



**Mehr Demokratie**

# **Hinweise und Anregungen für die Durchführung von Bürgerbegehren**

**Dr. Andreas Paust – Informationsstelle Bürgerbegehren**

**Tagung**

**Bürgermacht vor Ort –  
Demokratie in den Kommunen**

**2. – 4. Juli 2004  
Schloss Buchenau  
Eiterfeld/Hessen**

# Hinweise und Anregungen für die Durchführung eines Bürgerbegehren

**Dr. Andreas Paust, Informationsstelle Bürgerbegehren**

Wer ein Bürgerbegehren durchführt, möchte dabei erfolgreich sein, d.h. eine vom Gemeinderat beschlossene Maßnahme verhindern oder eine neue Maßnahme durchsetzen. Dieses Ziel kann auf verschiedene Weise erreicht werden:

- a) Bereits die glaubwürdige Ankündigung eines Bürgerbegehrens kann in Einzelfällen den Gemeinderat überzeugen.
- b) Die erfolgreiche Sammlung von Unterschriften kann manchmal den Gemeinderat umstimmen.
- c) Nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren kann der Gemeinderat das Bürgerbegehren übernehmen; oder die Vertretungsberechtigten und der Gemeinderat einigen sich auf einen Kompromiss.
- d) Die Vertretungsberechtigten gewinnen den Bürgerentscheid. Das ist die häufigste Form, das Ziel eines Bürgerbegehrens zu erreichen.

Egal, auf welche Weise man sein Ziel letztendlich erreicht, immer sind eine gute Vorbereitung, genau geplantes Vorgehen und pfiffige Aktionen hilfreich.

Das bedeutet nicht, dass ein Bürgerbegehren automatisch erfolgreich ist, wenn nach dem Lehrbuch vorgegangen wird. Abgesehen davon, dass ein solches Lehrbuch nicht existiert, gibt es - wie immer, wenn es um Politik geht - bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid irrationale, unbeeinflussbare Faktoren, die alle Bemühungen und sorgfältige Vorbereitungen zunichte machen können. Wer sich aber an den nachfolgenden Tipps und Hinweisen orientiert, weiß immerhin, was bei einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu beachten ist. Auf rechtliche Fragestellungen und Besonderheiten der unterschiedlichen Regelungen in den Gemeindeordnungen wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Näheres dazu findet sich auf der Internetseite der Informationsstelle Bürgerbegehren unter **<http://www.buergerbegehren.de>**.

Ein Bürgerbegehren kann nur in sehr kleinen Gemeinden alleine durchgeführt werden. Zumindest für die Unterschriftensammlung sind **Mithelferinnen und Mithelfer** nötig. Das können Freunde, Verwandte, Bekannte, Arbeitskollegen oder Nachbarn sein. Wer immer sich berufen fühlt, beim Bürgerbegehren tatkräftig zu helfen, ist willkommen.

Je größer die Kommune ist, desto wichtiger ist es, **Bündnispartner** für das Bürgerbegehren zu finden. Hierbei handelt es sich um dauerhafte Organisationen vor Ort, die sich dem Ziel des Bürgerbegehrens

anschließen und es unterstützen. Bündnispartner können Bürgerinitiativen, Heimatvereine, Umweltverbände, Kirchen, Gewerkschaften und Parteien sein.

Hilfreich kann es bereits sein, wenn bekannte Organisationen ihren Namen als **Unterstützer** des Bürgerbegehrens zur Verfügung stellen, ohne selbst an dessen Durchführung mitzuwirken. Besser ist es natürlich, wenn sie Mithelfer für die Unterschriftensammlung stellen, ihre Infrastruktur für die Anfertigung und Verteilung von Flugblättern und Unterschriftenlisten zur Verfügung stellen, das Bürgerbegehren durch Sach- und Geldspenden unterstützen oder – wenn es sich um Parteien und Fraktionen handelt – Sprachrohr des Bürgerbegehrens in den politischen Gremien sind.

Alle Gemeindeordnungen schreiben vor, dass bis zu drei **Vertretungsberechtigte** für ein Bürgerbegehren verantwortlich sein müssen. In einigen Bundesländern können auch Vertreter benannt werden. Diese Zahl sollte man unbedingt ausschöpfen. Die Vertretungsberechtigten können aus dem Kreis der Bündnispartner kommen, es können aber auch Prominente aus dem Ort sein. Ob kommunalpolitisch aktive Bürger dazu gehören, muss im Einzelfall entschieden werden. Wichtig ist, dass die Vertretungsberechtigten kooperativ zusammen arbeiten und eloquent in der Öffentlichkeit auftreten können. Denn sie sind die Ansprechpartner für die Medien, die Sprecher in den Gremien und möglicherweise die Prozessbevollmächtigten, wenn es zu einer Gerichtsverhandlung kommen sollte. Wichtig: die Vertretungsberechtigten müssen auf jeder Unterschriftenliste genannt werden.

Sinnvollerweise stellt man das Bürgerbegehren unter ein klares und verständliches **Motto**. Dieses wird dann auf Handzetteln, Plakaten, Aufklebern etc. immer wieder verwendet, damit es sich einprägt. Das Motto kann, muss aber nicht der Fragestellung des Bürgerbegehrens entsprechen. Entscheidend ist, dass in wenigen Worten das Ziel des Begehrens benannt wird.

Wer auf die Hilfe eines Grafikers zurückgreifen kann, sollte sich ein **Logo** anfertigen lassen. Dieses kann, zusammen mit dem Motto, auf allen Veröffentlichungen angebracht werden und eignet sich gut als Aufkleber oder als Bügelfolie für T-Shirts.

Jedes Bürgerbegehren kostet Geld. Es gibt keinerlei Erstattung von Seiten der Kommune an die Organisatoren. Deshalb ist die **Spendeneinwerbung** unverzichtbar. Hilfreich ist es, wenn die Ausstellung einer Spendenquittung sichergestellt werden kann. Das geht am einfachsten, indem ein gemeinnütziger Verein als Unterstützer auftritt. Über diesen können dann die Einnahmen und Ausgaben abgewickelt werden. Steht ein solcher Verein nicht zur Verfügung, ist bei einem örtlichen Kreditinstitut ein Sonderkonto zu eröffnen. Die drei Vertretungsberechtigten können –

jeder für sich oder auch gemeinschaftlich - die Zeichnungsberechtigten sein. Auf jeder Veröffentlichung des Bürgerbegehrens ist dann ein Spendenaufruf unter Angabe der Kontonummer anzugeben.

Das maßgebliche Dokument eines Bürgerbegehrens ist die **Unterschriftenliste**. Bei ihrer Anfertigung ist höchst sorgfältig vorzugehen, denn schon ein kleiner Fehler kann das Begehren unzulässig machen – und wochenlange Unterschriftensammlungen waren umsonst.

Die Unterschriftenliste für ein Bürgerbegehren muss enthalten

- eine Frage
- eine Begründung
- einen Finanzierungsvorschlag (außer in Bayern)
- die Namen der Vertretungsberechtigten
- Spalten für *Name | Vorname | Straße/Hausnummer | Postleitzahl | Ort (sollte schon eingedruckt sein) | Geburtsdatum | Unterschrift*

Fehlt einer dieser Punkte, ist das Begehren unzulässig.

Die **Frage** muss unmissverständlich, eindeutig und hinreichend bestimmt sein. Sie muss mit einem klaren "Ja" oder "Nein" zu beantworten sein (Achtung: in Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen muss die Frage mit „Ja“ zu beantworten sein). Die Frage muss nicht unbedingt eine grammatikalische Frage sein (also mit einem Fragezeichen enden), es kann auch eine Aussagesatz sein. Die Frage kann auch aus mehreren Sätzen bestehen, sofern diese sich nicht widersprechen.

Bei der **Begründung** darf es keine offensichtlichen Falschaussagen geben. Es sollte nur das angegeben werden, was durch Fakten belegbar ist. Dabei ist natürlich klar, dass die Richtigkeit der Begründung politisch umstritten ist.

Außer in Bayern muss das Bürgerbegehren einen **Kostendeckungsvorschlag**, d.h. einen „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme“ (§ 26, Abs. 2 GO NW) enthalten. Das bedeutet, es müssen Angaben über Herstellungs- und Anschaffungskosten und über die Betriebs- und Folgekosten gemacht werden. Das gilt natürlich nur, wenn das Bürgerbegehren etwas fordert, das wirklich Geld kostet (z.B. ein Schwimmbad, eine Bücherei, eine Kindertagesstätte). Wenn mit einem Bürgerbegehren eine Maßnahme verhindert werden soll, die der Kommune Einnahmen verschafft (z.B. der Verkauf einer städtischen Gesellschaft), muss es auch hierfür einen Kostendeckungsvorschlag geben (es muss also quasi eine Ersatzeinnahmequelle genannt werden) – aber nur dann, wenn die Einnahmeerwartung der Kommune wirklich realistisch ist und bereits beziffert werden kann (z.B. durch einen Vertrag oder einen Veranschlagung im Haushaltsplan).

Neben diesen Mindestvoraussetzungen sollte die Unterschriftenliste enthalten:

- den Hinweis: „*Unterschriftenliste bitte kopieren und weiterverteilen*“,
- den Hinweis, dass die Rückgabe der Unterschriftenlisten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt an eine bestimmte Adresse erfolgen soll,
- eine zusätzliche Spalte „*für amtliche Vermerke*“,
- einen Spendenaufruf mit Angabe der Kontoverbindung,
- die Internetadresse der Initiative.

Fehlen diese Angaben, hat das keinerlei Auswirkungen auf die rechtliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, möglicherweise aber auf den Erfolg bei der Unterschriftensammlung.

Schließlich ist anzustreben, dass die Unterschriftenliste **ansprechend** gestaltet ist. Sie sollte nicht zu überladen wirken, der Text muss lesbar und die Felder für die Unterschriften und die sonstigen Angaben ausreichend groß sein. Besser ist es, man stellt wenige Unterschriftenzeilen zur Verfügung und druckt dafür den übrigen Text ausreichend groß ab als umgekehrt.

Wichtig ist: alles, was oben genannt wurde, sollte auf eine Seite abgedruckt werden und die Unterschriftenlisten müssen alle identisch sein.

Ein Bürgerbegehren ist zunächst nichts anderes als eine qualifizierte **Unterschriftensammlung**. Auf den Listen muss mindestens die in den Gemeindeordnungen genannte Zahl von Bürgerinnen und Bürgern unterschreiben. Kinder, Bürger aus anderen Städten und Nicht-EU-Ausländer dürfen sich nicht eintragen bzw. werden bei der Auszählung nicht mitgezählt. Erfahrungsgemäß können im Extremfall bis zu 20% der gesammelten Unterschriften ungültig sein, da es Mehrfacheintragungen gibt, oder Menschen unterschreiben, die das aus den oben genannten Gründen nicht dürfen. Deshalb müssen unbedingt mehr Unterschriften gesammelt werden, als die Gemeindeordnungen vorschreiben.

Die Art der Unterschriftensammlung ist frei. Die übliche Form der Sammlung ist der **Infostand**, der am Samstag in der Fußgängerzone oder auf dem Marktplatz aufgestellt wird. Sinnvollerweise finden dabei besonderen Aktionsformen statt, mit denen die Aufmerksamkeit auf den Stand und die Unterschriftensammlung gelenkt wird, wie z.B. eine Bodenzeitung. Gesammelt werden kann auch bei **Haus- und Wohnungsbesuchen**, Straßenfesten, auf Märkten, bei Sportveranstaltungen, vor öffentlichen Gebäuden mit Publikumsverkehr und - wenn es der Pfarrer erlaubt - vor Kirchen. In allen Fällen ist freundliches und höfliches Auftreten wichtig. Zeigt jemand besonderes Interesse an dem Bürgerbegehren, sollte man sich nicht scheuen, ihn als Mithelfer zu werben. Darüber hinaus können Unterschriften mit Zustimmung der Inhaber in **Geschäften**, Apotheken, Arztpraxen, Tankstellen und bei Friseuren ausgelegt werden. Wer genug finanzielle Mittel hat, kann die

Unterschriftenliste auch als **Zeitungsanzeige** oder Zeitungsbeilage veröffentlichen. Schließlich sollte die Liste auf der **Internetseite** der Initiative zum download bereit stehen.

Um die Bürgerinnen und Bürger vom Anliegen des Bürgerbegehrens zu überzeugen und zur Abgabe ihrer Unterschrift zu bewegen, sollten vielfältige Formen der **Öffentlichkeitsarbeit** ergriffen werden. Zu denken ist an die Anfertigung von Handzetteln und Argumentationspapieren, die am Infotisch ausliegen bzw. bei den Hausbesuchen bereitgehalten werden. Es können auch Veranstaltungen, wie Podiumsdiskussionen, Demonstrationen, Kundgebungen, Mahnwachen, Feste durchgeführt oder Wettbewerbe abgehalten werden. Nicht zu vergessen ist die Internetpräsenz, auf der Unterschriftenlisten, Termine, Argumentationstexte, Plakate, Flugblätter, Pressemitteilungen und Fotos veröffentlicht werden.

Jedes Bürgerbegehren sollte durch intensive **Pressearbeit** begleitet werden. Mit den Lokalredakteuren ist persönlich Kontakt aufzunehmen, um sie soweit wie möglich vom Anliegen des Bürgerbegehrens zu überzeugen. Grundsätzlich sind Journalisten immer an der Berichterstattung über Bürgerbegehren interessiert. Jeder Verfahrensschritt (Ankündigung des Bürgerbegehrens, Beginn der Unterschriftensammlung, Meldungen über die Zahl der gesammelten Unterschriften, besondere Aktionsformen etc.) sollte daher durch eine Medien-/Pressemitteilung, ggfls. durch eine Pressekonferenz, bekannt gemacht werden. Unabhängig davon können die Vertretungsberechtigten und ihre Mithelfer/Bündnispartner bei jeder sich bietenden Gelegenheit Leserbriefe schreiben und – wenn die finanziellen Mittel es erlauben – Anzeigen schalten.

Zu jedem Bürgerbegehren gehört auch politische **Lobbyarbeit**. Wenn sich ein Bürgerbegehren gegen einen bestimmten Gemeinderatsbeschluss richtet, gibt es fast immer Kommunalpolitiker, die von dem Anliegen des Bürgerbegehrens überzeugt werden können. Es sind dies diejenigen, die gegen den Gemeinderatsbeschluss gestimmt haben oder in ihrer Fraktion unterlegen sind. Man sollte versuchen, sie als Sprachrohr in den politischen Gremien zu gewinnen oder über sie Informationen aus den Gremien zu erhalten. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt-/Gemeindeverwaltung unterstützen mitunter (heimlich) ein Bürgerbegehren. Über sie können die Organisatoren Verwaltungsinterna erfahren, die bei der Kampagne hilfreich sind.

Wenn der Termin des Bürgerentscheids anberaumt ist, muss es darum gehen,

- a) so viele Bürgerinnen und Bürger wie möglich zur Stimmabgabe zu motivieren,
- b) die Bürgerinnen und Bürger in die Abstimmungslokale zu bekommen,
- c) die Abstimmenden davon zu überzeugen, im Sinne des Bürgerbegehrens zu stimmen,

d) den Abstimmenden verdeutlichen, wo sie richtigerweise ihr Kreuz machen.

Um die Bürgerinnen und Bürger **zur Stimmabgabe zu motivieren**, sind die gleichen Maßnahmen denkbar, die oben bereits unter „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Pressearbeit“ beschrieben wurden. Zusätzlich sollten Plakate aufgestellt und Handzettel in die Haushalte verteilt werden. Bei Volksfesten kann auf Bierdeckeln für die Stimmabgabe geworben werden. Wer die nötigen Finanzmittel zur Verfügung hat, kann Werbespots im Lokalradio oder im Lokalfernsehen schalten.

Um die Bürgerinnen und Bürger in die Abstimmungslokale zu bekommen, sollten sie durch selbst gefertigte **Abstimmungsbenachrichtigungen**, die in die Haushalte verteilt werden, zur Stimmabgabe angehalten werden. Dabei ist anzugeben, ob und wie per Briefwahl abgestimmt werden kann, wo sich die Stimmlokale befinden und vor allem an welcher Stelle das Kreuz zu machen ist. Letzteres ist dann besonders wichtig, wenn die Fragestellung des Bürgerbegehrens unklar und verwirrend ist.

Vielfach wird die Zahl der Abstimmungslokale gegenüber der Zahl der Wahllokale reduziert. Das kann dazu führen, dass Stimmberechtigte vor ihrem üblichen Wahllokal stehen und dieses ist gar nicht geöffnet. Damit sie dann nicht unverrichteter Dinge wieder nach Hause gehen, sollte ihnen durch **Ausschilderung der Abstimmungslokale** den richtigen Weg gewiesen werden.

Parteien bieten seit vielen Jahren **Fahrdienste** an, bei den sie Wählerinnen und Wähler zu den Wahllokalen zu fahren. Diesen Service, der sich insbesondere an ältere und behinderte Abstimmungsberechtigte richtet, sollten auch die Organisatoren eines Bürgerbegehrens anbieten. Dazu ist in Anzeigen, auf Publikationen und den selbst gefertigten Abstimmungsbenachrichtigungen eine zentrale Telefonnummer zu nennen. Es ist darauf zu achten, dass nur jemand mit einer ausreichenden Versicherung diese Menschen transportiert. Während der Autofahrt kann natürlich mit dem Fahrgast über das Abstimmungsthema diskutiert und dadurch vielleicht das Abstimmungsverhalten beeinflusst werden.

Was für Parteien die Wahlpartys sind, sollte für Organisatoren eines Bürgerbegehrens die **Abstimmungsparty** sein. Egal wie der Bürgerentscheid ausgeht, die monatelange Kampagne hat viel Arbeit gemacht und der Erfolg, es bis zum Bürgerentscheid geschafft und diesen vielleicht gar gewonnen zu haben, ist Anlass genug, jetzt ausgelassen zu feiern.

---

*Dieser Text ist die Kurzfassung eines Vortrags im Rahmen der Tagung „Bürgermacht vor Ort – Demokratie in den Kommunen“ am 3. Juli 2004 auf Schloss Buchenau in Eiterfeld/Hessen.*

## INFORMATIONSTELLE BÜRGERBEGEHREN



### **Dr. Andreas Paust**

Deweerthstr. 83  
42107 Wuppertal  
Tel./Fax: 01212/513106919  
info@buengerbegehren.de

**[www.buengerbegehren.de](http://www.buengerbegehren.de)**



### **Mehr Demokratie e. V.**

Mühlenstr. 18, 51143 Köln  
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax -62  
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)