

## **Antrag**

**der Abgeordneten Glück Alois, Dr. Kempfler, Dr. Weiß, Brosch  
und Fraktion CSU**

### **Gesetzentwurf zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen**

Der Landtag wolle beschließen:

Mit dem Volksbegehren „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“ wird der nachfolgende Gesetzentwurf gemäß Art. 74 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung dem Volke zur Entscheidung mit vorgelegt.

### **Gesetzentwurf zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen**

#### **A) Anlaß**

Die Bayerische Verfassung enthält bislang keine Aussage zur möglichen Einführung plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene. Um neue Formen der unmittelbaren Mitwirkung an kommunalen Entscheidungen zu ermöglichen, empfiehlt sich eine entsprechende Verfassungsergänzung.

Die Gemeindeordnung sieht schon jetzt eine Reihe von Mitwirkungsmöglichkeiten für die einzelnen Gemeindebürger (z.B. Bürgerversammlung) vor. In den letzten Jahren ist jedoch verstärkt der Wunsch laut geworden, den Bürgern im kommunalen Bereich zusätzliche Initiativ- und Entscheidungsrechte einzuräumen.

Dem zunehmenden Interesse an einer möglichst unmittelbaren und intensiven Beteiligung der Bürger am kommunalen Geschehen kann durch eine sinnvolle Ergänzung der Gemeinde- und Landkreisordnung Rechnung getragen werden.

Bei der Ausgestaltung im einzelnen ist jedoch darauf zu achten, daß das kommunale Mandat nicht ausgehöhlt, die kommunale Verwaltungstätigkeit nicht erschwert und Mißbräuche verhindert werden.

Insgesamt gilt es, einen ausgewogenen Kompromiß zwischen den bewährten Elementen der repräsentativen Demokratie und neuen Elementen der unmittelbaren Demokratie zu finden.

#### **B) Ziel**

Über die Einfügung eines Absatzes 3 in Art. 12 der Bayerischen Verfassung wird der Gesetzgeber ermächtigt, neue Formen der unmittelbaren Mitwirkung an den Aufgaben der Gemeinden und Landkreise vorzusehen. Gleichzeitig wird klargestellt, daß im Gesetz die Festlegung bestimmter Mehrheitserfordernisse möglich ist.

Die Gemeinde- und Landkreisordnung werden durch mehrere Artikel ergänzt, die die Einführung der neuen Rechtsinstitute des Bürgerantrags, des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids auf Gemeinde- und Landkreisebene vorsehen.

Mit Hilfe des Bürgerantrags erhalten die Gemeinde- und Kreisbürger das umfassende Recht, die Behandlung aller gemeindlicher Angelegenheiten und aller Angelegenheiten des Landkreises im eigenen wie übertragenen Wirkungskreis durch das jeweils zuständige kommunale Organ binnen drei Monaten zu erzwingen. Voraussetzung für einen Bürgerantrag ist lediglich, daß Unterschriften von Gemeinde- bzw. Kreisbürgern in einer Zahl vorliegen, die 1 v.H. der Gemeinde- bzw. Kreiseinwohner entspricht.

Mit dem Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens sollen die Gemeinde- und Kreisbürger in die Lage versetzt werden, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises einen Bürgerentscheid zu beantragen. Das Bürgerbegehren wird bei der Gemeinde bzw. beim Landratsamt mit den erforderlichen Unterstützungsunterschriften (grundsätzlich 1 v.H. der Gemeinde- bzw. Kreisbürger) eingereicht.

Nach Einreichung entscheidet zunächst die Kommune, ob das Bürgerbegehren den formellen Anforderungen entspricht und vom Inhalt her zulässig ist. Anschließend haben die Gemeinde- bzw. Kreisbürger einen Monat lang die Möglichkeit, sich in Unterschriftenlisten, die in Amtsräumen der Gemeinden ausgelegt sind, einzutragen. In Gemeinden bis 10.000 Einwohner sind die Unterschriften von 10 v.H. der Gemeindebürger, in Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohner von 9 v.H., in Gemeinden von 20.001 bis 30.000 Einwohner von 8 v.H., in Gemeinden von 30.001 bis 50.000 Einwohner von 7 v.H., in Gemeinden von 50.001 bis 100.000 Einwohner von 6 v.H. und in Gemeinden über 100.000 Einwohner von 5 v.H. der Gemeindebürger erforderlich. In Landkreisen beträgt das Unterschriftenquorum durchgängig 5 v.H.

Das Bürgerbegehren muß jeweils Angaben zu den Kosten und, falls Kosten entstehen, einen Kostendeckungsvorschlag enthalten.

Ausgeschlossen ist ein Bürgerbegehren z.B. über Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister bzw. Landrat obliegen, über Fragen der inneren Organisation oder über den Gemeinde- bzw. Kreishaushalt.

In Angelegenheiten, über die in Verfahren mit förmlicher Beteiligung oder Anhörung zu entscheiden ist (z.B. Bauleitplanung), ist ein Bürgerbegehren hinsichtlich des Ob einer Maßnahme (z.B. Frage, ob für ein bestimmtes Gebiet ein Bebauungsplan aufgestellt wird) zulässig. Das Wie der Ausgestaltung bleibt dagegen einem meist bundesrechtlich geregelten förmlichen Verfahren vorbehalten.

Zum Bürgerentscheid kommt es binnen drei Monaten nach Zulässigerklärung des Bürgerbegehrens. Er ist dann erfolgreich, wenn die Mehrheit der abstimmenden Gemeinde- bzw. Kreisbürger im Sinne des Bürgerbegehrens entscheidet und die Mehrheit mindestens 25 v.H. der Gemeinde- bzw. Kreisbürger ausmacht. Durch dieses Quorum wird sichergestellt, daß zumindest ein erheblicher Teil der Gemeinde- bzw. Kreisbürger hinter dem Anliegen des Bürgerbegehrens stehen muß. Die Gemeinde erhält die Möglichkeit, bei der Abstimmung einen eigenen Entscheidungsvorschlag mitvorzulegen.

Jede Seite trägt die Kosten der Maßnahmen, die sie im einzelnen zu treffen hat.

## Gesetzentwurf

### zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen

#### § 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 1984 (GVBl. S. 223), wird wie folgt geändert:

Dem Art. 12 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) <sup>1</sup>Durch Gesetz können Formen unmittelbarer Mitwirkung an den Aufgaben der Gemeinden und Landkreise vorgesehen werden. <sup>2</sup>Das Gesetz kann dabei insbesondere bestimmte Mehrheitserfordernisse festlegen.“

#### § 2

##### Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1993 (GVBl. S. 65, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 10. August 1994 (GVBl. S. 761), wird wie folgt geändert:

1. Es werden folgende Art. 18 a, 18 b und 18 c eingefügt:

##### „Art. 18 a Bürgerantrag

(1) <sup>1</sup>Die Gemeindebürger können beantragen, daß das zuständige Gemeindeorgan eine gemeindliche Angelegenheit behandelt (Bürgerantrag). <sup>2</sup>Ein Bürgerantrag darf nicht Angelegenheiten zum Gegenstand haben, für die innerhalb eines Jahres vor Antragseinreichung bereits ein Bürgerantrag gestellt worden ist.

(2) <sup>1</sup>Der Bürgerantrag muß schriftlich mit den erforderlichen Unterschriften bei der Gemeinde eingereicht werden. <sup>2</sup>Der Bürgerantrag muß hinreichend bestimmt sein, eine Begründung enthalten und einen Beauftragten sowie einen Stellvertreter bezeichnen, die ermächtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten und verbindliche Erklärungen zum Bürgerantrag abzugeben und entgegenzunehmen.

(3) <sup>1</sup>Der Bürgerantrag muß von mindestens 1 v.H. der Gemeindeeinwohner unterschrieben sein. <sup>2</sup>Unterschriftsberechtigt sind die Gemeindebürger. <sup>3</sup>Jede Unterschriftenliste muß den vollen Wortlaut des Bürgerantrags enthalten. <sup>4</sup>Für die Unterzeichnung genügen Vor- und Familienname, die genaue Anschrift sowie die eigenhändige Unterschrift. <sup>5</sup>Ungültig sind Eintragungen, die unvollständig

sind oder die die Unterzeichnenden nicht zweifelsfrei erkennen lassen. <sup>6</sup>Jede Person kann sich nur einmal eintragen; Mehrfacheintragungen gelten als eine Eintragung.

(4) <sup>1</sup>Über die Zulässigkeit eines Bürgerantrags entscheidet das für die Behandlung der Angelegenheit zuständige Gemeindeorgan innerhalb eines Monats seit der Einreichung. <sup>2</sup>Die Entscheidung über die Zulässigkeit und das Ergebnis der Behandlung ist dem Beauftragten unverzüglich bekanntzugeben.

(5) Ist der Bürgerantrag zulässig, hat ihn das zuständige Gemeindeorgan binnen drei Monaten nach Zulässigerklärung zu behandeln.

(6) <sup>1</sup>In Gemeinden, in denen Bezirksausschüsse gebildet sind, können in Angelegenheiten, für die die Bezirksausschüsse zuständig sind, Bürgeranträge gestellt werden. <sup>2</sup>Hierfür gelten die Absätze 1 bis 5 entsprechend mit der Maßgabe, daß

1. antrags- und unterschriftsberechtigt nur ist, wer im Zuständigkeitsbereich des Bezirksausschusses Bürger ist,
2. die Berechnung der Unterschriftenzahl sich nach der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des Bezirksausschusses wohnenden Einwohner richtet,
3. der Bezirksausschuß über die Zulässigkeit des Bürgerantrags und über für zulässig erklärte Bürgeranträge entscheidet.

(7) Art. 18 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

##### Art. 18 b Bürgerbegehren

(1) <sup>1</sup>Die Gemeindebürger können einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). <sup>2</sup>Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde zum Gegenstand haben, für die der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuß zuständig ist, und für die innerhalb der letzten drei Jahre vor Einreichung nicht bereits ein Bürgerbegehren beantragt oder ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(2) <sup>1</sup>In Angelegenheiten, über die in einem durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Verfahren mit förmlicher Beteiligung oder Anhörung entschieden wird, ist ein Bürgerbegehren über die Frage zulässig, ob ein Verfahren eingeleitet werden soll, wenn die Gemeinde im eigenen Wirkungskreis selbst entscheiden kann. <sup>2</sup>Während und bis

zum Abschluß eines Verfahrens sowie nach dessen Beendigung findet ein Bürgerbegehren nicht statt.

(3) Ein Bürgerbegehren ist ausgeschlossen über

1. Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der berufsmäßigen und ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten,
4. Gemeindehaushalt, Gemeindeabgaben, Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde, Jahresabschlüsse der Regie- und Eigenbetriebe sowie Tarife und Entgelte,
5. Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten,
6. Anträge, die ein rechtswidriges Ziel verfolgen.

(4) <sup>1</sup>Das Bürgerbegehren muß hinreichend bestimmt sein sowie eine Begründung, Angaben zu den Kosten und, falls Kosten entstehen, einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. <sup>2</sup>Es muß einen Beauftragten sowie einen Stellvertreter bezeichnen, die ermächtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten und verbindliche Erklärungen zum Bürgerbegehren abzugeben und entgegenzunehmen.

(5) <sup>1</sup>Der Antrag auf Zulassung ist schriftlich bei der Gemeinde einzureichen. <sup>2</sup>Dem Antrag sind die Unterschriften von mindestens 1 v.H. der Gemeindebürger, jedoch von höchstens 5.000 Gemeindebürgern, beizugeben. <sup>3</sup>Jede Unterschriftenliste muß den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. <sup>4</sup>Für die Unterzeichnung genügen Vor- und Familienname, die genaue Anschrift sowie die eigenhändige Unterschrift. <sup>5</sup>Ungültig sind Eintragungen, die unvollständig sind oder die die Unterzeichnenden nicht zweifelsfrei erkennen lassen. <sup>6</sup>Jede Person kann sich nur einmal eintragen; Mehrfacheintragungen gelten als eine Eintragung.

(6) <sup>1</sup>Der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuß entscheidet innerhalb eines Monats nach der Einreichung, ob das Bürgerbegehren nach den Absätzen 1 bis 5 zulässig ist. <sup>2</sup>Die Entscheidung über die Zulässigkeit ist dem Beauftragten unverzüglich bekanntzugeben.

(7) <sup>1</sup>Wird die Zulässigkeit festgestellt, macht die Gemeinde das Bürgerbegehren unverzüglich öffentlich bekannt und setzt Beginn und Ende der Frist fest, während derer die Eintragungen für das Bürgerbegehren in Eintragungsräumen der Gemeinde vorgenommen werden können. <sup>2</sup>Die Eintragsfrist beträgt einen Monat. <sup>3</sup>Die Gemeinde ist verpflichtet, die Eintragungslisten für die Dauer der Eintragsfrist zum Eintrag der Unterzeichnungserklärung bereitzuhalten. <sup>4</sup>Die Eintragungsräume

und -stunden sind so zu bestimmen, daß jeder Stimmrechtigte ausreichend Gelegenheit findet, sich an dem Bürgerbegehren zu beteiligen. <sup>5</sup>Der Beauftragte hat der Gemeinde spätestens zwei Wochen vor Beginn der Eintragsfrist die erforderliche Anzahl vorschriftsmäßiger Eintragungslisten zur Verfügung zu stellen.

(8) Das Bürgerbegehren muß in Gemeinden

bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v.H. der Gemeindebürger,

von 10.001 bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v.H. der Gemeindebürger,

von 20.001 bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v.H. der Gemeindebürger,

von 30.001 bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v.H. der Gemeindebürger,

von 50.001 bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v.H. der Gemeindebürger,

über 100.000 Einwohner von mindestens 5 v.H. der Gemeindebürger,

unterschrieben sein.

(9) <sup>1</sup>Über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuß innerhalb eines Monats nach Ablauf der Eintragsfrist. <sup>2</sup>Die Entscheidung ist unverzüglich öffentlich bekanntzumachen. <sup>3</sup>Ist das Bürgerbegehren zustandegekommen, kann der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuß binnen eines Monats nach Entscheidung über das Zustandekommen beschließen, daß den Bürgern zusammen mit dem Bürgerbegehren auch ein Entscheidungsvorschlag der Gemeinde zur Abstimmung vorgelegt wird.

(10) Art. 18 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.

#### Art. 18 c Bürgerentscheid

(1) <sup>1</sup>Über ein Bürgerbegehren wird binnen drei Monaten nach Zustandekommen ein Bürgerentscheid entsprechend den Vorschriften über die Wahl des ersten Bürgermeisters durchgeführt. <sup>2</sup>Ein Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuß die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt. <sup>3</sup>Auf Antrag des Beauftragten und des Stellvertreters kann der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuß das Bürgerbegehren für erledigt erklären.

(2) Legt die Gemeinde einen eigenen Entscheidungsvorschlag zur Abstimmung vor, ist er mit dem Bürgerbegehren auf einem Stimmzettel vor diesem aufzuführen.

(3) <sup>1</sup>Die abstimmende Person hat ihre Entscheidung, ob sie dem Vorschlag zustimmt oder ihn ablehnt, auf dem Stimmzettel durch ein Kreuz oder auf andere Weise ein-

deutig kenntlich zu machen. <sup>2</sup>Im Fall des Absatzes 2 macht die abstimmende Person kenntlich, welchem Vorschlag sie zustimmt oder ob sie beide Vorschläge ablehnt; die Zustimmung kann nur für einen Vorschlag erklärt werden.

(4) <sup>1</sup>Die gestellte Frage ist beim Bürgerentscheid in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 v.H. der Gemeindebürger beträgt. <sup>2</sup>Bei Stimmgleichheit ist der Vorschlag abgelehnt.

(5) <sup>1</sup>Legt die Gemeinde gleichzeitig einen eigenen Entscheidungsvorschlag zur Abstimmung vor, ist der Vorschlag angenommen, der mehr Zustimmungen erhalten hat, soweit diese Mehrheit mindestens 25 v.H. der Gemeindebürger beträgt und die Zahl der Zustimmungen die Zahl der Ablehnungen übersteigt. <sup>2</sup>Ist die Zahl der Zustimmungen für beide Vorschläge gleich, so wird über diese Vorschläge erneut abgestimmt.

(6) <sup>1</sup>Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses. <sup>2</sup>Er kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, der auch vom Gemeinderat beantragt werden kann.

(7) Art. 18 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend.“

2. Art. 29 erhält folgende Fassung:

„Art. 29  
Hauptorgane

Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet, soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet (Art. 37) oder ein Bürgerentscheid zustandekommt.“

3. Dem Art. 122 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Bei der Durchführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist hinsichtlich

1. der Einwohnerzahl Art. 34 Abs. 3 entsprechend anzuwenden,
2. der Zahl der Gemeindebürger auf die letzte Bürgermeister- oder Gemeinderatswahl abzustellen.“

4. Dem Art. 123 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

„<sup>4</sup>Das Staatsministerium des Innern wird außerdem ermächtigt, die Durchführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch Rechtsverordnung zu regeln.“

§ 3

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1993 (GVBl. S. 93, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 10. August 1994 (GVBl. S. 761), wird wie folgt geändert:

1. Es werden folgende Art. 12 a, 12 b und 12 c eingefügt:

„Art. 12 a  
Bürgerantrag

(1) <sup>1</sup>Die Kreisbürger können beantragen, daß das zuständige Kreisorgan eine Kreisangelegenheit behandelt (Bürgerantrag). <sup>2</sup>Ein Bürgerantrag darf nicht Angelegenheiten zum Gegenstand haben, für die innerhalb eines Jahres vor Antragseinreichung bereits ein Bürgerantrag gestellt worden ist.

(2) <sup>1</sup>Der Bürgerantrag muß schriftlich mit den erforderlichen Unterschriften beim Landratsamt eingereicht werden. <sup>2</sup>Der Bürgerantrag muß hinreichend bestimmt sein, eine Begründung enthalten und einen Beauftragten sowie einen Stellvertreter bezeichnen, die ermächtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten und verbindliche Erklärungen zum Bürgerantrag abzugeben und entgegenzunehmen.

(3) <sup>1</sup>Der Bürgerantrag muß von mindestens 1 v.H. der Kreiseinwohner unterschrieben sein. <sup>2</sup>Unterschriftenberechtigt sind die Kreisbürger. <sup>3</sup>Jede Unterschriftenliste muß den vollen Wortlaut des Bürgerantrags enthalten. <sup>4</sup>Für die Unterzeichnung genügen Vor- und Familienname, die genaue Anschrift sowie die eigenhändige Unterschrift. <sup>5</sup>Ungültig sind Eintragungen, die unvollständig sind oder die die Unterzeichnenden nicht zweifelsfrei erkennen lassen. <sup>6</sup>Jede Person kann sich nur einmal eintragen; Mehrfacheintragungen gelten als eine Eintragung.

(4) <sup>1</sup>Über die Zulässigkeit eines Bürgerantrags entscheidet das für die Behandlung der Angelegenheit zuständige Kreisorgan innerhalb eines Monats seit der Einreichung. <sup>2</sup>Die Entscheidung über die Zulässigkeit und das Ergebnis der Behandlung ist dem Beauftragten unverzüglich bekanntzugeben.

(5) Ist der Bürgerantrag zulässig, hat ihn das zuständige Kreisorgan binnen drei Monaten nach Zulässigerklärung zu behandeln.

Art. 12 b  
Bürgerbegehren

(1) <sup>1</sup>Die Kreisbürger können einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). <sup>2</sup>Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises des Landkreises zum Gegenstand haben, für die der Kreistag oder ein beschließender Ausschuß zuständig ist und für die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerbegehren beantragt oder ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(2) <sup>1</sup>In Angelegenheiten, über die in einem durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Verfahren mit förmlicher Beteiligung oder Anhörung entschieden wird, ist ein Bürgerbegehren über die Frage zulässig, ob ein Verfahren eingeleitet werden soll, wenn der Landkreis im eigenen Wirkungskreis selbst entscheiden kann. <sup>2</sup>Während und bis zum Abschluß eines Verfahrens sowie nach dessen Beendigung findet ein Bürgerbegehren nicht statt.

(3) Ein Bürgerbegehren ist ausgeschlossen über

1. Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Landrat obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation des Landratsamts,
3. die Rechtsverhältnisse der Kreisräte, des Landrats und der Kreisbediensteten,
4. Kreishaushalt, Kreisabgaben, Kreisumlage, Feststellung der Jahresrechnung des Landkreises, Jahresabschlüsse der Regie- und Eigenbetriebe sowie Tarife und Entgelte,
5. Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten,
6. Anträge, die ein rechtswidriges Ziel verfolgen.

(4) <sup>1</sup>Das Bürgerbegehren muß hinreichend bestimmt sein sowie eine Begründung, Angaben zu den Kosten und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. <sup>2</sup>Es muß einen Beauftragten sowie einen Stellvertreter bezeichnen, die ermächtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten und verbindliche Erklärungen zum Bürgerbegehren abzugeben und entgegenzunehmen.

(5) <sup>1</sup>Der Antrag auf Zulassung ist schriftlich beim Landratsamt einzureichen. <sup>2</sup>Dem Antrag sind die Unterschriften von mindestens 1 v.H. der Kreisbürger beizugeben. <sup>3</sup>Das Stimmrecht der Unterzeichner ist bei der Einreichung des Antrags nachzuweisen. <sup>4</sup>Jede Unterschriftenliste muß den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. <sup>5</sup>Für die Unterzeichnung genügen Vor- und Familienname, die genaue Anschrift sowie die eigenhändige Unterschrift. <sup>6</sup>Ungültig sind Eintragungen, die unvollständig sind oder die die einzelne Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen. <sup>7</sup>Jede Person kann sich nur einmal eintragen; Mehrfacheintragungen gelten als eine Eintragung.

(6) <sup>1</sup>Der Kreistag oder der zuständige beschließende Ausschuß entscheidet innerhalb eines Monats nach der Einreichung, ob das Bürgerbegehren nach den Absätzen 1 bis 5 zulässig ist. <sup>2</sup>Die Entscheidung über die Zulässigkeit ist dem Beauftragten unverzüglich bekanntzugeben.

(7) <sup>1</sup>Wird die Zulässigkeit festgestellt, macht der Landkreis das Bürgerbegehren unverzüglich öffentlich bekannt und setzt Beginn und Ende der Frist fest, während derer die Eintragungen für das Bürgerbegehren in Eintragungsräumen der Gemeinden vorgenommen werden können. <sup>2</sup>Die Eintragsfrist beträgt einen Monat. <sup>3</sup>Die Gemeinden sind verpflichtet, die Eintragungslisten für die Dauer der Eintragsfrist zum Eintrag der Unterzeichnungserklärung bereitzuhalten. <sup>4</sup>Die Eintragungsräume und -stunden sind so zu bestimmen, daß jeder Stimmberechtigte ausreichend Gelegenheit findet, sich an dem Bürgerbegehren zu beteiligen. <sup>5</sup>Der Beauftragte hat dem Landratsamt spätestens zwei Wochen vor Beginn der Eintragsfrist die erforderliche Anzahl vorschriftsmäßiger Eintragungslisten zur Verteilung an die Gemeinden zur

Verfügung zu stellen.

(8) Das Bürgerbegehren muß von mindestens 5 v.H. der Kreisbürger unterschrieben sein.

(9) <sup>1</sup>Über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens entscheidet der Kreistag oder der zuständige beschließende Ausschuß innerhalb eines Monats nach Ablauf der Eintragsfrist. <sup>2</sup>Die Entscheidung ist unverzüglich öffentlich bekanntzumachen. <sup>3</sup>Ist das Bürgerbegehren zustandekommen, kann der Kreistag oder der zuständige beschließende Ausschuß binnen eines Monats nach Entscheidung über das Zustandekommen beschließen, daß den Bürgern zusammen mit dem Bürgerbegehren auch ein Entscheidungsvorschlag des Landkreises zur Abstimmung vorgelegt wird.

#### Art. 12 c Bürgerentscheid

(1) <sup>1</sup>Über ein Bürgerbegehren wird binnen drei Monaten nach Zustandekommen ein Bürgerentscheid entsprechend den Vorschriften über die Wahl des Landrats durchgeführt. <sup>2</sup>Ein Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag oder der zuständige beschließende Ausschuß die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt. <sup>3</sup>Auf Antrag des Beauftragten und des Stellvertreters kann der Kreistag oder der zuständige beschließende Ausschuß das Bürgerbegehren für erledigt erklären.

(2) Legt der Landkreis einen eigenen Entscheidungsvorschlag zur Abstimmung vor, ist er mit dem Bürgerbegehren auf einem Stimmzettel vor diesem aufzuführen.

(3) <sup>1</sup>Die abstimmende Person hat ihre Entscheidung, ob sie dem Vorschlag zustimmt oder ihn ablehnt, auf dem Stimmzettel durch ein Kreuz oder auf andere Weise eindeutig kenntlich zu machen. <sup>2</sup>Im Fall des Absatzes 2 macht die abstimmende Person kenntlich, welchem Vorschlag sie zustimmt oder ob sie beide Vorschläge ablehnt; die Zustimmung kann nur für einen Vorschlag erklärt werden.

(4) <sup>1</sup>Die gestellte Frage ist beim Bürgerentscheid in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 v.H. der Kreisbürger beträgt. <sup>2</sup>Bei Stimmgleichheit ist der Vorschlag abgelehnt.

(5) <sup>1</sup>Legt der Landkreis einen Entscheidungsvorschlag mit vor, ist der Vorschlag angenommen, der mehr Zustimmungen erhalten hat, soweit diese Mehrheit mindestens 25 v.H. der Kreisbürger beträgt und die Zahl der Zustimmungen die Zahl der Ablehnungen übersteigt. <sup>2</sup>Ist die Zahl der Zustimmungen für beide Vorschläge gleich, so wird über diese Vorschläge erneut abgestimmt.

(6) <sup>1</sup>Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistags oder eines beschließenden Ausschusses. <sup>2</sup>Er kann innerhalb eines Jahres nur durch einen

neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, der auch vom Kreistag beantragt werden kann.“

2. Art. 22 erhält folgende Fassung:

„Art. 22  
Hauptorgane

Der Landkreis wird durch den Kreistag verwaltet, sofern nicht vom Kreistag bestellte Ausschüsse (Art. 26 ff.) über Kreisangelegenheiten beschließen, der Landrat selbständig entscheidet (Art. 34) oder ein Bürgerentscheid zustandekommt.“

3. Art. 107 erhält folgende Fassung:

„Art. 107  
Festlegung der Zahl der  
Kreiseinwohner und Kreisbürger

Bei der Durchführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist

1. bei der Ermittlung der Zahl der Kreiseinwohner auf die letzte fortgeschriebene Einwohnerzahl, die vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung früher als sechs Monate vor der Landratswahl veröffentlicht wurde, abzustellen,
2. hinsichtlich der Zahl der Kreisbürger auf die letzte Landrats- oder Kreistagswahl abzustellen.“

4. Dem Art. 109 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

„4Das Staatsministerium des Innern wird außerdem ermächtigt, die Durchführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch Rechtsverordnung zu regeln.“

§ 4  
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

**Begründung:**

zu § 1 (Änderung der Bayerischen Verfassung – BV)

Mit der Einfügung eines neuen Absatzes 3 in Art. 12 BV soll verfassungsrechtlich der Weg für die geplante Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen geebnet werden. Die Vorschrift ermächtigt den Gesetzgeber, neue Formen der unmittelbaren Mitwirkung an kommunalen Aufgaben vorzusehen.

zu den §§ 2 und 3 (Änderung der Gemeindeordnung – GO und Landkreisordnung – LKrO)

Da die Regelungen zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung weitgehend parallel formuliert sind, beziehen sich die nachfolgenden Erläuterungen jeweils auf beide Paragraphen.

– Bürgerantrag (Art. 18 a GO und Art. 12 a LKrO)

Das neue Instrument des Bürgerantrags stellt ein wichtiges zusätzliches Mitwirkungsrecht für die Gemeinde- und Landkreisbürger sowie eine sinnvolle Ergänzung zu der auf Gemeindeebene schon vorgesehenen Bürgerversammlung dar. Wenn die Unterschriften von 1 v.H. der Gemeinde- bzw. Kreiseinwohner – das sind beispielsweise in einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern 50 Unterschriften oder in einem Landkreis mit 90.000 Einwohnern 900 Unterschriften – vorliegen, muß das zuständige kommunale Organ (Gemeinderat, Kreistag, beschließender Ausschuß, erster Bürgermeister, Landrat) das vorgetragene Anliegen binnen drei Monaten behandeln. Unterschriftsberechtigt sind die Gemeinde- bzw. Kreisbürger, also die wahlberechtigten Gemeinde- bzw. Kreiseinwohner (Art. 15 Abs. 2 GO, Art. 11 Abs. 2 LKrO).

Gegenstand eines Bürgerantrags können alle gemeindlichen Angelegenheiten und alle Kreisangelegenheiten im eigenen wie im übertragenen Wirkungsbereich sein. Ausschlußgründe sind nicht vorgesehen. Art. 18 a Abs. 1 Satz 2 GO und Art. 12 a Abs. 1 Satz 2 LKrO bestimmen lediglich, daß zur Vermeidung einer unnötigen Mehrfachbelastung der Kommune Bürgeranträge innerhalb eines Jahres nicht wiederholt zum gleichen Thema eingereicht werden können.

In Großstädten über 100.000 Einwohner, deren Gebiet in Stadtbezirke eingeteilt ist und die über eigene Bezirksausschüsse verfügen, können Bürgeranträge auch auf Stadtbezirksebene gestellt werden.

– Bürgerbegehren – Gegenstände (Art. 18 b Abs. 1 bis 3 GO und Art. 12 b Abs. 1 bis 3 LKrO)

In verschiedenen anderen Ländern, z.B. in Baden-Württemberg, ist ein Bürgerbegehren auf wichtige Gemeindeangelegenheiten beschränkt, die im Gesetz abschließend aufgeführt werden. Der enge Katalog wichtiger Angelegenheiten – z.B. Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, wobei nach der Rechtsprechung der Bau eines Rathauses beispielsweise nicht darunter fällt – kann dort nur über die gemeindliche Hauptsatzung erweitert werden.

Art. 18 b GO und Art. 12 b LKrO sehen dagegen eine weite Öffnung vor.

Soweit es um Angelegenheiten geht, über die in einem durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Verfahren mit förmlicher Beteiligung oder Anhörung entschieden wird (z.B. Aufstellung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen), ist im Gegensatz zu Ländern wie Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz kein Ausschluß vorgesehen. Vielmehr soll ein Bürgerbegehren über das Ob einer Maßnahme (z.B. Frage, ob Bebauungsplan aufgestellt werden soll oder ob die Gemeinde, etwa als Straßenbausträger, ein Planfeststellungsverfahren einleitet) zulässig sein, wenn die Kommune im eigenen Wirkungsbereich selbst entscheidet und nicht nur in Verfahren anderer Vorhabensträger als Träger öffentlicher Belange eine Stellungnahme abgibt. Das Wie der Ausgestaltung im einzelnen bleibt dagegen einem meist bundesrechtlich geregelten förmlichen Verfahren mit detaillierten Abwägungsprozessen vorbehalten und ist einem Bürgerbegehren nicht zugänglich.

Die Ausschlußgründe in Art. 18 b Abs. 3 GO und 12 b Abs. 3 LKrO erstrecken sich auf solche Gegenstände, die sinnvollerweise nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geregelt werden können, insbesondere Fragen der inneren Organisation oder die vielschichtigen Probleme im Zusammenhang mit dem Gemeinde- bzw. Kreishaushalt.

- Bürgerbegehren – Durchführung und Unterschriftsquoren (Art. 18 b Abs. 4 bis 8 GO und Art. 12 b Abs. 4 bis 8 LKrO)

Bei der Einreichung eines Bürgerbegehrens ist insbesondere folgendes zu beachten:

- Das Bürgerbegehren muß hinreichend bestimmt und mit einer Begründung versehen sein.
- Entsprechend der Regelung in den anderen Bundesländern muß das Bürgerbegehren Angaben zu den Kosten und, falls Kosten entstehen, einen gesetzlich durchführbaren Kostendeckungsvorschlag enthalten.
- Art. 18 b Abs. 5 GO und Art. 12 b Abs. 5 LKrO sehen ein gewisses Vorschaltquorum vor. Das Bürgerbegehren muß durch die – frei zu sammelnden – Unterschriften von mindestens 1 v.H. der Gemeinde- bzw. Kreisbürger (maximal 5.000 Unterschriften) unterstützt werden. In einer Gemeinde mit 10.000 Einwohnern und 7.000 wahlberechtigten Bürgern wären damit beispielsweise 70 Unterschriften, in einem Landkreis mit 80.000 Einwohnern und 60.000 wahlberechtigten Bürgern 600 Unterschriften ausreichend.

Die nach der Einreichung vorgesehene Entscheidung der Kommune über die Zulassung des Bürgerbegehrens, die insbesondere auch die Prüfung des Gegenstands beinhaltet, bringt bereits in einem frühen Verfahrensstadium die notwendige Sicherheit und liegt im unmittelbaren Interesse der Initiatoren des Bürgerbegehrens.

Nach der Zulassung des Bürgerbegehrens haben die wahlberechtigten Gemeinde- und Kreisbürger einen Monat lang Gelegenheit, sich in vorbereitete Unterschriftenlisten einzutragen. Die Unterschriftsleistung erfolgt, um ein möglichst gezieltes und überlegtes Votum zu gewährleisten, in Amtsräumen.

Beim Unterschriftsquorum ist auf Gemeindeebene eine differenzierte Lösung vorgesehen (10 v.H. bis 5 v.H. der Gemeindebürger, abgestuft nach der Größe der Gemeinde), mit der zu hohe Hürden gerade in einwohnerstarken Kommunen vermieden werden. In Landkreisen gilt ein durchgängiges Unterschriftsquorum von 5 v.H.

Beispiele:

- Gemeinde mit 8.000 Einwohnern und 6.000 wahlberechtigten Bürgern: erforderlich 10 v.H., also 600 Unterschriften,
- Gemeinde mit 70.000 Einwohnern und 50.000 wahlberechtigten Bürgern: erforderlich 6 v.H., also 3.000 Unterschriften,
- Gemeinde mit 130.000 Einwohnern und 90.000 wahlberechtigten Bürgern: erforderlich 5 v.H., also 4.500 Unterschriften,
- Landkreis mit 100.000 Einwohnern und 70.000 wahlberechtigten Bürgern: erforderlich 5 v.H., also 3.500 Unterschriften.
- Bürgerbegehren – eigener Entscheidungsvorschlag der Kommune (Art. 18 b Abs. 9 GO und Art. 12 b Abs. 9 LKrO)

Ähnlich wie beim Volksbegehren auf Landesebene räumen Art. 18 b Abs. 9 GO und Art. 12 b Abs. 9 LKrO der Kommune ausdrücklich die Möglichkeit ein, den Bürgern zusammen mit dem Bürgerbegehren auch einen eigenen Entscheidungsvorschlag zur Abstimmung vorzulegen. Damit wird einerseits der Ge-

meinde bzw. dem Landkreis ein sinnvoller Handlungsspielraum eröffnet und andererseits das Angebot für den Bürger verbreitert.

- Bürgerentscheid – Zustimmungsquorum (Art. 18 c Abs. 4 GO und Art. 12 c Abs. 4 LKrO)

Für den Erfolg eines Bürgerentscheids ist maßgebend, daß mehr Zustimmungen als Ablehnungen vorliegen und daß die Zustimmungen von mindestens 25 v.H. der wahlberechtigten Gemeinde- bzw. Kreisbürger abgegeben werden.

Beispiele:

- 10.000 Gemeindebürger; 2.500 Zustimmungen, 2.400 Ablehnungen; der Bürgerentscheid ist erfolgreich, da mehr Zustimmungen als Ablehnungen und Quorum von 25 v.H. erfüllt,
- 100.000 Kreisbürger; 20.000 Zustimmungen, 10.000 Ablehnungen; der Bürgerentscheid ist nicht zustandegekommen, da Quorum von 25 v.H. nicht erfüllt,
- 20.000 Gemeindebürger; 5.000 Zustimmungen, 6.000 Ablehnungen; der Bürgerentscheid ist nicht zustandegekommen; zwar ist das Quorum von 25 v.H. erfüllt; es überwiegen jedoch die Ablehnungen.

Verantwortungsbewußtes Handeln macht die Einführung eines Quorums beim Bürgerentscheid unverzichtbar. Nur so läßt sich gewährleisten, daß die Gemeinde- bzw. Kreisbürger wirklich zu einem erheblichen Teil hinter dem Anliegen des Bürgerbegehrens stehen. Allein die Tatsache, daß zumindest ein Viertel der wahlberechtigten Gemeinde- bzw. Kreisbürger dem Anliegen des Bürgerbegehrens zustimmt, rechtfertigt es, die Entscheidung der gewählten kommunalen Organe durch eine unmittelbare Entscheidung des Bürgers zu ersetzen.

Auf ein Quorum zu verzichten, würde bedeuten, daß kleine Minderheiten die Mehrheit in der Kommune ihrem Diktat unterwerfen können.

Alle anderen Bundesländer, die einen Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene zulassen, haben aus dieser Verantwortung heraus in ihren gesetzlichen Regelungen ein Quorum vorgesehen. Ein Zustimmungsquorum von 25 v.H., wie es in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen verankert ist, stellt dabei die niedrigste Hürde dar. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt verlangen ein Zustimmungsquorum von 30 v.H., Bremen ein Beteiligungsquorum von mindestens 50 v.H.

- Ausführungsvorschriften (Art. 123 GO bzw. Art. 109 LKrO)

Soweit die Gemeinde- und die Landkreisordnung keine besonderen Verfahrensvorschriften vorsehen, bestimmt sich das Verfahren nach den wahlrechtlichen Vorschriften für die Bürgermeister- und die Landratswahl, da diese beiden Wahlen nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchgeführt werden. Sollte es sich als notwendig erweisen, kann das Bayerische Staatsministerium des Innern Ausführungsvorschriften erlassen. Davon unabhängig ist aber die Durchführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bereits mit Inkrafttreten dieses Gesetzes zulässig und nicht vom Erlaß eventueller Ausführungsvorschriften abhängig.