

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Baden-Württemberg  
Rotebühlstraße 86/1  
70178 Stuttgart

**Dr. Edgar Wunder**  
Beratungsstelle Bürgerbegehren

An die Mitglieder des Gemeinderats  
der Stadt Gernsbach

(via Bürgermeister Julian Christ)

Telefon 0711-509 10 10  
Mobil: 0157-3785 9073  
beratung@mitentscheiden.de

Stuttgart, den 30. Juni 2026

## **Rechtliche Stellungnahme zum in Gernsbach anhängigen Bürgerbegehren**

Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats in Gernsbach,

heute habe ich Herrn Bürgermeister Julian Christ gebeten, die nachfolgende Stellungnahme an Sie als Gemeinderäte weiterzuleiten. Sie betrifft die Entscheidung, die der Gemeinderat am 6. Juli 2026 zur Zulassung des bei Ihnen anhängigen Bürgerbegehrens zu treffen hat sowie die Ihnen dabei prinzipiell zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen.

Dazu hat uns im Vorfeld eine auf den 25.6.2026 datierte Sitzungsvorlage mit einer Beschlussempfehlung von Bürgermeister Christ erreicht, die offenbar in Kürze unter der Nummer 2026/030 im Ratsinformationssystem von Gernsbach eingestellt werden soll und die Sie sicher alle bereits auch erhalten haben.

Diese Vorlage enthält aus fachlicher Perspektive leider zahlreiche Fehler, die für Ihre Gemeinde folgenreich sein können. Deshalb habe ich mich dazu entschlossen, Ihnen mit dieser Stellungnahme ausführlich zu schreiben, damit Sie Probleme, Argumente, Lösungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen auch im Detail nachvollziehen können. Dies geschieht in der Hoffnung, dass es für Sie und Ihre am 6. Juli zu treffende Entscheidung, wie in dieser Angelegenheit weiter vorgegangen werden soll, hilfreich ist und drohender Schaden von der Gemeinde abgewendet werden kann.

Vorweg einige Informationen zu unserem Hintergrund: Mehr Demokratie e.V. ist ein bundesweit tätiger, gemeinnütziger Fachverband mit etwa 11.000 Mitgliedern, der in Stuttgart seit über zwei Jahrzehnten die einzige in Baden-Württemberg existierende Beratungsstelle betreibt, die auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide spezialisiert ist, mit etwa 500 Beratungskontakten zu Bürgerbegehren/entscheiden pro Jahr. Bei etwa 80 % aller in Baden-Württemberg eingereichten Bürgerbegehren werden wir entweder von den Kommunalverwaltungen oder den Bürgerinitiativen unmittelbar beratend mit hinzugezogen. Insofern verfügen wir über ein großes Erfahrungswissen zu Bürgerbegehren und deren rechtlicher Beurteilung. Wir verfolgen zudem landesweit sämtliche durchgeführten Bürgerbegehren und

Bürgerentscheide tagesaktuell und sind dabei selbstverständlich auch auf das in Ihrer Gemeinde anhängige Bürgerbegehren aufmerksam geworden.

Als Fachverband sind wir dabei stets in einer unparteiischen und unabhängigen Weise tätig, d.h. wir handeln niemals im Auftrag oder gegen Bezahlung. Auch die nachfolgende rechtliche Stellungnahme geben wir ab, ohne dazu von irgendjemand beauftragt worden zu sein. Wir hoffen schlicht, dass sie zu einer rechtlich substanziierten, verantwortungsbewussten und politisch klugen Entscheidungen beitragen möge, bevor Handlungsalternativen übersehen oder schwere Verfahrensfehler begangen werden.

### 1. Was hat der Gemeinderat am 6.7. zu entscheiden, welchen Ermessensspielraum hat er dabei?

Zu Beginn seiner Vorlage führt Bürgermeister Christ einleitend aus: „*Gemäß § 21 Abs. 1 GemO entscheidet ausschließlich der Gemeinderat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.*“

In diesem kurzen Satz ist leider bereits Vieles so nicht richtig oder irreführend. Erstes hat der Gemeinderat seine Entscheidung **nicht** nach § 21 **Absatz 1** GemO zu treffen, sondern nach § 21 **Absatz 3** GemO. Hinter der falsch zugeschriebenen Stelle in der Gemeindeordnung steht ein gravierender inhaltlicher Unterschied: Nach Absatz 1 (der für Bürgerentscheide als Ratsreferenden gilt, nicht aber für durch Bürgerbegehren ausgelöste Bürgerentscheide) wäre für die Entscheidung eine Zustimmung von Zwei Dritteln aller existierenden Mitglieder des Gemeinderates notwendig. Nach dem für Bürgerbegehren allein geltenden, hier korrekten, Absatz 3 ist für die Entscheidung hingegen eine **einfache Mehrheit** ausreichend. Das ist verfahrensmäßig ein für den Gemeinderat wichtiger Unterschied.

Zweitens suggeriert die Formulierung in der Vorlage, der Gemeinderat habe bei der Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens einen gewissen Ermessensspielraum, da „ausschließlich“ er entscheide. Das ist aber nicht richtig. Ein höchst bedeutsamer Punkt besteht darin, dass es sich bei der Entscheidung zur Zulassung eines Bürgerbegehrens um eine sog. „**rechtlich gebundene Entscheidung**“ handelt, d.h. der Gemeinderat hat dabei **keinerlei Ermessensspielraum**. Er hat schlicht die durch die ständige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte präzise ausgearbeiteten Kriterien zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren ohne Abweichung zu exekutieren und darf dabei *keinerlei* politische oder andere Erwägungen mit einfließen lassen (z.B. ob das Anliegen eines Bürgerbegehrens als inhaltlich sinnvoll empfunden wird oder nicht). Die „Entscheidung“ über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist also eine rein formale und präzise vorgegebene Rechtsfrage ohne jeden Ermessensspielraum. Hält ein Bürgerbegehren den Kriterien der ständigen Rechtsprechung stand, ist es zwingend zuzulassen, hält es ihnen nicht stand, ist es zwingend nicht zuzulassen. Weicht ein Gemeinderat davon ab, kann er durch eine Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht korrigiert werden. Dies nachdrücklich zu betonen ist deshalb wichtig, weil Gemeinderäte nach unseren Erfahrungen in Sitzungen zur Zulässigkeitsfrage oft dazu neigen, diese ausschließlich rechtlich zu behandelnde Frage der Zulassung mit Erwägungen und Ausführungen zur politischen Erwünschtheit oder zur inhaltlichen Sinnhaftigkeit eines Bürgerbegehrens zu vermengen. Das kann zur rechtlichen Anfechtbarkeit der Entscheidung führen. In der Vorlage von Bürgermeister Christ wird darauf leider nicht hingewiesen. Gleichzeitig belegen seine Ausführungen (siehe dazu weiter unten), dass er die ständige Rechtsprechung zu Bürgerbegehren kaum zu kennen scheint, explizit beruft er sich nirgends auf sie. Ein solches Vorgehen ist hochriskant und führt leicht zu falschen Schlussfolgerungen,

wie sie sich hier auch tatsächlich ergeben haben. Es ist in jeder Hinsicht verständlich, dass die prekäre Finanzlage in Gernsbach durchgreifende Maßnahmen erfordert und dies gleichzeitig für die Gemeinde eine äußerst weitreichende Bedeutung hat. Dennoch dürfen solche Erwägungen zur Sachfrage in keiner Weise mit einfließen in eine ausschließlich rechtlich zu treffende Einordnung eines Bürgerbegehrens als „zulässig“ oder „unzulässig“, andernfalls ist die Entscheidung rechtlich angreifbar.

Drittens wird in der Vorlage suggeriert, die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sei letztlich identisch mit der Frage, „einen dem Bürgerbegehren folgenden Bürgerentscheid abzulehnen“. Das ist aber keineswegs der Fall. Denn ein zugelassenes Bürgerbegehren führt nicht automatisch zu einem Bürgerentscheid. Umgekehrt kann ein Bürgerentscheid auch nach einem für unzulässig erklärten Bürgerbegehren durchgeführt werden. Die Zulässigkeitsentscheidung zum Bürgerbegehren und die Entscheidung, ob ein Bürgerentscheid durchgeführt werden soll, sind vielmehr **voneinander unabhängige Entscheidungen, die getrennt zu treffen sind**. Es kommt deshalb auch immer wieder vor, dass Gemeinderäte Beschlüsse zu diesen voneinander zu unterscheidenden Fragen in verschiedenen Sitzungen treffen, nämlich den Beschluss zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens unverzüglich (weil **nur** für diesen eine nicht verschiebbare Zwei-Monatsfrist nach Einreichung des Bürgerbegehrens besteht), Beschlüsse zum weiteren Umgang damit (z.B. ob oder mit welcher präzisen Fragestellung dazu ein Bürgerentscheid durchgeführt werden soll, oder ob statt eines Bürgerentscheids ein anderer Weg eingeschlagen werden soll) werden hingegen oft erst einige Wochen später bei einem weiteren Sitzungstermin getroffen, falls dazu noch Beratungsbedarf besteht.

Zum Ende dieses Schreibens werde ich skizzieren, wie vielfältig in der vorliegenden Konstellation die dem Gemeinderat zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen sind, sobald über die rechtsgebundene bloße Zulassungsfrage, zu der kein Ermessensspielraum besteht, hinausgedacht wird. Sie als Gemeinderat haben in der vorliegenden Fallkonstellation nicht weniger als **sieben** verschiedene Verfahrensoptionen. Es ist wichtig, sich diese eigenen Handlungsoptionen zu vergegenwärtigen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und sie nicht einfach zu übergehen, wie das in der Vorlage leider geschieht. Es ist also irreführend bzw. wird der Komplexität der Lage nicht gerecht, so zu tun, als sei eine Feststellung zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gleichbedeutend mit der Frage, ob ein Bürgerentscheid durchgeführt werden soll.

Zu einer angemessenen Information für den Gemeinderat hätte in dieser Konstellation auch gehört, ihn darüber in Kenntnis zu setzen, wie es sich im Fall eines Bürgerbegehrens – ob zulässig oder nicht spielt für diesen Aspekt keine Rolle – mit der Sechs-Monats-Frist nach § 34 Absatz 1 GemO zur erneuten Behandlung eines Themas im Gemeinderat verhält. Nach meinen Erfahrungen erzeugt diese Frage unter Gemeinderäten im Fall eines Bürgerbegehrens oft Unsicherheit zu den bestehenden Handlungsmöglichkeiten, ist aber rechtlich relativ leicht aufzuklären: Denn die dazu manchmal geäußerten Bedenken beruhen eigentlich nur auf einem Missverständnis einer Regelung in der Gemeindeordnung. Tatsächlich sieht die Gemeindeordnung gar keine Sechs-Monats-Frist vor, die abzuwarten sei, bis ein schon gefasster Beschluss wieder geändert werden kann – eine solche Einschränkung wird von manchen irrtümlich angenommen. Was die Gemeindeordnung mit § 34 Absatz 1 vielmehr vorsieht, ist lediglich dies: *„Auf Antrag einer Fraktion oder eines Sechstels der Gemeinderäte ist ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung des Gemeinderats zu setzen. ... [Dies gilt] nicht, wenn der Gemeinderat den gleichen Verhandlungsgegenstand innerhalb der letzten sechs Monate bereits behandelt hat.“* Die Sechs-Monats-Frist bezieht sich also **nicht** auf Sachanträge,

Beschlüsse oder Beschlussänderungen, sondern sie bezieht sich ausschließlich auf die Beantragung eines Gegenstands (**Tagesordnungspunkt**) aus der **Mitte des Gemeinderats**, in der Regel durch Fraktionen. Ohne einen entsprechenden Gegenstand auf der Tagesordnung ist selbstverständlich auch kein Beschluss zu einem Sachantrag möglich. Dabei wird jedoch oft übersehen, dass ein Gegenstand auch anders als durch Fraktionsantrag auf die Tagesordnung einer Sitzung gelangen kann: durch den Bürgermeister in zeitlich freiem Ermessen, durch einen Einwohnerantrag (§ 20b GemO) oder durch ein Bürgerbegehren (§ 21 GemO). In all diesen Fällen besteht nach der Gemeindeordnung keine Sechs-Monats-Frist. Ist ein Gegenstand erst einmal auf diesen anderen Wegen auf die Tagesordnung gelangt, so können Gemeinderäte – und zwar auch bereits ein einzelner Gemeinderat, Fraktionsanträge sind dazu nicht notwendig – jederzeit Beschlussanträge zu dem Gegenstand innerhalb des Tagesordnungspunktes stellen, die einen erst in jüngster Zeit gefassten Gemeinderatsbeschluss auch vor Ablauf von sechs Monaten wieder korrigieren oder aufheben. Es gibt also bei der aktuell in Gernsbach vorliegenden Konstellation keine wie auch immer geartete Frist, die verhindern könnte, dass einzelne Gemeinderäte nun Änderungsthema zum Gegenstand „Zukunftspaket“ anlässlich der Behandlung des Bürgerbegehrens einbringen, selbst unter der Annahme, dass das Bürgerbegehren „unzulässig“ sei, denn auch dann gibt es zum Gegenstand des Bürgerbegehrens einen Tagesordnungspunkt im Gemeinderat, innerhalb dessen Anträge zu diesem Gegenstand möglich sind. Unser Eindruck ist, dass bislang nicht allen Gemeinderäten in Gernsbach diese Rechtslage klar ist, weil sie dazu vom Rathaus nicht in Kenntnis gesetzt wurden.

## 2. Ist die Zielrichtung des Bürgerbegehrens „nicht eindeutig“?

Nach den vorausgehenden Vorklärungen gelangen wir nun zur Diskussion verschiedener Punkte, zu denen in der Vorlage von Bürgermeister Christ eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens behauptet wurde. Es heißt dort:

*„Weder die Frage des Bürgerbegehrens ‚Sind Sie für den Antrag des Bürgerbegehrens?‘ alleine, noch mit dem angeführten Zusatz ‚Die Beschlüsse des Gemeinderates vom 6.5.2026 zum ‚Zukunftspaket Gernsbach 2030‘ werden aufgehoben‘ oder der Begründung weisen die notwendige Eindeutigkeit auf.“*

Worum es hier in der ständigen Rechtsprechung geht, ist die Eindeutigkeit der sog. „Zielrichtung“ eines Bürgerbegehrens. Diese darf nicht zu unbestimmt sein. Die „Zielrichtung“ ist aus einer gemeinsamen Betrachtung von allen Teilen des Bürgerbegehrens zu ermitteln (insb. aus dem gestellten Sachantrag, ggf. auch in Form einer Abstimmungsfrage, in Verbindung mit der Begründung). Sich dabei nur auf eines der Elemente eines Bürgerbegehrens zu beziehen (z.B. nur den Sachantrag unter Ausblendung der Begründung) ist rechtlich nicht statthaft und unzulässig.

Die grundsätzliche Systematik eines Bürgerbegehrens ist dabei nicht anders als bei jedem beliebigen Beschluss innerhalb des Gemeinderats: Es gibt den **Sach- oder Beschlussantrag** (dessen Bezeichnung in der Vorlage als „Zusatz“ ist irreführend, denn der Sach- oder Beschlussantrag ist kein „Zusatz“, sondern der zentrale Kern sowohl von Entscheidungen im Gemeinderat wie bei einem Bürgerentscheid); es gibt die **Begründung**, über die nicht mit abgestimmt wird, und es gibt die **Abstimmungsfrage** (in der Regel: Wer stimmt dem Antrag zu, wer dagegen?). Es wäre auch rechtlich möglich (sowohl bei Gemeinderatsentscheidungen wie bei Bürgerbegehren), den Beschlussantrag gleich in Form einer Abstimmungsfrage zu formulieren (z.B. „Sind Sie dafür, dass die Beschlüsse des

Gemeinderats vom 24.12.2025 zum Thema XY aufgehoben werden?“), rechtlich zwingend ist dies aber nicht. Die Vertrauenspersonen des vorliegenden Bürgerbegehrens haben sich dafür entschieden, die gleiche Form zu wählen, wie sie bei Beschlüssen im Gemeinderat üblich ist (also ein Sach/Beschlussantrag, in Verbindung mit einer Ja/Nein-Option, ob man dem Antrag zustimme, sowie einer erläuternden Begründung, über die nicht mit abgestimmt wird). Diese Form ist auch bei Bürgerbegehren eine der rechtlichen Möglichkeiten und nicht zu beanstanden. Es obliegt den Vertrauenspersonen, diese Form festzulegen, die für einen eventuellen Bürgerentscheid nicht ohne Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen geändert werden darf.

Konkret sähe dann der amtliche Stimmzettel eines Bürgerentscheids zum vorliegenden Bürgerbegehren so aus.

**Amtlicher Stimmzettel**  
für den Bürgerentscheid am .... in Gernsbach

**Stimmen Sie dem Antrag des Bürgerbegehrens zu?**

<b>JA</b>	<b>NEIN</b>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Der Antrag des Bürgerbegehrens lautet:  
**Die Beschlüsse des Gemeinderates vom 6.5.2026 zum  
„Zukunftspaket Gernsbach 2030“ werden aufgehoben.**

*Sie haben eine Stimme. Bitte nur das Wort „JA“ oder „NEIN“ durch ein Kreuz oder auf sonst eindeutige Weise im entsprechenden Kreis kennzeichnen. Der Stimmzettel ist sonst ungültig.*

Soweit zu den formalen Aspekten, die bei diesem Bürgerbegehren einwandfrei gehandhabt wurden. Kommen wir nun zum eigentlichen Einwand der angeblich fehlenden „Eindeutigkeit“. Er wird in der Vorlage so begründet:

*„Es ist nicht klar erkennbar, ob sich das Bürgerbegehren nur auf die Beschlüsse zum Tagesordnungspunkt „Zukunftspaket Gernsbach 2030: Allgemeiner Teil“ oder auch auf die Beschlüsse des Tagesordnungspunktes „Zukunftspaket Gernsbach 2030: Friedhofs-entwicklung“ bezieht.“*

Diese Behauptung ist erstaunlich, denn es ist anhand des im Bürgerbegehren enthaltenen Begründungstexts (der in der Vorlage des Bürgermeisters nirgends zitiert wird, was ungewöhnlich und kritikwürdig ist) ganz klar und unzweideutig erkennbar, auf welche Beschlüsse sich das Bürgerbegehren bezieht. Für die Ermittlung der Zielrichtung eines

Bürgerbegehrens ist wie gesagt rechtlich zwingend auch die Begründung mit zu berücksichtigen. Diese lautet vollständig:

*„Der Gemeinderat hat am 6.5.2026 den Beschlussvorschlägen der Sitzungsvorlage 2026/018 („Zukunftspaket Gernsbach 2030“) zugestimmt. Dies hat gravierende negative Folgen für die Bürgerschaft: Der Bestand an Freibädern, Festhallen und Festplätzen wird in Frage gestellt, das Tafelsilber unserer Gemeinde in Form von Grundstücken soll veräußert, die Unterstützung örtlicher Vereine eingeschränkt, die Straßenbeleuchtung reduziert, Grünpflege, Winterdienst und die Reinigung öffentlicher Gebäude zurückgefahren, die Beratungsstelle im Sozialamt geschlossen, die Tourismusförderung verringert werden u.v.a.m. – bei gleichzeitiger Erhöhung zahlreicher Steuern und Gebühren. Dieses angebliche „Zukunftspaket“ wurde in intransparenter Weise ohne eine Beteiligung der Öffentlichkeit oder von Betroffenen zusammengestellt. Es wurde erst etwa zwei Wochen vor der Gemeinderatssitzung bekannt und dann im Eiltempo durchgepackt. Wir stellen nicht in Frage, dass in Gernsbach ein erhebliches Haushaltsdefizit zu verzeichnen ist und dies auch unangenehme Gegenmaßnahmen erfordert. Die Art und Weise allerdings, wie dies unter Umgehung einer öffentlichen Diskussion vorangetrieben und beschlossen wurde, kommt einem Putsch gegen die Bürgerschaft als Souverän gleich. Es entsteht der Eindruck, dass sich der Gemeinderat als eine obrigkeitsstaatlich agierende Aristokratie versteht, die eine Rückbindung mit der Bürgerschaft selbst bei derart gravierenden Angelegenheiten nicht mehr für nötig erachtet. Der Selbstanspruch, die Bürger zu „repräsentieren“, steht damit in Frage. Deshalb fordern wir die Rücknahme dieser Gemeinderatsbeschlüsse. Stattdessen sollte zunächst eine sorgfältig abwägende öffentliche Diskussion mit allen Betroffenen erfolgen, welche Maßnahmen zur Verringerung des Haushaltsdefizits angemessen und tragbar sind. Erst nach einem solchen ergebnisoffenen Beteiligungsprozess sollten die sich aus dem Prozess ergebenden Maßnahmen beschlossen werden. Der Gemeinderat kann seine Beschlüsse aufgrund dieses Bürgerbegehrens sofort aufheben und unverzüglich einen solchen Beteiligungsprozess beginnen, so dass rasch ein Ergebnis erzielt werden kann. Nur falls der Gemeinderat dem Bürgerbegehren nicht freiwillig nachkommen sollte, muss dazu ein Bürgerentscheid durchgeführt werden.“*

Schon anhand des ersten Satzes der Begründung ist klar erkennbar, dass sich das Bürgerbegehren ausschließlich auf die Beschlüsse zur Vorlage 2026/018 bezieht, nicht auf andere Tagesordnungspunkte. Das wird weiterhin dadurch erhärtet, dass das Bürgerbegehren Gegenstände eines anderen Tagesordnungspunktes (insb. zur Friedhofsentwicklung) an keiner Stelle inhaltlich thematisiert.

Da Sachantrag und Begründung eines Bürgerbegehrens zur Ermittlung von dessen Zielrichtung immer in der Zusammenschau zu sehen sind, ist es somit völlig eindeutig, dass das Bürgerbegehren auf die Aufhebung der Beschlüsse zum Tagesordnungspunkt der Vorlage 2026/018 zielt und nichts weiter. Von einer darüber hinaus gehenden Zielrichtung ist nirgends die Rede. An mangelnder Bestimmtheit der Zielrichtung kann dieses Bürgerbegehren deshalb sicher nicht scheitern. Unter diesem Aspekt ist das Bürgerbegehren zwingend zuzulassen.

Sollte sich der Gemeinderat aufgrund des Bürgerbegehrens dazu entschließen, einen Bürgerentscheid durchzuführen (was wie gesagt eine davon durchaus unabhängige Frage ist), dann hat er im Übrigen die Möglichkeit, im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen den Wortlaut des Beschlussantrags noch etwas nachzuschärfen, falls er z.B. mehr Präzision wünscht oder Möglichkeiten von Missverständnissen vermeiden möchte. Denn bei einem Bürgerbegehren ist die erläuternde Begründung mit auf dem Unterschriftenformular

einhalten, bei einem Bürgerentscheid wird sie aber stets fehlen, weil über eine Begründung niemals abgestimmt wird. Das ist alles im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens erlaubt, solange dabei die Zielrichtung des Bürgerbegehrens nicht verändert wird. Der Gemeinderat könnte z.B. den Beschlussantrag für den Bürgerentscheid wie folgt ergänzen:

*„Die Beschlüsse des Gemeinderates vom 6.5.2026 zum „Zukunftspaket Gernsbach 2030“ (Sitzungsvorlage 2026/018) werden aufgehoben.“*

oder

*„Die Beschlüsse des Gemeinderates vom 6.5.2026 zum allgemeinen Teil des Zukunftspakets Gernsbach 2030 werden aufgehoben.“*

Die Vertrauenspersonen dürften sicher ihr Einvernehmen zu einer derart geringfügigen, rein redaktionellen Ergänzung des Beschlussantrags für einen Bürgerentscheid geben, da dadurch die gegebene Zielrichtung des Bürgerbegehrens (so wie sie sich bei gemeiner Betrachtung von Beschlussantrag und Begründung ergibt) identisch bleibt.

### 3. Ist die Zielrichtung des Bürgerbegehrens „nicht vollziehbar“?

In der Vorlage von Bürgermeister Christ heißt es dazu:

*„Damit ein Bürgerbegehren wirksam den Gemeinderatsbeschluss ersetzen kann, muss es einen klar vollziehbaren Beschlussinhalt haben. Das Bürgerbegehren fordert nur die Aufhebung bestehender Beschlüsse, ohne konkrete Regelungen vorzuschlagen und ist daher nicht ausführbar.“*

Der Mehrheit der in Baden-Württemberg eingereichten Bürgerbegehren zielt lediglich auf die Aufhebung eines vorangegangenen Gemeinderatsbeschlusses (sog. „**kassierende Bürgerbegehren**“) und nichts weiter. Durch die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses wird der vor dem Gemeinderatsbeschluss geltende Rechtszustand wieder hergestellt. Zudem eine alternative konkrete Regelung vorzuschlagen, ist für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht erforderlich. In dieser Hinsicht ist die Rechtsliteratur zu Bürgerbegehren auch vollkommen einig. Die von Bürgermeister Christ formulierte abweichende Rechtsmeinung (dass bei einem auf Aufhebung eines Beschlusses zielenden Bürgerbegehren auch eine Alternative vorgebracht werden müsse) ist noch nicht einmal eine Außenseiter-Meinung, weil sie von niemandem außer ihm selbst vertreten wird und die ständige Rechtsprechung dies definitiv nicht so sieht. Warum die Aufhebung eines Beschlusses (sofern er noch nicht unrevidierbar vollzogen ist) „nicht ausführbar“ sein soll, erschließt sich ebenfalls nicht. Dass noch nicht unrevidierbar vollzogene Gemeinderatsbeschlüsse wieder aufgehoben werden, z.B. durch den Gemeinderat selbst, aber auch durch Bürgerentscheide oder die Übernahme eines Bürgerbegehrens, ist vielmehr eine gängige und keineswegs außergewöhnliche Rechtspraxis. Da es sich bei der Zulassung des Bürgerbegehrens um eine reine Rechtsfrage handelt, darf hier keine Rolle spielen, ob eine Beschlussrücknahme politisch erwünscht ist oder nicht. Was allein zählt ist, ob eine Beschlussrücknahme rechtlich möglich wäre, und das ist sie.

Dass in der Vorlage eine derart abwegige Rechtsmeinung vertreten wurde, verdeutlicht im Übrigen exemplarisch, dass sie meilenweit entfernt von einer fundierten Auseinandersetzung mit der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte operiert. Die Zulässigkeit eines

Bürgerbegehrens scheidet definitiv nicht daran, dass seine Zielrichtung auf die Aufhebung eines bestehenden Gemeinderatsbeschlusses beschränkt ist.

Es heißt in der Vorlage weiter:

*„Die Begründung des Bürgerbegehrens zielt nicht auf einen vollziehbaren Beschluss, sondern enthält nur eine Meinungsäußerung und Vorgaben für ein späteres Vorgehen des Gemeinderates.“*

Selbstverständlich enthält eine Begründung typischerweise Meinungsäußerungen. Das ist legitim und darin ist noch nie die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens oder eines Beschlussantrags im Gemeinderat gescheitert. Es ist sogar eine der wesentlichen Funktionen einer Begründung, die Motive und Meinungen wertend zu erläutern, warum ein bestimmter Beschlussantrag gestellt wird. Eine Begründung enthält jedoch – auch im vorliegenden Fall dieses konkreten Bürgerbegehrens – niemals „Vorgaben für ein späteres Vorgehen des Gemeinderats“. Das kann schon allein deshalb nicht sein, weil über eine Begründung niemals mit abgestimmt wird (weder bei Abstimmungen im Gemeinderat noch bei einem Bürgerentscheid), so dass es nie eine rechtsgültige „Vorgabe für das weitere Vorgehen“ durch eine Begründung geben kann. Deshalb zielt eine Begründung auch niemals darauf, selbst ein „vollziehbarer Beschluss“ sein zu wollen – das ist gar nicht die Funktion einer Begründung. Allein der eigentliche Beschlussantrag muss vollziehbar sein. Das ist er im Fall des vorliegenden Bürgerbegehrens auch ganz sicher, weil die bloße Aufhebung von noch nicht unrevidierbar vollzogenen Gemeinderatsbeschlüssen nach der ständigen Rechtsprechung unzweifelhaft einem Bürgerbegehren zugänglich ist.

Offen gesagt: Es ist wirklich verblüffend zu sehen, wie bei diesem Punkt der Vorlage sogar zum kleinen 1x1 alltäglicher kommunalrechtlicher Vorgänge eine weitgehende Unkenntnis offenbart wird. Anders kann man es nicht verstehen, wenn von einer Begründung offenbar erwartet wird, sie dürfe keine Meinungsäußerungen enthalten, sie müsse – obwohl über Begründungen nie abgestimmt wird – „vollziehbar“ im Sinne eines Beschlusses sein, oder sie so gelesen wird, dass sie vermeintliche „Vorgaben“ für ein späteres Vorgehen enthalte. Dies alles verwechselt den systematischen und rechtlichen Unterschied zwischen einem Beschlussantrag und einer Begründung.

#### **4. Thematisch durch die Gemeindeordnung ausgeschlossen?**

Weiterhin wird in der Vorlage behauptet, der „allgemeine Teil“ des „Zukunftspakets“, dessen Beschluss aufgehoben werden soll, enthalte auch Punkte, *„die entsprechend § 21 Abs. 2 GemO nicht Inhalt eines Bürgerentscheids sein können. Da die Fragestellung Inhalte betrifft, für die ein Bürgerentscheid nicht stattfinden kann, ist ein Bürgerentscheid über diese Frage nicht durchführbar.“*

Weder wird dabei offengelegt, welcher der in § 21 Absatz 2 GemO zusammengestellten Punkte (dort sind insgesamt sieben Punkte genannt) damit gemeint sein soll, noch wird dargelegt, welche konkreten Unterpunkte aus dem „allgemeinen Teil“ des „Zukunftspakets“ dadurch tangiert sein sollen. Eine derart oberflächliche, nicht konkret nachvollziehbare Darstellung ist bereits aus diesem Grund kritikwürdig und als Grundlage untauglich, um ein Bürgerbegehren rechtlich sauber für unzulässig erklären zu können.

Welche Punkte aus § 21 Absatz 2 GemO könnten hypothetisch in Frage kommen? Es kann nur vermutet werden, dass der Bürgermeister dabei wahrscheinlich an Unterpunkt 4 von § 21 Absatz 2 GemO gedacht hat, wonach „die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte“ als Gegenstand eines Bürgerentscheids ausgeschlossen ist. Denn alle anderen Unterpunkte von § 21 Absatz 2 GemO (z.B. Bauleitplanung; Themen in der Zuständigkeit des Bürgermeisters – dann hätte der Gemeinderat ja gar nicht darüber abstimmen dürfen) liegen hier erkennbar nicht vor. Vermutlich glaubt der Bürgermeister, dass der Sachverhalt, dass im „Allgemeinen Teil“ des „Zukunftspakets“ u.v.a. auch Ziele z.B. bei der Entwicklung der Kurtaxe, der Hundesteuer, der Grundsteuer A und B oder einer entfallenden Stelle im Sozialamt (womit letztlich der Stellenplan als Anhang der Haushaltssatzung adressiert ist) mit enthalten sind, einen Verstoß gegen die GemO-Regelung darstellen würden, dass ein Bürgerentscheid über „die Haushaltssatzung, einschließlich der [darin enthaltenen Festsetzungen zu] Kommunalabgaben, Tarifen und Entgelten“ darstellen würde.

Eine solche Denkfigur übersieht allerdings einen hier wesentlichen Punkt: Der „Allgemeine Teil“ des „Zukunftspakets“, um den es hier allein geht, hat – etwa im Unterschied zum „speziellen Teil“ zur Friedhofsentwicklung, der deshalb zurecht in einem gesonderten Tagesordnungspunkt behandelt wurde und der kein Gegenstand des Bürgerbegehrens ist – durchweg den Charakter eines umfassenden allgemeinen Ziel- und Leitbildes der Gemeindeentwicklung, auf dem weitere Schritte des konkreten Vorgehens erst noch aufgebaut werden sollen. Dadurch wurde jedoch in keinem einzigen Fall eine konkrete Kommunalabgabe, ein Tarif oder ein Entgelt bereits rechtsverbindlich festgesetzt, und auch keine konkrete Stellenentscheidung bereits rechtverbindlich getroffen. Um rechtsverbindlich zu sein, müssen Abgaben und Entgelte, sowie auch der Stellenplan, in der Haushaltssatzung sowie auch speziellen Gebührensatzungen verankert werden. Das ist nicht geschehen vor dem Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens (und auf diesen Einreichungstag und die zu diesem Zeitpunkt bestehende Rechtssituation kommt es im Fall der Zulässigkeitsbewertung eines Bürgerbegehrens an). Rechtswirksamen Entscheidungen zu Gebühren und Entgelten in der Haushalts- und anderen Satzungen kann nicht rechtsverbindlich vorgegriffen werden durch umfassende Leitbilder, Zielvorstellungen und Vorgehensabsichten – genau diesen Charakter hat aber der „Allgemeine Teil“ des „Zukunftspaketes“; er setzt Gebühren etc. noch nicht rechtsverbindlich fest..

§ 21 Absatz 2 Satz 4 GemO schließt nur einen unmittelbaren Zugriff per Bürgerentscheid auf die Haushaltssatzung (mit allen ihren Bestandteilen) sowie andere Satzungen aus, die Abgaben, Tarife und Entgelte rechtsverbindlich festsetzen. Diese Regelung der Gemeindeordnung schließt aber **nicht** Vorüberlegungen oder Beschlüsse als Gegenstand von Bürgerbegehren aus, die in noch nicht rechtsverbindlicher Form, also ohne Bindungswirkung, „allgemeine“ Zielvorstellung im Rahmen eines umfassenden Konzepts der Gemeindeentwicklung formulieren. Wäre dies anders, dann wäre **jeder** Gemeinderatsbeschluss, der überhaupt irgendeine finanzielle Auswirkung hat, als Gegenstand eines Bürgerbegehrens/entscheids ausgeschlossen, weil alle finanziellen Folgen auch irgendwie in der Haushaltssatzung abzubilden sind. Es besteht jedoch allgemeines Einvernehmen in der Rechtsliteratur, dass dies mit § 21 Absatz 2 Satz 4 GemO nicht gemeint ist (sonst hätte auch die Forderung nach einem Kostendeckungsvorschlag gar keinen Sinn, weil dann jedes Bürgerbegehren, das Kosten verursacht, von vornherein ausgeschlossen wäre).

Es ist deshalb so, dass ein umfassendes allgemeines Leitbild, in dem diverse Ziele und Vorgehensweise definiert werden (und so ist der „Allgemeine Teil“ des „Zukunftspaketes“ zu verstehen) einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durchaus in der Summe zugänglich ist, auch wenn teilweise Aspekte zu Gebühren etc. mit angesprochen sind, die erst zu einem späteren Zeitpunkt durch Satzungsbeschlüsse rechtsverbindlich werden können. Deshalb ist auch die Rechtsauffassung zu verneinen, das vorliegende Bürgerbegehren könnte deshalb

unzulässig sein, weil der adressierte „Allgemeine Teil“ des „Zukunftspakets“ auch Zielvorstellungen zu Gebühren etc. mit enthält. Rechtsverbindliche Beschlüsse dazu enthält er wie gesagt (noch) nicht.

## 5. Ist ein Kostendeckungsvorschlag notwendig?

In der Vorlage von Bürgermeister Christ wird ausgeführt:

*„Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren einen Vorschlag zu Deckung der Kosten enthalten. Das Bürgerbegehren selbst führt aus, dass kein Kostendeckungsvorschlag gemacht wird. Die Annahme, ein Kostendeckungsvorschlag sei entbehrlich, da in der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsplans 2024/25 die bisherigen Kosten „gedeckt“ seien, geht fehl.“*

Dazu ist zunächst bemerken: Das Bürgerbegehren führt nicht aus, dass kein Kostendeckungsvorschlag gemacht wird, sondern es führt aus, dass ein solcher unter den gegebenen Umständen rechtlich nicht notwendig ist. Die ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg hat sehr präzise Kriterien entwickelt, wann bei einem Bürgerbegehren ein (pauschalierter) Kostendeckungsvorschlag zwingend notwendig ist und wann er für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entbehrlich ist. Der hier wesentliche Punkt aus der vom Verwaltungsgerichtshof entwickelten ständigen Rechtsprechung ist folgende Prämisse: Ein Kostendeckungsvorschlag ist bei einem Bürgerbegehren immer dann rechtlich notwendig, wenn sich zum Zeitpunkt der Durchführung des Bürgerbegehrens etwaige Kosten, die durch die vom Bürgerbegehren verlangte Maßnahme entstehen würden (hier also: Rücknahme von Beschlüssen zum „Allgemeinen Teil“ der „Zukunftspakets“ aus der Sitzung vom 6.5.2026) bereits konkret und nachvollziehbar beziffern lassen im Sinne einer pauschalierten (also über alle Einzelpunkte zusammengefassten) Kostenschätzung, im Sinne der Nennung eines konkreten Euro-Betrags. Ist zu diesem Zeitpunkt eine derartige konkrete Bezifferung der Gesamtkosten noch nicht nachvollziehbar möglich, so ist auch ein Kostendeckungsvorschlag bei einem Bürgerbegehren rechtlich nicht notwendig.

Nebenbemerkung: Diese ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs behindert übrigens nicht eine intensive öffentliche Diskussion zu Kostenfragen bei einem etwaigen späteren Bürgerentscheid (also dann, wenn tatsächlich entschieden und nicht nur beantragt wird): Denn der etwaige Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens darf ohnehin für einen Bürgerentscheid nicht mit übernommen werden, er ist kein Teil der Abstimmung bei einem Bürgerentscheid (genau so wenig wie die Begründung eines Bürgerbegehrens). Stattdessen steht es der Gemeindeverwaltung, den Gemeinderäten und den Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens jederzeit frei, in der amtlichen Informationsbroschüre zu einem Bürgerentscheid umfassend zu Kostenfragen Stellung zu nehmen, wovon meist ausführlich Gebrauch gemacht wird, denn die finanziellen Aspekte sind zweifelsohne eine für die Abstimmung bei einem Bürgerentscheid bedeutender Faktor.

Nach diesen Vorbemerkungen komme ich nun zurück zu der Frage, ob anhand der Kriterien des Verfassungsgerichtshofs beim konkret in Gernsbach vorliegenden Bürgerbegehren ein Kostendeckungsvorschlag notwendig oder entbehrlich war. In der Gemeinderatsvorlage 2026/018 der Sitzung vom 6.5.2026 ist zu fast keinem der insgesamt etwa 60 einzelnen Punkte eine konkrete Schätzung für eine sich daraus ergebende Einsparung als Euro-Betrag enthalten. Ganz am Ende dieser Gemeinderatsvorlage heißt es: *„Zusammen mit den Einsparmaßnahmen in der Verwaltung sowie den vorgesehenen Einnahmeverbesserungen*

*soll das im Grundsatzbeschluss formulierte Ziel erreicht werden, das städtische Haushaltsergebnis nachhaltig um rund 1,5 Mio. Euro jährlich zu verbessern.“*

Bei den genannten 1,5 Mio. Euro jährlich als „formuliertes Ziel“, das „Haushaltsergebnis nachhaltig zu verbessern“, handelt sich jedoch definitiv nicht um eine nachvollziehbare, belastbare Kostenschätzung im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, und zwar aus mehreren Gründen nicht: Erstens ist bereits bei fast allen Einzelmaßnahmen keine konkrete Kostenfolge beziffert, folglich ist daraus auch keine nachvollziehbare Bezifferung der Gesamtkostenfolge ableitbar. Zweitens war es erkennbar bei einer großen Zahl von Punkten zum Zeitpunkt der Durchführung des Bürgerbegehrens noch gar nicht möglich, eine solide Kostenschätzung zu erstellen, denn eine große Zahl von Punkten wurde mit Verhandlungsaufträgen verbunden, und erst nach Abschluss all dieser Verhandlungen wird sich anhand der Verhandlungsergebnisse zeigen können, was wirklich belastbare Kostenfolgen zu diesen Punkten sein können. Damit hinge aber bis auf Weiteres auch eine belastbare Schätzung der Gesamtkosten mehr oder minder in der Luft und ist damit, bis auf Weiteres, nicht solide möglich. Auch eine vorherige Anfrage nach einer soliden und nachvollziehbaren Gesamtkostenschätzung vor dem Start der Unterschriftensammlung hätte deshalb nichts Anderes erbringen können: Die Zahl der Punkte und die Heterogenität der Einzelmaßnahmen ist dafür einfach viel zu groß. Keine Verwaltung hätte dies binnen kurzer Zeit mit der notwendigen Nachvollziehbarkeit und Solidität bei allen Punkten leisten können, und angesichts vieler ungehört verhallender öffentlicher Forderungen nach mehr Transparenz bei den Zahlen bestand offenbar auch keine Bereitschaft dazu, ganz abgesehen von noch gar nicht begonnenen Verhandlungen zu vielen Punkten. Gleichzeitig sollte das Bürgerbegehren noch vor Beginn der Haushaltsberatungen eingereicht sein, so dass auf Seiten des Bürgerbegehrens auch noch Zeitdruck bestand.

Weitere Kriterien des Verwaltungsgerichtshofs, welche Arten von Kosten / Einnahmeausfällen für eine Kostenschätzung jeweils (nicht) in Anschlag gebracht werden dürfen, und was als Bezugspunkt für einen Kostenvergleich dienen darf, wären in der hier vorliegenden, sehr komplexen Gemengelage durchaus anspruchsvolle Fragen, die aber vorliegend keiner Erörterung bedürfen, weil dafür bereits die Grundlage fehlt. Ohne eine konkrete und nachvollziehbare Kostenschätzung, die zum Zeitpunkt der Durchführung des Bürgerbegehrens nicht möglich war und offenbar weiterhin nicht möglich ist (denn warum unterbreitet sie der Bürgermeister dann nicht?), ist auch ein Kostendeckungsvorschlag für ein Bürgerbegehren rechtlich entbehrlich. Deshalb ist es für die Frage der Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens im Ergebnis irrelevant, ob z.B. die mittelfristige Finanzplanung des Haushaltsplans 2024/25 (der letzte, der zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens verabschiedet war) hier ein rechtlich relevanter Bezugsrahmen ist oder nicht. Der Gesamtbefund ist: Auch wegen eines aus gutem Grund fehlenden Kostendeckungsvorschlags scheitert dieses Bürgerbegehren nicht an einer Unzulässigkeit, weil wegen einer zu diesem Zeitpunkt gar nicht möglichen nachvollziehbaren Gesamtkostenschätzung auch kein Deckungsvorschlag rechtlich notwendig war. .

Das Bürgergehren ist seiner Obliegenheit zur Information über zentrale Kostenaspekte insofern nachgekommen, als es zumindest die 1,5 Millionen Euro jährliche Entlastung als den vom Gemeinderat erhofften Zielhorizont konkret benannt hat, entsprechend den Angaben in der Gemeinderatsvorlage. Das ist aber keine nachvollziehbare „Kostenschätzung“ im Sinne der dafür angelegten Kriterien des Verwaltungsgerichtshofs, so dass auch daraus keine Notwendigkeit eines Deckungsvorschlags erwuchs.

## 6. Gesamtbewertung zur Zulässigkeitsfrage

Kein einziger der in der Beschlussempfehlung von Bürgermeister Christ genannten angeblichen Unzulässigkeitsgründe hält einer fachlichen Prüfung stand. Es ist auch kein anderer Unzulässigkeitsgrund erkennbar. **Deshalb ist aus rechtlicher Sicht dieses Bürgerbegehren uneingeschränkt als zulässig einzuordnen.** Daraus erwächst eine Rechtspflicht für den Gemeinderat, es auch tatsächlich zuzulassen. Dies nicht zu tun, wäre rechtswidrig und die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass eine vermeidbare Niederlage der Gemeinde vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe die Konsequenz wäre, wie z.B. jüngst bei Urteilen zu Bürgerbegehren in Weinheim und Bruchsal, bei der ich dies den Stadtverwaltungen auch so vorausgesagt hatte.

Auf eine erbetene schriftliche Stellungnahme der Kommunalaufsicht des Landratsamts Rastatt zu den einzelnen Punkten bin ich gespannt, sie ist aber letztlich für die rechtliche Gesamtbewertung nicht besonders bedeutsam, da es auf die ständige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ankommt, diese entscheiden letztlich.

Ich bin lange genug selbst Gemeinderat gewesen, um zu wissen, dass sich die meisten Mitglieder von Gemeinderäten nur sehr ungern auf eine nüchterne und ernsthafte Analyse spezifischer rechtlicher Einzelargumente einlassen. Stattdessen wird, nicht nur bei Bürgerbegehren, oft einfach diejenige Rechtspositionen weitgehend unhinterfragt übernommen, mit der man die eigene lieb gewonnene politische Position weitertreiben zu können glaubt. Und da man dies nicht offen so sagen kann, wird statt eines mühsamen Ringens um die Triftigkeit einzelner rechtlicher Sachargumente schnell Zuflucht in Ad hominem-Rhetoriken genommen, also indem Debatten geführt werden, welcher Person man wohl eher „glauben“ könne. Solche „Abkürzungsversuche“, um sich ein Einlassen auf komplexe rechtliche Sachfragen zu ersparen, mögen menschlich verständlich sein, im Ergebnis sind sie aber oft verheerend, weil sich die Verwaltungsgerichte nicht um solche Taktiken scheren und zum bitteren Ende hin der dadurch entstehende Schaden für eine Gemeinde groß sein kann, wenn ein angemessener Umgang mit einem Bürgerbegehren versäumt wurde. Die Vorstellung „Einfach unzulässig erklären, dann ist es weg und wir können so weitermachen wie bisher“ ist meist trügerisch und deshalb gefährlich.

Falls Sie sich nicht auf rechtliche Einzelfragen einlassen wollen, möchte ich Ihnen am Ende meines Schreibens noch – weitgehend frei von rechtlicher Argumentation – eine Übersicht dazu geben, welche **sieben prinzipiellen Handlungsmöglichkeiten** Sie nun für einen Umgang mit diesem konkreten Bürgerbegehren haben, und zu welchen Folgen die jeweiligen Verfahrensmöglichkeiten nach den Erfahrungen vieler anderer Gemeinden tendenziell führen.

## 7. Möglichkeiten des Vorgehens für den Gemeinderat

Bei der Abwägung zum weiteren Vorgehen nach einem eingereichten Bürgerbegehren ist für einen Gemeinderat nicht lediglich die Frage der formalen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wichtig, sondern andere Faktoren sind nicht minder bedeutsam. Oft wird die Zahl der zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen des Gemeinderats in einer solchen Lage unterschätzt, so als ob man es lediglich mit einer bloßen Ja/Nein-Entscheidung zur Zulässigkeit und damit zu einem Bürgerentscheid zu tun hätte und damit alles erledigt wäre. Die Vielfalt der tatsächlichen Handlungsoptionen ist jedoch weit komplexer, und sie bedürften einer gründlichen Abwägung ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile bzw. oft unbedachten

Folgewirkungen. In der bei diesem Bürgerbegehren vorliegenden konkreten Konstellation bestehen sieben konkrete Handlungsoptionen. Eine dieser sieben muss gewählt werden.

#### **Option 1:**

#### **Verzicht auf eine Entscheidung zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, in Verbindung mit freiwilliger Übernahme des Sachanliegens des Bürgerbegehrens**

Dazu müsste bei der Sitzung am 6.7. gleich zu Beginn des Tagesordnungspunkts „Bürgerbegehren“ (oder noch besser: vorher schriftlich) durch mindestens einen Gemeinderat der Antrag gestellt werden, gleich nach der Anhörung der Vertrauenspersonen (diese ist rechtlich zwingend) nicht mit einer Debatte über die Zulässigkeit fortzufahren, sondern zunächst darüber abzustimmen (mit einfacher Mehrheit), ob das Sachanliegen des Bürgerbegehrens nicht einfach übernommen werden soll, was bedeutet, die Beschlüsse vom 6.5. zum „Allgemeinen Teil“ vollständig aufzuheben und sich gleichzeitig auf das in der Begründung des Bürgerbegehrens skizzierte ergebnisoffene Verfahren einzulassen (*„Stattdessen sollte zunächst eine sorgfältig abwägende öffentliche Diskussion mit allen Betroffenen erfolgen, welche Maßnahmen zur Verringerung des Haushaltsdefizits angemessen und tragbar sind. Erst nach einem solchen ergebnisoffenen Beteiligungsprozess sollten die sich aus dem Prozess ergebenden Maßnahmen beschlossen werden. Der Gemeinderat kann seine Beschlüsse aufgrund dieses Bürgerbegehrens sofort aufheben und unverzüglich einen solchen Beteiligungsprozess beginnen, so dass rasch ein Ergebnis erzielt werden kann.“*) Bei Annahme des Antrags auf Rücknahme der Beschlüsse vom 6.5. durch den Gemeinderat mit einfacher Mehrheit ist das Bürgerbegehren der Sache nach erledigt, so dass es gar keiner Zulassungsentscheidung mehr bedarf.

Vorteile: Vermutlich würden die Vertrauenspersonen nach einem derartigen Beschluss das Bürgerbegehren freiwillig und schriftlich zurückziehen, so dass auch von ihrer Seite die Zulassung des Bürgerbegehrens mit dem Ziel eines Bürgerentscheids nicht mehr weiter verfolgt würde bzw. auch gar nicht mehr weiterverfolgt werden kann. Der Verzicht auf eine Debatte und einen Beschluss zur Zulässigkeit hatte eine für alle Beteiligten gesichtswahrende Wirkung. Insgesamt lenkt diese Option das weitere Vorgehen in eine konstruktivere Richtung und bleibt ergebnisoffen in alle Richtungen. Dass in Ihrer Gemeinde erheblicher finanzieller Konsolidierungsbedarf besteht, dürfte dabei niemand bezweifeln und kann als Grundkonsens wohl vorausgesetzt werden.

#### **Option 2:**

#### **Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, anschließende Übernahme des Sachanliegens des Bürgerbegehrens**

Das Bürgerbegehren wird bei der Sitzung am 6.7. – nach Anhörung der Vertrauenspersonen – zunächst rechtskonform für zulässig erklärt, anschließend erfolgt die Übernahme des Sachanliegens des Bürgerbegehrens durch Rücknahme der Beschlüsse zum „Allgemeinen Teil“.

Vorteil: Eine schnörkellose Bestätigung der prinzipiellen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vermeidet definitiv jede Möglichkeit einer rechtlichen Anfechtung dieses Beschlusses. Denn widerspruchs- und klageberechtigt sind ausschließlich Unterzeichnende des Bürgerbegehrens, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, wenn ein von ihnen unterzeichnetes Bürgerbegehren nicht zugelassen wurde. Nicht-Unterzeichnende eines Bürgerbegehrens, die es ggf. als zu Unrecht als zulässig eingestuft erachten, können hingegen nach ständiger Rechtsprechung nicht klagen, weil sie damit nicht in eigenen

Rechten verletzt wurden. Eine Feststellung eines Bürgerbegehrens als „zulässig“ ist also immer absolut rechtssicher, da keine Klagegefahr besteht. Eine Feststellung als „unzulässig“ ist hingegen oft mit einem gewissen Risiko eines Rechtsstreits verbunden.

Bei Option 2 wird somit im Vergleich zu Option 1 die Befriedigung durch definitive Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten weiter bestärkt (auch für den Fall, dass sich die Vertrauenspersonen nicht zu einer abschließenden formalen Rücknahme des Bürgerbegehrens entschließen können), allerdings um den Preis, sich klar zur prinzipiellen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu bekennen.

### **Option 3:**

**Erklärung des Bürgerbegehrens als unzulässig, anschließend voraussichtlich lange andauernde gerichtliche Auseinandersetzungen mit der Gefahr von Blockaden einer weiteren Umsetzung der Vorhabens, voraussichtlich gleichzeitig mehrere neue Bürgerbegehren, die sich gegen weitere Beschlüsse zur konkreten Umsetzung von Einzelaspekten richten**

Der Gemeinderat kann das Bürgerbegehren auch für unzulässig erklären (obwohl dies wie oben darstellt nach meinem Dafürhalten rechtswidrig wäre). In einer solchen Konstellation ist nicht erkennbar, warum einzelne Unterzeichnende des Bürgerbegehrens (denn es nicht nur die Vertrauenspersonen sind dazu befugt) dagegen kein Widerspruchs- bzw. Klageverfahren einleiten sollten, damit ist dann zu rechnen. Erfahrungsgemäß trägt bei Bürgerbegehren ein Widerspruchsverfahren bei der Kommunalaufsicht so gut wie nie zu einer rechtlichen Klärung bei, es zieht die Verfahren nur unnötig in die Länge. Da im vorliegenden Fall die Stadtverwaltung ihre am 6.5. beschlossenen Vorhaben sicher rasch weitertreiben will, ist weiterhin davon auszugehen, dass wohl schon bald nach der Widerspruchseinlegung auch ein Antrag auf einstweilige Verfügung beim Verwaltungsgericht Karlsruhe eingehen würde (um die Umsetzung bis zu einem Urteil des Verwaltungsgerichts zu stoppen, ein Widerspruchsbescheid braucht dazu bei Dringlichkeit nicht abgewartet zu werden), und dass dieses Verfahren dann das noch laufende Widerspruchsverfahren bei der Kommunalaufsicht überholt und faktisch aushebelt. So jedenfalls ist der typische Ablauf bei strukturell vergleichbaren Fällen. Der Gemeinderat geht mit einem solchen Vorgehen damit das hohe Risiko von Blockaden bei der weiteren Umsetzung des „Zukunftspakets“ ein, die angesichts der Dringlichkeit sehr problematisch sein können und mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem deutlich höheren Zeitverlust führen würden als bei den Optionen 1 oder 2. Denn auch die „Eilverfahren“ vor Verwaltungsgerichten dauern heute bei Bürgerbegehren vergleichbarer Komplexität heute meist ein volles Kalenderjahr. Zudem würde durch Option 3 die Einreichung weiterer Bürgerbegehren gegen die konkrete Umsetzung von Einzelaspekten des „Zukunftspakets“ (= zukünftige Gemeinderatsbeschlüsse) möglich und wahrscheinlich. Somit wäre bei dieser Option das Thema „Bürgerbegehren“ also keineswegs vom Tisch, sondern nur auf weitere Runden hin zu neuen Bürgerbegehren verlängert. Im Übrigen besteht, wie oben dargestellt, ein erhebliches Risiko, den Prozess oder die Prozesse vor dem Verwaltungsgericht am Ende zu verlieren und damit doch zu einem Bürgerentscheid gezwungen zu werden. Option 3 hat keinerlei befriedende Wirkung, ganz im Gegenteil, sie eskaliert den Konflikt weiter.

### **Option 4:**

**Erklärung des Bürgerbegehrens als unzulässig, anschließend freiwillige Übernahme des Anliegens des Bürgerbegehrens.**

Diese Option ist im Ergebnis den Optionen 1 und 2 vergleichbar, birgt aber nach allen Erfahrungen ein erhöhtes Risiko, dass Vertrauenspersonen das Bürgerbegehren dann nicht

freiwillig zurückziehen, sondern auf einer gerichtlichen Überprüfung bestehen. Der angestrebte konstruktive Einigungsprozess, nach freiwilliger Rücknahme der Gemeinderatsbeschlüsse zum „Allgemeinen Teil“, kann dadurch erschwert werden, zumal ein solcher Beschluss sicher in der Kritik der Rechtswidrigkeit oder sogar Rechtsbeugung stünde.

#### **Option 5:**

**Feststellung der Zulässigkeit des Bürgergehrens, anschließend Vertagung von Beschlüssen zum weiteren Vorgehen bis zur Gemeinderatssitzung am 27. Juli (oder nach der Sommerpause) mit dem Ziel, einen tragfähigen Kompromiss mit den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens zu finden, um einen Bürgerentscheid entbehrlich zu machen.**

Der Gemeinderat kann sich am 6.7. zunächst einmal darauf beschränken, die prinzipielle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Denn die Zulässigkeitsfeststellung kann nach der Gemeindeordnung nicht über zwei Monate nach Einreichung des Bürgerbegehrens hinaus verschoben werden, auch nicht im Einvernehmen mit Vertrauenspersonen. Alle anderen Beschlüsse können zunächst verschoben werden. Dies kommt in Gemeinden mit Bürgerbegehren immer wieder vor mit dem Ziel, sich eine Auszeit von meist nur wenigen Wochen für konstruktive Gespräche mit den Vertrauenspersonen und anderen Beteiligten zu nehmen. In den meisten Fällen ist dies auch erfolgreich, weil davon oft ein positiv wahrgenommenes Signal ausgeht. Wird eine gemeinsame Vereinbarung (inhaltlich und/oder zum weiteren Vorgehen) gefunden, wird dieser Kompromiss später zunächst vom Gemeinderat beschlossen, anschließend ziehen die Vertrauenspersonen das Bürgerbegehren zurück. Ein Bürgerentscheid wird dadurch nicht mehr stattfinden. Wird trotz Bemühungen kein tragfähiger Kompromiss gefunden, kommt es doch zum Bürgerentscheid. Diese Option stößt terminlich auf keine Probleme, weil nach der Gemeindeordnung ein eventueller Bürgerentscheid im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen so lange verschoben werden kann, bis klar ist, ob die Kompromissuche erfolgreich war. In der konkreten Praxis ist es üblich, dass Vertrauenspersonen und Gemeindevertreter zunächst vereinbaren, für wie lange konkret der weitere Prozess zur Kompromissuche ausgesetzt werden soll, um mit Ablauf dieses Termins festzustellen, ob die Kompromissuche im o.g. Sinne erfolgreich war oder nicht.

#### **Option 6:**

**Erklärung des Bürgerbegehrens als unzulässig, anschließend Beschluss eines Bürgerentscheids zum (ggf. im Einvernehmen modifizierten) Sachanliegen des Bürgerbegehrens mit Zustimmung von Zwei Dritteln aller Gemeinderäte, auch um gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.**

Der Gemeinderat kann – im vorliegenden Fall m.E. zwar rechtswidrig – zunächst die Zulassung des Bürgerbegehrens verweigern. Anschließend kann er dennoch einen Bürgerentscheid zum gleichen Thema nach § 21 Absatz 1 GemO (Ratsreferendum) mit einer Zustimmung von Zwei-Dritteln aller existierenden Mitglieder des Gemeinderats beschließen. Er kann dabei die genaue Fragestellung des Bürgerbegehrens auch inhaltlich abändern, dies sollte aber im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen geschehen.

Gelingt dies als ein einvernehmlich gestalteter Prozess, ist es wahrscheinlich und sinnvoll, dass die Vertrauenspersonen ihr eingereichtes Bürgerbegehren wieder zurückziehen. Das würde erschwert für den Fall, dass die Festlegung der genauen Fragestellung des Bürgerentscheids nicht einvernehmlich verläuft, weil dann die Motivation steigt, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob die Ablehnung des Bürgerbegehrens zu Recht erfolgte, mit dem Problem der möglichen Entstehung von Blockaden. Der Schritt kann bei deutlich

abweichender Abstimmungsfrage für Vertrauenspersonen auch deshalb schwierig sein, weil sie dadurch an Rechten im weiteren Verfahren des Bürgerentscheids verlieren: Bei einem Ratsreferendum dürften sie nicht mit in der amtlichen Informationsbroschüre veröffentlichen, bei einem durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheid schon. Diese kann allerdings untereinander auch anders im Sinne eines Kompromisses vereinbart werden.

Der entscheidende Faktor ist aber in aller Regel die Fassung der Abstimmungsfrage bei einem Ratsreferendum: Weicht diese deutlich vom Bürgerbegehren ab, oder enthält sie sogar als tendenziös kritisierte Formulierungen, gelingt ein Einvernehmen oft nicht, was dem weiteren Verfahren nicht selten abträglich ist.

#### **Option 7:**

#### **Feststellung der Zulässigkeit des Bürgergehrens, anschließend Beschluss eines Bürgerentscheids und dessen Termin mit einfacher Mehrheit**

Nur falls alle anderen sechs Optionen ausgeschlagen wurden, verbleibt als letzte Alternative nur noch der Bürgerentscheid als Folge des Bürgerbegehrens. Dies ist für viele Gemeinden eine „Sternstunde der Demokratie“ und keineswegs schlecht. Denn wer einmal die Erfahrung gemacht hat, in einer wichtigen Sachfrage selbst mitentschieden zu haben, kann am Ende nicht mehr begründet sagen „Die da oben machen ohnehin was sie wollen“. Im vorliegenden Fall wäre ein Bürgerentscheid wohl etwa für den Oktober anzusetzen.

#### **Abschließende Empfehlung**

Es ist ratsam, sich schon vor der Gemeinderatssitzung zwischen den Fraktionen zu verständigen, welcher dieser sieben möglichen Verfahrenswege eingeschlagen werden soll (und zwar insbesondere als vorausgehende Abstimmung zwischen Gemeinderäten, die in der Sache unterschiedliche inhaltliche Positionen vertreten). Denn dies dem mehr oder minder spontanen Verlauf einer Gemeinderatssitzung zu überlassen, führt nicht selten zu suboptimalen Ergebnissen, die am Ende niemand so richtig gut findet.

Für weitere Nachfragen oder Erläuterungen stehe ich unter der oben genannten E-Mail-Adresse gerne zur Verfügung.



Dr. Edgar Wunder

Landesvorsitzender  
Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg