

**Bürgerbegehrensbericht  
Brandenburg  
1993-2011**

**Datengewinnung:**

Die Daten werden in der gemeinsamen Datenbank von Mehr Demokratie e.V. und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg ([www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)) erfasst und ausgewertet.

Zur Erhebung der Daten werten wir – gestützt auf Internetsuchmaschinen – zahlreiche regionale und überregionale Tages- und Wochenzeitungen sowie amtliche Bekanntmachungen aus. Diese Zahlen gleichen wir mit den von uns beratenen Bürgerbegehren ab und ergänzen dies mit eigenen Recherchen und Auskunftersuchen bei den zuständigen amtlichen Stellen.

Da keine Meldepflicht der Gemeinden oder Landkreise besteht und uns auch keine offizielle Erfassung der Daten bekannt ist, liegen nicht immer alle relevanten Daten für die erfassten Bürgerbegehren vor. Darüber hinaus ist es durchaus möglich, dass einige Bürgerbegehren gar nicht erfasst wurden. Sobald jedoch über ein Bürgerbegehren in den regionalen Medien berichtet wurde, sollte dieses auch erfasst sein.

**Untersuchungszeitraum:**

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 15.10.1993 bis zum 31.12.2011 und umfasst somit etwas mehr als 18 Jahre.

**Herausgeber:**

Mehr Demokratie e.V., Landesverband Berlin-Brandenburg  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Tel.: 030 – 4208 2370  
E-Mail: [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)  
Web: <http://bb.mehr-demokratie.de/>

Autoren: Birte Evenburg, Oliver Wiedmann  
Berlin, April 2012

## Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort .....	4
2. Zusammenfassung.....	4
2.1. Anzahl der Verfahren und Häufigkeit .....	4
2.2. Abstimmungsbeteiligung.....	5
2.3. Wer setzt sich durch? .....	6
2.4. Unzulässigkeitsquote .....	6
2.5. Unterschriftenquorum .....	6
2.6. Zustimmungsquorum.....	6
2.7. Themenschwerpunkte .....	6
2.8. Resümee und Reformbedarf.....	7
3. Die Regelungen .....	7
3.1. Verfahrenstypen .....	7
3.2. Die Regelung in Brandenburg .....	8
4. Die Verfahren.....	8
4.1. Anzahl und Verfahrensstand.....	8
4.2. Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden.....	9
4.3. Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren .....	9
4.4. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße .....	11
4.5. Unzulässige Bürgerbegehren .....	14
4.6. Das Unterschriftenquorum.....	14
4.7. Die Abstimmungsbeteiligung.....	15
4.8. Ergebnisse der Abstimmungen .....	16
4.9. Themenbereiche .....	16
4.10. Anzahl der Verfahren auf Landkreisebene .....	18
5. Resümee und Reformbedarf .....	18
5.1. Anspruch auf Beratung.....	18
5.2. Themenausschluss .....	18
5.3. Kostendeckungsvorschlag .....	19
5.4. Frist bei Korrekturbegehren .....	19
5.5. Unterschriftenquorum .....	20
5.6. Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid .....	20
6. Anhang: Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Demokratie in Brandenburg .....	21

## 1. Vorwort

Mehr Demokratie e.V. ist ein überparteilicher Verein, der sich für die Ausweitung der Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in der Politik einsetzt. Er wurde 1989 gegründet und engagiert sich schwerpunktmäßig für die Verbesserung direktdemokratischer Partizipationsrechte. Ziel dieses Berichts ist es, die erfassten Verfahren auszuwerten, Schwachstellen aufzudecken und darauf aufbauend Vorschläge zur Verbesserung der Verfahrensregelungen zu formulieren.

Nachdem in Brandenburg im Februar 2012 die gesetzlichen Regelungen für landesweite Volksbegehren leicht verbessert wurden, sind die Regelungen für die kommunalen Mitentscheidungsrechte – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide - seit ihrer Einführung 1993 kaum verändert worden. Im Zuge der Einführung der Kommunalverfassung im Jahr 2007 wurde es den Bürgerinnen und Bürgern teilweise sogar erschwert, ein Bürgerbegehren zum Erfolg zu führen, indem der Themenausschluss erweitert und den Gemeinden die Möglichkeit gegeben wurde, die Briefabstimmung in der Hauptsatzung auszuschließen. Eine kleine Erleichterung brachte die Fristverlängerung bei Korrekturbegehren von sechs auf acht Wochen.

Die Landesregierung sieht in ihrem Bericht zur Evaluierung der Kommunalverfassung vom 6. Februar 2012 bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden so gut wie keinen Handlungsbedarf. Aus der Sicht von Mehr Demokratie e.V. werden die mitunter sehr restriktiven Verfahrensregelungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die eine lebhaftere Praxis in den Brandenburgischen Kommunen bisher vermissen lassen, vollständig ignoriert. Dieser Bürgerbegehrensbericht möchte diese Schwachstellen aufdecken und Verbesserungsvorschläge aufzeigen.

In einem ersten Schritt werden die bestehenden Verfahrensregelungen erläutert. Darauf folgt eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf die Verfahrenshäufigkeit (auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern), Beteiligung, Themenbereiche und Verfahrenshürden. Darauf aufbauend schlagen wir Änderungen der Kommunalverfassung zur Verbesserung der direktdemokratischen Regelungen vor.

Für alle, die sich nicht mit allen Details unseres Berichts auseinandersetzen wollen, findet sich gleich zu Anfang eine Zusammenfassung der Auswertung sowie mögliche Lösungsvorschläge.

## 2. Zusammenfassung

### 2.1. Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

Im Zeitraum von 1992 bis 2011 kam es in Brandenburg zu insgesamt 214 direktdemokratischen Verfahren, die in 145 Fällen zur Abstimmung gelangten. Bei 103 davon handelte es sich um Bürgerbegehren, die in 35 Fällen in einem Bürgerentscheid mündeten, und bei weiteren 100 handelte es sich um Ratsreferenden, die von der Gemeindevertretung angesetzt wurden. Bei 11 weiteren Verfahren ist die vorangegangene Verfahrensart nicht bekannt, wobei 10 davon ebenfalls zur Abstimmung gelangten. Sie werden daher in den nachfolgenden Statistiken nicht berücksichtigt. Dies bedeutet, dass es in allen Gemeinden und Städten zusammen pro Jahr zu

durchschnittlich 10,68 direktdemokratischen Verfahren und 7,05 Abstimmungen (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden) kommt.

Allerdings gilt hier zu berücksichtigen, dass die hohe Zahl vor allem aus den im Zuge der Gebietsreform im Zeitraum von 2000 bis 2002 vollzogenen Ratsreferenden resultiert. Die Ratsreferenden werden in den folgenden Statistiken – wenn nicht anders erwähnt – nicht berücksichtigt, da es in diesem Bericht vor allem um die Frage geht, wie leicht beziehungsweise schwer es die Bürgerinnen und Bürger haben, selbst einen Bürgerentscheid einzuleiten. Somit reduziert sich die Zahl der direktdemokratischen Verfahren auf 103 und die Zahl der Abstimmungen auf 35. Daraus ergibt sich wiederum, dass seit 1992 pro Jahr durchschnittlich 5,42 Bürgerbegehren in allen Gemeinden stattfanden, die in 2,86 Abstimmungen jährlich mündeten.

In einer Gemeinde findet somit durchschnittlich alle 76,9 Jahre (bis 2011) ein Bürgerbegehren statt.<sup>1</sup> Damit schneidet Brandenburg im bundesweiten Vergleich eher schlecht ab. So kommt es beispielsweise in Hamburg jedes Jahr und in Berlin pro Bezirk alle 2,2 Jahre zu einem neu eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren, in den bayrischen Gemeinden alle 17,9 Jahre. In einigen Bundesländern findet jedoch noch seltener ein Bürgerbegehren statt, so z.B. in Thüringen, wo nur ca. alle 200 Jahre ein Bürgerbegehren auf den Weg gebracht wird.

Ein Grund hierfür könnte zum einen in der Gemeindestruktur Brandenburgs liegen, die bis zum Abschluss der großen Gebietsreform 2003 mehr als 1.000 Gemeinden umfasste, von denen eine Vielzahl Kleinstgemeinden mit unter 1.000 Einwohnern waren. Doch auch nach der besagten Reform, welche die Anzahl der Städte und Gemeinden auf insgesamt 419 reduzierte, ist kein bemerkenswerter Anstieg an neu eingeleiteten Verfahren zu verzeichnen. In der Gemeindestruktur kann also nicht die primäre Ursache für dieses Ergebnis liegen. Wahrscheinlicher ist, dass sich das Ergebnis vor allem durch die bürgerunfreundlichen Verfahrensregeln erklären lässt.

Die meisten Bürgerbegehren, mit insgesamt sieben Verfahren, fanden bislang in Potsdam und Heidesee statt, wobei zu berücksichtigen ist, dass sechs der sieben 1997 erfolgten Abstimmungen in unterschiedlichen Ortsteilen der Gemeinde Heidesee zum selben Thema stattfanden. Zu den meisten Bürgerentscheiden, insgesamt sechs, kam es ebenfalls in Heidesee.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide finden in größeren Städten vergleichsweise häufiger statt als in kleineren Gemeinden. So kommt es in Gemeinden bis 2.000 Einwohnern nur alle 200 Jahre zu einem Bürgerbegehren, wohingegen dies in Gemeinden mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern alle 18,2 Jahre der Fall ist. In den beiden Städten mit über 100.000 Einwohnern – Potsdam und Cottbus – findet sogar alle 4,6 Jahre ein Bürgerbegehren statt. So wurden innerhalb des Untersuchungszeitraumes insgesamt acht direktdemokratische Verfahren neu eingeleitet, sieben davon allein in Potsdam.

## 2.2. Abstimmungsbeteiligung

Für 19 der insgesamt 35 Bürgerentscheide liegen Abstimmungszahlen vor. Demnach lag die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 51,2%.

---

<sup>1</sup> Die Landkreise wurden mit diesen Zahlen nicht erfasst. Hier kam es äußerst selten zu einem Bürgerbegehren. Es gab insgesamt fünf Verfahren, von denen eines zur Abstimmung gelangte.

### 2.3. Wer setzt sich durch?

Von den 35 von „unten“ eingeleiteten Bürgerentscheiden stimmten die Bürger bei 10 Verfahren gegen die Forderung des jeweiligen Entscheiders. 16 weitere Verfahren wurden im Sinne der Initiative entschieden. Fünf Verfahren scheiterten am erforderlichen Quorum und sind damit "unecht gescheitert", vier weitere Abstimmungen scheiterten aus ungeklärten Ursachen.<sup>2</sup>

### 2.4. Unzulässigkeitsquote

37 der insgesamt 103 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt. Mit 35,9% lag der Anteil der für unzulässig erklärten Begehren mit knapp einem Drittel aller Verfahren sehr hoch. Zu 17 dieser Verfahren liegen Daten über die Ursachen des Scheiterns vor. Die Unzulässigkeit erfolgte demnach zumeist aufgrund eines unzureichenden Kostendeckungsvorschlags (6 dokumentierte Fälle). Ein Bürgerbegehren muss mit einem Vorschlag zur Deckung der Kosten, die sich aus der Umsetzung eines Bürgerbegehrens ergeben, versehen sein. Fehlt dieser bzw. ist dieser fehlerhaft, so wird ein Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Der zweithäufigste Grund für die Unzulässigkeit waren Formfehler, die durch eine im Vorfeld in Anspruch genommene Beratung, welche zurzeit nicht besteht, evtl. hätten vermieden werden können (5 dokumentierte Fälle).

### 2.5. Unterschriftenquorum

Das Unterschriftenquorum liegt in Brandenburg bei 10%. Der Anteil, der am Unterschriftenquorum gescheiterten Bürgerbegehren, ist nicht eindeutig zu ermitteln. 5 Bürgerbegehren (4,9%) wurden aufgrund des verfehlten Quorums für unzulässig erklärt. Man muss jedoch davon ausgehen, dass einige Initiativen, bei denen sich ein Verfehlen des Quorums abzeichnet, ihr Bürgerbegehren gar nicht erst einreichen. Nimmt man diese Gruppe ebenfalls hinzu, so käme man auf bis zu 15 Bürgerbegehren (14,6%), wobei bei den nicht eingereichten Bürgerbegehren immer auch andere Gründe eine Rolle gespielt haben können. Zu berücksichtigen ist ferner, dass nicht eingereichte Bürgerbegehren nicht immer bekannt werden und daher unter Umständen nicht in die Statistik eingehen.

### 2.6. Zustimmungsquorum

Zusätzlich zur Abstimmungsmehrheit muss eine Mindestanzahl aller Wahlberechtigte zustimmen, damit ein Bürgerentscheid erfolgreich ist. Dieses sogenannte Zustimmungsquorum liegt in Brandenburg bei 25% der Wahlberechtigten. Die Auswertung ergab, dass insgesamt 5 Verfahren (13,89%) aller 35 Bürgerentscheide trotz Abstimmungsmehrheit "unecht" am Zustimmungsquorum scheiterten. In weiteren vier Fällen ist der Grund für das Scheitern des Bürgerentscheides nicht geklärt.

### 2.7. Themenschwerpunkte

Die hohe Zahl der Bürgerentscheide lässt sich vor allem durch die große Anzahl an Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform erklären. So wurden 98 der insgesamt 203 Verfahren durch ein Ratsreferendum in dieser Sache ausgelöst. Abzüglich der Ratsreferenden ergibt sich, dass die meisten Verfahren zu den Themenbereichen "Wirtschaftsprojekte" (20,4%) und "Sozial- und Bildungseinrichtungen" (17,5%) stattfanden.

---

<sup>2</sup> Von den insgesamt 134 zur Abstimmung gelangten Bürgerentscheiden (inkl. Ratsreferenden) wurden 98 im Sinne der Initiative entschieden. 20 Verfahren gingen nicht im Sinne der Initiatoren aus.

## 2.8. Resümee und Reformbedarf

Die geringe Anzahl direktdemokratischer Verfahren in den Kommunen Brandenburgs lässt darauf schließen, dass den Bürgerinnen und Bürger noch zu viele Steine in den Weg gelegt werden, um ein Bürgerbegehren zum Erfolg zu führen beziehungsweise es überhaupt als Instrument der politischen Einflussnahme in Betracht zu ziehen. Damit aus der wachsenden Parteienverdrossenheit nicht irgendwann eine generelle Politikverdrossenheit wird, sollten die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte verbessert werden. In ihrem Evaluierungsbericht vom Februar 2012 sieht die Landesregierung leider keinen Handlungsbedarf. Die Verfahrensregelungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind aus unserer Perspektive vor allem bei folgenden Punkten zu reformieren:

- Ein Anspruch auf Beratung im Vorfeld des Bürgerbegehrens wird eingeführt.
- Die Bauleitplanung als Gegenstand von Bürgerbegehren wird zugelassen.
- Der Kostendeckungsvorschlag wird wie in Berlin und NRW durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt.
- Die Frist zur Sammlung der Unterschriften bei Korrekturbegehren wird auf ein Jahr verlängert.
- Das Unterschriftenquorum wird auf 5% abgesenkt.
- Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid wird gestrichen.

Alle Reformvorschläge von Mehr Demokratie im Überblick finden sich im Anhang dieses Berichts.

## **3. Die Regelungen**

### 3.1. Verfahrenstypen

In Deutschland im Allgemeinen – wie auch in Brandenburg im Besonderen – trifft man auf der Kommunalebene zwei direktdemokratische Verfahrenstypen an:

- Ein Bürgerentscheid (Abstimmung über eine Sachfrage) wird durch Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung (= Bürgerbegehren) heraus beantragt.
- Die Gemeindevertretung kann ohne vorhergehendes Bürgerbegehren selbst einen Bürgerentscheid herbeiführen (= Ratsreferendum).

Rechtlich wird in den Gemeindeordnungen nicht zwischen einer Abstimmung aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung differenziert. Auch die Gemeindeordnung für Brandenburg spricht in beiden Fällen von „Bürgerentscheiden“. Um Aussagen über jeweils beide Verfahrenstypen einzeln und auch deren Unterschiede treffen zu können, ist es jedoch sinnvoll, sie begrifflich zu unterscheiden.

Im Folgenden sollen daher die beiden möglichen Verfahrenstypen „Bürgerentscheid“ (= die Abstimmung wurde durch ein Bürgerbegehren ausgelöst) und „Ratsreferendum“ (= die Abstimmung wurde durch Beschluss der Gemeindevertretung herbeigeführt) unterschieden werden

### 3.2. Die Regelung in Brandenburg

Die gesetzlichen Rahmen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Brandenburg werden durch § 15 der Kommunalverfassung Brandenburg (BbgKVerf) wie folgt geregelt und festgelegt:

- Das Verfahren ist **zweistufig** mit der ersten Verfahrensstufe Bürgerbegehren (Unterschriftensammlung) und der zweiten Stufe Bürgerentscheid. Dabei gilt, dass ein Bürgerbegehren von **10%** der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterschrieben werden muss (**Unterschriftenquorum**).
- Die Initiative ist verpflichtet, eine Angabe über die Deckung der Kosten zu machen, die sich aus der Umsetzung des Bürgerbegehrens ergeben.
- Der durch den Negativkatalog geregelte **Themenausschluss** ist im Vergleich mit anderen Bundesländern sehr hoch. Vor allem die Bauleitplanung ist als Themenbereich komplett ausgeschlossen. Unzulässig sind ferner Abstimmungen über bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben ohne Entscheidungsspielraum, die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, kommunale Abgaben und privatrechtliche Entgelte, die Jahresrechnung der Gemeinde, den Jahresabschluss der Eigenbetriebe, die Hauptsatzung sowie die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.
- Bei Korrekturbegehren (Begehren, die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richten) beträgt die Frist von Veröffentlichung des Beschlusses bis Einreichung des Begehrens und damit zum Sammeln aller nötigen Unterschriften seit der Änderung der brandenburgischen Kommunalverfassung im Dezember 2007 **acht** Wochen.
- Ein Bürgerentscheid ist nur dann erfolgreich im Sinne des Begehrens, wenn nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden im Sinne der Vorlage entscheidet, sondern diese Mehrheit zugleich auch mindestens **25%** der Gesamtzahl aller Stimmberechtigten ausmacht (**25-Prozent-Zustimmungsquorum**).

## 4. Die Verfahren

### 4.1. Anzahl und Verfahrensstand

Beim Verfahrensstand werden sechs Modi unterschieden:

- **Nicht eingereicht:** Die Bürgerinitiative hat das Bürgerbegehren nicht eingereicht.
- **Zurückgezogen:** Das Bürgerbegehren wurde zurückgezogen.
- **Unzulässig:** Das Verfahren wurde für unzulässig erklärt.
- **Von Kommunalvertretung übernommen:** Die Kommunalvertretung hat das Anliegen des Bürgerbegehrens selbst beschlossen.
- **Abstimmung fand statt:** Die Abstimmung hat stattgefunden.
- **Offen:** Das Bürgerbegehren wurde eingereicht, der Ausgang ist aber offen (nur aktuelles Jahr).
- 

Die Auswertung ergab für Brandenburg eine Anzahl von insgesamt 214 direktdemokratischen Verfahren, von denen 145 zur Abstimmung gelangten, von denen 35 Abstimmungen durch ein Bürgerbegehren eingeleitet wurden. 37 Verfahren wurden für unzulässig erklärt. Bei 11 weiteren Verfahren wurde das jeweilige Bürgerbegehren nicht eingereicht. 10 Bürgerbegehren wurden positiv durch den Gemeinderat erledigt.

Nicht berücksichtigt werden Verfahren, deren Verfahrensart und/oder Ausgang unbekannt oder nicht mehr zu rekonstruieren ist oder in denen nur ein Begehren angekündigt war.

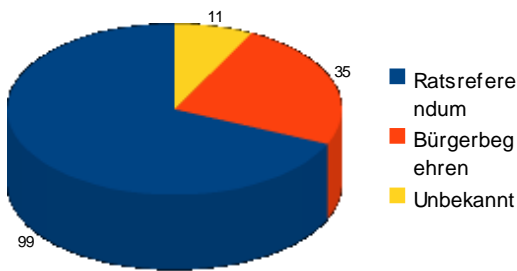
#### 4.2. Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

In Brandenburg kann neben der Bevölkerung auch der Gemeinderat einen Bürgerentscheid ansetzen (so genanntes "Ratsreferendum").

Die Auswertung für die gesamten 214 Verfahren ergab, dass 100 Verfahren Ratsreferenden und 103 Bürgerbegehren waren. Bei 11 Verfahren ist die Verfahrensart nicht bekannt.

Von den 145 zur Abstimmung gelangten Verfahren wurden 99 per Ratsreferendum und 35 per Bürgerbegehren eingeleitet (11 unbekannt). Daraus ergibt sich, dass 68,3% aller Abstimmungen in Brandenburg von der Gemeindevertretung und lediglich 24,1% der Abstimmungen durch Bürgerbegehren initiiert wurden (siehe folgende Abbildung).

Abbildung 1: Auslöser von Abstimmungen in Brandenburg

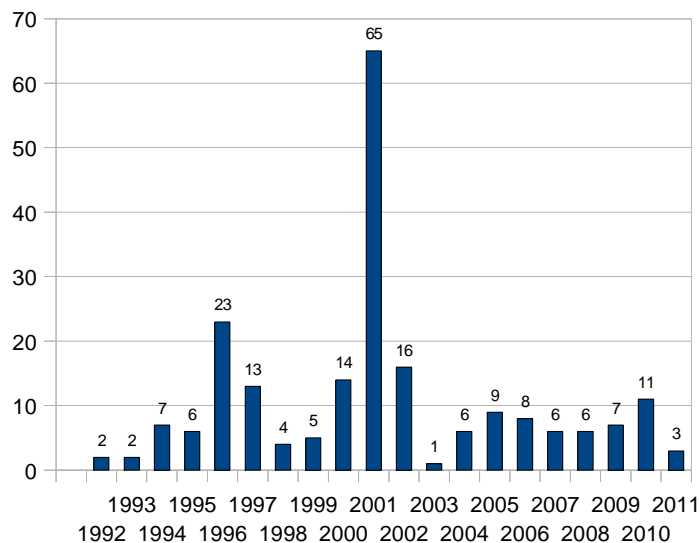


Anmerkung: Gesamtzahl  $n = 145$

#### 4.3. Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren

Die Auswertung der Gesamtzahlen der jeweils pro Jahr neu initiierten direktdemokratischen Verfahren ergibt Folgendes:

Abbildung 2: Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren in Brandenburg im Jahresvergleich (inkl. Ratsreferenden)

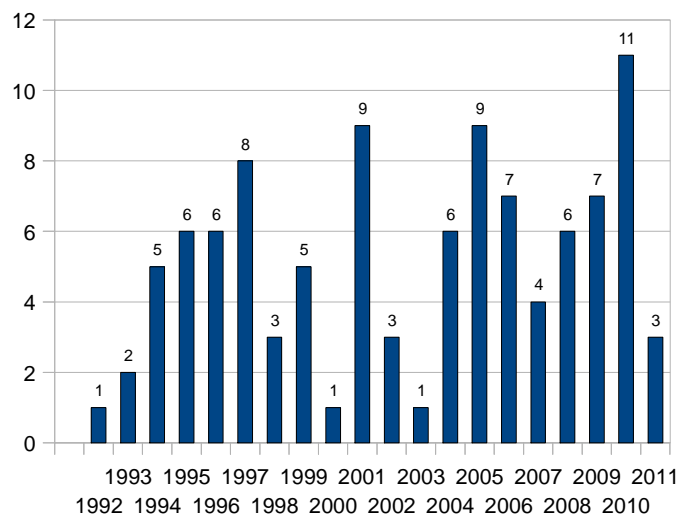


Anmerkung: Gesamtzahl  $n = 214$

Durchschnittlich fanden in Brandenburg pro Jahr 10,2 direktdemokratische Verfahren statt. Besonders hervorzuheben sind hier die Jahre 1996 und 1997 sowie die Jahre zwischen 2000 und 2002. Bei der Mehrzahl der hier neu eingeleiteten Verfahren handelt es sich um Ratsreferenden (95 von insgesamt 131). Vor allem die auffällig hohe Zahl von 65 Verfahren im Jahr 2001 ist auf die zu Beginn des neuen Jahrtausends vollzogene umfangreiche Gebietsreform in Brandenburg zurückzuführen. Um genauere Aussagen über die Inanspruchnahme direktdemokratischer Verfahren durch die Bürger treffen zu können, folgt eine gesonderte Darstellung der im betreffenden Zeitraum neu initiierten Bürgerbegehren.

Die Auswertung der Gesamtzahlen der jeweils pro Jahr neu eingeleiteten Bürgerbegehren ergibt demnach folgendes:

Abbildung 3: Anzahl neu eingeleiteter Bürgerbegehren in Brandenburg im Jahresvergleich

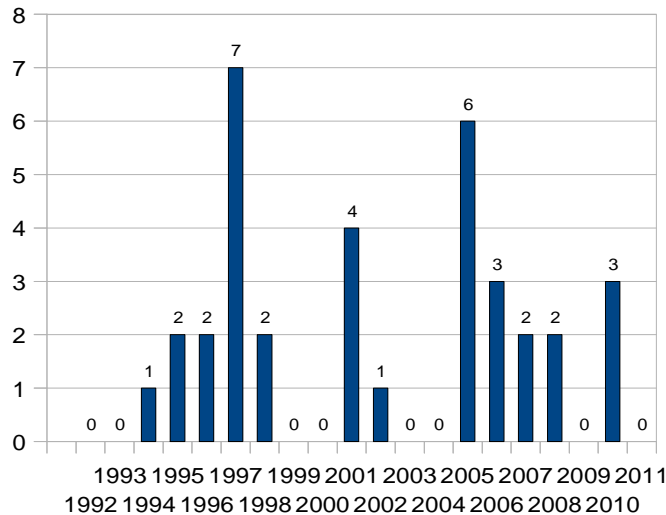


Anmerkung: Gesamtzahl  $n = 103$

Durchschnittlich fanden 4,9 Bürgerbegehren pro Jahr statt. In den ersten beiden Jahren kam es zu vergleichsweise wenigen neu eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren. Ab 1994 lässt sich ein Anstieg verzeichnen, der 1997 in ein vorläufiges Hoch von acht Bürgerbegehren mündete. In den folgenden Jahren sank die Zahl wieder, bevor es im Jahr 2001 zu insgesamt neun neuen Verfahren kam. Ein erneutes Tief ist für 2003 zu verzeichnen. Ab 2004 nahm die Anzahl der initiierten Bürgerbegehren wieder zu und ist seitdem nur ein einziges Mal, im Jahr 2011 mit drei Verfahren, unter den Jahresdurchschnitt von 4,9 Begehren gefallen. Die meisten Verfahren fanden 2010 statt (insgesamt 11). Eine kontinuierlich steigende oder abfallende Tendenz lässt sich nicht feststellen.

Für die Auswertung der erfolgten **Abstimmungen** ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 4: Anzahl Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren im Jahresvergleich



Anmerkung: Gesamtzahl n = 35

Ähnliches gilt für die Analyse der erfolgten Abstimmungen. Wie Abbildung 4 verdeutlicht, lässt sich auch hier keine eindeutige Tendenz ausmachen. Durchschnittlich fanden pro Jahr 1,6 Abstimmungen statt. Zu den meisten Bürgerentscheiden kam es in den Jahren 1997 und 2005, woraus sich im Vergleich mit Abbildung 3 ergibt, dass 13 der insgesamt 19 in diesen Jahren stattgefundenen Bürgerbegehren zur Abstimmung gelangten. Zu berücksichtigen ist hier, dass sechs der sieben 1997 erfolgten Abstimmungen in unterschiedlichen Ortsteilen der Gemeinde Heidesee zum selben Thema stattfanden. In insgesamt acht Jahren gab es keinen einzigen Bürgerentscheid in einer Brandenburger Kommune.

#### 4.4. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße

Es stellt sich die Frage, ob sich in der Anzahl der initiierten Bürgerbegehren ein Unterschied zwischen Gemeinden mit hoher und niedriger Bevölkerungszahl feststellen lässt.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Gemeindegröße:

Tabelle 1: Die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl

Einwohnerzahl der Gemeinden	Bürgerbegehren	
	Anzahl	in %
Bis 2.000	19	18,4
2.001-10.000	37	35,9
10.001-30.000	30	29,1
30.001-50.000	7	6,8
50.001-100.000	2	1,9
Über 100.000	8	7,8
<b>Gesamt erfasst</b>	<b>103</b>	<b>100</b>

Anmerkungen: Für 103 Bürgerbegehren liegen vollständige Daten vor. Die Prozentwerte sind gerundet.

Die Auswertung ergab, dass über 50% aller Bürgerbegehren in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern stattfanden. 83% aller Bürgerbegehren fanden in Gemeinden bis 30.000 Einwohnern statt. Die meisten Begehren innerhalb einer Gemeinde fanden jedoch in Gemeinden über 10.000 Einwohnern statt. Den ersten Platz belegt hier Potsdam mit sieben Verfahren.

Die Häufung von Bürgerbegehren in Gemeinden mit einer bestimmten Größe hängt vor allem auch damit zusammen, dass diese Gemeindegröße überdurchschnittlich häufig auftaucht. Betrachtet man hingegen die Häufigkeit in Abhängigkeit von der Anzahl der verschiedenen großen Gebietskörperschaften (relative Häufigkeit), ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2: Die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl und Anzahl der verschiedenen großen Gemeinden (bis Ende 2011 = 18,3 Praxisjahre)

Einwohnerzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Verfahren	Bürgerbegehren pro Gemeinde/Jahr	In jeder Gemeinde findet durchschnittlich alle...Jahre ein Verfahren statt
Bis 2.000	222	19	0,005	200 Jahre
2.001-10.000	127	37	0,016	62,5 Jahre
10.001-20.000	43	18	0,023	43,5 Jahre
20.001-30.000	14	12	0,047	21,3 Jahre
30.000-50.000	9	7	0,043	23,3 Jahre
50.001-100.000	2	2	0,055	18,2 Jahre
Über 100.000	2	8	0,219	4,6 Jahre
In Gemeinden Gesamt	419	103	0,013	76,9 Jahre
In Landkreisen gesamt	14	5	0,02	50 Jahre

Brandenburg setzt sich aus insgesamt 419 Gemeinden und Städten zusammen. Die Auswertung ergibt, dass acht der 103 Bürgerbegehren in den beiden Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern - Potsdam und Cottbus – stattfanden, wodurch es hier durchschnittlich alle 4,6 Jahre zu einem neu eingeleiteten Verfahren kommt. In Gemeinden bis 2.000 Einwohnern geschieht dies hingegen nur alle 200 Jahre.

Insgesamt kommt es in einer brandenburgischen Gemeinde durchschnittlich alle 76,9 Jahre zu einem Bürgerbegehren, was verglichen mit den Hamburger Bezirken (jedes Jahr), den Berliner Bezirken (alle 2,2 Jahre) und bayrischen (alle 17,9 Jahre) deutlich seltener der Fall ist (Siehe Tabelle 3).

Der Tabelle 2 lässt sich ferner entnehmen, dass die relative Häufigkeit eines Bürgerbegehrens mit zunehmender Einwohnerzahl insgesamt zunimmt, in größeren Städten findet also vergleichsweise häufiger als in kleineren Gemeinden ein Begehren statt.

Dieses Resultat ergeben ebenfalls Auswertungen aus anderen Bundesländern. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- In kleinen Gemeinden lässt sich oft eine andere politische Kultur ausmachen: So ermöglicht die überschaubare Einwohnerzahl eher direkte Kontakte und dadurch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politikern. Dadurch ergibt sich insgesamt eine direktere Einflussnahme auf das politische Geschehen, wodurch sich Bürgerbegehren häufig erübrigen.
- Vereine spielen in kleineren Gemeinden oftmals eine wichtigere Rolle und sind in der Regel in der Gemeindevertretung repräsentiert oder anderweitig an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt.
- Mit steigender Einwohnerzahl kommt es auch zu mehr Problemen und möglichen Konfliktbereichen, insbesondere in Bezug auf öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Schulen und Kindergärten, sodass sich daraus mehr potenzielle Themen für Bürgerentscheide ergeben.

Tabelle 3: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Städten und Gemeinden in den Bundesländern inkl. Landkreise (bis Ende 2010)

Bundesland	Jahr	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Bürgerbegehren	Bürgerbegehren pro Gemeinde/Jahr	In jeder Gemeinde findet durchschnittlich alle ... Jahre ein Verfahren statt
Hamburg (Bezirke)	10/1998	7	86	0,999	1
Berlin (Bezirke)	07/2005	12	30	0,455	2,2
Bremen	11/1994	2	6	0,185	5,4
Nordrhein-Westfalen	10/1994	426	539	0,077	13
Bayern	10/1995	2057	1759	0,056	17,9
Hessen	04/1993	426	322	0,042	23,8
Sachsen	04/1993	547	196	0,020	50
Saarland	07/1997	58	14	0,018	55,6
Brandenburg	10/1993	450	102	0,013	76,9
Schleswig-Holstein	04/1990	1135	275	0,012	83,3
Niedersachsen	11/1996	1201	212	0,012	83,3
Baden-Württemberg	1956	1146	485	0,008	125
Sachsen-Anhalt	10/1993	1215	127	0,006	166,7
Thüringen	10/1993	1006	86	0,005	200
Mecklenburg-Vorpommern	06/1994	976	77	0,005	200
Rheinland-Pfalz	06/1994	2493	134	0,003	333,3

#### 4.5. Unzulässige Bürgerbegehren

37 der insgesamt 103 Bürgerbegehren wurden innerhalb der untersuchten 18 Jahre für unzulässig erklärt. Damit beträgt die Unzulässigkeitsquote 35,9%, was rund einem Drittel aller eingeleiteten Verfahren entspricht. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist diese Quote sehr hoch. In Bayern beispielsweise liegt diese bei lediglich 15,5%<sup>3</sup>. Aufgrund der lückenhaften Datenlage lässt sich über die möglichen Ursachen für diesen hohen Wert keine gesicherte Aussage treffen. So liegen nur für 17 der insgesamt 37 für unzulässig erklärten Bürgerbegehren Angaben über die genauen Gründe des Scheiterns vor, wobei in drei Fällen mehrere Ursachen aufgelistet wurden. Bei drei weiteren Verfahren werden mehrere Ursachen angegeben, ohne diese im Einzelnen näher zu beschreiben.

Die Auswertung dieser Daten nennt das Fehlen bzw. das Einreichen eines unzureichenden Finanzierungsvorschlags als häufigste Begründung. Insgesamt sechs Verfahren sind aufgrund dessen als unzulässig eingestuft worden. Weitere fünf Begehren scheiterten in Folge eines Formfehlers, wiederum vier andere schafften es nicht, innerhalb der gesetzten Frist die nötigen Unterschriften zu sammeln, wobei es sich bei zwei Verfahren um Korrekturbegehren handelte. Eines dieser Korrekturbegehren wurde 2010, also nach der Verlängerung der Sammelfrist von sechs auf acht Wochen, für unzulässig erklärt. Sie scheiterten somit an dem in Brandenburg gesetzlich festgeschriebenem Quorum von 10%. beziehungsweise am befristeten Sammelzeitraum. Am umfangreichen Themenausschlusskatalog scheiterten drei weitere Verfahren, die in zwei Fällen im weiteren Sinne die Abwasserentsorgung und im dritten Fall die Bauleitplanung betrafen. Als weitere Ursachen, die in jeweils einem der Fälle zum Tragen kamen, werden folgende Punkte genannt:

- Verfristung
- Keine wichtige Gemeindeangelegenheit
- Zu wenig Vertrauenspersonen
- Nicht entscheidbare Fragestellung
- Suggestive Fragestellung
- Irreführende Begründung

Daraus ergibt sich, dass 13 der 17 Verfahren, bei denen die Gründe für die Unzulässigkeit bekannt sind, aufgrund der Gesetzeslage – dem Kostendeckungsvorschlag, dem Unterschriftenquorum von 10% und dem Negativkatalog – für unzulässig erklärt worden sind.

Bei den anderen 4 Begehren handelt es sich überwiegend um Ursachen, die durch eine im Vorfeld in Anspruch genommene Beratung als mögliche Unzulässigkeitsgefahren hätten aufgezeigt werden können.

#### 4.6. Das Unterschriftenquorum

Während unter Punkt 4.5. bereits das Verfehlen des Unterschriftenquorums als Unzulässigkeitsgrund erwähnt wurde, ist darüber hinaus jedoch von weiteren Verfahren auszugehen, die an dieser Hürde scheiterten. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Initiativen, bei denen absehbar war, dass das Quorum nicht erreicht wird, Bürgerbegehren gar nicht erst einreichten. Zu den 5 Bürgerbegehren, die aufgrund mangelnder Unterschriften für unzulässig erklärt wurden, lassen sich weitere 10

---

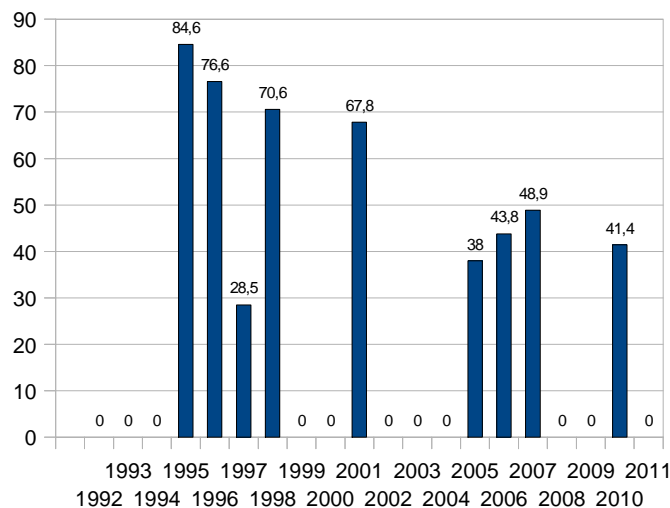
<sup>3</sup> Vgl. Bayerischer Bürgerbegehrensbericht, 2010:  
<http://www.mehr-demokratie.de/buergerentscheide-in-bayern.html>

Bürgerbegehren zählen, die nicht eingereicht wurden. Auch wenn man davon ausgeht, dass weitere Gründe bei dieser Entscheidung, ein Bürgerbegehren nicht einzureichen, eine Rolle spielten, so waren es bis zu 15 Bürgerbegehren (14,6%), die am Unterschriftenquorum scheiterten.

#### 4.7. Die Abstimmungsbeteiligung

Von 19 der insgesamt 35 durch Bürgerbegehren eingeleiteten Abstimmungen ist die Beteiligung bekannt. Aus diesen Zahlen ergibt sich dabei im Jahresdurchschnittsvergleich folgendes Bild.

Abbildung 5: Abstimmungsbeteiligung insgesamt bei Bürgerentscheiden in Brandenburg im Jahresvergleich



Die für den entsprechenden Untersuchungszeitraum erfasste Abstimmungsbeteiligung lag bei durchschnittlich 51,2%. Anzumerken ist, dass für die Jahre 1995 bis 1997 die Abstimmungsbeteiligung für jeweils nur ein Verfahren bekannt ist. Betrachtet man die Daten nach Gemeindegrößen differenziert, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 3: Abstimmungsbeteiligung im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl

Einwohnerzahl der Gemeinden	Anzahl der Abstimmungen	Fälle mit bekannter Abstimmungsbeteiligung	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung
Bis 2.000	10	8	57,4%
2.001-10.000	11	3	38,4%
10.001-20.000	8	3	43,3%
20.001-30.000	4	4	59,0%
30.001-50.000	1	1	32,6%
50.000-100.000	1	1	12,8%
Über 100.000	0	0	-
Gesamt	35	19	51,2%

Die Anzahl durchgeführter Bürgerentscheide sinkt proportional zur steigenden Einwohneranzahl. Zwar fanden die meisten Abstimmungen in Gemeinden mit 2.001- 10.000 Einwohnern statt, jedoch

erklärt sich dies durch sechs Bürgerentscheide zum selben Thema in verschiedenen Ortsteilen der Gemeinde Heideseen.

Auffällig ist, dass es in Brandenburg in keiner der Städte mit über 100.000 Einwohnern je zu einem Bürgerentscheid kam. Lediglich in einer Stadt mit über 50.000 Einwohnern kam es zu einer Abstimmung, nämlich in Frankfurt (Oder), welche jedoch unecht scheiterte, da die Wahlbeteiligung bei nur 12,8% lag und somit das Zustimmungsquorum von 25% nicht erreicht werden konnte. Untersuchungsergebnisse aus anderen Bundesländern ergaben, dass die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt. Dies lässt sich anhand der vorliegenden Daten für Brandenburg nicht bestätigen.

#### 4.8. Ergebnisse der Abstimmungen

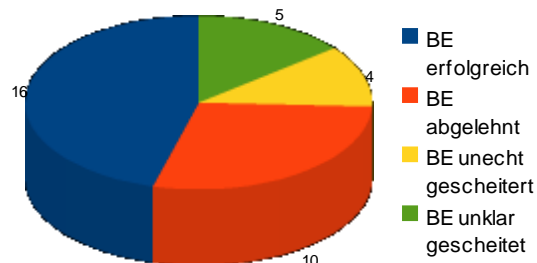
Weiterer Gegenstand der vorliegenden Untersuchung war die Auswertung der Abstimmungsergebnisse der erfolgten Bürgerentscheide. Folgende Ergebnisse sind dabei möglich:

Falls das Bürgerbegehren erfolgreich war und es zu einem Bürgerentscheid kam:

- Entscheid im Sinne des Begehrens (erfolgreich),
- Entscheid nicht im Sinne des Begehrens (gescheitert) sowie
- die Mehrheit, aber das Zustimmungsquorum nicht erreicht (unecht gescheitert).

Bei Betrachtung des gesamten Untersuchungszeitraums ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

Abbildung 6: Ergebnisse der Abstimmungen (in Folge von Bürgerbegehren)



Anmerkung: Die Fallzahl betrug  $n = 35$ .

Die Auswertung ergibt, dass 45,7% aller Abstimmungen im Sinne der gestarteten Initiative entschieden worden sind. 28,6% aller Entscheide wurden abgelehnt. 14,3% scheiterten am Zustimmungsquorum von 25% und wiederum 11,4% scheiterten aus unbekanntem Gründen.

#### 4.9. Themenbereiche

Von besonderem Interesse ist, zu welchen Themen Bürgerbegehren initiiert werden und die damit verbundene Frage, ob sich besondere Schwerpunkte erkennen lassen. Die erfassten Bürgerbegehren wurden einer der folgenden Kategorien zugeordnet:

- Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne)
- Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft zum Beispiel den Bau von Bürgerhäusern, Strom- oder Gasversorgung, Trinkwasserversorgung)
- Sozial- und Bildungseinrichtungen (betrifft Schulen, Schwimmbäder, Kindergärten)
- Verkehrsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken)
- Entsorgungsprojekte (betrifft zum Beispiel den Bau von Müllverbrennungsanlagen oder Kanalisierungsprojekten sowie die Privatisierung von Entsorgungsanlagen)
- Wirtschaftsprojekte (betrifft zum Beispiel Firmenansiedlungen)
- Wohngebiete
- Kulturprojekte (wie beispielsweise Museen oder Theater)
- Mobilfunksendeanlagen
- Gebühren, Abgaben (betrifft zum Beispiel Müll- oder Parkgebühren)
- Gebietsreform
- Hauptsatzung oder andere Satzungen
- Sonstiges (betrifft zum Beispiel Straßennamen, den Aus- oder Eintritt in Verwaltungsgemeinschaften oder die Entscheidung über einen hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Bürgermeister)

Die Auswertung ergab, dass der Themenbereich "Wirtschaftsprojekte" mit 21 Verfahren (20,4%) am häufigsten Gegenstand eines Bürgerbegehrens war. Es folgen die Themen "Sozial- und Bildungseinrichtungen" mit 18 Verfahren (17,5%), "Gebietsreform" mit 15 Verfahren (14,6%) und "Verkehrsprojekte" mit 13 Verfahren (12,6%).

Dahinter platzierten sich 11 Verfahren zu "Kulturprojekten" (10,7%), 7 zu "Gebühren und Abgaben" (6,8%), 6 zu "Sonstiges" (5,8%), 5 zu "Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen" (4,8%) und 4 zu "Entsorgungsprojekten" (3,9%).

Zum Themenbereich "Mobilfunk" kam es zu zwei Bürgerbegehren und zur "Hauptsatzung" zu einem Verfahren.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass zu den Themenbereichen "Wohngebiete" und "Flächennutzungs- und Bebauungspläne" keine Verfahren stattgefunden haben. Zu erklären ist dies durch den stark erweiterten Negativkatalog und dem damit einhergehenden hohen Themenausschluss in Brandenburg. So ist beispielsweise die Bauleitplanung als Gegenstand eines Bürgerbegehrens im Gesetz ausgeschlossen. Weitere Themenbereiche sind ebenfalls nach § 15 BbgKVerf durch den Negativkatalog ausgenommen:

1. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Eröffnungsbilanz und die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,
5. Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,

6. die Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie des Gesamtabschlusses,
7. Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll,
8. Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren,
9. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

#### 4.10. Anzahl der Verfahren auf Landkreisebene

In den insgesamt 14 Landkreisen Brandenburgs kam es lediglich in vier zu insgesamt fünf Verfahren, wobei es sich bei all diesen um Bürgerbegehren handelte.

Ein Verfahren wurde für unzulässig erklärt. Vier wurden positiv durch den Kreistag beschlossen. In einem Verfahren kam es tatsächlich zur einer Abstimmung, welche auch im Sinne des Begehrens entschieden worden ist. Bei einem Verfahren ging es um die Direktwahl des Landtages, welche positiv durch den Kreistag beschlossen worden ist.

### **5. Resümee und Reformbedarf**

Direktdemokratische Verfahren sind kein Selbstzweck. Politische Mitbestimmung ist gerade in Zeiten zunehmender Parteienverdrossenheit besonders wichtig, um zur Belebung der Demokratie beizutragen, indem Beteiligung und Mitbestimmung konkret erlebt und politischer Frustration entgegengewirkt wird.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in Brandenburg im Vergleich zu anderen Bundesländern wie den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen aber auch zu anderen Flächenländern wie Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Hessen eher seltene Vorgänge. In 18 Jahren wurden gerade einmal 103 Bürgerbegehren eingeleitet, aus denen in allen Gemeinden zusammen nur 35 kommunale Abstimmungen hervorgingen. Ein Blick auch in die anderen Bundesländer lässt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und der konkreten Ausgestaltung der Verfahrensregelungen erkennen.

Was die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden angeht, so zeigt sich in Brandenburg ein starker Reformbedarf. An dieser Stelle sind die wichtigsten Forderungen von Mehr Demokratie e.V. genannt:

#### 5.1. Anspruch auf Beratung

Fünf der 103 dokumentierten Bürgerbegehren scheiterten an sogenannten Formfehlern, die mit einer Beratung im Vorfeld des Bürgerbegehrens hätten vermieden werden können. Auch solange noch ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist, besteht vor einem Bürgerbegehren mitunter starker Beratungsbedarf.

→ Ein Beratungsanspruch sollte eingeführt werden. Die Beratung sollte von einer unabhängigen Instanz durchgeführt werden. Hier bietet sich die Kommunalaufsicht an.

#### 5.2. Themenausschluss

In der Brandenburgischen Kommunalverfassung haben wir es mit einem stark erweiterten Negativkatalog zu tun, der regelt, zu welchen Themenbereichen Bürgerbegehren ausgeschlossen

sind. Hier ist vor allem auf den Ausschluss von Bürgerbegehren zur kommunalen Bauleitplanung sowie zu Stellungnahmen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren hinzuweisen. Die bessere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bei „Großprojekten“ erfährt momentan vor allem auch durch Stuttgart 21 große Aufmerksamkeit in allen politischen Lagern. Außerdem werden Bürgerbegehren dort relativ häufig durchgeführt, wo die Bauleitplanung als Gegenstand zulässig ist. So betrug der Anteil der Bereiche „Planungssatzungen“, „Verkehr“, „Entsorgungsprojekte“, „Wirtschaftsprojekte“ und „Wohngebietsprojekte“, in den Bereichen, in denen die Bauleitplanung eine große Rolle spielt, in Bayern 56% und in Hessen 51% (Stand Dezember 2007).

- Die Bauleitplanung sowie kommunale Stellungnahmen zu Planfeststellungsverfahren sollten Gegenstand von Bürgerbegehren sein dürfen. Der Negativkatalog wird darüber hinaus soweit ausgedünnt, dass nur noch Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten, die Haushaltssatzung, Personalangelegenheiten sowie Anträge mit gesetzwidrigem Ziel ausgeschlossen sind.

### 5.3. Kostendeckungsvorschlag

Brandenburg weist insgesamt einen relativ hohen Anteil unzulässiger Bürgerbegehren auf. Von den 103 erfassten Verfahren wurden 37 (35,9%) für unzulässig befunden. Die häufigste Begründung für eine Unzulässigkeitsentscheidung war mit sechs dokumentierten Fällen ein unzureichender Kostendeckungsvorschlag. Wobei zu beachten ist, dass nur bei 17 von 37 Fällen Informationen über die Gründe der Zulässigkeit vorlagen.

Die Initiativen sind oftmals überfordert, da ihnen nicht die relevanten Informationen vorliegen. Widersprüchlich dabei ist, dass die Bürger keinerlei direkten Einfluss auf die Aufstellung des Gemeindebudgets haben, da dies nämlich ausschließliche Kompetenz der Kommunalvertretung ist. Andererseits verlangt man von ihnen aber einen sinnvollen Vorschlag zur Deckung der Kosten, an den die Kommunalvertretung jedoch bei der Umsetzung des Bürgerbegehrens nicht gebunden ist.

- Ein unzureichender Kostendeckungsvorschlag als K.O.-Kriterium für Bürgerbegehren sollte aufgegeben werden. Anstelle dessen sollte es eine amtliche Schätzung der Kosten, die aus der Realisierung des Bürgerbegehrens resultieren, geben. Die Initiative sollte allerdings die Möglichkeit haben, der amtlichen eine eigene Kostenschätzung gegenüber zu stellen.

### 5.4. Frist bei Korrekturbegehren

Für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten, gilt eine verkürzte Frist von acht Wochen (bis 2007 sechs Wochen). Auch wenn aus dieser Auswertung nur zwei Begehren hervorgehen, die an der kurzen Frist scheiterten, so ist hier die Anzahl unbekannter Fälle vermutlich deutlich größer. Denn liegt ein Beschluss vor, der älter als acht Wochen ist, so wird ein Bürgerbegehren wohlmöglich gar nicht erst auf den Weg gebracht. Zu vermuten ist außerdem, dass die Qualität der durchgeführten Korrekturbegehren bei einer längeren Frist eine ganz andere gewesen wäre. Denn kommunale Projekte werden oftmals in mehreren Stufen beschlossen. Die Frist bezieht sich auf den ersten Beschluss. Dieser wird wohlmöglich zu einem Zeitpunkt gefällt, zu dem relevante Informationen wie beispielsweise die genauen Kosten eines Projekts noch nicht vorliegen.

Darüber hinaus ist (auch für die Gemeindevertretung) oft unklar, ob und in welcher Form ein solcher Beschluss, auf den sich ein Bürgerbegehren bezieht, tatsächlich vorliegt. Daraus ergibt sich

eine gewisse Rechtsunsicherheit für beide Seiten. Nur ein Verwaltungsgericht kann dies letztendlich klären.

- Es sollte kein Unterschied zwischen Korrektur- und Initiativbegehren gemacht werden. Ob ein Anliegen sich in erster Linie auf einen Gemeinderatsbeschluss bezieht oder Initiativcharakter besitzt, ist in vielen Fällen gar nicht klar. Die prüfende Instanz, nämlich die Gemeindevertretung, die oftmals gleichzeitig der politische „Gegner“ eines Bürgerbegehrens ist, entscheidet sich nicht selten für ein Korrekturbegehren und somit für die verkürzte Frist von acht Wochen. Für Korrekturbegehren sollte ebenfalls eine Frist von einem Jahr gelten. Die Initiative hat von sich aus ein Interesse daran, möglichst schnell die Unterschriften zusammen zu bekommen, da innerhalb eines Jahres durchaus irreversible Tatsachen geschaffen werden können.

### 5.5. Unterschriftenquorum

In Brandenburg scheiterten bis zu 15% der Bürgerbegehren am Unterschriftenquorum. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass einige Initiativen aufgrund der hohen Hürde gar nicht erst den Versuch unternommen haben, ein Bürgerbegehren auf den Weg zu bringen. Eine lebendige Praxis von Bürgerbegehren zeigt sich vor allem dort, wo das Unterschriftenquorum entweder je nach Gemeindegröße gestaffelt ist (z.B. 2-10%) oder zwischen etwa 3 und 7% liegt. Lebendige Praxis bedeutet dabei nicht, dass automatisch jedes noch so „kleine“ Anliegen zum Erfolg geführt wird, denn es muss im Bürgerentscheid ja immer noch die Mehrheit zustimmen. Nur 45% der hier untersuchten Bürgerentscheide waren dementsprechend auch erfolgreich im Sinne der Initiative.

- Mehr Demokratie schlägt ein generelles Unterschriftenquorum von 5% vor. Zwar ist eine Staffelung je nach Gemeindegröße insofern attraktiv, da das Sammeln in größeren Gemeinden damit erleichtert wird, jedoch bringt eine Staffelung auch Probleme mit sich. So existieren zwischen den Staffeln Sprünge, die z.B. dann für Gemeinden relevant werden, wenn ihre Einwohneranzahl abnimmt und Initiativen aufgrund eines höheren prozentualen Quorums mehr Unterschriften zusammen bekommen müssten als vorher. An dieser Stelle ließen sich zwar Obergrenzen für jede Staffelung einführen, jedoch macht es das Verfahren dann zunehmend kompliziert.

Die generelle Senkung von 10 auf 5% würde vor allem für die größeren Städte und Landkreise Erleichterung bringen. Zwar lässt sich dann einwenden, dass die Anzahl der Unterschriften in kleinen Gemeinden auf ein „verschwindend“ geringes Maß gesenkt wird, jedoch macht es dort ohnehin keinen großen Unterschied, ob nun 50 oder 100 Unterschriften zusammen kommen müssen, da hier ganz andere Mobilisierungsmöglichkeiten bestehen als in größeren Städten.

### 5.6. Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Etwa 1/7 der Bürgerentscheide (14,3%) scheiterte in Brandenburg am erforderlichen Zustimmungsquorum von 25%, obwohl die Mehrheit der Abstimmenden dem Anliegen zustimmte. Weitere Fälle finden sich vermutlich in der Gruppe der unbekannteren Abstimmungsergebnisse. Initiativen haben erfolgreich Unterschriften gesammelt, eine JA-Mehrheit für die Abstimmung mobilisiert und Bürgerinnen und Bürger haben sich auf den Weg an die Urnen gemacht. Bürgerentscheide, die unter diesen Voraussetzungen „unecht“ scheitern, hinterlassen bei den Beteiligten Frustration und schaden der demokratischen Kultur.

Aber Abstimmungsquoren sind auch aus demokratiethoretischer Perspektive äußerst fragwürdig. Bei einem hohen Zustimmungsquorum werden die Gegner einer Initiative ermutigt, der Abstimmung fernzubleiben. Das Abstimmungsergebnis wird damit verzerrt. Ohne Quorum sind beide Seiten aufgefordert, möglichst viele Menschen zur Abstimmung zu mobilisieren. Im Übrigen sollten nur diejenigen Einfluss auf das Ergebnis nehmen, die sich auch an der Abstimmung beteiligen. Es ist davon auszugehen, dass diejenigen, die der Abstimmung fern bleiben, nicht genügend Interesse an dem Abstimmungsgegenstand haben. Diese Gruppe dem gegnerischen Lager eines Bürgerbegehrens zuzurechnen, wäre falsch.

→ Das Zustimmungsquorum sollte gestrichen werden, so dass ausschließlich die Mehrheit der an einer Abstimmung Teilnehmenden entscheidet.

An dieser Stelle sind nur die wichtigsten Reformvorschläge genannt. Im Anhang finden Sie alle Verbesserungsvorschläge im Überblick.

## 6. Anhang

### Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Demokratie in Brandenburg

(April 2012)

Bürgerentscheide in den Brandenburgischen Kommunen sind nach wie vor ein seltener Vorgang. Im Zeitraum von 1992 bis 2011 wurden in allen Städten und Gemeinden zusammen nur 103 Bürgerbegehren durchgeführt. Das ist sehr wenig, bedenkt man, dass Brandenburg 433 Kommunen besitzt. In anderen Flächenländern kommen diese Instrumente wesentlich häufiger zur Anwendung.<sup>4</sup> Insgesamt 135 Mal kam es in Brandenburg zu einem Bürgerentscheid, wobei davon die meisten (100) nicht von den Bürgern selbst sondern von der Gemeindevertretung angesetzt wurden, in erster Linie, um über die Zusammenlegung von Gemeinden abstimmen zu lassen. Aus den wenigen Bürgerbegehren gingen nur 35 Bürgerentscheide hervor. Mehr Demokratie e.V. bewertet die Brandenburger Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit der Note 4,1.<sup>5</sup> Somit befindet sich Brandenburg im Vergleich der Bundesländer mit dem 11. Platz auf den hinteren Rängen.

Aber auch die Regelungen zur repräsentativen Demokratie sind verbesserungsbedürftig. Vor allem kleinen Parteien und Wählergemeinschaften wird es sehr schwer gemacht, in die Kommunalvertretungen einzuziehen, da die bestehenden Regelungen bereits etablierte Kräfte begünstigen.

Laut Koalitionsvertrag soll die Kommunalverfassung auf den Prüfstand gestellt werden. Darüber hinaus plant die Landesregierung erneut eine umfassende Gebietsreform. Bereits in den Jahren 2001/2002 hat es in Brandenburg Bürgerentscheide in zahlreichen Gemeinden gegeben, um die Bürger über Gemeindefusionen abstimmen zu lassen. Die massive Zusammenlegung von Kreisen und Gemeinden stellt jedoch einen Demokratieverlust an sich dar. Gewählte Vertretungen sind dann für wesentlich größere Gebiete sowie deutlich mehr Menschen zuständig und der Einfluss des Einzelnen würde damit sinken. Die Hürden für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sollten auch in diesem Zusammenhang überdacht werden.

Im Folgenden finden sich die Reformvorschläge von Mehr Demokratie e.V., um die Brandenburger Kommunen weiter zu demokratisieren.

## **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide**

### 1. Themen

Zu wichtigen Themenbereichen sind Bürgerbegehren nach wie vor gesetzlich ausgeschlossen. So sind beispielsweise keine Bürgerbegehren zum Bau von Straßen und Gebäuden möglich. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen jedoch, dass das Interesse der Bürger groß ist, vor allem auch über Bauprojekte mitzubestimmen. In den Bundesländern, wo die Bauleitplanung zulässig ist, werden überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren zu diesem Themenbereich durchgeführt. Außerdem sind Bürgerbegehren zu wichtigen Themen wie Gemeindeabgaben und Tarife kommunaler Einrichtungen, Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung sowie Satzungen, in denen ein Anschluss und Benutzungszwang geregelt ist, ausgeschlossen.

Vorschlag: Der Negativkatalog wird ausgedünnt, so dass nur noch Pflichtaufgaben nach Weisung

<sup>4</sup> Spitzenreiter ist Bayern. Dort wurden im Zeitraum von 1995 bis 2007 bei insgesamt 2.057 Kommunen 1.753 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt.

<sup>5</sup> Mehr Demokratie e.V., Volksentscheids-Ranking 2010, S. 39. (<http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>)

und Auftragsangelegenheiten, die Haushaltssatzung sowie Anträge mit gesetzwidrigem Ziel ausgeschlossen sind.

## 2. Kostendeckungsvorschlag

Initiativen sind verpflichtet, die Deckung der Kosten, die sich aus der Umsetzung eines Bürgerbegehrens ergeben, auf der Unterschriftenliste anzugeben. Ist diese Angabe nach Ansicht der Kommunalvertretung fehlerhaft bzw. nicht ausreichend, so kann das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt werden. In der Vergangenheit wurden viele Bürgerbegehren mit dieser Begründung ausgehebelt.

Die Initiativen sind oftmals überfordert, da ihnen nicht die relevanten Informationen vorliegen. Widersprüchlich dabei ist, dass die Bürger keinerlei direkten Einfluss auf die Aufstellung des Gemeindebudgets haben, da dies nämlich ausschließliche Kompetenz der Kommunalvertretung ist. Andererseits verlangt man von ihnen aber einen sinnvollen Vorschlag zur Deckung der Kosten, an den die Kommunalvertretung jedoch bei der Umsetzung des Bürgerbegehrens nicht gebunden ist.

Um den Bürgern zu verdeutlichen, welche Kosten sich aus der Realisierung eines Bürgerbegehrens ergeben, würde eine amtliche Kostenschätzung, die auf der Unterschriftenliste aufgeführt wird, ausreichen.

Vorschlag: Der Kostendeckungsvorschlag entfällt zugunsten einer amtlichen Kostenschätzung, bei der die voraussichtlichen Einsparungen und Mehrausgaben für den Haushalt der Kommune ermittelt werden. Die Initiative kann der amtlichen Kostenschätzung eine eigene entgegen stellen.

## 3. Recht auf Beratung

Bürgerinitiativen verfügen mitunter nicht über die nötigen Kenntnisse, um ihr Begehren in die rechtlich zulässige Form zu bringen. Sie sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einen Anspruch auf rechtliche Beratung bekommen. Die Gemeindeverwaltung scheidet als neutrale Instanz aus, da sie mit dem Bürgermeister als Vorsteher der Verwaltung oftmals Adressat eines Bürgerbegehrens ist.

Vorschlag: Jede Initiative erhält ein Recht auf umfassende Beratung im Vorfeld des Bürgerbegehrens. Die Beratung wird von der Kommunalaufsicht durchgeführt.

## 4. Prüfung der Zulässigkeit

Über die Zulässigkeit entscheidet zurzeit die Gemeindevertretung bzw. der Kreistag. Da sich Bürgerbegehren in der Regel gegen die Mehrheit in der Kommunalvertretung richten, wird eine neutrale Prüfung der Zulässigkeit erschwert.

Vorschlag: Auch die Zulässigkeitsprüfung wird zukünftig von der Kommunalaufsicht durchgeführt.

## 5. Frist bei Korrekturbegehren

Für Bürgerbegehren, die sich gegen Beschlüsse der Kommunalvertretung richten, gilt eine Frist von acht Wochen, in der das Bürgerbegehren mit den erforderlichen Unterschriften eingereicht werden muss. Die Frist ist vor allem deshalb deutlich zu kurz angesetzt, da eine Bürgerinitiative, nachdem der Beschluss die Öffentlichkeit erreicht, Zeit benötigt, um ihr Anliegen sachgerecht zu formulieren, eine Unterschriftenliste anzufertigen und nach geltendem Recht noch vor Beginn der

Unterschriftensammlung auch einen Kostendeckungsvorschlag auszuarbeiten. Zu Beginn der Unterschriftensammlung könnte ein Teil der Frist dann bereits verstrichen sein. Bürgerinitiativen werden unter unnötigen Zeitdruck gesetzt, der für die Ausarbeitung eines vernünftigen Vorschlags eher schädlich ist. Außerdem haben Bürgerinitiativen oftmals selbst ein Interesse daran, möglichst schnell mit einem Bürgerbegehren zu reagieren, damit sie nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Hinzu kommt, dass kommunale Projekte oftmals in mehreren Stufen beschlossen werden. Die Frist bezieht sich auf den ersten Beschluss. Dieser wird wohlmöglich zu einem Zeitpunkt gefällt, zu dem relevante Informationen wie beispielsweise die genauen Kosten eines Projekts noch nicht vorliegen.

Darüber hinaus ist (auch für die Gemeindevertretung) oft unklar, ob und in welcher Form ein solcher Beschluss, auf den sich ein Bürgerbegehren bezieht, tatsächlich vorliegt. Daraus ergibt sich eine gewisse Rechtsunsicherheit für beide Seiten. Nur ein Verwaltungsgericht kann dies letztendlich klären.

Vorschlag: Die Frist für kassatorische Begehren wird der von Initiativbegehren angeglichen. Unterschriften verlieren somit nach einem Jahr ihre Gültigkeit.

## 6. Unterschriftenquorum

Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren liegt derzeit bei 10 Prozent. Vor allem in größeren Städten ist dieses Quorum deutlich zu hoch. Zu bedenken ist, dass Gegenstände von Bürgerbegehren gerade in größeren Städten oftmals nur einzelne Stadtteile betreffen, das Quorum sich jedoch auf alle Wahlberechtigten bezieht. Eine Staffelung des Quorums je nach Größe der Kommune ist abzulehnen, da es hier zu Sprüngen zwischen den Staffelungen und somit zur Ungleichbehandlung verschiedener Kommunen kommen kann.

Vorschlag: Das Unterschriftenquorum wird einheitlich auf 5 Prozent abgesenkt.

## 7. Anhörungsrecht

Bei erfolgreichem Bürgerbegehren besteht zurzeit kein Anhörungsrecht der Initiative in der Kommunalvertretung. Direkte Demokratie lebt jedoch vom Dialog zwischen Bürgern und den gewählten Vertretern. Mit einer obligatorischen Anhörung erhielten die Initiatoren nochmals die Möglichkeit, ihr Anliegen mit den Kommunalvertretern zu diskutieren.

Vorschlag: Die Vertrauensleute eines zustande gekommenen Bürgerbegehrens erhalten ein Anhörungsrecht in der Kommunalvertretung.

## 8. Kompromissmöglichkeit

Zurzeit entfällt ein Bürgerentscheid nur dann, wenn die Kommunalvertretung die mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form übernimmt. Im Laufe des Verfahrens können sich aufgrund von Verhandlungen mit der Gemeindevertretung jedoch Kompromissvarianten ergeben, die im Sinne der Initiative sind.

Vorschlag: Der Bürgerentscheid entfällt auch dann, wenn die Kommunalvertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Darauf ist auf der Unterschriftenliste

hinzuweisen.

### 9. Informationsheft

Die Bürger sollten vor einem Bürgerentscheid möglichst umfassend über den Abstimmungsgegenstand informiert sein. Da in vielen Kommunen die Informationskanäle doch sehr eingeschränkt sind, kann eine Abstimmungsbroschüre zur besseren Information der Bürger beitragen.

Vorschlag: Spätestens sechs Wochen vor dem Bürgerentscheid erhält jeder Abstimmungsberechtigte zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung ein Informationsheft, in dem beide Seiten, also Gemeindevertretung und Initiatoren, gleichermaßen die Möglichkeit erhalten, ihre Positionen darzulegen.

### 10. Briefabstimmung

Mit der Novellierung der Kommunalverfassung von 2007 wurde es den Kommunen ermöglicht, die Briefeintragung in der Hauptsatzung auszuschließen. Davon hat beispielsweise die Gemeinde Wustermark Gebrauch gemacht.

Vorschlag: Die Möglichkeit, in der Hauptsatzung die Briefabstimmung auszuschließen, wird gestrichen. Sie gilt somit flächendeckend.

### 11. Zustimmungsquorum

Zurzeit gilt beim Bürgerentscheid neben der einfachen Mehrheit der Abstimmenden ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent. Bei einem hohen Zustimmungsquorum werden die Gegner einer Initiative ermutigt, der Abstimmung fernzubleiben. Das Abstimmungsergebnis wird damit verzerrt. Ohne Quorum sind beide Seiten aufgefordert, möglichst viele Menschen zur Abstimmung zu mobilisieren. Im Übrigen sollten nur diejenigen Einfluss auf das Ergebnis nehmen, die sich auch an der Abstimmung beteiligen. Es ist davon auszugehen, dass diejenigen, die der Abstimmung fern bleiben, nicht genügend Interesse an dem Abstimmungsgegenstand haben. Diese Gruppe dem gegnerischen Lager eines Bürgerbegehrens zuzurechnen, wäre falsch.

Vorschlag: Eine Mindestzustimmung beim Bürgerentscheid entfällt. Es entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden. Laut Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs vom 29.8.1997 ist eine Streichung des Zustimmungsquorums dann möglich, wenn gleichzeitig die Bindungswirkung von Bürgerentscheiden entfällt (siehe nächster Punkt). Auch der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 23.2.2012 eine entsprechende Volksinitiative für zulässig erklärt.

### 12. Bindungswirkung

Zurzeit gilt eine Bindungswirkung von Bürgerentscheiden für zwei Jahre. Innerhalb dieser Frist kann die Kommunalvertretung keine gegenteiligen Beschlüsse fassen. Diese Bindungswirkung führt jedoch zu der falschen Annahme, dass Bürgerentscheide lediglich zwei Jahre Gültigkeit hätten und dann problemlos aufgehoben oder geändert werden könnten.

Vorschlag: Die Bindungswirkung beim Bürgerentscheid wird abgeschafft. Sollte die Kommunalvertretung einen Bürgerentscheid ändern bzw. aufheben, so können 2,5 Prozent der Wahlberechtigten mit einem Bürgerbegehren erneut einen Bürgerentscheid verlangen, um den

Beschluss der Kommunalvertretung zu korrigieren.

### 13. Ratsreferendum

Die Kommunalverfassung sieht bei Gebietsreformen vor, dass die Vertretungen in den betroffenen Kommunen einen Bürgerentscheid dazu ansetzen können. Aber auch in anderen wichtigen Angelegenheiten sollte es einer Kommunalvertretung möglich sein, den Bürgerinnen und Bürgern eine Frage direkt zur Entscheidung vorzulegen, um eine möglichst breite Legitimation herzustellen. Damit diese Möglichkeit nicht von einer knappen Ratsmehrheit missbraucht wird, sollte eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sein, um einen Bürgerentscheid anzusetzen.

Vorschlag: Ein Ratsreferendum wird eingeführt. Die Kommunalvertretung kann mit 2/3-Mehrheit einen Bürgerentscheid ansetzen. Stellt eine Vorlage der Kommunalvertretung eine Konkurrenzvorlage zu einem Bürgerbegehren dar, so sollten beide Vorschläge getrennt mit JA oder Nein zu beantworten sein.

### 14. Obligatorisches Referendum bei Gebietsreformen

Im Jahr 2001 hat es zahlreiche Bürgerentscheide zur Zusammenlegung von Gemeinden gegeben. Allerdings wurden diese von den Gemeinderäten, also von „oben“ angesetzt. Bisher besteht kein Automatismus, so dass die Bürgerinnen und Bürger zwingend das letzte Wort bei einer möglichen Fusion hätten. So sollte es aber sein, bedenkt man, dass eine Zusammenlegung von Gemeinden doch immer auch ein Weniger an Repräsentation bedeutet, da eine gewählte Vertretung für deutlich mehr Menschen und ein größeres Gebiet zuständig ist.

Vorschlag: Steht eine Zusammenlegung von Gemeinden bzw. Kreisen an, so finden zwingend Bürgerentscheide in den betroffenen Gemeinden statt.<sup>6</sup> Ein Zusammenschluss findet nur dann statt, wenn in den betroffenen Gemeinden jeweils die Mehrheit zustimmt.

## **Wahlrecht**

### 1. Ausländerwahlrecht

Viele Menschen sind nach wie vor vom Wahlrecht und somit auch von der Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren ausgeschlossen, da sie keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Gleichwohl zahlen sie Steuern und sind von den politischen Entscheidungen in gleicher Weise betroffen wie deutsche Staatsbürger. Die Übernahme der deutschen Staatsangehörigkeit kommt aus verschiedenen Gründen für viele Migranten nicht in Frage bzw. bleibt ihnen aufgrund der hohen Hürden verwehrt. Auf der kommunalen Ebene werden keine Gesetze beschlossen. Mit dem Kommunalwahlrecht wird lediglich die kommunale Selbstverwaltung ausgeübt.

Vorschlag: Das kommunale Ausländerwahlrecht wird für alle dauerhaft in Brandenburg lebenden Einwohner auf Landesebene eingeführt. Hierfür bräuchte es in jedem Fall eine Änderung der Brandenburger Landesverfassung. Auch wenn gegenüber einer Einführung auf Landesebene rechtliche Bedenken bestehen, sollte trotzdem der Versuch unternommen werden. Darauf würde gegebenenfalls eine Klage folgen und ein Urteil würde Klarheit bringen.

---

<sup>6</sup> Es ist noch rechtlich zu prüfen, ob obligatorische Bürgerentscheide eine verbindliche Wirkung entfalten können.

## 2. Direktwahl der Landräte / Bürgermeister

Die Landräte und Bürgermeister werden in Brandenburg direkt gewählt. Ein Kandidat ist im ersten Wahlgang gewählt, wenn dieser mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten hat und von mindestens 15 % der Wahlberechtigten gewählt ist. Sollte dies nicht der Fall sein, so findet eine Stichwahl zwischen den beiden stärksten Kandidaten statt. Erreicht hier keiner der beiden Kandidaten das 15%-Quorum, so wird das Wahlrecht des Landrats an die Kommunalvertretung übertragen.

Oftmals fällt die Wahlbeteiligung beim zweiten Wahlgang deutlich niedriger aus, nicht zuletzt deswegen, weil die Wahlberechtigten nicht persönlich über den Stichwahltermin informiert werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das Quorum nicht erreicht werden kann.

Vorschlag: Das 15%-Quorum wird abgeschafft. Die Stichwahlen werden ersetzt durch eine integrierte Stichwahl in Form eines Präferenzwahlsystems. Damit entfällt der zweite Wahlgang. Zusätzlich wird die Amtsdauer der Landräte/Bürgermeister der Amtsdauer der entsprechenden Kommunalvertretungen angepasst.

## **Weitere demokratiepolitische Themen**

### 1. Einwohnerantrag

Zurzeit kann ein Einwohnerantrag von mindestens 5% der Wahlberechtigten gestellt werden. In größeren Städten ist dieses Quorum jedoch zu hoch, bedenkt man, dass der Gegenstand in der Kommunalvertretung lediglich beraten wird und diese (nicht die Bürger) über den Antrag entscheidet. Außerdem sind Einwohneranträge nur zulässig, wenn nicht in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt wurde.

Vorschlag: Für größere Städte wird eine Obergrenze eingeführt. In Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern genügen 500 Unterschriften. Ansonsten bleibt es beim 5%-Quorum. Die Initiatoren erhalten ein Recht auf Anhörung in der Kommunalvertretung. Die Wiederholungssperre wird gestrichen.

### 2. Einwohnerversammlung

Die geltende Kommunalverfassung sieht Einwohnerversammlungen als Instrument der Bürgerbeteiligung vor, stellt es den Kommunen jedoch frei, unter welchen Bedingungen diese zustande kommen kann. Vor einer Bürgerentscheid kann eine Einwohnerversammlung dazu beitragen, dass die Bürger möglichst umfassend über den Abstimmungsgegenstand informiert werden.

Vorschlag: Wie in der alten Kommunalverfassung (bis 2007) sollten 5% der Einwohner eine Einwohnerversammlung einberufen können. Den Kommunen ist es in ihren Hauptsatzungen freigestellt, ein niedrigeres Quorum festzulegen. Bei zustande gekommenem Bürgerbegehren sollte zukünftig eine obligatorische Einwohnerversammlung stattfinden.

### 3. Mindestfraktionsstärke

Mit Einführung der Kommunalverfassung wurde die Mindeststärke, die Gruppierungen in einer

Gemeindevertretung erreichen müssen, um Fraktionsstatus zu bekommen, heraufgesetzt. Während vorher eine generelle Mindeststärke von 2 Vertretern galt, sieht die Kommunalverfassung nun eine Staffelung von 2 Vertretern bei einer Gemeindevertretungsgröße bis zu 31 Sitzen, 3 Vertretern ab 32 Sitzen und mindestens 4 Vertreter in kreisfreien Städten und Kreistagen vor.

Die Stadt Potsdam klagte 2011 gegen diese Regelung und bekam vom Landesverfassungsgericht Recht. Dieses sah die kommunale Selbstverwaltung gefährdet und erklärte die entsprechende landesweite Regelung der Mindestfraktionsstärke für nichtig. Zurzeit gilt, dass die Kommunen ihre Fraktionsstärken mit einfacher Mehrheit in der Vertretung selbst bestimmen können.

In der Praxis wirkte sich das Urteil des Verfassungsgerichts so aus, dass einige Landkreise und eine kreisfreie Stadt an der nach der Novellierung der Kommunalverfassung im 2007 geregelten Mindestfraktionsstärke von 4 Sitzen festhielten.<sup>7</sup> Die Stadt Cottbus führte eine 5%-Klausel für den Fraktionsstatus ein, die zurzeit 3 Mandaten entspricht und auch der Landkreis Uckermark legte eine Mindestfraktionsstärke von 3 Sitzen fest.

Der Fraktionsstatus gilt jedoch als Voraussetzung, um Ausschüsse zu besetzen und dort Rede- und Stimmrecht zu erhalten. Darüber hinaus erhalten nur Fraktionen Zuschüsse für Sachkosten und haben Anspruch auf öffentliche Räumlichkeiten.

Vorschlag: Alle gewählten Parteien und sonstige Gruppierungen mit mindestens 2 Vertretern erhalten Fraktionsstatus. Die Ausschussbesetzung erfolgt über Vorschlagsträgerlisten. So können Fraktionslose und auch kleine Fraktionen, haben sie rechnerisch keinen Anspruch auf einen Ausschusssitz, zumindest doch an der Ausschussbesetzung mitwirken. Mandatsträger erhalten Rede- und Antragsrecht (kein Stimmrecht) in allen Ausschüssen.

#### 4. Bürgerbefragungen

Die Möglichkeit, Bürgerbefragungen zu einer bestimmten Sachfrage anzusetzen, ist nicht zu verwechseln mit direkter Demokratie. Ein verbindliches Bürgerbegehrensverfahren ist immer einer unverbindlichen Bürgerbefragung vorzuziehen, nicht zuletzt deswegen, da bei einem Bürgerentscheid die Fragestellung von den Bürgern selbst entwickelt werden kann. Die Bürgerbefragung zum Schwimmbad in Potsdam zeigt, wie willkürlich von "oben" eingeleitete Befragungen sein können.<sup>8</sup> Ähnliche Probleme ergeben sich auch bei Ratsreferenden. (Siehe „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, 13. Ratsreferendum“)

Nichtsdestotrotz können in bestimmten Konstellationen Bürgerbefragungen Sinn machen, nämlich wenn zum Beispiel eine Fragestellung nur für einen Teil der Gemeinde interessant ist oder ein Votum zu einem Themenbereich eingeholt werden soll, zu dem ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist.

Vorschlag: Eine Regelung zur Einleitung von Bürgerbefragungen wird in die Kommunalverfassung aufgenommen. Um Missbrauch und Willkür vorzubeugen, sind Bürgerbefragungen nur mit Zweidrittelmehrheit in der Kommunalvertretung einzuleiten. Der Themenausschluss bei Bürgerbegehren gilt nicht für Bürgerbefragungen.

---

<sup>7</sup> Davon betroffen sind die kreisfreie Stadt Frankfurt/Oder sowie die Landkreise Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Havelland, Oberhavel, Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree, Prignitz und Spree-Neiße.

<sup>8</sup> Trotz eines Bürgerbeteiligungsverfahrens, in dem vier mögliche Varianten herausarbeitet wurden, entschied sich die Stadtvertretung jedoch, nur zwei dieser Varianten zum Gegenstand der Befragung zu machen. So entschied man sich für zwei Neubau-Varianten während die beiden Umbauvarianten ausgeschlossen wurden.

### 5. Amtseintragung bei Kandidaturen

Um für eine Kommunalwahl in Brandenburg kandidieren zu können, braucht es eine Mindestzahl von Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten. Wie bei Volksbegehren müssen die Unterstützer auf ein Amt gehen, um ihre Unterschrift zu leisten.

Vorschlag: Wie bei den Kandidaturen zur Landtagswahl können auch bei den Kommunalwahlen Unterstützungsunterschriften frei auf der Straße gesammelt werden.