

Vorgangsmappe für die Drucksache 17/1460

"Gesetzentwurf zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Änderung Art. 18a GO und Art. 12a LKrO; Aufhebung Art. 10 GLKrWG)"

Vorgangsverlauf:

1. Initiativdrucksache 17/1460 vom 02.04.2014
2. Plenarprotokoll Nr. 15 vom 08.04.2014
3. Beschlussempfehlung mit Bericht 17/3216 des KI vom 02.10.2014
4. Beschluss des Plenums 17/3462 vom 15.10.2014
5. Plenarprotokoll Nr. 26 vom 15.10.2014



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Dr. Paul Wengert, Franz Schindler, Klaus Adelt, Horst Arnold, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Harry Scheuenstuhl, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Büssinger, Dr. Simone Strohmayer** und **Fraktion (SPD)**

zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Änderung Art. 18a GO und Art. 12a LKrO; Aufhebung Art. 10 GLKrWG)

A) Problem

Am 1. Oktober 1995 sind in Bayern Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen durch Volksentscheid eingeführt worden. Die mittlerweile achtzehnjährige Praxis zeigt: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden und Landkreisen werden von den Bürgerinnen und Bürgern geschätzt und genutzt. Sie entsprechen dem gestiegenen Bedürfnis nach direkter Beteiligung an politischen Entscheidungen in den Kommunen. Bayern ist das Bundesland mit den meisten Bürgerbegehren.

Trotz der positiven Entwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind verfahrensmäßige und inhaltliche Verbesserungen angezeigt.

B) Lösung

Dem originären Willen des Volksgesetzgebers vom 1. Oktober 1995 wird dadurch Respekt verschafft, indem

- die Nachreichung von Unterschriften durch die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung über das Bürgerbegehren durch das zuständige Kommunalorgan ermöglicht wird,
- die Schutzwirkung für Bürgerbegehren über den im Gesetz genannten Fall (ab positiver Entscheidung des Gemeinderats oder des Kreistags über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids) erweitert wird,
- der Anspruch auf Umsetzung des Bürgerentscheids und ein Klagerecht der vertretungsberechtigten Personen geregt und dadurch eine Rechtslücke geschlossen wird,
- das Verbot, dass Bürgerentscheide nicht am Tag einer Wahl oder Abstimmung über einen Volksentscheid oder während der Eintragsfrist für ein Volksbegehren stattfinden dürfen, aufgehoben wird.

C) Alternativen

Beibehaltung der bestehenden Regelungen.

D) Kosten

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Auswirkungen auf die Haushalte der Gemeinden und Landkreise sind ebenfalls nicht ersichtlich. Ggf. den Gemeinden und Landkreisen doch durch die Gesetzesänderung entstehende Mehrkosten werden durch die Streichung des bisherigen Verbots, Bürgerentscheide gleichzeitig mit anderen Wahlen und Abstimmungen durchzuführen, reduziert.

Gesetzentwurf

zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

§ 1 Änderung der Gemeindeordnung

Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBI S. 366), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 6 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats nach Abs. 8 Satz 1 können Unterschriften nachgereicht werden; sie dürfen auch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde gesammelt werden.“

2. Abs. 9 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Die Schutzwirkung gemäß Satz 1 gilt auch nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats, für einen Monat auf Antrag der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens nach Vorlage der Hälfte der in Abs. 6 geforderten Unterschriften bei der Gemeinde.“

3. Abs. 10 wird wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, soweit es die Fristehaltung zulässt.“

- b) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden Sätze 3 bis 5.

4. Abs. 13 werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Die Gemeinde ist zur Umsetzung des Bürgerentscheids verpflichtet. ⁴Hält die Gemeinde diese Verpflichtung nicht ein, können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.“

§ 2 Änderung der Landkreisordnung

Art. 12a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBI S. 366), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 6 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Kreistags nach Abs. 8 Satz 1 können Unterschriften nachgereicht werden; sie dürfen auch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens gesammelt werden.“

2. Abs. 9 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Die Schutzwirkung gemäß Satz 1 gilt auch nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Kreistags, für einen Monat auf Antrag der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens nach Vorlage der Hälfte der in Abs. 6 geforderten Unterschriften beim Landkreis.“

3. Abs. 10 wird wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, soweit es die Fristehaltung zulässt.“

- b) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden Sätze 3 bis 5.

4. Abs. 12 werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Der Landkreis ist zur Umsetzung des Bürgerentscheids verpflichtet. ⁴Hält der Landkreis diese Verpflichtung nicht ein, können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.“

§ 3 Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes

Das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November

2006 (GVBI S. 834, BayRS 2021-1/2-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 16. Februar 2012 (GVBI S. 30), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht erhält Art. 10 folgende Fassung:
„Art. 10 (aufgehoben)“
2. Art. 10 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Art. 10 (aufgehoben)“
 - b) Die Vorschrift wird aufgehoben.

§ 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu § 1: Änderung der Gemeindeordnung (GO)

Zu Nr. 1:

Da die Initiatoren eines Bürgerbegehrens das Erreichen des Unterschriftenquorums nie genau feststellen können, da immer unklar ist, wie viel ungültige Unterschriften (z.B. Zweitwohnsitz, Doppelteintragungen, unleserlich geschrieben, etc.) vorhanden sind, wird normiert, dass Unterschriften bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats nachgereicht werden können. Diese können auch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens gesammelt werden.

Zu Nr. 2:

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erklärte in seiner Entscheidung vom 29.8.1997 die in Art. 18a Abs. 8 GO i.d.F. des Gesetzes vom 27. Oktober 1995 geregelte Sperrwirkung für verfassungswidrig und nichtig. Das Gericht hielt es für verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, dass eine Sperrwirkung für einen Zeitraum von zwei Monaten nach Abgabe von einem Drittel der für das Zustandekommen des Bürgerbegehrens geforderten Unterschriften oder dieselbe Rechtswirkung vom Zeitpunkt des Einreichens des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eintritt, wenn mangels Vorlage aller für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften oder wegen verwaltungsgerechtlicher Streitigkeiten über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens noch nicht einmal gesichert ist, dass überhaupt ein Bürgerentscheid stattfindet. Um jedoch auch dem grundsätzlichen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids gerecht zu werden, wurde durch die Neuregelung vom 26. März 1999, die am 1. April 1999 in Kraft trat, eine Regelung getroffen, die den Bedenken des Bayeri-

schen Verfassungsgerichtshofs gegen eine zu frühe und zu lange Sperrwirkung Rechnung tragen sollte: Der geltende Art. 18a Abs. 9 GO sieht vor, dass ab positiver Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine Sperrwirkung eintritt mit der schon in Art. 18a Abs. 8 GO i.d.F. des Gesetzes vom 27. Oktober 1995 geregelten Ausnahme, dass die Gemeindeorgane zu entgegenstehenden Entscheidungen oder zum Vollzug derartiger Entscheidungen rechtlich verpflichtet sind.

Die Bestimmung des geltenden Art. 18a Abs. 9 GO reicht zum Schutz des angestrebten Bürgerentscheids nicht aus. Sie vermag zwischen den Interessen der Gemeindeorgane, handlungsfähig zu bleiben, und den Interessen eines Bürgerbegehrens, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern, nur unzureichend auszugleichen. Die Schutzwirkung zugunsten von Bürgerbegehren wird daher erweitert. Sie soll bereits nach der Einreichung der erforderlichen Unterschriften bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats über das Bürgerbegehren bzw. nach der Vorlage der Hälfte der notwendigen Unterschriften für den Zeitraum von einem Monat eintreten.

Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.4.2000 steht der beabsichtigten Neuregelung des Art. 18a Abs. 9 GO nicht entgegen. Die Richter sahen in der von der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ vorgesehenen Regelung des Art. 12a Abs. 3 BV-Entwurf den durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV und Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Kernbereich und Wesensgehalt der Selbstverwaltung der Gemeinden verletzt. Eine Verfassungsänderung, die es ohne Einschränkungen ermögliche, dass einfachgesetzliche Regelungen die Gemeindeorgane hinderten, für einen ausreichenden Zeitraum während der Unterschriftensammlung und von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Bürgerentscheid Entscheidungen, die dem Begehr entgegenstehen, in dieser Sache zu treffen oder zu vollziehen, widerspreche dem demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Der Wortlaut der geplanten Verfassungsnorm (Art. 12a Abs. 3 BV-Entwurf) sei so offen, dass er sogar eine einfachgesetzliche Ausgestaltung erlaube, die weit über die Regelung des Art. 18a Abs. 8 GO a.F. hinausginge, die vom Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29.8.1997 als mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden unvereinbar angesehen worden sei. Die vorgesehene Verfassungsbestimmung würde es dem einfachen Gesetzgeber ermöglichen, die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens bereits dann eintreten zu lassen, wenn nur ein Bruchteil der nach dem Gesetz erforderlichen Unterschriften gesammelt sei. Liege aber nur ein Bruchteil der nach einfacher Recht erforderlichen Unterschriften vor, bestehe noch keine Sicherheit, dass das Bürgerbegehren den notwendigen Erfolg finde und es zu einem Bürgerentscheid komme. Das Bürgerbegehren sei zu einem

solch frühen Zeitpunkt rechtlich noch nicht so verfestigt, dass von dem Status einer absehbaren Zulässigkeit die Rede sein könne, der eine Durchführungssicherung allenfalls zu rechtfertigen vermöchte. Gleichwohl würde es schon in diesem frühen Stadium zur Blockade der Vertretungsorgane und der Verwaltungen führen. Die weite Fassung des vorgeschlagenen Art. 12a Abs. 3 BV-Entwurf überschreite daher die Grenzen, die Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV für den Bereich der Selbstverwaltung der Gemeinden auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber ziehe, weil sie kleinen Minderheiten schon beim Sammeln der Unterschriften für ein Bürgerbegehrten Möglichkeiten der Mitbestimmung und Verhinderung eröffne, die zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung der Gemeinden führen könnten.

Die Verfassungsrichter ließen es ausdrücklich dahingestellt, ob für die Art. 12a Abs. 3 BV-Entwurf ausführende einfachgesetzliche Vorschrift des Art. 18a Abs. 8 GO-Entwurf ein anderes Ergebnis gelten könnte. Sie sahen in der einfachgesetzlichen Regelung des Art. 18a Abs. 8 GO-Entwurf nur eine von vielen denkbaren Ausführungsregelungen, die an dem offenen Tatbestand der verfassungsrechtlichen Grundnorm des Art. 12a Abs. 3 BV-Entwurf, der selbst eine extreme Vorverlagerung der Schutzwirkung nicht ausschloss und deshalb Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV verletzte, nichts änderte. Darauf, ob die Ausführungsregelung des Art. 18a Abs. 8 GO-Entwurf mit dem Selbstverwaltungsrecht noch im Einklang stand, kam es dem Richter nicht an, weil der Volksbegehrungsge setzentwurf in wesentlichen anderen Teilen bereits zu beanstanden gewesen war.

Die beabsichtigte Neuregelung des Art. 18a Abs. 9 GO orientiert sich an der im Volksbegehrungsgesetzentwurf der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ vorgeschlagenen einfachrechtlichen Regelung des Art. 18a Abs. 8 GO-Entwurf und definiert klar die Schutzwirkung zugunsten des Bürgerbegehrten: Ab positiver Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrten bis zur Durchführung des Bürgerentscheids, nach Einreichung des Bürgerbegehrten bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats und für einen Monat auf Antrag der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrten nach Vorlage der Hälfte der erforderlichen Unterschriften bei der Gemeinde dürfen die Gemeindeorgane keine dem Bürgerbegehrten entgegenstehenden Entscheidungen treffen oder vollziehen, es sei denn, dass zu diesem Zeitpunkt rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden haben.

Mit der Neuregelung des Art. 18a Abs. 9 GO ist dem grundsätzlichen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Durchführung des Bürgerentscheids und der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.4.2000 in seinen Ausführungen zur Schutzwirkung des Bürgerbegehrten Rechnung getragen.

Zu Nr. 3:

Aus Kosten- und Aufwandsersparnisgründen sollen Bürgerentscheide möglichst mit anderen Wahlen und Abstimmungen zusammengelegt werden.

Zu Nr. 4:

Den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrten wird ein Klagerrecht auf die Umsetzung des Bürgerentscheids eingeräumt. Durch das Klagerrecht der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrten auf Umsetzung des Bürgerentscheids wird eine Rechtslücke geschlossen. Wenn der Bürgermeister einen Gemeinderatsbeschluss nicht umsetzt, so hat der Gemeinderat die Möglichkeit, Klage beim Verwaltungsgericht zu erheben. Wenn aber ein Bürgerentscheid nicht umgesetzt wird, so wird von den Verwaltungsgerichten in Bayern ganz überwiegend festgestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger keinen Anspruch auf Durchsetzung eines Bürgerentscheids haben. Die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrten würden nur bis zum ordnungsgemäßen Zustandekommen des Bürgerentscheids die Rechte des Bürgerbegehrten wahrnehmen. Danach sei es Aufgabe des Gemeinderats oder des ersten Bürgermeisters, den im Bürgerentscheid zum Ausdruck gebrachten Willen der Bürgerschaft – gegebenenfalls durch konkretisierende Schritte – zu realisieren. Kommt der erste Bürgermeister seinen Vollzugspflichten nicht nach, so sei es Sache des Gemeinderats, den ersten Bürgermeister zu überwachen und – gegebenenfalls unter Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde oder im Rahmen einer vor den Verwaltungsgerichten auszutragenden kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit – die Umsetzung des Bürgerentscheids anzumahnen. Umgekehrt habe auch der erste Bürgermeister das Recht und die Pflicht, Entscheidungen des Gemeinderats oder seiner Ausschüsse zu beanstanden, sofern der Bürgerentscheid nicht in gebotener Weise vom Gemeinderat umgesetzt würde. Den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerentscheids stünden hingegen keine Überwachungsbefugnisse hinsichtlich der Gemeindeorgane zu.

Zu § 2: Änderung der Landkreisordnung (LKrO)

Es wird auf die Begründungen zu § 1 Nrn. 1 bis 4 verwiesen. In Art. 12a LKrO werden spiegelbildlich diese Änderungen wie in Art. 18a GO vorgenommen.

Zu § 3: Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung wegen der Änderung des Art. 18a Abs. 10 GO (neuer Satz 2) und Art. 12a Abs. 10 LKrO (neuer Satz 2).

Zu § 4: Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote

Abg. Florian Streibl

Abg. Dr. Paul Wengert

Abg. Andreas Lorenz

Abg. Katharina Schulze

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Ich rufe nun zur gemeinsamen Beratung die **Tagesordnungspunkte 3 c und 3 d** auf:

Gesetzentwurf der Abgeordneten Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. Dr.

Michael Piazolo u. a. und Fraktion (FREIE WÄHLER)

zur Änderung der Gemeindeordnung

Stärkung der Bürgerbeteiligung in Bayern - Verbesserungen auf kommunaler

Ebene (Drs. 17/1363)

- Erste Lesung -

und

Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Dr. Paul Wengert,

Franz Schindler u. a. und Fraktion (SPD)

zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Änderung Art. 18a

GO und Art. 12a LKrO; Aufhebung Art. 10 GLKrWG) (Drs. 17/1460)

- Erste Lesung -

Die jeweiligen Begründungen werden wieder mit der Aussprache verbunden. Der Gesetzentwurf der Fraktion der FREIEN WÄHLER wird von Herrn Kollege Streibl begründet. Bitte schön, Herr Kollege Streibl.

Florian Streibl (FREIE WÄHLER): Sehr geehrte Frau Präsidentin, werte Kolleginnen und Kollegen! Bei dem Gesetzentwurf geht es wieder einmal um ein Stück Demokratie. Demokratie ist zum einen ein politisches Ordnungssystem, das die Staatswillensbildung, die Willensbildung vom einzelnen Bürger hin zum Staat oder auch zur Gemeinde, zum Inhalt hat. Aber der Demokratie liegt nicht nur ein Ordnungssystem, sondern auch eine Idee zugrunde, nämlich die Idee der Freiheit, die Idee der Würde und die Idee der Gleichheit aller Menschen.

Diese Werte haben eine präpositive Bedeutung; denn ohne sie wäre eine Staatswillensbildung auf demokratischem Weg überhaupt nicht möglich. Daher lebt die Demo-

kratie letztlich von der Idee der Gleichheit aller ihrer Mitglieder. Das ist das Ordnungssystem, das der menschlichen Person und der menschlichen Würde angemessen ist.

Eine echte Demokratie ist nicht nur das Ergebnis des formalen Einhaltens von Regeln, sondern ist gerade die Frucht innerer Überzeugungen und der Annahme der Werte, von denen ich gerade gesprochen habe, nämlich der Würde der menschlichen Person, der Gleichheit und der Freiheit oder auch des Gedankens des Gemeinwohls. Wenn dieser Konsens in einer Gesellschaft verlorengeht, gerät die Demokratie ins Wanken.

Daher ist es wichtig, dass der Souverän, die Bürgerinnen und Bürger in Bayern, informiert und in die Willensbildung eingebunden werden. Deshalb müssen Strukturen der Beteiligung und der Mitverantwortung geschaffen werden. Genau dies soll unser Gesetzentwurf auf den Weg bringen und wieder stärken.

In Artikel 18 a der Gemeindeordnung ist die Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, das Bürgerbegehren, geregelt. Dieses wollen wir stärken; denn in der jetzigen Form ist es im Grund ein zahnloser Tiger. Ein Bürgerbegehren hat eine Bindungswirkung von ungefähr einem Jahr; danach ist der Gemeinderat wieder frei, zu entscheiden. Leider ist es in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, dass Bürgermeister und Gemeinderäte Bürgerentscheide, also den Willen des Gemeindevolkes, einfach aussitzen und dann eine Entscheidung treffen, die dem Bürgerwillen entgegensteht. Solche Sachen haben zum Beispiel in Tegernsee, Regensburg und Ammerthal stattgefunden.

Als weiteren Punkt führen wir das Quorum an; denn in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern müssen mindestens 20 % zustimmen. Dadurch werden viele Bürgerentscheide in kleineren Gemeinden verhindert. Wir sind der Ansicht, dass das Quorum gesenkt werden muss. Deswegen plädieren wir mit unserem Gesetzesvorschlag dafür, dass das Quorum bei kleineren Gemeinden gesenkt wird, damit eine Willensbildung leichter möglich ist.

Des Weiteren sind wir dafür, dass die Bindungswirkung auf zwei Jahre verlängert wird, sodass das Aussitzen von Bürgerentscheiden nicht mehr so leicht möglich ist und genügend Zeit vorhanden ist, einen Bürgerentscheid umzusetzen.

Ein ganz wichtiger weiterer Punkt ist, dass wir den Initiatoren eines Bürgerentscheids die Möglichkeit geben, den Bürgerentscheid, wenn er nicht umgesetzt wird, justizierbar zu machen. Das heißt, dass sie ein Klagerecht auf Umsetzung des Bürgerentscheids haben. Hier besteht momentan eine Gesetzeslücke; denn wenn einem Bürgerentscheid zugestimmt wurde, haben die Initiatoren keine Möglichkeit, ihn rechtlich durchzusetzen. Sie werden im Grund allein im Regen stehen gelassen.

Von daher ist es ganz wichtig, dass die genannten Instrumente eingeführt und in das Gesetz aufgenommen werden. Sonst erfolgt genau das Gegenteil dessen, was gewünscht wird, nämlich dass die Bürger mit eingebunden und in die Verantwortung einbezogen werden, weil man Entscheidungen aussetzen kann. Dadurch wird man dem Bürgerwillen nicht gerecht, und es wird wieder einmal einer Politikverdrossenheit Vorschub geleistet, weil der Bürger, der seinen Willen geäußert hat, ins Leere läuft und doch etwas anderes gemacht wird. Dann wächst der Unmut über die Politik und die Politiker. Dem müssen wir entgegentreten. Wir müssen den Willen des Bürgers ernst nehmen, und daher bitten wir, unseren Gesetzesvorschlag in den anstehenden Diskussionen zu unterstützen.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Den Gesetzesvorschlag der SPD-Fraktion finden wir charmant; denn er enthält viele Elemente, die auch wir haben wollen, und weitert sie sogar noch auf Landkreisebene aus. Das wäre der nächste Antrag gewesen, den wir nach dem vorliegenden eingebracht hätten. Aber man kann das auch zusammenpacken. Auf jeden Fall freuen wir uns, dass wir auch über den Antrag der SPD diskutieren werden, und tun an dieser Stelle eine große Sympathie für ihn kund.

An die CSU möchte ich noch eine Bitte richten: Nehmen Sie den Bürger als unseren Souverän ernst! In Artikel 2 unserer Verfassung heißt es: "Bayern ist ein Volksstaat". Deshalb muss man die Willensbildung, die vom Bürger – auch in Bürgerentscheiden und Volksentscheiden – ausgeht, ernst nehmen.

An dieser Stelle möchte ich etwas zum Herrn Ministerpräsidenten sagen; bitte geben Sie es ihm weiter. Er betont in letzter Zeit immer häufiger, dass er eine Koalition mit dem Volk eingeht. Das halte ich, mit Verlaub gesagt, für eine etwas arrogante Aussage. Denn das Volk ist der Souverän und verleiht der Politik und den Politikern Macht auf Zeit. Wenn man nun sagt, man geht eine Koalition mit dem Souverän ein, zieht man entweder den Souverän auf die eigene Ebene herunter oder erhöht sich selbst. Beides ist nicht im Sinne einer vernünftigen Demokratie. Deswegen bitte ich Sie: Sagen Sie ihm einen schönen Gruß von mir, wenn er wieder da ist. Er soll das Gerede bitte lassen; denn es ist im Grunde unwürdig.

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Vielen Dank, Herr Streibl. Der nächste Redner ist Herr Dr. Wengert. Bitte schön.

Dr. Paul Wengert (SPD): Sehr geehrte Frau Präsidentin, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte gerne zusammenhängend unseren Gesetzentwurf zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden begründen und die Position meiner Fraktion zum Gesetzentwurf der FREIEN WÄHLER in gleicher Sache darlegen. Am 1. Oktober 1995 haben die Bürger Bayerns Geschichte geschrieben und durch einen Volksentscheid das Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erwirkt. Mittlerweile fanden in Bayern fast 2.600 solcher direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene statt.

Trotz dieser Erfolgsgeschichte ist es Zeit für einige Verbesserungen; denn mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999, das von der CSU-Landtagsmehrheit im 14. Bayerischen Landtag alleine beschlossen wurde, wurde der Gestaltungsspielraum, den der Bayerische Verfas-

sungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 aufgezeigt hatte, nicht ausreichend genutzt. Darüber hinaus machen die Erfahrungen aus den Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden der vergangenen Jahre Änderungen erforderlich, mit denen unter anderem auch Rechtslücken geschlossen werden.

Der SPD-Fraktion geht es mit dem von ihr vorgelegten Gesetzentwurf um vier wesentliche Verbesserungen.

Zum Ersten soll geregelt werden, dass Unterschriften bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats nachgereicht werden können. Die Unterschriften sollen also auch noch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde bzw. dem Landkreis gesammelt werden können, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens das Erreichen des gesetzlich vorgeschriebenen Unterschriftenquorums nie genau feststellen können, da unklar ist, wie viele Unterschriften - etwa wegen eines Zweitwohnsitzes, wegen Doppeleintragungen oder auch unleserlicher Schrift - ungültig sind.

Zum Zweiten geht es uns um die Erweiterung der Schutz- oder Sperrwirkung des Bürgerbegehrens. Nach derzeitiger Rechtslage darf dann, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt ist, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Begehr entgegenstehende Entscheidung der Kommunen mehr getroffen oder mit dem Begehr einer derartigen Entscheidung begonnen werden; es sei denn, zu diesem Zeitpunkt hätten rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden.

Mit unserem Gesetzentwurf wollen wir diese Schutz- oder Sperrwirkung erweitern, um den späteren Bürgerentscheid vor der Schaffung von vollendeten Tatsachen besser zu schützen. Daher sollen bereits ab der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung keine dem Begehr entgegenstehenden Entscheidungen mehr getroffen werden dürfen - es sei denn, dass rechtliche Verpflichtungen dazu bestehen.

Ebenso soll die Schutz- und Sperrwirkung auf Antrag der Vertreter des Bürgerbegehrens dann eintreten - und zwar für einen Monat -, wenn die Hälfte der notwendigen

Unterschriften eingereicht worden ist. Wir sind der Auffassung, dass diese Erweiterung weder gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29.08.1997 noch gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.04.2000 verstößt. Wir haben dies in der sehr ausführlichen Begründung zu diesem Punkt dargelegt.

Zum Dritten wollen wir das Verbot beseitigen, wonach Bürgerentscheide nicht am Tag einer Wahl oder einer Abstimmung über einen Volksentscheid oder während der Eintragungsfrist für ein Volksbegehrung stattfinden dürfen. Warum nach Artikel 10 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes am Tag einer Bezirks-, Landtags-, Bundestags- oder Europawahl, am Tag einer Abstimmung über einen Volksentscheid oder während der Eintragungsfrist für ein Volksbegehrung keine Gemeinde- oder Landkreiswahlen oder sonstige Abstimmungen stattfinden dürfen - ebenso wie keine Bürgerentscheide - und am Tag einer Gemeinde- und Landkreiswahl ebenfalls keine sonstigen Abstimmungen - also auch keine Bürgerentscheide - , ist allenfalls aus praktischen Erwägungen, nicht aber aus verfassungsrechtlichen Gründen herzuleiten. Weder ist die Wahlfreiheit tangiert, wenn am Tag von Wahlen auch Bürgerentscheide in den Kommunen stattfinden, noch ist die Abstimmungsfreiheit bei den Bürgerentscheiden tangiert, wenn sie am Tag einer Wahl stattfinden.

Die Vorschrift des Artikels 10 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes soll daher aufgehoben und zugleich festgelegt werden, dass Bürgerentscheide am selben Tag wie Wahlen und andere Abstimmungen stattfinden sollen, wenn es von der Fristeinhaltung her möglich ist. Vielleicht wirkt dies auch der allseits beklagten Wahlmüdigkeit entgegen.

Viertens und letztens wollen wir ein Klagerecht der Vertreter des Bürgerbegehrens auf Umsetzung des Bürgerentscheids in das Gesetz einfügen. Mit einem solchen Klagerecht wird eine Gesetzeslücke geschlossen; denn wenn der Bürgermeister einen Gemeinderatsbeschluss nicht umsetzt, hat der Gemeinderat die Möglichkeit, Klage beim Verwaltungsgericht zu erheben. Wenn aber ein Bürgerentscheid, der ja einem Ge-

meinderatsbeschluss gleichgestellt ist, nicht umgesetzt wird, haben die Bürgerinnen und Bürger keinen Anspruch auf Durchsetzung des Bürgerentscheids, zumindest keinen einklagbaren. So haben es die Verwaltungsgerichte in Bayern bisher festgestellt.

Die SPD will diese Rechtslücke schließen und ein Klagerecht vor dem Verwaltungsgericht auf Durchsetzung des Bürgerentscheids gesetzlich festschreiben. Es lässt sich kein vernünftiges Argument dagegen finden, dass die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbescheids den im Bürgerentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen der Bürgerschaft auch klageweise durchsetzen und ihnen somit das Klagerecht zugeschlagen ist. Der Gesetzentwurf der FREIEN WÄHLER sieht ebenso wie unser Gesetzentwurf diese Klagebefugnis vor. In diesem Punkt besteht also Übereinstimmung. Näher müssen allerdings die anderen beiden Punkte des Gesetzentwurfs der FREIEN WÄHLER betrachtet werden.

Hier schlagen sie zum einen andere Gemeindegrößen bei der Staffelung der Zustimmungsquoren beim Bürgerentscheid vor. Bisher gilt, dass bei einem Bürgerentscheid die gestellte Frage in dem Sinne entschieden ist, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern die Mehrheit in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern mindestens 20 vom Hundert, in Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 vom Hundert und in Gemeinden darüber 10 vom Hundert der Stimmberechtigen beträgt. Nach ihrem Gesetzentwurf soll das Quorum von 20 % nicht mehr gelten für Gemeinden bis zu 50.000 Einwohner, sondern nur noch für eine Gemeindegröße bis 10.000 Einwohner. 15 % sollen es künftig sein für Gemeinden mit einer Größe bis 50.000 Einwohner; ab 50.000 Einwohner soll das Quorum 10 % betragen.

Aus einer Tabelle im 15-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vom November 2010 geht hervor, dass in der Tat in kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohner das Zustimmungsquorum von 20 % nahezu immer erreicht wird. Lediglich 10,5 % erreichen das Quorum nicht. In Gemeinden und Städten mit mehr Einwohnern wird dieses Quorum hingegen seltener erreicht. Besonders problematisch er-

weisen sich hier Gemeinden mit einer Größe von 10.000 bis 50.000 Einwohnern und zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern, wo 20 % bzw. 16,7 % der Bürgerentscheide scheitern. Um die Chancen zu erhöhen, dass auch in Gemeinden über 5.000 Einwohnern das gesetzliche Zustimmungsquorum von 20 % erreicht wird, macht es also durchaus Sinn, diesem Quorum eine kleinere Gemeindegröße zuzuweisen.

Warum dann allerdings bei allen drei Quoren die Gemeindegrößen geändert werden, ist unverständlich. Verständlicher und einfacher wäre es, ein Zustimmungsquorum von 15 % bis zu einer Gemeindegröße von 100.000 Einwohnern festzulegen und das Zustimmungsquorum von 10 % für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern festzusetzen, so wie es bisher der Fall ist.

Zum anderen wollen die FREIEN WÄHLER in ihrem Gesetzentwurf die Bindungswirkung des Bürgerentscheids von jetzt einem Jahr auf zwei Jahre verlängern. Dies sehen wir vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs als sehr problematisch. In seiner Entscheidung vom 13.04.2000 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu seinen in der Entscheidung vom August 1997 aufgestellten Grundsätzen zur Bindungswirkung Folgendes ausgeführt:

Soweit in anderen Bundesländern längere Bindungswirkungen als im geltenden bayerischen Recht angeordnet sind, geht dies in der Regel mit höheren Zustimmungs- und Beteiligungsquoren einher, die in einer Reihe von Ländern 25 % und 30 % betragen.

Mit Ihrem Vorschlag sehen wir das Risiko verbunden, dass dann im Gegenzug das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid erhöht werden müsste. Senkung des Quorums und Verlängerung der Bindungswirkung gehen unserer Meinung nach nicht zusammen.

Wir werden bei aller Sympathie für Ihre Vorschläge zur Verbesserung der direkten Demokratie darüber im Ausschuss diskutieren müssen, was sicherlich spannend sein wird. Allerdings – Herr Kollege Streibl, Sie haben es schon selber angesprochen –

können wir nicht nachvollziehen, warum Sie nicht spiegelbildlich gleich auch die Änderungen der Landkreisordnung mit in den Gesetzentwurf aufgenommen haben. Auch das ist in der Ausschussberatung noch klärungsbedürftig. Sie halten unseren Entwurf für charmant, wir halten Ihren Entwurf für sympathisch.

(Beifall bei der SPD und den FREIEN WÄHLERN)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Vielen Dank, Herr Dr. Wengert. - Als Nächster hat sich Kollege Andreas Lorenz für die CSU-Fraktion zu Wort gemeldet. Bitte schön, Herr Lorenz.

Andreas Lorenz (CSU): (vom Redner nicht autorisiert) Sehr geehrte Damen und Herren, werte Kollegen! Wir haben in Bayern eine lange Tradition, was Volksentscheide auf Landesebene und kommunaler Ebene anbetrifft. Ich schließe mich der Wertung des Kollegen Dr. Wengert ausdrücklich an: Es ist eine Erfolgsgeschichte. Sie haben selbst gesagt, es gibt mehrere Tausend erfolgreiche kommunale Bürgerentscheide. Das ist eine Erfolgsgeschichte in der jetzigen Rechtslage.

(Zuruf des Abgeordneten Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER))

Sie sind in einem Punkt zu der Auffassung gekommen, der ich mich anschließe, dass beides, nämlich die Absenkung der Beteiligungsquoren und die Verlängerung der Bindungsfrist, nicht geht. Wenn man grundsätzliche Änderungen macht, müssen sie sehr gründlich überlegt und vor allem abgewogen sein.

Nun zu den Vorschlägen im Einzelnen. Senkung des Abstimmungsquorums: Ich möchte vorausschicken, dass im ursprünglichen Volksentscheid zu mehr Demokratie, zur Einführung des Bürgerbegehrens überhaupt kein Quorum vorgesehen war. Es war eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, der entsprechende Quoren für notwendig erachtet hat. Es war also nicht nur die Politik, die sie eingeführt hat, sondern die Zustimmungsquoren sind höchstrichterlich bestätigt worden. Auch die jetzt beste-

henden Quoren sind in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom Jahre 2000 nicht angegriffen worden.

Man könnte natürlich an der einen oder anderen Stelle die Quoren senken, aber man muss da sehr vorsichtig sein. Ich persönlich sehe dafür angesichts der Erfolgsgeschichte der Bürgerbegehren in Bayern keine wirklich zwingenden Erfordernisse. Das wird auch von kommunalen Trägern, nämlich Städtetag, Gemeindetag und Landkreistag explizit mit Statistiken belegt. Wir befinden uns in der Ersten Lesung. Darum sollte man Änderungen nicht grundsätzlich ausschließen, aber für zwingend erforderlich halte ich es nicht.

Zur Verlängerung der Bindungswirkung des Bürgerentscheids auf zwei Jahre: Wie bereits erwähnt worden ist, war die Bindungswirkung zunächst drei Jahre. Das ist durch höchstrichterliche Entscheidung quasi moniert worden, worauf der bayerische Gesetzgeber ein Jahr als Bindungswirkung festgelegt hat.

Ich persönlich komme aus München, und ich sage Ihnen, neben der juristischen Bindungswirkung gibt es auch die politische Bindungswirkung. Der ehemalige Oberbürgermeister Kronawitter hatte ein Bürgerbegehr gegen den Hochhausbau in München angestrebt: kein Hochhaus über 100 Meter. Es sind schon mehrere Jahre seitdem vergangen, aber man hält sich immer noch an diesen Bürgerentscheid. Auch das Bürgerbegehr für drei Tunnel am Mittleren Ring war schon vor vielen Jahren. Die Tunnels werden gebaut.

Also neben der juristischen Bindungswirkung gibt es auch eine politische Bindungswirkung, und die sollte man nicht zu gering einschätzen. Umgehen kann man in der Tat alles. Man kann bei einem Jahr oder bei zwei Jahren Bindungswirkung versuchen, das auszusitzen. Ich halte beides nicht für sinnvoll. Ein vernünftiger Gemeinderat hält sich an den Bürgerentscheid. Schließlich ist auch das jeweilige Gremium seinen Bürgern rechenschaftspflichtig. Es finden ja regelmäßig Wahlen statt, und nichts ist unpopulär.

rer, als wenn sich ein Gemeinderat über Entscheidungen der Bürger hinwegsetzt. Das sollte er sich sehr gut überlegen.

Es gibt keine Notwendigkeit, die Bindungsfrist zu ändern. Es gab grundsätzlich auch Bedenken, ob das im Einklang mit den Zustimmungsquoren verfassungsgemäß wäre. Ich glaube, die jetzige Lösung ist eine sinnvolle und hat sich im Großen und Ganzen bewährt.

Jetzt komme ich zu einem äußerst wesentlichen Punkt. Ich glaube, die Wirkungsmächtigkeit des Bürgerbegehrens ist vor allem eine politische. Wenn wir eine Klagemöglichkeit einführen, dann, so glaube ich, verändert das die Statik des Bürgerbegehrens massiv. Der Verfassungsgerichtshof hat ausgeführt, es muss schon auch noch das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden geben. Es kann neue Gesichtspunkte geben, aber man kann nicht, insbesondere wenn sich Gerichtsverfahren über Jahre hinziehen, eine Gemeinde völlig handlungsunfähig machen. Es kann übrigens auch, wenn eine Gemeinde abwartet, wie eine anstehende Rechtsentscheidung ausgeht, sogar entgegen den eigentlichen Intentionen eines Volksbegehrens sein, einen Bürgerentscheid umzusetzen.

Es ist nicht sinnvoll, weitere juristische Verzögerungsmöglichkeiten einzuführen. Die Wirkung des Bürgerbegehrens ist, wie die Zahlen belegen, eine sehr große, vor allem eine politische. Ich glaube, dass bei diesem austarierten bayerischen System keine großen Änderungen notwendig sind, sodass beide Gesetzentwürfe abzulehnen sind oder zumindest keine zwingende Notwendigkeit besteht, den einen oder anderen Punkt zu ändern.

(Beifall bei der CSU)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Danke schön, Herr Lorenz. Die letzte Rednerin zu diesen Ersten Lesungen ist die Kollegin Katharina Schulze für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bitte schön.

Katharina Schulze (GRÜNE): Frau Präsidentin, Kolleginnen und Kollegen! Ich musste ein bisschen schmunzeln, als der Kollege Lorenz gerade hier stand und von der Erfolgsgeschichte der Bürgerentscheide und Bürgerbegehren geredet hat. Ich möchte nur kurz daran erinnern: 1995 haben die Bürgerinnen und Bürger gegen den Widerstand der CSU mit einem Instrument der direkten Demokratie, nämlich dem landesweiten Volksentscheid, überhaupt das Bürgerbegehren eingeführt.

(Zuruf des Abgeordneten Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER))

Darum erst einmal vielen Dank an die Bürgerinnen und Bürger.

(Beifall bei Abgeordneten der GRÜNEN)

Ich freue mich, dass es einen Prozess bei der CSU gab und Sie das jetzt auch positiv sehen. Wenn wir konstruktiv über die beiden guten Ideen von FREIEN WÄHLERN und SPD sprechen, werden Sie sich auch bewegen können, und wir können gemeinsam ein schönes Paket schnüren.

(Beifall bei den GRÜNEN, der SPD und den FREIEN WÄHLERN)

Denn eines ist wirklich klar: Der Bürgerentscheid hat sich in den vergangenen Jahren eindeutig zu einer Erfolgsgeschichte in Sachen Mitmachdemokratie entwickelt. Gerade in der Kommunalpolitik, wo man nur alle sechs Jahre mitbestimmen kann, hat man mittendrin eine Möglichkeit, seine Meinung kundzutun.

Es wurde schon gesagt, dass es unzählige Bürgerentscheide gab, aber auch Ratsentscheide. Das heißt, von beiden Seiten wurde die Meinung der Bürgerinnen und Bürger eingeholt. Daran sieht man: Aus dem kommunalpolitischen Alltag sind Bürgerbegehren nicht mehr wegzudenken.

Wir hatten erst vor Kurzem in vier Kommunen Ratsentscheide über die Austragung von Olympischen Winterspielen. Auch da hatten wir eine supergute inhaltliche Debatte zu diesem wichtigen Thema. Ich sehe bei CSU, SPD und FREIEN WÄHLERN ein

bisschen traurige Gesichter. Leider entsprach der Ausgang des Bürgerentscheids nicht der bei Ihnen vorherrschenden Meinung. Aber man kann nicht nur dann für Bürgerbeteiligung sein, wenn das dabei herauskommt, was man selber möchte.

(Beifall bei den GRÜNEN – Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Das stimmt!)

Was haben also die Erfahrungen aus mittlerweile 19 Jahren Bürgerbegehren gezeigt?

- Sie hat vor allem gezeigt, dass man das Instrument weiterentwickeln sollte und weiterentwickeln kann. Darum finde ich es gut, dass wir uns über die Zustimmungsquoren unterhalten. Wir haben gerade in den großen Städten oft das Problem, dass das Quorum von 20 % Zustimmung nicht immer leicht erreichbar ist und deswegen überproportional oft Bürgerbegehren scheitern. Also macht es Sinn, sich das genauer anzuschauen und im Ausschuss zu diskutieren, welche Grenze passen würde und welche nicht.

Nun komme ich zum zweiten Punkt, zur Bindungswirkung. Bisher beträgt sie ein Jahr, die FREIEN WÄHLER wollen zwei Jahre. Ich finde das absolut richtig, aber ich verstehe den Kollegen Andreas Lorenz nicht, der da mit dem Thema kommt: Es gibt ja auch eine politische Bindungswirkung. Wenn es ohnehin eine politische Bindungswirkung gibt, dann spricht nichts dagegen, sie auch auf zwei Jahre auszuweiten.

(Beifall bei den GRÜNEN und den FREIEN WÄHLERN)

Wir hatten vorhin in der Debatte festgestellt, dass München nicht Bayern ist. Jetzt kommen Sie mit dem Argument, der Münchener Stadtrat wird sich über das eine Jahr hinaus an den Entscheid halten. Das können wir nicht als das Nonplusultra betrachten und sagen, dann wird das auch in ganz Bayern so sein. Deswegen ist es doch sinnvoll, eine klare Regel zu machen. Zwei Jahre sind eine Zeitspanne, die im Vergleich zu anderen Ländern weder an der oberen noch an der unteren Grenze, sondern genau in der Mitte liegt. Dann wird es juristisch haltbar sein. Zwei Jahre sind doch ein guter Kompromiss.

(Beifall bei den GRÜNEN und den FREIEN WÄHLERN)

Viele Punkte in dem Antrag der SPD-Fraktion finden auch wir interessant und gut. Ich greife exemplarisch einige heraus: Auch ich kann nicht begreifen, warum Bürgerentscheide nicht gleichzeitig mit Wahlen oder Volksentscheiden stattfinden dürfen. Wir beraten doch regelmäßig darüber, wie wir es schaffen können, dass mehr Menschen wählen gehen. Wenn mehrere Abstimmungen oder Wahlen anstehen und die Termine nicht zu weit auseinanderliegen, ist die Bündelung an einem Sonntag durchaus sinnvoll, jedenfalls besser, als die Menschen an zwei oder drei Sonntagen hintereinander in die Wahllokale gehen zu lassen. Nebenher werden übrigens auch Kosten gespart.

(Beifall bei den GRÜNEN und den FREIEN WÄHLERN)

Auch der zweite Punkt, die Schutzwirkung für Bürgerbegehren, ist sinnvoll und muss unbedingt kommen. Bisher gibt es insoweit eine Lücke. Man muss immer abwägen; es darf deswegen keine Blockade im Gemeinderat geben. Es ist aber kein Entscheidungsstopp für immer. Vielmehr ist im Entwurf klar formuliert – auch Mehr Demokratie e. V. hat schon einen Vorschlag dazu unterbreitet –, wie lange der Gemeinderat sich nicht darüber hinwegsetzen kann. Das wäre eine sinnvolle, praktische Regelung. Insofern kann ich, ehrlich gesagt, nicht nachvollziehen, wieso Sie von der CSU damit so ein großes Problem haben.

Das waren die wichtigsten Punkte. Wir finden die Ideen der anderen beiden Oppositionsfaktionen nicht nur charmant und sympathisch, sondern auch richtig und zielführend. Wir müssen an diesem Thema weiter arbeiten. Ich lade die Herren und Damen von der CSU nochmals herzlich ein, sich an der Debatte konstruktiv zu beteiligen. Ich bin mir sicher, wir werden Lösungen finden. Dann können Sie tatsächlich weiterhin davon sprechen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide Erfolgsgeschichten in Bayern sind, und wir alle gemeinsam können uns freuen, wenn wir etwas Schönes auf die Beine gestellt haben.

(Beifall bei den GRÜNEN, den FREIEN WÄHLERN und Abgeordneten der SPD)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Vielen Dank, Frau Schulze. – Die Aussprache ist damit geschlossen. Ich schlage vor, beide Gesetzentwürfe dem Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport als federführendem Ausschuss zu überweisen. Besteht damit Einverständnis? – Das scheint der Fall zu sein. Dann ist das so beschlossen.



Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher,
Dr. Paul Wengert, Franz Schindler u.a. und Fraktion (SPD)
Drs. 17/1460**

**zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
(Änderung Art. 18a GO und Art. 12a LKrO; Aufhebung Art. 10
GLKrWG)**

I. Beschlussempfehlung:

Ablehnung

Berichterstatter: **Dr. Paul Wengert**
Mitberichterstatter: **Andreas Lorenz**

II. Bericht:

1. Der Gesetzentwurf wurde dem Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport federführend zugewiesen. Der Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz hat den Gesetzentwurf endberaten.
2. Der federführende Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 16. Sitzung am 2. Juli 2014 beraten und mit folgendem Stimmergebnis:
CSU: Ablehnung
SPD: Zustimmung
FREIE WÄHLER: Zustimmung
B90/GRÜ: Zustimmung
Ablehnung empfohlen.
3. Der Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen hat den Gesetzentwurf in seiner 22. Sitzung am 2. Oktober 2014 endberaten und mit folgendem Stimmergebnis:
CSU: Ablehnung
SPD: Zustimmung
FREIE WÄHLER: Zustimmung
B90/GRÜ: Zustimmung
Ablehnung empfohlen.

Dr. Florian Herrmann
Vorsitzender



Beschluss des Bayerischen Landtags

Der Landtag hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

Gesetzentwurf der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Dr. Paul Wengert, Franz Schindler, Klaus Adelt, Horst Arnold, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Harry Scheuenstuhl, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Büssinger, Dr. Simone Strohmayer** und **Fraktion (SPD)**

Drs. 17/1460, 17/3216

zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Änderung Art. 18a GO und Art. 12a LKrO; Aufhebung Art. 10 GLKrWG)

Ablehnung

Die Präsidentin

I.V.

Inge Aures

II. Vizepräsidentin

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote

Abg. Klaus Adelt

Abg. Florian Streibl

Abg. Andreas Lorenz

Abg. Katharina Schulze

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Ich rufe zur gemeinsamen Beratung die **Tagesordnungspunkte 3 bis 5** auf:

Gesetzentwurf der Abgeordneten Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. Dr.

Michael Piazolo u. a. und Fraktion (FREIE WÄHLER)

zur Änderung der Gemeindeordnung

Stärkung der Bürgerbeteiligung in Bayern - Verbesserungen auf kommunaler

Ebene (Drs. 17/1363)

- Zweite Lesung -

und

Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Dr. Paul Wengert,

Franz Schindler u. a. und Fraktion (SPD)

zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Änderung Art. 18a

GO und Art. 12a LKrO; Aufhebung Art. 10 GLKrWG) (Drs. 17/1460)

- Zweite Lesung -

und

Antrag der Abgeordneten Dr. Paul Wengert, Arif Tasdelen, Dr. Linus Förster u. a.
(SPD)

Unterschriftsberechtigung beim Bürgerantrag nach der Gemeindeordnung und
der Landkreisordnung für Gemeindeeinwohner und Landkreiseinwohner

(Drs. 17/1968)

Ich eröffne die gemeinsame Aussprache. Im Ältestenrat wurde hierzu eine Redezeit von 10 Minuten pro Fraktion vereinbart. Der erste Redner ist Kollege Klaus Adelt. – Bitte schön, Herr Adelt. –

(Abgeordneter Klaus Adelt (SPD) begibt sich gemächlich zum Rednerpult)

Der Weg von Oberfranken ist weit.

Klaus Adelt (SPD): Nur keine Hektik! Außerdem müssen wir die 15 Minuten rumkriegen. – Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin, werte Kolleginnen und Kollegen! Zu einer guten Rede eines Sozialdemokraten gehört ein Zitat von Willy Brandt.

(Beifall der Abgeordneten Isabell Zacharias (SPD))

– Applaus! Er hat 1992 den Ausspruch geprägt:

Nichts kommt von selbst. Und nur wenig ist von Dauer. Darum – besinnt euch auf eure Kraft und darauf, dass jede Zeit eigene Antworten will und man auf ihrer Höhe zu sein hat, wenn Gutes bewirkt werden soll.

Wir wollen Gutes bewirken. Wir wollen Bayerns Demokratie noch demokratischer machen;

(Beifall der Abgeordneten Isabell Zacharias (SPD))

denn Demokratie ist die voraussetzungsreichste Form der Willens- und Entscheidungsfindung; sie ist komplex, mühsam und oftmals langwierig. Gerade in der heutigen Zeit, in der man auch noch um Mitternacht oder auch hier in Sitzungen E-Mails beantworten oder an den Börsen in Sekundenschnelle Milliardenbeträge verschieben kann, scheint unsere Demokratie mit ihren langwierigen Abläufen manchmal etwas aus der Zeit gefallen zu sein. Schaut man auf die Beteiligung an den jüngsten Landtagswahlen, aber auch an den Kommunalwahlen zurück, so muss man sich fragen, wie man sie erhöhen kann. Wenn gerade einmal 50 % der wahlberechtigten Bevölkerung zur Wahl gehen und infolgedessen Regierungsmehrheiten nur jeden vierten Bürger hinter sich wissen, müssen wir uns selbstkritisch fragen: Was haben wir falsch gemacht? – Jede Zeit braucht eigene Antworten, und die wollen wir finden.

Wir haben den Gesetzentwurf zur Verbesserung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie den Antrag zur Unterschriftsberechtigung beim Bürgerantrag eingebracht. Im Jahr 1995, vor 19 Jahren, haben die Bürger Bayerns Geschichte geschrieben und mit dem Volksentscheid das Recht auf Bürgerbegehren bewirkt. Bayern

wurde zum Motor in Sachen direkter Bürgerbeteiligung. Mittlerweile haben rund 2.500 direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene stattgefunden. Wir wollen Verbesserungen bei Bürgerentscheid und Bürgerbegehren; denn wir brauchen mehr, nicht weniger Demokratie.

Wir wollen erstens, dass die Nachreicherung von Unterschriften bei Bürgerbegehren ermöglicht wird. Oftmals kann man bei Beginn des Bürgerbegehrens nicht feststellen, ob alle Unterschriften gültig sind: Zweitwohnsitz, Doppeleintrag, unleserliche Schrift – daran scheitert oftmals die Eintragung für das Bürgerbegehr. Wir wollen deshalb regeln, dass die Unterschriften bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinde- oder Stadtrats nachgereicht werden können. Die Unterschriften sollen auch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens noch gesammelt werden können.

Das Zweite betrifft die Erweiterung der Schutz- und Sperrwirkung des Bürgerbegehrens. Aus eigener Erfahrung als Bürgermeister weiß ich, dass man manchmal doch noch ganz schnell Entscheidungen trifft, die irreversibel sind. Dies wollen wir vermeiden. Die Schutz- und Sperrwirkung soll auf Antrag der Vertreter des Bürgerbegehrens für einen Monat verschoben bzw. erweitert werden können, sobald die Hälfte der Unterschriften bei den Gemeinden bzw. bei den Landkreisen eingereicht worden ist.

Ein Drittes. Wir wollen die Aufhebung des Verbots, Bürgerentscheide am Tag einer Wahl oder Abstimmung über einen Volksentscheid oder während der Eintragungsfrist zu einem Volksbegehr durchzuführen. Ich frage mich ganz ehrlich, warum am Tag einer Bezirks-, Landtags-, Bundestags- oder Europawahl – da haben wir im vergangenen Jahr gute Erfahrungen gemacht –, am Tag einer Abstimmung über einen Volksentscheid oder während der Eintragungsfrist für ein Volksbegehr keine Gemeindewahlen oder Landkreiswahlen oder sonstige Abstimmungen stattfinden dürfen, also auch keine Bürgerentscheide, keine sonstigen Abstimmungen. Von Mehraufwand kann da sicherlich keine Rede sein. Dieser wäre wesentlich größer, wenn man die Abstimmungen und Wahlen auf mehrere Tage verteilen müsste, und auch die Beteili-

gung wäre niedriger. Wer eine höhere Wahlbeteiligung haben will, kann sich dem nicht verschließen.

Wir wollen auch eine gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf Umsetzung des Bürgerentscheids. Wenn der Bürgermeister einen Gemeinderatsbeschluss nicht nach der Gemeindeordnung umsetzt, kann Klage beim Verfassungsgericht eingereicht werden. Anders ist es beim Bürgerentscheid. Wir wollen diese Rechtslücke schließen.

Der Gesetzentwurf der FREIEN WÄHLER, der ebenfalls zur Diskussion steht, sieht - im Übrigen wie der Gesetzentwurf der SPD – eine Klagebefugnis der Vertreter des Bürgerbegehrens auf Durchsetzung des Bürgerentscheides vor. Dem stimmen wir zu. Auf die Begründung zum eigenen Gesetzentwurf verweise ich. Verfassungsrechtliche Probleme sehen wir allerdings bei den veränderten Quoren bei gleichzeitiger Verlängerung der Geltungsdauer.

Und nun zum Bürgerantrag. Den Bürgerantrag kennen die wenigsten. Man kennt den Antrag, der in einer Bürgerversammlung gestellt wird und der dann innerhalb einer gewissen Frist behandelt werden muss. Bürgerversammlungen finden einmal im Jahr statt, also viel zu selten. Hier fordern wir, dass alle Gemeinde- und Kreisbürger antragsberechtigt sein sollen. Nicht nur EU-Bürgerinnen und -Bürger, sondern auch unter 18-Jährige würden nach geltender Gesetzeslage außen vor bleiben. Alle, die in der Gemeinde leben und sich dort engagieren, sollen einen Bürgerantrag an den Stadtrat oder den Gemeinderat stellen können. Denken wir doch einmal daran, wie stolz wir darauf sind, Jugendparlamente zu haben. Aber nicht einmal das Ergebnis des Jugendparlaments kann in einem Bürgerantrag eingebracht werden, weil die Antragsberechtigung erst ab dem 18. Lebensjahr beginnt.

Heute haben wir, liebe Kolleginnen und Kollegen, die Gelegenheit, die Geschichte Bayerns als Vorreiter in Sachen direkter Bürgerbeteiligung fortzuschreiben. Wir müssen die Bürgerinnen und Bürger noch weitaus mehr in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen.

(Beifall bei der SPD)

Es ist manchmal nicht einfach, wenn die Bürger mitreden; es ist bequemer, wenn nur der Stadtrat oder der Gemeinderat handelt. Aber wir wollen Demokratie von unten; deshalb ist es notwendig, den Bürgerinnen und Bürgern die Mitwirkung durch die Verbesserung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu erleichtern. Arbeiten wir hieran als das gesamte Parlament! Stimmen Sie zu! Diese Regeln bringen allemal mehr als inhaltslose Appelle zu mehr Wahlbeteiligung. – Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der SPD)

Noch ein kleiner Hinweis: Die Zeitüberschreitung des Kollegen Harry Scheuenstuhl haben wir jetzt wieder eingeholt.

(Heiterkeit bei der SPD)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Danke schön, Herr Kollege Adelt. Nächste Wortmeldung: Kollege Streibl.

Florian Streibl (FREIE WÄHLER): Sehr geehrte Frau Präsidentin, werte Kolleginnen und Kollegen! Wir beraten heute in Zweiter Lesung in einer gemeinsamen Aussprache die beiden Gesetzentwürfe von uns FREIEN WÄHLERN und der SPD zur Verbesserung und Stärkung der Bürgerbeteiligung. Die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung ist immer wieder zu hören und wird immer wieder gestellt. Man muss den Bürger ernst nehmen und in die Entscheidungen miteinbeziehen. Das klingt gut, aber es hat manchmal einen Haken, nämlich den, dass sich die Bürger nicht eingebunden fühlen bzw. nicht wirklich beteiligt werden. Sie haben das Gefühl, dass man ihre Meinung nicht ernst nimmt.

Meine Damen und Herren von der CSU-Fraktion, von Ihnen kommen manchmal Anträge oder auch Gesetzesvorschläge zur Bürgerbeteiligung, aber das sind eher Alibi-veranstaltungen ähnlich wie vorletzte Woche der Gesetzentwurf zum Verwaltungsver-

fahrengesetz. Das sind im Grunde eher Mogelpackungen, die dem Bürger nur ein Mehr an Beteiligung oder Mitsprache vorspiegeln.

Wir als FREIE WÄHLER haben ein anderes Verständnis von den Bürgerinnen und Bürgern. Wir kommen von der kommunalen Basis und wollen die Bürger mitnehmen. Wir wollen, dass die Menschen sich zu Wort melden und mitentscheiden können. Denn nur da, wo der Bürger mitentscheidet, kann er auch mitgestalten. Fundament einer Republik muss es sein, dass sich alle am Gemeinwesen beteiligen und mitgestalten. Um dies zu ermöglichen, müssen entsprechende Strukturen geschaffen werden.

(Beifall des Abgeordneten Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER))

Vor diesem Hintergrund ist Bürgerbeteiligung für uns nicht nur ein Lippenbekenntnis, sondern wir wollen Strukturen schaffen, aufgrund derer die Bürger mitwirken können. Dazu dient unser Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung. Wir fordern darin bei Bürgerentscheiden die Absenkung des Quorums für Gemeinden mittlerer Größe von bisher vorgesehenen 20 % auf 15 %. Wir wollen außerdem die Bindungswirkung des Bürgerentscheids von bislang einem Jahr auf zwei Jahre verlängern, und wir wollen darüber hinaus die Möglichkeit schaffen, den Bürgerentscheid gerichtlich durchzusetzen. Unser Gesetzentwurf ist damit ein Stück mehr gelebter Demokratie, weil Bürgerbegehren letzten Endes erleichtert werden, ihre Bindungswirkung verlängert wird und – das ist ganz wichtig – er den Bürgerinnen und Bürgern, die die Entscheidung erkämpft und durchgesetzt haben, die Möglichkeit gibt, die Entscheidung gerichtlich durchzusetzen.

(Beifall des Abgeordneten Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER))

Das war und ist bis heute leider nicht der Fall. – Gerade auch in Städten bis 50.000 Einwohner scheitern viele Bürgerbegehren am Quorum von 20 %. Darauf basiert unsere Forderung nach Absenkung. Es ist auch nicht nachzuvollziehen, warum

gerade in kleineren Gemeinden ein höheres Quorum gelten soll als in Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern.

Dass es möglich ist, das Quorum abzusenken, ohne dass dann gleich eine Staatskrise ausbricht, zeigt das Bundesland Thüringen. Da gibt es bereits ein solches Quorum. Die Praxis in anderen Bundesländern zeigt darüber hinaus, dass man die Bindungswirkung der Bürgerentscheide zeitlich verlängern kann. Es gibt Bundesländer mit zweibis dreijähriger Bindungswirkung.

Wir sind der Überzeugung, dass das Ganze nicht im Konflikt zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes steht. Es ist vielmehr eine moderate Anpassung, die voll hiervon gedeckt ist. Insofern sollte man dem Gesetzentwurf nachkommen.

Die Argumente, die im federführenden Ausschuss von der CSU-Fraktion gekommen sind, schlagen nicht durch. Sie sind etwas blass; insbesondere sagt man, dass ein Bürgerbegehr im Grunde nur eine politische Bedeutung hat und es keine juristische Durchsetzungsmöglichkeit braucht. Das zeigt, dass man nicht sonderlich in der Praxis verwurzelt ist. Es kommt doch immer wieder vor, dass Bürgerentscheide erstritten werden, die Bürger dann aber ihre Forderungen nicht durchsetzen können, weil man das ein Jahr aussitzt und dann geht alles weiter wie gehabt. - Damit nähme man den Bürger nicht ernst. Der Bürgerwille würde nicht umgesetzt, und ein solches Verhalten leistet letztlich Bürgerverdrossenheit Vorschub, wenn man auf das, was der Bürger will, nicht hört sondern die Zeit darüber hinweggehen lässt. Für uns ist es deshalb wichtig, dass die Bürger das juristisch durchsetzen können. Der Bürgerentscheid muss ein juristisches Gewicht bekommen, um zu einer verbindlichen Grundlage weiteren Handelns zu werden. Wenn man den Bürger in Bayern, einem Freistaat, als Souverän ernst nimmt, muss man ihm auch die Möglichkeit geben, seinen Willen zu bekunden und diesen Willen durchzusetzen.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN und der SPD)

Alles andere wird den Bürgerinnen und Bürgern nicht gerecht, wirkt eher frustrierend und wird diese von der politischen Teilhabe letztlich eher abhalten. Das betrifft uns alle, wenn die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr politisch denken und nicht mehr politisch werden. Das wäre ein Niedergang einer Demokratie; dem gilt es aktiv entgegenzuwirken. Dazu sind die Anträge heute da.

Den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sehen wir sehr positiv, vor allem, weil die juristischen Durchsetzbarkeit übernommen worden ist. Auch die Möglichkeit des Nachreichen von Unterschriften halten wir für sinnvoll. Daher werden wir diesen Gesetzentwurf unterstützen.

Anders sehen wir die Beteiligungsrechte von jugendlichen Mitbürgern aus Nicht-EU-Ländern. Wir sehen zwar die positive Zielrichtung. Uns ist dieser Antrag aber zu ungenau formuliert. Wir wissen nicht, in welchem Alter sich Jugendliche mitbeteiligen sollen. Von daher müsste der Antrag nachgebessert werden. Deshalb können wir ihn leider nicht mittragen.

Gerade angesichts der zunehmenden Politikverdrossenheit ist die Bürgerbeteiligung wichtiger denn je. Von daher haben Sie, vor allem die Kolleginnen und Kollegen der CSU-Fraktion, heute die einmalige Gelegenheit, etwas für den Freistaat Bayern und die Menschen in Bayern zu tun. Sie können zeigen, dass Sie sie ernst nehmen und nicht nur eine Politik über die Köpfe hinweg machen, sondern die Politik mit den Menschen machen. Von daher möchte ich Sie herzlich dazu einladen, die beiden Gesetzesanträge zu unterstützen.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Danke schön, Herr Kollege Streibl. Der nächste Redner ist der Kollege Andreas Lorenz. Bitte schön, Herr Lorenz.

Andreas Lorenz (CSU): (Vom Redner nicht autorisiert): Sehr geehrte Damen und Herren, werte Kollegen! Bayern hat eine lange Tradition in Bezug auf Bürgerbegehren

und direkte Demokratie und ist bundesweit Spitzenreiter. Wenn man den Zahlen des Vereins "Mehr Demokratie" Glauben schenken darf, finden 41 % der basisdemokratischen Verfahren in ganz Deutschland in Bayern statt. Vergleichen Sie das bitte einmal mit einem Bevölkerungsanteil von 15 %. Man kann also sagen, dass solche Verfahren bei uns dreimal häufiger angewandt werden als in den anderen Bundesländern. Wir haben eine langjährige Erfolgsgeschichte, und man sollte sich sehr gut überlegen, ob man ein derart erfolgreiches und in der Praxis bewährtes Instrument ändert.

Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, die mit Ihren Vorschlägen in Gänze nicht einverstanden sind. Ich darf auf die Vorschläge im Einzelnen eingehen: So schlagen die FREIEN WÄHLER vor, sowohl das Abstimmungsquorum zu senken als auch die Bindungswirkung zu verlängern. Für sich allein genommen könnte man möglicherweise eines von beiden machen. Auf keinen Fall geht es aber, beides in Kombination zu machen. Ich darf daran erinnern, dass die Regelungen, wie sie derzeit gelten, nicht auf Initiative des Parlaments festgelegt worden sind, sondern Ausfluss eines verfassungsgerichtlichen Urteils sind, wobei das Verfassungsgericht unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung gewisse Grenzen gesetzt hat. So ist es nicht möglich, die Abstimmungsquoren unbegrenzt zu senken und die Bindungswirkung zu verlängern. Die Entscheidung – insofern haben Sie recht – bezog sich auf die Bindungswirkung von drei Jahren. Nachdem der Zeitraum von drei Jahren abgelehnt worden ist, versuchen Sie es jetzt mit zwei Jahren, und das in einer Kombination mit der Senkung der Abstimmungsquoren. Das ist verfassungsrechtlich zumindest äußerst bedenklich.

(Helga Schmitt-Bussinger (SPD): Aus Ihrer Sicht!)

Ob es möglich ist oder nicht, weiß ich nicht, aber aus meiner Sicht ist es auch nicht sinnvoll, und zwar deshalb nicht, weil wir bereits relativ niedrige Grenzen haben, was die Einreichung eines Bürgerentscheids angeht. Wir haben die Möglichkeit des freien Sammelns ohne zeitliche Limitierung. Jeder kann quasi unbegrenzt lange Unterschriften sammeln. Insofern ist es aus meiner Sicht auch keineswegs notwendig, bereits bei

der Hälfte der geforderten Unterschriften eine Schutzwirkung zuzubilligen, um die Möglichkeit einzuräumen, Unterschriften nachzureichen. Man hat unbegrenzt Zeit, die Unterschriften zu sammeln, weil es kein Limit gibt. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind und die notwendige Zahl an Unterschriften vorliegt, findet ein Bürgerentscheid statt.

Ich glaube auch – das wurde schon erwähnt –, dass diese Bindungswirkung völlig unabhängig von der Jahresfrist darüber hinausgeht. Ich erinnere zum Beispiel an die großen Bürgerentscheide in München. Fast ein Jahrzehnt nach einem Bürgerentscheid zum Thema Hochhausbau gibt es immer noch keine Hochhäuser, die höher sind als 100 Meter. Das bedeutet, über die rechtliche Bindungswirkung von einem Jahr wird weit hinausgegangen. Ich glaube, wenn man das Wesen des Bürgerentscheids ernst nimmt, sollte man das Ganze nicht in einen Rechtsstreit ausarten lassen.

Hier wird ferner gefordert, den Vertretern eines Bürgerentscheids einen besonderen rechtlichen Status zuzubilligen, um ihnen die Umsetzung des Volksentscheids mehr oder weniger in die Hände zu legen. Das ist ein krasser Systembruch mit der Gemeindeordnung. Wir haben zunächst einmal die Initiatoren eines Bürgerentscheids. Diese finden sich zusammen, initiieren einen Bürgerentscheid. Dann wird geprüft, ob dieser rechtlich zulässig ist. Dann wird dieser durchgeführt, und damit ist die Aufgabe der Initiatoren beendet. Den Initiatoren im Nachgang eines Bürgerentscheids ein Klage- und Umsetzungsrecht zu geben, würde diesen Rechte zubilligen, die nicht einmal ein Gemeinderatsmitglied hat. Kein Gemeinderatsmitglied hätte die Rechte, die Sie den Initiatoren eines Bürgerentscheids zubilligen wollen. Das wäre ein wirklich krasser Systembruch mit der Gemeindeordnung, den die kommunalen Spitzenverbände deutlich ablehnen.

Ich denke, ich muss auf die einzelnen Punkte nicht näher eingehen, und fasse die Punkte zusammen: Wir haben in Bayern ein bewährtes Instrument. Die einzelnen Zahlen belegen das. Das gilt vor allem für die Zahl von 41 % deutschlandweit. Wenn man

die Summe dessen, was Sie vorschlagen – Nachrechnung von Unterschriften, Klagebefugnisse, Senkung der Hürden etc. –, sieht, dann stellen Sie die Akzeptanz des ganzen Instruments insgesamt infrage. Sie überdrehen das Rad. Ich glaube, es ist gut und richtig – die Zahlen sprechen für sich -, dass wir in Bayern mit 41 % bundesweit führend sind; es soll aber immer noch eine ausgewogene Balance zwischen repräsentativer und direkter Demokratie vorhanden sein. Wir wollen nicht, dass Prozessen Tür und Tor geöffnet wird. Damit wäre im Übrigen auch den Initiatoren eines politischen Projekts gar nicht gedient. Man möchte etwas schnell umsetzen und sucht eine politische Lösung. Ich glaube, wenn man den Rechtsweg offen hält, würde man politische Entscheidungen und Prozesse eher verlangsamen als beschleunigen.

Ich komme zum letzten Punkt, zum Thema Bürgerantrag bzw. Änderung eines Bürgerantrags in einen Einwohnerantrag: Das würde bedeuten, dass quasi jeder, somit auch Kinder mit wenigen Lebensjahren, einen Antrag stellen könnten. Wir halten das nicht für sinnvoll. Ich glaube, das hat in der Praxis auch keine so überragende Bedeutung. Wenn Sie so etwas machen wollen, dann hätten Sie zumindest eine Altersgrenze oder eine Mindestaufenthaltsdauer in der Gemeinde festlegen müssen. In der jetzigen Form halten wir das nicht für sinnvoll. Deshalb werden wir auch diesen Antrag ablehnen und am bewährten Instrumentarium der direkten Demokratie in Bayern festhalten.

(Beifall bei der CSU)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Danke schön, Herr Lorenz. Als Nächste hat sich Frau Katharina Schulze zu Wort gemeldet. Bitte schön.

Katharina Schulze (GRÜNE): Frau Präsidentin, liebe Kolleginnen und Kollegen! Die Bürgerinnen und Bürger haben es schon lange erkannt: Sie müssen und wollen sich einmischen, damit Politik im Dienste der Wählerinnen und Wähler steht. Transparenz, Demokratie und Bürgerbeteiligung sind unabdingbare Pfeiler unserer Demokratie. Wir GRÜNEN möchten, dass die Demokratie von unten wächst und dass sich unsere Bürgerinnen und Bürger aktiv einmischen können.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Nur so kann es aus unserer Sicht gelingen, der zunehmenden Staats-, Politik- und Parteienverdrossenheit in unserem Land effektiv entgegenzuwirken. Außerdem finden wir, dass sich politische Teilhabe nicht nur auf das Wahlrecht beschränken darf. Wir sind froh, dass es die Bürgerinnen und Bürger in Bayern 1995 in einem Volksentscheid durchgesetzt haben, dass es auch Bürgerentscheide und Bürgerbegehren gibt.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Herr Lorenz, ich muss Ihnen wirklich sagen, dass ich über Ihre Äußerungen etwas entsetzt bin. Sie meinen: Das ist ein bewährtes Instrument, und dann lassen wir es einfach so. - Ich finde es ja auch gut, dass wir dieses Instrument haben, aber das bedeutet doch nicht, dass man nicht nach 19 Jahren einmal genauer hinschauen kann. Und wenn man dann sieht, dass ein paar Dinge noch angepasst und verändert werden müssen, dann muss man auch entsprechend tätig werden. Veränderungen gehören zum Leben, und Weiterentwicklungen tun allen gut - auch einem Gesetz.

(Beifall bei den GRÜNEN und der SPD)

Deshalb begrüßen wir die beiden zu debattierenden Gesetzentwürfe sowie den Antrag und werden alle drei unterstützen. Ich werde jetzt noch kurz auf ein paar Punkte eingehen, möglichst ohne das zu wiederholen, was meine Vorräder aus der Opposition schon gut ausgeführt haben.

(Zuruf von der CSU: Das ist aber schön!)

Ich komme zum ersten Gesetzentwurf - Stärkung der Bürgerbeteiligung in Bayern - von den FREIEN WÄHLERN. Es ist absolut zielführend, die Bindungswirkung von einem Jahr auf zwei Jahre zu verlängern. Herr Lorenz, hier muss ich darauf hinweisen, dass Ihre Argumentation, ehrlich gesagt, nicht ganz durchdacht ist: Sie sagen, dass es sowieso schon eine politische Bindungswirkung gibt, die über ein Jahr hinaus gilt, wie es zum Beispiel in München der Fall ist. Wo besteht dann für Sie das Pro-

blem, wenn man insgesamt von einem auf zwei Jahre geht, nur weil vielleicht in dem einen oder anderen Ort oder in irgendeiner Kommune die politische Bindungswirkung einmal nicht so gehandhabt wird wie in München? Man kann sie doch einfach von einem auf zwei Jahre erhöhen; dann haben die Bürgerinnen und Bürger die Sicherheit, dass ihre Entscheidung auch über das eine Jahr hinweg gültig sein wird.

Für genauso sinnvoll halten wir es auch, die Quoren zu senken. Das ist ja nicht nur eine Idee, die sich die drei Oppositionsfraktionen hier ausgedacht haben, sondern es gibt viele Verbände und Vereine, zum Beispiel "Mehr Demokratie e. V.", die sich dafür stark machen. Die Leute denken sich dabei etwas. Gerade angesichts der Änderung unserer gesellschaftlichen Struktur - immer mehr Menschen wollen mitmachen und mitbestimmen - kann man dem durchaus Rechnung tragen.

Die verfahrensmäßigen Änderungen, die in dem zweiten Gesetzentwurf zum Thema "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid" aufgeführt sind, unterstützen wir GRÜNE absolut. Ganz ehrlich, liebe CSU-Kolleginnen und liebe CSU-Kollegen: Ich verstehe nicht, was Sie dagegen haben können. Es ist mir absolut schleierhaft, warum es nicht möglich sein soll, ab der Einreichung bis hin zur Zulässigkeitsentscheidung eine Unterschrift nachzureichen.

Ebenfalls schleierhaft ist mir, warum der Bürgerentscheid nicht am selben Tag stattfinden kann wie eine Wahl oder ein Volksentscheid. Ich muss Ihnen auch ganz ehrlich sagen: Als wir das Ganze im Ausschuss diskutiert haben, habe ich von Ihnen keine schlüssigen Argumente gehört, wieso Sie gegen diese sinnvollen Vorschläge und Verbesserungen sind. - Sie können mich jetzt natürlich gerne überraschen, indem Sie Ihre Meinung ändern und diesem Antrag zustimmen. Das würde mich persönlich sehr freuen, und ich könnte dann eine Weiterentwicklung in der Debatte erkennen.

(Beifall bei den GRÜNEN und den FREIEN WÄHLERN)

Damit kommen wir zu Ihrem Antrag zur Unterschriftsberechtigung beim Bürgerantrag. Herr Streibl, da muss ich mich jetzt an Sie wenden: Ich finde es gerade sehr charmant

von der SPD, dass Sie keine Altersgrenze eingeführt haben. Da muss ich die SPD ausdrücklich loben.

(Beifall bei den GRÜNEN – Zurufe von der SPD)

Es ist absolut sinnvoll und zielführend, wenn Sie fordern, dass alle Mitglieder einer Gemeinschaft,

(Unruhe – Glocke der Präsidentin)

egal ob sie den deutschen oder einen ausländischen Pass haben, ob es Jugendliche oder Kinder sind, die Gelegenheit haben sich einzubringen und bei einem Bürgerantrag unterschreiben dürfen. Liebes Plenum – "Liebe Leute", wollte ich schon sagen, aber hier muss man ein bisschen die Form wahren –, liebe Kolleginnen und Kollegen, wie kann man denn gegen solch eine Forderung sein? Wir möchten doch, dass sich die Gemeinschaft, dass sich die Gesellschaft in den Kommunen beteiligt, dass die Leute mitgestalten. Da ist es doch albern, willkürliche Grenzen zu setzen, ob sie jetzt die Nationalität, den Pass oder das Alter betreffen. Darum: Vielen Dank für den Antrag, SPD!

Zusammengefasst kann ich mich nur wiederholen: Wir unterstützen alle drei Vorhaben. Ich appelliere jetzt an die CSU-Fraktion, dass sie nicht immer nur die Meisterin der blumigen Worte für mehr Mitbestimmung ist, sondern diesen Worten auch einmal Taten folgen lässt und hier ebenfalls zustimmt.

(Zuruf von der CSU: Wir ermöglichen viel! – Beifall bei den GRÜNEN)

Vierte Vizepräsidentin Ulrike Gote: Vielen Dank, Frau Schulze. Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Die Aussprache ist geschlossen.

Wir kommen zur Abstimmung. Dazu werden die Tagesordnungspunkte wieder getrennt. Ich lasse zunächst über den Tagesordnungspunkt 3 abstimmen. Der Abstimmung liegt der Initiativgesetzentwurf der FREIEN WÄHLER auf Drucksache 17/1363

zugrunde. Der federführende Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport empfiehlt auf Drucksache 17/3215 die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. - Das sind die Fraktionen der GRÜNEN und der FREIEN WÄHLER. Gegenstimmen! – Das ist die Fraktion der CSU. - Stimmenthaltungen? – Das ist die SPD-Fraktion. Damit ist der Gesetzentwurf abgelehnt.

Wir kommen zur Abstimmung über den Tagesordnungspunkt 4. Der Abstimmung liegt der Initiativgesetzentwurf der SPD auf Drucksache 17/1460 zugrunde. Der federführende Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport empfiehlt auf Drucksache 17/3216 wiederum die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. - Das sind die Fraktionen der SPD, der FREIEN WÄHLER und der GRÜNEN. Gegenstimmen! – Das ist die Fraktion der CSU. – Stimmenthaltungen? – Keine. Damit ist der Gesetzentwurf abgelehnt.

Nun lasse ich noch über den Antrag der Abgeordneten der SPD-Fraktion auf der Drucksache 17/1968, Tagesordnungspunkt 5, abstimmen. Der federführende Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport empfiehlt auf Drucksache 17/2920, den Antrag abzulehnen. Wer dagegen dem Antrag zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. - Das sind die Fraktionen der SPD und der GRÜNEN. Gegenstimmen! – Das sind die Fraktionen der FREIEN WÄHLER und der CSU. Gibt es Stimmenthaltungen? – Keine. Damit ist dieser Antrag ebenfalls abgelehnt. - Diese drei Tagesordnungspunkte sind erledigt.

Ich komme nun zurück zu Tagesordnungspunkt 2, dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Jürgen Mistol und anderer und Fraktion (GRÜNE) auf Drucksache 17/1031. Hier wurde namentliche Abstimmung beantragt. Der federführende Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport empfiehlt auf Drucksache 17/3212 Ablehnung. Die Urnen sind bereitgestellt. Ich eröffne die Abstimmung. Sie haben fünf Minuten.

(Namentliche Abstimmung von 15.27 bis 15.32 Uhr)

Kolleginnen und Kollegen, die fünf Minuten sind um – fast um.

(Staatsministerin Aigner findet ihre Stimmkarte nicht.)

– Das tut mir jetzt leid, wenn die Stimmkarte nicht auftaucht. – Ich schließe die Abstimmung. Das Ergebnis wird außerhalb des Plenarsaals ermittelt und später bekannt gegeben.