

GESETZENTWURF

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die dialogische Beteiligung der Öffentlichkeit in Mecklenburg-Vorpommern (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖBeG M-V)

A Problem

Der Austausch staatlicher Stellen mit der Bevölkerung im Rahmen von dialogischen Beteiligungsformaten stärkt die Mitwirkung an politischen Willensbildungsprozessen, unterstützt eine aktive Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohner und ermöglicht eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen Leben. Inwieweit Meldedaten zur Durchführung geloster Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet werden dürfen, ist bislang jedoch nicht gesetzlich geregelt.

B Lösung

Mit dem vorliegenden Entwurf wird eine gesetzliche Verarbeitungsgrundlage für sogenannte dialogische Beteiligungsformate geschaffen. Das Gesetz definiert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung eine öffentliche Aufgabe im Sinne des § 34 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes ist. Dies ermöglicht den Landesbehörden, Gemeinden und Landkreisen eine zufällige Auswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Hierdurch wird sichergestellt, dass bei diesen Formaten ein Querschnitt der Bevölkerung in die entsprechenden Diskussionsprozesse einbezogen wird. Auf diese Weise trägt der Gesetzesentwurf zu einer erhöhten Akzeptanz solcher Formate in der Bevölkerung bei.

An den jeweiligen Beteiligungsprozessen sollen dabei alle vor Ort lebenden Menschen teilnehmen können. Dies betrifft z. B. Drittstaatenangehörige oder Kinder- und Jugendliche, die mangels Wahlberechtigung gemäß § 13 der Kommunalverfassung keine Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde sind.

Die gesetzliche Verankerung der Ermöglichung einer Zufallsauswahl von Teilnehmenden für die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung sorgt für einen rechtssicheren und einfachen Einsatz dieser Formate. Zudem ermöglicht sie Landesbehörden und Kommunen, nach klaren Kriterien zufällig ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner aus dem Melderegister in Beteiligungsprozesse einzubeziehen.

Insofern obere Landesbehörden, Gemeinden und Landkreise von der Möglichkeit, eine dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, Gebrauch machen, kann der Entwurf dazu beitragen, politische Entscheidungsprozesse zu verbessern, soziale Akzeptanz für Maßnahmen zu erhöhen und die demokratische Kultur in Mecklenburg-Vorpommern zu stärken.

Auf Landesebene haben neben Sachsen auch Baden-Württemberg und Thüringen positive Erfahrungen mit dialogischen Beteiligungsverfahren gesammelt. Auch andere Bundesländer wie das Saarland und Nordrhein-Westfalen initiieren zunehmend Bürgerräte. So beschloss der saarländische Landtag im November 2023 die Einsetzung eines Bürgerrates zum Thema Klimaschutz, dessen erste Sitzung im März 2025 stattfand, während der nordrhein-westfälische Landtag im Januar 2025 die Durchführung des ersten landesweiten Bürgerrates beschloss.

Darüber hinaus führen zahlreiche Kommunen informelle Beteiligungsverfahren durch, die belegen, dass dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung die Verfahrensakzeptanz steigert und Konflikte auffängt. Dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt dabei nicht förmliche Verfahren, sondern ergänzt diese im Vorfeld oder in der Begleitung von politischen Willensbildungsprozessen.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Der Gesetzentwurf verursacht unmittelbar keine Kosten.

ENTWURF

eines Gesetzes über die dialogische Beteiligung der Öffentlichkeit in Mecklenburg-Vorpommern (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖBeG M-V)

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweck des Gesetzes und Befugnis zur Öffentlichkeitsbeteiligung

- (1) Zweck der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist es, Bedürfnisse, die innerhalb der Bevölkerung für ein konkretes Thema oder Vorhaben bestehen, zu erkunden. Dies geschieht durch Dialoge der Behörde mit der Öffentlichkeit.
- (2) Die Durchführung einer dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist in verschiedenen Formaten möglich, insbesondere geeignet sind Diskussionsforen, Runde Tische oder Konferenzen.
- (3) Die dialogische Bürgerbeteiligung ist eine öffentliche Aufgabe, die freiwillig wahrgenommen werden kann.

§ 2

Verfahren

- (1) Die Öffentlichkeit ist mindestens drei Wochen vor der Versendung der Einladungen über die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterrichten. Dabei sind das konkrete Thema oder Vorhaben, zu dem es eine dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung geben soll, das Dialogformat und die Art und Weise der Auswahl der Teilnehmenden, insbesondere, ob von einem aufsuchenden Verfahren Gebrauch gemacht wird, darzulegen. Die Unterrichtung soll durch Veröffentlichung im Internet geschehen.
- (2) Die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung kann mit zufällig nach bestimmten Kriterien je nach Thema oder Vorhaben aus dem Melderegister ausgewählten Teilnehmenden durchgeführt werden. Die Auswahl kann aus einer Teilmenge der Bevölkerung heraus erfolgen. Es ist auf die ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern zu achten.

(3) Die ausgewählten Personen sind unter Mitteilung der Informationen gemäß Artikel 14 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2) schriftlich und unter Fristsetzung zur Teilnahme an der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung einzuladen. Es steht den Angeschriebenen frei, ohne Antwort oder ohne Angabe von Gründen der Einladung nicht zu folgen. Hierauf ist in dem Anschreiben hinzuweisen. Die zuständige Behörde kann aus den Zusagen der ausgewählten Personen eine erneute Teilmenge bilden. Zur Sicherstellung einer weitgehenden Repräsentativität dürfen dabei zusätzliche Daten per Fragebogen erhoben werden.

(4) Personen, deren Antwort ausbleibt, dürfen durch die zuständige Behörde persönlich aufgesucht und um Teilnahme an der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung gebeten werden. Im Rahmen dieses aufsuchenden Verfahrens sind die Angesprochenen ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es ihnen freisteht, der Einladung ohne Antwort oder ohne Angabe von Gründen nicht zu folgen.

(5) Das Ergebnis einer dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist in einem Bericht festzuhalten.

§ 3 Datenverarbeitung

(1) Zur Durchführung einer dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung darf die Behörde die erforderlichen Daten aus dem Melderegister erheben (§ 34 Absatz 1 Satz 1 des Bundesmeldegesetzes). Hierfür ist der Meldebehörde in Textform darzulegen, welche Angaben aus dem Melderegister für welche konkrete dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung erhoben werden sollen. Die zuständige Behörde hat der Meldebehörde die vorgesehenen Auswahlkriterien und den Zweck ihrer Verarbeitung in Textform nach der Veröffentlichung nach § 2 Absatz 1 mitzuteilen.

(2) Die nach Absatz 1 erhobenen Daten dürfen nur für den Zweck der Durchführung des jeweiligen Beteiligungsformates verarbeitet werden.

(3) Im Fall der Nichtteilnahme an der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung sind in ihrem Zusammenhang erhobene personenbezogene Daten unverzüglich zu löschen.

(4) Die personenbezogenen Daten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sind unverzüglich, spätestens drei Monate nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung zu löschen.

§ 4 Einschränkung eines Grundrechts

Das Grundrecht auf Datenschutz nach Artikel 6 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern kann aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt werden.

**§ 5
Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Constanze Oehrich und Fraktion

Begründung:

A Allgemeines

Mit dem vorliegenden Entwurf wird eine gesetzliche Verarbeitungsgrundlage für sogenannte dialogische Beteiligungsformate geschaffen. Das Gesetz definiert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung eine öffentliche Aufgabe im Sinne des § 34 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes ist. Dies erleichtert den Landesbehörden, Gemeinden und Landkreisen die zufällige Auswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Hierdurch wird sichergestellt, dass bei diesen Formaten ein Querschnitt der Bevölkerung in die entsprechenden Diskussionsprozesse einbezogen wird. Dies trägt zu einer erhöhten Akzeptanz in der Bevölkerung bei. Statt des häufig verwendeten Begriffs der „Bürgerbeteiligung“ wurde der Begriff der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ gewählt, da an den jeweiligen Beteiligungsprozessen alle vor Ort lebenden Menschen teilnehmen können und nicht nur jene, die Bürgerrechte besitzen. Dies betrifft z. B. Kinder und Jugendliche, die gemäß § 13 der Kommunalverfassung keine Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde sind.

B Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

§ 1 erklärt die Befugnis, Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Diese wird damit zur öffentlichen Aufgabe. Das Recht, eine dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, soll danach den oberen Landesbehörden, Gemeinden und Landkreisen im Rahmen ihrer jeweiligen örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten zustehen. Die jeweils zuständige Behörde kann zu konkreten Themen aus ihrem Zuständigkeitsbereich die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung schon in einem frühen Stadium durchführen.

Die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt den Zweck, zu bestimmten Vorhaben oder auch konkreten Fragestellungen, die politisch diskutiert werden, ein Meinungsbild innerhalb der Bevölkerung oder Teilen der Bevölkerung zu bilden sowie zu erfassen. Ziel kann sein, in konflikträchtigen Lagen eine Zuspitzung zu vermeiden oder aber das demokratische Gemeinwesen insgesamt durch eine verstärkte Teilhabe zu fördern. Die Verwaltung kann mit dem Angebot eines dialogischen Beteiligungsformates eine Plattform bieten, um kontroverse Stimmungslagen aufzugreifen und eine Versachlichung der Diskussion zu fördern. Ebenso kann ein dialogisches Beteiligungsformat auch in nicht konflikträchtigen Situationen genutzt werden, um etwa die Bevölkerung bei Fragen einzubinden, in denen kein formales Anhörungsverfahren vorgesehen ist. Dialogische Verfahren werden in der Regel von öffentlichen Entscheidungsgremien durch formellen Beschluss mit einem konkreten Auftrag initiiert. Entsprechend liegt es im Ermessen der jeweils Verantwortlichen, auf welches Ziel das angestrebte Bürgerbeteiligungsverfahren ausgerichtet sein soll und welche Bindungswirkung von etwaigen Ergebnissen ausgeht.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Absatz 1 dient der Transparenz. Die zuständige Behörde soll die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung öffentlich und rechtzeitig ankündigen. Damit wird das Anliegen öffentlich und für alle nachvollziehbar. Die zuständige Behörde entscheidet über das Verfahren, also sowohl, ob eine dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, als auch, wie diese durchgeführt wird. Subjektive Rechte sind daraus nicht abzuleiten. Durch dieses Gesetz entstehen keine neuen Pflichten für die Gemeinden und Landkreise.

Zu Absatz 2

Absatz 2 stellt klar, dass die zufällige Auswahl von Teilnehmenden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zulässig und zweckmäßig ist. Die reine Zufallsauswahl ist nicht ausreichend, um den Zweck der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung zu erreichen. Je nach Thema oder Vorhaben, um das es in den jeweiligen Verfahren geht, sind für die Auswahl unterschiedliche Kriterien sinnvoll (z. B. Alter, regionale Bezüge etc.). Unabhängig davon ist bei den Teilnehmenden auf eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern zu achten. Die Definition von Kriterien führt zwingend zu einer Teilmenge. Erst diese bildet die Grundlage für die Zufallsauswahl. Die Teilmenge sollte aus statistischen Gründen sowie aus Gründen des Datenschutzes nicht unter 1.000 Personen liegen. Eine Unterschreitung der Anzahl kann beispielsweise in der Gemeindegröße begründet sein, wobei auch das aufsuchende Verfahren (§ 2 Absatz 4) genutzt werden könnte. Das muss die zuständige Behörde prognostizieren, da vor Beginn des statistischen Auswahlverfahrens die Zahl der vorhandenen Meldedaten nicht exakt bekannt ist.

Absatz 2 stellt darüber hinaus klar, dass die zuständige Behörde, die eine dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung mit Zufallsauswahl durchführen will, die dazu erforderlichen personenbezogenen Daten aus dem Melderegister erheben darf (§ 34 des Bundesmeldegesetzes). Die Datenübermittlung selbst richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesmeldegesetzes. Im Falle der Datenübermittlung nach § 2 Absatz 2 dieses Gesetzes können die Meldebehörden das Übermittlungsersuchen auf Plausibilität prüfen. Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung von Meldedaten liegt bei der anfragenden zuständigen Behörde.

Die Zufallsauswahl über das Melderegister ist geboten und verhältnismäßig. Denn es gibt kein Medium, das bessere, umfangreichere und validere Daten für eine Zufallsauswahl vorhält. Vor allem das Telefonbuch ist keine Alternative mehr. Viele Anschlussinhaber sind gar nicht erfasst. Vor allem Mobilfunkanschlüsse sind häufig nicht veröffentlicht. Eine Zufallsauswahl über das Telefonbuch ist nicht nur aufwendig, sie birgt statistische Nachteile, da vor allem ältere Menschen mit Festnetzanschluss dort erfasst sind, aber jüngere Menschen über diese Auswahl heutzutage zunehmend nicht mehr erreicht werden können. Im Vergleich zu einem Telefonanruf stellt der Weg über das Melderegister samt schriftlicher Einladung auch den weniger belastenden Eingriff dar.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass die Teilnehmenden einer dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung schriftlich angefragt werden müssen. Ein fester Teilnehmendenkreis unterscheidet die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung von Informationsveranstaltungen, Erörterungsterminen oder offenen Beteiligungsformaten wie bei § 3 Absatz 1 des Baugesetzbuches. Wesensmerkmal der dialogischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist es, die Teilnehmenden zu aktivieren. Andere Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung setzen dagegen auf die sogenannte Selbstselektion. Das bedeutet, dass die Teilnehmenden sich selbst informieren müssen, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet. Mit der Kombination aus Zufallsauswahl anhand definierter Kriterien (z. B. Geschlecht, Alter) und schriftlicher Anfrage soll gewährleistet werden, dass ein weitgehend repräsentativer Durchschnitt der Bevölkerung bzw. Ausschnitt der im Fokus der Beteiligungsvorhaben stehenden Bevölkerungsgruppe an der Meinungsbildung teilhaben kann. Dabei muss beachtet werden, dass die Zusagequote bei der Zufallsauswahl im Durchschnitt bei rund 3 bis 7 Prozent liegt. Deshalb müssen, um eine gewünschte Teilnehmendenzahl zu erreichen, deutlich mehr Teilnehmende eingeladen werden, als Plätze zur Verfügung stehen. Im Fall einer zu großen Zahl von Zusagen muss die Auswahl so gestaltet werden, dass das Zufallsprinzip nicht durchbrochen wird.

Die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung mit Zufallsauswahl enthält somit sechs Stufen. Zuerst muss die zuständige Behörde entscheiden, dass zur Meinungsbildung eine dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll. Sodann muss diese Entscheidung öffentlich bekannt gegeben werden. Im nächsten Schritt sind die Auswahlkriterien für die Zufallsauswahl zu definieren. Im vierten Schritt müssen die Meldedaten per Zufallsauswahl je nach entsprechend definierten Auswahlkriterien eingeholt werden. Danach müssen die so ausgewählten Personen angefragt werden. Aus den folgenden Zusagen sollen – im sechsten Schritt – die Teilnehmenden entsprechend der definierten Auswahlkriterien ausgewählt und eingeladen werden.

Zu Absatz 4

Absatz 4 ermöglicht den Einsatz des sogenannten „aufsuchenden Verfahrens“. Dabei handelt es sich um eine besondere Variante der Zufallsauswahl, die es ermöglicht, auch solche Bevölkerungsgruppen einzubinden, die sich üblicherweise nicht an politischen Willensbildungsprozessen beteiligen. Es stellt ein sehr inklusives Verfahren dar, da die Hürde zur Teilnahme durch persönliche Gespräche eher abgebaut wird und die soziale Inklusion durch Ermutigung der Bürgerinnen und Bürger erfolgt. Es werden auch solche Menschen erreicht, die bei Beteiligungsverfahren beispielsweise aufgrund von mangelnden Ressourcen oder fehlendem Vertrauen in das demokratische System gemeinhin weniger präsent sind. Dies ist ein zentrales Kriterium für die Gewinnung eines repräsentativen Querschnitts der Bevölkerung.

Darüber hinaus kann selbst bei Absagen wichtiges Wissen über die Gründe zur Nichtteilnahme generiert werden, welche anschließend in die Verbesserung zukünftiger Beteiligungsverfahren einfließen können.

Absatz 4 regelt, dass diejenigen, die im Rahmen des aufsuchenden Verfahrens angesprochen werden, ausdrücklich auf ihr Recht hingewiesen werden müssen, eine Teilnahme auch ohne Angabe von Gründen abzulehnen.

Zu Absatz 5

Die dialogische Öffentlichkeitsbeteiligung kann in verschiedenen Formaten durchgeführt werden. Sie soll in jedem Fall in einem Ergebnisbericht münden, der für die entscheidenden Stellen jedoch nicht bindend ist.

Zu § 3**Zu den Absätzen 1 und 2**

Die Absätze 1 und 2 begründen eine enge Zweckbindung hinsichtlich der erhobenen personenbezogenen Daten. Daraus folgt, dass die Daten nicht anderweitig, also insbesondere nicht für den Aufbau von Datenbanken, etwa für spätere Beteiligungsprojekte, genutzt werden dürfen. Die Vorschrift dient auch der Wahrung der Verhältnismäßigkeit bezüglich des Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz.

Zu den Absätzen 3 und 4

Die Absätze 3 und 4 enthalten Klarstellungen datenschutzrechtlicher Pflichten. Im Übrigen gelten die allgemeinen datenschutzrechtlichen Pflichten, wie sie sich insbesondere aus der Verordnung (EU) Nr. 2016/679 ergeben.

Zu § 4

Die Regelung dient der Erfüllung des Zitiergebotes aus Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zu § 5

Das Gesetz soll zum schnellstmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten.