



# Die Durchführung von Bürgerbegehren und –entscheiden in Brandenburg

## Inhaltsverzeichnis

1. Thematischer Anwendungsbereich .....	2
2. Abstimmungsfrage.....	3
3. Begründung .....	4
4. Unterschriftensammlung.....	4
5. Einreichung.....	5
6. Zulassung .....	5
7. Information.....	5
8. Bürgerentscheid .....	6
9. Bindungswirkung.....	6
10. Gesetzeswortlaut.....	6
11. Mehr Demokratie e.V.....	8

verfasst von Prof. Dr. Roland Geitmann, Kehl

## 1. Thematischer Anwendungsbereich

Die Kommunalverfassung für das Land Brandenburg ermöglicht in § 20 Gemeindeordnung (GO) und § 18 Landkreisordnung (KrO), dass über eine kommunalpolitische Frage auf Gemeinde- oder auf Landkreisebene ein **Bürgerentscheid** stattfindet. Dieses Merkblatt informiert darüber, wie durch **Bürgerbehren** ein solcher Entscheid verlangt werden kann.

- Es muss sich um eine **Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde oder des Landkreises** handeln, für die die **Gemeindevertretung** bzw. der **Kreistag** zuständig ist. Sie darf also weder eine nach Weisung des Landes zu erfüllende Pflichtaufgabe oder Auftragsangelegenheit sein, noch in der Zuständigkeit des Landes oder des Bundes liegen oder von Gesetzes wegen in der des Bürgermeisters bzw. des Landrats. Zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde gehören insbesondere Kindergärten und Schulen, Freizeit- und Erholungseinrichtungen, kulturelle Angebote, gesundheitliche und soziale Betreuung, Versorgung mit Wasser und Energie, Abwasserableitung und –behandlung, Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, Brandschutz, Ortsstraßenbau, Schutz der natürlichen Umwelt und vieles mehr.
- Gegenstand des Bürgerentscheids kann auch eine kommunale Stellungnahme zu Vorhaben anderer Träger sein.
- Der Katalog der durch § 20 Abs. 2 GO (und entsprechend auf Kreisebene) von Bürgerbegehren und -entscheiden ausgeschlossenen Angelegenheiten ist im Vergleich mit anderen Bundesländern recht lang:
  - a) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten;
  - b) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung;
  - c) die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten;
  - d) die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe;
  - e) Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde;
  - f) die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe;
  - g) Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll;

- h) Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren;
- i) Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen;
- j) die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist;
- k) Angelegenheiten, für die die Gemeindevertretung keine gesetzliche Zuständigkeit hat.

Triftige Gründe gibt es für keinen dieser Ausschlussstatbestände. Einschneidend sind vor allem lit. d) und e) (das in Deutschland leider verbreitete Finanztabu, in Bayern sind zumindest Abgaben und Entgelte nicht ausgenommen) und besonders lit. j) (Bauplanung, über die Bayern, Sachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt Bürgerbegehren und –entscheide ermöglichen).

## 2. Abstimmungsfrage

Das Bürgerbegehren muss zum Ausdruck bringen, dass die Unterzeichner über eine bestimmte Angelegenheit einen Bürgerentscheid verlangen. Die „zur Entscheidung zu bringende Frage“ (§ 20 Abs. 1 S. 5 GO) kann indirekt formuliert sein, z.B.

*„Die Unterzeichner/innen fordern einen Bürgerentscheid über die Privatisierung der Wasserversorgung in X“.*

Gemäß Rechtsprechung sind an die Formulierung der Frage keine überhöhten Anforderungen zu stellen, wenn nur klar ist, dass ein Bürgerentscheid verlangt wird, und der Gegenstand eindeutig benannt ist. Die endgültige Formulierung der Abstimmungsfrage für den Bürgerentscheid ist vernünftigerweise Ergebnis der Verständigung zwischen Kommunalverwaltung und Initiatoren. Im erwähnten Beispiel könnte die Frage auf dem Stimmzettel lauten:

*„Sind Sie dafür, dass die von der Gemeindevertretung am ... beschlossene Privatisierung der Wasserversorgung in X unterbleibt?“*

Bei einem „kassierenden“ Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung (bzw. des Kreistags) richtet, ist es leider nicht zu vermeiden, dass diejenigen, die gegen die Privatisierung sind, beim Bürgerentscheid das „Ja“ ankreuzen müssen; denn sie sind für die Aufhebung eines geltenden Beschlusses.

Wie in Beschlüssen der Gemeindevertretung können auch in Bürgerentscheiden differenzierte inhaltliche Festlegungen getroffen werden, z.B.

*„Sind Sie für eine Verkehrslösung im Bereich ..., die folgenden Anforderungen genügt: 1. ..., 2...., 3....?“*

### 3. Begründung

Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und neben der Frage eine Begründung enthalten. Diese wird sich auf den Unterschriftenlisten schon aus Platzgründen auf wesentliche Argumente beschränken. Das Bürgerbegehren kann auch von denen unterstützt werden, die inhaltlich anderer Meinung sind als die Initiatoren, aber wegen der Bedeutung der Angelegenheit einen Bürgerentscheid befürworten. Je nach erhofften Unterstützerkreisen für das Bürgerbegehren wird die Begründung zur Sache selbst deswegen sowohl Pro- als auch Kontra-Argumente nennen.

Bürgerbegehren, die gegenüber der geltenden Beschlusslage in der Gemeindevertretung (bzw. im Kreistag) zusätzliche Aufwendungen für eine Angelegenheit verlangen (ausgenommen die Kosten, die das Bürgerentscheidsverfahren selbst verursacht), müssen in der Begründung Angaben über die voraussichtlichen Kosten und einen durchführbaren **Kostendeckungsvorschlag** enthalten. Hierzu können die Bürger Beratung durch die Gemeinde(bzw. Kreis)-Verwaltung in Anspruch nehmen, auch wenn das Gesetz dies (im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern) nicht ausdrücklich festlegt.

### 4. Unterschriftensammlung

- Unterschriften können frei gesammelt werden, und zwar auf Listen, die zunächst die Forderung nach einem Bürgerentscheid über eine bestimmte Angelegenheit enthalten, außerdem die Begründung hierzu (einschließlich nötigenfalls Kostendeckungsvorschlag) und zweckmäßigerweise die Anschriften von zwei bis drei Personen, die zur Vertretung des Bürgerbegehrens berechtigt sein sollen. Unterschriftsberechtigt sind nur Bürger/innen der Gemeinde, die am Tag des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde dort zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind.
- Deswegen sollten zwecks Identifizierung neben der (jeweils eigenhändigen) Unterschrift „lesbar“ (also möglichst in Druckschrift) folgende **Angaben** vorgesehen werden: Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift und Datum der Unterzeichnung. Zweckmäßig ist es, die Gestaltung der Unterschriftenliste vor Beginn der Sammlung mit der Gemeinde(bzw. Kreis)-Verwaltung abzustimmen.

Die **Anzahl** der für ein Bürgerbegehren notwendigen Unterschriften beträgt in Brandenburg einheitlich 10 Prozent der Bürger/innen (= ca. 7,2 Prozent der Einwohner/innen), was die Anwendung dieses Instruments in größeren Städten und Landkreisen sehr erschwert bis unmöglich macht. Erkundigen Sie sich bei Ihrer Gemeindeverwaltung nach der effektiv erforderlichen Anzahl und sorgen Sie bei der Sammlung wegen ungültiger Unterschriften für ein ausreichendes Polster!

## 5. Einreichung

- Aus der Überreichung der Unterschriftenlisten an den Bürgermeister (bzw. Landrat) lässt sich ein pressewirksames Ereignis gestalten. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung (bzw. des Kreistags), muss die Einreichung innerhalb von **sechs Wochen** ab Bekanntgabe des Beschlusses geschehen,
- Die Neigung mancher Kommunalverwaltungen, trotz eines laufenden Bürgerbegehrens schnell noch vollendete Tatsachen zu schaffen, ist grob undemokratisch. Spätestens ab Zulassung des Bürgerbegehrens ist hiergegen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz möglich.

## 6. Zulassung

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und den Zeitpunkt des Bürgerentscheids entscheidet die Gemeindevertretung (bzw. der Kreistag). Ob das Bürgerbegehren inhaltlich und formell den gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist eine reine Rechtsfrage, so dass das Gremium hierbei keinerlei Ermessen hat. Ein ausdrückliches Recht zur Anhörung der vertretungsberechtigten Personen in der Sitzung der Gemeindevertretung (bzw. des Kreistags) besteht zwar nicht, sollte aber gewährt werden.

Gegen die Nichtzulassung können die vertretungsberechtigten Personen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz wahrnehmen.

Gemäß § 20 Abs. 2 S. 3 GO (bzw. § 18 Abs. 2 S. 3 KrO) entfällt der Bürgerentscheid, wenn die Gemeindevertretung (oder der Hauptausschuss bzw. der Kreistag) die Durchführung der beantragten Maßnahme beschließt. Strittig ist, ob bei teilweiser Berücksichtigung des Anliegens durch das Organ die Initiatoren das Bürgerbegehren zurücknehmen können, was richtigerweise zu bejahen ist und durch entsprechende Klausel auf den Unterschriftenlisten abgesichert werden kann.

## 7. Information

Ausreichende, sachliche und ausgewogene Information ist unverzichtbare Grundlage eines Bürgerentscheids. Kommunale Organe neigen leider dazu, hierbei nur ihre Sicht der Dinge darzustellen und dies (im Unterscheid zur Bürgerinitiative) finanziert aus öffentlichen Mitteln. Solche Waffenungleichheit widerspricht demokratischen Grundsätzen. Deshalb sollten Initiatoren eines Bürgerbegehrens von der Kommune gleichberechtigte Information über Pro und Kontra verlangen, wie es in der Schweiz seit Jahrzehnten selbstverständlich und in Bayern geltendes Recht ist, wonach die Auffassungen der Gemeindeorgane und des Bürgerbegehrens in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde in gleichem Umfang (!) darzustellen sind. Die Initiatoren tun andererseits gut daran, sich darauf nicht zu verlassen, sondern mit Veranstaltungen, einer Internetseite, Pressearbeit, Flugblättern, Infoständen, Anzeigen usw. Überzeugungsarbeit zu leisten und sich dabei sachlich mit den Argumenten der Organe auseinander zu setzen.

## 8. Bürgerentscheid

- Für die Durchführung des Bürgerentscheids gelten die Vorschriften des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend, allerdings mit Ausnahme der Bestimmungen über Wahlschein und Briefwahl, was mit Blick auf das Zustimmungsquorum nachteilig ist.
- Gem. § 20 Abs. 4 GO (bzw. § 18 Abs. 4 KrO) ist der Bürgerentscheid leider nur dann erfolgreich, wenn die Abstimmungsmehrheit gleichzeitig **25 Prozent aller Stimmberechtigten** ausmacht. Bei einer (bei Sachfragen durchaus normalen) Abstimmungsbeteiligung von 40 Prozent ist also eine 62,5-prozentige Mehrheit erforderlich. An dieser sachwidrigen Hürde, die in etlichen Bundesländern niedriger ist (in Bayern zwischen 10 und 20 Prozent) und in Hamburg wie auch in der Schweiz nicht gilt, scheitern viele Bürgerentscheide und dies umso eher, je größer die Kommune ist. Die Streichung, zumindest aber deutliche Senkung dieser Schwelle ist deshalb eine der Forderungen von Mehr Demokratie.

Wenn dieses Zustimmungsquorum von 25 Prozent nicht erreicht wurde, muss die Gemeindevertretung (bzw. der Kreistag) erneut entscheiden und ihre/seine Haltung angesichts des Stimmenverhältnisses und der Argumente überdenken. Wenn sich das Organ bei einem klaren mehrheitlichen Gegenvotum der Bürgerschaft auf das nicht erreichte Zustimmungsquorum beruft, ist es in Sachen Demokratie nicht auf der Höhe der Zeit.

## 9. Bindungswirkung

Gemäß § 20 Abs. 5 S. 2 GO (bzw. § 18 Abs. 5 S. 2 KrO) kann ein Bürgerentscheid innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert oder aufgehoben werden.

## 10. Auszug aus der Gemeindeordnung für das Land Brandenburg

### § 20

#### Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Über eine Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. § 3 a des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg findet keine Anwendung. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses, muss es innerhalb von sechs

Wochen nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten. Es muss von mindestens zehn vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein.

(2) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung. Ist das Bürgerbegehren zulässig, ist die Angelegenheit den Bürgern der Gemeinde zur Abstimmung vorzulegen (Bürgerentscheid). Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der Hauptausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

- a) Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten;
- b) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung und der Gemeindevertretung;
- c) die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten;
- d) die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe;
- e) Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde;
- f) die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe;
- g) Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll;
- h) Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren;
- i) Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen;
- j) die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist;
- k) Angelegenheiten, für die die Gemeindevertretung keine gesetzliche Zuständigkeit hat.

(4) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. 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. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 2 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(5) Ein Bürgerentscheid, bei dem die nach Absatz 4 Satz 2 erforderliche Mehrheit von Ja-Stimmen zustande gekommen ist, hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zustande gekommen ist, geändert werden.

(6) Die Gemeindevertretung kann mit der Mehrheit ihrer Mitglieder beschließen, dass über den Zusammenschluss der Gemeinde mit einer anderen Gemeinde ein Bürgerentscheid durchgeführt wird.

(7) Im übrigen gelten die Bestimmungen des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes mit Ausnahme der Bestimmungen über Wahlschein und Briefwahl sinngemäß. Der Minister des Innern kann durch Rechtsverordnung das Nähere bestimmen.

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

Direkte Demokratie braucht einen langem Atem. Die Entwicklung einer Kultur der Bürgerentscheide und Volksabstimmungen erfordert viel Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit. Vor allem gilt es, die gesetzlichen Verfahrensregeln in Richtung Anwendungsfreundlichkeit weiter zu entwickeln und auf die Landtagsfraktionen entsprechenden Einfluss zu nehmen. Hierin und in der Beratung von Bürgerbegehren sieht der Verein Mehr Demokratie seine Aufgabe.

Dieser im Jahr 1988 gegründete Verein hat schon in etlichen Bundesländern erhebliche Fortschritte in Sachen Demokratie bewirkt, insbesondere in Bayern, Hamburg, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Baden-Württemberg. Auch in Brandenburg gibt es aktive Mitglieder, aber noch viel zu wenige. Deswegen:

**Machen Sie bei uns mit**, werden Sie Mitglied, Fördermitglied oder unterstützen Sie uns mit einer Spende.

Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-420823-70, Fax 030-420823-80, E-Mail: [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de), Internet: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

### **Bürgerbegehrensberatung:**

Mehr Demokratie e.V., Susanne Wenisch, Jägerwirtstr. 3, 81373 München, Tel. 089-8211-774, Fax 089-8211-176, E-Mail: [beratung@mehr-demokratie.de](mailto:beratung@mehr-demokratie.de)

**Spendenkonto** des Vereins: 885 81 05 bei der Bank für Sozialwirtschaft München (BLZ 700 205 00). Spenden sind steuerlich absetzbar.



## Fragebogen

---

Bitte schicken Sie diesen Fragebogen  
nach Abschluss des Bürgerbegehrens  
bzw. des Bürgerentscheides an:

Mehr Demokratie e.V.  
Jägerwirtstr. 3  
81373 München  
Fax 0 89 – 821 11 76

### ***Absender***

Name der Organisation(en):

---

---

Vorname:

---

Nachname:

---

Straße:

---

PLZ/Ort:

---

Telefon:

---

Fax:

---

E-Mail:

---

**Fragebogen**

Angabe zur Gemeinde

- Wie viele Einwohner hat ihre  Gemeinde,  Stadt,  kreisfreie Stadt?  
\_\_\_\_\_ Einwohner
- Wie viele Stimmberechtigte hat Ihre Gemeinde bei der letzten Abstimmung gehabt?  
\_\_\_\_\_ Stimmberechtigte

## 2) Angaben zum Bürgerbegehren (BB)

i) Mit der Unterschriftensammlung für das BB wurde begonnen:

 Ja, am \_\_\_\_\_  Nein

Das BB wurde beim Bürgermeister eingereicht:

 Ja, am \_\_\_\_\_

Anzahl der eingereichten Unterschriften: \_\_\_\_\_

Anzahl der gültigen Unterschriften: \_\_\_\_\_

 Nein, da der Gemeinderat die Forderungen selbst beschlossen hat. der Gemeinderat selbst die Durchführung eines Bürgerentscheids beschlossen hat. nicht ausreichend Unterschriften zustande kamen. anderer Grund:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Die Fragestellung des BB lautet(e) (evtl. Unterschriftenliste und Stimmzettel beilegen):  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Wurde das BB vom Gemeinde-/Stadtrat als zulässig erklärt?

 Ja  Nein, weil  
\_\_\_\_\_

- Im Falle der Unzulässigkeit: Haben Sie den Rechtsweg beschritten?

 Ja, Aktenzeichen: \_\_\_\_\_ Nein, weil:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_Ergebnis des Gerichtsurteils:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- 
- 
- 
-

- Angaben zum Bürgerentscheid (BE)
- Der BE findet bzw. fand statt am \_\_\_\_\_.
- Wahlbeteiligung: \_\_\_\_\_ %
- Anzahl der Stimmen für das BE (Ja-Stimmen):
  - a) absolut: \_\_\_\_\_
  - b) in Prozent der Wahl**beteiligten**: \_\_\_\_\_ %
  - c) in Prozent der Wahl**berechtigten**: \_\_\_\_\_ %
- Anzahl der Stimmen gegen das BE (Nein-Stimmen):
  - a) absolut: \_\_\_\_\_
  - b) in Prozent der Wahl**beteiligten**: \_\_\_\_\_ %
  - c) in Prozent der Wahl**berechtigten**: \_\_\_\_\_ %
- Scheiterte der Erfolg des BE am Quorum?  
 Ja             Nein
- Im Erfolgsfall: Welche Position wurde durch den BE bestätigt?  
 Position des Initiators             Position des Gemeinde-/Stadtrates

**Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe!**