Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Sachsen

Ein Leitfaden

Aktualisierte und überarbeitete Version des Merkblatts zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Leipzig und anderen sächsischen Gemeinden (2010)
Stand: November 2024

überarbeitet von: Christian König, Jonas Hartmann

Inhaltsverzeichnis

Einführung
Das Bürgerbegehren: Thematischer Anwendungsbereich 3
Das Bürgerbegehren: Abstimmungsfrage 3
Das Bürgerbegehren: Begründung und Kostendeckungsvorschlag 4
Das Bürgerbegehren: Unterschriftensammlung 5
Das Bürgerbegehren: Einreichung 6
Das Bürgerbegehren: Zulässigkeitsentscheidung 6
Der Bürgerentscheid: Information vor dem Bürgerentscheid 7
Der Bürgerentscheid: Durchführung und Zustimmungsquorum 7
Bindungswirkung des Bürgerentscheids 7
Gesetzeswortlaut 8
Das Ratsreferendum 9
Landkreise 9
Einwohnerantrag 9
Mehr Demokratie e.V. 11
Muster für Unterschriftenblatt

Einleitung

In Sachsen können die Bürgerinnen und Bürger seit dem Inkrafttreten der Landesverfassung am 06.06.1992 durch direktdemokratische Elemente selbst verbindlich über Sachfragen entscheiden. Auf kommunaler Ebene ist die Mitbestimmung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide seit dem 01.05.1993 möglich, als die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in Kraft trat.

Die für eine Kommunalwahl stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger einer Kommune können durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren erwirken, dass ein Bürgerentscheid stattfindet. Dann treten alle Stimmberechtigten an die Stelle ihrer Kommunalvertretung (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag) und fassen einen verbindlichen Beschluss, der von der Kommunalverwaltung umgesetzt werden muss. Mit Bürgerbegehren können die Bürgerinnen und Bürger also selbstständig und verbindlich politische Prozesse in Gang setzen und auch bremsen. Die direkte Demokratie ist damit die einzige Möglichkeit, als Bürgerin oder Bürger auch neben und zwischen Wahlen verbindlich mitzuentscheiden.

Beide direktdemokratischen Instrumente, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, sind rechtlich in der Gemeindeordnung geregelt. Es gibt somit einen abgesteckten formellen Rahmen für das Verfahren. Wenn Sie also wollen, dass in Ihrer Kommune ein Bürgerentscheid stattfindet, können Sie nicht spontan Unterschriften sammeln, sondern müssen sich nach den Vorgaben der Gemeindeordnung richten.

Die Regelungen zu direkter Demokratie in der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen wurden zuletzt am 09.02.2022 reformiert. Dabei wurden die Hürden für erfolgreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide reduziert. Dennoch können die Verfahren in vielen Punkten anwendungsfreundlicher sein. Statistisch gesehen werden mehr als 40 Prozent aller Bürgerbegehren im Freistaat für unzulässig erklärt (vgl. Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020). Dieser Leitfaden will allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Politik und Verwaltung, eine Orientierung anbieten und dabei helfen, vermeidbaren formalen Fehlern vorzubeugen.

Mehr Demokratie e.V. beschäftigt sich seit 1988 durchgehend und in Kooperation mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit direkter Demokratie. Wir erfassen gemeinsam mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung am Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide und beraten seit vielen Jahren Initiativen und Kommunen bei direktdemokratischen Verfahren. Mit dem über diesen Zeitraum gesammelten Wissen erstellt Mehr Demokratie auf allen Ebenen Beratungsangebote und darüber hinaus sinnvolle Vorschläge für die Erweiterung und Verbesserung der direkten Demokratie aber auch erstellt werden. Als solches ist dieser Leitfaden zu verstehen, der einen kleinen Beitrag leisten will, um mehr und insbesondere mehr zulässige, Bürgerbegehren in Sachsen zu ermöglichen.

1. Das Bürgerbegehren: Thematischer Anwendungsbereich

Die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) eröffnet in § 25 die Möglichkeit, dass in einer Gemeinde zu einer kommunalpolitischen Frage ein **Bürgerentscheid** stattfindet. Für die Landkreisebene finden sich die nahezu wortgleichen Regeln in § 22 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO). In einem Bürgerentscheid stimmen alle Abstimmungsberechtigten, das sind die Personen, die auch zur Kommunalwahl wahlberechtigt sind, verbindlich über eine Sachfrage ab und fassen damit anstelle des Gemeinde- oder Stadtrats einen rechtskräftigen Beschluss. Allerdings können nicht zu allen Angelegenheiten Bürgerentscheide stattfinden. Sie unterliegen den folgenden Voraussetzungen:

• Es muss sich um eine **Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde** oder des **Landkreises** handeln, für die der **Gemeinderat** (§ 2 SächsGemO) bzw. der **Kreistag** (§ 2 SächsLKrO) zuständig ist. Die Angelegenheit darf also weder zum „übertragenen Wirkungskreis“ gehören noch, in der Zuständigkeit des Landes oder des Bundes liegen oder in der Zuständigkeit der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters bzw. der Landrätin oder des Landrats. „Übertragener Wirkungskreis“ meint Aufgaben, die die Gemeinde für das Land oder den Bund als Verwaltungseinheit ausführt und erfüllt.
Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehören nach §2 SächsGemO „...alle öffentlichen Aufgaben […] und […] die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“. Dies versteht sich unter dem Vorbehalt, dass die Kompetenzen nicht durch ein Gesetz gesondert geregelt werden.

• Der (Negativ-)Katalog der durch § 24 Abs. 2 SächsGemO von Bürgerbegehren und -entscheiden ausgeschlossenen Angelegenheiten ist im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ kurz. Zu folgenden Angelegenheiten sind Bürgerentscheide ausgeschlossen:

1. Weisungsaufgaben,

2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,

3. Haushaltssatzungen und Wirtschaftspläne,

4. Gemeindeabgaben, Tarife, Entgelte,

5. Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen,

6. Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,

7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren,

8. Anträge, die gesetzeswidrige Ziele verfolgen.

Ins Gewicht fällt vor allem der Ausschluss von Gemeindeabgaben, dazu zählen auch Gemeindesteuern und Gebühren, Entgelten und Tarifen in Nummer 4. Hier sind zum Beispiel die Nachbarländer Thüringen und Bayern schon einen Schritt weiter. Dort können die Bürgerinnen und Bürger auch über Fragen zu diesen Themen abstimmen.

Ausgeschlossen sind auch Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid auf Grundlage eines Bürgerbegehrens stattfand.

2. Das Bürgerbegehren: Abstimmungsfrage

Das Bürgerbegehren muss zum Ausdruck bringen, dass die Unterzeichnenden zu einer bestimmten Angelegenheit einen Bürgerentscheid verlangen.
§ 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO legt fest, dass ein Bürgerbegehren einen „ja oder nein zu entscheidenden Entscheidungsvorschlag“ enthalten muss. Es werden jedoch nach der Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts noch weitere Anforderungen an den Entscheidungsvorschlag bzw. die Abstimmungsfrage gestellt. Der Entscheidungsgegenstand muss verständlich, nachvollziehbar und widerspruchsfrei, das sachliche Ziel

des Bürgerbegehrens klar erkennbar sein. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger keine verwaltungsrechtlichen Kenntnisse haben und dies in die Bewertung der Zulässigkeit wohlwollend einfließen (Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 09.04.2014 - 4 B 45/14).

Dem kann man z.B. durch folgende Formulierung entsprechen:

„Soll die Stadt xy ein Hallenbad auf dem Gelände des ehemaligen Schokoladenwerks bauen?“

Anders als z. B. in Thüringen existiert in Sachsen keine Beratungspflicht durch Kommunalverwaltungen bei Bürgerbegehren. Dennoch ist es sehr zu empfehlen, dass sich Bürgerinitiativen und Verwaltungen vor dem Start eines Bürgerbegehrens über die Fragestellung, wie auch über das Unterschriftenblatt im Allgemeinen austauschen. So kann eine rechtssichere Unterschriftensammlung weitestgehend abgesichert werden. Frustration und Ärger bei den Bürgerinnen und Bürgern können vermieden und eine Entscheidung zur aufgeworfenen Frage respektvoll und im Dialog gefunden werden.

Neben dem Initiativbegehren, mit dem Bürgerinnen und Bürger selbst Themen auf die Agenda setzen und zur Abstimmung stellen können, gibt es auch kassierende Bürgerbegehren. Diese Bürgerbegehren, die auch Korrekturbegehren genannt werden, richten sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats bzw. des Kreistags und verlangen dessen Aufhebung. Die Fragestellung sollte so formuliert werden, dass die für die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses sind, „Ja“ ankreuzen. Bei der Formulierung der Fragestellung von kassatorischen Bürgerbegehren sollte deshalb besonders auf Klarheit und Nachvollziehbarkeit geachtet werden. Es ist sinnvoll, den Beschluss des Gemeinderats im Bürgerbegehren möglichst gleichlautend aufzugreifen.

Die Koppelung unterschiedlicher Fragen in einem Bürgerbegehren ist grundsätzlich nicht zulässig. Allerdings können inhaltlich zusammenhängende Teilaspekte in einer einheitlichen Abstimmungsfrage zusammengefasst werden, wenn der Entscheidungsgegenstand weiter klar erkennbar und widerspruchsfrei ist. Hier ist jedoch Vorsicht geboten und unbedingt eine Beratung anzustreben. Als Beispiel kann hier ein Bürgerbegehren aus Zittau aus dem Jahr 2015 dienen: „*Sind Sie dafür, dass mit der Fertigstellung seiner Sanierung der Zittauer Markt als Fußgängerbereich gewidmet wird mit Ausnahme der vorhandenen Fahrbahn auf der Westseite des Marktes?*“

3. Das Bürgerbegehren: Begründung und Kostendeckungsvorschlag

Wie auch die Fragestellung, wird die gesetzlich vorgeschriebene Begründung in § 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO geregelt. Die Begründung der Fragestellung ist zwingend vorgegeben. Da sich das objektive Ziel des Bürgerbegehrens bereits aus der Fragestellung ergibt, genügen kurze Aussagen. Es gilt: So viel wie nötig und so wenig wie möglich! Die Begründung steht für gewöhnlich auf dem Unterschriftenblatt direkt unter der Fragestellung (Musterformular im Anhang). Sie soll ihre die Position der Initiative darstellen und zur Unterschrift überzeugen. Die Begründung darf aber keinen polemischen oder gar strafbaren Inhalt haben. Zudem sind Tatsachen-behauptungen zu vermeiden, denn diese können zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen. Ein Bürger-begehren kann im Übrigen auch von denen unterstützt werden, die inhaltlich anderer Meinung sind als die Initiatoren, aber dennoch einen Bürgerentscheid an sich befürworten.

Bürgerbegehren, deren verlangte Maßnahme zusätzliche Aufwendungen für die Angelegenheit hervorruft, müssen die voraussichtlichen Kosten der Maßnahme ausweisen und zudem nach § 25 Abs. 2 S. 2 einen „durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten oder zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der verlangten Maßnahme enthalten“ (Kostendeckungsvorschlag).
Ausgenommen vom Kostendeckungsvorschlag sind die Kosten, die das Bürgerentscheidsverfahren selbst verursacht.

Wie bei der Fragestellung ist auch hier eine Beratung der Initiative durch die Gemeinde dringend zu empfehlen. Der

Kostendeckungsvorschlag ist eine sehr hohe rechtliche Hürde für ehrenamtlich aktive Bürgerinnen und Bürger und häufig ein Grund für die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Diese kann in der Folge wiederum zu Rechtsstreitigkeiten führen und steht der Befriedung in der Sachfrage im Weg.

4. Das Bürgerbegehren: Unterschriftensammlung

- Unterschriften können **frei auf Listen gesammelt** werden. Es sollte eine einheitliche Liste verwendet und diese mit einem Titel versehen werden, z.B. „Bürgerbegehren „Gegen die Privatisierung der Wasserversorgung““. Die Unterschriftenliste muss die Forderung nach einem Bürgerentscheid über eine bestimmte Angelegenheit und die **Fragestellung** enthalten (s. Abstimmungsfrage und Punkt 1). An die Initiatorinnen und Initiatoren von Bürgerbegehren werden dabei wie beschrieben hohe formale Anforderungen gestellt.

- Außerdem muss das Formblatt eine kurze **Begründung** hierzu enthalten. Beachten Sie, dass die Begründung nur so lang wie unbedingt nötig sein sollte. Vermeiden Sie dringend Tatsachenbehauptungen und Unterstellungen, sie führen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Falls er benötigt wird, müssen Sie ebenfalls den **Kostendeckungsvorschlag** festhalten (hierzu auch Punkt 3 „Das Bürgerbegehren: Begründung und Kostendeckungsvorschlag“).

- § 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO regelt, dass für ein Bürgerbegehren eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson benannt werden müssen. Diese sind die vertretungsbefugten Ansprechpersonen und sind „zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt“. Sie vertreten das Bürgerbegehren auch in der Regel in der Öffentlichkeit. Auf der Unterschriftenliste sind die Anschriften dieser **vertretungsberechtigten Personen** zu benennen.

- **Unterschriftsberechtigt** sind nur die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde, die am Tag des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde dort zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind. Das sind nach § 15 SächsGemO alle deutschen Staatsangehörigen und EU-Bürgerinnen und Bürger ab 18 Jahren, die seit mindestens drei Monaten ihren dauerhaften Wohnsitz in der Gemeinde haben.

- Zur Ermittlung der Unterschriftsberechtigung müssen nach § 7 Abs. 1 S. 3 Sächsische Kommunalverfassungsrechtsdurchführungsverordnung (SächsKomVerfRDVO) folgende **Angaben** auf dem Unterschriftenblatt gemacht werden: Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift und Datum der Unterzeichnung. Die Angaben sollen lesbar sein, möglichst in Druckschrift, und müssen eigenhändig unterzeichnet werden.

- Jeder neuen Unterschriftenseite sind das Ziel des Bürgerbegehrens sowie die Namen der Vertreter voranzustellen. Es empfiehlt sich also, eine Liste zu verwenden und diese entsprechend häufig zu vervielfältigen.

- Alle Eintragungen in die Unterschriftenlisten sind aus datenschutzrechtlichen Gründen streng vertraulich. Sie dürfen nur für den Zweck des Bürgerbegehrens genutzt werden. Eine anderweitige Verwendung wird in § 7 Abs. 1 S. 4 SächsKomVerfRDVO explizit ausgeschlossen. Außerdem müssen die Unterschriften nach der Zulässigkeitsentscheidung über das Bürgerbegehren unverzüglich vernichtet werden und in diesem Zusammenhang gespeicherte Daten gelöscht werden (vgl. § 7 Abs. 3 SächsKomVerfRDVO). Dennoch ist es unvermeidlich, dass Personen, die sich neu eintragen, ersehen können, wer sich bereits auf dem gleichen Blatt eingetragen hat. Da dies offensichtlich ist, bedarf es dazu keines gesonderten Datenschutzhinweises.

- Es ist, wie schon bei der Formulierung von Fragestellung, Begründung und Kostendeckungsvorschlag, ratsam, die Gestaltung der Unterschriftenliste vor Beginn der Sammlung mit der Gemeindeverwaltung abzustimmen. Ebenso sollten Sie mit der Gemeinde abstimmen, in welchem Umfang die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag auf der Unterschriftenliste erscheinen müssen und inwieweit

hierfür auch ein gesondertes Informationsblatt genutzt werden kann.

• Für ein zulässiges Bürgerbegehren müssen seit der Reform aus dem Jahr 2022 mindesten fünf Prozent der Stimm-berechtigten unterschreiben, unabhängig von der Größe der Gemeinde. Hat zum Beispiel eine Gemeinde 11.500 Einwohnerinnen und Einwohner, von denen 10.000 unterschrifts- bzw. abstimmungsberechtigt sind, so müssen mindestens 500 Unterschriftsberechtigte das Bürgerbegehren unterzeichnen. Entscheidend ist hier der Tag des Eingangs des Antrags (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 SächsKomVerfRDVO).

• Träger von Bürgerbegehren sollten bei der Unterschriftensammlung darauf achten, mit einem Anteil von bis zu 25 Prozent ungültiger Unterschriften zu rechnen und einen entsprechenden „Puffer" einzuplanen. Die Gründe für ungültige Unterschriften können bspw. unvollständige Angaben, doppelte Unterschriftsleistungen, fehlerhafte Angaben oder eine fehlende Unterschriftsberechtigung sein.

5. Das Bürgerbegehren: Einreichung

• Das Bürgerbegehren mit den Unterschriftenlisten ist schriftlich an den Gemeinderat zu richten. Initiativen können das durchaus mit einer pressewirksamen Übergabe verbinden, wobei vorab eine Abstimmung mit der Gemeinde, also der Verwaltung und dem Gemeinderat ratsam ist.

• Bürgerbegehren, die sich **gegen einen Beschluss des Gemeinderats** richten, also kassierende Begehren, müssen gemäß § 25 Abs. 3 S. 3 SächsGemO **innerhalb von drei Monaten** ab Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden. Die Frist beginnt bei öffentlichen Sitzungen mit dem Tag nach dem Beschluss, bei nichtöffentlichen Sitzungen mit der Bekanntmachung.

• Die Neigung mancher Kommunalverwaltungen, trotz eines laufenden Bürgerbegehrens schnell noch vollendete Tatsachen zu schaffen, ist problematisch und belastet das demokratische Miteinander. Zumindest ab der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens tritt eine Sperrwirkung in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt darf der Gemeinderat keine dem Bürgerbegehren widersprechende Entscheidung treffen (vgl. § 25 Abs. 4 S. 5 SächsGemO). Wünschenswert wäre eine solche aufschiebende Wirkung bereits zu einem früheren Zeitpunkt nach dem Beginn der Unterschriftensammlung, was wiederum eine Zulässigkeitsprüfung noch vor dem Beginn der Sammlung voraussetzen würde.

6. Das Bürgerbegehren: Zulässigkeitsentscheidung

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und den Zeitpunkt des Bürgerentscheids entscheidet der Gemeinderat (vgl. § 25 Abs. 4 S.1 SächsGemO bzw. § 25 Abs. 4 S.4 SächsGemO i.V.m. § 8 SächsKomVerfRDVO). Die Zulässigkeitsentscheidung fällt nach einer Prüfung, in der ausschließlich nachvollzogen wird, ob die formalen und materiellen Kriterien nach § 25 SächsGemO und § 7 SächsKomVerfRDVO eingehalten wurden. Es geht also darum, ob das Unterschriftenblatt korrekt gestaltet wurde, eine zulässige Begründung und ein begründeter Kostendeckungsvorschlag vorhanden sind, ob genügend gültige Unterschriften gesammelt wurden und ob die Fragestellung thematisch in die Zuständigkeit der Gemeinde und nicht unter einen der Punkte des Negativkatalogs fällt. Eine inhaltliche bzw. politische Bewertung des Bürgerbegehrens darf keine Grundlage für die Zulässigkeitsentscheidung sein.

Diese Regelung ist sinnvoll, weil es Kommunalpolitikerinnen und -politikern erfahrungsgemäß schwerfällt, ihre Haltung in der Sachfrage von der reinen Rechtsfrage zu trennen, ob das Bürgerbegehren die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Deshalb hat die Kommunalverwaltung die Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde einzuholen und der Beschlussvorlage beizufügen. Ein ausdrückliches Recht zur Anhörung der vertretungsberechtigten Personen in der Sitzung der Gemeindevertretung besteht zwar nicht, sollte aber gewährt werden. Gegen die Nichtzulassung können die vertretungsberechtigten Personen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz wahrnehmen.

Gemäß § 24 Abs. 5 S. 1 SächsGemO **entfällt der Bürgerentscheid**, wenn der Gemeinderat die Durchführung der

beantragten Maßnahme beschließt. Dieser Beschluss kann innerhalb der nächsten drei Jahre nur durch einen Bürgerentscheid aufgehoben werden.

7. Der Bürgerentscheid: Information vor dem Bürgerentscheid

Nach § 9 Abs. 2 SächsKomVerfRDVO ist der Entscheidungsvorschlag (die Abstimmungsfrage) am 30. Tag vor dem Bürgerentscheid inklusive der Begründung und des Kostendeckungsvorschlags bekanntzumachen. Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern, z. B. in Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen, gibt es in Sachsen keine Abstimmungsbroschüre oder anderweitige Information über die Auffassungen sowohl der Initiative, als auch des Gemeinderats zur Entscheidungsvorlage. Das hätte den großen Vorteil, dass die Abstimmenden die maßgeblichen Argumente der verschiedenen Akteure zu gleichen Anteilen nachvollziehbar und verständlich dargelegt bekämen und in ihre Entscheidung einbeziehen können. Durch diesen vermeidbaren Konstruktionsfehler im Gesetz kann es leicht zu Streitigkeiten und einer Polarisierung vor einem Bürgerentscheid kommen. Die fehlende Regelung schließt aber nicht aus, dass sich alle Beteiligten dennoch auf eine gemeinsame Abstimmungsbroschüre verständigen.
Eine adäquate Information sollte verschiedene Kommunikationskanäle bedienen und die Bürgerinnen und Bürger proaktiv ansprechen. Die Gemeindeorgane haben hier im übertragenen Sinn eine Bringschuld. So ist auch ein umfassendes und barrierefreies digitales Informationsangebot im Vorfeld des Bürgerentscheids denkbar.

In jedem Fall sollten die Initiatorinnen und Initiatoren des Bürgerbegehrens auf gleichberechtigte Information über Pro und Kontra durch die Gemeinde drängen und darüber hinaus mit Veranstaltungen, einer Internetseite, Pressearbeit, Flugblättern, Infoständen und Anzeigen Überzeugungsarbeit leisten und sich sachlich mit den Argumenten der Gemeindeorgane auseinandersetzen.

8. Der Bürgerentscheid: Durchführung und Zustimmungsquorum

- Die §§ 8ff. SächsKomVerfRDVO regeln die Durchführung des Bürgerentscheids, die im Wesentlichen der einer Kommunalwahl entspricht. Die Zusammenlegung mit einer allgemeinen Wahl ist möglich, wenn diese innerhalb von drei Monaten nach der Zulässigkeitsentscheidung stattfindet. Die Zusammenlegung sollte angestrebt werden, denn so können Kosten gespart und eine höhere Wahl- und Abstimmungsbeteiligung erzielt werden.

- Anders als bei einem Bürgerbegehren, bei dem es auch keine anteilige Kostenerstattung gibt, trägt die Gemeinde die Kosten eines Bürgerentscheids.

- Gemäß § 24 Abs. 3 SächsGemO ist der Bürgerentscheid nur dann erfolgreich, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden im Sinne der Vorlage abstimmt und diese **Abstimmungsmehrheit gleichzeitig 25 Prozent aller Stimmberechtigten** ausmacht (Zustimmungsquorum). Bei einer Abstimmungsbeteiligung von beispielsweise 35 Prozent müssten somit mindestens 72 Prozent für die Vorlage stimmen, um auch das Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent zu erreichen. In kreisfreien Städten kann die Stadt über eine Regelung in ihrer Hauptsatzung das Zustimmungsquorum auf bis zu 15 Prozent herabsetzen.
Wenn das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde, muss der Gemeinderat erneut entscheiden. Er sollte das Stimmenverhältnis in seine Haltung einfließen lassen.

9. Der Bürgerentscheid: Bindungswirkung

Der Bürgerentscheid hat den gleichen Stellenwert wie ein Gemeinderatsbeschluss. Gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 SächsGemO kann ein Bürgerentscheid innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert oder aufgehoben werden. Das Gleiche gilt wie erwähnt auch für einen Beschluss, durch den der Gemeinderat das Bürgerbegehren übernimmt.

10. Gesetzeswortlaut

Auszug aus der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO)

§ 24 Bürgerentscheid

(1) In Gemeindeangelegenheiten können die Bürger an Stelle des Gemeinderats über einen zur Abstimmung gestellten Entscheidungsvorschlag entscheiden (Bürgerentscheid), wenn ein Bürgerbegehren Erfolg hat oder der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die Durchführung eines Bürgerentscheides beschließt.

(2) [1]Der Bürgerentscheid kann über alle Angelegenheiten durchgeführt werden, für die der Gemeinderat zuständig ist. [2]Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Weisungsaufgaben,

2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,

3. Haushaltssatzungen und Wirtschaftspläne,

4. Gemeindeabgaben, Tarife und Entgelte,

5. Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen,

6. Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,

7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren,

8. Anträge, die gesetzwidrige Ziele verfolgen.

(3) [1]Bei einem Bürgerentscheid ist der zur Abstimmung gestellte Entscheidungsvorschlag angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält und diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten beträgt. [2]In Kreisfreien Städten kann die Hauptsatzung ein geringeres Quorum, jedoch nicht weniger als 15 Prozent der Stimmberechtigten, festsetzen. [3]Ist die erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat zu entscheiden.

(4) [1]Der Bürgerentscheid steht einem Beschluss des Gemeinderats gleich. [2] Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(5) [1]Ein Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. [2]Für einen solchen Beschluss gilt Absatz 4 Satz 2 entsprechend

§ 25 Bürgerbegehren

(1) [1]Die Durchführung eines Bürgerentscheids kann schriftlich von Bürgern der Gemeinde beantragt werden (Bürgerbegehren); die elektronische Form ist ausgeschlossen. [2]Das Bürgerbegehren muss mindestens von 5 Prozent der Bürger der Gemeinde unterzeichnet sein. [3]Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist.

(2) [1]Das Bürgerbegehren muss einen mit ja oder nein zu entscheidenden Entscheidungsvorschlag und eine Begründung enthalten sowie eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson bezeichnen, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt ist. [2]Das Bürgerbegehren muss einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten oder zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der verlangten Maßnahme enthalten.

(3) [1]Das Bürgerbegehren muss vor Beginn der Unterschriftensammlung schriftlich bei der Gemeinde angezeigt werden. [2]Es ist spätestens ein Jahr nach Zugang der Anzeige mit den nach Absatz 1 Satz 2 erforderlichen Unterschriften bei der Gemeinde einzureichen. [3]Richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des

Beschlusses in öffentlicher Sitzung bei der Gemeinde eingereicht werden.

(4) [1]Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat. [2]Die Entscheidung ist ortsüblich bekanntzugeben und ergeht kostenfrei. [3]Über den Widerspruch entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde. [4]Ist das Bürgerbegehren zulässig, so ist der Bürgerentscheid innerhalb von drei Monaten durchzuführen. [5]Nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens darf eine diesem widersprechende Entscheidung des Gemeinderats nicht mehr getroffen werden.

Auszug aus der Sächsischen Kommunal-verfassungsrechtsdurchführungsverordnung (SächsKomVerfRDVO)

§ 7 Bürgerbegehren

(1) Der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids in der Gemeinde nach § 25 der Sächsischen Gemeindeordnung (Bürgerbegehren) kann rechtswirksam nur von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde, die nicht vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ausgeschlossen sind, unterzeichnet werden. Maßgebender Zeitpunkt ist insoweit der Tag des Eingangs des Antrags. Neben der eigenhändigen Unterschrift sollen Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum, Wohnung und Datum der Unterzeichnung lesbar angegeben werden. Die Angaben dürfen nur zur Prüfung der Zulässigkeit des Antrags verwendet und Dritten nicht zugänglich gemacht werden.

(2) Für die Feststellung der Gültigkeit der Unterschriften und des Erreichens des notwendigen Quorums dürfen die Daten des Melderegisters genutzt werden.

(3) Hat der Gemeinderat bestandskräftig über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden, sind die Unterschriftenbögen unverzüglich zu vernichten. Gleichzeitig sind die in diesem Zusammenhang in automatisierten Verfahren gespeicherten Daten zu löschen.

11. Ratsreferendum

Bürgerentscheide können auf zwei Wegen eingeleitet werden. Es gibt neben einem Bürgerbegehren auch die Möglichkeit, dass der Gemeinderat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließt. Dies ist in § 24 Abs. 1 geregelt. Der Gemeinderat legt dann selbst die Fragestellung fest. Alle anderen Vorgaben nach § 24 SächsGemO und dem SächsKomVerfDVO gelten wie oben beschrieben.

12. Landkreise

Auch auf der Ebene der Landkreise gibt es Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Die Regeln nach §§ 21f. der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) sind fast gänzlich deckungsgleich zu denen für die Gemeindeebene nach SächsGemO. Beim Bürgerentscheid gibt es den Unterschied, dass alle Landkreise das Zustimmungsquorum über ihre Hauptsatzung auf 15 Prozent herabsenken können.

13. Einwohnerantrag

Neben den beschriebenen direktdemokratischen Instrumenten können Einwohnerinnen und Einwohner in Sachsen zudem per Einwohnerantrag Themen auf die politische Agenda setzen. Nach einer erfolgreichen Unterschriftensammlung ist der Gemeinderat verpflichtet, die Angelegenheit des Einwohnerantrags auf der nächsten Gemeinderatssitzung zu behandeln. Der Einwohnerantrag ist jedoch kein direktdemokratisches Instrument, da keine unmittelbare Sachentscheidung folgt. Stimmt der Gemeinderat dem Anliegen des Einwohnerantrags nicht zu, endet also das Verfahren. Ein Bürgerentscheid kann nicht erwirkt werden.
Wegen dieses unverbindlichen Charakters sind die Hürden für Einwohneranträge auch niedriger als bei Bürger-begehren. Für einen erfolgreichen Einwohnerantrag müssen in Sachsen sowohl auf Kommunal- als auch auf Kreisebene von mindestens fünf Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner über 16 Jahren unterstützt werden. Unterschriftsberechtigt sind auch Menschen ohne deutschen Pass. Die einzige Bedingung ist, dass man

mindestens drei Monate in der Kommune gemeldet sein muss.

Die entsprechenden Regelungen sind unter

§ 23 SächsGemO bzw. § 20 der SächsLKrO, sowie

§ 22 SächsKomVerfRDVO festgehalten.

13. Mehr Demokratie e.V.

Direkte Demokratie braucht einen langen Atem. Die Entwicklung einer Kultur der Bürgerentscheide und Volksabstimmungen erfordert viel Aufklärungs-, Beratungs- und Überzeugungsarbeit. Vor allem gilt es, die gesetzlichen Verfahrensregeln weiterzuentwickeln, damit sie bürger- und anwendungsfreundlicher werden. Hierin und in der Beratung von Bürgerbegehren sieht der Verein Mehr Demokratie eine seiner zentralen Aufgaben.

Unser im Jahr 1988 gegründete Verein hat in vielen Bundesländern erhebliche Fortschritte in Sachen Demokratie bewirkt, auf Landesebene und in den Städten und Gemeinden. Auch in Sachsen gibt es aktive Mitglieder, manche auch in lokalen Gruppen. Aber wir sind noch viel zu wenige, gerade im Vergleich zu süd- und westdeutschen Bundesländern.

Deswegen: Machen Sie bei uns mit, werden Sie Mitglied, Fördermitglied oder unterstützen Sie uns mit einer Spende.

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel. 030-42082370, Fax 030-42082380
E-Mail: sachsen@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Spendenkonto

Bank: Bank für Sozialwirtschaft
Kontoinhaber: Mehr Demokratie e.V.
BIC: BFSWDE33MUE
IBAN: DE52 7002 0500 0008 8581 00
Ansprechpartner in Sachsen:
Peter Böhme, Sprecher des Landesvorstands
peter.boehme@mehr-demokratie.de

Bürgerbegehrensberatung:
Christian König, Tel.: 030-42082370
E-Mail: christian.koenig@mehr-demokratie.de

Bürgerbegehren für den Erhalt der Zweigstelle Südplatz der Stadtbibliothek Musterstadt

Die Unterzeichnenden beantragen einen Bürgerentscheid nach § 25 Absatz 1 der Sächsischen Gemeindeordnung zu folgender Fragestellung:

Soll die Zweigstelle Südplatz der Stadtbibliothek in Musterstadt erhalten bleiben?

Begründung: Am 26.01.2023 hat der Stadtrat beschlossen, dass die Bibliothek-Zweigstelle am Südplatz geschlossen werden soll. Wir sind gegen die Schließung, weil wir meinen, dass die Zweigstelle eine sehr wichtige kulturelle und soziale Funktion im Stadtteil erfüllt und insbesondere für die Kinder und Jugendlichen in den umliegenden Ortsteilen eine große Bedeutung hat.

Kostendeckungsvorschlag: Nach Auskunft der Gemeindeverwaltung entstünden durch den Weiterbetrieb der Zweigstelle jährliche Kosten in Höhe von 300.000 Euro. Wir schlagen vor, die entstehenden Kosten durch eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer zu decken.

Die Unterzeichnenden berechtigen folgende Personen, sie zu vertreten: Martha Mustermensch, Hauptstraße 12, 12345 Musterstadt; Carl Clever, Hortensienweg 1, 12345 Musterstadt; Olav Rasmussen, Goetheweg 2, 12345 Musterstadt.
Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in Musterstadt ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen. Alle Eintragungen müssen leserlich und vollständig erfolgen. Nur die Angabe des Geburtsdatums ist freiwillig.

Nr.	Name, Vorname	Straße und Hausnummer	PLZ	Ort	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						

Rückgabe der Unterschriftenlisten bis spätestens zum 25.04.2023 an: Martha Mustermensch, Hauptstraße 12, 12345 Musterstadt

Bürgerbegehren gegen den Bau einer neuen Mehrzweckhalle in Musterstadt

Die Unterzeichnenden beantragen einen Bürgerentscheid nach § 25 Absatz 1 der Sächsischen Gemeindeordnung zu folgender Fragestellung:

Soll der Gemeinderatsbeschluss vom 26.01.2023 zur Aufstellung eines Bauleitplans für den Bau einer Mehrzweckhalle am Marktplatz in Musterstadt aufgehoben werden?

Begründung: Am 26.01.2023 hat der Stadtrat beschlossen, dass am Marktplatz in Musterstadt eine neue Mehrzweckhalle errichtet werden soll. Wir sind gegen den Neubau. Für den Neubau müsste der Spielplatz weichen, der heute Teil des Stadtbilds und ein wichtiger Ort für Familien mit Kindern ist. Außerdem sind die Kosten für den Bau zu hoch sind. Deshalb besteht aus unserer Sicht kein Bedarf eines Neubaus.

Kostendeckungsvorschlag: Durch die Verhinderung des Neubaus entfallen Kosten in Höhe von 3 Millionen Euro. Ein Vorschlag zur Kostendeckung ist deshalb nicht notwendig.

Die Unterzeichnenden berechtigen folgende Personen, sie zu vertreten: Melissa Mustermensch, Marktplatz 8, 12345 Musterstadt; Karlo Klaro, Seerosenweg 1, 12345 Musterstadt; Olivia Olivera, Mendelssohnstraße 27, 12345 Musterstadt.
Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in Musterstadt ab dem 18. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen. Alle Eintragungen müssen leserlich und vollständig erfolgen.

Nr.	Name, Vorname	Straße und Hausnummer	PLZ	Ort	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						

Rückgabe der Unterschriftenlisten bis spätestens zum 25.04.2023 an: Melissa Mustermensch, Marktplatz 8, 12345 Musterstadt

Hinweis zum Datenschutz: Datenschutz-Hinweis gemäß § 7 Abs. 1 S. 4SächsKomVerfRDVO

Erhobene personenbezogene Daten dürfen durch die Durchführung dieses Antrags verarbeitet und genutzt werden. Soweit sie für das Verfahren nicht mehr benötigt werden, werden sie vernichtet.