



Bürgerbegehren – Bürgerentscheid in Sachsen

von Rechtsanwalt Dirk Nasdala

Inhalt

1. Vorwort	3
2. Einleitung	6
3. Definition und Zweck von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	7
4. Initiatoren und Teilnehmer	9
5. Zulässige Gegenstände	10
5.1 Negativkatalog	10
5.2 Formulierungsgeschick	11
6. Vorverfahren – schriftliche Anzeige	12
7. Fristen	12
7.1 In Gang setzendes Bürgerbegehren	12
7.2 Aufhebendes Bürgerbegehren	13
7.3 Fristversäumnis	14
7.4 Keine aufschiebende Wirkung	14
8. Entscheidungsvorschlag	15
9. Begründung	17
10. Kostendeckungsvorschlag	18
11. Vertretungsberechtigte Vertrauenspersonen	22
12. Unterschriftenliste	23
13. Öffentlichkeitsarbeit	25
14. Unterschriftensammlung	26
15. Einleitungsquorum	27
16. Zulässigkeitsprüfung	28
17. Durchführung des Bürgerentscheids	31
18. Zustimmungsquorum	36
19. Wirkungen	37
19.1 Gescheiterter Bürgerentscheid	37
19.2 Erfolgreicher Bürgerentscheid	37
20. Bericht Deutschland 1956-2017 – Zusammenfassung der Ergebnisse	38
21. Literatur	39
22. Abkürzungsverzeichnis	41
23. Schriftenbestellverzeichnis	42
Impressum	40

1. Vorwort

Unsere Gesellschaft lebt vom Zusammenhalt. – Unsere Demokratie ist verbesserungswürdig!

Bereits im Jahre 1981 kriselte es in der alten Bundesrepublik. Christian Pestalozza (eigentlich: Albert Rudolf Christian Graf von Pestalozza; * 20. Juli 1938 in Berlin), ein deutscher Rechtswissenschaftler und emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Freien Universität Berlin – auch als Buchautor und Grundgesetz-Kommentator bekannt – wird für seine Auskunftsfreudigkeit in den Medien geschätzt. Er gehört zu den wenigen deutschen Staatsrechtlern, die schon früh ein grundsätzlich positives Verhältnis zu direkter Demokratie hatten. Seine viel zitierte Schrift „Der Populärvorbehalt“ (1981) gilt unter Befürwortern von Volksabstimmungen als einschlägig. Darin beschrieb er die Situation damals schon wie folgt:

„Wir müssen, zumal in Berlin, besorgt sein um das Ansehen der deutschen Politik. Nach einem knappen Jahrhundert deutscher Demokratie mißtraut der Bürger immer noch der Politik und den Politikern. Der Graben scheint eher tiefer zu werden, der Staat vor allem im Umgang mit der jungen Generation nicht die richtigen Worte zu finden. Wir müssen Wege der Erneuerung suchen, die das verlorene Vertrauen wiederherstellen. (...)“

Wie viele sehe ich einen Staat, der sich zu Hause immer mehr breit macht, und immer mehr Bürger in der Emigration oder im Protest, darunter auch Staatsdiener. Daß der Staat seine Bürger an Alternativbewegungen, an Subkulturen, an das reine private Leben oder das

Ausland verliert, läßt sich mit wachsenden Leistungen nicht abwenden. Legitimation und Zuwendung gründen sich nicht auf Geschenke. Die befriedigen nur vorübergehend, wecken den Wunsch nach mehr, schlechtes Gewissen und politische Abstinenz beim Bürger, lähmende und verantwortungsfreie Subventionsmentalität beim Politiker.

Ganze Regionen und halbe Städte drohen auf der Intensivstation des Subventionsstaates zu verfallen. In einer Zeit, in der uns allen die Umwelt, die Technik und die äußeren Beziehungen über den Kopf wachsen, ist dies nicht der Weg, diesen Staat zu unserem Land zu machen. Der Bürger will selbst leisten, will gefragt und gefordert werden. Die Probleme, die entschieden werden, sind in allererster Linie, nämlich existenziell, die seinen, und nur in zweiter Linie, nämlich professionell, die der Politiker.

Immer zahlt die Zeche der Bürger; in schrecklichster Weise hat dies die unauslöschliche Zeit zwischen unseren beiden Demokratien gezeigt. Wundert es da, daß er mitbestimmen will – nicht am Stammtisch, nicht als Stichprobe eines Meinungsumfrageinstituts, sondern als Teilhaber am Unternehmen Staat? (...) Die Fundamente dazu hält unsere Demokratie bereit. Aber sie müssen freigelegt und stabilisiert werden. Eher können wir nicht hoffen, das vielfältige Unbehagen des Bürgers am Demokratiedefizit abzubauen. Er hat zu keiner Zeit so richtig das Gefühl, daß das Volk herrscht.“

Und er traf die wesentliche Aussage:

„Weimar hat nur eines gelehrt: Bei den Staatsorganen war die Sachkompetenz des Bürgers nicht gefragt. Weimar ist, wenn wir einen Verantwortlichen in der Rechtsordnung suchen, sicher eher am Parlamentarismus zerbrochen als an der direkten Demokratie. Hat uns das gehindert, wieder mit dem parlamentarischen System anzufangen? Zu Recht nicht. Aber es hat uns angespornt, dieselbe Sache besser zu machen. Allein dies ist auch die richtige Einstellung zu den direktdemokratischen Zügen der Weimarer Verfassung und ihrer praktischen Bewahrung.“

Außerdem formulierte er klar:

„Die eindeutige Grundregel für die Verteilung der Macht zwischen Volk und Staatsapparat ergibt sich aus Art. 20 II, III GG. Sie enthält den Auftrag an den Gesetzgeber, alles zu tun, was der Bürgerkompetenz förderlich, alles zu unterlassen, was ihr hinderlich ist. Dieser Auftrag ist bislang nicht erfüllt.“

Seither sind wir nach der „Atempause“ – aufgrund der sogenannten politischen Wende in der damaligen DDR in den Jahren nach 1989 – leider immer noch nicht weiter auf dem Weg zur bürgerfreundlichen Neuordnung des Verhältnisses zwischen Entscheidung und Verantwortung gekommen. Mit voranschreitender Digitalisierung wird es jedoch nunmehr für jeden einzelnen Bürger neben dem Erwerb von Medienkompetenz immer wichtiger, auch tatsächlich an Entscheidungen, die ihn letztlich selbst betreffen, verantwortungsvoll direkt mitzuwirken.

Auch im Freistaat Sachsen verwirklicht das Kommunalverfassungsrecht immer noch im Wesentlichen nur das Prinzip der repräsentativen Demokratie, wonach auf gemeindlicher Ebene der Gemeinderat die Vertretung der Bürger ist und alle grundsätzlichen Angelegenheiten der Gemeinde entscheiden soll. Vielerorts wächst hingegen der Wunsch, sich auch zwischen den Wahlen an der gemeindlichen Meinungsbildung zu beteiligen.

Bisher enthält die Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen nur Regelungen zur Einwohnerversammlung (§ 22 SächsGemO), zum Einwohnerantrag (§ 23 SächsGemO), zum Abwahlverfahren des Bürgermeisters (§ 51 Abs. 7 SächsGemO), zum Bürgerbegehren (§ 25 SächsGemO) und zum Bürgerentscheid (§ 24 SächsGemO) als Möglichkeiten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung. Daneben haben sich in Sachsen zwar unregelmäßig, aber im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zulässige Beteiligungsmöglichkeiten herausgebildet, wie Planungszellen und Bürgergutachten, Einwohnerbefragung sowie Bürgerhaushalt.

In Sachsen haben die Bürgerinnen und Bürger inzwischen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid direkt in die Kommunalpolitik einzugreifen. Allerdings erweist sich der Weg dorthin vielfach als mit einer Reihe formaler Stolpersteine versehen. Sowohl viele lokale Initiativen und Gruppen, für die sich die Frage der Einleitung eines Bürgerbegehrens stellt, als auch verantwortungsbewusste Stadt- und Kreisräte suchen daher nach Rat und Hilfestellung.

Diese Broschüre soll als allgemeiner Leitfaden diesem Informations- und Beratungsbedarf durch eine komprimierte Einführung in die formalen Voraussetzungen und Grundlagen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid insbesondere im Freistaat Sachsen abhelfen. Damit verbindet sich die Hoffnung, auf dem Weg zur Verbesserung unserer Demokratie zumindest ein kleines Stück weiter auf dem Weg zur bürgerfreundlichen Neuordnung des Verhältnisses zwischen Entscheidung und Verantwortung voranzukommen.

Lassen wir uns nicht länger das Märchen vom unbedarften Bürger erzählen! Die Bürger der Schweiz machen uns vor, wie es besser ohne extremistische Parteien und vielmehr durch verantwortungsbewusste Abstimmungen der Bürger funktioniert. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind da erst der Anfang des Weges zu mehr direkter Demokratie. Umso wichtiger ist es, diese Instrumente und Verfahren richtig zu beherrschen.

Dies ist keine wissenschaftliche Arbeit und erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit in den Ausführungen zu den einzelnen Regelungen. Für Hinweise zur Verbesserung dieser Broschüre in der nächsten Auflage ist der Verfasser dem aufmerksamen Leser dankbar.

Dirk Nasdala



Dirk Nasdala

Rechtsanwalt und Autor