

§ 47

Ergebnis des Bürgerentscheids

Absatz 1: Eine Vorlage ist angenommen, wenn sie von einer Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und zugleich von mindestens 10 Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der für die Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten angenommen wurde. Bei Stimmgleichheit gilt die Vorlage als abgelehnt.

(1) Wie das Quorum beim Bürgerbegehren (ausführlich § 45) ist die Frage, wann ein Bürgerentscheid als angenommen gilt, durchaus umstritten, weil die Beteiligung der Einwohnerschaft an dieser Form der unmittelbaren Steuerung kommunalpolitischer Prozesse im Regelfall die Hälfte ihrer Gesamtzahl nicht überschreitet und es dem Abstimmungsergebnis insoweit grundsätzlich an demokratischer Legitimation mangeln könnte. Befürchtet und entsprechend zugespitzt formulierten kritische Stimmen im Gesetzgebungsverfahren insoweit die Bildung „willkürlich zusammengesetzter Interessengemeinschaften, (die) über ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger im Bezirk bestimmen.“¹ Kommunalverfassungsrechtlich abwegig wurde sogar polemisiert, dass „gut organisierte Beteiligungsprofis (...) Staatsgewalt ausüben“² könnten³.

(2) Das erforderliche Zustimmungsquorum, immerhin müssten zwischen knapp 25.000 (Spandau) und über 40.000 Abstimmungsberechtigte (Pankow) positiv votieren⁴, steht in einem ständigen Spannungsverhältnis zu der jeweils angesprochenen Materie, die mitunter regionalen Charakter hat und insoweit die Einwohnerschaft eines gesamten Bezirks nicht tiefgreifend berührt⁵. Andererseits sind Angelegenheiten durch dieses Element der direkten Beteiligung thematisiert worden, die das Interesse einer Bezirksgrenze überschreiten⁶.

(3) Satz 1 normiert ein doppeltes Zustimmungserfordernis: Für Annahme eines Bürgerentscheids muss die Vorlage eine Mehrheit auf sich vereinen, dabei sind alle abgegebenen Stimmen, also die vollständige Eintragung der beteiligten Personen im Abstimmungsverzeichnis, zu berücksichtigen, da zu den Abstimmungsteilnehmerinnen und -teilnehmern auch die ungültig zu wertenden Stimmzettel zu rechnen sind. Die Zahl der Ja-Stimmen muss insoweit die Gesamtzahl der übrigen Stimmen zumindest um eine Stimme übersteigen. Die Summe dieser Zustimmung muss zugleich zehn v. H. der gesetzlich definierten wahlberechtigten Personen erreichen⁷.

¹ Begründung zum Dringlichen Antrag der CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3776) vom 15. März 2005 über „Starke Bezirke - Starke Demokratie vor Ort“.

² Ebd.; dass in den Bezirken „Staatsgewalt“ ausgeht, müssten die Verfasser im Übrigen erst belegen...

³ Ausführlich: Prof. Dr. Hofmann, Harald, Zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden, NVwZ 11/2015, S. 715.

⁴ Zehn v. H. stellt im kommunalrechtlichen Vergleich die untere Grenze dar; in den meisten anderen Ländern umfasst es zwischen 20 und 25 v. H.; vgl. Stellungnahme des Senats zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid - Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (16/2783) vom 12. Januar 2010.

⁵ Beispiel: Bauvorhaben auf der Halbinsel des Groß-Glienicker Sees (Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids in Spandau am 27. Januar 2008 vom 14. Februar 2008, ABl. S. 446).

⁶ Beispiel: Parkraumbewirtschaftung im Innenstadtbezirk Mitte (Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids in Mitte am 28. September 2008 vom 12. August 2008, ABl. S. 2080).

⁷ Die Abkehr vom Beteiligungsquorum nach § 47 Abs. 1 in der Fassung von Artikel I Nr. 6 des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S. 390) ist ein Paradigmenwechsel. Sie stellt zugleich eine rechtssystematische Anpassung an § 36 Abs. 1 AbstG dar. Es verhindert „bei geringer Abstimmungsbeteiligung die Unsicherheit, mit einer Neinstimme dem Anliegen des Bürgerentscheids gleichwohl über die Hürde (...) zu verhelfen. Die Stimmabgabe kann so das Gegenteil von dem eigentlichen Willen der abstimmenden Person bewirken (und) sogar dazu führen, dass sich weniger Bürgerinnen und Bürger beteiligen“ (Stellungnahme des Senats zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid - Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (16/2783) vom 12. Januar 2010). Eine gewisse Parallele zum verfassungsrechtlich fragwürdigen Effekt des negativen Stimmgewichts war unverkennbar; vgl. u. a. Urteil des BVerfG vom 3. Juli 2008 (2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07).

(4) Wie bei der Norm über das Bürgerbegehren wird aus Gründen der Praktikabilität auf die Zahl der bei der letzten Kommunalwahl stimmberechtigten Personen zurückgegriffen (ausführlich § 45).

(5) Tritt der (äußerst seltene) Fall ein, dass gleich viele gültige Ja- wie übrige Stimmen abgegeben werden, gilt die Vorlage nach Satz 2 als verworfen.

Absatz 2: Sind konkurrierende Vorlagen erfolgreich im Sinne des Absatzes 1, gilt die Vorlage als angenommen, die die höhere Anzahl an „Ja“-Stimmen erhalten hat. Ist die Zahl der Ja-Stimmen gleich, so ist diejenige angenommen, die nach Abzug der auf sie entfallenden Nein-Stimmen die größte Zahl der Ja-Stimmen auf sich vereinigt. Sind die so gebildeten Differenzen gleich, gelten beide Vorlagen als abgelehnt.

(6) Voraussetzung für die Anwendung von Satz 1 ist, dass mehrere erfolgreiche Bürgerbegehren zur Abstimmung gestellt wurden und jeweils das Quorum (ausführlich **Rdnr. 3**) erreicht haben. Eine (inhaltliche) Konkurrenz sich gegenseitig ausschließender Abstimmungsgegenstände ist nicht erforderlich. Alle Vorlagen, die in einem Bürgerentscheid zur Abstimmung stehen, befinden sich vielmehr im „Wettbewerb“ zueinander, sie konkurrieren um das Maß der Zustimmung durch die abstimmungsberechtigte Einwohnerschaft. Eine solche Konkurrenz liegt auch vor, wenn die BVV die Einbringung einer eigenen Abstimmungsalternative zum Bürgerentscheid (ausführlich § 46) beschlossen hat. Eine derartige Fallgestaltung verdeutlicht mitunter, dass es für kommunalpolitische Materien selten eine „einzige“ Lösung gibt.

(7) Das Gesamtergebnis konkurrierender Vorlagen in einem Bürgerentscheid, die unabhängig voneinander bejaht oder verneint werden dürfen, kann rechtstheoretisch differenziert beurteilt werden: Der Gesetzgeber hatte sich zunächst für die Steuerung mittels Stichfrage entschieden⁸. Im Rahmen der Erfahrungen im Vollzug der Norm mussten jedoch nachteilige Aspekte⁹ konstatiert werden. Die demokratische Legitimation wird nunmehr durch die vorliegende Variante der Anzahl der jeweiligen Jastimmen gewährleistet.

(8) Satz 2 handelt die Fallgestaltung einer gleichen Anzahl von Jastimmen ab, Satz 3 die Variante der darüber hinaus eintretenden gleichen Differenzen von Ja- zu Neinstimmen. Die Norm ist erforderlich, auch wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines derartigen Ergebnisses eines Bürgerentscheids niedrig ist.

⁸ Vgl. § 47 Abs. 2 in der Fassung von Artikel I Nr. 6 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S. 390).

⁹ Vgl. Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids in Lichtenberg am 17. September 2006 vom 4. Oktober 2006 (ABl. S. 3841): Frage 1 erhielt 53.886 Jastimmen, Frage 2 erhielt dagegen 54.777 Jastimmen. In der Stichfrage votierten jedoch 44.399 (gegen 35.060) Stimmen für die Bevorzugung von Frage 1. Darüber hinaus trägt dieses System zu einer großen Zahl ungültiger Stimme bei, weil es sich vielen nicht erschließt.

Absatz 3: *War ein Bürgerentscheid erfolgreich, so hat sein Ergebnis im Rahmen des § 45 Abs. 1 die Rechtswirkung (Entscheidung, Empfehlung oder Ersuchen) eines Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung.*

(9) Die rechtliche Bindung eines Bürgerentscheids entspricht dem Wesen einer Beschlusslage des genannten Bezirksorgans (ausführlich §§ 12, 13). „Da (...) ein erfolgreicher Bürgerentscheid (...) die Wirkung einer Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung hat und somit an deren Stelle treten würde, stellt der Bürgerentscheid eine (neue) Form des Verwaltungshandelns dar“¹⁰. Die Verweisung auf § 45 Abs. 1 stellt die dort qualifizierte Beschränkung in Angelegenheiten des § 12 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 heraus.

(10) Die jeweilige Rechtswirkung gilt auch in zeitlicher Hinsicht. So wie die BVV (formell) einen einmal gefassten Beschluss (bereits in der folgenden Sitzung) wieder aufheben bzw. durch einen Beschluss mit einem anderen Ziel ersetzen darf, entfaltet auch ein Votum der Einwohnerschaft nur Dauerwirkung bis zu einem neuen erfolgreichen Bürgerentscheid bzw. bis zu einem entsprechenden Beschluss der BVV; dies ist vom Gesetzgeber gewollt¹¹. Diese differenzierte zeitliche Dimension ist jedoch unter dem Aspekt der wiederum eintretenden Rechtsbindung der Behörde in einem Verwaltungsverfahren zu beurteilen, wenn der Bürgerentscheid (bzw. der Beschluss der BVV) bereits Außenwirkung entfaltet¹² hat.

(11) Ein erfolgreicher Bürgerentscheid darf vom BA nicht beanstandet (ausführlich § 18) werden, da die Norm eine nachgehende „Rechtsaufsicht“ nicht vorsieht. Vielmehr ist die rechtliche Bewertung durch die Zulässigkeitsprüfung bereits vorgeschaltet ist (ausführlich § 45). Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip ermöglichen jedoch Maßnahmen in dem Fall, wo sich nachträglich (bei gleicher Rechtslage) die Zulassung eines Bürgerbegehrens als rechtswidrig erweist. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung sowie bereits eingetretene Rechte Dritter bleiben davon unberührt.

¹⁰ Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes zur „Vereinbarkeit von bezirklichen Bürgerentscheiden mit der Verfassung von Berlin und mit dem Grundgesetz“ vom 31. August 2004, zitiert im Gutachten vom 14. Dezember 2004.

¹¹ Die Aufhebung eines Bürgerentscheides durch Beschluss der BVV würde voraussichtlich zu erheblichen kommunalpolitischen Kontroversen führen. Eine vergleichbare Regelung wie z. B. in Niedersachsen (vgl. § 22 b Abs. 11 Nr. 2 der Gemeindeordnung) oder Bayern (vgl. Art. 18 Abs. 13 Satz 2 der Gemeindeordnung) besteht allerdings nicht.

¹² Vgl. §§ 44 SGB X, 49 VwVfG zur Änderung eines bestandskräftigen (begünstigenden) Verwaltungsakts.

(12) Eine besondere Variante der rechtlichen Beurteilung der jeweiligen Bindungswirkung tritt ein, soweit das BA einen erfolgreichen Bürgerentscheid nicht oder nicht in der von den Initiatoren beabsichtigten Art und Weise in Verwaltungshandeln umsetzt. Auch in Materien, die der Entscheidung unterliegen (§ 12 Abs. 2 Nr. 3, 5 bis 11), hätten die Vertrauenspersonen (oder Dritte aus der Einwohnerschaft) kein subjektives öffentliches Recht auf Durchsetzung des Vollzugs (des Bürgerentscheids). Eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung in der Sache dürfte bereits an der mangelnden Beschwer (§ 42 Abs. 2 VwGO) scheitern. Wie bei einem Streitfall innerhalb der bezirklichen Organe (ausführlich § 7) ist vielmehr ausschließlich auf das Entscheidungsrecht der Bezirksaufsichtsbehörde zu verweisen¹³. Der „Bürgerentscheid hat (...) die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Das einzelne Ratsmitglied hat nur unter der - selten erfüllten - Voraussetzung einer durch die Verletzung eigener Rechte begründeten persönlichen Klagebefugnis einen individuell durchsetzbaren Anspruch auf Vollzug bzw. gerichtliche Überprüfung des Vollzugs eines Ratsbeschlusses. Folgte man (dem verwaltungsgerichtlichen Antrag) käme es (...) zu einer Besserstellung abstimmungsberechtigter Bürger und/oder Vertretungsberechtigter eines Bürgerbegehrens gegenüber den Mitgliedern einer kommunalen Vertretungskörperschaft.“¹⁴

¹³ Hier lediglich in bezirksverwaltungsrechtlicher Hinsicht; weitere rechtliche (z. B. nach dem Petitionsrecht) oder politische Optionen (medienöffentlicher „Druck“) sind dadurch nicht verbaut.

¹⁴ Vgl. (bestätigender) Beschluss des Niedersächsischen OVG Lüneburg vom 7. Mai 2009 (10 ME 277/08) zum Beschluss des VG Hannover vom 30. Juni 2008 (1 B 1411/08) m. w. N. in einem Streitfall über den Vollzug eines Bürgerentscheids im LK Holzminden, der im Hinblick auf dessen Rechtsbedeutung - unabhängig vom abweichenden Kommunalrecht - auch in Berlin sinngemäß Beachtung finden würde; vgl. auch: NVwZ-RR 17/2009, S. 735 ff.