernahme bzw. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheiden. Beim Kontakt mit den Fraktionsvorsitzenden gilt: Auch wenn man in der Sache ganz anderer Meinung sein mag, sollte ein gemeinsames Interesse an einem guten und konstruktiven Miteinander beim Verfahrensablauf des Bürgerbegehrens bestehen, weil nur so gegenseitiges Verständnis und eine Befriedung erreicht werden kann – egal wer sich letztlich durchsetzt oder ob ggf. auch ein für alle tragfähiger Kompromiss gefunden werden kann.

## **5.7. Unterschriftenprüfung, Einreichungstermin und Einreichungsverfahren**

Es gibt zwei Verfahren der Unterschriftenprüfung. Welches davon angewandt wird, müssen Sie vorher mit der Gemeindeverwaltung vereinbaren.

Das erste mögliche Verfahren besteht darin, dass Sie als Bürgerinitiative alle Unterschriftsbögen erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung gesammelt in einem einzigen Paket am Tag der offiziellen Einreichung des Bürgerbegehrens an die Gemeindeverwaltung zur Prüfung übergeben. Das hat für alle Beteiligten eher Nachteile. Für Sie als Bürgerinitiative hat es den Nachteil, dass Sie nicht sicher vorher wissen können, wie viele Unterschriften ungültig sein werden, so dass Sie gezwungen sind, aus Sicherheitsgründen faktisch deutlich mehr Unterschriften zu sammeln als eigentlich notwendig wären (vgl. Kapitel 5.2). Für die Gemeindeverwaltung hat dieses Verfahren den Nachteil, dass nach der Einreichung alle Unterschriften auf einmal binnen kurzer Zeit geprüft werden müssen. Dazu ist es in der Regel notwendig, für 2-3 Tage viele Ämter des Rathauses komplett zu schließen, weil alle Mitarbeiter zur Unterschriftenprüfung abgeordnet werden müssen – also eine unschöne Störung und Unterbrechung des laufenden Rathausbetriebs.

Das zweite mögliche Verfahren funktioniert so, dass Sie noch während der laufenden Unterschriftensammlung z.B. immer wöchentlich an einem vereinbarten Wochentag die jeweils bis dahin vorhandenen Unterschriften bei der Gemeindeverwaltung zur Prüfung abgeben. Die Gültigkeitsprüfung durch die Gemeindeverwaltung kann damit über einen längeren Zeitraum hinweg gestreckt werden, es treten also keine „Belastungsspitzen“ für die Verwaltung auf. Die regulären Tätigkeiten im Rathaus werden so kaum beeinträchtigt. Faktisch erledigen die Rathausmitarbeiter die Unterschriftenprüfung nebenher und flexibel an Tagen, an denen die sonstige Arbeitsbelastung gerade nicht sehr groß ist. Zu keinem Zeitpunkt müssen Ämter geschlossen werden, um in einem Kraftakt alle Unterschriften auf einmal zu prüfen. Die Gemeinde hat so auch einen raschen und fortlaufenden Überblick, wie viele der bereits übergebenen Unterschriften schon als gültig anerkannt werden konnten und was die häufigsten Ungültigkeitsgründe waren. Diese Information (Stand der als gültig anerkannten Unterschriften; häufige Ungültigkeitsgründe) kann Ihnen die Gemeindeverwaltung fortlaufend mündlich mitteilen, wenn Sie wöchentlich im Rathaus das jeweils nächste Unterschrif-

tenpaket übergeben. Das hat für Sie als Bürgerinitiative einen erheblichen Vorteil. Denn so können Sie einerseits während der noch laufenden Unterschriftensammlung ein größeres Augenmerk auf die Vermeidung der häufigsten Ungültigkeitsgründe richten, andererseits haben Sie dadurch stets einen Überblick zum Stand der schon anerkannten Unterschriften und brauchen deshalb keinen großen Puffer zusätzlicher Unterschriften mehr sammeln, weil dann das Risiko einer hohen Ungültigkeitsquote minimiert ist. Sobald die Zahl der als gültig anerkannten Unterschriften die gesetzliche Vorgabe von 7% der stimmberechtigten Einwohner erreicht hat, haben Sie die Möglichkeit, die Unterschriftensammlung zu beenden. Das wiederum erspart der Gemeindeverwaltung viel Arbeit, die sich dadurch auf die Prüfung des gesetzlich notwendigen Maßes an Unterschriften beschränken kann, statt auch viele weitere Unterschriften noch mit prüfen zu müssen, die – beim ersten Verfahrensweg – lediglich als „Sicherheitspuffer“ mit gesammelt werden müssten.

Es ist zu empfehlen, dem Bürgermeister den zweiten Verfahrensweg vorzuschlagen (fortlaufende Einreichung und Prüfung von Unterschriftenpaketen zu regelmäßigen Terminen) und eine entsprechende Vereinbarung mit ihm zu schließen.

Beim zweiten Verfahrensweg sollten Sie bei der regelmäßigen Übergabe des jeweils nächsten Unterschriftenpakets immer auch einen Zettel folgenden Inhalts für die Gemeindeverwaltung mit abgeben bzw. sich eine Kopie davon von der Gemeindeverwaltung als Empfangsbestätigung quittieren lassen:

*„Heute, am \_\_\_\_\_, wurden der Gemeindeverwaltung \_\_\_\_\_ Unterschriftenbögen mit insgesamt \_\_\_\_\_ Unterschriften für das Bürgerbegehren „....“ übergeben. Die Übergabe dient lediglich zur Vorprüfung der Gültigkeit der Unterschriften und ist nicht mit einer Einreichung des Bürgerbegehrens verbunden, die erst später erfolgt.“*  
*(Ihre Unterschrift)      (Unterschrift eines Vertreters der Gemeindeverwaltung)*

Der erste Satz dient zur Dokumentation und als Empfangsbestätigung, wie viele Unterschriftenbögen bzw. Unterschriften wann übergeben wurden. Der zweite Satz ist wichtig für die Rechtssicherheit. Es soll das Missverständnis vermieden werden, das Bürgerbegehren sei damit bereits eingereicht. Das hätte nämlich zur Folge, dass die Übergabe so interpretieren werden müsste, es sei ein Bürgerbegehren mit nicht ausreichender Unterschriftenzahl eingereicht worden. Ein solches Bürgerbegehren wäre ungültig.

Sie brauchen keine Kopien übergebener Unterschriftenbögen für sich anfertigen. Einerseits ist es noch nie vorgekommen, dass es bei der oben empfohlenen Empfangsquittierung anschließend Probleme damit gab, was übergeben wurde. Andererseits können Sie mit den Kopien ohnehin nichts weiter anfangen. Denn Sie dürfen aus datenschutzrechtlichen Gründen die darin enthaltenen Informationen in keiner Weise weiter verwenden (auch nicht z.B. für Rundschreiben zum Bürgerbegehren).

Bevor Sie Unterschriftenbögen bei der Gemeindeverwaltung abgeben, sollten Sie die Bögen nochmals sorgfältig selbst durchsehen, ob alle Eintragungen leserlich und so vollständig wie möglich sind. In manchen Fällen lässt sich womöglich noch etwas durch handschriftliche Ergänzungen retten, die erlaubt sind: Wenn Sie zum Beispiel wissen, wer eine bestimmte Unterschrift geleistet hat, der Name aber so unleserlich geschrie-

ben ist, dass er durch die Gemeindeverwaltung ggf. als nicht entzifferbar gewertet wird, dann ist es statthaft, wenn Sie den Namen in Klarschrift daneben schreiben.

Hilfreich für die Gemeindeverwaltung ist auch, wenn Sie die Unterschriftsbögen z.B. im rechten oberen Eck mit einer fortlaufenden Nummer versehen und entsprechend sortieren.

Die Prüfung durch die Gemeindeverwaltung läuft so ab, dass diese zunächst einmal eine Kopie des aktuellen Einwohnermelderegisters als Datei anlegt, der zu entnehmen ist, welche Einwohner kommunalwahlberechtigt und somit unterschriftsberechtigt sind. Jede einzelne Unterschrift wird dann mit dieser Datei abgeglichen. War der Unterzeichner unterschriftsberechtigt, wird er in der Datei entsprechend markiert. Dadurch sind auch doppelte Eintragungen sinnlos und fallen sofort auf, weil natürlich ersichtlich ist, ob jemand in der Datei bereits markiert ist. Bei nicht unterschriftsberechtigten Personen erfolgt eine Notiz auf dem Unterschriftenblatt mit Angabe des Ungültigkeitsgrunds (z.B.: nur Zweitwohnsitz; unbekannt; unter 16 Jahre; keine EU-Staatsbürgerschaft; unleserlich; nicht eindeutig zuordenbar). Die Gemeindeverwaltung darf Ihnen als Bürgerinitiative eine statistische Rückmeldung zur Häufigkeit der Ungültigkeitsgründe geben, aber – aus datenschutzrechtlichen Gründen – keine individuelle Information, ob oder aus welchen Gründen die Unterschrift einer bestimmten Person als „ungültig“ gewertet wurde. Nach Abschluss aller Unterschriftsprüfungen wird der Datei die Anzahl der gültigen Unterschriften entnommen und entsprechend dokumentiert. Später – sobald das Bürgerbegehren vom Gemeinderat als zulässig anerkannt wurde oder die Widerspruchsfrist gegen eine eventuelle Unzulässigkeitseinstufung verstrichen ist – wird aus datenschutzrechtlichen Gründen die Datei wieder gelöscht und alle Unterschriftsbögen werden vernichtet.

Zwei Punkte zu den Kriterien für die Gültigkeitsprüfung sollten Sie rechtzeitig vor der Übergabe des ersten Unterschriftenpakets mit der Gemeindeverwaltung besprechen, weil sie erfahrungsgemäß immer wieder zu Unsicherheiten oder sogar fehlerhaften Einstufungen von Seiten mancher Gemeindeverwaltungen führen:

Erstens: Die Angabe des Geburtsdatums ist bei Bürgerbegehren nicht gesetzlich vorgeschrieben und ist insofern freiwillig. Sie dient lediglich als zusätzliche Information zur eindeutigen Identifizierbarkeit von Einwohnern in Zweifelsfällen (z.B. wenn der Name unleserlich geschrieben ist). Keine Unterschrift darf als „ungültig“ eingestuft werden nur weil das Geburtsdatum fehlt.

Zweitens: Die Rechtslage ist so, dass eine Unterschrift als gültig gewertet werden muss, wenn der Unterzeichner eindeutig identifizierbar und kommunalwahlberechtigt ist. Es ist hingegen für eine Gültigkeit einer Unterschrift nicht zwingend notwendig, dass alle Eintragungen im Formular vollständig sein müssen.

Beispiel 1: Eine „Anne Müller“ hat bei Ihrer Eintragung zwar die Straße ihrer Wohnanschrift eingetragen, versehentlich aber die Hausnummer vergessen. Die Unterschrift ist gültig, falls nach dem Einwohnermelderegister in der gesamten Straße nur eine einzige Anne Müller wohnt. Die Unterschrift ist ungültig, falls in dieser Straße zwei Personen dieses Namens wohnen sollten, weil dann die Unterschrift nicht eindeutig einer bestimmten Person zugeordnet werden kann. Die Unterschrift wäre zu retten gewesen, hätte Anne Müller freiwillig auch noch ihr Geburtsdatum eingetragen. Denn es ist ganz

unwahrscheinlich, dass in einer Gemeinde zwei Personen mit gleichem Namen und gleichem Geburtsdatum leben.

Beispiel 2: Ein „Hans Birnbaum“ hat sich mit vollständigen Angaben in die Liste eingetragen, lediglich das Geburtsdatum fehlt. Das Einwohnermelderegister ergibt, dass unter der genannten Adresse sowohl ein „Hans Heinrich Birnbaum“ als auch ein „Herbert Hans Birnbaum“ gemeldet sind – anhand der im Melderegister enthaltenen Geburtsdaten vermutlich Vater und Sohn. Die Unterschrift ist ungültig. Denn sie kann nicht eindeutig einer der zwei Personen zugeordnet werden. Die Angabe des Geburtsdatums im Unterschriftenformular hätte die Unterschrift gerettet.

Aus den Beispielen wird ersichtlich, welche wichtige Rolle das freiwillig einzutragende Geburtsdatum spielt: Egal welche Unklarheiten oder Unvollständigkeiten auftreten, anhand des Geburtsdatums kann der Unterzeichner fast immer eindeutig identifiziert und somit die Unterschrift doch noch als gültig gerettet werden.

Unvollständige Eintragungen führen nur dann definitiv zur Ungültigkeit, wenn die Unterschrift selbst fehlt. Das Datum der Unterschrift ist deshalb wesentlich, weil der Unterzeichner an genau diesem Datum das Kommunalwahlrecht in der Gemeinde besessen haben muss (was sich durch Zu- und Fortzüge, Todesfälle, Erreichen des 16. Lebensjahrs etc. ja ändern kann) und weil bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten, die Unterschrift nicht vor dem Gemeinderatsbeschluss und auch nicht später als drei Monate nach dem Gemeinderatsbeschluss geleistet worden sein darf. In solchen Fällen, wenn es also auf das genaue Datum der Unterschrift ankommt, kann das Fehlen des Datums ebenfalls zur Ungültigkeit der Unterschrift führen.

Wichtig ist auch, dass die Unterzeichnenden am Text des Formulars nichts streichen oder ergänzen dürfen. Wer zum Beispiele Teile des Begründungstexts durchstreicht oder handschriftlich mit eigenen zusätzlichen Anmerkungen versieht, macht damit das gesamte Unterschriftenblatt mit all seinen Unterschriften ungültig. Denn alle Unterschriftenblätter müssen exakt den gleichen Wortlaut haben.

Was ist am Tag der offiziellen Einreichung des Bürgerbegehrens zu tun bzw. dafür vorzubereiten? Sie werden vielleicht überrascht sein, dass das rechtlich überhaupt nicht geregelt ist und es dafür keinerlei Einreichungserklärungen oder sonstiger Formalitäten bedarf. Formal würde es dazu völlig ausreichen, spätestens am letzten Tag der Einreichungsfrist einfach im Rathaus zu erscheinen und einem beliebigen Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung alle Unterschriftenformulare zu überreichen.

In der Realität ist jedoch folgendes Vorgehen zu empfehlen: Vereinbaren Sie mit dem Bürgermeister rechtzeitig vorher einen offiziellen Einreichungstermin im Rathaus, bei dem Sie dem Bürgermeister unter Anwesenheit der Presse feierlich alle gesammelten Unterschriften übergeben. Die Presse müssen Sie zu dem Termin natürlich auch vorher selbst einladen, und Sie sollten auch den Bürgermeister vorher in Kenntnis setzen, dass die Presse bei dem Termin mit dabei sein wird, um ein Pressebild der Übergabe aufzunehmen.

Ein besonders öffentlichkeitswirksamer Rahmen für eine offizielle Einreichung kann auch eine Übergabe am Rande einer regulären Gemeinderatssitzung sein, weil so

gleich der gesamte Gemeinderat mit involviert wird. Liegt dafür eine reguläre Gemeinderatssitzung zufällig zeitlich günstig, so können Sie dem Bürgermeister – der gleichzeitig der Vorsitzende des Gemeinderats ist – diesen Vorschlag unterbreiten.

Wurden vorher noch keine Unterschriften zur Vorprüfung an die Gemeindeverwaltung übergeben, dann bringen Sie zum offiziellen Einreichungstermin einfach alle Ihnen vorliegenden – noch ungeprüften – Unterschriften im Original zur Übergabe mit. Es macht Sinn, dazu die gesammelten Formulare in einem oder mehreren Ordnern abzuheften, die dann für das Pressebild dem Bürgermeister überreicht werden.

Wurden in den Wochen zuvor bereits Unterschriftenpakete an die Gemeindeverwaltung zur Vorprüfung übergeben – die sich deshalb schon im Besitz der Gemeindeverwaltung befinden und vermutlich auch schon alle geprüft sind –, dann bringen Sie lediglich alle noch zusätzlichen neuen Unterschriften zum Übergabetermin mit und bitten den Bürgermeister rechtzeitig vorher, alle bereits übergebenen Unterschriftenpakete auch zu diesem offiziellen Einreichungstermin mitzubringen, damit auf dem Pressebild die Überreichung der Gesamtzahl aller Unterschriften gezeigt werden kann.

In manchen Fällen wird es sogar so sein, dass die bereits zur Vorprüfung übergebenen und bereits für gültig befundenen Unterschriften längst ausreichend zur Überwindung des Unterschriftenquorums waren. Die nun bei der offiziellen Einreichung noch zusätzlich übergebenen Unterschriften haben damit nur noch den Charakter einer ergänzenden Demonstration, wie viele Menschen das Bürgerbegehren unterstützen, oder den Charakter eines zusätzlichen Puffers über das notwendige Unterschriftenquorum hinaus, der deshalb nicht mehr zwingend auf Gültigkeit hin geprüft werden muss.

Es ist zu empfehlen, dem Bürgermeister beim offiziellen Einreichungstermin auch ein kurzes Begleitschreiben zu übergeben, für das Sie in Anhang (Kapitel 10.3) ein Muster finden. Darin werden der Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens (relevant für diverse Fristen!) sowie die genaue Zahl der übergebenen Unterschriftenformulare und Unterschriften schriftlich dokumentiert. Es folgen rechtliche Hinweise zur Unterschriftenprüfung, die der Gemeindeverwaltung möglicherweise nicht bekannt sind; eine Erklärung, dass Sie damit einverstanden sind, wenn die Gemeinde die Unterschriften nicht über das für die Zulassung des Bürgerbegehrens notwendige Maß hinaus prüft; die Aufforderung, sich bei eventuellen Fragen oder Bedenken zur rechtlichen Zulässigkeit unverzüglich mit Ihnen in Verbindung zu setzen; sowie die Bitte um einen Gesprächstermin binnen der nächsten zwei Wochen, um sich über das weitere Vorgehen zu verständigen.

Verzichten Sie im Begleitschreiben auf inhaltliche Ausführungen zu Ihrem Sachanliegen. Das ist dafür der falsche Ort. Tragen Sie solche Dinge ggf. besser mündlich bei dem Übergabetermin vor, auch gegenüber der Presse, oder auch in persönlichen Gesprächen mit dem Bürgermeister oder Gemeinderäten.

Es reicht aus, wenn das Begleitschreiben durch eine einzige Vertrauensperson unterzeichnet ist. Denn jede Vertrauensperson ist für sich allein vertretungsberechtigt.

Ein Exemplar des Begleitschreibens übergeben Sie unterzeichnet zusammen mit den Unterschriftenformularen dem Bürgermeister, ein anderes Exemplar des Begleitschreibens lassen Sie vom Bürgermeister unten unterzeichnen, es dient Ihnen dann als Empfangsbeleg.

## 5.8. Schutz vor Versuchen, „vollendete Tatsachen“ zu schaffen

Richtet sich Ihr Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss, kann die Gefahr bestehen, dass der Bürgermeister den Gemeinderatsbeschluss schnell und auf nicht mehr rückgängig zu machende Weise bereits vollzieht, bevor Ihr Bürgerbegehren abgeschlossen ist. Das heißt, „die Bagger rollen“, Bäume werden gefällt oder bindende Verträge werden unterzeichnet. Dass ein solches Verhalten eines Bürgermeisters während eines laufenden Bürgerbegehrens grob unfair ist, jedes Vertrauensverhältnis ruiniert und den Gemeindefrieden dauerhaft beschädigen kann, versteht sich von selbst. Aber welche Möglichkeiten haben Sie, sich gegen Versuche eines derartigen Foulspiels zu wehren?

Die gute Nachricht ist, dass Sie ab dem Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit Ihres eingereichten Bürgerbegehrens vor solchen Versuchen, „vollendete Tatsachen“ zu schaffen, gesetzlich geschützt sind. § 21 Absatz 4 Satz 2 der baden-württembergischen Gemeindeordnung schreibt vor: *„Nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zu Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden.“* Befürchten Sie, dass ein derartiges Verhalten des Bürgermeisters drohen könnte, dann sollten Sie die Unterschriften für das Bürgerbegehren so schnell wie möglich sammeln und bei der Gemeindeverwaltung einreichen, um die Zulässigkeitsfeststellung zum Bürgerbegehren und damit den erstrebten Rechtsschutz so rasch wie möglich zu erlangen.

Bevor die verbindliche Schutzwirkung durch die Zulässigkeitsfeststellung eintritt, haben Sie ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens auch noch eine andere Möglichkeit: Wenn ernsthafte Versuche des Bürgermeisters erkennbar sind, in den durch § 21 Absatz 4 Satz 1 der baden-württembergischen Gemeindeordnung festgesetzten maximal zwei Monaten zwischen Einreichung und Zulässigkeitsentscheidung „vollendete Tatsachen“ zu schaffen, dann können Sie sofort nach der Einreichung (nicht vorher!) beim zuständigen Verwaltungsgericht eine einstweilige Anordnung beantragen, alle nicht mehr revidierbaren Vollzugsmaßnahmen bis zur Zulässigkeitsfeststellung zu unterlassen. Dazu benötigen Sie einen Rechtsanwalt, es kann teuer werden (vierstellige Beträge), und die dabei zu überwindenden Hürden sind hoch. Die Verwaltungsgerichte benötigen selbst einige Wochen, um das Urteil mit einer einstweiligen Anordnung zu fällen. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat die Anforderungen und Konsequenzen der *„Stellung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids zu sichern“* so umrissen:<sup>46</sup> *„Zulässig ist eine vorläufige gerichtliche Feststellung, dass das Bürgerbegehren zulässig ist. Eine solche gerichtliche Entscheidung ist geeignet, die Position des Antragstellers zu verbessern. Mit der vorläufigen gerichtlichen Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens lässt sich zum einen ein Warneffekt für die Antragsgegnerin dahingehend erzielen, sich während der Dauer eines etwaigen Hauptsacheverfahrens der Risiken bewusst zu sein, die mit weiteren Vollzugsmaßnahmen einhergehen, wenn ihren Maßnahmen gegebenenfalls nachträglich die Grundlage entzogen wird und ihr hierdurch finanzielle Nachteile entstehen können. Zum anderen*

<sup>46</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 30.9.2010.



*ist damit ein Appell für die Antragsgegnerin verbunden, auf die der Bürgerschaft nach § 21 Abs. 3 GemO zustehenden Kompetenzen bei ihrem weiteren Vorgehen Rücksicht zu nehmen. Die begehrte vorläufige Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn die Zulässigkeit bereits im einstweiligen Rechtschutzverfahren mit solcher Wahrscheinlichkeit bejaht werden kann, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen werden kann und der mit dem Hauptsacheverfahren verbundene Zeitablauf voraussichtlich eine Erledigung des Bürgerbegehrens zur Folge hätte.“*

Das sind sehr hohe Anforderungen und Risiken. Das Bürgerbegehren muss also jenseits jedes vernünftigen Zweifels schon bei einer Vorprüfung eindeutig zulässig sein (so dass ein ggf. über Jahre gehendes Gerichtsverfahren in der Hauptsache entbehrlich wird), und selbst dann entfaltet die einstweilige Anordnung lediglich einen „Warneffekt“. Deshalb kann der Weg, sofort nach der Einreichung des Bürgerbegehrens eine Klage auf einstweilige Anordnung beim Verwaltungsgericht einzureichen, nur in seltenen Ausnahmefällen empfohlen werden. Zumal mit dem Gang vor Gericht das Tischtuch zwischen Ihnen und dem Bürgermeister endgültig zerschnitten und normale Kommunikationskanäle schwer gestört werden.

Der bessere Weg ist es deshalb in einer solchen Situation üblicherweise, durch öffentlichen Druck und Gespräche mit den Fraktionsvorsitzenden im Gemeinderat auf eine Zurückhaltung des Bürgermeisters hinzuwirken und auch hartnäckig das persönliche Gespräch mit dem Bürgermeister selbst zu suchen. Wenn Bürgermeister verstehen, dass Sie mit einem derart konfrontativen und rücksichtslosen Vorgehen ihre Wiederwahl bei der nächsten Bürgermeisterwahl gefährden, sie es sich mit Teilen des Gemeinderats und großen Teilen der Bürgerschaft dauerhaft verscherzen und das Klima in der Gemeinde nachhaltig vergiften, dann werden sie in der Regel vorsichtiger.

Droht bereits während der laufenden Unterschriftensammlung, also noch vor der Einreichung des Bürgerbegehrens, die Schaffung vollendeter Tatsachen, dann haben Sie zu diesem Zeitpunkt noch überhaupt keine Möglichkeit eines rechtlichen Schutzes. In dieser Phase besteht nur die Möglichkeit, durch eine beschleunigte Unterschriftensammlung, gute Pressearbeit und viele Gespräche einen politischen Druck aufzubauen, der den Bürgermeister zum Einhalten bewegt. Sie können sich dabei auch auf eine Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Innenministeriums zu § 21 Absatz 4 der Gemeindeordnung berufen<sup>47</sup>, in der es heißt: „Auch ein Beschluss [des Gemeinderats], gegen den mit einem Bürgerbegehren zu rechnen ist, sollte nicht vor Ablauf der Frist nach § 21 Abs. 3 Satz zweiter Halbsatz vollzogen werden“, also nicht vor dem Ende der Einreichungsfrist für ein in Vorbereitung befindliches oder bereits laufendes Bürgerbegehren. Dies ist zwar lediglich eine „Soll“-Vorgabe (und „sollen“ ist nicht „müssen“), bringt aber dennoch den Willen des zuständigen Ministeriums deutlich zum Ausdruck.

Die häufigste Konstellation derartiger Probleme sind schnell vorgenommene Unterzeichnungen rechtskräftiger (und damit nicht mehr revidierbarer) Verträge mit der Begründung, die Vertragspartner (oft sog. „Investoren“) würden sich sonst aus dem Projekt zurückziehen. In einem solchen Fall ist zu empfehlen, auch mit diesem „Inves-

---

<sup>47</sup> Enthalten in: Kunze / Bronner / Katz (2006): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar. Band 1, 4. Auflage, 15. Lieferung.

tor“ (oder anderen Vertragspartnern in spe) das direkte Gespräch zu suchen oder entsprechenden Druck aufzubauen. Viele Investoren wollen nicht so wahrgenommen werden, dass sie Unfrieden in einer Gemeinde erzeugen und Bürgerbeteiligung brutal abwürgen. Hat der Investor erst einmal öffentlich erklärt, dass er gar nicht auf einer schnellen Vertragsunterzeichnung vor Abschluss des Bürgerbegehrens besteht, dann kann ein derartiges Argument des Bürgermeisters nicht mehr aufrechterhalten werden. Ist ein Vertragsabschluss gar nicht mehr zu verhindern, dann kann man zumindest darauf drängen, dass in den Vertrag auch eine Rücktrittsklausel der Gemeinde für den Fall aufgenommen wird, dass ein zulässiges Bürgerbegehren zustande kommt, das dem Vertrag oder dessen Inhalten widerspricht.

Nach einem Vertragsabschluss ohne eine derartige Rücktrittsklausel wird ein gegenläufiges Bürgerbegehren, auch wenn es ansonsten zulässig wäre, leider unzulässig: *„Ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss ist nicht mehr zulässig, wenn der Gemeinderat in diesem Beschluss einem die Gemeinde verpflichtenden Vertrag zustimmt und der Bürgermeister auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung den Gemeinderatsbeschluss durch Abschluss des Vertrags vollzogen hat“*, stellte das Verwaltungsgericht Stuttgart fest.<sup>48</sup>

Nachträglich ungültig werden laufende Bürgerbegehren in solchen Konstellationen aber wirklich nur dann, wenn durch die Vollzugsmaßnahmen „unumkehrbare Fakten“ geschaffen wurden<sup>49</sup>, was keineswegs immer rechtssicher so ist.

Die beste Möglichkeit, solche frustrierenden und empörenden Entwicklungen zu verhindern, ist es, bereits sehr früh – noch in der Planungsphase des Bürgerbegehrens – einen persönlichen Kontakt mit dem Bürgermeister zu suchen und sich in konstruktiver Weise immer wieder um ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis zu bemühen, so schwer das auch immer sein mag und wozu ggf. auch Vermittler notwendig sein können.

---

<sup>48</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 17.7.2009.

<sup>49</sup> Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27.6.2011.

## 6. Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

*[Dieses Kapitel ist gegenwärtig noch in Arbeit und wird in wenigen Monaten zur Verfügung stehen.]*

## 7. Vor dem Bürgerentscheid

*[Dieses Kapitel ist gegenwärtig noch in Arbeit und wird in wenigen Monaten online zur Verfügung stehen.]*

## 8. Nach dem Bürgerentscheid

*[Dieses Kapitel ist gegenwärtig noch in Arbeit und wird in wenigen Monaten zur Verfügung stehen.]*

## 9. Abweichende Regelungen in anderen Bundesländern

*[Dieses Kapitel ist gegenwärtig noch in Arbeit und wird in wenigen Monaten zur Verfügung stehen.]*

## 10. Anhänge

### 10.1. Relevante Regelungen in der baden-württembergischen Gemeindeordnung

#### *§ 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren*

*(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungsbereiches der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).*

*(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über*

- 1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,*
- 2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,*
- 3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,*
- 4. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte,*
- 5. die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,*
- 6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses sowie über*
- 7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.*

*(3) Über eine Angelegenheit des Wirkungsbereiches der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden, dabei findet § 3 a LVwVfG keine Anwendung; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage. Es muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 Bürgern. Es soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben oder entgegenzunehmen.*

*(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.*

*(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden. In dieser Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid dürfen die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Gemeindeorgane.*

*(6) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einer Verschiebung zu.*

*(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.*

*(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.*

*(9) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.*



## 10.2. Muster eines Schreibens an den Bürgermeister zur Klärung von Fragen im Vorfeld eines Bürgerbegehrens

Bertram Bürger  
Platz der Republik 14  
73567 Donaukirchen

Donaukirchen, den 21.2.2017

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Schultes,

mit diesem Schreiben möchten wir Sie darüber in Kenntnis setzen, dass wir derzeit ein Bürgerbegehren nach § 21 Absatz 3 der baden-württembergischen Gemeindeordnung vorbereiten, um einen Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung zu erreichen:

„Sind Sie für die Umbenennung der Trumpstraße in Obamastraße?“.

Einen ersten Entwurf des Unterschriftenformulars für das Bürgerbegehren finden Sie im Anhang.

Wir bitten Sie, uns so rasch wie möglich folgende Informationen zukommen lassen:

- Wie viele Einwohner unserer Gemeinde sind gegenwärtig bei Kommunalwahlen stimmberechtigt? Wir benötigen diese Information, um daraus errechnen zu können, wie viele gültige Unterschriften für das Bürgerbegehren benötigt werden, um das Unterschriftenquorum zu erreichen (7% der stimmberechtigten Einwohner).
- Wir gehen davon aus, dass unser Bürgerbegehren nicht im Widerspruch zu bisherigen Beschlüssen des Gemeinderats steht, so dass es an keine Frist hinsichtlich des Einreichungstags gebunden ist. Bitte teilen Sie uns mit, ob Sie dies auch so sehen, damit zu diesem Punkt von vornherein Klarheit besteht. Obwohl keine Einreichungsfrist besteht, planen wir, die notwendigen Unterschriften für das Bürgerbegehren zügig zu sammeln und bis spätestens zum 15.4.2017 bei Ihnen einzureichen.

*[Oder:]*

Wir gehen davon aus, dass unser Bürgerbegehren im Widerspruch zum Beschluss des Gemeinderats vom 16.2.2017 steht, die Trumpstraße in Hinterbergwiesenbachtalstraße umzubenennen, jedoch nicht im Widerspruch zu früheren Gemeinderatsbeschlüssen. Die dreimonatige Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens wurde durch den Artikel der Schwäbischen Zeitung vom 18.2.2017 ausgelöst, in dem erstmal öffentlich über diesen Gemeinderatsbeschluss berichtet wurde. Die Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren dürfte deshalb am 18.5.2017 enden. Bitte

teilen Sie uns mit, ob Sie dies auch so sehen, damit zu diesem Punkt von vornherein Klarheit besteht.

- Nach § 21 Absatz 3 der baden-württembergischen Gemeindeordnung hat ein Bürgerbegehren „einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme“ zu enthalten, wobei die Gemeinde verpflichtet ist, „zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“ zu geben. Präzisierend heißt es dazu in der Begründung des entsprechenden Gesetzes (Landtagsdrucksache 15/7265 vom 3.8.2015): „Gemeinden sind dazu verpflichtet, auf Wunsch den Initiatoren eines Bürgerbegehrens Auskünfte bezüglich des Kostendeckungsvorschlags in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu erteilen. Davon werden sowohl Auskünfte zur Höhe entstehender Kosten als auch zu den rechtlichen Möglichkeiten der Deckung erfasst.“

*[Variante 1:]*

Teilen Sie uns deshalb bitte mit, (a) in welcher Höhe etwaige Mehrkosten für die Gemeinde entstehen würden, (b) wodurch genau diese verursacht werden und wie die Gemeinde auf diese konkrete Kostenschätzung kommt, (c) konkrete Optionen zur Deckung dieser spezifischen Kosten im Rahmen der finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinde.

*[Variante 2:]*

Da unser geplantes Bürgerbegehren auf das Unterlassen einer Maßnahme gerichtet ist, und durch dieses Unterlassen Kosten mithin nicht entstehen, gehen wir davon aus, dass unser Bürgerbegehrens keines Kostendeckungsvorschlags bedarf. Bitte teilen Sie uns mit, ob Sie dies auch so sehen. Sollten Sie es anders sehen, dann teilen Sie uns bitte mit, (a) in welcher Höhe etwaige Mehrkosten für die Gemeinde entstehen würden, (b) wodurch genau diese verursacht werden und wie die Gemeinde auf diese konkrete Kostenschätzung kommt, (c) konkrete Optionen zur Deckung dieser spezifischen Kosten im Rahmen der finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinde.

*[Bei beiden Varianten ergänzen:]*

Sollten wir bis zum 6.3.2017 von Ihnen keine Antworten auf diese Fragen erhalten haben, werden wir folgenden Vermerk in das Unterschriftenformular zum Bürgerbegehren aufnehmen und unverzüglich mit der Unterschriftensammlung beginnen: „*Kostendeckungsvorschlag: Die Gemeindeverwaltung ist gesetzlich verpflichtet, den Initiatoren eines Bürgerbegehrens Auskünfte zu eventuellen Kosten sowie Deckungsmöglichkeiten zu geben. Dem ist die Gemeinde trotz Anfrage binnen angemessener Frist nicht nachgekommen. Wir gehen deshalb davon aus, dass durch das Anliegen des Bürgerbegehrens keine nennenswerten Kosten entstehen oder solche gegenwärtig nicht bezifferbar sind, weshalb kein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist.*“

Sollten Sie uns bis zum 6.3.2017 mitteilen, dass durch das Anliegen des Bürgerbegehrens keine oder nicht nennenswerte Kosten entstehen oder solche zwar aus bestimmten Gründen zu erwarten, aber gegenwärtig nicht bezifferbar sind, dann

werden wir folgenden Vermerk aufnehmen: „Nach Auskunft der Gemeindeverwaltung führt das Anliegen des Bürgerbegehrens zu keinen (nennenswerten) Kosten / würde das Anliegen des Bürgerbegehrens aus dem Grund XY Kosten verursachen, die aber gegenwärtig nicht bezifferbar nicht. Deshalb ist kein Kostendeckungsvorschlag notwendig / möglich.“

- Bitte prüfen Sie, ob die auf dem Entwurf des Unterschriftenformulars im Begründungsteil enthaltenen Ausführungen aus Ihrer Sicht so einwandfrei sind, oder ob aus Ihrer Sicht irgendwelche anderen Elemente auf dem Unterschriftenformular enthalten sind oder fehlen, die einer Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegen stehen könnten. Für etwaige Verbesserungsvorschläge sind wir offen.

Im weiteren Verlauf des Bürgerbegehrens sind wir an einer engen, konstruktiven und vertrauensvollen Kooperation mit der Gemeindeverwaltung interessiert. Sie können unsererseits fest damit rechnen und wir erwarten eine solche Haltung auch bei Ihnen.

Bitte lassen Sie uns die oben angefragten Informationen bis spätestens zum 6.3.2017 schriftlich zukommen. Wir sagen Ihnen zu, vor diesem Termin nicht mit einer Unterschriftensammlung zu beginnen. *[Nur ergänzen, falls eine Einreichungsfrist besteht:]* Ein noch längeres Zuwarten ist für uns nicht zumutbar aufgrund der bestehenden Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren und der bis dahin noch notwendigen Unterschriftensammlung.

Zudem bitten wir Sie, so rasch wie möglich, auch um einen persönlichen Gesprächstermin, um den weiteren Verfahrensablauf des Bürgerbegehrens mit Ihnen zu besprechen.

*[Ergänzen, falls bereits unumkehrbarer Vollzug eines Gemeinderatsbeschlusses droht, z.B. Unterzeichnung eines Vertrags:]*

Nach der Verwaltungsvorschrift zu § 21 GemO, die im Kommentar zur Gemeindeordnung von Kunze/Bronner/Katz abgedruckt ist, sollen während eines laufenden Bürgerbegehrens Gemeinderatsbeschlüsse, gegen die das Bürgerbegehren gerichtet ist, vorläufig nicht vollzogen werden. Das bedeutet, mit dem Vollzug soll abgewartet werden, bis die dreimonatige Einreichungsfrist für Bürgerbegehren nach Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses verstrichen und somit klar ist, ob das Bürgerbegehren zustande gekommen ist oder nicht. Wir bitten Sie, dies zu beachten.

Mit freundlichen Grüßen

*[Unterschrift]*

Bertram Bürger

### 10.3. Muster eines Begleitschreibens zur Einreichung eines Bürgerbegehrens

Elke Groß, Freiheitsstraße 34, 71693 Neckarfelden  
Tel.: 07331-96146857, Mail: elkegross@neckarfelden.de

Neckarfelden, den 12.4.2017

#### Einreichung des Bürgerbegehrens „Für den Erhalt des Freibads“

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Klein,

als eine der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens „Für den Erhalt des Freibads“ reiche ich mit heutigem Datum unser Bürgerbegehren offiziell bei Ihnen ein. Dazu übergeben wir Ihnen insgesamt 412 Unterschriftenformulare mit 3457 Unterschriften. *[Davon wurden der Gemeindeverwaltung bereits 251 Unterschriftenformulare mit insgesamt 2097 Unterschriften am 15.3., 22.3., 29.3. und 5.4.2017 zur Vorprüfung ausgehändigt, so dass Sie heute noch zusätzliche 161 Unterschriftenformulare mit insgesamt 1360 Unterschriften erhalten.]*

Wir weisen Sie darauf hin, dass nach geltender Rechtslage die Angabe des Geburtsdatums auf den Unterschriftenformularen freiwillig und zur Gültigkeit einer Unterschrift nicht notwendig ist. Ebenso nicht notwendig für die Gültigkeit ist die Vollständigkeit aller Angaben. Ausreichend für die Anerkennung einer Unterschrift als gültig ist es, wenn sich der Unterzeichner anhand der geleisteten Angaben eindeutig im Einwohnermelderegister identifizieren lässt, er zum Zeitpunkt der Unterzeichnung das Kommunalwahlrecht in unserer Gemeinde besaß und er persönlich unterschrieben hat.

Als Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens sind wir damit einverstanden, dass die Unterschriftenprüfung nur so lange fortgeführt wird, bis das notwendige Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren sicher erreicht ist. Auf die Prüfung darüber hinausgehender Unterschriften kann verzichtet werden.

Sollten im Zuge der Prüfung des Bürgerbegehrens auf rechtliche Zulässigkeit noch irgendwelche Fragen oder Bedenken auftauchen, bitten wir Sie, dazu unverzüglich mit uns als Vertrauenspersonen in Kontakt zu treten, noch bevor Aufsichtsbehörden oder eventuelle externe Gutachter eingeschaltet werden.

Zudem bitten wir Sie um einen Besprechungstermin binnen der nächsten zwei Wochen, damit wir uns über das weitere Vorgehen austauschen können, wie z.B. den Zeitplan bis zur Behandlung des Bürgerbegehrens im Gemeinderat oder die dort vorgesehene Anhörung der Vertrauenspersonen nach § 21 Absatz 4 GemO. Wir sichern Ihnen schon jetzt eine konstruktive Zusammenarbeit im weiteren Verlauf des Verfahrens zu.

Mit freundlichen Grüßen

**Empfangsbestätigung dieses Schreibens und  
der genannten Unterschriftenformulare:**

---

[Unterschrift]

---

[Unterschrift des Bürgermeisters]

## 10.4. Weitergehende Literaturempfehlungen

*[Dieses Kapitel ist gegenwärtig noch in Arbeit und wird in wenigen Monaten zur Verfügung stehen.]*

## 10.5. Muster von zwei Unterschriftenformularen für Bürgerbegehren

### Bürgerbegehren für den Erhalt des Spielplatzes in der Neckarstraße

Die Unterzeichnenden beantragen einen Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 3 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg zu folgender Fragestellung:

#### Sind Sie gegen die Bebauung des Spielplatzes in der Neckarstraße?

**Begründung:** Am 13.1.2017 hat der Gemeinderat einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan mit dem Ziel gefasst, den Spielplatz in der Neckarstraße zu überbauen. Wir sind gegen dieses Vorhaben, weil wir meinen, dass der Spielplatz weiterhin benötigt wird und mögliche Alternativen für die Kinder unseres Erachtens zu weit entfernt sind.

**Kostendeckungsvorschlag:** Ist hier nicht erforderlich, weil das Bürgerbegehren auf das Unterlassen einer Maßnahme zielt, die nicht auf Einsparungen gerichtet ist.

**Vertrauenspersonen:** Andreas Apfel, Sommerstr. 12; Beate Birne, Herbstweg 18; Max Melone; Winterallee 24; jeweils 79831 Musterstadt.

Die Unterzeichnenden berechtigen die Vertrauenspersonen, den Antrag im Falle eines Kompromisses zurückzunehmen oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten abzuändern, soweit dies für die Zulässigkeit erforderlich ist. Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in Musterstadt ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen. Alle Eintragungen müssen leserlich und vollständig erfolgen. Nur die Angabe des Geburtsdatums ist freiwillig.

Nr.	Nachname	Vorname	Straße und Hausnummer	Ort	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift	Unterschrift
1				Musterstadt			
2				Musterstadt			
3				Musterstadt			
4				Musterstadt			
5				Musterstadt			
6				Musterstadt			
7				Musterstadt			
8				Musterstadt			
9				Musterstadt			
10				Musterstadt			

**Rückgabe der Unterschriftenlisten bis spätestens zum 31.3.2017 an:** Simone Hartmann, Schwabenstraße 34, 79831 Musterstadt, Tel.: 07984-255134

## Bürgerbegehren „Mehr Parkplätze in der Ortsmitte“

Die Unterzeichnenden beantragen einen Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 3 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg zu folgender Fragestellung:

### Sind Sie dafür, südwestlich an das Rathaus angrenzend 30 Parkplätze zu errichten?

**Begründung:** Die Zahl der Parkplätze in der Ortsmitte ist unseres Erachtens nicht ausreichend. Südwestlich an das Rathaus angrenzend existiert eine bislang brachliegende Fläche im Besitz der Gemeinde, die nach Auskunft des Bürgermeisters für 30 zusätzliche Parkplätze genutzt werden könnte. Ein am 31.1.2016 im Gemeinderat gestellter Antrag, diese Parkplätze zu errichten, wurde mehrheitlich abgelehnt. Wir glauben nicht, dass dies dem Mehrheitswillen in der Bürgerschaft entspricht und fordern deshalb einen Bürgerentscheid.

**Kostendeckungsvorschlag:** Nach Auskunft der Gemeindeverwaltung entstünden durch die Umsetzung dieser Maßnahme einmalige Mehrkosten in Höhe von 243.000 Euro. Wir schlagen vor, diese dadurch zu decken, dass die ursprünglich für dieses Jahr vorgesehene Renovierung des Rittersaals in Höhe von 183.000 Euro um ein Haushaltsjahr verschoben und die restlichen 60.000 Euro aus der Rücklage entnommen werden.

**Vertrauenspersonen:** Thomas Groß, Schweizerweg 18; Marketa Kuhn, Badischer Platz 43; jeweils 69454 Beispieldorf.

Die Unterzeichnenden berechtigen die Vertrauenspersonen, den Antrag im Falle eines Kompromisses zurückzunehmen oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten abzuändern, soweit dies für die Zulässigkeit erforderlich ist. Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in Musterstadt ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen. Alle Eintragungen müssen leserlich und vollständig erfolgen. Nur die Angabe des Geburtsdatums ist freiwillig.

Nr.	Nachname	Vorname	Straße und Hausnummer	Ort	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift	Unterschrift
1				Beispieldorf			
2				Beispieldorf			
3				Beispieldorf			
4				Beispieldorf			
5				Beispieldorf			
6				Beispieldorf			
7				Beispieldorf			
8				Beispieldorf			
9				Beispieldorf			
10				Beispieldorf			

**Rückgabe der Unterschriftenlisten bis spätestens zum 23.4.2017 an:** Marketa Kuhn, Badischer Platz 43, 69454 Beispieldorf, Tel.: 06224-25437