

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein

## Ein Leitfaden

Stand: Januar 2015

Autor: Thorsten Sterk

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	2
Was sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid? .....	3
Das Bürgerbegehren.....	3
Der Bürgerentscheid.....	9
Öffentlichkeitsarbeit.....	11
Leitsätze für ein erfolgreiches Bürgerbegehren .....	12
Muster einer Unterschriftenliste .....	13
Kreisordnung.....	14
Gemeindeordnung .....	16
Fragebogen.....	18

## 1. Einleitung

Seit dem 1. April 1990 haben die Bürgerinnen und Bürger in Schleswig-Holstein die Möglichkeit, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid direkt in die Kommunalpolitik einzugreifen. Seitdem können nicht nur die gewählten Rats- und Kreistagsmitglieder, sondern alle Stimmberechtigten in Einzelfällen über Sachfragen abstimmen.

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

Die entsprechenden Regelungen sind seit der Einführung des Bürgerentscheids in Schleswig-Holstein teilweise vereinfacht bzw. anwendungsfreundlicher ausgestaltet worden. Der große Umschwung hin zur Erleichterung der direkten Demokratie vor Ort ist einer 2012 von Mehr Demokratie durchgeführten Volksinitiative zu verdanken, die 2013 in eine vom Landtag beschlossene Reform mündete. Aber immer noch kann ein Bürgerbegehren leicht an formalen Bestimmungen scheitern. Zu beachten ist auch die Rechtsprechung in Schleswig-Holstein.

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

*Thorsten Sterk*

Mehr Demokratie

## 2. Was sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?

Die offizielle Definition findet sich in der Gemeindeordnung (GO) und in der Kreisordnung (KrO) des Landes Schleswig-Holstein:

*„Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren)“ (§ 16 g Abs.3 GO) „Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).“ (§ 16g Abs.1 GO) „Der Kreistag kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).“ (§ 16f Abs.1 KO) „Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).“ (§ 16f Abs.3 KO)*

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

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

Beim Bürgerentscheid gehen die Bürgerinnen und Bürger - wie bei einer Wahl - an einem Sonntag zu den Abstimmungslokalen und geben ihre Stimme ab.

Das Verfahren ist also zweistufig:

1. erst findet das Bürgerbegehren statt oder die Gemeindevertretung beschließt ein Ratsbegehren
2. dann folgt der Bürgerentscheid - es sei denn, die Gemeindevertretung oder der Kreistag schließt sich dem Bürgerbegehren an.

Es gibt zwei Gründe, warum man ein Bürgerbegehren durchführt:

1. man möchte etwas Neues erreichen, mit dem sich die Gemeindevertretung oder der Kreistag noch nicht beschäftigt hat (z. B. den Bau einer Straße oder die Errichtung einer Gesamtschule) .

2. man möchte etwas verhindern, was die Gemeindevertretung oder der Kreistag beschlossen hat (z.B. den Bau einer Straße oder die Errichtung einer Gesamtschule).

*Teilnehmen am Bürgerbegehren und am Bürgerentscheid dürfen nur "Bürgerinnen und Bürger", d.h. diejenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Dies sind alle Deutschen und sonstigen EU-Bürger ab vollendetem 16. Lebensjahr.*

## 3. Das Bürgerbegehren

### 3.1 Ist ein Bürgerbegehren überhaupt notwendig?

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

- Sprechen Sie zuerst mit dem Bürgermeister ihrer Gemeinde oder dem Landrat Ihres Kreises sowie mit den Fraktionen in der Gemeindevertretung. Informieren Sie die gewählten Vertreter über Ihre Argumente.
- Informieren Sie die lokale Presse. Öffentlichkeit für ein Thema bringt oft schon viel in Bewegung.

### 3.2 Wer kann ein Bürgerbegehren initiieren?

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

Je mehr (auch finanzkräftige und organisationsstarke)

Verbündete man hat, desto leichter ist es, die notwendigen Unterschriften zusammen zu bekommen und den späteren "Wahlkampf" mit seinem großen organisatorischen Aufwand zu bewältigen.

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

### 3.3 Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung

Die bis Frühjahr 2013 geltende Sechswochenfrist für Bürgerbegehren, die sich gegen Organbeschlüsse richten, hat der Landtag zu Recht ersatzlos gestrichen - eine der wesentlichen durch die Volksinitiative von Mehr Demokratie erreichten Erleichterungen. Dadurch ist die bis dahin notwendige (und schon immer willkürliche) Unterscheidung "initiiierender" und "kassierender" Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein (wie in Bayern, Berlin und Hamburg) irrelevant geworden. Denn die gleichzeitig eingeführte sechsmonatige Sammelfrist setzt die Initiative selbst in Gang. Sie hat nichts mit der Frage zu tun, ob und ggf. wann die Gemeindevertretung/der Kreistag in der Angelegenheit einen Beschluss gefasst hat, gegen den sich das Bürgerbegehren richten könnte. Solange ein Beschluss nicht unwiderruflich vollzogen ist und das Organ sich korrigieren kann, können dies jetzt auch die Bürger mittels Bürgerentscheids bewirken.

### 3.4 Themenausschlüsse

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

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

*„Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über*

- 1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,*
- 2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr.1)*
- 3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen*

- Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,*
- 4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,*
  - 5. die Hauptsatzung,*
  - 6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung,*
  - 7. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten der Gemeinde,*
  - 8. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,*
  - 9. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.*

(§ 16 g Abs. 2 GO)

Ähnlich die Formulierungen in der Kreisordnung:

*Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über*

- 1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen der Kreis nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihm nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,*
- 2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Kreistag entscheidet (§ 23 Satz 1 Nr. 1),*
- 3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,*
- 4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss des Kreises und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,*
- 5. die Hauptsatzung,*
- 6. die Rechtsverhältnisse der Kreistagsabgeordneten, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten des Kreises,*
- 7. die innere Organisation der Kreisverwaltung,*
- 8. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.*

(§ 16 f Abs. 2 KrO)

Es kann also kein Bürgerbegehren geben zu folgenden Themen:

1. Leitung und Verteilung der Geschäfte innerhalb der Verwaltung,
2. Einteilung in Dezernate und Ämter,
3. Zuordnung von Ämtern zu Dezernaten
4. nicht auf die Gemeindevertretung zurück verlagerbare Zuständigkeiten des (Ober-) Bürgermeisters/ Landrates,
5. Regelung in Bezug auf die den Fraktionen der Gemeindevertretung zu gewährenden Zuschüsse,
6. sämtliche Verträge mit Gemeindevertretungs-

- / Kreistagsmitgliedern und kommunalen Bediensteten,
- 7. Fragen der Gemeindegewirtschaft
- 8. Themen, die sich primär bzw. ausschließlich mit dem Haushalt beschäftigen,
- 9. allgemeine politische Fragen, Resolutionen über verteidigungspolitische Entscheidungen etc.
- 10. die Nicht-Errichtung einer Schule, wenn auf Grund des Vorliegens von Voraussetzungen des Schulverwaltungsgesetzes die Gemeinde zur Errichtung der Schule verpflichtet ist
- 11. Haushaltssicherungskonzept, wenn die Gemeinde verpflichtet ist, ein solches aufzustellen, usw.

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

Im Zweifelsfall sollte man juristischen Rat einholen: z.B. beim Rechtsamt der Stadt, bei der Kommunalbehörde, beim Innenministerium oder bei einem mit dem Thema vertrauten Rechtsanwalt. Man sollte diese Frage allerdings unbedingt klären, bevor man ein Bürgerbegehren startet, sonst kann es passieren, dass alle Arbeit umsonst ist.

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

Der Negativkatalog der Gemeindeordnung schließt einige interessante Bereiche aus dem Feld der Themen für Bürgerbegehren aus.

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

### **3.5 Zulässige Themen**

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

- Einleitung von Bauleitplanungsverfahren (z.B. zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete oder zur

Vorbereitung einer Bebauung eines Grundstücks mit einem Einkaufszentrum),

- Bau öffentlicher Einrichtungen (z.B. Rathaus, Schwimmbad, Theater, Schule, Freizeitzentren, Sportstättenbau, Stadthalle etc.),
- Erweiterung bzw. Ausbau bestehender Einrichtungen (Ausbau des Freibades, Erweiterungsbau des Rathauses etc.),
- Nutzungsänderung von Bauwerken (z.B. die Nutzung eines stadteigenen Gebäudes für Jugend- und Freizeitzwecke),
- die Standortfrage bestimmter Einrichtungen (z.B. Friedhof, Kindergarten)
- Maßnahmen der Verkehrsberuhigung,
- Ausbau des Radwegenetzes, Straßenbau,
- Finanzielle Unterstützung der Gemeinde von Vereinen, Vergabe von Zuschüssen,
- Grünflächengestaltung bzw. Ausweisung von Grünflächen, Stadtsanierung etc. usw. usf.

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

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

### **3.6 Die Unterschriftenliste**

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

*„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei*

Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.“ (§ 16 g Abs. 3 GO und § 16 f Abs.3 KrO)

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

Es ist folgendes zu beachten:

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

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

Eine Musterunterschriftenliste finden Sie am Ende dieses Leitfadens.

### **Beratung**

Sollte man unsicher sein, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann man sie durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde prüfen lassen. Das ergibt sich § 16 g Abs. 2 der Gemeindeordnung, bzw. § 16 f Abs. 2 der Kreisordnung:

*„Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsichtsbehörde hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“* Bzw. *„Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“*

Behilflich ist bei der Formulierung eines Bürgerbegehrens auch Mehr Demokratie.

### **3.7 Die Abstimmungsfrage**

Auf allen Unterschriftenlisten muss die Abstimmungsfrage stehen.

Die Abstimmungsfrage muss nicht unbedingt eine Frage sein. Es kann auch ein Aussagesatz sein. Auch kann die Frage/Aussage aus mehreren Sätzen bestehen, wenn das zur

Klarstellung nötig ist. Wichtig ist, dass jedem klar ist, was gemeint ist - und dass die Frage/Aussage auch der Text eines Beschlusses der Gemeindevertretung sein könnte.

Auch muss die Frage/Aussage so formuliert werden, dass sie im Sinne des Bürgerbegehrens mit "Ja" beantwortet werden kann. Man gebraucht daher am besten Formulierungen wie „Soll das Schwimmbad XY erhalten bleiben?“

Hierauf sollte man achten:

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

### **Eine Entscheidung muss begehrt werden**

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

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

### **3.8 Die Begründung**

Auf allen Unterschriftenlisten muss eine Begründung stehen. Die Begründung sollte inhaltlich korrekt formuliert werden. Allerdings ist die Richtigkeit der Begründung oft auch ein Streitpunkt zwischen Befürwortern und Gegnern der jeweiligen Maßnahme. Machen Sie deshalb in Ihrer Begründung auch deutlich, dass dort die Ansicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens vertreten wird.

### **3.9 Die Kostenschätzung**

Auf allen Unterschriftenliste muss eine Kostenschätzung stehen. Diese bezieht sich auf die Folgekosten eines Bürgerbegehrens für die Gemeinde im Falle eines Erfolges des

Begehrens durch Übernahme durch die Gemeindevertretung oder durch einen Abstimmungsieg im Bürgerentscheid.

Die Kostenschätzung wird nach der schriftlichen Mitteilung über die Einleitung eines Bürgerbegehrens an die Gemeindeverwaltung von dieser vorgenommen und von den Initiatoren des Bürgerbegehrens zwecks Information der Unterzeichner auf die Unterschriftenliste gesetzt. Haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens eine abweichende Einschätzung der Kosten, kann diese den Unterzeichnern in der Begründung mitgeteilt werden.

### 3.10 Die Vertretungsberechtigten

Auf allen Unterschriftenliste müssen eine, zwei oder drei Personen stehen, die vertretungsberechtigt sind. Diese Personen reichen die Unterschriften ein, sie sind die Ansprechpartner der Verwaltung und der Gemeindevertretung bei Anhörungen und Bekanntmachungen

*„Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.“ (§ 16 g Abs. 3 GO)*

Die Vertretungsberechtigten sind ggf. Adressaten eines ablehnenden Bescheides, wenn die Kommunalaufsicht das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Und nur sie können im Falle einer Unzulässigkeitserklärung klagen.

Man sollte möglichst drei Vertreter/Vertreterinnen benennen, sonst kann es passieren, dass während des Verfahrens jemand wegzieht oder stirbt und das Bürgerbegehren dann keine Vertreter hat.

Nutzen Sie die Möglichkeit, auch lokal anerkannte Persönlichkeiten mit bekannten Namen als Vertretungsberechtigte zu benennen. So schaffen Sie Vertrauen bei Bürgern und Politikern.

### 3.11 Die Unterschriftensammlung

Ein Bürgerbegehren ist nur dann erfolgreich, wenn das sogenannte Einleitungsquorum erreicht ist, d.h. wenn das Begehren von genügend Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben worden ist.

#### Städte und Gemeinden

*„Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 10 %,*

*bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 9 %,*

*bis zu 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 %,*

*bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 7 %,*

*bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 6 %,*

*bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,*

*mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %*

*der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein. Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft.“ (§ 16 g Abs. 4 GO)*

#### Kreise

*„Das Bürgerbegehren muss in Kreisen*

*bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,*

*mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %*

*der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Angaben werden vom Kreis geprüft.“ (§ 16 f Abs. 4 KrO)*

Ein Bürgerbegehren muss also von einer Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern - und das heißt von denjenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind - unterschrieben werden. Dazu zählen auch Ausländer aus den Ländern der Europäischen Union, nicht aber Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren, andere Ausländer und Personen, die aus sonstigen Gründen nicht wahlberechtigt sind.

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

#### Die Unterschriftensammlung

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

- durch Auslage von Unterschriftenlisten in Geschäften,
- durch persönliche Ansprache bei Infoständen,

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

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

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

Man darf nicht zu knapp kalkulieren, lieber ein paar Unterschriften mehr sammeln als nötig! Zu veranschlagen ist eine Unterschriftenzahl 10 bis 15 Prozent über dem Mindestziel. Wichtig: die Unterschriften dürfen bei ihrer Einreichung nicht älter als sechs Monate sein.

### 3.12 Die Zulässigkeitsprüfung

Wenn die nötigen Unterschriften gesammelt sind, werden die Unterschriftenlisten der Gemeinde- oder Kreisverwaltung überreicht. Die Kommunalaufsicht prüft die formelle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Im Rahmen der dazu stattfindenden Anhörung erhalten neben der Gemeinde bzw. dem Kreis auch die Vertretungsberechtigten Gelegenheit zur Stellungnahme. Ist das Bürgerbegehren zulässig, beschäftigt sich die Gemeindevertretung mit dem Bürgerbegehren.

Hierzu § 16 g Abs. 5 GO:

*„Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von sechs Wochen nach Eingang. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Dieser Beschluss kann*

*innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern. Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.“*

§ 16 f Abs. 5 KrO

*„Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Innenministerium unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen nach Eingang. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Kreisorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern. Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.“*

Es folgt also eine doppelte Behandlung des Bürgerbegehrens:

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

#### Der Beschluss über die Zulässigkeit

Bei der Zulässigkeitsprüfung wird die materielle und formelle Zulässigkeit geprüft:

1. Fällt der Gegenstand unter den Negativkatalog (vgl. Kap. 3.5)?
2. Liegen genügend Unterschriften vor (vgl. Kap. 3.12)?
3. Ist die Fragestellung hinreichend bestimmt, ist ihr Inhalt vollziehbar (vgl. Kap. 3.8)?
4. Gibt es eine Begründung (vgl. Kap. 3.9)?
5. Sind ein, zwei oder drei Vertretungsberechtigte aufgeführt (vgl. Kap. 3.11)?

Diese Prüfung erfolgt durch die Kommunalaufsicht. Bei kleinen Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern ist dies die



Kommunalaufsicht des betreffenden Kreises, bei größeren Städten und den Kreisen die Kommunalaufsicht des Innenministeriums. Die Gemeinde bzw. der Kreis und die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens geben lediglich eine Stellungnahme zur Zulässigkeitsfrage ab.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit muss „unverzüglich“, spätestens jedoch sechs Wochen nach Einreichung des Bürgerbegehrens erfolgen.

### **Rederecht der Vertreter in der Gemeindevertretung**

Den Vertretern des Bürgerbegehrens steht bei der Entscheidung der Gemeindevertretung über Annahme oder Ablehnung des Bürgerbegehrens ein Rederecht zu. Die Gemeindevertretung ist bei einem zulässigen Bürgerbegehren aufgerufen, zu entscheiden, ob sie dem Anliegen entsprechen will. Deshalb gibt das Rederecht den Vertretern die Möglichkeit, politische Mehrheiten für diese Sachentscheidungen einzuwerben.

### **Bürgerbegehren unzulässig?**

Erkennt die Kommunalaufsicht die Zulässigkeit nicht an, können die Vertretungsberechtigten dagegen vorgehen.

Der Nicht-Zulässigkeitsbeschluss ist ein belastender Verwaltungsakt i.S.d. § 106 Satz 1 des Landesverwaltungsgesetzes. Gegen ihn können die Vertretungsberechtigten - und nur sie - eine Verpflichtungsklage erheben mit dem Ziel, die Kommunalaufsicht zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verpflichten. Man sollte in einem solchen Fall Juristen zurate ziehen.

### **Bürgerbegehren zulässig?**

Erkennt die Kommunalaufsicht die Zulässigkeit an, sind Rechtsmittel gegen diesen Zulässigkeitsbeschluss - z.B. durch Bürger, die keinen Bürgerentscheid wollen - nicht zulässig.

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

Sollte das Bürgerbegehren nicht zulässig sein, weil die Unterschriftenzahl nicht erreicht wurde oder das Thema unter den Negativkatalog fällt, besteht noch die Möglichkeit, einen Einwohnerantrag (§ 16 f GO/§ 16 e KrO) zu initiieren, denn ein solcher ist zu jedem Thema zulässig und es werden weniger Unterschriften benötigt (je nach Einwohnerzahl 2 - 5 % der Einwohnerzahl). Mit einem Einwohnerantrag kann man die Gemeindevertretung immerhin zwingen, sich mit dem beantragten Thema zu beschäftigen.

In einigen Kommunen fanden auch schon von der Gemeinde angesetzte Bürgerbefragungen über Themen statt, zu denen Bürgerbegehren nicht zugelassen sind. Solche Abstimmungen sind in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen, jedoch möglich und sinnvoll, wenn der Rat sich verpflichtet, das Abstimmungsergebnis zu akzeptieren und sich daran zu binden.

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

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

Beschließt die Gemeindevertretung, dem Begehren zu entsprechen, findet kein Bürgerentscheid statt. Beschließt die Gemeindevertretung, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen, findet spätestens drei Monaten nach diesem Beschluss ein Bürgerentscheid statt. Im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens kann eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate beschlossen werden.

Ein Bürgerentscheid findet auch nicht statt, wenn die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in einer Form beschließt, die von den Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Soll der ausgehandelte Kompromiss rechtsverbindlich abgesichert werden, so kann dies nur durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den Vertretern des Bürgerbegehrens und dem Rat gemäß § 121 Verwaltungsverfahrensgesetz geschehen.

Eine Gemeindevertretung kann ein Bürgerbegehren auch inhaltlich übernehmen, wenn es formal unzulässig ist.

## **4. Der Bürgerentscheid**

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

Bei der Durchführung von Bürgerentscheiden sollten die Gemeinden gewisse demokratische Mindeststandards einhalten. So ist die Information der Bürger über die Argumente der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens

sowie der Gemeindevertretung Pflichtprogramm.

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

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

Auch müssen die Bürgerinnen und Bürger durch die Gemeinde/den Kreis über den Tag und den Ort des Bürgerentscheids, den Abstimmungstext und die Argumente der Gemeindevertretung sowie der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens informiert werden. Das geschieht schriftlich durch Übersendung einer Abstimmungsbenachrichtigung und eines Informationsblattes.

Für die Durchführung des Bürgerentscheids gelten die Bestimmungen des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes und der Gemeinde- und Kreiswahlordnung über die Gemeindevahl entsprechend. Ein Stimmbezirk soll nicht mehr als 2.500 Einwohner umfassen. Wenn möglich, wäre eine terminliche Zusammenlegung des Bürgerentscheids mit einer anstehenden Wahl sinnvoll.

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

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

#### 4.1 Das Zustimmungsquorum

Bei Bürgerentscheiden ist das Prinzip „Mehrheit entscheidet“ durch eine Mindestzustimmungserfordernis ergänzt. Damit ein Bürgerentscheid gültig ist, müssen die Stimmen für eine Abstimmungsvorlage je nach

Gemeindegröße 8 - 20 Prozent aller Stimmen ausmachen.

Für Städte und Gemeinden gilt:

*“Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden*

*bis zu 10 000 Einwohner/innen mindestens 20 %,  
bis zu 20 000 Einwohner/innen mindestens 18 %,  
bis zu 30 000 Einwohner/innen mindestens 16 %,  
bis zu 50 000 Einwohner/innen mindestens 14 %,  
bis zu 100 000 Einwohner/innen mindestens 12 %,  
bis zu 150 000 Einwohner/innen mindestens 10 %,  
mit mehr als 150 000 Einwohner/innen mindestens 8 %*

*der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.“ (§ 16 g Abs. 7 GO)*

Für Kreise gilt:

*“Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Kreisen*

*bis zu 150 000 Einwohner/innen mindestens 10 %,  
mit mehr als 150 000 Einwohner/innen mindestens 8 %*

*der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. (§ 16 f Abs. 7 KrO)*

Das bedeutet, dass bei Nichterreichen des Zustimmungsquorums jede nicht abgegebene Stimme indirekt den Gegnern des Bürgerbegehrens zugeschlagen wird, die damit ein eigenes Gewicht erhalten.

Deshalb müssen die Organisatoren des Bürgerbegehrens alles versuchen, damit die Abstimmungsbeteiligung möglichst hoch ist. Umgekehrt werden die Gegner alles daran setzen, die Beteiligung niedrig zu halten, wenn sie sich nicht zutrauen, eine Mehrheit für ihre Ziele zu gewinnen.

#### 4.2 Die Stichfrage

Es ist möglich, dass es zu einer Frage mehrere Abstimmungsvorlagen gibt. So kann ein Bürgerbegehren den Standort X für den Bau eines neuen Rathauses fordern, die Gemeindevertretung aber mit einem Ratsbegehren Standort Y. Für den Fall, dass den Wählern beide Standorte recht sind, es also für beide eine Mehrheit gibt, gibt es die Stichfrage. Durch

diese wird ermittelt, welche Entscheidung im Konfliktfall gelten soll.

*Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.* (§ 16 g Abs. 7 GO sinngemäß § 16 f Abs. 7 KrO)

#### **4.3 Bekanntmachung**

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

#### **4.4 Der erfolgreiche Bürgerentscheid**

Der erfolgreiche Bürgerentscheid muss von der Verwaltung genauso umgesetzt werden, wie ein Beschluss der Gemeindevertretung.

*„Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.“* (§ 16 g Abs. 8 GO)

*„Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.“* (§ 16 f Abs.8 KrO)

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat sogar einen höheren Bestandsschutz als ein Beschluss der Gemeindevertretung, der durch die Vertretung jederzeit geändert werden kann. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid kann nicht gemäß § 43 GO Abs. 1 & Abs. 2 als rechtswidrig beanstandet werden. Der erfolgreiche Bürgerentscheid kann innerhalb von zwei Jahren auf Initiative der Gemeindevertretung oder eines

Bürgerbegehrens durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

Wenn eine Mehrheit der Gemeindevertretung oder eine Bürgerinitiative vor Ablauf dieser Frist meint, dass durch eine veränderte Faktenlage der Bürgerentscheid aufgehoben werden muss, könnte sie beschließen, dass ein neuer Bürgerentscheid stattfindet.

Die Regelung bedeutet aber auch, dass der Bürgerentscheid nach zwei Jahren durch die Gemeindevertretung ohne einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden kann.

### **5. Öffentlichkeitsarbeit**

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

- a) Organisieren Sie neben Info-Ständen auch Bürgerversammlungen und Podiumsdiskussionen
- b) Geben Sie Pressekonferenzen und besuchen Sie Redaktionen.
- c) Halten Sie die lokalen Medien ständig über Ihr Bürgerbegehren auf dem Laufenden, z.B. durch Zwischenstandsmeldungen bzgl. der Unterschriftensammlung, Stellungnahmen durch Pressemitteilungen oder im persönlichen Journalistenkontakt.
- d) Bieten Sie bildhafte Aktionen als Anlass zur Berichterstattung für die Medien an.
- e) Informieren Sie Interessierte über eine eigene Internetseite und aktualisieren Sie diese laufend.
- f) Nutzen Sie Mailinglisten und soziale Netzwerke im Internet wie Facebook und Twitter zur Information und Mobilisierung ihrer Unterstützer.
- g) Legen Sie Unterschriftenlisten und andere Materialien in Läden und anderen Einrichtungen aus.
- h) Zeigen Sie im Abstimmungskampf vor dem Bürgerentscheid Präsenz durch Plakate und Transparente im Straßenbild. Plakatständer können von das Bürgerbegehren unterstützenden Parteien oder Verbänden ausgeliehen werden.

## 6. Leitsätze für ein erfolgreiches Bürgerbegehren

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

2. Für Ihre Initiative gibt es ein Hauptziel, dem sich alle anderen Ziele unterordnen: die erforderliche Zahl an Unterschriften plus 10 - 15 Prozent über den Durst. Alle Aktionen, Maßnahmen, Treffen, Pressemitteilungen usw. müssen auf dieses Ziel hinarbeiten. Sie wollen eine Facebook-Seite? Nur, wenn es mehr Unterschriften einbringt. Sie planen eine aufwändige Standkonstruktion für die Fußgängerzone? Wie viele Unterschriften könnten Sie in der Zeit sammeln, in der Sie diese Konstruktion bauen?

3. Sie brauchen eine funktionierende Organisationsform. Das muss aber kein eigener Verein sein. Nur weil Sie ein Instrument der direkten Demokratie anwenden, muss Ihre Initiative kein basisdemokratisches Modellexperiment sein. Manche Entscheidungen müssen schnell getroffen werden. Trotzdem sollten Sie natürlich in regelmäßigen Treffen alle Aktiven beteiligen.

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

5. Erstellen Sie einen Kampagnenplan mit Zeitleiste. Wann startet die Initiative? Wann läuft die Frist ab? Wie viele Unterschriften müssen Sie im Durchschnitt am Tag sammeln? Welche Aktionen sollen während dem Kampagnenverlauf das Interesse von Presse und Öffentlichkeit wach halten?

6. Ernennen Sie einen Unterschriften-Buchhalter, der jederzeit einen Überblick über den Stand der Dinge hat und den Verantwortlichen (und nur den Verantwortlichen, nicht etwa der Presse!) die ungeschminkte Wahrheit sagt. Der Hang zum Selbstbetrug beim Unterschriftensammeln ist groß. Ohne exakte Zahlen planen Sie aber ins Ungewisse. Vergleichen Sie regelmäßig Ihren Kampagnenplan mit der Unterschriften-Realität und gleichen Sie den Plan an die Realität an.

6. Nur weil Sie sich aufregen, regt sich die Presse noch lange nicht auf. Und nur weil Sie der Ansicht sind, dass mal wieder berichtet werden müsste, sieht ein Redakteur das noch lange nicht so. Redakteure berichten, wenn Sie ihnen neue

7. Nachrichten liefern. Der Start Ihres Bürgerbegehrens, das Erreichen eines Unterschriftenetappenziels (z.B. die Hälfte) oder die Unterschriftenübergabe sind Nachrichten. Ihr täglicher Infostand ist es nicht.

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

9. Rechnen Sie mit starkem Gegenwind. Argumentieren Sie trotzdem ruhig, sachlich und transparent.

## Muster einer Unterschriftenliste

*Bürgerbegehren „Titel“ gemäß § 16g der Gemeindeordnung/§ 16f Kreisordnung SH für/gegen (z.B. Schließung eines Hallenbades in xy)*

Die Unterzeichneten beantragen, dass den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt/der Gemeinde/des Kreises folgende Fragestellung zum Bürgerentscheid gestellt wird:

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

Bsp: Soll das Hallenbad am Tannenweg erhalten bleiben?

**Begründung** (hier die Begründung einsetzen, führen Sie die wichtigsten Argumente kurz und bündig auf, vermeiden Sie missverständliche Formulierungen)

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

**Kostenschätzung** (hier die Kostenschätzung der Verwaltung einsetzen)

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

**Vertretungsberechtigte**

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

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

Vorname	Name	Straße	PLZ	Ort	Geburtsdatum	Unterschrift	Eintragsdatum

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

**Kontakt:** Name, Telefon, Email - **Informationen:** (Internetseite)

## **Kreisordnung für das Land Schleswig Holstein (KrO)**

### **§ 16 d Anregungen und Beschwerden**

Die Einwohnerinnen und Einwohner haben das Recht, sich schriftlich oder zur Niederschrift mit Anregungen und Beschwerden an den Kreistag zu wenden. Die Zuständigkeiten der Landrätin oder des Landrates werden hierdurch nicht berührt. Antragstellerinnen und Antragsteller sind über die Stellungnahme des Kreistages zu unterrichten.

### **§ 16 e Einwohnerantrag**

(1) Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Kreistag oder im Fall der Übertragung nach § 22 Abs. 1 Satz 3 der zuständige Ausschuss bestimmte ihm obliegende Selbstverwaltungsaufgaben berät und entscheidet.

(2) Der Antrag von Einwohnerinnen und Einwohnern muss schriftlich eingereicht werden. Er muss ein bestimmtes Begehren sowie eine Begründung enthalten. Jeder Antrag muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten; diese sind vom Kreistag oder von dem zuständigen Ausschuss zu hören.

(3) Der Antrag muss in Kreisen

- bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 2,5 %,
- mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 2 %

der Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein.

(4) Der Antrag braucht nicht beraten und entschieden zu werden, wenn in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein zulässiger Antrag gestellt worden ist.

(5) Über die Zulässigkeit des Antrags von Einwohnerinnen und Einwohnern entscheidet der Kreistag.

Zulässige Anträge hat der Kreistag oder der zuständige Ausschuss unverzüglich zu beraten und zu entscheiden.

### **§ 16 f Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Der Kreistag kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen der Kreis nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihm nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,
  2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Kreistag entscheidet (§ 23 Satz 1 Nr. 1),
  3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
  4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss des Kreises und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
  5. die Hauptsatzung,
  6. die Rechtsverhältnisse der Kreistagsabgeordneten, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten des Kreises,
  7. die innere Organisation der Kreisverwaltung,
  8. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.
- (3) Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.
- (4) Das Bürgerbegehren muss in Kreisen
- bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,
  - mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %
- der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Angaben werden vom Kreis geprüft.
- (5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Innenministerium unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen nach Eingang. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Kreisorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht

mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern. Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss der Kreis den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen des Kreistages und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der

- Seite 8 von 29 -

Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Kreisen

- bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 10 %,
- mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 8 %

der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung

gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.

## **Gemeindeordnung für das Land Schleswig Holstein (GO)**

### **§ 16 e Anregungen und Beschwerden**

Die Einwohnerinnen und Einwohner haben das Recht, sich schriftlich oder zur Niederschrift mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung zu wenden. Die Zuständigkeiten der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters werden hierdurch nicht berührt. Antragstellerinnen und Antragsteller sind über die Stellungnahme der Gemeindevertretung zu unterrichten.

### **§ 16 f Einwohnerantrag**

(1) Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass die Gemeindevertretung oder im Fall der Übertragung nach § 27 Abs. 1 Satz 3 der zuständige Ausschuss bestimmte ihr oder ihm obliegende Selbstverwaltungsaufgaben berät und entscheidet.

(2) Der Antrag von Einwohnerinnen und Einwohnern muss schriftlich eingereicht werden. Er muss ein bestimmtes Begehren sowie eine Begründung enthalten. Jeder Antrag muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten; diese sind von der Gemeindevertretung oder von dem zuständigen Ausschuss zu hören.

(3) Der Antrag muss in Gemeinden

- bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,
- bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4,5 %,
- bis zu 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %,
- bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 3,5 %,
- bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 3 %,
- bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 2,5 %,
- mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 2 %

der Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein.

(4) Der Antrag braucht nicht beraten und entschieden zu werden, wenn in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein zulässiger Antrag gestellt worden ist.

(5) Über die Zulässigkeit des Antrags von Einwohnerinnen und Einwohnern entscheidet die Gemeindevertretung.

Zulässige Anträge hat die Gemeindevertretung oder der

zuständige Ausschuss unverzüglich zu beraten und zu entscheiden.

### **§ 16 g Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,
2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr.1),
3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
5. die Hauptsatzung,
6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung,
7. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten der Gemeinde,
8. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
9. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsichtsbehörde hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

- bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 10 %,
- bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern



- von mindestens 9 %,
- bis zu 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 %,
- bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 7 %,
- bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 6 %,
- bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,
- mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %

der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein. Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von sechs Wochen nach Eingang. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern. Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf

sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden

- bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 20 %,
- bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 18 %,
- bis zu 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 16 %,
- bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 14 %,
- bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 12 %,
- bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 10 %,
- mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 8 %

der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.

## Fragebogen

Bitte senden an

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Schleswig-Holstein  
Osterstr. 2

25821 Bredstedt

**Mehr Demokratie beobachtet und dokumentiert bundesweit Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zum Zwecke der wissenschaftlichen Auswertung und Verbesserung der Verfahren. Mit dem Ausfüllen dieses Fragebogens können Sie uns bei dieser Arbeit helfen. Vielen Dank!**

### 1. Angaben zur Gemeinde

Wie viele Einwohner hat ihr/e  Gemeinde  Stadt  kreisfreie Stadt

\_\_\_\_\_ Einwohner

Wie viele Stimmberechtigte hat Ihre Gemeinde bei der letzten Abstimmung gehabt?

\_\_\_\_\_ Stimmberechtigte

### 2. Angaben zum Bürgerbegehren

Mit der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren wurde begonnen:

Ja, am \_\_\_\_\_  Nein

Das Bürgerbegehren wurde beim Bürgermeister eingereicht:

Ja, am \_\_\_\_\_

Anzahl der eingereichten Unterschriften: \_\_\_\_\_

Anzahl der gültigen Unterschriften: \_\_\_\_\_

Nein, da

die Gemeindevertretung die Forderungen selbst beschlossen hat.

nicht ausreichend Unterschriften zustande kamen.

anderer Grund:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet(e) (evtl. Unterschriftenliste und Stimmzettel beilegen):

---

---

---

Wurde das Bürgerbegehren von der Gemeindevertretung/vom Kreistag für zulässig erklärt?

Ja                       Nein, weil

---

Im Falle der Unzulässigkeit: Haben Sie den Rechtsweg beschritten?

Ja, Aktenzeichen: \_\_\_\_\_  
 Nein, weil:

---

Ergebnis des Gerichtsurteils:

---

### 3. Angaben zum Bürgerentscheid

Der Bürgerentscheid findet bzw. fand statt am \_\_\_\_\_.

Abstimmungsbeteiligung: \_\_\_\_\_ %

Anzahl der Stimmen für das Bürgerbegehren (Ja-Stimmen):

- a) absolut: \_\_\_\_\_
- b) in Prozent der Stimmbeteiligten: \_\_\_\_\_ %
- c) in Prozent der Stimmberechtigten: \_\_\_\_\_ %

Anzahl der Stimmen gegen das Bürgerbegehren (Nein-Stimmen):

- a) absolut: \_\_\_\_\_
- b) in Prozent der Stimmbeteiligten: \_\_\_\_\_ %
- c) in Prozent der Stimmberechtigten: \_\_\_\_\_ %

Scheiterte der Erfolg des Bürgerbegehrens am Quorum?

Ja                       Nein

Im Erfolgsfall: Welche Position wurde durch den Bürgerentscheid bestätigt?

- Position des Initiators
- Position der Gemeindevertretung/des Kreistags

**Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe!**