

Runderlass vom 7. April 2004 (Az. II 300-172.427) zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Zusammenhang mit Gebietsänderungen und Ämterzuordnungen

In jüngster Zeit sind mehrfach Bürgerbegehren im o.g. Sachzusammenhang durchgeführt worden, bei denen sich unter verschiedenen Aspekten die Frage nach ihrer Zulässigkeit stellt. Um landesweit eine einheitliche Vorgehensweise im Rahmen von § 20 Abs. 4 Satz 1 bzw. § 20 Abs. 6 Satz 4 KV M-V zu gewährleisten, bitte ich, Ihrer Beratungs- und Entscheidungspraxis die nachfolgende Rechtsauffassung zugrunde zu legen.

1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bei Gebietsänderungen

Im Rahmen der Vorbereitung und des Abschlusses von Gebietsänderungsverträgen (§ 12 KV M-V) kann in zwei Verfahrensstadien ein Bürgerentscheid bzw. ein Bürgerbegehren durchgeführt werden. Dies ist zum einen anstelle eines Beschlusses bzw. gegen einen Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen über Gebietsänderungen gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3 KV M-V der Fall (vgl. Buchstabe a), zum anderen beim Abschluss des Gebietsänderungsvertrages nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 KV M-V (vgl. Buchstabe b).

- a) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen die Aufnahme von zuvor durch die Gemeindevertretung beschlossenen Verhandlungen, muss das Bürgerbegehren gemäß § 20 Abs. 5 Satz 2 KV M-V innerhalb von sechs Wochen nach der in öffentlicher Sitzung erfolgenden Beschlussfassung gestellt werden - es sei denn, der Beschluss wurde noch nicht durchgeführt. Als Durchführung des Beschlusses zur Aufnahme von Verhandlungen ist insofern das Eintreten in Verhandlungsgespräche mit der in Frage kommenden Gemeinde anzusehen. Die Sechswochenfrist ist folglich nicht von Belang, wenn auch nach Ablauf dieser Frist die Verhandlungen zwischen den Gemeinden noch nicht aufgenommen wurden. Ist ein sich anschließender Bürgerentscheid, der sich gegen die Aufnahme von Verhandlungen ausspricht, erfolgreich, so ist der Weg für eine dahingehende vertragliche Gebietsänderung für mindestens zwei Jahre versperrt. Dies gilt nur dann nicht, wenn innerhalb dieser Frist ein durch die Vertretung beschlossener entgegengesetzter Bürgerentscheid erfolgreich ist. Hierzu kann es bspw. dann kommen, wenn die Gemeindevertretung davon ausgeht, dass es in der Bevölkerung einen Stimmungsumschwung oder neue Argumente für eine Gebietsänderung gibt.

Ist Gegenstand eines Bürgerbegehrens die Aufnahme von Verhandlungen mit einer anderen Gemeinde als der, mit der die Gemeindevertretung auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses in Verhandlungen eintreten möchte, so kommt die sechswöchige Ausschlussfrist nach § 20 Abs. 5 KV M-V nicht zur Anwendung. Dies liegt darin begründet, dass die Gemeinde parallel auch mit mehreren Gemeinden Verhandlungen führen kann, so dass das Bürgerbegehren sich in diesem Fall nicht gegen den Beschluss der Gemeindevertretung richtet.

- b) Bei einem Bürgerentscheid über die Gebietsänderung selbst (§ 12 Abs. 1 Satz 2 KV M-V) ist zu beachten, dass ein Bürgerentscheid nur zulässig ist, wenn über den ausgehandelten, schriftlich vorliegenden Gebietsänderungsvertrag abgestimmt wird. Wird ein Gebietsänderungsvertrag aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretungen abgeschlossen, ist ein sich dagegen wendendes Bürgerbegehren ungeachtet der Sechswochenfrist des § 20 Abs. 5 KV M-V nur

solange zulässig, wie der Beschluss durch die Unterzeichnung des Gebietsänderungsvertrages noch nicht durchgeführt worden ist.

Ein Bürgerbegehren, das zum Ziel hat, sich generell gegen bestimmte Gebietsänderungen (z.B. die Eingemeindung in eine andere Gemeinde) auszusprechen, ist grundsätzlich jederzeit zulässig, sofern nicht bereits ordnungsgemäß beschlossene Verhandlungen über Gebietsänderungen nach § 11 Abs. 2 Satz 3 stattfinden. Ein auf derartigen Bürgerbegehren basierender erfolgreicher Bürgerentscheid steht Eingemeindungsbestrebungen grundsätzlich für mindestens zwei Jahre entgegen (vgl. Ausführungen unter Buchstabe a).

2. Bürgerbegehren im Zusammenhang mit Ämterzuordnungen

Anders als eine Gebietsänderung kann die Zuordnung einer Gemeinde zu einem Amt nicht konstitutiv von einer Gemeindevertretung beschlossen werden. Vielmehr erschöpfen sich die Möglichkeiten der Gemeinden darin, mit den in Frage kommenden Ämtern in Verhandlungen zu treten und ggf. beim Innenministerium einen Antrag zu stellen, durch Verordnung dem betreffenden Amt zugeordnet zu werden. Allerdings kann nur die Frage der Antragstellung Gegenstand eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids sein. Auch ein sich gegen einen entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung wendendes Bürgerbegehren ist grundsätzlich zulässig. Gegen einen derartigen Beschluss ist ein Bürgerbegehren auch dann gerichtet, wenn es anstelle einer Zuordnung zu einem Amt eine Eingemeindung anstrebt, da durch die Eingemeindung in eine andere Gemeinde die isolierte Zuordnung zu einem anderen Amt unmöglich gemacht wird. Die sechswöchige Ausschlussfrist nach § 20 Abs. 5 KV M-V kommt in diesen Fällen regelmäßig nicht zum Tragen, da der Beschluss, beim Innenministerium eine Zuordnung zu einem Amt zu beantragen, erst dann als durchgeführt zu bewerten ist, wenn das Innenministerium die entsprechende Verordnung erlassen hat. Einem Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid verschlossen ist dagegen die Positionierung einer Gemeinde im Rahmen der Anhörung durch das Innenministerium zu einer vom Amt beantragten Ämterfusion. Den Charakter einer wichtigen Entscheidung besitzen insoweit nur die von den Ämtern gestellten Anträge an das Innenministerium, die von einer entsprechenden Beschlussfassung des Amtsausschusses abhängen.

Sowohl bei Gebietsänderungen als auch bei Zuordnungswünschen zu einem Amt sind Grundsatzbeschlüsse, die die prinzipielle Bereitschaft zu einer Eingemeindung oder zur Zuordnung zu einem Amt bekunden, einem Bürgerbegehren bzw. –entscheid nicht zugänglich, da sie keine wichtige Entscheidung i.S.d. § 20 Abs. 1 KV M-V darstellen. Umgekehrt stehen solche Grundsatzbeschlüsse allerdings auch einem konkurrierenden Bürgerbegehren nicht entgegen, das auf eine konkrete Eingemeindung gerichtet ist, die dem Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung zuwiderläuft.

Ein Kostendeckungsvorschlag für die in diesem Erlass angesprochenen Bürgerbegehren ist hiesigen Erachtens nicht notwendig, weil aus keiner der Entscheidungen Mehrkosten i.S.d. § 20 Abs. 6 Satz 1 KV M-V entstehen. Die entstehenden Verfahrenskosten für die Durchführung des Bürgerentscheids werden generell nicht mit der Pflicht zur Beibringung eines Kostendeckungsvorschlags erfasst.