

Novellierung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern 2024: Vorschläge für eine Reform der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

In Mecklenburg-Vorpommern wurden mit der Schaffung der Landesverfassung und der Kommunalverfassung direktdemokratische Instrumente als verbrieft Bürgerrechte zur Mitbestimmung verankert. Diese Rechte sind ein Ergebnis der friedlichen Revolution und eines veränderten demokratischen Anspruchs. Direkte Demokratie soll die repräsentative Demokratie ergänzen und den Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Politik sowie Verwaltung stärken. Sie ist jedoch angesichts extrem hoher Hürden kaum nutzbar. Ein Ausbau der direkten Demokratie ist nötig, wenn dieses Bürgerrecht von den Verfassungen angeboten wird, aber nicht nutzbar ist.

Die geplante Modernisierung der Kommunalverfassung bietet die Chance, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auszubauen und klug mit der repräsentativen Demokratie zu verbinden. Die Praxis zeigt, dass dieser Ausbau dringend notwendig ist.

Mehr Demokratie vergleicht und bewertet seit 2003 die Regelungen der direkten Demokratie in allen Bundesländern nach einem wissenschaftlichen Verfahren. In diesem Ranking belegt Mecklenburg-Vorpommern den 15. Platz.

Umso mehr sind wir überrascht, dass der Ausbau und die Weiterentwicklung der verbindlichen Mitbestimmung, aber auch Einwohneranträge im Gesetzentwurf (Drs. 8/3388) keine Rolle spielen. Dabei gibt es in vielen Punkten Verbesserungsbedarf. Diesen Bedarf verbinden wir mit konstruktiven Reformvorschlägen, sowohl für die Kommunalverfassung als auch die Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung.

Änderung der Kommunalverfassung

§ 16 Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner

Die Einwohnerversammlung dient dazu, dass die Gemeinde allgemein bedeutsame Angelegenheiten mit den Einwohnerinnen und Einwohnern bespricht. Die Einwohnerversammlung bietet einen Raum, um Dialog und Transparenz und damit das Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken.

Vorschlag: Um den beidseitigen Dialog zu befördern, soll eine Einwohnerversammlung auch aus der Mitte der Einwohnerschaft heraus beantragt werden können.

Wir schlagen einen Antrag auf Einwohnerversammlung vor. Ein solches Verfahren gibt es unter anderem bereits in Sachsen (§ 22 Abs. 2 SächsGemO). Für den Antrag auf Einwohnerversammlung sollen die gleichen Vorgaben gelten wie für einen Einwohnerantrag (§ 18 KV M-V). Dieser muss wiederum anwendungsfreundlicher geregelt werden.

§ 18 Einwohnerantrag

Mit dem Einwohnerantrag können Einwohnerinnen und Einwohner ein Thema auf die Tagesordnung der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages setzen. Dabei können Vorschläge unterbreitet, eine Debatte verlangt oder Kritik vorgebracht werden. Er ist ein gutes Instrument, um zu einem Thema einen organisierten Dialog zwischen Initiativen und der politischen Vertretung herzustellen. Er kann helfen, Konflikte zu entschärfen, Transparenz herzustellen und Vertrauen in politische Institutionen zu stärken.

Der Einwohnerantrag ist zudem ein inklusives Beteiligungsinstrument, denn auch in der Gemeinde wohnende Ausländerinnen und Ausländer und Jugendliche ab 14 Jahren sind unterschriftsberechtigt.

Vorschlag: Die Inklusivität des Einwohnerantrags wird von der hohen Unterschriftenhürde konterkariert. 5 Prozent der Unterzeichnungsberechtigten müssen für einen zulässigen Einwohnerantrag unterschreiben. In größeren Städten greift die Regelung, dass mindestens 2.000 Unterschriften gesammelt werden müssen. Diese Quoren machen die Nutzung des Einwohnerantrags unattraktiv.

Wir schlagen vor, das Quorum auf 1 Prozent der Unterschriftsberechtigten und max. 300 Unterschriften zu senken. Das entspricht den Thüringer Regelungen, die sich dort seit 2009 bewährt haben (§ 7 Abs. 2 ThürEBBG).

§ 20 Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

Mehr Demokratie vergleicht und bewertet seit 2003 nach einem wissenschaftlichen Verfahren die Regelungen für die direkte Demokratie auf Kommunal- und Landesebene in allen Bundesländern. Im aktuellen Volksentscheidsrating aus dem Jahr 2021 belegt Mecklenburg-Vorpommern den 15. Platz.¹

¹ Vgl. Mehr Demokratie e. V.: Volksentscheids-Ranking 2021, Berlin 2021; online unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-06-22_VE-Ranking-2021_Web.pdf, zuletzt abgerufen am 26.01.2024.

Die schlechten Regelungen schlagen sich auch in der Praxis nieder. Laut aktuellem Bürgerbegehrensbericht aus dem Jahr 2023 finden im Land statistisch betrachtet alle 132 Jahre in einer Kommune ein direktdemokratisches Verfahren statt. Mehr als die Hälfte der Bürgerbegehren werden für unzulässig erklärt.

Wir sehen hier dringenden und umfassenden Handlungsbedarf. In einer Zeit sinkenden Institutionenvertrauens und wachsender Distanz zwischen Politik und größeren Teilen der Bevölkerung kann sich Mecklenburg-Vorpommern nicht mit bürgerunfreundlichen Voraussetzungen zur direkten Bürger-Mitsprache zufrieden geben.

Vorschläge: Mecklenburg-Vorpommern hat, wie oben beschrieben, einen hohen Nachholbedarf bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Deshalb werden an dieser Stelle mehrere Verbesserungsvorschläge aufgelistet. Wir fordern:

- die Verkleinerung des Negativkatalogs in § 20 Abs. 2 KV M-V, insbesondere durch die Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerentscheide,²
- die Sammelfrist für Korrekturbegehren auf 4 Monate zu erhöhen,³
- das Unterschriftenquorum bei Bürgerbegehren zu senken,⁴
- das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden zu senken,⁵
- die Vorabprüfung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren,⁶

2 Der Themenausschluss ist ein häufiger Grund für unzulässige Bürgerbegehren. Der Negativkatalog nach § 20 Abs. 2 KV M-V ist einer der restriktivsten bundesweit. Insbesondere der vollständige Ausschluss der Bauleitplanung führt zu weniger Praxis und zu mehr für unzulässig erklärten Bürgerbegehren. In anderen Bundesländern, z. B. in Hamburg, Sachsen und Thüringen, ist die Bauleitplanung komplett für Bürgerentscheide geöffnet. Wir empfehlen eine Übernahme des Negativkatalogs nach § 1 ThürEBBG.

3 Die aktuelle Frist erschwert es vor allem kleineren Initiativen, Bürgerbegehren gegen bereits gefasst Beschlüsse des Gemeinderats erfolgreich abzuschließen. Die Sammlungsfrist sollte analog zu den Regelungen in Thüringen auf vier Monate angepasst werden (vgl. § 13 Abs. 2 ThürEBBG). In der Praxis bedeutet dies, dass innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des zu korrigierenden Beschlusses ein Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden muss (vgl. § 12 Abs. 2 ThürEBBG). Die Gemeindeverwaltung muss innerhalb von vier Wochen über die Zulässigkeit des Antrags unterscheiden. Im Anschluss startet die viermonatige Sammlungsfrist. § 15 Abs. 2 KV-DVO ist entsprechend anzupassen.

4 Die momentan geltende Unterschriftenhürde in Höhe von 10 Prozent bzw. maximal 4.000 Unterschriften ist vergleichsweise hoch. In Sachsen wurde die Gemeindeordnung 2022 zeitgemäß reformiert. Das Unterschriftenquorum wurde von 10 auf 5 Prozent gesenkt (vgl. § 25 SächsGemO). Mecklenburg-Vorpommern sollte sich daran orientieren.

5 In den vergangenen Jahren scheiterten 40 Prozent aller Bürgerentscheide in Mecklenburg-Vorpommern am Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent, vgl. Mehr Demokratie e. V.: Bürgerbegehrensbericht 2023, S. 31, online unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2023/Berichte_Stellungnahmen/230531_MD_Buergerbegehrensbericht_2023_web.pdf, zuletzt abgerufen am 26.01.2024. Nur im Saarland gibt es ein höheres Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden. Wir empfehlen ein gestaffeltes Zustimmungsquorum von 10 bis 20 Prozent, das sich an die Thüringer Regelungen anlehnt, da es dort vergleichbare Gemeindegrößen gibt (vgl. § 23 Abs. 1 ThürEBBG).

6 Unzulässige Bürgerbegehren verhindern die Befriedung von Konflikten und sorgen unter Umständen für lange Rechtsstreitigkeiten. Bürgerinnen und Bürger sammeln Frusterfahrungen, wenn sie sich – sei es auch nur mit einer Unterschrift – engagieren und das Bürgerbegehren später für unzulässig erklärt wird. Um diese Effekte zu verhindern, empfehlen wir bereits vor dem Beginn einer Unterschriftensammlung eine verbindliche Zulässigkeitsprüfung durch ein Antragsverfahren, wie es auch in Thüringen angewendet wird (vgl. § 12 ThürEBBG). Damit verbunden soll es ein umfassendes und entgeltfreies Beratungsangebot durch die Kommune und die Rechtsaufsichtsbehörde geben. Durch die Vorprüfung würde auch das in der Praxis bekannte Problem einer fehlenden Frist für die Zulässigkeitsentscheidung nach dem Einreichen des Bürgerbegehrens (§ 20 Abs. 5 KV M-V) entfallen.

- die Abschaffung des in § 20 Abs. 1f. KV M-V festgehaltenen Kostendeckungsvorschlags zugunsten einer amtlichen Kostenschätzung,⁷
- eine Sperrwirkung nach dem Zustandekommen des Bürgerbegehrens,⁸
- die Einführung einer Alternativvorlage durch die Gemeindevertretung bei einem Bürgerentscheid nach Bürgerbegehren bzw. der Bürgerinnen und Bürger bei einem Bürgerentscheid nach Vertreterbegehren,⁹
- die Einführung von Bürgerentscheiden auch auf der Ebene der Ortsteile.

Schließlich sollte als eine redaktionelle Klarstellung das Wort „Wichtige“ in § 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V gestrichen werden, um deutlich zu machen, dass grundsätzlich alle im eigenen Wirkungskreis und innerhalb der zugelassenen Themen liegenden Gemeindeentscheidungen „bürgerentscheidsfähig“ sind. Was tatsächlich „wichtig“ ist, ergibt sich aus politischen Prozessen und der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren.

Änderung der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung

In der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung gibt es mehrere Bestimmungen, die sich auf die Abstimmungsbeteiligung und die Möglichkeiten für qualifizierte Informationen und gute Dialoge im Vorfeld von Bürgerentscheiden auswirken. Aus diesem Grund sollte es auch hier Reformen geben.

§ 17 Vorbereitung des Bürgerentscheids

Vorschläge: Ein Bürgerentscheid sollte ebenso wie eine Kommunalwahl (§ 23 Abs. 3 LKWG M-V) immer beide Abstimmungsmöglichkeiten anbieten, die Abstimmung in Abstimmungsräumen und die Briefabstimmung. Dadurch werden Hürden für die Teilnahme am Bürgerentscheid reduziert und

-
- 7 Neben dem Nichteinhalten einer Frist und dem Themenausschluss ist der Kostendeckungsvorschlag ein häufiger Grund für Unzulässigkeitserklärungen und juristische Anfechtungen. Diese formale Hürde sollte aus mehreren Gründen abgeschafft werden. Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerbegehrens ist es, trotz der Beratung durch die Gemeinde, häufig nicht möglich einen zuverlässigen und rechtssicheren Kostendeckungsvorschlag zu erstellen. Diese hohe Hürde erschwert es ehrenamtlichen Initiativen in erheblichem Maß, Bürgerbegehren erfolgreich durchzuführen. Hinzu kommt, dass der Kostendeckungsvorschlag ohnehin nicht bindend ist und beim Bürgerentscheid nicht verbindlich zur Abstimmung steht. Immer mehr Bundesländer haben deshalb die formale Zulassungshürde „Kostendeckungsvorschlag“ entweder ganz abgeschafft (z.B. Bayern, Hamburg) oder durch eine durch die Gemeindeverwaltung zu erbringende „Kostenschätzung“ ersetzt (z.B. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Schleswig-Holstein). Bei der zweiten Variante hat die Gemeindeverwaltung nach der Anzeige des beabsichtigten Bürgerbegehrens den Initiatoren eine Kostenschätzung zu übermitteln, die dann auf dem Unterschriftenblatt für das Bürgerbegehren genannt werden muss. Auf diese Weise wird die Bevölkerung bei der Unterschriftensammlung zuverlässig über die Kosten der Maßnahme informiert.
- 8 Die Gemeindeorgane dürfen dann nach dem Feststellen des Zustandekommens eines Bürgerbegehrens keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder eine derartige Entscheidung vollziehen, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen. Eine solche Regelung ist in vielen Ländern üblich, z. B. in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen (vgl. stellvertretend § 15 Abs. 1 ThürEBBG).
- 9 Durch diese ergänzende Vorlage kann die Diskussion vor einem Bürgerentscheid noch einmal ausdifferenziert werden. Der Alternativvorschlag ermöglicht der Gemeindevertretung, eine Kompromissformel zur Abstimmung vorzulegen. Sind beide Vorlagen erfolgreich, fällt die Entscheidung in einer gleichzeitigen Stichfrage. Dieses Verfahren gibt es in Thüringen, vgl. § 18 Abs. 3 und 5 ThürEBBG.

die Abstimmungsbeteiligung erhöht. § 17 Abs. 1 KV-DVO sollte dementsprechend angepasst werden.

Durch eine Verkleinerung der Stimmbezirke sollte dieser Effekt verstärkt werden (§ 17 Abs. 4 KV DVO). In großflächigen Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte wird vor allem mobilitätseingeschränkten Abstimmungsberechtigten die Teilnahme an der Abstimmung erschwert, wenn der Weg zum nächsten Abstimmungslokal weit ist. Dies gilt insbesondere, wenn wie bisher eine ausschließliche Abstimmung in Abstimmungsräumen möglich ist.

Zur Verbesserung der Information der Abstimmungsberechtigten sollten die Auffassungen der Gemeindeorgane, aber auch der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens nach § 14 Abs. 2 KV-DVO, nicht nur öffentlich bekanntgemacht, sondern gemeinsam mit der Abstimmungsbenachrichtigung an alle Abstimmungsberechtigten versendet werden.

§ 18 Durchführung des Bürgerentscheids

Vorschlag: Zur Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung sollten, wie bisher bei der reinen Briefabstimmung üblich, jedem Abstimmungsberechtigten unaufgefordert die Briefabstimmungsunterlagen übersandt werden. § 18 Abs. 5 S. 1 sowie S. 5 sind entsprechend der Zusammenlegung von Briefabstimmung und Abstimmung in Abstimmungslokalen anzupassen bzw. zu streichen.