



Kurzinformation

Zu kommunalen Bürgerentscheiden im Verhältnis zu Entscheidungen der Gemeindevertretungen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, ob ein kommunaler Bürgerentscheid die Entscheidung einer Gemeindevertretung grundsätzlich korrigieren oder ändern kann.

Ein Bürgerentscheid erfolgt auf der Grundlage eines Bürgerbegehrens. Er ist ein plebiszitäres Element auf kommunaler Ebene, mit dem die Bürger einer Gemeinde über eine Angelegenheit anstelle der Gemeindevertretung bzw. des Gemeinderates entscheiden. Zu beachten ist, dass sowohl die Voraussetzungen von Bürgerentscheiden als auch die Entscheidungen sowie die Organisation von Gemeindevertretungen in den jeweiligen Bundesländern trotz einiger Übereinstimmungen zum Teil unterschiedlich geregelt sind. Dies gilt insbesondere für die Anforderungen an die Zulässigkeit von Bürgerbegehren. Formell gelten in allen Bundesländern Unterschriften-Quoren, ohne deren Erreichen Bürgerbegehren nicht eingereicht werden dürfen. Die Höhe der Unterschriften-Quoren ist in den Bundesländern nicht einheitlich geregelt. Auch inhaltlich sind Bürgerbegehren gesetzliche Grenzen gesetzt, zum Teil durch positive Voraussetzungen, aber auch durch negative Anforderungen wie etwa die Bestimmung von Angelegenheiten, die nicht Gegenstand von Bürgerbegehren sein können. Jedenfalls können Bürgerbegehren nach Auffassung der rechtswissenschaftlichen Literatur und Rechtsprechung nicht auf gesetzeswidrige Ziele gerichtet sein, was sich aus dem Vorrang des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG)¹ ergibt.

Das Verhältnis von Bürgerentscheiden als Element der plebiszitären Demokratie zu Entscheidungen der Gemeindevertretung als Element der repräsentativen Demokratie wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur vom Grundsatz her diskutiert. Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, welches Element Vorrang vor dem anderen haben sollte. Denn nach Stimmen der Literatur ist „das grundgesetzliche Leitbild der politischen Willensbildung [...]“ auch auf kommunaler Ebene das der repräsentativen Demokratie nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 2 GG.² Dennoch ist in den Gemeindeordnungen einfachgesetzlich geregelt, dass Bürgerentscheide die Wirkung einer

1 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Burgi, Kommunalrecht, S. 155 (§ 11 Rn. 34).

Entscheidung der Gemeindevertretung haben.³ Die Grenzen der Bürgerentscheide und die Mitentscheidungsbefugnisse der Gemeindevertretung ergeben sich daher maßgeblich aus den oben genannten (positiv und negativ formulierten) formellen und materiellen Voraussetzungen. Außerdem wird in den Gemeindeordnungen der Länder zum Teil ausdrücklich zwischen initiiierenden und kassierenden Bürgerbegehren unterschieden. Während initiiierende Bürgerbegehren einen grundsätzlich neuen Gegenstand betreffen, richten sich kassierende Bürgerbegehren explizit gegen Entscheidungen der Gemeindevertretung oder des Gemeinderates. Für kassierende Bürgerbegehren ist in einigen Landesgemeindeordnungen vorgesehen, dass sich Bürgerentscheide nur innerhalb einer gesetzlich bestimmten Frist gegen Entscheidungen von Gemeindevertretungen richten können.

Zum Überblick zur rechtswissenschaftlichen Diskussion:

- Schoch, Rechtsprechungsentwicklung - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Spiegel der Rechtsprechung, NVwZ 2014, S. 1473-1482;
- Dziallas/Jäger, Der Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis, KommJur 2016, S. 6-13;
- Burgi/Wolff, Repräsentative und plebiszitäre Demokratie auf Kommunalebene: Ordnungsbedarf im Konkurrenzverhältnis, NdsVBl. 2021, S. 65-70;
- Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, S. 154-165 (§ 11 Rn. 32-52).

3 Vgl. beispielhaft [§ 8b Abs. 7 der hessischen Gemeindeordnung](#) in der Fassung vom 07.03.2005, zuletzt geändert am 16.02.2023; [§ 16g Abs. 8 Satz 1 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein](#) vom 28.02.2003, zuletzt geändert am 27.10.2023; [§ 15 Abs. 7 Satz 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg](#) vom 18.12.2007, zuletzt geändert am 30.06.2022.