

Bürgerbegehren – formelle Anforderungen an die Unterschriftenliste; VGH BY, Urteil v. 19.02.1997 - 4 B 96.2928 - BayVBl 1997, 276–278, Bürgerbegehren – zum Erfordernis der Bestimmtheit der Fragestellung; zur Auslegung; VGH BY, Urteil v. 02.07.2002 - 4 B 00.3532 - juris, Rn. 1–20, Kein Recht auf Ungültigkeitserklärung eines Bürgerentscheids; VGH BY, Beschluss v. 28.07.2005 - 4 CE 05.1961 - juris, Rn. 1–33, Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zum Inhalt eines künftigen Bebauungsplans; VGH BY, Beschluss v. 19.03.2007 - 4 CE 07.416 - juris, Rn. 1–30, Bürgerbegehren; Bauleitplanung; VGH BY, Beschluss v. 13.12.2010 - 4 CE 10.2839 - juris, Rn. 1–39, Vorwegnahme der Hauptsache im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zugunsten eines Bürgerbegehrens; VGH HE, Urteil v. 02.04.2004 - 8 UE 2529/03 - juris, Rn. 1–39, Bürgerbegehren; Zulässigkeit; Ausschlussfrist; Beschleunigungsmaxime; VGH HE, Beschluss v. 13.07.2004 - 8 TG 1067/04 - juris, Rn. 1–65, Ausschlussfrist für auf Änderung der Anzahl der hauptamtlichen Beigeordneten einer Gemeinde gerichtetes Bürgerbegehren; VGH HE, Beschluss v. 28.03.2012 - 8 B 440/12 - juris, Rn. 1–18, Erneute Befassung einer Stadtverordnetenversammlung mit einem Bürgerbegehren; Auswirkungen einer Verfristung eines Teils eines Bürgerbegehrens auf einen anderen Teil desselben.

KOMMENTIERUNG:

Zu § 25 Bürgerbegehren:

- 1 § 25 regelt die Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens¹, dessen Inhalt², die Ankündigung und Einreichung des Bürgerbegehrens³ sowie die Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens⁴. Durch die Regelungen zum Bürgerbegehren soll – im Zusammenspiel mit den Regelungen der §§ 22–24 – eine bürgernahe Selbstverwaltung ermöglicht werden; die Bürgerinteressen können somit unmittelbar in den Entscheidungsprozess der Gemeinde einfließen und Berücksichtigung finden⁵. Damit wird dem Interesse der Bürger am kommunalpolitischen Geschehen Rechnung getragen und es wird ihnen die Möglichkeit zum Engagement eingeräumt⁶. Die Sächsische Gemeindeordnung hat als gleichsamere Verfassung für die Kommunen des Freistaats Sachsen und damit für einen Bereich innerhalb des föderativen und demokratischen Rechtsstaats der Bundesrepublik Deutschland, dem für die stetig neu zu verwirklichende Demokratie überragende Bedeutung zukommt, dem Bürgerbegehren nach § 25 SächsGemO einen hohen Stellenwert beigemessen: Indem nach diesen Regelungen alle Gemeindeangelegenheiten, für die nicht der Bürgermeister zuständig ist, von den Bürgern entschieden werden können, wird den Gemeindebürgern das Recht zugesprochen, durch einen Akt unmittelbarer Demokratie über Kommunalangelegenheiten zu entscheiden⁷. Gerade vor dem Hintergrund der in der Präambel der Sächsischen Verfassung angesprochenen leidvollen Erfahrungen während der nationalsozialistischen und kommunistischen Gewaltherrschaft, die den Bürger nicht als demokratisch Regierenden, sondern als autoritär Regierten behandelt hat, kommt dem demokratischen Mitwirkungsrecht entscheidende Bedeutung für die verfasste demokratische Rechtsordnung zu⁸.

Zu § 25 Abs. 1 (Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens):

- 2 In Absatz 1 sind der **schriftliche Bürgerantrag**⁹ sowie der Nachweis der **Unterstützungsunterschriften** und das dafür **notwendige Quorum**¹⁰ geregelt. Als negative Voraussetzung des Begehrens wird dessen **Sperrwirkung** normiert¹¹. Wenn alle Voraussetzungen des § 25 erfüllt sind, hat die Gemeinde **kein Ermessen** hinsichtlich der Feststellung der **Zulässigkeit des Bürgerbegeh-**

1 § 25 Abs. 1.

2 § 25 Abs. 2.

3 § 25 Abs. 3.

4 § 25 Abs. 4.

5 CDU-Fraktion, 1993, Begründung (Zu 2. Teil: Einwohner und Bürger der Gemeinde).

6 CDU-Fraktion, 1993, Begründung (Zu 2. Teil: Einwohner und Bürger der Gemeinde).

7 OVG SN, Beschl. v. 09.03.2007 - 4 BS 216/06 - juris, Rn. 90.

8 OVG SN, Beschl. v. 09.03.2007 - 4 BS 216/06 - juris, Rn. 90.

9 § 25 Abs. 1 Satz 1.

10 § 25 Abs. 1 Satz 2.

11 § 25 Abs. 1 Satz 3.

rens. Der Gemeinderat hat dann gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 die Zulässigkeit festzustellen und den Bürgerentscheid gemäß § 25 Abs. 4 Satz 4 innerhalb von drei Monaten durchzuführen. Nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist der Gemeinderat an diese Entscheidung gebunden und darf selbst bei Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten keine widersprechende Entscheidung mehr treffen. Die Voraussetzungen für die Zulassung eines Bürgerbegehrens sind, dass:

- a) Gegenstand des Begehrens eine Angelegenheit ist, für die der Gemeinderat zuständig ist;
- b) das Begehren schriftlich beantragt worden ist;
- c) das Begehren von mindestens 10 vom Hundert der Gemeindebürger unterzeichnet ist, es sei denn, die Hauptsatzung hat ein niedrigeres Quorum festgesetzt, das jedoch nicht weniger als 5 vom Hundert beträgt;
- d) es keine Angelegenheit zum Gegenstand hat, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens stattgefunden hat;
- e) es eine so genaue Fragestellung enthält, dass diese nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann;
- f) es begründet ist;
- g) es eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson bezeichnet, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt ist und
- h) einen Vorschlag zur Deckung der Kosten oder zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der verlangten Maßnahme enthält.
- i) vor Beginn der Unterschriftensammlung schriftlich bei der Gemeinde angezeigt wird und
- j) spätestens ein Jahr nach dem Zugang dieser Anzeige mit den erforderlichen Unterschriften einzureichen ist.

Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts wurden in § 24 Abs. 3 in den Sätzen 1 und 2 weitere Voraussetzungen für die Zulassung eines Bürgerbegehrens eingeführt¹², sodass die vorstehend genannten Buchstaben i) und j) hinzukamen. Richtet sich darüber hinaus das Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss, so kann es nur innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses in öffentlicher Sitzung durchgeführt werden.

Zu § 25 Abs. 1 Satz 1 (Schriftlicher Bürgerantrag):

„Die Durchführung eines Bürgerentscheids kann schriftlich von Bürgern der Gemeinde beantragt werden (Bürgerbegehren); die elektronische Form ist ausgeschlossen.“

Das Bürgerbegehren darf nur von Bürgern der Gemeinde beantragt werden. Bürger der Gemeinde ist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 jeder Deutsche i. S. d. Art. 116 GG und jeder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt. Die Unterzeichner müssen zum Zeitpunkt der Beantragung und damit zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde Bürger der Gemeinde sein¹³. Es genügt damit nicht mehr, dass die **Unterzeichner** im Zeitpunkt der Unterzeichnung Bürger der Gemeinde sind. Dadurch soll die Zahl der ungültigen Unterschriften reduziert werden, da sich die Gefahr, dass die Unterzeichner bei Einreichung des Bürgerbegehrens nicht mehr Bürger sind, verringert¹⁴. Zugleich wird die Glaubwürdigkeit des Bürgerbegehrens im Hinblick auf die politische Frage, ob bei langjährigen Unterschriftensammlungen die Bürger noch hinter ihrer Unterschrift stehen, gestärkt¹⁵. Werden Unterschriften im Zeitraum zwischen der Beantragung und der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nachgereicht, kommt es für die Frage, ob der Unterzeichnende Bürger der Gemeinde ist,

12 Art. 1 Nr. 17 lit. c Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts v. 28.11.2013 (SächsGVBl. 822).

13 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 52 (Zu Buchst. c, Satz 1 und 2).

14 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 52 (Zu Buchst. c, Satz 1 und 2).

15 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 52 (Zu Buchst. c, Satz 1 und 2).

darauf an, dass er im Zeitpunkt der Beantragung, die zeitlich vor der Abgabe der Unterschrift liegt, Bürger der Gemeinde war¹⁶.

- 5 Die Durchführung eines Bürgerentscheids muss **schriftlich beantragt** werden. Die elektronische Form ist weiterhin ausdrücklich ausgeschlossen. Unter Berücksichtigung der Regelung des § 126 BGB bedeutet dies, dass der Antrag auf Durchführung des Bürgerentscheids schriftlich abgefasst sein und von den Beantragenden eigenhändig durch Namensunterschrift, d. h. mit dem vollen Namenszug¹⁷, unterzeichnet werden muss. Demgegenüber ist die eigenhändige Eintragung der Angaben zur Person nicht erforderlich¹⁸. Da das Bürgerbegehren darauf gerichtet ist, die Durchführung eines Bürgerentscheids zu beantragen, ist es nur für Angelegenheiten zulässig, für die ein Bürgerentscheid gemäß § 24 zulässig ist¹⁹. Dies ist gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 25 Abs. 1 Satz 1 der Fall, wenn es sich um eine Angelegenheit der Gemeinde handelt²⁰ und für die Entscheidung über diese Angelegenheit der Gemeinde der Gemeinderat zuständig ist, § 24 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 25 Abs. 1 Satz 1²¹. Die Gegenstände, die einem Bürgerbegehren nicht unterliegen, sind abschließend²² in § 24 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO aufgezählt²³.

Zu § 25 Abs. 1 Satz 2 (Unterstützungsunterschriften, Quorum):

„Das Bürgerbegehren muss mindestens von 10 vom Hundert der Bürger der Gemeinde unterzeichnet sein; die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum, jedoch nicht weniger als 5 vom Hundert festsetzen.“

- 6 Satz 2 legt fest, dass nicht jeder Bürger einer Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen kann, sondern sich dafür eine bestimmte Anzahl von Bürgern zusammenschließen muss. Bis 2014 lag dieses **Quorum** bei 15 %. Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts²⁴ wurde dieses Quorum auf 10 % abgesenkt, wobei die Möglichkeit beibehalten wurde, dass die Hauptsatzung eine weitere Absenkung auf bis zu 5 % vorsehen kann²⁵. Die Absenkung auf 10 % erfolgte zur Stärkung der unmittelbaren Demokratie auf Gemeindeebene²⁶. Die Erreichung des notwendigen Quorums ist anhand von Unterschriftenlisten nachzuweisen²⁷. Das Quorum wird nicht bereits dann erreicht, wenn das Bürgerbegehren Unterschriften in entsprechender Anzahl der Gemeindebürger einreicht. Denn eine Trennung des Antrags in eine elektronische Form und in eine Unterschriftenliste ist weder hinreichend sicher noch praktikabel²⁸. Vielmehr muss aus den Unterschriftenlisten eindeutig hervorgehen, dass sie einem Bürgerbegehren zuzurechnen sind, sie bedürfen also einer entsprechenden Kennzeichnung, etwa die Bezeichnung als „*Bürgerbegehren*“ oder als „*Antrag auf Bürgerentscheid*“²⁹. Zudem müssen auf den Unterschriftenlisten die mit „*Ja*“ oder „*Nein*“ zu beantwortende Fragestellung und die Begründung zu verzeichnen sein, da gewährt werden muss, dass ein bestimmtes Bürgerbegehren tatsächlich unterstützt werden soll³⁰. Zudem müssen auf diesen Unterschriftenlisten auch die Vertreter des Bürgerbegehrens

16 *Rehak*, in: Quecke et al. (Stand: 12-2014), § 25 SächsGemO, Rn. 7.

17 *Menke*, in: Menke et al. (2004), § 25 SächsGemO, Rn. 2.

18 *Menke*, in: Menke et al. (2004), § 25 SächsGemO, Rn. 2.

19 *Heckendorf*, in: Brüggem et al. (1993), § 25 SächsGemO, Rn. 111; *Menke*, in: Menke et al. (2004), § 25 SächsGemO, Rn. 4.

20 Vgl. hierzu Kommentierung zu § 24 Abs. 1.

21 Vgl. hierzu Kommentierung zu § 24 Abs. 2.

22 *Rehak*, in: Quecke et al. (Stand: 12-2014), § 25 SächsGemO, Rn. 4; *Menke*, in: Menke et al. (2004), § 24 SächsGemO, Rn. 5; *Heckendorf*, in: Brüggem et al. (1993), § 24 SächsGemO, Rn. 107.

23 Vgl. hierzu Kommentierung zu § 24 Abs. 2.

24 Art. 1 Nr. 17 lit. a litt. bb Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts v. 28.11.2013 (SächsGVBl. 822).

25 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 42 (Begründung, A. Allgemeiner Teil, I.).

26 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 51 (Zu Nummer 17, Buchst. a, Doppelbuchst. bb).

27 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 51 (Zu Nummer 17, Buchst. a, Doppelbuchst. aa).

28 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 51 (Zu Nummer 17, Buchst. a, Doppelbuchst. aa).

29 *VGH BY*, Beschl. v. 30.11.1995 - 4 CE 95.3883 - juris, Rn. 18; *Rehak*, in: Quecke et al. (Stand: 12-2014), § 25 SächsGemO, Rn. 7.

30 *Rehak*, in: Quecke et al. (Stand: 12-2014), § 25 SächsGemO, Rn. 7.

benannt werden, denn nur dann sind sie von den Unterstützern des Bürgerbegehrens auch tatsächlich hinreichend zur Vertretung legitimiert³¹.

Die Gemeinde muss die Unterschriftenlisten nach der Einreichung prüfen³². Ob das erforderliche Quorum erreicht wurde, ist nach den (Zahlen-)Verhältnissen zum Zeitpunkt des Einreichens des Bürgerbegehrens³³ zu bestimmen, d. h. es ist die Einwohnerzahl des Zeitpunkts der Einreichung des Bürgerbegehrens maßgebend.

Zu § 25 Abs. 1 Satz 3 (Gegenstand eines Bürgerbegehrens, Wiederholungsfrist):

„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.“

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass innerhalb der **Sperrfrist** von drei Jahren nicht nochmals ein Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand durchgeführt wird. Voraussetzung für den Beginn der Sperrfrist ist allerdings, dass ein Bürgerentscheid auf der Grundlage eines Bürgerbegehrens stattgefunden hat. Wurde ein Bürgerentscheid aufgrund bspw. eines Gemeinderatsbeschlusses durchgeführt, sperrt dieser Bürgerentscheid ein neuerliches Bürgerbegehren nicht. Dieses ist dann auch innerhalb einer Frist von drei Jahren möglich. Auch ein erfolgloses Bürgerbegehren, das nicht zu einem Bürgerentscheid geführt hat, sperrt ein neuerliches Bürgerbegehren nicht. Die Sperrwirkung kann auch dann nicht durchbrochen werden, wenn sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse geändert haben³⁴.

Zu § 25 Abs. 2 (Inhalt des Bürgerbegehrens):

Absatz 2 regelt die **Fragestellung**, die **Begründung** und die zu benennenden **Vertrauenspersonen**³⁵ sowie den **Kostendeckungsvorschlag**³⁶ als notwendige **Inhalte des Bürgerbegehrens**. Für die Bestimmung des Inhalts und damit des Gegenstands des Bürgerbegehrens ist nicht der Wortlaut der Fragestellung maßgeblich³⁷. Der Inhalt des Bürgerbegehrens ergibt sich vielmehr aus seiner Zielrichtung. Für die Ermittlung der Zielrichtung wiederum kommt es in erster Linie darauf an, wie die Unterzeichner den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass die Bürger bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Daneben ist auch das Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens auf Durchführung eines Bürgerentscheids für die Auslegung relevant. Es bedarf insoweit einer Kongruenz der Auslegung unter dem Aspekt des Empfängerhorizonts sowohl mit Blick auf die Unterzeichner als auch der Gemeindevertretung³⁸.

Zu § 25 Abs. 2 Satz 1 (Fragestellung, Begründung, Vertrauenspersonen):

„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.“

Das Bürgerbegehren muss eine **Fragestellung** enthalten, die lediglich mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Die bei der Durchführung des Bürgerentscheids verwendeten Stimmzettel müssen so eindeutig gefasste Fragestellungen enthalten, dass der Wille des Abstimmenden

31 Zur insoweit anderen Rechtslage in Rheinland-Pfalz vergleiche: *OVG RP*, Urt. v. 06.02.1996 - 7 A 12861/95 - juris, Rn. 54 ff.

32 *CDU-Fraktion und FDP-Fraktion*, in: Sächsischer Landtag (2013 b), 51 (Zu Nummer 17, Buchst. a, Doppelbuchst. aa).

33 *Rehak*, in: Quecke et al. (Stand: 12-2014), § 25 SächsGemO, Rn. 9.

34 *Heckendorf*, in: Brüggem et al. (1993), § 25 SächsGemO, Rn. 109.

35 § 25 Abs. 2 Satz 1.

36 § 25 Abs. 2 Satz 2.

37 *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 14.01.2014 - 9 K 3362/13 - juris, Rn. 14.

38 *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 14.01.2014 - 9 K 3362/13 - juris, Rn. 14.