

**Leitfaden zur Durchführung von
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
im Saarland**

(Stand: 05/2010)



**Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Saarland**

c/o Robert Karge
Trillerweg 30
66117 Saarbrücken
Tel. 0681-9274291
E-Mail: karge@mehr-demokratie-saarland.de
www.mehr-demokratie.de/saarland.html

Inhalt

I. Allgemeines

II. Bürgerbegehren

1. Was ein Bürgerbegehren ist
2. Wer ein Bürgerbegehren einleiten darf
3. Zulässige und unzulässige Themen
4. Gestaltung des Unterstützungsblattes
5. Unterschriftensammlung
6. Zulassung

III. Bürgerentscheid

7. Information
8. Zustimmungsquorum
9. Bindungswirkung

Quellen und Literatur

Die Regelungen im Wortlaut

Auszug aus dem Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (KSVG)

Auszug aus dem Kommunalwahlgesetz (KWG)

Auszug aus der Kommunalwahlordnung (KWO)

Muster Unterstützungsblatt (Anlage 27 KWO)

I. Allgemeines

Seit 1997 gibt es für die Bürgerinnen und Bürger des Saarlandes die Möglichkeit durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid direkt in die kommunalpolitischen Angelegenheiten einzugreifen und an Stelle des Rates über bestimmte kommunale Sachfragen zu entscheiden.

Nun ist dieses Eingreifen aber keineswegs ein "Kinderspiel". Auf dem Weg zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid sind diverse **juristische und organisatorische Hürden** zu überwinden. Der vorliegende Leitfaden soll auf diese Hürden aufmerksam machen. Zudem soll der Leitfaden eine Hilfe sein, indem er:

- einen grundlegenden Überblick über den Bereich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Saarland gibt,
- Orientierung im Dickicht der gesetzlichen Regelungen verschafft und
- praxisnahe Ratschläge vermittelt.

Sollten Sie ein Bürgerbegehren starten wollen, können Sie jedoch auch weitergehende Informationen und Hinweise bei Mehr Demokratie e.V. bekommen. Außerdem können Sie sich an die Verwaltung ihrer Kommune oder das Landesinnenministerium wenden.

Die **Rechtsgrundlage** zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Gemeinden, Städten (einschließlich Kreisstädten, Kreisfreien Städten, Mittelstädten) und Landkreisen des Saarlandes sowie im Stadtverband Saarbrücken bilden das **Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (KSVG)**, hier insbesondere § 21a KSVG, das **Kommunalwahlgesetz (KWG)**, hier insbesondere §§ 85-91 KWG sowie die **Kommunalwahlordnung (KWO)**, hier insbesondere §§ 117-119. Die betreffenden **Auszüge** befinden sich **im Anhang** dieses Leitfadens.

Wenn auch im folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit stets nur von Gemeinden die Rede ist, so sind damit doch immer auch Städte, Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken gemeint.

II. Bürgerbegehren

1. Was ein Bürgerbegehren ist

In § 21 a Abs. 1 KSVG heißt es:

“Die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Gemeinderates über die Angelegenheiten der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).”

Es handelt sich also um ein **zweistufiges Verfahren**. Im ersten Schritt wird das **Bürgerbegehren** durchgeführt. Entspricht dies den geforderten formalen Regeln und findet es genug Unterstützungsunterschriften, so kann entweder der Rat mit erledigender Wirkung dem zulässigen Bürgerbegehren entsprechen oder es kommt zum zweiten Schritt: dem **Bürgerentscheid**. Das Begehren wird dann den wahlberechtigten Gemeindemitgliedern zur Abstimmung vorgelegt. Entscheiden die Bürgerinnen und Bürger im Sinne des Begehrens, so muss die begehrte Maßnahme ebenso umgesetzt werden wie ein Ratsbeschluss.

Das Bürgerbegehren ist also erst einmal “nur” ein Antrag, nämlich ein Antrag auf Bürgerentscheid. Ein Bürgerentscheid kann ohne vorheriges Bürgerbegehren nicht erzwungen werden.

Ein Bürgerbegehren kann entweder **kassierend oder initiiierend** sein:

- Ein kassierendes Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Beschluss des Rates und muss innerhalb von zwei Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein.
- Ein initiiierendes Bürgerbegehren ist ein Mittel, um eine bisher von den politischen Repräsentanten noch nicht in Angriff genommene kommunale Maßnahme durchzusetzen. Zwar gibt es in diesem Falle keine vorgeschriebene Frist – man kann also jeder Zeit ein initiiierendes Begehren starten bzw. einreichen –, jedoch kann man sich mit der Sammlung der notwendigen Unterstützungsunterschriften nicht unendlich Zeit lassen, denn *“die Unterstützung darf frühestens sechs Monate vor Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde erfolgt sein”* (§ 85 Abs. 1 KWG).

2. Wer ein Bürgerbegehren einleiten darf

Prinzipiell kann jeder Bürger und jede Bürgerin einer Gemeinde ein Bürgerbegehren initiiere-

ren. Sie oder er muss allerdings in der entsprechenden Gemeinde wahlberechtigt sein. Und sie oder er muss selbst darauf achten, dass das Begehren den rechtlichen Anforderungen genügt und ausreichend viele Unterschriften zusammen kommen. Beides erfordert nicht wenig **Arbeits-, Organisations- und Zeitaufwand**. Deshalb schon an dieser Stelle der Ratsschlag: Suchen Sie sich **Mitstreiter**, die Ihnen bei der Erstellung des Unterstützungsblattes und vor allem dem Sammeln der Unterschriften helfen. Dies können Privatpersonen sein (z.B. Freunde oder Nachbarn), je nach Thema kommen aber sicherlich auch Bürgerinitiativen, Parteien oder andere Organisationen in Betracht. Allein wird der Aufwand jedenfalls nur in seltenen Fällen zu bewältigen sein.

3. Zulässige und unzulässige Themen

Die Reichweite von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erschließt sich aus dem § 21 a KSVG. Prinzipiell gilt, dass Gemeindeangelegenheiten zum Inhalt eines Bürgerbegehrens gemacht werden können, nicht aber Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Landes, des Bundes oder der Europäischen Union fallen. Es ist jedoch darüber hinaus zu beachten, dass nicht sämtliche Gemeindeangelegenheiten einem Bürgerbegehren offen stehen. Ausgeschlossen sind nach § 21 a KSVG (sog. Negativkatalog):

- Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (z.B. Einteilung von Ämtern und Dezernaten),
- die Rechtsverhältnisse der für die Gemeinde ehren- oder hauptamtlich Tätigen (z.B. Diäten und Gehaltseinstufungen),
- Haushaltssatzung und -plan, Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, Haushaltssicherungskonzepte, kommunale Abgaben und privatrechtliche Entgelte (das bedeutet aber nicht, dass sämtliche Angelegenheiten ausgeschlossen sind, die sich in irgend einer Weise auf den Haushalt auswirken, weil sie Kosten verursachen oder einsparen),
- die Jahresrechnung der Gemeinde, Entlastung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters und der Beigeordneten sowie die Feststellung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
- Vorhaben, die ein Planfeststellungsverfahren oder förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich machen,
- die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen,
- Entscheidungen über Rechtsbehelfe oder Rechtsstreitigkeiten,
- Angelegenheiten, für die der Gemeinderat keine gesetzliche Zuständigkeit hat,
- gesetzwidrige Anträge und

- **Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde.**

In manchen Fällen kann es schwierig sein, zu entscheiden, ob in einer bestimmten Frage der Weg des Bürgerbegehrens offen steht. Bestehen Zweifel, so kann ein Gespräch mit der Gemeindeverwaltung oder dem Innenministerium sicher weiter helfen.

Die lange Liste ausgeschlossener Themen sollte Sie nicht all zu sehr abschrecken. Ist ein Thema auf den ersten Blick unzulässig, kann sich unter Umständen bei näherer Betrachtung doch eine Möglichkeit für ein Bürgerbegehren ergeben. Oftmals setzen sich geplante Maßnahmen aus mehreren Einzelbeschlüssen zusammen. In vielen Fällen ist es möglich, einen der Einzelbeschlüsse – der vielleicht erst einmal sehr unbedeutend erscheint, sich aber bei genauerem Hinschauen als sehr wichtig für die gesamte Maßnahme herausstellt – zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen. Das Bürgerbegehren richtet sich dann auf indirektem Wege gegen eine vom Gemeinderat oder Kreistag beschlossene Maßnahme.

4. Gestaltung des Unterstützungsblattes

Der Kern eines Bürgerbegehrens ist das *“Unterstützungsblatt”* (§ 85 KWG sowie § 117 KWO). Das Unterstützungsblatt muss bestimmten **formalen Anforderungen genügen** und ist deshalb mit größter Sorgfalt zu gestalten. Nach § 117 KWO müssen die Unterschriften *“auf Formblättern nach dem Muster der Anlage 27”* des KWO erbracht werden. Demnach muss das Unterstützungsblatt enthalten:

- den Text der **zu entscheidenden Frage**,
- eine **Begründung**,
- und einen **Kostendeckungsvorschlag**,
- nach § 21 a KSVG wird zudem die Nennung von bis zu drei **Vertretungsberechtigten** verlangt.

Orientieren Sie sich bei der Gestaltung des Unterstützungsblattes möglichst an dem Muster-Unterstützungsblatt der Kommunalwahlordnung (Anlage 27 KWO), das im Anhang dieses Leitfadens abgedruckt ist. Kleinere formale Mängel können zum Teil zwar später im Rahmen der Vorprüfung (Siehe Kapitel sechs) noch behoben werden. Besser ist es aber, Sie vermeiden schon von Beginn an formale Mängel. Im Folgenden werden die gesetzlich vorgeschriebenen Formalien im Einzelnen erläutert.

Die Fragestellung

Der Fragestellung sollte eine Art **Überschrift** vorangestellt werden, die anzeigt, worum es sich handelt. Die sicherste Variante ist, sich einfach an die Formulierung des Musterblattes der KWO zu halten. Es kann aber auch ein Satz mit der Bezeichnung "Bürgerbegehren" oder "Antrag auf Bürgerentscheid" mit Verweis auf die Rechtsgrundlage sein (z.B. "Der Unterzeichnende beantragt nach § 21 a KSVG die Durchführung eines Bürgerentscheids in der Gemeinde XY zu folgender Frage:").

Anschließend folgt die zu entscheidende Angelegenheit bzw. Frage in möglichst **unmissverständlicher Form**. Die Angelegenheit muss in einer **mit "Ja" oder "Nein" zu beantwortenden Frage** formuliert werden (§ 21 a Abs. 2 KSVG).

Die Begründung

Eine Begründung des Bürgerbegehrens ist gesetzlich vorgeschrieben. Sie kann (und aus praktischen Gründen sollte sie auch) knapp gefasst sein, aber trotzdem den Bürgerinnen und Bürgern das Anliegen des Begehrens vermitteln und die eigene Position verdeutlichen. Auf keinen Fall sollten polemische Formulierungen Eingang finden.

Der Kostendeckungsvorschlag

Wenn die begehrte Maßnahme Kosten oder Einnahmeausfälle verursacht, so muss das Unterstützungsbild "einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbare[n] Vorschlag für die Deckung der Kosten" (§21 a KSVG Abs. 2) enthalten. Mit anderen Worten: die Initiatoren müssen einen Gegenfinanzierungsvorschlag machen.

Nun ist es strittig, wie konkret der Kostendeckungsvorschlag ausfallen muss. Einerseits sollte diese Anforderung nicht zu nachlässig behandelt werden, d.h. die Initiatoren sollten:

- seriöse und zumindest überschlägige **Angaben zu Kosten oder Einnahmeausfällen** machen, die durch das Begehren entstehen sowie
- ein oder mehrere **umsetzbarere Vorschläge zur vollen Deckung dieser Kosten** machen (z.B. Vermögenveräußerungen, Steuererhöhungen, Kreditaufnahme).

Andererseits sollten in diesem Punkt keine zu hohen Anforderungen an die Initiatoren gestellt werden, sind diese doch in der Regel gemeindewirtschaftliche und haushaltsrechtliche Laien.

Tipp: Diese Hürde auf dem Weg zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren überspringt man ebenfalls sicherer, wenn man sachkenntlichen Rat zu Hilfe nimmt (z.B. durch Finanzbeamte der Gemeindeverwaltung).

Die Vertretungsberechtigten

Auf den Unterstützungsblättern sind ein bis **maximal drei Personen** als Vertretungsberechtigte des Bürgerbegehrens zu nennen. Diese Personen reichen die Unterschriften ein und fungieren als Ansprechpartner der Verwaltung. *Vorsicht:* Die Angabe zusätzlicher Vertretungsberechtigter führt zur Unzulässigkeit des Antrags.

“Die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens sind nur gemeinsam berechtigt, verbindliche Erklärungen für dieses abzugeben und entgegenzunehmen” (§ 86 KWG). Die Vertretungsberechtigten sollten sich also in der Sache sehr einig sein, so dass es nicht im Laufe des gesamten Verfahrens zu unüberwindbaren Konflikten zwischen ihnen kommt, die ein gemeinsames Handeln erschweren würden.

Angaben zur Person und Unterschrift

Dieser Teil sollte **im Anschluss** an Abstimmungsfrage, Begründung, Kostendeckungsvorschlag und Benennung der Vertretungsberechtigten stehen, da nur so unmissverständlich *alle* Teile des Begehrens unterzeichnet werden. Folgende Angaben müssen die Unterschreibenden machen:

- Familienname und Vorname,
- Geburtsdatum,
- Straße und Hausnummer,
- Postleitzahl und Ort,
- Datum und Unterschrift.

Wichtig: Im Unterschied zu anderen Bundesländern ist es im Saarland nicht möglich, mehrere Unterschriften auf einem Unterstützungsblatt zu sammeln. Offenbar aus datenschutzrechtlichen Gründen kann sich **immer nur eine Person auf einem Unterstützungsblatt eintragen**.

Zusammenfassend noch einmal eine kurze **Checkliste**. Das Unterstützungsblatt muss enthalten:

- ✓ "Überschrift",
- ✓ Fragestellung,
- ✓ Begründung,
- ✓ Kostendeckungsvorschlag,
- ✓ ein bis drei Vertretungsberechtigte,
- ✓ Angaben zur unterschreibenden Person und Unterschrift.

5. Unterschriftensammlung

Wenn das Unterstützungsblatt angefertigt, nochmals auf Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften kontrolliert und vervielfältigt ist, kann die Sammlung der Unterschriften beginnen. Der zeitliche und organisatorische Aufwand der Sammlung sollte nicht unterschätzt werden.

Die Unterstützer des Bürgerbegehrens können sich nun **persönlich und handschriftlich** auf den vorgedruckten Blättern – und nur dort – eintragen. Dabei sind alle geforderten Angaben zur Person **vollständig** zu geben. Achten Sie auch unbedingt darauf, dass nicht verschiedene Versionen des Unterstützungsblattes im Umlauf sind – alle Sammler müssen die **gleiche Version** verwenden.

Es **kann frei gesammelt werden**, d.h. es ist egal, wann, wo und wie. Sie sollten versuchen, viele Möglichkeiten parallel zu nutzen. So kann man die Menschen zu Hause aufsuchen und Infostände an besonders belebten Orten einrichten und dort Passanten ansprechen. Sehr effizient ist das Auslegen von Unterstützungsblättern in Geschäften oder Vereinen. Je nach Gemeinde werden sich unterschiedliche Möglichkeiten des Sammelns bieten – seien Sie kreativ. Es ist darüber hinaus auch möglich, durch Zeitungsinserate oder Aktionen und Veranstaltungen für die Unterstützung des Bürgerbegehrens zu werben.

Sehr **wichtig! Beenden Sie die Sammlung nicht sobald Sie die erforderliche Anzahl Unterschriften zusammen haben**, sondern sammeln Sie noch einige Stimmen mehr, denn bei jedem Bürgerbegehren ist **ein Teil der Unterschriften ungültig**. So unterschreiben manche Unterstützer mehrmals und andere sind vielleicht gar nicht in der Gemeinde wahlberechtigt. Sie sollten mit 10-15% ungültigen Stimmen rechnen; manchmal liegt der Anteil sogar noch höher (gerade in etwas größeren Städten). Kalkulieren Sie also bitte nicht zu knapp, Sie können die Frist ja schließlich bis zum letzten Tag nutzen.

Noch ein Tipp: Sie können *vor* einer zu erwartenden Entscheidung des Rates zwar noch keine Unterschriften sammeln, die sich gegen diese Entscheidung richtet. Sie können aber schon Informationen sammeln, Mitstreiter und Bündnispartner suchen sowie andere organisatorische Vorbereitungen treffen. Letztlich haben Sie dadurch Zeit gewonnen für das eigentliche Sammeln der Unterschriften.

Die zeitlichen Begrenzungen

Der **Zeitraum** zur Sammlung der benötigten Unterschriften ist **begrenzt**. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates, so sind die Unterstützungsblätter spätestens *zwei Monate* nach dem entsprechenden Beschluss einzureichen.

Wenn das Bürgerbegehren etwas Neues fordert, es sich also um ein initiiertes Begehren handelt, kann es zu jedem Zeitpunkt eingereicht werden. In diesem Falle sind jedoch nur Unterschriften gültig, die nicht länger als *sechs Monate* vor Einreichung des Begehrens zurück reichen.

Anzahl der benötigten Unterschriften (Einleitungs- oder Unterschriftenquorum)

Wie viele Unterschriften müssen nun gesammelt werden? Es gelten folgende Einleitungsquoren (§ 21 a Abs. 3 KSVG):

Generell muß ein Bürgerbegehren von **mindestens 15 % der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde** unterzeichnet sein. Jedoch genügen **manchmal weniger** als 15 %. So sind ausreichend in Gemeinden

- bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 2000 Unterschriften,
- mit 20.001 bis 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 4.500 Unterschriften,
- mit 40.001 bis 60.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 7.500 Unterschriften,
- mit mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohnern: 18.000 Unterschriften.

Während also auf der einen Seite nur die Unterschriften von *Bürgerinnen und Bürgern* der Gemeinde (also dort Wahlberechtigte) ausschlaggebend sind, bemißt sich die Zahl der notwendigen Unterschriften nach *Einwohnerinnen und Einwohnern*. Zwischen beiden Begriffen besteht im rechtlichen Sinne jedoch keine Identität (siehe unten).

Die Einwohnerzahl bzw. die effektiv erforderliche Anzahl an Unterschriften können Sie bei der Verwaltung erfragen.

Bürger(inn) und Einwohner(inn):

“Das Gemeinderecht nennt den in der Gemeinde wohnenden Menschen Einwohner (§ 18 Abs. 1 KSVG). Besondere Zusatzmerkmale machen aus diesem Einwohner einen Bürger (§18 Abs. 2 KSVG). Wegen unterschiedlicher Rechtseigenschaften besteht im Gegensatz zu dem alltäglichen Sprachgebrauch zwischen beiden Begriffen keine Identität. Der Bürger ist auch Einwohner, der Einwohner im rechtlichen Sinne aber kein Bürger. (...) Der Bürger der Gemeinde ist Deutscher nach Art. 116 GG bzw. Unionsbürger nach Art. 17 Abs. 1 EGV. Er hat das 18. Lebensjahr vollendet und wohnt mindestens drei Monate in der Gemeinde. Die Bürgereigenschaft knüpft an die Hauptwohnung an (§ 18 Abs. KSVG).” (Wohlfahrt 2003: 109).

Wer darf unterschreiben?

Des weiteren ist von den Initiatoren zu beachten, dass nur Unterschriften gültig sind, die erstens die unterzeichnende Person klar identifizieren und zweitens Bürger oder Bürgerin der Gemeinde im rechtlichen Sinne (siehe oben) bzw. **“im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Gemeinderat wahlberechtigt sind”** (§ 85 Abs. 1 KWG).

Darüber hinaus kann natürlich auch jede und jeder andere unterschreiben, der oder die seine oder ihre Unterstützung für das Begehren zum Ausdruck bringen möchte. Unterschriften von Jugendlichen unter 18 Jahren und von Bürgerinnen und Bürgern anderer Gemeinden machen das Bürgerbegehren *nicht unzulässig, allerdings werden diese Unterschriften eben von der Verwaltung nicht als gültig anerkannt, d.h. nicht mitgezählt.*

Einreichung der Unterschriften

Wenn Sie nicht sicher sind, schon genug Unterschriften zu haben, sollten Sie die Frist voll nutzen. Allerdings könne Sie dies auch tun, wenn Sie ganz sicher schon eine ausreichende Anzahl an Unterschriften gesammelt haben, denn die Unterschriftensammlung kann erfahrungsgemäß schon als erster Schritt der “Wählermobilisierung” bzw. des “Wahl- oder Abstimmungskampfes” für den späteren Bürgerentscheid angesehen werden.

Nachdem Sie also nun die Sammlung beendet haben, reichen Sie sämtliche Unterschriften bei der Gemeinde bzw. dem Bürgermeister ein.

Tipp: Vorher ein kurzer Anruf bei der **Presse** lohnt sich. Bild und Schlagzeile in der Lokalzeitung ist dem Bürgerbegehren dann sicher.

6. Zulassung

Die Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens erfolgt in mehreren Schritten:

- einer Vorprüfung,
- der eigentlichen Prüfung der Zulässigkeit und
- der Entscheidung darüber, ob der Rat dem Begehren folgt oder nicht.

Vorprüfung

Nachdem die Unterschriften eingereicht wurden, kommt es zunächst zu einer Vorprüfung durch den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin gemäß § 87 Abs. 1 KWG:

“Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister prüft die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Enthält es behebbare Mängel, so fordert er unverzüglich die Vertreterinnen oder Vertreter des Bürgerbegehrens auf, sie innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben”.

Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in der Regel keine juristischen Profis sind. **Kleinere** formale Mängel können also auf diesem Wege noch ausgeräumt werden. Allerdings ist ausdrücklich von “behebaren Mängeln” die Rede. Richtet sich aber ein Begehren gegen ein von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgeschlossenes Thema oder hat man zu wenig Unterschriften gesammelt, kann dies *nicht* nachträglich korrigiert werden. Die Vorprüfung sollte keinesfalls in der Weise missverstanden werden, dass die gesetzlichen Vorgaben erst einmal nicht so wichtig zu nehmen sind.

Prüfung der Zulässigkeit

Stellt die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister keine Mängel fest oder sind auftretende Mängel fristgerecht behoben worden, so folgt die eigentliche Zulässigkeitsprüfung. Diese ist – diesmal vom Rat – “unverzüglich” vorzunehmen. Normalerweise wird der Rat die Hilfe der Verwaltung in Anspruch nehmen, um die Unterschriften im Einzelnen zu prüfen und zu zählen, die Zulässigkeit des Themas zu untersuchen, den Kostendeckungsvorschlag zu prüfen usw. In öffentlicher Sitzung stimmt der Rat darüber ab, ob er das Bürgerbegehren für zulässig hält oder nicht. *“Vor der Entscheidung über das Bürgerbegehren ist den erschienen Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens Gelegenheit zur Äußerung zu geben”* (§ 88 Abs. 1 KWG). Die Vertretungsberechtigten des Begehrens bekommen also die Möglichkeit, den Ratsmitgliedern ihre Argumente noch einmal darzulegen.

Bürgerbegehren unzulässig

Sollte der Rat die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens verneinen, so steht den Initiatoren der Klageweg offen. Beachten Sie aber, dass nur die offiziellen Vertreter(innen) in ihrer Gesamtheit klagebefugt sind. Bevor dieser Weg wirklich bestritten wird, sollte man aber unbedingt juristische Sachkenntnis zu Rate ziehen.

Alternativmöglichkeit Einwohnerantrag

Wenn das Begehren unzulässig ist, weil das Thema ausgeschlossen ist oder nicht die erforderliche Anzahl Unterschriften erreicht wurde, besteht noch die Möglichkeit eines *Einwohnerantrages* nach § 21 KSVG. Mit diesem Initiativrecht kann *der Gemeinderat* zur Beratung und Entscheidung einer Angelegenheit verpflichtet werden. *Eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnis in einer bestimmten Angelegenheit zu den Bürgerinnen und Bürgern hin kann jedoch nicht erreicht werden.* Der Vorteil des Einwohnerantrages liegt darin, dass er zum einen nur von fünf Prozent der *Einwohner ab 16 Jahren* durch Unterschrift unterstützt werden muss und zum anderen der Bereich ausgeschlossener Themen sehr viel begrenzter als beim Bürgerbegehren ist (§ 59 Abs. 3 KSVG).

Bürgerbegehren zulässig

Wenn das Begehren zulässig ist, so muss der Rat in öffentlicher Sitzung nun entscheiden, ob er dem Bürgerbegehren entspricht oder nicht. Im besten Falle entspricht der Rat dem Begehren, d.h. er beschließt die begehrte Maßnahme. Das Ziel der Initiatoren ist erreicht!

“Denkbar ist natürlich auch eine nur teilweise Entsprechung der im Bürgerbegehren gestellten Anträge. Dann findet wie im Fall völliger Verwerfung hinsichtlich des nicht erledigten Teiles ein Bürgerentscheid statt.” (Wohlfahrt 2003: 115).

In den überwiegenden Fällen wird der Rat jedoch dem zulässigen Begehren nicht entsprechen. Es kommt dann zwangsläufig zum Bürgerentscheid, der innerhalb der folgenden drei Monate an einem Sonn -oder Feiertag durchzuführen ist (§ 21 a Abs. 5 KSVG).

Falls in diesem Zeitrahmen eine Wahl statt findet, sollten die Initiatoren des Begehrens unbedingt darauf drängen, den Bürgerentscheid gemeinsam mit der Wahl durchzuführen. Dies kann die Abstimmungsbeteiligung deutlich erhöhen und damit einem Scheitern am Zustimmungsquorum (siehe Kapitel acht) entgegenwirken. Manchmal versucht der Rat gerade deshalb, den Tag des Bürgerentscheids ein oder zwei Wochen nach der Wahl zu platzieren. In diesem Falle können die Initiatoren öffentlichkeitswirksam darauf hinweisen, dass sich eine

Zusammenlegung von Wahl und Bürgerentscheid auf einen Tag kostensparend für die Gemeinde auswirkt.

III. Bürgerentscheid

7. Information

Abstimmungsfrage, Begründung, Kostendeckungsvorschlag sowie die Namen der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens müssen vor dem Bürgerentscheid zusammen mit **Stellungnahmen des Bürgermeisters und des Rates öffentlich bekannt gemacht** werden (§ 89 KWG), weitere Stellungnahmen der Vertretungsberechtigten hingegen nicht.

Da es leider keine Verpflichtung der Gemeinden gibt, alle Haushalte mit schriftlicher Information (sog. "Abstimmungsbüchlein") zu versorgen, die in fairer Weise die Auffassungen und Argumente sowohl des Rates als auch der Initiatoren enthalten, müssen die Initiatoren nun wieder selbst und unter meist großem Aufwand ihre Argumente verbreiten und Überzeugungsarbeit leisten. Es gilt, möglichst viele Abstimmungsberechtigte zu mobilisieren, denn eine einfache Mehrheit beim Bürgerentscheid für das Anliegen genügt nicht, zusätzlich muss ein 30%iges Zustimmungsquorum erreicht werden (siehe Kapitel acht). Wie beim Sammeln der Unterschriften können Sie nun wieder Informationsstände, Veranstaltungen, Diskussionsrunden organisieren, Pressearbeit leisten, Flugblätter und Anzeigen veröffentlichen usw.

8. Zustimmungsquorum

Der Bürgerentscheid ist im Sinne der Initiatoren erfolgreich, wenn **zwei Bedingungen** erfüllt sind:

1. Eine **Mehrheit der Abstimmenden** entscheidet im Sinne des Begehrens.
2. **Mindestens 30 Prozent der Stimmberechtigten** entscheiden im Sinne des Begehrens.

Die zweite Bedingung ist als sehr restriktiv anzusehen, denn jede Abstimmungsbeteiligung unter 30 Prozent führt zwangsläufig – und zwar unabhängig von der Verteilung der Stimmen – zum Scheitern des Bürgerentscheides. **Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen reicht bei niedriger Abstimmungsbeteiligung also nicht aus.** An dieser (willkürlichen) Hürde scheitern Bürgerentscheide erfahrungsgemäß umso eher, je größer die Gemeinde ist.

Beispiel für das Zustimmungsquorum

Bei 10.000 Stimmberechtigten (entspricht etwa 13.000 bis 14.000 Einwohnern) müssen für das Begehren

- über 50 Prozent *der Abstimmenden* votieren und

- *zusätzlich muss diese Mehrheit mindestens 3.000 Stimmen ausmachen.*
- Werden nur 2.900 Stimmen abgegeben und sind davon 2.800 im Sinne der Begehrens, so ist der Bürgerentscheid trotzdem gescheitert.

Die Initiatoren müssen deshalb versuchen, eine möglichst hohe Abstimmungsbeteiligung zu erreichen. Die Gegner hingegen setzen wahrscheinlich auf eine (zu) niedrige Beteiligung, denn jede nicht abgegebene Stimme ist eine Stimme gegen das Bürgerbegehren. In manchen Fällen kann diese Strategie der Begehrensgegner sogar bis zu einem (aus demokratiepolitischer Sicht sehr bedenklichen) Aufruf gehen, sich an der Abstimmung nicht zu beteiligen.

9. Bindungswirkung

“Der Bürgerentscheid steht einem Beschluss des Gemeinderates gleich” (§ 21a Abs. 7 KSVG). Das bedeutet, ein erfolgreicher Bürgerentscheid muss von der Verwaltung ebenso umgesetzt werden wie ein Ratsbeschluss. Ein Bürgerentscheid hat sogar einen höheren Bestandsschutz als ein Ratsbeschluss, denn er kann *durch Ratsbeschluss frühestens nach zwei Jahren abgeändert werden*. Eine Abänderung vor Ablauf der zwei Jahre ist nur möglich durch einen neuen Bürgerentscheid *auf Initiative des Rates*. Ein neuer Antrag auf Bürgerentscheid aus der Mitte der Bürgerinnen und Bürger heraus ist vor Ablauf der Zweijahresfrist nicht möglich.

Quellen

- *Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (KSVG)* des Saarland, in der Bekanntmachung vom 27.06.1997, zuletzt geändert am 08.10.2003
- *Kommunalwahlgesetz (KWG)* des Saarland vom 13.12.1973, in der Bekanntmachung vom 15.12.1998, zuletzt geändert am 10.09.2003
- *Kommunalwahlordnung* des Saarland (KWO), in der Neufassung vom 04.02.2004

Literatur

Wohlfahrt, Jürgen (2003): *Kommunalwahlrecht auf der Grundlage des saarländischen Kommunaleselbstverwaltungsrecht*, 3. Auflage

Die Regelungen im Wortlaut:
Auszüge aus dem Kommunalselbstverwaltungsgesetz,
dem Kommunalwahlgesetz und der Kommunalwahlordnung

Auszug aus dem Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG) des Saarland

in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. August 2007 (Amtsbl. S. 1766).

§ 21 a Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Gemeinderates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Das Bürgerbegehren ist schriftlich bei der Gemeinde einzureichen; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates, muss es innerhalb von zwei Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein. Es muss die zu entscheidende Angelegenheit in Form einer mit "Ja" oder "Nein" zu beantwortenden Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten.

(3) Das Bürgerbegehren muss von mindestens 15 vom Hundert der Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein. Ausreichend sind jedoch in Gemeinden

- mit nicht mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 2.000 Unterschriften,
- mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, aber nicht mehr als 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 4.500 Unterschriften,
- mit mehr als 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, aber nicht mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 7.500 Unterschriften,
- mit mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 18.000 Unterschriften.

(4) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

1. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
2. die Rechtsverhältnisse der für die Gemeinde ehren- oder hauptamtlich Tätigen,
3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe und sonstigen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit Sonderrechnung, das Haushaltssicherungskonzept sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. die Jahresrechnung der Gemeinde, die Entlastung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters und der Beigeordneten und die Feststellung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und sonstigen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit Sonderrechnung,
5. Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist,
6. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen,
7. Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten,
8. Angelegenheiten, für die der Gemeinderat keine gesetzliche Zuständigkeit hat,
9. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen und
10. Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(5) Der Gemeinderat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Entspricht der Gemeinderat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen. § 20 b Abs. 2 Satz 1 gilt entsprechend. Entspricht der Gemeinderat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid.

(6) 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 30 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit "Nein" beantwortet.

(7) Der Bürgerentscheid steht einem Beschluss des Gemeinderates gleich. § 60 findet keine Anwendung. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(8) Das Nähere bestimmt das Kommunalwahlgesetz.

(9) § 3a des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

Auszug aus dem Kommunalwahlgesetz (KWG) des Saarland

Vom 13. Dezember 1973

in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Februar 2004 (Amtsbl. S. 382), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. August 2007 (Amtsbl. S. 1766).

Sechster Teil Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

§ 85

Unterstützung des Bürgerbegehrens

(1) Die Unterstützung des Bürgerbegehrens ist durch persönliche und handschriftliche Unterschrift stimmberechtigter Bürgerinnen und Bürger, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Gemeinderat wahlberechtigt sind, auf Unterstützungsblättern nachzuweisen; die Unterstützung darf frühestens sechs Monate vor Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde erfolgt sein, es sei denn das Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats.

(2) Das Unterstützungsblatt muss die zu entscheidende Frage, ihre Begründung und den Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten.

§ 86

Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens

Die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens sind nur gemeinsam berechtigt, verbindliche Erklärungen für dieses abzugeben und entgegen zu nehmen.

§ 87

Vorprüfung des Bürgerbegehrens

(1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister prüft die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Enthält es behebbare Mängel, so fordert sie oder er unverzüglich die Vertreterinnen oder Vertreter des Bürgerbegehrens auf, sie innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben. Nach Ablauf der Frist können die Mängel nicht mehr behoben werden.

(2) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister teilt dem Gemeinderat unverzüglich Eingang und Gegenstand des Bürgerbegehrens sowie das Ergebnis seiner Vorprüfung mit.

§ 88

Entscheidung über das Bürgerbegehren

(1) Vor einer Entscheidung über das Bürgerbegehren ist den erschienenen Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

(2) Die Entscheidung über das Bürgerbegehren ist den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens zuzustellen und öffentlich bekannt zu machen. Sie ist zu begründen, wenn das Bürgerbegehren als unzulässig abgelehnt wird.

§ 89

Einleitung des Bürgerentscheids

(1) Erklärt der Gemeinderat das Bürgerbegehren für zulässig, entspricht ihm jedoch nicht, so hat er unverzüglich den Tag des Bürgerentscheids, der ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein muss, festzulegen.

(2) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister macht

1. den Tag der Stimmabgabe,
2. den Text der zu entscheidenden Frage und ihre Begründung sowie den Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme,
3. die Namen der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens,
4. die von den Gemeindeorganen zum Gegenstand des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen öffentlich bekannt.

§ 90

Stimmzettel

- (1) Die Stimmzettel müssen die zu entscheidende Frage enthalten und auf "Ja" und "Nein" lauten. Zusätze sind unzulässig.
- (2) Stehen mehrere Fragen, die den gleichen Gegenstand betreffen, zur Abstimmung, so sind sie auf einem Stimmzettel anzuführen. Ihre Reihenfolge auf dem Stimmzettel richtet sich nach der Zahl der gültigen Unterstützungsunterschriften.

§ 91

Anzuwendende Vorschriften

- (1) Soweit in den Vorschriften der §§ 85 bis 90 nichts anderes bestimmt ist, gelten die Vorschriften des Ersten Teils mit Ausnahme der §§ 1, 22 bis 30, 41 bis 44 und 50 entsprechend.
- (2) Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Landkreisen und im Stadtverband Saarbrücken gilt Absatz 1 entsprechend, soweit die §§ 60 bis 63, 65 und 69 bis 71 nichts anderes bestimmen.

Auszug aus der Kommunalwahlordnung (KWO) des Saarland

vom 10.01.1989 (Amtsbl_89,97)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 2008 (Amtsbl_09,20)

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

§ 117

Unterstützungsblätter

Die Antragstellerinnen und Antragsteller haben die erforderliche Zahl von Unterstützungsunterschriften auf Formblättern nach dem Muster der **Anlage 27** zu erbringen. Die Gemeinden sind verpflichtet, die Unterstützungsblätter entgegen zu nehmen. Sofern die Unterstützungsblätter nicht den Erfordernissen des § 85 KWG und der Anlage 27 zu dieser Verordnung entsprechen, hat die Gemeinde die Antragstellerinnen und Antragsteller auf die festgestellten Mängel hinzuweisen und hierüber eine Niederschrift zu fertigen.

Formblatt für eine Unterstützungsunterschrift

Ich unterstütze hiermit durch meine Unterschrift das Bürgerbegehren über

(Text der zu entscheidenden
Frage)

.....

.....

.....

(Begründung)

.....

.....

.....

(Vorschlag für die Deckung der
Kosten)

.....

.....

.....

Personenbezogene Daten dürfen nur für die Durchführung des Bürgerbegehrens genutzt werden!

Familienname:

Vornamen:

Tag der Geburt:

Anschrift (Hauptwohnung)
Straße, Hausnummer:

Postleitzahl, Wohnort:

....., den

.....

(persönliche und handschriftliche Unterschrift)

Stimmzettel
für die Stimmabgabe zum Bürgerentscheid
am

Stimmen Sie dem vorgelegten Bürgerbegehren
über

zu?

Ja Nein
