

# **Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Mecklenburg-Vorpommern**

Ein Leitfaden

Aktualisierte und überarbeitete Version des Merkblatts „Die Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden in Mecklenburg-Vorpommern“ von Dr. Roland Geitmann aus dem Oktober 2005

Stand: Oktober 2022

Autoren: Christian König, Frank Rehmet, Thorsten Sterk

## **Inhaltsverzeichnis**

Einführung	
Das Bürgerbegehren: Thematischer Anwendungsbereich.....	3
Das Bürgerbegehren: Abstimmungsfrage.....	3
Das Bürgerbegehren: Begründung und Kostendeckungsvorschlag.....	4
Das Bürgerbegehren: Unterschriftensammlung.....	4
Das Bürgerbegehren: Einreichung .....	6
Das Bürgerbegehren: Zulässigkeitsentscheidung.....	6
Der Bürgerentscheid: Information vor dem Bürgerentscheid.....	6
Der Bürgerentscheid: Durchführung und Zustimmungsquorum.....	7
Bindungswirkung des Bürgerentscheids.....	7
Gesetzeswortlaut.....	8
Mehr Demokratie e.V.....	10
Muster für Unterschriftenblatt	

## Einleitung

In Mecklenburg-Vorpommern können die Bürgerinnen und Bürger seit dem Inkrafttreten der Landesverfassung am 23.05.1993 durch direktdemokratische Elemente selbst verbindlich über Sachfragen entscheiden.

Auf kommunaler Ebene ist das seit dem 18.02.1994 möglich, als die Kommunalverfassung (KV M-V) in Kraft trat. Dort heißen diese Entscheidungen Bürgerentscheide. Die für eine Kommunalwahl stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger einer Kommune können durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren erwirken, dass ein Bürgerentscheid stattfindet. Dann treten alle Stimmberechtigten an die Stelle ihrer Kommunalvertretung (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag) und fassen einen verbindlichen Beschluss, der von der Kommunalverwaltung umgesetzt werden muss.

Mit Bürgerbegehren können die Bürgerinnen und Bürger somit selbst politische Prozesse in Gang setzen.

Bürgerbegehren können jedoch auch bereits gefasste Beschlüsse der Vertretung noch einmal zur Abstimmung stellen. Auf diese Weise bremsen sie einen politischen Prozess und öffnen noch einmal die Debatte über die Entscheidung für alle Bürgerinnen und Bürger.

Beide direktdemokratischen Instrumente, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, sind rechtlich in der Kommunalverfassung geregelt. Es gibt somit einen abgesteckten formellen Rahmen für das Verfahren.

Wenn Sie also wollen, dass in Ihrer Kommune ein Bürgerentscheid stattfindet, können Sie nicht spontan Unterschriften sammeln, sondern müssen sich nach den Vorgaben der Kommunalverfassung richten.

Die Regelungen zu direkter Demokratie in der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern könnten deutlich anwendungsfreundlicher sein und führen statistisch gesehen dazu, dass mehr als die Hälfte aller Bürgerbegehren im Land für unzulässig erklärt werden. Deshalb will dieser Leitfaden allen Interessierten, Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Politik und Verwaltung, eine Orientierung anbieten und dabei helfen, vermeidbaren Verfahrensfehlern vorzubeugen..

Mehr Demokratie e.V. beschäftigt sich seit 1988 durchgehend und in Kooperation mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit direkter Demokratie. Wir zeichnen gemeinsam mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung am Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf und beraten seit vielen Jahren Initiativen und Kommunen bei direktdemokratischen Verfahren. Mit dem über diesen Zeitraum gesammelten Wissen setzen können auf allen Ebenen sinnvolle Vorschläge für die Erweiterung und Verbesserung der direkten Demokratie erarbeitet werden, aber auch Beratungsangebote erstellt werden. Dieser Leitfaden soll dazu einen kleinen Beitrag leisten und mehr, insbesondere mehr zulässige, Bürgerbegehren in Mecklenburg-Vorpommern möglich machen.

## 1. Das Bürgerbegehren: Thematischer Anwendungsbereich

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) ermöglicht in § 20 und in § 102 Abs. 2, dass über eine kommunalpolitische Frage auf Gemeinde- oder auf Landkreisebene ein **Bürgerentscheid** stattfindet. Allerdings können Bürgerentscheide nicht zu allen Angelegenheiten stattfinden, sondern unterliegen den folgenden Voraussetzungen.

- Es muss sich um eine **Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde** oder des **Landkreises** handeln, für die die **Gemeindevertretung** bzw. der **Kreistag** zuständig ist (§ 2 KV M-V), darf also weder zum „übertragenen Wirkungskreis“ gehören, noch in der Zuständigkeit des Landes oder des Bundes liegen oder in der der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters bzw. der Landrätin oder des Landrats. Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde gehören insbesondere die Gemeindeentwicklung, Kindergärten und Schulen, Freizeit- und Erholungseinrichtungen, kulturelle Angebote, der öffentliche Wohnungsbau, gesundheitliche und soziale Betreuung, Versorgung mit Wasser und Energie, insbesondere erneuerbarer Energie, Abwasserbeseitigung und –reinigung und vieles mehr.

- Gegenstand des Bürgerentscheids kann auch eine kommunale Stellungnahme zu Vorhaben anderer Träger sein. Das Wort „wichtig“ in den genannten Vorschriften ist keine Einschränkung, weil die hohe Zahl der erforderlichen Unterschriften allemal ein Beleg für die Bedeutung der Angelegenheit ist.

- Der (Negativ-)Katalog, der durch § 20 Abs. 2 von Bürgerbegehren und -entscheiden ausgeschlossenen Angelegenheiten, ist im Vergleich mit anderen Bundesländern sehr lang. Zu diesen Angelegenheiten sind Bürgerentscheide ausgeschlossen:

1. Innere Organisation der Verwaltung,
2. Rechtsverhältnisse der haupt- und ehrenamtlich Tätigen (z.B. Sitzungsgeld, Personalauswahl und –einstufung),

3. Entscheidungen im Rahmen des Haushalts-, Rechnungsprüfungs- und Abgabewesens und in diesem Rahmen auch Entscheidungen über Entgelte und kommunale Betriebe (*deren Privatisierung jedoch bürgerentscheidsfähig bleibt, R.G.*),

4. bauplanungsrechtliches Einvernehmen zu Baugenehmigungen sowie die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen; außerdem sämtliche Angelegenheiten, die in Planfeststellungs- oder anderen förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (insbes. Abfall-, immissionsschutz und wasserrechtlicher Art) zu entscheiden sind,

5. Beteiligung an kommunaler Zusammenarbeit,

6. Anschluss- oder Benutzungszwang regelnde Satzungen,

7. Anträge, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen.

Die strengen Vorgaben im Bereich der Bauleitplanung wurden durch den Beschluss des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 07.03.2019 - 2 M 172/17 noch einmal bekräftigt.

Triftige Gründe gibt es für keinen dieser Ausschlussstatbestände. Einschneidend sind vor allem Ziffer 3 (das in Deutschland verbreitete Finanztabu) und besonders Ziffer 4 (Bauplanung, über die Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Thüringen und Sachsen vollumfänglich Bürgerbegehren und –entscheide möglich sind).

Ausgeschlossen sind auch Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid stattfand.

## 2. Das Bürgerbegehren: Abstimmungsfrage

Das Bürgerbegehren muss zum Ausdruck bringen, dass die Unterzeichnenden über eine bestimmte Angelegenheit einen Bürgerentscheid verlangen.

§ 14 Abs. 1 der Durchführungsverordnung zur KV M-V (KV-DVO) stellt an die Formulierung nur schwer miteinander vereinbare Anforderungen. Danach ist eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage zu stellen, die gleichzeitig das „Ziel des Bürgerbegehrens eindeutig zum Ausdruck“ bringt und doch auch nicht suggestiv sein darf. Dem kann man z.B. durch folgende Formulierung entsprechen:

*„Die Unterzeichnenden fordern einen Bürgerentscheid über folgende Frage:*

*„Sind Sie für folgenden Beschluss:*

*Die Wasserversorgung in X-Stadt soll nicht privatisiert werden?“*

Nach § 17 Abs. 3 S. 2 KV-DVO kann die Gemeindevertretung mit Zustimmung der Vertretungspersonen die Formulierung der Abstimmungsfrage „so verändern, dass die Verständlichkeit der Fragestellung erhöht wird oder dass eine zuvor unzulässige Fragestellung zulässig wird“. Hierauf sollten die Vertretungspersonen drängen, wenn ihre Frageformulierung beanstandet wird, zumal die Rechtsprechung bundesweit die Linie verfolgt, dass an die Formulierung der Frage keine überhöhten Anforderungen gestellt werden dürfen

Neben dem Initiativbegehren, mit dem Bürgerinnen und Bürger selbst Themen auf die Agenda setzen und zur Abstimmung stellen können, gibt es auch kassierende Bürgerbegehren. Diese Bürgerbegehren, die auch Korrekturbegehren genannt werden, richten sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung (bzw. des Kreistags) und verlangen dessen Aufhebung. Deshalb ist es nicht zu vermeiden, dass diejenigen, die in der oben genannten Fragestellung gegen die Privatisierung sind, beim Bürgerentscheid nach einem kassierenden Bürgerbegehren das „Ja“ ankreuzen müssen.

Die Koppelung unterschiedlicher Bürgerbegehren in einem Verfahren ist nicht zulässig; doch können inhaltlich zusammenhängende Teilbereiche in einer einheitlichen Abstimmungsfrage zusammengefasst werden, z.B. *„Sind Sie für eine Verkehrslösung im Bereich ..., die folgenden Anforderungen genügt: 1. ..., 2...., 3....?“*

### **3. Das Bürgerbegehren: Begründung und Kostendeckungsvorschlag**

Die gesetzlich vorgeschriebene Begründung soll „den Antragstellenden vor der Eintragung ... in geeigneter Weise zur Kenntnis“ gebracht werden (§ 14 Abs. 5 KV-DVO) und ist dazu da, den Bürgerinnen und Bürgern das Anliegen des Bürgerbegehrens zu vermitteln. Hierbei reichen auch kurze Aussagen, die am besten auf dem Unterschriftenblatt nach der Fragestellung festgehalten werden. Die Begründung sollte die eigene Position darstellen und zur Unterschrift überzeugen.

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 Unterstützungskreisen für das Bürgerbegehren, kann die Begründung zur Sache selbst deswegen sowohl Pro- als auch Kontra-Argumente nennen. Die Begründung sollte aber keinen polemischen oder gar strafbaren Inhalt haben. Zudem sollte auf Tatsachenbehauptungen verzichtet werden, denn diese können zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen.

Bürgerbegehren, die gegenüber der geltenden Beschlusslage in der Gemeindevertretung bzw. im Kreistag zusätzliche Aufwendungen für eine Angelegenheit verlangen, müssen in der Begründung Angaben über die voraussichtlichen Kosten und einen durchführbaren Kostendeckungsvorschlag enthalten. Hierzu können die Bürgerinnen und Bürger eine Beratung durch die Gemeinde- oder Amtsverwaltung bzw. die Kreisverwaltung in Anspruch nehmen (so ausdrücklich § 20 Abs. 5 S. 2 KV M-V). Auf Verlangen der Initiative muss die Gemeinde zudem eine Einschätzung zur Kostenhöhe abgeben (vgl. § 14 Abs. 2 S. 2 KV-DVO). Ausgenommen vom Kostendeckungsvorschlag sind die Kosten, die das Bürgerentscheidsverfahren selbst verursacht.

## 4. Das Bürgerbegehren: Unterschriftensammlung

- Unterschriften können **frei auf Listen gesammelt** werden. Es empfiehlt sich, eine einheitliche Liste zu verwenden und diese mit einem Titel zu versehen, z.B. „Bürgerbegehren „Gegen die Privatisierung der Wasserversorgung““. Die Unterschriftenliste muss die Forderung nach einem Bürgerentscheid über eine bestimmte Angelegenheit und die **Fragestellung** enthalten (s. Abstimmungsfrage und Punkt 1). An die Initiatorinnen und Initiatoren von Bürgerbegehren werden dabei in Mecklenburg-Vorpommern sehr hohe formale Anforderungen gestellt. Diese betreffen z. B. die Bestimmtheit einer Fragestellung (Urteil des VG Schwerin vom 27.08.2020 - 1 A 721/19 SN). Außerdem muss das Formblatt eine kurze **Begründung** hierzu enthalten. Die Begründung sollte nur so lang sein wie unbedingt nötig. Tatsachenbehauptungen und Unterstellungen sind zu vermeiden, sie führen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Falls er benötigt wird, muss auch ein **Kostendeckungsvorschlag** auf der Unterschriftenliste enthalten sein (hierzu auch Punkt 3 „Das Bürgerbegehren: Begründung und Kostendeckungsvorschlag)
- Auf der Unterschriftenliste sind die Anschriften von bis zu drei **vertretungsberechtigten Personen** zu benennen. Sie vertreten das Bürgerbegehren und die Unterzeichnenden in der Öffentlichkeit, gegenüber Politik und Verwaltung..
- **Unterschriftsberechtigt** sind nur die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde, die am Tag des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde oder des Landkreises dort zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Das sind alle deutschen Staatsangehörigen und EU-Bürgerinnen und Bürger ab 16 Jahren, die ihren dauerhaften Wohnsitz in der Kommune haben.
- Deswegen sind zwecks Identifizierung folgende **Angaben** zu machen: Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift und Datum der Unterzeichnung.

Die Angaben müssen lesbar sein, möglichst in Druckschrift und eigenhändig unterzeichnet werden.

- Jeder neuen Unterschriftenseite sind das Ziel des Bürgerbegehrens, sowie die Namen der Vertreter voranzustellen. Es empfiehlt sich also, eine Liste zu verwenden und diese entsprechend häufig zu vervielfältigen.
- Alle Eintragungen in die Unterschriftenlisten sind aus datenschutzrechtlichen Gründen streng vertraulich. Sie dürfen nur für den Zweck des Bürgerbegehrens genutzt werden. Niemand darf bekanntgeben, wer sich in die Unterschriftenlisten eingetragen hat oder diese Information gezielt nutzen. Dennoch ist es unvermeidlich, dass Personen, die sich neu eintragen, ersehen können, wer sich bereits auf dem gleichen Blatt eingetragen hat. Da dies offensichtlich ist, bedarf es dazu keines gesonderten Datenschutzhinweises.
- Es ist ratsam, die Gestaltung der Unterschriftenliste vor Beginn der Sammlung mit der Gemeindeverwaltung abzustimmen. Die Gemeinde hat eine Beratungspflicht (vgl. § 20 Abs. 5 S. 2 KV M-V) und muss auch eine Einschätzung zur Kostenhöhe der geforderten Maßnahme abgeben, die die Grundlage für den Kostendeckungsvorschlag bildet. Ebenso sollten die Vertrauenspersonen mit der Gemeinde abstimmen, in welchem Umfang die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag auf der Unterschriftenliste erscheinen müssen und inwieweit hierfür auch ein gesondertes Informationsblatt genutzt werden kann.

Für ein zulässiges Bürgerbegehren müssen mindesten zehn Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben. In größeren Orten und in Landkreisen sind mindestens 4000 Unterschriften erforderlich, was wiederum bedeutet, dass hier nicht zwingend zehn Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben müssen, sondern je nach Größe der Kommune auch ein geringerer **Anteil** genügt. Waren z.B. in Schwerin 2019 78.449 Bürgerinnen und Bürger wahlberechtigt, so müssen dennoch nur 4000 Unterschriften gesammelt werden, was einem Anteil von etwa 5,1 Prozent der Stimmberechtigten entspricht.

- Initiativen sollten sich vorab bei der zuständigen Gemeindeverwaltung nach der effektiv erforderlichen Anzahl erkundigen und bei der Sammlung wegen möglicher ungültiger Unterschriften für ein ausreichendes Polster sorgen! Erfahrungsgemäß sollte mit einem Anteil von bis 25 Prozent ungültiger Unterschriften rechnen.

## 5. Das Bürgerbegehren: Einreichung

- Das Bürgerbegehren mit den Unterschriftenlisten ist schriftlich an die Gemeindevertretung zu richten. Das können Initiativen durchaus auch mit einer pressewirksamen Übergaben verbinden, wobei vorab eine Abstimmung mit der Gemeindevertretung ratsam ist.
- Bürgerbegehren, die sich **gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung** (bzw. des Kreistags) richten, also kassierende Begehren, müssen **innerhalb von sechs Wochen** ab Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden, es sei denn, der Beschluss wurde noch nicht durchgeführt (vgl. § 20 Abs. 4 S. 3 KV M-V). Die Frist beginnt bei öffentlichen Sitzungen mit dem Tag nach dem Beschluss, bei nichtöffentlichen Sitzungen mit der Bekanntmachung.
- Die Neigung mancher Kommunalverwaltungen, trotz eines laufenden Bürgerbegehrens schnell noch vollendete Tatsachen zu schaffen, ist höchst problematisch und belastet grundlegend das demokratische Miteinander. Spätestens ab Zulassung des Bürgerbegehrens ist hiergegen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz möglich. In anderen Bundesländern, z.B. in Bayern, Thüringen, Niedersachsen und Brandenburg, haben Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung, das heißt, dass die Kommunalvertretung nach der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder gar nach dem Beginn der Unterschriftensammlung keine Maßnahmen ergreifen darf, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen.

## 6. Das Bürgerbegehren: Zulässigkeitsentscheidung

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und den Zeitpunkt des Bürgerentscheids entscheidet die Gemeinde-

vertretung (bzw. der Kreistag) „unverzüglich im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde“ (§ 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V). Die Zulässigkeitsentscheidung fällt nach einer Prüfung, in der ausschließlich nachvollzogen wird, ob die formalen und materiellen Kriterien nach § 20 KV M-V und §§ 14 f. KV-DVO eingehalten wurden. Es geht also darum, ob das Unterschriftenblatt korrekt gestaltet wurde, eine zulässige Begründung und ein begründeter Kostendeckungsvorschlag vorhanden sind, ob genügend gültige Unterschriften gesammelt wurden und ob die Fragestellung thematisch in die Zuständigkeit der Gemeinde und nicht unter einen der Punkte des Negativkatalogs fällt. Eine inhaltliche bzw. politische Bewertung des Bürgerbegehrens darf keine Grundlage für die Zulässigkeitsentscheidung sein.

Diese Regelung ist sinnvoll, weil es Kommunalpolitikerinnen und -politikern erfahrungsgemäß schwer fällt, ihre Haltung in der Sachfrage von der reinen Rechtsfrage zu trennen, ob das Bürgerbegehren die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Deshalb hat die Kommunalverwaltung die Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde einzuholen und der Beschlussvorlage beizufügen. Ein ausdrückliches Recht zur Anhörung der vertretungsberechtigten Personen in der Sitzung der Gemeindevertretung besteht zwar nicht, sollte aber gewährt werden. Gegen die Nichtzulassung können die vertretungsberechtigten Personen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz wahrnehmen.

Gemäß § 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V **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 die Gemeindevertretung die Initiatoren das Bürgerbegehren zurücknehmen können, was richtigerweise zu bejahen ist und durch entsprechende Klausel auf den Unterschriftenlisten abgesichert werden kann.

## 7. Der Bürgerentscheid: Information vor dem Bürgerentscheid

Gemäß § 17 Abs. 2 KV-DVO ist die von den Gemeindeorganen (Gemeindevertretung und Bürgermeister bzw.

Kreistag und Landrat) „vertretene Auffassung zu der gestellten Frage“ den Abstimmungsberechtigten rechtzeitig vor dem Bürgerentscheid dazulegen, sodass sie die maßgeblichen Argumente in ihre Entscheidung einbeziehen können. Die Darlegung kann nach der KV-DVO insbesondere durch **öffentliche Bekanntmachung** oder in einer Einwohnerversammlung erfolgen. Die **Auffassung der Gemeindeorgane** kann zusammengefasst dargestellt werden. Es ist möglich, aber nicht zu empfehlen, in der öffentlichen Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass eine Darstellung der vollständigen Auffassung der Gemeindeorgane bei der Gemeinde zur Einsichtnahme ausliegt.

Vielmehr sollte eine adäquate Information zur Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit mehrere Kommunikationskanäle bedienen und die Bürgerinnen und Bürger proaktiv ansprechen. Die Gemeindeorgane haben hier im übertragenen Sinn eine Bringschuld. So sind z.B. auch eine Informationsbroschüre und ein digitales Angebot im Vorfeld des Bürgerentscheids denkbar.

Die bestehende Regelung kann jedoch eine einseitige Informationspolitik der Kommunen zur Folge haben. In anderen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen ist per Gesetz vorgeschrieben, dass die Auffassungen der Gemeindeorgane und die Vertretung des Bürgerbegehrens in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde in gleichem Umfang darzustellen sind.

In Mecklenburg-Vorpommern ist ein solches Vorgehen nicht verboten, aber auch nicht verbindlich geregelt. Die Akteure müssen so vor einem Bürgerentscheid selbst aushandeln, zu welchen Anteilen sie ihre Positionen in den offiziellen Informationen darlegen werden. Durch diesen vermeidbaren Konstruktionsfehler im Gesetz kann es leicht zu Streitigkeiten und einer Polarisierung vor einem Bürgerentscheid kommen.

In jedem Fall sollten die Initiatorinnen und Initiatoren des Bürgerbegehrens auf eine gleichberechtigte Information über Pro und Kontra durch die Gemeinde drängen und darüber hinaus mit Veranstaltungen, einer Internetseite, Pressearbeit, Flugblättern, Infoständen, Anzeigen

Überzeugungsarbeit leisten und sich sachlich mit den Argumenten der Gemeindeorgane auseinandersetzen.

## 8. Der Bürgerentscheid: Durchführung und Zustimmungsquorum

- § 18 KV-DVO regelt die Durchführung des Bürgerentscheids, die im Wesentlichen der einer Kommunalwahl entspricht. Zwei Besonderheiten sind, dass die Gemeindevertretung beschließen kann, den Bürgerentscheid als reine Briefwahl durchzuführen (vgl. § 18 Abs. 5 KV-DVO) und dass in Gemeinden bis 3.000 Einwohner ein Bürgerentscheid auch im Rahmen einer Einwohnerversammlung durchgeführt werden kann (vgl. § 18 Abs. 4 KV-DVO). Die Zusammenlegung mit einer allgemeinen Wahl ist möglich und in der Regel zweckmäßig. So können Kosten gespart und eine höhere Wahl- und Abstimmungsbeteiligung erzielt werden.

- Gemäß § 20 Abs. 6 ist der Bürgerentscheid nur dann erfolgreich, wenn die **Abstimmungsmehrheit gleichzeitig 25 Prozent aller Stimmberechtigten** ausmacht. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von beispielsweise 40 Prozent ist also eine 62,5-prozentige Mehrheit erforderlich, um auch das Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent zu erreichen.

Wenn dieses Zustimmungsquorum von 25 Prozent nicht erreicht wurde, muss die Gemeindevertretung (bzw. der Kreistag) erneut entscheiden und sollte das Stimmenverhältnis in ihre bzw. seine Haltung einfließen lassen. Wenn sich die Gemeindevertretung bei einem klaren mehrheitlichen Votum der Bürgerschaft auf das nicht erreichte Zustimmungsquorum beruft und in der Sache anders als die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, kann dieses Verhalten für eine weitere Verstärkung von politischen Auseinandersetzungen sowie Frustration bei der Bevölkerung sorgen.

## 9. Der Bürgerentscheid: Bindungswirkung

Gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 KV M-V kann ein Bürgerentscheid innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert oder aufgehoben werden. Das Gleiche gilt auch für einen Beschluss, durch den die

Gemeindevertretung oder der Kreistag das Bürgerbegehren übernimmt.

## **10. Auszüge aus der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern und der Durchführungsverordnung**

### **§ 20 Kommunalverfassung**

#### **Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Wichtige Entscheidungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises können statt durch Beschluss der Gemeindevertretung durch die Bürgerinnen und Bürger selbst getroffen werden (Bürgerentscheid). Ein Bürgerentscheid oder ein Beschluss nach Absatz 5 Satz 5 kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert oder aufgehoben werden.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. die innere Organisation der Verwaltung,
2. die Rechtsverhältnisse der für die Gemeinde haupt- oder ehrenamtlich tätigen Personen,
3. Entscheidungen im Rahmen des gemeindlichen Haushalts-, Rechnungsprüfungs- und Abgabewesens und in diesem Rahmen auch Entscheidungen über Entgelte und kommunale Betriebe,
4. Entscheidungen nach § 36 des Baugesetzbuches, die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen sowie sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,

5. die Beteiligung an kommunaler Zusammenarbeit,

6. Satzungen, durch die ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt wird, sowie

7. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Die Gemeindevertretung kann im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde mit der Mehrheit aller Mitglieder die Durchführung eines Bürgerentscheides beschließen (Vertreterbegehren). Der Beschluss muss die zu entscheidende Frage enthalten und den Zeitpunkt des Bürgerentscheides bestimmen.

(4) Die Bürgerinnen und Bürger können die Durchführung eines Bürgerentscheides beantragen (Bürgerbegehren), wenn innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid zur gleichen Angelegenheit durchgeführt worden ist. Richtet sich der Antrag gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung, muss er innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses gestellt werden, es sei denn, der Beschluss wurde noch nicht durchgeführt.

(5) Das Bürgerbegehren muss schriftlich an die Gemeindevertretung gerichtet werden und die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Hinsichtlich der Kostendeckung können die Bürgerinnen und Bürger Beratung durch die Gemeinde in Anspruch nehmen. Das Bürgerbegehren muss von mindestens 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger oder von mindestens 4 000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet sein. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und den Zeitpunkt des Bürgerentscheides entscheidet die Gemeindevertretung unverzüglich im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der Hauptausschuss die Durchführung der beantragten Maßnahme beschließt.

(6) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der



gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Ein Bürgerentscheid über die Abberufung des Bürgermeisters kann nur durch einen Beschluss der Gemeindevertretung mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder herbeigeführt werden. § 32 Absatz 1 Satz 1 gilt entsprechend. Der Bürgerentscheid bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gültigen Stimmen, wobei diese Mehrheit mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten entsprechen muss. Absatz 6 Satz 3 findet keine Anwendung. Mit dem Tag nach der Bekanntgabe des erfolgreichen Bürgerentscheides tritt der hauptamtliche Bürgermeister in den einstweiligen Ruhestand, sofern eine Wartezeit von fünf Jahren nach Maßgabe des Versorgungsrechts erfüllt wurde.

## Grundlagen der Landkreisverfassung

### § 102

#### Rechte und Pflichten der Bürger, Bürgerentscheid

...

(2) Wichtige Entscheidungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises können statt durch Beschluss des Kreistages durch die Bürgerinnen und Bürger selbst getroffen werden (Bürgerentscheid). § 20 gilt entsprechend.

### § 14

#### Form des Bürgerbegehrens

(1) Die durch ein Bürgerbegehren nach § 20 Absatz 4 und 5 der Kommunalverfassung eingebrachte Frage ist so zu formulieren, dass sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Die Fragestellung muss das Ziel des Bürgerbegehrens eindeutig zum Ausdruck bringen. Sie darf die freie und sachliche Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere nicht durch beleidigende, polemische oder suggestive Formulierungen gefährden. Inhaltlich zusammengehörende Teilbereiche können zusammen-

gefasst werden; in diesem Fall ist eine einheitliche Abstimmungsfrage zu formulieren. Die Koppelung unterschiedlicher Bürgerbegehren in einem Verfahren ist nicht zulässig.

(2) Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(3) Der Kostendeckungsvorschlag muss auch die voraussichtlich zu erwartende Kostenhöhe der verlangten Maßnahme enthalten. Auf Verlangen der Initiatoren eines Bürgerbegehrens gibt die Gemeinde im Rahmen ihrer Beratungspflicht nach § 20 Absatz 5 Satz 2 der Kommunalverfassung auch eine Einschätzung zur Kostenhöhe ab.

(4) Das Bürgerbegehren darf nur von Bürgern unterzeichnet werden, die am Tag des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde dort zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind.

(5) Für die erforderlichen Unterschriften sind Antragslisten oder Einzelanträge zu verwenden, die von jedem Antragstellenden eigenhändig zu unterzeichnen sind. Neben der Unterschrift sind Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift sowie Datum der Unterzeichnung lesbar einzutragen. Jeder neuen Unterschriftenseite der Antragslisten oder jedem Einzelantrag sind das Ziel des Bürgerbegehrens sowie die Namen der Vertretungspersonen nach Absatz 2 voranzustellen. Außerdem sind den Antragstellenden vor der Eintragung die Begründung sowie der Kostendeckungsvorschlag in geeigneter Weise zur Kenntnis zu geben.

## 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 weiterzuentwickeln. Hierin und in der Beratung von Bürgerbegehren sieht der Verein Mehr Demokratie eine seiner zentralen Aufgaben.

Unser im Jahr 1988 gegründete Verein hat in vielen Bundesländern erhebliche Fortschritte in Sachen Demokratie bewirkt, auf Landesebene und in den Städten und Gemeinden.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern 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. 030-42082370, Fax 030-42082380

E-Mail: [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de) oder [mecklenburg-vorpommern@mehr-demokratie.de](mailto:mecklenburg-vorpommern@mehr-demokratie.de)

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Spendenkonto

Bank: Bank für Sozialwirtschaft

Kontoinhaber: Mehr Demokratie e.V.

BIC: BFSWDE33MUE

IBAN: DE52 7002 0500 0008 8581 00

Ansprechpartner in Mecklenburg-Vorpommern:

Bürgerbegehrensberatung:

Susanne Socher, Tel.: 0170-2414873

E-Mail: [beratung@mehr-demokratie.de](mailto:beratung@mehr-demokratie.de)

## Bürgerbegehren für den Erhalt der Zweigstelle Südplatz der Stadtbibliothek Musterstadt

Die Unterzeichnenden beantragen einen Bürgerentscheid nach § 20 Absatz 4 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern zu folgender Fragestellung:

### Soll die Zweigstelle Südplatz der Stadtbibliothek in Musterstadt erhalten bleiben?

**Begründung:** Am 26.07.2022 hat der Stadtrat beschlossen, dass die Bibliothek-Zweigstelle am Südplatz geschlossen werden soll. Wir sind gegen die Schließung, weil wir meinen, dass die Zweigstelle eine sehr wichtige kulturelle und soziale Funktion im Stadtteil erfüllt und insbesondere für die Kinder und Jugendlichen in den umliegenden Ortsteilen eine große Bedeutung hat.

**Kostendeckungsvorschlag:** Nach Auskunft der Gemeindeverwaltung entstünden durch den Weiterbetrieb der Zweigstelle jährliche Kosten in Höhe von 300.000 Euro. Wir schlagen vor, die entstehenden Kosten durch eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer um xx Prozent zu decken.

**Die Unterzeichnenden berechtigen folgende Personen, sie zu vertreten:** Martha Mustermensch, Hauptstraße 12, 12345 Musterstadt; Carl Clever, Hortensienweg 1, 12345 Musterstadt; Olav Rasmussen, Goetheweg 2, 12345 Musterstadt.

Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner mit Hauptwohnsitz in Musterstadt ab dem 16. Lebensjahr, die die Staatsbürgerschaft Deutschlands oder eines anderen Landes der Europäischen Union besitzen. Alle Eintragungen müssen leserlich und vollständig erfolgen. Nur die Angabe des Geburtsdatums ist freiwillig.

Nr.	Name, Vorname	Straße und Hausnummer	PLZ	Ort	Geburtsdatum	Datum der Unterschrift
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						

**Rückgabe der Unterschriftenlisten bis spätestens zum 31.08.2023 an:** Martha Mustermensch, Hauptstraße 12, 12345 Musterstadt