



Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung am 25.10.2007 im Ausschuss
für Inneres des Brandenburgischen Landtages
zum Entwurf der Landesregierung
für ein Gesetz zur Reform der Kommunalverfassung und
zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur
Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften
(Kommunalrechtsreformgesetz- KommRRetG) -Drucksache
4/5056**

Datum: 25.10.2007

Verfasser: Dr. Michael Efler

Vorbemerkung

Im Folgenden soll zu den Fragen 23., 24., 25., 44. und 45. Stellung genommen werden.

Da sich Mehr Demokratie e.V für eine bessere direkte und repräsentative Demokratie einsetzt, beschränkt er sich auf die Positionierung zu den ausgewählten Fragen zur direkten Demokratie sowie zur Direktwahl der Landräte.

23. Sind die vorhandenen plebiszitären Elemente so ausgestaltet, dass sie die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger fördert?

Ein wichtiges direktdemokratisches Instrument ist das Bürgerbegehren beziehungsweise der Bürgerentscheid, die bis heute in allen Kommunalverfassungen verankert sind. Dazu kommen noch weitere Beteiligungsmöglichkeiten des Bürgers wie der Einwohnerantrag, die Einwohnerversammlung und die Einwohnerfragestunde.

Ausschlaggebend für die Wirksamkeit und die Bürgerfreundlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind unter anderem folgende Fragen. Welche Themen sind bei einem Bürgerbegehren zulässig? Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sehen die Bedingungen für die Unterschriftensammlung aus? Gibt es weitere Zusatzhürden zu überwinden? Wenn ja wie hoch sind diese?

Die bisherige Kommunalverfassung des Landes Brandenburg sieht vor, dass in allen Fragen, zu denen der Kreistag/Gemeindevertretung Beschlüsse fassen kann, die Bürgerinnen und Bürger des Landkreises/ der Gemeinde Bürgerentscheide beantragen (Bürgerbegehren) können. Ausgenommen durch einen Negativkatalog sind allerdings folgende Themenbereiche:

- Haushaltssatzung,
- Fragen zur inneren Organisation der Gemeinde/Kreisverwaltung,
- Abgaben und Tarife,
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,
- Rechtsverhältnisse,
- Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang,
- Planfeststellung und Bauleitplanung,
- Rechtsstreitigkeiten

Das Bürgerbegehren

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung/des Kreistages oder des Hauptausschusses/Kreisausschusses, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden. Das Bürgerbegehren muss von mindestens 10 Prozent der Bürger unterzeichnet sein. Die Sammlung der Unterschriften erfolgt durch die so genannte freie Sammlung, bei der auf öffentlichen Straßen und Plätzen der Bürger seine Unterschriften abgeben kann.

Der Bürgerentscheid

Die Frage beim Bürgerentscheid ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten entspricht. Ein Bürgerentscheid mit der erforderlichen Mehrheit an Ja-Stimmen hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Kreistages/der Gemeindevertretung. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der auf Grund eines Bürgerbegehrens oder auf Grund eines Beschlusses des Kreistages/der Gemeindevertretung zustande gekommen ist, geändert werden.

Ein weiteres direktdemokratisches Element ist das Ratsreferendum, welches allerdings nur bei Gemeindefusionen zur Anwendung kommt.

Das Ratsbegehren

Mit Hilfe eines Ratsbegehrens können die Gemeindevertretungen eine Abstimmung aller Bürger - das Ratsreferendum - herbeiführen. Für den Rat gibt es zwei Gründe, eine solche Abstimmung zu initiieren:

- auf Grund der Auffassung, dass dies die Legitimität einer Entscheidung erhöht oder
- als Alternativfrage zu einem Bürgerbegehren.

Wie bei durch Bürgerbegehren initiierten Bürgerentscheiden ist das Erreichen eines gewissen Zustimmungsquorums notwendig. Ratsbegehren können in Brandenburg nur zu Gemeindefusionen, der Kreiszugehörigkeit von Gemeinden oder der Änderung oder Aufhebung von Ortsteilen initiiert werden. Eine Unterschriftensammlung findet bei Ratsbegehren nicht statt.

Das Abwahlbegehren

Diese sind auf die Abwahl des/der Bürgermeisters/Bürgermeisterin gerichtet. Unterschreiben je nach Gemeindegröße 15%-25%¹ der Bürgerinnen und Bürger ein Abwahlbegehren, so findet ein Bürgerentscheid über die Abwahl des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin statt.

¹ Vor sechs Jahren wurde die Kommunalverfassung geändert, um Abwahlbegehren zu erschweren. Vor der Änderung reichten die Unterschriften von zehn Prozent der Wahlberechtigten aus, um ein Abwahlbegehren in Gang zu setzen.

Kritik

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gibt es zwar, viel zu hohe Hürden erschweren aber, dass sie zur Anwendung kommen.

Insgesamt hat es seit 1992 205 Bürger-, Rats- und Abwahlbegehren in Brandenburg gegeben (Stand: November 2006). Davon waren 107 Ratsbegehren und 71 Bürgerbegehren zu Sachthemen. Insgesamt fanden 154 Bürgerentscheide statt, von denen 97 im Sinne der Initianten ausgingen. Dies ist ein ungewöhnliches Ergebnis, da in anderen Bundesländern deutlich weniger Bürgerentscheide im Verhältnis zur Zahl der Bürgerbegehren stattfinden

42 der 71 Bürgerbegehren sind schon auf der ersten der beiden Verfahrensstufen gescheitert. In 16 Fällen wurde ein Bürgerbegehren nicht eingereicht, was im Normalfall damit zusammenhängt, dass die erforderliche Unterschriftenzahl nicht erbracht werden konnte. 26 Mal scheiterte ein Bürgerbegehren auf Grund von Nichtzulässigkeit. Die zwei Hauptgründe dafür sind, dass Brandenburg einen der umfassendsten Themenausschlusskataloge aller Bundesländer hat. Zum anderen müssen die Initiatoren eines Bürgerbegehrens einen durchführbaren Kostendeckungsvorschlag vorlegen. Dies hat sich bereits in zahlreichen anderen Bundesländern als eines der Haupthindernisse für die Formulierung eines zulässigen Bürgerbegehrens erwiesen.

Von den 20 Bürgerentscheiden, die auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt wurden, sind 11 im Sinne des Begehrens und 6 nicht im Sinne des Begehrens entschieden worden.

Wichtige und zu viele Politikbereiche sind von vornherein ausgeschlossen. So zum Beispiel die Bauleitplanung, zu welcher auch die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten und Bauprojekten zählt. Dessen Ausschluss wird umso brisanter, weil zum Beispiel in Bayern mehr als 20 Prozent der Begehren dieses Thema betreffen. Außerdem lässt sich nachweisen, dass je mehr Themen ausgeschlossen sind desto weniger Bürgerbegehren gestartet werden.

Bei den zugelassenen Themen werden zu viele Unterschriften verlangt. Ein Quorum von zehn Prozent bei einem Bürgerbegehren ist für ein Flächenland wie Brandenburg mit vielen kleinen Gemeinden und auch großen Städten wie Potsdam nur sehr schwer zu erreichen. Zu beachten ist weiterhin, dass bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Kommunalparlamentes richten, die erforderliche Unterschriftenanzahl innerhalb einer sehr kurzen Frist von sechs Wochen einzureichen ist. Noch schwieriger wird dies später beim Bürgerentscheid, wo das Zustimmungsquorum sogar bei 25% liegt.

Erfolgreiche Bürgerentscheide sind daher selten. Die Anzahl aller Begehren (205) und Bürgerentscheide (154) liegt vor allem an den zahlreichen Begehren und Entscheiden zur Gemeindegebietsreform. Zu knappe Fristen, hohe Unterschriftenerfordernisse, ein extrem umfangreicher Themenverbotskatalog, das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlages sowie das Zustimmungsquorum von 25% der Wahlberechtigten machen Bürgerbegehren zu Sachthemen unserer Meinung nach zu einem bürgerunfreundlichem Instrument.

Abschließend ist zu sagen, dass noch weitere Faktoren - wie zum Beispiel der Ausschluss von Briefabstimmungsverfahren - direkte Demokratie nachteilig beeinflussen. Darauf soll allerdings erst an späterer Stelle genauer eingegangen werden.

Nationaler Vergleich

Im zweiten Volksentscheidsrang von Mehr Demokratie e.V., das Anfang 2007 veröffentlicht wurde, erreichte Brandenburg nur ein „Ausreichend“ (4,3) und landete so auf Platz elf.

Andere Bundesländer, allen voran Bayern, Berlin und Hamburg, haben längst anwendungsfreundliche Regelungen geschaffen und befinden sich daher auch auf den ersten drei Plätzen des Volksentscheidsrangings.

Betreffend die Ausfertigung des Negativkatalogs ist zu vermerken, dass in Berlin nur ein sehr geringer Anteil an Themen aufgelistet ist, ähnlich wie in Hamburg.

Die Spannweite der Unterschriftenquoten bei Bürgerbegehren in Deutschland reicht von drei Prozent in München oder Köln bis zu 13 Prozent in Erfurt. Vorteilhaft kann auch das Absenken der Quoten entsprechend steigender Einwohnerzahl wirken. So zum Beispiel in Bayern, wo die Quoten zwischen drei Prozent in Großstädten und zehn Prozent in Gemeinden unter 10.000 Einwohner liegt. Auch bei den kritisierten Sammelfristen haben andere Bundesländer großzügigere Regelungen. In Bayern ist überhaupt keine Frist einzuhalten und in Berlin und Hamburg gilt jeweils eine Frist von sechs Monaten, was sehr zu begrüßen ist.

Die Zustimmungsqoten bei Bürgerentscheiden variieren wohl am Deutlichsten. Eine sehr große Erschwernis bilden Quoten von 30 Prozent wie im Saarland oder in Rheinland-Pfalz. Ähnlich verhält es sich mit einer Hürde von 25%, wie es in Brandenburg der Fall ist. Ein abgestuftes Quorum findet man wiederum in Bayern, wo das Quorum mit wachsender Gemeindegröße sinkt, was wir durchaus befürworten, da die Beteiligung an Bürgerentscheiden in kleineren Gemeinden meist höher ist als in größeren. Spitzenreiter in dieser Kategorie ist Berlin, dessen Beteiligungsquorum bei nur 15 Prozent liegt. In Hamburg wird sogar gänzlich auf ein Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum verzichtet.

Im Folgenden soll ein Vergleich der Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren in Brandenburg mit anderen Bundesländern gezogen werden. Wird Brandenburg zunächst mit den besonders bürgerfreundlichen Regelungen in Hamburg und Berlin verglichen, so liegt diese in Brandenburg um ein Vielfaches niedriger (0,03 Bürger- und Ratsbegehren pro Jahr und Kommune im Vergleich zu 1,16 in Berlin und 0,9 in Hamburg). Zieht man zu dem Vergleich das Bundesland Bayern hinzu, so lässt sich festhalten, dass in Bayern dieses direkt demokratische Element mehr als doppelt (0,07) so häufig wie in Brandenburg in Anspruch genommen.

Wie bereits erwähnt, soll nun noch kurz auf die bisher in Brandenburg nicht genehmigte Briefabstimmung bei Bürgerentscheiden eingegangen werden. Mehr Demokratie fordert eine prinzipielle Gleichsetzung von Wahlen und Abstimmungen, was eine Garantie zur Briefabstimmung nach sich ziehen würde. Zwar wird generell das wahlrecht analog herangezogen bei der Durchführung von Bürgerbegehren und

Bürgerentscheiden, aber gerade die Briefabstimmung ist von dieser analogen Heranziehung ausgeschlossen. Dies erschwert erstens die Teilnahme an einer demokratischen verbindlichen Entscheidung und wertet dieses Instrument gegenüber einer Wahl an. Nachweisbar erhöht sich die Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden aufgrund der Möglichkeit einer Briefabstimmung. Vorbildfunktion übernimmt dabei Nordrhein- Westfalen, wo 2004 durch eine Verordnung nun landesweit die Briefabstimmung gewährleistet ist.

Vergleich der Regelung zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den einzelnen Bundesländern

Bundesland (Rechtsgrundlage)	Themen	Bürgerbegehren	Bürgerent- scheid	Fairness
	Anwendungsbereich ooo weit oo eng o punktuell	Unterschriften- hürde	Zustimmungs- quorum	Verfahren bürgerfreundlich? ¹
<u>Baden- Württemberg</u>	oo	5 - 10%	25%	NEIN
<u>Bayern</u>	ooo	3 - 10%	10 - 20%	JA
<u>Berlin (Bezirke) ²</u>	ooo	3%	15% ⁴	JA
<u>Brandenburg</u>	oo	10%	25%	NEIN
<u>Bremen (Stadt)</u>	oo	10%	25%	NEIN
<u>Stadt Bremerhaven</u>	o	10%	30%	NEIN
<u>Hamburg (Bezirke) ²</u>	ooo	2 - 3%	Nein	JA
<u>Hessen</u>	ooo	10%	25%	TEILWEISE
<u>Mecklenburg- Vorpommern</u>	o	2,5 - 10%	25%	NEIN
<u>Niedersachsen</u>	oo	10%	25%	NEIN
<u>Nordrhein- Westfalen</u>	oo	3 -10%	20%	TEILWEISE
<u>Rheinland-Pfalz</u>	o	6-15%	30%	NEIN
<u>Saarland</u>	oo	5 - 15%	30%	NEIN
<u>Sachsen</u>	ooo	(5 -)15% ³	25%	TEILWEISE
<u>Sachsen-Anhalt</u>	o	6 - 15%	30%	NEIN
<u>Schleswig- Holstein</u>	oo	10%	20%	TEILWEISE
<u>Thüringen</u>	o	13-17%	20-25%	NEIN

1) Die Gesamtbeurteilung der Verfahren bezieht noch weitere Aspekte ein, die in der Tabelle nicht aufgeführt sind (z.B. Fristen)

2) Da die Stadtbezirke deutlich weniger Kompetenzen haben als Gemeinden, sind die Anwendungsbereiche nur bedingt vergleichbar.

3) Die Unterschriftenhürde für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von 5% gesenkt werden.

4) Beteiligungsquorum.

24. Welche Änderungen sind notwendig, um plebiszitäre Elemente in der Kommunalverfassung noch wirksamer aus zu gestalten?

Die Bürgerinnen und Bürger sind der Souverän in der Demokratie. Deshalb müssen sie aus unserer Sicht die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Zahl der Bürger dies für nötig hält. Tabuthemen, wie etwa Finanzen, sollte es nur in einem ganz engen Rahmen geben. Auch müssen die Quoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Bürger eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürgerbegehren durchzuführen. Leider ist dies bisher nicht gewährleistet.

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es nach Meinung der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, wie etwa ein Informationsheft vor der Abstimmung oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens. Bürgerinnen und Bürgern soll es erleichtert werden, sich in die politische Willensbildung einzubringen. Dazu ist es notwendig, bürokratische Hindernisse bei Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Einwohnerantrag abzubauen. Im Folgenden beziehen wir uns auf die §§ 13 und 15 des Gesetzentwurfs.

§ 15 Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

1. § 15 (1) S. 3: Frist

„Das Bürgerbegehren kann sich auch gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses richten; in diesem Fall muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Veröffentlichung des Beschlusses gemäß § 39 Abs. 3 eingereicht werden.“

Die Sechs-Wochen-Frist für kassatorische Bürgerbegehren wird von uns äußerst kritisch beurteilt, denn die Kürze der Frist kann gerade in größeren Städten ein entscheidendes Hindernis für den Erfolg eines Begehrens werden. Benachteiligt werden damit vor allem Initiativen, die auf ehrenamtlicher Basis tätig sind und für die der organisatorische Aufwand (Ausarbeitung des Begehrens, Einholen juristischer Beratung, Sammlung von Unterschriften, Öffentlichkeitsarbeit) in dieser Zeit kaum zu bewältigen ist. Erforderlich wäre der Wegfall dieser Frist, damit das Bürgerbegehren ein Recht des Bürgers bleibt und nicht nur für Verbände, Parteien und gut funktionierende Organisationen praktisch wirksam wird.

Wir plädieren daher, § 15 S. 3 GE zu streichen.

2. § 15 (1) S. 4: Kostendeckungsvorschlag

„Das Bürgerbegehren muss ... einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der voraussichtlichen Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten.“

Aus Skepsis gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der Bürger wurde den Bürgern vorgeschrieben, bei einem Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag formulieren zu müssen, falls das Begehren Einsparungen verhindern will oder höhere Kosten zur Folge hätte. Zwar dürfen nach einem Urteil des VG Cottbus v. 24.2.2000 (4 L 417/99) keine überspannten Anforderungen an einen solchen Vorschlag gestellt werden. Aber eine Initiative hat die Kosten der Ausgabenseite aufzuzeigen sowie dessen Deckung auf der Einnahmenseite. Dazu zählen einmalige Kosten und Folgekosten. Verlangt wird eine überschlägige, aber schlüssige Schätzung. Doch auch diese scheinbar erleichterten Voraussetzungen verhindern nicht, dass Bürgerbegehren an der Hürde der Formulierung eines durchführbaren Kostendeckungsvorschlages scheitern. Dies ist besonders ärgerlich, da es mit der Kostentransparenzregelung eine Alternative zu dem Deckungsvorschlag gibt, die alle Ziele dieses Vorschlages erfüllt.

Im Übrigen ist ein Kostendeckungsvorschlag auch deshalb problematisch, weil er neben der eigentlich mit dem Bürgerbegehren verbundenen Sachfrage noch eine zweite Frage, nämlich die der Finanzierung, aufwirft. Wir halten es für sinnvoller, dass den gewählten Volksvertretern, die ja auch das Budgetrecht haben, die Pflicht zur Deckung evtl. durch ein Bürgerbegehren veranlasster Mehrausgaben obliegt. Wenn eine Deckung rechtlich nicht möglich ist, so stellt dies ohnehin ein Zulässigkeitshindernis dar.

Wir plädieren daher, den entsprechenden Passus im Gesetzestext zu streichen. Alternativ sollte aber nach Berliner Vorbild eine sog. Kostentransparenzregelung eingeführt werden. Dies bedeutet, dass die mit der Verwirklichung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme verbundenen Kosten auf den Unterschriftenlisten abgedruckt sind und allen Wahlberechtigten zusammen mit den Abstimmungsunterlagen vor einem Bürgerentscheid zuzusenden sind.

3. § 15 (1) S. 5: Quorum Bürgerbegehren

Der Gesetzentwurf hält an einem einheitlichen Quorum von 10% für ein Bürgerbegehren fest.

Vor dem Hintergrund, dass Brandenburg ein Flächenland mit vielen kleinen Gemeinden aber auch großen Städten wie Potsdam ist, erscheint das unverändert hohe Quorum als nur schwer erreichbar. Besonders in größeren Städten ist es nur in seltenen Fällen möglich, diese Anzahl an Unterschriften zusammenzubekommen. Zum Vergleich beträgt in Dresden das Quorum daher auch nur fünf Prozent, in Berlin oder Hamburg sogar nur drei Prozent. Außerdem haben die meisten Flächenländer eine Staffelung des Bürgerbegehrensquorums nach der Einwohnerzahl vorgenommen.

Wir schlagen daher vor, dass Quorum entsprechend der Gemeinde anzupassen. Je nach Gemeindegröße sollte es 5% – 10% betragen. Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit bis 10.000 Einwohnern von mindestens 10 %, höchstens jedoch 900 Bürgern, in Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 %, höchstens jedoch 1600 Bürgern, in Gemeinden mit bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 %, höchstens jedoch 2100 Einwohnern, in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern von

mindestens 7 %, höchstens jedoch 3000 Einwohnern, bis zu 100.000 von mindestens 6 %, höchstens jedoch 5000 Einwohnern, in Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern von mindestens 5 %, höchstens jedoch 8.000 Bürgern unterschrieben sein.

Einwohner der Gemeinde	Quorum des Bürgerbegehrens
bis 10.000 10 %,	höchstens jedoch 900
über 10.000 9 %,	höchstens jedoch 1600
über 20.000 8 %,	höchstens jedoch 2100
über 30.000 7 %,	höchstens jedoch 3000
über 50.000 6 %,	höchstens jedoch 5000
über 100.000 5 %,	höchstens jedoch 8000

Einwohner des Landkreises	Quorum des Bürgerbegehrens
bis 100.000 6 %,	höchstens jedoch 5000
über 100.000 5 %,	höchstens jedoch 8000

4. § 15 (3): Ausgeschlossene Themen

Die Kommunalverfassung enthält eine Liste von Angelegenheiten (Negativkatalog), über die Bürgerentscheide grundsätzlich nicht durchgeführt werden können. Dazu zählen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nun auch noch kommunale Umlagen und Tarife kommunaler Einrichtungen. Nirgendwo anders in Deutschland gibt es einen derart intensiven Themenverbotskatalog. Daher ist es auch kein Wunder, dass 26 von 71 Bürgerbegehren (Stand Ende 2006) für unzulässig erklärt wurden.

Diese Einschränkungen sind nur zu einem gewissen Teil sinnvoll. Die meisten Themenverbote lassen sich jedoch sachlich nicht rechtfertigen. Als ein Beispiel dafür soll hier die Bauleitplanung angeführt werden. Die direkte Demokratie bleibt bei vielen Entscheidungen, die die Bewohner in der Regel unmittelbar betreffen, wie z.B. der Bau eines Parkplatzes oder die Ausweisung von Gewerbeflächen, außen vor. Für diese Regelung spricht zwar, dass bei der Aufstellung eines Bauleitplans eine Beteiligung der Bürger/innen sowieso stattfindet. Allerdings verpflichtet diese bis ins Einzelne gesetzlich geregelte Beteiligung die Vertretung in keiner Weise, die Vorschläge der Bevölkerung positiv aufzugreifen. Insgesamt liegt der Regelung ein generelles Misstrauen gegenüber der Kompetenz von Bürgerinnen und Bürgern zugrunde. So wird befürchtet, dass Bürgerentscheide in diesem Bereich die Verabschiedung wichtiger Planungsvorhaben der Gemeinde unverantwortlich verzögern. Es wäre jedoch besser, die Vernunft der Bürger/innen nicht permanent zu unterschätzen und ihnen in diesen Fragen mehr Entscheidungskompetenzen einzuräumen. Dass Bürgerbegehren zu Bauleitplänen juristisch möglich sind, zeigt die Praxis in Bayern, Hessen, Berlin, Hamburg, Sachsen, Baden-Württemberg Sachsen-Anhalt und Bremen, wobei in Bremerhaven „nur“ verbindliche Bebauungspläne ausgeschlossen sind. Das Baden-Württembergische Innenministerium hat die Zulässigkeit von Bürgerbegehren über Bauleitplanungsfragen unlängst bestätigt.

Der nun neu im Negativkatalog aufgenommene und somit von Bürgerbegehren ausgenommene Punkt bezüglich Tarife kommunaler Einrichtungen ist leider keine Seltenheit in Gemeindeordnungen. Eine Ausnahme stellt allerdings Bayern da. Auch wenn dort entsprechende Bürgerbegehren selten sind, gibt es innerhalb der rechtlichen Grenzen interessante Spielräume, z.B. welchen Kostendeckungsgrad die

Gemeinde bei Bädern, Kindergärten, Museen, Bibliotheken, Theater, Friedhöfen usw. anstreben soll und welche Nutzergruppen in welcher Weise begünstigt werden sollen. Den Ausschlusstatbestand „kommunale Umlagen“ halten wir für überflüssig. Auf die Gewerbesteuerumlage an das Land und die Kreisumlage hat die Gemeinde ohnehin keinen Einfluss. Auf die Verbandsumlage im Rahmen eines Zweckverbands kann die daran beteiligte Gemeinde (nur) durch entsprechende Weisung an ihre Vertreter in der Verbandsversammlung einwirken, was seitens des Gemeinderats ganz selten und durch Bürgerentscheid wohl noch nie geschehen ist, weil die Bürger dies gar nicht mitbekommen und die Frage wohl als zur Haushaltssatzung der Gemeinde gehörend und damit als ohnehin von Bürgerbegehren ausgenommen betrachtet wird.

Wir plädieren daher dafür, den Negativkatalog auf Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten; Haushaltssatzung; Personalentscheidungen sowie Anträge mit gesetzwidrigem Ziel zu beschränken. Außerdem sollte explizit klargestellt werden, dass Bürgerbegehren nicht allein deswegen unzulässig sind, weil sie finanzwirksam sind. Darüber hinaus plädieren wir dafür, von dem Vorhaben Abstand zu nehmen, den Ausschlusskatalog um kommunale Umlagen sowie Tarife kommunaler Einrichtungen sogar noch zu erweitern.

5. § 15 (4): Quorum Bürgerentscheid

„Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens fünfundzwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt.“

Die Notwendigkeit und vor allem die Höhe dieses Quorums ist äußerst kritisch zu sehen. Das Quorum soll verhindern, dass eine winzige Minderheit von möglicherweise nur einem Prozent über eine (schweigende) Mehrheit, die nicht zur Abstimmung geht, entscheidet. Andererseits kann das Quorum dazu führen, dass das Votum einer deutlichen Mehrheit bei einem Bürgerentscheid übergangen wird, weil die Wahlbeteiligung zu gering war und deshalb die 25%-Marke verfehlt wurde. Damit haben auch diejenigen, die nicht zur Wahl gehen, einen indirekten Einfluss auf das Abstimmungsergebnis. In diesem Fall wird der Bürgerentscheid aufgrund einer desinteressierten Mehrheit zur Farce. Der Verdruss derjenigen, die sich engagiert haben, steigt. Eine zu geringe Wahlbeteiligung kann insbesondere eintreten, wenn Fragen zu entscheiden sind, die nicht für alle Bürger/innen gleichermaßen interessant sind. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen auch, dass Bürgerentscheide eher in größeren Städten an Quoren scheitern oder wenn es nicht gelingt, den Bürgerentscheid zu einem wichtigen Thema in der Öffentlichkeit und den Medien zu machen. 15% aller Bürgerentscheide in Brandenburg scheitern an dem bestehenden Zustimmungsquorum.

Wir plädieren daher dafür, dass das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid wegfällt. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet über den positiven oder negativen Ausgang des Entscheids. § 15 Abs. 4 S. 1 GE ist entsprechend durch Streichung des Teilsatzes „sofern diese Mehrheit mindestens fünfundzwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt“ anzupassen.

6. § 15 (6): Briefabstimmung

„Soweit in diesem Gesetz oder in der Hauptsatzung der Gemeinde nichts anderes bestimmt ist, gelten für die Durchführung des Bürgerentscheides die Vorschriften über die Wahl der Bürgermeister im Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz und in den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen entsprechend. Die Hauptsatzung der Gemeinde kann insbesondere die Möglichkeit der Briefabstimmung ausschließen.“

Durch diese Regelung wird erstmals in Brandenburg die Briefabstimmung bei Bürgerentscheiden eingeführt. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Allerdings kann dies wiederum in der Hauptsatzung der Gemeinde ausgeschlossen werden. Es wäre ein großer Fehler, wenn die von einem Bürgerentscheid betroffenen Gemeinden, die in der Regel dem Anliegen eines Bürgerentscheides ablehnend gegenüberstehen, über die Frage der Briefabstimmung entscheiden können. Eine solche Regelung begegnet außerdem verfassungsrechtlichen Bedenken, weil die Gleichrangigkeit von Wahlen und Abstimmungen damit verletzt sein könnte.

Wir plädieren daher für die Streichung von Absatz 6 S. 2.

7. „Fairnessklausel“ und Informationsregelung

Zu unserem Bedauern finden sich auch im neuen Gesetzentwurf keine näheren Ausführungen bezüglich der Informationsregelung zu einem bevorstehenden Bürgerentscheid. Auch die Aufnahme einer „Fairnessklausel“ wurde nicht in Betracht gezogen. Dies sehen wir als kritisch an. Während des Abstimmungskampfes wird immer wieder versucht, die Erfolgsaussichten eines Bürgerentscheids durch die einseitige Darlegung der gemeindlichen Position zu mindern. Ein "informationelles Ungleichgewicht" benachteiligt die Organisatoren eines Bürgerbegehrens, die vielfach nicht die finanziellen Mittel haben, der offiziellen Darstellung etwas entgegen zu setzen. Die Einführung einer "Fairnessklausel" in die Gemeindeordnung für das Land Brandenburg ist daher sinnvoll. Es würde sichergestellt werden, dass die im Gemeinderat und die von den Vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden dürfen. Dadurch wären eine Chancengleichheit und ausgewogene Information sicher gestellt.

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es nach Meinung der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, wie etwa ein Informationsheft vor der Abstimmung. Bereits in der Schweiz, den USA und neuerdings auch in Berlin findet ein solches Heft seine Anwendung. Die Information über Kosten und mögliche Finanzierungen erfolgt durch die Behörden und nicht durch die Bürger. Der Versand eines amtlichen Informationsheftes vor Bürgerentscheiden fördert die Informiertheit der Abstimmenden und ist daher von großer Bedeutung. Die öffentliche Diskussion vor einem Volksentscheid ist der Kern der direkten Demokratie – der Staat trägt mit

einem Informationsheft zur Sachlichkeit der Debatten bei und fördert die Informiertheit. Damit wird auch die Abstimmungsbeteiligung erhöht.

Wir plädieren daher dafür, den §15 um einen zusätzlichen Punkt, bezogen auf die Einführung einer „Fairnessklausel“ und den Versand eines entsprechenden Informationsheftes im Vorfeld eines Bürgerbegehrens zu ergänzen.

25. Werden die Elemente der Bürgerbeteiligung und der Einrichtung von Beiräten und Beauftragten für ausreichend erachtet?

Im Folgenden werden wir uns lediglich mit den weiteren Elementen der Bürgerbeteiligung befassen und keine Stellung zu der Einrichtung von Beiräten und Beauftragten nehmen.

Die aktuelle Kommunalverfassung des Landes Brandenburg sieht unter anderem die folgenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung vor:

Einwohnerantrag

Die Einwohnerinnen und Einwohner mit vollendetem 16. Lebensjahr haben das Recht, Empfehlungen an den Kreistag/Gemeinderat zu richten (Einwohnerantrag). Ein Einwohnerantrag muss von mindestens 5 Prozent der im Landkreis/Gemeinde gemeldeten Einwohner unterzeichnet sein.

Einwohnerversammlung

Wichtige Gemeinde/Landkreisangelegenheiten sollen mit den Einwohnern erörtert werden. Zu diesem Zweck sind Einwohnerversammlungen und andere Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen. Die Gemeindevertretung/Kreistag hat eine Einwohnerversammlung anzuberaumen, wenn dies von der Einwohnerschaft beantragt wird. Der Antrag muss von mindestens 5 Prozent der Einwohner unterzeichnet sein. Die Vorschläge und Anregungen der Einwohnerversammlung sollen innerhalb einer Frist von drei Monaten von der Gemeindevertretung/Kreistag behandelt werden.

Einwohnerfragestunde

Der Kreistag/Gemeindevertretung kann bei öffentlichen Sitzungen Einwohnern die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Kreisangelegenheiten/Gemeindeangelegenheiten zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten (Einwohnerfragestunde).

Die im Gesetzentwurf veränderten Paragraphen 13 sowie 14 (3) sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

§ 13 Beteiligung und Unterrichtung der Einwohner

Bislang sind nach § 17 Gemeindeordnung Einwohner- bzw. Bürgerversammlungen obligatorisch zu wichtigen Gemeindeangelegenheiten durchzuführen. Außerdem, wenn dies mindestens 5% der Einwohner (ab 16 Jahre) verlangen. Der Gesetzentwurf ersetzt jedoch die gesetzliche Pflicht durch eine Soll-Bestimmung und sieht nicht länger Einwohnerversammlungen von „unten“ vor. Von dieser Änderung ist unserer Meinung nach Abstand zu nehmen. Einwohnerversammlungen sind eine niedrigschwellige Form der Bürgerbeteiligung, die schon in einem frühen Stadium zur Konfliktlösung beitragen können und evtl. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vermeiden helfen.

Wir plädieren vielmehr dafür, dass die gegenwärtige Regelung beibehalten wird und zusätzlich ergänzt wird. In Zukunft sollte es auch Vertretern von zustande gekommenen Einwohneranträgen und Bürgerbegehren möglich sein, eine Einwohnerversammlung einberufen können.

§ 14 (3): Einwohnerantrag

Ein Einwohnerantrag muss von mindestens fünf vom Hundert der Antragsberechtigten unterzeichnet sein. Die Hauptsatzung kann ein niedrigeres Quorum vorsehen. Wir plädieren dafür, bereits im Gesetz eine Maximalzahl für einen zulässigen Einwohnerantrag in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern zu definieren.

Mehr Demokratie schlägt vor, dass der Einwohnerantrag von mindestens fünf von Hundert der Antragsberechtigten, in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern von maximal 500 Antragsberechtigten, unterzeichnet sein muss. Außerdem sollten fünf Vertrauenspersonen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten und ein Recht auf Anhörung in der Gemeindevertretung/Kreistag haben.

44. Was spricht für die Einführung der Direktwahl von Landräten?

In der Debatte um die Einführung der Direktwahl der Landräte gibt es viele Argumente dafür wie auch dagegen. Zu Beginn sollen beide Seiten kurz genannt werden

Bisher sieht das Kommunalrecht des Landes Brandenburg keine Legitimation der Landräte durch eine unmittelbare Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger vor, wie es zum Beispiel bei der Wahl zum Bürgermeister und Oberbürgermeister der Fall ist, obwohl der Landrat als gesetzlicher Vertreter des Landkreises und Spitze der Kreisverwaltung eine wichtige Stellung innerhalb der Exekutive einnimmt.

Eine Direktwahl der Landräte würde deren Kontrollfunktion stärken und zur Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit deren Repräsentant beitragen.

Die Einführung einer Direktwahl würde zusätzlich den bisher komplizierten und undurchsichtigen Modus der Amtseinsetzung eines Landrates vereinfacht und transparent gestalten.

Außerdem zieht die Einführung der Direktwahl einen Wegfall des Verfahrens der öffentlichen Ausschreibung bei einer Wiederwahl nach sich, was zu einer Entbürokratisierung und Vereinfachung der Kommunalverwaltung auf Landkreisebene führt.

Gegen die Einführung der Direktwahl der Landräte spricht vor allem, dass eine Direktwahl des Landrates nicht wie bei der Wahl des Bürgermeisters notwendig ist, da sie nicht der unmittelbare Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger vor Ort sind. Desweiteren nehmen die Landräte als Beamte und Verwaltungschefs der Landkreise eine höhere Machtposition ein als beispielsweise die Bürgermeister. So ist es nicht möglich, diese beiden Ämter direkt miteinander zu vergleichen. Auch kann argumentiert werden, dass die geringe Wahlbeteiligung der Bevölkerung bei zahlreichen Urnengängen auf Kreisebene die Direktwahl nicht zu einem wirksamen Instrument der demokratischen Willensbildung macht.

Wenn überhaupt eine Direktwahl der Landräte eingeführt werden soll, müssen dabei aus Sicht von Mehr Demokratie 3 Bedingungen eingehalten sein:

1. Abwahlmöglichkeit

Eine Direktwahl verleiht einer Person eine – durchaus gewollte – höhere politische Legitimation. Diese kann aber auch – gerade in Verbindung mit der überaus langen 8-jährigen Amtsperiode – zu einer selbstherrlichen und bürgerfernen Amtsführung missbraucht werden. Entsprechende Beispiele gibt es bereits bei den Bürgermeistern in Brandenburg. Für diese Fälle braucht es ein Korrektivinstrument, das dem Auftraggeber – den wahlberechtigten Bürgern der Landkreise – zur Verfügung gestellt werden muss. Deshalb folgt demokratiethoretisch aus dem Recht der Wahl auch ein Recht auf Abwahl der Landräte. Diese tritt ergänzend zum Recht des Kreistages auf Abwahl des Landrates hinzu.

Diese Bedingung ist durch § 126 GE erfüllt, der die Regelungen des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes betreffend die Abwahl der Oberbürgermeister analog heranzieht. Allerdings sind die Quoren für die Abwahl zu hoch.

2. Gleiche Amtsperiode wie Kreistag

Wenn ein Amt direkt gewählt wird, ist es problematisch, wenn die Amtsperiode mit der Periode eines anderen direkt gewählten Organes auseinander fällt. Demokratie heißt auch Vergabe von Herrschaft auf Zeit – es ist nicht zu rechtfertigen, warum zwei Organe, die über die gleiche Legitimationsquelle verfügen, eine unterschiedliche Amtszeit haben sollen. Im Ergebnis führt dies zu einer Schwächung der Kreistage. Eine 8-jährige Amtszeit ist bei einem direkt gewählten Amt auch unabhängig vom Auseinanderklaffen mit der Amtszeit des Kreistages zu lang, da der Bürger zu selten Gelegenheit bekommt, eine neue Auswahl zu treffen.

Das Problem des Auseinanderklaffens der Amtsperioden von Landrat und Kreistagsabgeordneten stellt sich demgegenüber innerhalb des jetzigen Systems der Wahl des Landrates durch den Kreistag nicht in dieser Schärfe, weil der Landrat nicht über eine unmittelbare Legitimation verfügt.

Diese Bedingung erfüllt der GE nicht, da eine Amtszeit von 8 Jahren vorgesehen ist.

Mehr Demokratie spricht sich dafür aus, die Amtszeit der direkt gewählten Landräte auf 5 Jahre zu beschränken und § 126 GE dementsprechend zu ändern.

3. Abschaffung von Stichwahlen/Einführung Präferenzwahl

Stichwahlen bei Landräten und teilweise auch bei Bürgermeistern sind zunehmend ein demokratiepolitisches Ärgernis, weil die Wahlbeteiligung in der Regel sehr gering und noch geringer als beim ersten Wahlgang ist. In Schleswig-Holstein liegt sie bei 27,45%², im Nachbarland Sachsen-Anhalt nahmen Anfang Mai 2007 nur zwischen 16% und 22,1% teil.³

Dieses Problem wird vom Gesetzgeber durchaus gesehen. Die vorgeschlagene Lösung ist die analoge Anwendung des bisher schon für Direktwahlen von Bürgermeistern geltenden Zustimmungsquorums von 15% auch bei der Direktwahl der Landräte. Dieses Quorum gilt auch für die Stichwahl. Wird dieses Quorum nicht erreicht, muss der Kreistag entscheiden. Wir halten dies aber für den falschen Ansatz. Mehr Demokratie spricht sich zunächst ganz grundsätzlich gegen Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren aus – auch bei Direktwahlen. Hier kann auf die in der Antwort zu Frage 24 vertretene Argumentation verwiesen werden. Darüber hinaus würde es nur zu weiteren Frustrationen bei den Bürgern führen, wenn ein mehrheitlich von den Bürgern gewählter Kandidat nicht vom Kreistag gewählt würde. Die Wahlbeteiligung dürfte sich dann bei den nächsten Direktwahlen noch weiter verringern.

Sinnvoller wäre es, in Zukunft gänzlich auf Stichwahlen zu verzichten – auch bei Bürgermeisterwahlen. Der große Vorteil wäre eine höhere Legitimation für die gewählten Kandidaten. Außerdem könnten die Brandenburger Gemeinden und Landkreise Ressourcen einsparen.

Allerdings darf eine Abschaffung der Stichwahlen nicht dazu führen, dass im ersten Wahlgang mit relativer Mehrheit entschieden wird. In einem solchen Fall wäre ein Verzicht auf die Stichwahlen ein demokratiepolitischer Rückschritt, der strikt abzulehnen ist. Denn dann könnten Kandidaten, die evtl. nur 35% oder 30% der Stimmen bekommen, gewählt werden, obwohl sie evtl. bei einer Stichwahl verloren hätten. Wir schlagen hingegen die Einführung eines Präferenzwahlverfahrens vor, wonach die Bürger so viele Stimmen vergeben können wie Kandidaten vorhanden sind. Dies hat zum Vorteil, dass keine Stimmen „verloren“ gehen und der Kandidat gewählt wird, der von den Bürgern tatsächlich gewünscht wird. Details unseres Vorschlages finden Sie im Anhang (2.) zu dieser Stellungnahme.

Mehr Demokratie plädiert für die Abschaffung der Stichwahlen und die Einführung eines Präferenzwahlverfahrens.

² <http://www.sh-landtag.de/infothek/wahl16/umdrucke/1100/umdruck-16-1122.pdf>.

³ <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw07/fms/fms216sli.html>.

45. Zu welchem Zeitpunkt sollte die Direktwahl der Landräte eingeführt werden, um eine optimale Wirkung zu erzielen?

Wenn sich der Landtag grundsätzlich für die Direktwahl der Landtage entscheidet und die in der Antwort auf Frage 44 genannten Bedingungen eingehalten sind, gibt es aus unserer Sicht keinen Grund, die Einführung der Direktwahl der Landräte aufzuschieben. In diesem Fall sollte mit Inkrafttreten des Gesetzentwurfes wirksam werden.

Anhang

1. Ausgestaltung von Einwohnerversammlung, Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Hamburg, Berlin und Brandenburg (Mehr Demokratie e.V., 18.10.2007)

	Bayern	Hamburg	Berlin	Brandenburg (in Klammern Änderungen lt. GE Kommunalverfassungsreform)	Brandenburg Vorschlag Mehr Demokratie
Einwohner/Bürgerversammlung	Mind. eine pro Jahr. Außerdem, wenn dies mind. 5%, in Gemeinden mit mehr als 10.000 mind. 2,5% der Gemeindebürger verlangen	-	Auf Verlangen der BVV, des Bezirksamtes sowie auf Antrag eines Einwohners, der von einem Drittel der BVV unterstützt wird	Sind obligatorisch zu wichtigen Gemeindeangelegenheiten durchzuführen. Außerdem, wenn dies mind. 5% der Einwohner (ab 16 Jahre) verlangen (keine gesetzliche Pflicht mehr, Einwohnerversammlungen von „unten“ sind nicht mehr vorgesehen)	Wie bisher, zusätzlich sollen Vertreter von zustande gekommenen Einwohneranträgen und Bürgerbegehren eine Einwohnerversammlung einberufen können
Einwohner/Bürgerantrag	1% der Wahlberechtigten	-	1% der Einwohner (ab 16 Jahre)	5% der Einwohner ab 16 Jahre (Hauptsatzung kann niedrigeres Quorum vorsehen)	5% der Einwohner, in Gemeinden mit mehr als 10.000 Unterschriftsberechtigten max. 500 (ab 16 Jahre)
Bürgerbegehren Quorum	3-10% je nach Gemeindegröße ⁴	3%	3%	10%	5-10% je nach Gemeindegröße ⁵
Beratungspflicht Gemeinde	Nein	Nein	Ja	Ja ⁶	Ja
Sammlungsmodus	Frei	Frei + Amtseintragung	Frei	Frei	Frei
Frist	Keine	6 Monate	6 Monate	Keine, 6 Wochen bei gegen Beschlüsse des Gemeinderates gerichteten	Keine

⁴ Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v. H., bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v.H., bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v.H., bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v.H., bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v.H., bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 v.H., mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 v.H. der Gemeindebürger unterschrieben sein.

⁵ Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 %, höchstens jedoch 900 Bürgern, bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 %, höchstens jedoch 1600 Bürgern, bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 %, höchstens jedoch 2100 Einwohnern, bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 %, höchstens jedoch 3000 Einwohnern, bis zu 100.000 von mindestens 6 %, höchstens jedoch 5000 Einwohnern, mit über 100.000 Einwohnern von mindestens 5 %, höchstens jedoch 8.000 Bürgern unterschrieben sein.

⁶ Sehr allgemein gehalten. Eine verbindliche Zulässigkeitsprüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

				Bürgerbegehren (ein Jahr/6 Wochen)	
Kostendeckungsvorschlag	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Schutzwirkung	Ab Feststellung der Zulässigkeit	Bei Abgabe von einem Drittel der Unterschriften	Ab Zustandekommen des Bürgerbegehrens	Nein (Ja)	Ab Zustandekommen des Bürgerbegehrens
Ausgeschlossene Themen	Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen; Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung; Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder/Bürgermeister/Gemeinbedienste; Haushaltssatzung	Personalscheidungen, Haushalt	Keine ⁷	Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten; Innere Organisation; Rechtsverhältnisse; Haushaltssatzung; Abgaben; Tarife; Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang; Planfeststellung und Bauleitplanung; Rechtsstreitigkeiten; Fehlende gesetzliche Zuständigkeit; Anträge mit gesetzwidrigem Ziel (zusätzlich: kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen)	Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten; Haushaltssatzung ⁸ ; Personalscheidungen; Fehlende gesetzliche Zuständigkeit; Anträge mit gesetzwidrigem Ziel
Fairnessklausel⁹	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
Informationsregelung	Ja, gleiche Rechte wie bei Gemeinderatswahlen	Ja, Informationsheft	Ja, Information in Form einer amtlichen Mitteilung	Nein	Ja, Informationsheft
Quorum Bürgerentscheid	10-20% Zustimmung squorum abhängig von Gemeindegröße ¹⁰	Nein, Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet	Mindestbeteiligung von 15% der Wahlberechtigten	25% Zustimmungsquorum	Nein, Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet
Bindungswirkung	1 Jahr	Nein	Nein	2 Jahre	Nein
Briefabstimmung möglich	Ja	Ja	Ja	Nein (Ja) ¹¹	Ja

⁷ Bürgerentscheide über Verwendung von Sondermitteln sowie über den Bezirkshaushalt haben lediglich empfehlende Wirkung.

⁸ Finanzwirksame Begehren sind zulässig.

⁹ Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden.

¹⁰ In Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern müssen mindestens 20 v.H., mit bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v.H. und mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v.H. zugestimmt haben.

¹¹ Kann in Hauptsatzung aber ausgeschlossen werden.

2. Vorschlag für ein Präferenzwahlverfahren für die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten in Brandenburg

Grundsätzliches

Bei Wahlen, in denen genau ein Kandidat gewählt wird, sind bei dem üblichen Mehrheitswahlrecht häufig Stichwahlen erforderlich. Diese können durch ein Präferenzwahlverfahren bereits im ersten (und einzigen) Wahlgang mit erledigt werden. Dies ist möglich, indem die Präferenzwahl das Prinzip der einfachen Mehrheitswahl mit der Idee abgestufter Präferenzen (1. 2., 3. usw.) verbindet. Ist kein Kandidat erste Wahl der Mehrheit, nehmen auch diejenigen Wähler, die auf einen aussichtslosen Favoriten gesetzt haben, durch ihre zweite Präferenz und ggf. weitere noch Einfluss darauf, wer die Wahl gewinnt. Es wird schließlich derjenige Kandidat als Wahlsieger ermittelt, der von der Mehrheit der Wähler gegenüber den anderen Kandidaten am deutlichsten bevorzugt wird. Durch die Einführung der Präferenzwahl für Bürgermeister und Landräte kann künftig auf gesonderte Stichwahlen verzichtet werden.¹²

Der Stimmzettel

Jeder Wähler ordnet die Kandidaten auf dem Stimmzettel in eine Rangfolge – üblicherweise durch Nummerierung: 1., 2., 3. usw. Er versieht nur so viele Kandidaten mit einer Präferenz, wie er möchte – selbst ein Stimmzettel, auf dem nur ein Kandidat gekennzeichnet wurde, ist gültig. Zur Vermeidung ungültiger Stimmen empfiehlt es sich, auch folgende Interpretationen von Stimmzetteln zuzulassen:

- Ein Kreuz wie die Präferenz 1. interpretieren. Diese Interpretation ist sinnvoll, da der Wähler durch das Ankreuzen eines Kandidaten zum Ausdruck gebracht hat, diesen vorzuziehen.
- Bei ausgelassenen Präferenzen die nachfolgenden aufrücken.

Die Auszählung

Die Stimmauszählung ist bei Präferenzwahlverfahren i.d.R. zwar aufwendiger als bei der Mehrheitswahl. Die hierfür u.U. entstehenden Zusatzkosten werden durch die Einsparungen infolge entfallender Stichwahlen sicherlich mehr als kompensiert.

Nachfolgend werden zwei Auszählungsverfahren für die Präferenzwahl, aus der ein Wahlsieger hervorgeht, vorgestellt – Instant Runoff und Condorcet. Die Auszählung nach *Instant Runoff* wird bereits in verschiedenen Ländern genutzt. Es führt zu Ergebnissen, die dem jetzigen System der Stichwahlen ähneln. Condorcet führt dagegen eher zu einer Bevorzugung von Kandidaten der politischen Mitte, weil derjenige Kandidat gewählt wird, der im Vergleich zu allen anderen Kandidaten die meiste Zustimmung hat. Beide gewährleisten, dass ein Kandidat, der nach dem hergebrachten Mehrheitswahlrecht im ersten Wahlgang die Wahl gewonnen hätte, auch künftig der Wahlsieger ist. Beide wirken taktischem Wahlverhalten entgegen. Die Wähler müssen insbesondere nicht mehr taktisch zwischen ihrem persönlichen

¹² Lediglich im extremen Ausnahmefall exakt gleicher Stimmzahlen für mind. zwei Kandidaten könnte weiterhin eine Stichwahl erforderlich sein.

Favoriten und dem chancenreichsten bürgerlichen Kandidaten abwägen, um z.B. einen extremen Gegenkandidaten zu verhindern. Von Präferenzwahlverfahren profitieren bürgerliche Kandidaten großer Volksparteien gegenüber radikalen Kandidaten extremer Parteien am Rande des politischen Spektrums.

Auszählung nach Instant Runoff

Das Instant-Runoff-Verfahren beruht auf dem Prinzip, den Wählern derjenigen Kandidaten, die am wenigsten in erster Präferenz gewählt werden, mittels weiterer Präferenzen Einfluss darauf zu geben, wer die Wahl gewinnt. Wesentliches Ziel dabei ist, die Zahl der ‚verlorenen‘ Stimmen zu senken.

Bei der Stimmauszählung wird zunächst ermittelt, ob ein Kandidat die absolute Mehrheit der vergebenen Erstpräferenzen der Wähler bekommen hat. Ist dies der Fall, steht der Wahlsieger fest. Ist dies nicht der Fall, wird nun bestimmt, welcher Kandidat die *wenigsten* „Platz 1“-Stimmen bekommen hatte. Dieser wird aus allen Wahlzetteln gestrichen und die Stimmen seiner Wähler für nachgeordnete Kandidaten werden auf die übriggebliebenen Kandidaten verteilt.

Die Stimmen werden neu gezählt und das Verfahren wird so oft unter Hinzunahme der jeweils nächsten Präferenz wiederholt, bis nur noch zwei Kandidaten übrig sind. Davon gewinnt der mit der höheren Stimmenzahl. Alternativ können die Schritte auch nur so oft wiederholt werden, bis ein Kandidat eine absolute Mehrheit erreicht hat.

Instant Runoff wird in verschiedenen Ländern (und Varianten) in der Praxis eingesetzt, z.B. für die Präsidentenwahl in Irland, die Wahlen zum australischen Repräsentantenhauses oder der Wahl zum Bürgermeister von San Fransisco. Ein gewisser Nachteil von Instant Runoff besteht darin, dass auch ein Kandidat, der gegen den Sieger eine Stichwahl gewonnen hätte, relativ leicht aus dem Rennen fallen kann.

Auszählung nach Condorcet

Das Prinzip des Condorcet-Verfahrens beruht darauf, virtuelle Stichwahlen eines jeden Kandidaten gegen jeden anderen aus den mit Präferenzen ausgefüllten Stimmzetteln herauszulesen. Es wirkt dadurch konsensfördernd, weil derjenige Kandidat gewählt wird, der im Vergleich zu allen anderen Kandidaten die meiste Zustimmung hat.

Für jeden Kandidaten wird im Verhältnis zu jedem anderen Kandidaten gezählt, wie oft er von einem Wähler einen besseren und wie oft er einen schlechteren Rang erhalten hat (egal mit wievielen Präferenzen Unterschied). Im Vergleich mit einem Kandidaten, dem keine Präferenz gegeben wurde, ist ein mit irgendeiner Präferenz versehener Kandidat immer auf einem besseren Rang. Aus den Summen kann abgelesen werden, welcher von beiden jeweils eine Stichwahl gewonnen hätte. Nun wird ermittelt, welcher Kandidat aus den meisten dieser virtuellen Stichwahlen als

Gewinner (= aus den wenigsten als Verlierer) hervorgeht. Dieser Kandidat ist Wahlsieger.¹³

Die Auszählung nach Condorcet garantiert, dass ein Kandidat, der gegen alle anderen eine Stichwahl gewonnen hätte, Wahlsieger wird. Dadurch folgt das Wahlergebnis optimal dem Wählerwillen. Gegenüber anderen Verfahren verhindert es weitestgehend, dass mehrere ähnliche (z.B. bürgerliche) Kandidaten sich gegenseitig das Wasser abgraben und ein ‚lachender Dritter‘ (z.B. von einer radikalen Partei) davon profitieren könnte. Condorcet-Verfahren werden u.a. in Open-Source-Softwareprojekten zur Entscheidungsfindung eingesetzt.

¹³ Für den seltenen Fall, dass zwei (oder mehr) Kandidaten zugleich die wenigsten virtuellen Stichwahlen verloren haben, ist derjenige Wahlsieger, dessen deutlichste Niederlage unter den verbliebenen Kandidaten die knappste ist.