

**Bürgerbegehrensbericht
Brandenburg
1993-2014**

Datengewinnung:

Die Daten werden in der gemeinsamen Datenbank von Mehr Demokratie e.V. und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg sowie der Universität Wuppertal (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.

Untersuchungszeitraum:

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 15.10.1993 bis zum 20.06.2014 und umfasst somit 21 Jahre.

Herausgeber:

Mehr Demokratie e.V., Landesverband Berlin-Brandenburg
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel.: 030 – 42 08 2370
E-Mail: info@mehr-demokratie.de
Web: <http://bb.mehr-demokratie.de/>

Autoren: Benjamin Böhl, Daniel Hellmann, Oliver Wiedmann
Berlin, September 2014

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?	5
2.4. Unzulässigkeitsquote	5
2.5. Unterschriftenquorum	6
2.6. Zustimmungsquorum.....	6
2.7. Themenschwerpunkte	6
2.8. Resümee und Reformbedarf.....	6
3. Die Regelungen	7
3.1. Verfahrenstypen	7
3.2. Die Regelung in Brandenburg	7
4. Die Verfahren.....	8
4.1. Anzahl und Verfahrensstand.....	8
4.2. Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden.....	8
4.3. Anzahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren	9
4.4. Die Häufigkeitsverteilung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße	11
4.5. Unzulässige Bürgerbegehren	12
4.6. Das Unterschriftenquorum.....	13
4.7. Die Abstimmungsbeteiligung.....	13
4.8. Ergebnisse der Abstimmungen	14
4.9. Themenbereiche	15
4.10. Anzahl der Verfahren auf Landkreisebene	16
5. Resümee und Reformbedarf	16
5.1. Anspruch auf Beratung.....	17
5.2. Themenausschluss	17
5.3. Kostendeckungsvorschlag	17
5.4. Frist bei Korrekturbegehren	18
5.5. Unterschriftenquorum	18
5.6. Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid	19
6. Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Demokratie in Brandenburg.....	19

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 daraus Vorschläge zur Verbesserung der Verfahrensregelungen abzuleiten.

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 den Gemeinden die Möglichkeit gegeben wurde, die Briefabstimmung in der Hauptsatzung auszuschließen. Eine 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

Im Zeitraum von 1993 bis 2014 kam es in den Brandenburger Städten und Gemeinden¹ zu insgesamt 241 direktdemokratischen Verfahren, die in 157 Fällen zur Abstimmung gelangten. Bei 136 davon handelte es sich um Bürgerbegehren, die in 52 Fällen in einem Bürgerentscheid mündeten. Bei 105 dieser direktdemokratischen Verfahren handelte es sich um Ratsreferenden, die von der Gemeindevertretung angesetzt wurden². Dies bedeutet, dass es in allen 419 Städten

¹ Da die Anzahl der direktdemokratischen Verfahren auf Kreisebene mit sechs Fällen sehr gering ausfällt, werden Verfahren auf dieser Ebene in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

² In fünf weiteren Fällen ist die genaue Verfahrensart nicht bekannt und konnte nicht ermittelt werden. Diese Verfahren finden in diesem Bericht keine Berücksichtigung.

und Gemeinden zusammen seit 1993 pro Jahr zu durchschnittlich 11,5 direktdemokratischen Verfahren und 7,5 Abstimmungen (Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren sowie Ratsreferenden) kam.

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 Verfahren auf 136 und die Zahl der Abstimmungen auf 52. Daraus ergibt sich wiederum, dass seit 1993 in allen Städten und Gemeinden zusammen pro Jahr durchschnittlich 6,5 Bürgerbegehren stattfanden, die in 2,5 Abstimmungen jährlich mündeten. In einer Gemeinde findet somit durchschnittlich alle 68 Jahre ein Bürgerbegehren statt.

Im Vergleich der Bundesländer schneidet Brandenburg eher schlecht ab. So kommt es beispielsweise in Hamburg jedes Jahr und in Berlin pro Bezirk alle 3 Jahre zu einem neu eingeleiteten Bürgerbegehren. In bayrischen Gemeinden und Kreisen findet alle 19 Jahre ein Bürgerbegehren statt. In einigen Bundesländern kommt aber auch noch seltener zu einem Bürgerbegehren, so z.B. in Rheinland-Pfalz, wo nur alle 295 Jahre ein Bürgerbegehren auf den Weg gebracht wird. Einschließlich der Kreise kommt es in Brandenburg alle 64 Jahre zu einem Bürgerbegehren. Anzunehmen ist, dass sich das Ergebnis vor allem mit der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verfahrensregelungen erklären lässt.

Die meisten Bürgerbegehren, mit insgesamt sechs bzw. acht Verfahren, fanden bislang in Potsdam und Borkwalde statt, wobei zu berücksichtigen ist, dass sechs der acht 2013 erfolgten Abstimmungen zu unterschiedlichen Straßenzügen im gleichen Jahr in Borkwalde stattfanden. Zu den meisten Bürgerentscheiden, insgesamt acht, kam es ebenfalls in Borkwalde.

2.2. Abstimmungsbeteiligung

Für 32 der insgesamt 52 Bürgerentscheide liegen Abstimmungszahlen vor. Demnach lag die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 46,6 Prozent.

2.3. Wer setzt sich durch?

Von den 52 von „unten“ eingeleiteten Bürgerentscheiden stimmten die Bürgerinnen und Bürger bei 14 Verfahren gegen die Forderung des jeweiligen Entscheiders. 26 weitere Verfahren wurden im Sinne der Initiative entschieden. Acht Verfahren scheiterten am erforderlichen Quorum und sind damit "unecht gescheitert", vier weitere Abstimmungen scheiterten aus ungeklärten Ursachen.³

2.4. Unzulässigkeitsquote

46 der insgesamt 136 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt. Mit 33,8 Prozent lag der Anteil der für unzulässig erklärten Begehren mit über einem Drittel aller Verfahren sehr hoch. Zu 31 dieser Verfahren liegen Daten über die Ursachen des Scheiterns vor. Die Unzulässigkeit erfolgte demnach zumeist aufgrund von Formfehlern (14 Fälle)⁴. Unzureichende oder fehlende

³ Von den insgesamt 157 zur Abstimmung gelangten direktdemokratischen Abstimmungen (inkl. Ratsreferenden) wurden 114 im Sinne der Initiative entschieden. 43 Verfahren gingen nicht im Sinne der Initiatoren aus.

⁴ Ein Bürgerbegehren kann dabei jedoch auch aus mehreren Gründen für unzulässig erklärt werden. Daher sind Dopplungen möglich.

Kostendeckungsvorschläge ließen Verfahren elf Mal scheitern. 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.

2.5. Unterschriftenquorum

Das Unterschriftenquorum liegt in Brandenburg bei 10 Prozent. Der Anteil der am Unterschriftenquorum gescheiterten Bürgerbegehren ist nicht eindeutig zu ermitteln. 12 Bürgerbegehren (8,8 Prozent) 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 24 Bürgerbegehren (17,6 Prozent), 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 Stimmberechtigten zustimmen, damit ein Bürgerentscheid erfolgreich ist. Dieses sogenannte Zustimmungsquorum liegt in Brandenburg bei 25 Prozent der Stimmberechtigten. Die Auswertung ergab, dass insgesamt acht Verfahren (15,4 Prozent) aller 52 Bürgerentscheide trotz Abstimmungsmehrheit "unecht" am Zustimmungsquorum scheiterten. In weiteren vier Fällen ist der Grund des Scheiterns nicht geklärt.

2.7. Themenschwerpunkte

Die hohe Zahl der direktdemokratischen Verfahren lässt sich vor allem durch die große Anzahl der Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform erklären. So wurden 105 der insgesamt 241 Verfahren von den Kommunalvertretungen ausgelöst. Abzüglich dieser Ratsreferenden fanden die meisten Verfahren zu den Themenbereichen "Verkehrsprojekte" (19,8 Prozent) und "Wirtschaftsprojekte" (17,6 Prozent) statt.

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. Gerade der umfangreiche Themenausschluss verhindert bereits im Vorfeld, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen in Form von direktdemokratischen Verfahren zum Ausdruck bringen. Um politische Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der Gesellschaft zu erweitern, sollten die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte verbessert werden. Die Verfahrensregelungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind aus unserer Perspektive vor allem bei folgenden Punkten zu reformieren:

- Die Bauleitplanung als Gegenstand von Bürgerbegehren wird zugelassen.
- Der Kostendeckungsvorschlag als K.O.-Kriterium entfällt und wird, wie in Berlin und NRW, durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt.
- Die Frist zur Sammlung der Unterschriften bei Korrekturbegehren wird der von Initiativbegehren angeglichen.
- Das Unterschriftenquorum wird auf 5% abgesenkt.

- Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid wird gestrichen.

3. Die Regelungen

3.1. Verfahrenstypen

In Deutschland sind im Allgemeinen zwei direktdemokratische Verfahrenstypen anzutreffen:

- 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). In Brandenburg ist dies allerdings nur zu Gebietsreform möglich.

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

Der gesetzliche Rahmen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Brandenburg findet sich hauptsächlich in § 15 der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf):

- 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, einen durchführbaren Vorschlag zur 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 die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe sowie über Satzungen, die einen Anschluss- und Benutzerzwang regeln.
- 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 **acht** Wochen. Bei initiierenden Bürgerbegehren beträgt die Frist ein Jahr, in der die Unterschriften ihre Gültigkeit behalten.
- 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 Prozent** der Gesamtzahl aller Stimmberechtigten ausmacht

4. Die Verfahren

4.1. Anzahl der Verfahren

Die Auswertung ergab für Brandenburg eine Anzahl von insgesamt 241 direktdemokratischen Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden), von denen 157 zur Abstimmung gelangten, von denen wiederum 52 Abstimmungen durch ein Bürgerbegehren eingeleitet wurden. Von den insgesamt 136 Bürgerbegehren wurden 46 für unzulässig erklärt. Zwölf Bürgerbegehren wurden nicht eingereicht, 13 im Verfahren vom Gemeinderat übernommen.

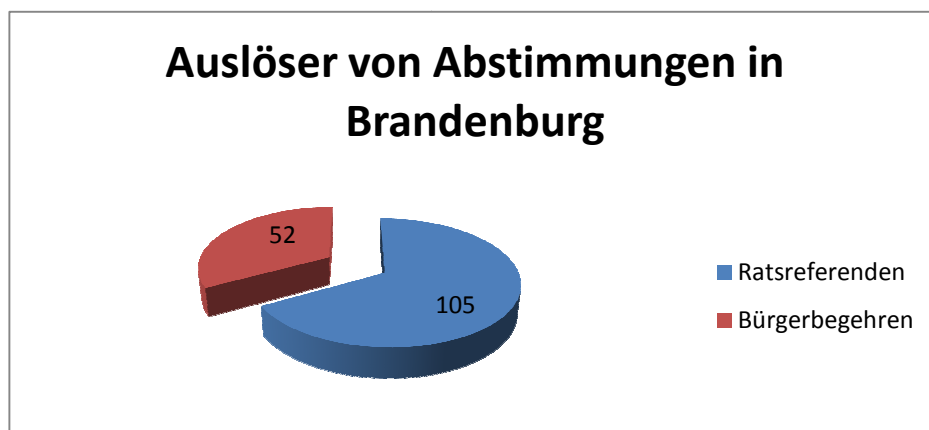
4.2. Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden

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

Die Auswertung für die gesamten 241 Verfahren ergab, dass 105 Verfahren Ratsreferenden und 136 Bürgerbegehren waren.

Von den 157 zur Abstimmung gelangten Verfahren wurden 105 per Ratsreferendum und 52 per Bürgerbegehren eingeleitet. Daraus ergibt sich, dass 66,8 Prozent aller Abstimmungen in Brandenburg von der Gemeindevertretung und lediglich 33,1 Prozent der Abstimmungen durch Bürgerbegehren initiiert wurden (siehe folgende Abbildung).

Abbildung 1: Auslöser von Abstimmungen in Brandenburg

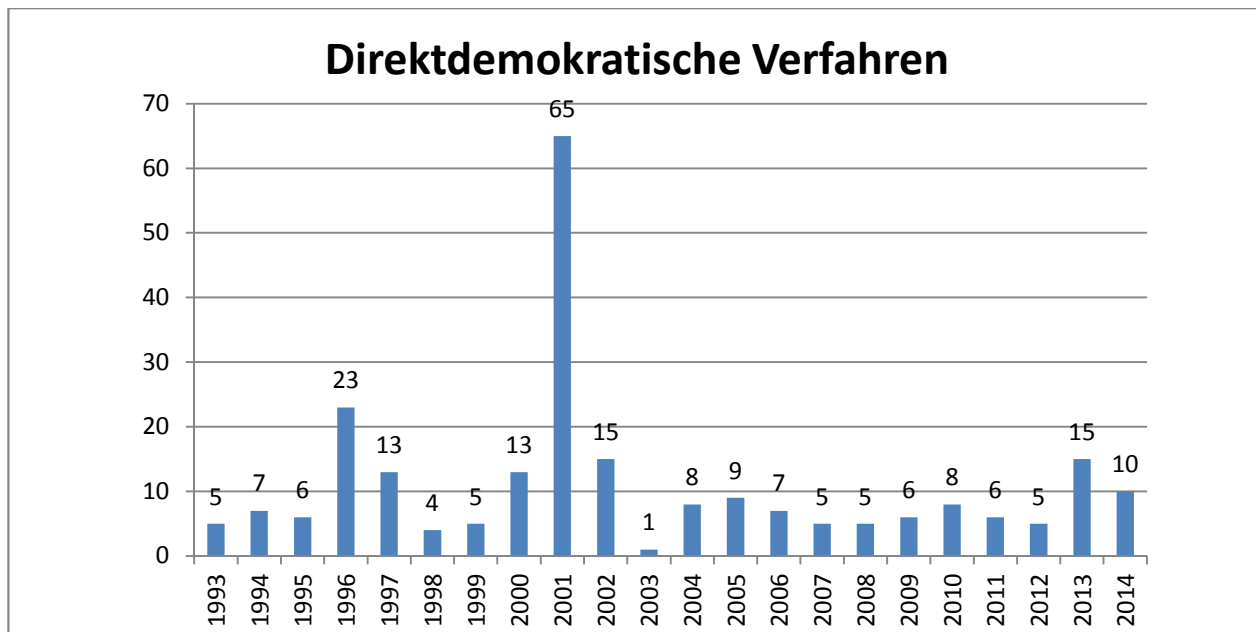


Anmerkung: Gesamtzahl $n = 157$

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)

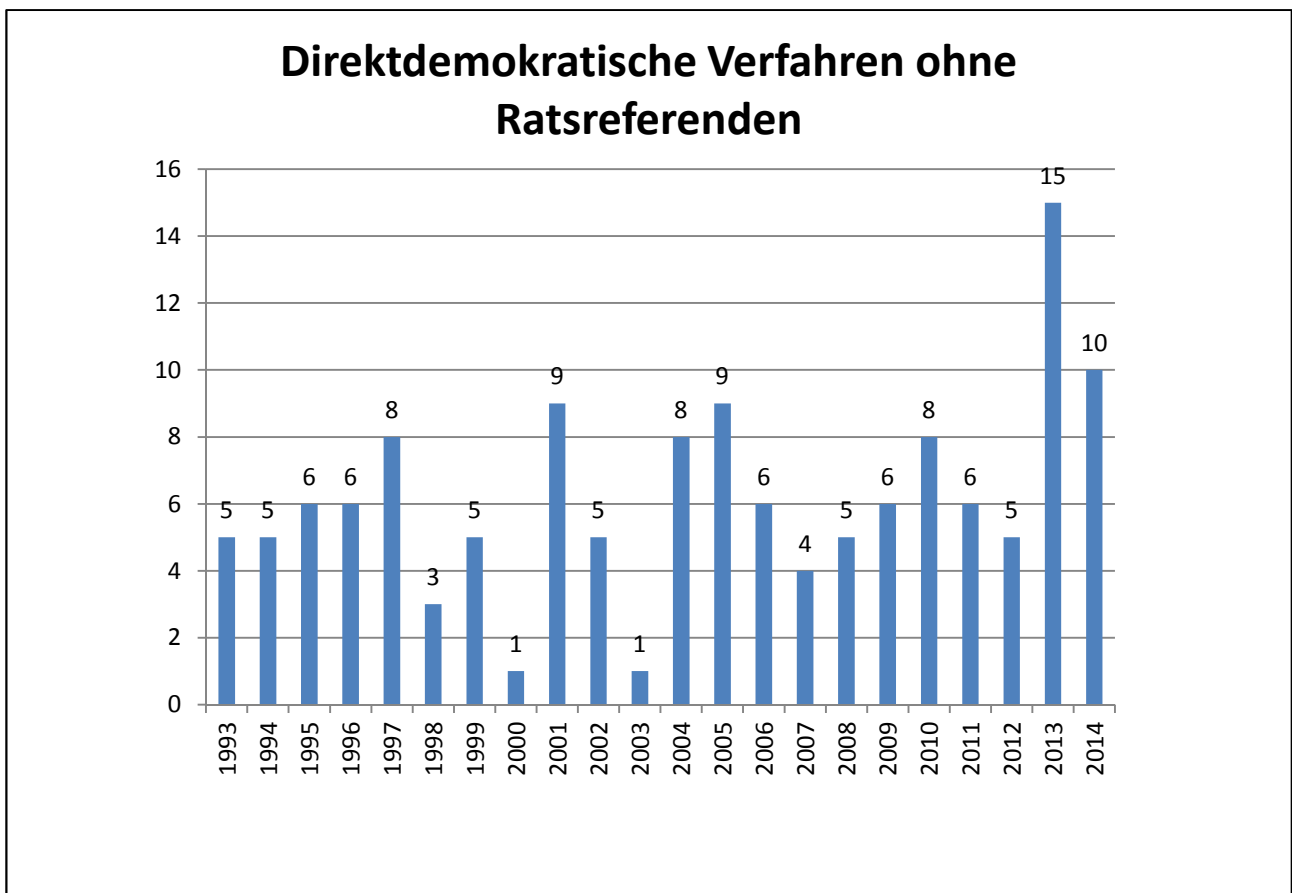


Anmerkung: Gesamtzahl $n = 241$

Durchschnittlich fanden in Brandenburg pro Jahr 11,5 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 (101 von insgesamt 129). 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

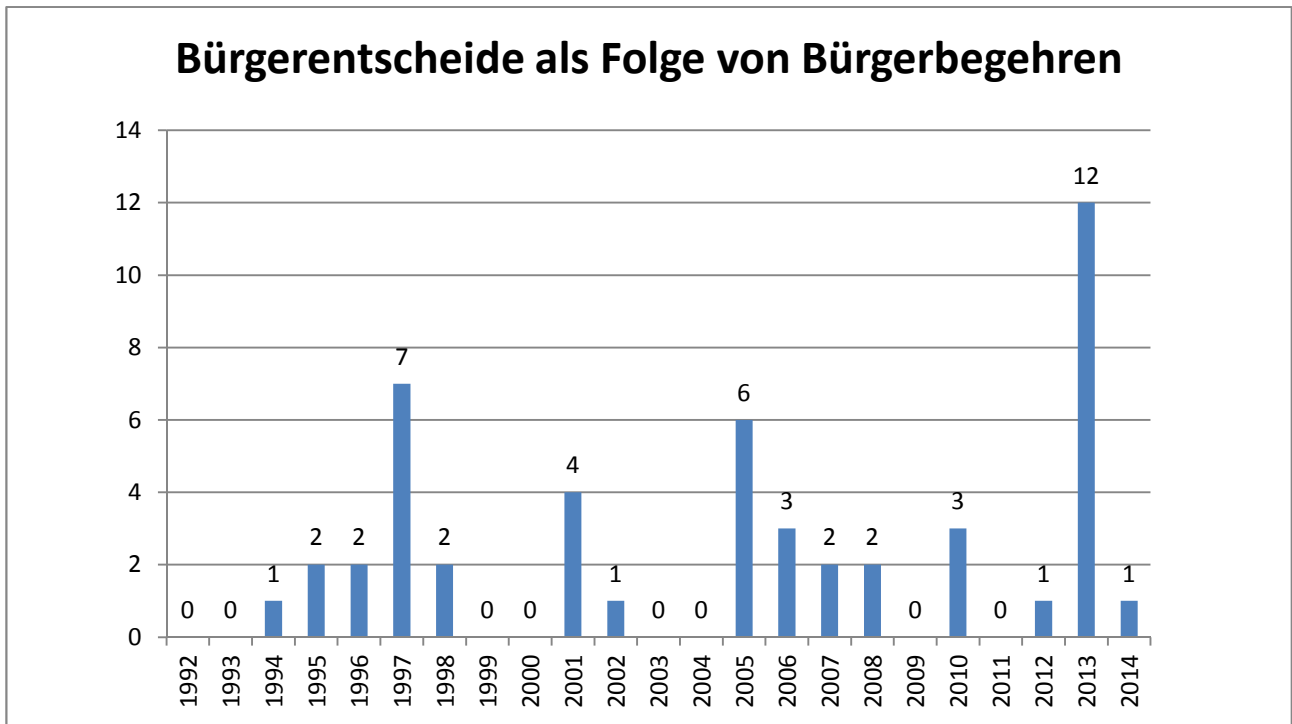


Anmerkung: Gesamtzahl $n = 136$

Durchschnittlich fanden 6,5 Bürgerbegehren pro Jahr statt. In den ersten beiden Jahren kam es zu vergleichsweise wenigen neu eingeleiteten Bürgerbegehren. 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 zwei Mal, im Jahr 2007 und 2011 mit vier bzw. drei Verfahren, unter den Jahresdurchschnitt von 6,5 Begehren gefallen. Die meisten Verfahren fanden 2013 statt (insgesamt 15). 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 $n = 52$

Ähnliches gilt für die Analyse der erfolgten Abstimmungen. Wie Abbildung 4 verdeutlicht, lässt sich auch hier keine eindeutige Tendenz ausmachen. Durchschnittlich fanden pro Jahr 2,5 Abstimmungen statt. Zu den meisten Bürgerentscheiden kam es in den Jahren 1997, 2005 und 2013, woraus sich im Vergleich mit Abbildung 3 ergibt, dass 25 der insgesamt 32 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. Ähnlich wie 2013, wo sechs Bürgerentscheide in Borkwalde zu unterschiedlichen Straßenzügen gleichzeitig stattfanden. In acht Jahren des untersuchten Zeitraumes gab es keinen einzigen Bürgerentscheid in einer Brandenburger Kommune.

4.4. Häufigkeit von Bürgerbegehren im Vergleich der Bundesländer

Da für die anderen Bundesländer nur Zahlen zur Verfahrenshäufigkeit inklusive der Bürgerbegehren in den Landkreisen vorliegen, wurden für den folgenden Vergleich die Verfahren in den Brandenburger Kreisen ebenfalls berücksichtigt. Insgesamt kommt es somit in einer brandenburgischen Kommune durchschnittlich alle 64 Jahre zu einem Bürgerbegehren, was verglichen mit den Hamburger Bezirken (jedes Jahr), den Berliner Bezirken (alle 3 Jahre) und bayrischen (alle 19 Jahre) deutlich seltener der Fall ist (Siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Städten, Gemeinden und Kreisen in den Bundesländern (2014)

Bundesland	Bürgerbegehren	Jahre	Bürgerbegehren pro Jahr	Gemeinden / Landkreise	Mittlere Zeit in Jahren zwischen zwei Bürgerbegehren in einer Gemeinde
Hamburg	100	16	6,3	7	1
Berlin	36	9	4,0	12	3
Bremen	7	20	0,4	2	6
Nordrhein-Westfalen	659	20	33,0	426	13
Bayern	2.083	19	109,6	2.127	19
Hessen	387	21	18,4	447	24
Sachsen	211	24	8,8	448	51
Sachsen-Anhalt	92	24	3,8	230	60
Brandenburg	142	21	6,8	433	64
Saarland	15	17	0,9	57	65
Niedersachsen	280	18	15,6	1.044	67
Schleswig-Holstein	388	24	16,2	1.132	70
Baden-Württemberg	552	58	9,5	1.101	116
Thüringen	155	24	6,5	878	136
Mecklenburg-Vorpommern	89	24	3,7	786	212
Rheinland-Pfalz	166	21	7,9	2.330	295

4.5. Unzulässige Bürgerbegehren

46 der insgesamt 136 Bürgerbegehren wurden innerhalb der untersuchten 21 Jahre für unzulässig erklärt. Damit beträgt die Unzulässigkeitsquote 33,8%, was einem guten Drittel aller eingeleiteten Verfahren entspricht. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist diese Quote sehr hoch. In Bayern beispielsweise lag sie bis 2010 bei lediglich 15,5%⁵. So liegen für 31 der insgesamt 46 für unzulässig erklärten Bürgerbegehren Angaben über die genauen Gründe des Scheiterns vor, wobei in vier Fällen mehrere Ursachen aufgelistet wurden. Bei einem weiteren Verfahren werden mehrere Ursachen angegeben, ohne diese im Einzelnen näher zu beschreiben.

Die Auswertung dieser Daten nennt Formfehler als häufigste Begründung. Darunter fallen bspw. fehlende Angaben auf der Unterschriftenliste. Die hohe Zahl lässt allerdings vermuten, dass diese Kategorie auch als Auffangbecken für unklare Unzulässigkeitsgründe bei der Datenerfassung dient. Insgesamt 14 Verfahren sind aufgrund dessen als unzulässig eingestuft worden. Weitere elf Begehren scheiterten in Folge eines fehlenden bzw. unzureichenden Kostendeckungsvorschlags, wiederum zwölf andere schafften es nicht, innerhalb der gesetzten Frist die nötigen Unterschriften zu sammeln. Sie scheiterten somit an dem in Brandenburg gesetzlich festgeschriebenem Quorum von 10 Prozent beziehungsweise an der kurzen Sammelfrist von acht Wochen. Am umfangreichen Themenausschluss scheiterten acht weitere Verfahren, die in fünf Fällen öffentliche Versorgung mit

⁵ Vgl. Bayrischer Bürgerbegehrensbericht, 2010:
<http://www.mehr-demokratie.de/buergerentscheide-in-bayern.html>

Kultur, Verkehr, Abwasser etc. und in drei Fällen Wirtschaftsprojekte 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 die Mehrheit der Unzulässigkeitsfälle auf restriktive Verfahrensregelungen zurückzuführen sind – so z.B. der Kostendeckungsvorschlag, das Unterschriftenquorum von 10 Prozent und der weitreichender Themenausschluss.

Bei den anderen Begehren handelt es sich überwiegend um Ursachen, die durch eine im Vorfeld in Anspruch genommene Beratung hätten vermieden 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 einreichen. Zu den zwölf Bürgerbegehren, die aufgrund mangelnder Unterschriften für unzulässig erklärt wurden, lassen sich zwölf weitere 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 24 Bürgerbegehren (17,6 Prozent), die am Unterschriftenquorum scheiterten.

4.7. Die Abstimmungsbeteiligung

Von 32 der insgesamt 52 durch Bürgerbegehren eingeleiteten Abstimmungen ist die Beteiligung bekannt. Die für den entsprechenden Untersuchungszeitraum erfasste Abstimmungsbeteiligung lag bei durchschnittlich 46,6 Prozent.

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 (in %)
Bis 2.000	19	16	49,3
2.001-10.000	4	3	38,4
10.001-20.000	6	3	29,1
20.001-30.000	5	4	58,9
30.001-50.000	2	2	32
50.000-100.000	1	1	12,8
Über 100.000	0	0	-
Gesamt	52 ⁶	32 ⁷	51,2

Die meisten Bürgerentscheide fanden in Gemeinden unter 2.000 Einwohnern statt. Auffällig ist, dass es in Brandenburg in keiner der beiden 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 Abstimmungsbeteiligung bei nur 12,8 Prozent lag und somit das Zustimmungsquorum von 25 Prozent 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:

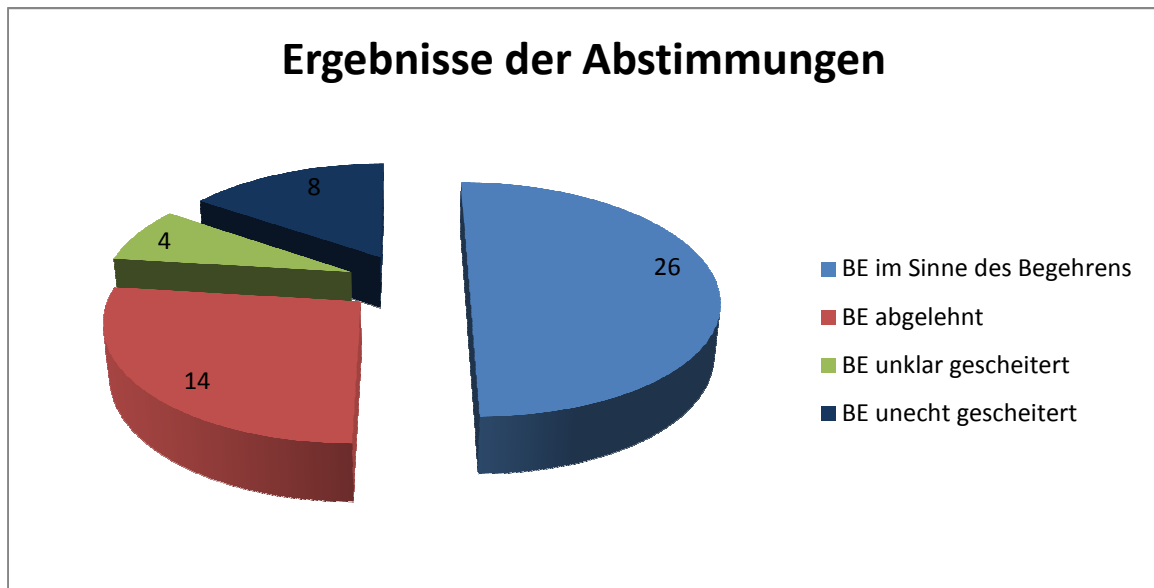
- Entscheid im Sinne des Begehrens (erfolgreich),
- Entscheid nicht im Sinne des Begehrens (gescheitert) sowie
- die Mehrheit, aber das Zustimmungsquorum nicht erreicht (unecht gescheitert).

⁶ In 15 Fällen ließ sich die Einwohnerzahl nicht ermitteln

⁷ In 3 Fällen ließ sich die Einwohnerzahl nicht ermitteln

Bei Betrachtung des gesamten Untersuchungszeitraums ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

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



Anmerkung: Die Fallzahl betrug $n = 52$.

Die Auswertung ergibt, dass 50 Prozent aller Abstimmungen im Sinne der gestarteten Initiative entschieden worden sind. 26,9 Prozent aller Entscheide wurden abgelehnt und 15,4 Prozent scheiterten am Zustimmungsquorum.

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 Verwaltungs-

gemeinschaften oder die Entscheidung über einen hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Bürgermeister)

Die Auswertung ergab, dass der Themenbereich "Verkehrsprojekte" mit 27 Verfahren (19,8 Prozent) am häufigsten Gegenstand eines Bürgerbegehrens war. Es folgen die Themen "Wirtschaftsprojekte" mit 24 Verfahren (17,6 Prozent), "Sozial- und Bildungseinrichtungen" mit 22 Verfahren (16,2 Prozent) und "Gebietsreform" mit 18 Verfahren (13,2 Prozent).

Dahinter platzieren sich 12 Verfahren zu "Öffentlicher Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen" (8,8 Prozent), 12 zu "Kulturprojekten" (8,8 Prozent), 8 zu "Sonstiges" (5,9 Prozent), 7 zu "Gebühren und Abgaben" (5,1 Prozent) und 5 zu "Entsorgungsprojekten" (3,7 Prozent). Ein Verfahren gab es zum Thema Hauptsatzung.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass zu den Themenbereichen "Wohngebiete" und "Flächennutzungs- und Bebauungspläne" keine Verfahren stattgefunden haben. Zu erklären ist dies durch den gesetzlich festgelegten Themenausschuss 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:

- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,
- Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung,
- die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
- die Eröffnungsbilanz und die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,
- Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
- die Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie des Gesamtabschlusses,
- Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll,
- Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren,
- 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 sechs 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 zwei Verfahren ging es um die Direktwahl des Landrates, welche positiv durch den Kreistag beschlossen worden ist.

5. Resümee und Reformbedarf

Direktdemokratische Verfahren sind kein Selbstzweck. Politische Mitbestimmung ist gerade in Zeiten sinkender Wahlbeteiligung besonders wichtig, um zur Belebung der Demokratie beizutragen, indem Beteiligung und Mitbestimmung konkret erlebt, politischer Frustration entgegengewirkt wird und gesellschaftliche Konflikte befriedet werden.

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 22 Jahren wurden gerade einmal 136 Bürgerbegehren eingeleitet, aus denen in allen Gemeinden zusammen nur 52 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

14 der 136 dokumentierten Bürgerbegehren scheiterten an sogenannten Formfehlern, die mit einer Beratung im Vorfeld des Bürgerbegehrens hätten vermieden werden können. Vor allem auch die Erforderlichkeit eines durchführbaren Kostendeckungsvorschlags lässt eine Beratung am Anfang des Verfahrens als notwendig erscheinen.

→ Zwar bietet die Kommunalverfassung in § 17 Hilfeleistung der Gemeinde bei Bürgerbegehren an. Klarer wäre allerdings ein in § 15 festgeschriebener Beratungsanspruch.

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 spätestens seit Stuttgart 21 große Aufmerksamkeit in allen politischen Lagern. Außerdem werden Bürgerbegehren dort relativ häufig durchgeführt, wo die Bauleitplanung als Gegenstand zulässig ist. Bundesweit beträgt der Anteil der Bürgerbegehren an Themenbereichen, die durch Bauleitplanung beeinflusst werden, 44,9 Prozent.

→ Die Bauleitplanung sowie kommunale Stellungnahmen zu Planfeststellungsverfahren sollten Gegenstand von Bürgerbegehren sein dürfen. Der Negativkatalog sollte darüber hinaus soweit ausgedünnt werden, 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 136 erfassten Verfahren wurden 46 (33,8 Prozent) für unzulässig befunden. Die zweithäufigste Begründung für eine Unzulässigkeitsentscheidung war mit elf dokumentierten Fällen ein unzureichender Kostendeckungsvorschlag.

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

Gemeinebudgets 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 eine amtliche Schätzung der Kosten, die aus der Realisierung des Bürgerbegehrens resultieren, erstellt werden. Die Initiative sollte 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 in der Regel gar nicht erst auf den Weg gebracht.

- 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. Die Frist für Korrekturbegehren sollte entfallen. Wie bei Initiativbegehren würden Unterschriften nach einem Jahr ihre Gültigkeit verlieren. 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 17,6 Prozent 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 etwa zwischen 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. 50% der hier untersuchten Bürgerentscheide waren erfolgreich im Sinne der Initiative.

- Mehr Demokratie schlägt ein generelles Unterschriftenquorum von 5 Prozent 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 Prozent 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 erbracht werden müssen, da hier ganz andere Mobilisierungsmöglichkeiten bestehen als in größeren Städten.

5.6. Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Etwa 1/7 der Bürgerentscheide (15,4 Prozent) scheiterte in Brandenburg am erforderlichen Zustimmungsquorum von 25 Prozent, obwohl die Mehrheit der Abstimmenden dem Anliegen zustimmte. 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. Alle Verbesserungsvorschläge finden sich unter:

www.bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/positionspapier_kommunale_demokratie_bran.pdf