

Gesetzentwurf

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

zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung

A) Problem

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 29.08.1997 (GVBl S. 520, BayVBl 1997, 622 ff.) festgestellt, daß Teile des mit Volksentscheid vom 01.10.1995 zustande gekommenen "Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids" verfassungswidrig sind. Das Gericht erklärte die in Art. 18 a Abs. 8 GO und Art. 25 a Abs. 8 LKrO geregelte Sperrwirkung wegen zu weitgehender Handlungseinschränkungen der kommunalen Repräsentativorgane für verfassungswidrig und nichtig. Zugleich stellte es fest, daß die dreijährige Bindungswirkung des Bürgerentscheids in Verbindung mit einem fehlenden Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum gegen das Selbstverwaltungsrecht und das Demokratieprinzip verstößt und daher verfassungswidrig ist; der Gesetzgeber wurde insoweit verpflichtet, spätestens bis zum 01.01.2000 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.

Darüber hinaus führten einzelne gesetzliche Bestimmungen zu rechtlichen Streitfragen und Unklarheiten im Verwaltungsvollzug.

B) Lösung

Dem Auftrag des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs an den Gesetzgeber wird dadurch Rechnung getragen, daß

- ein Bürgerentscheid nur dann wirksam sein soll, wenn die Mehrheitsentscheidung von einer nach Einwohnergröße abgestuften Mindestzahl von Stimmberechtigten getragen wird und
- die Bindungswirkung des Bürgerentscheids auf ein Jahr verkürzt wird; sie entfällt, wenn sich die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat.

Ferner soll wieder eine Sperrwirkung eingeführt werden, die allerdings erst ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens eintritt.

Zur Bereinigung von rechtlichen Streitfragen und Unklarheiten sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug sind außerdem folgende wesentliche Änderungen beabsichtigt:

- Verkürzung der Überprüfungs- und Zulassungsfrist bei Bürgerbegehren ("unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats")
- Abschaffung der bisherigen Zweidrittelmehrheit für Beschlüsse, mit denen der Gemeinderat oder der Kreistag Bürgerentscheide herbeiführt

- Aufhebung der Pflicht, bei Bürgerbegehren in jedem Fall drei vertretungsberechtigte Personen zu benennen (nunmehr "bis zu drei")
- Einführung der obligatorischen Stichfrage im Falle widersprüchlich zur Abstimmung gestellter Fragen
- nach Gemeinden getrenntes Unterschriftensammeln bei Landkreisbürgerbegehren
- Mitwirkungspflicht der Gemeinden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene gegen Erstattung der dadurch entstehenden besonderen Aufwendungen
- Aufnahme einer Satzungsermächtigung zur Regelung der Verfahrensabläufe bei gleichzeitiger Garantie des freien Unterschriftensammelns
- Aufnahme einer Bestimmung in die Landkreisordnung über die für die Quorenberechnung maßgebliche Einwohnerzahl (in Anpassung an Art. 122 Abs. 1 GO)

Im übrigen führt der Gesetzentwurf mit dem Bürgerantrag ein zusätzliches Mitwirkungsrecht für die Gemeinde- und Kreisbürger ein.

C) Alternativen

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 29.08.1997 zwar ausgeführt, daß der Gesetzgeber für die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes wegen fehlenden Quorums und langer Bindungswirkung einen gewissen Gestaltungsspielraum habe. Gleichzeitig stellte das Gericht jedoch ausdrücklich fest, daß den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Selbstverwaltungsrechts in seiner Verbindung mit dem Demokratieprinzip nach Art. 11 Abs. 2 und 4 der Bayerischen Verfassung am ehesten eine gesetzgeberische Lösung entspräche, die eine maßvolle Bindungswirkung mit einem Quorum beim Bürgerentscheid verbinde. Dieser Empfehlung des Verfassungsgerichtshofs trägt die vorgeschlagene Regelung in besonderer Weise Rechnung.

Der Verzicht auf das im Gesetzentwurf vorgesehene Quorum beim Bürgerentscheid wäre auch deshalb nicht empfehlenswert, weil beim Bürgerentscheid die Mehrheitsentscheidung von einer Mindestzahl von Stimmberechtigten getragen sein sollte. Ein einheitliches Abstimmungsquorum empfiehlt sich nicht, weil nur mit einer Abstufung der Tatsache Rechnung getragen werden kann, daß mit zunehmender Einwohnerzahl in der Regel die Bürger schwerer mobilisiert werden können und seltener in ihrer Gesamtheit betroffen sind.

Eine zumindest einjährige Bindungswirkung erscheint erforderlich, um die im aufwendigen Verfahren des Bürgerentscheids getroffenen Entscheidungen davor zu schützen, daß sie alsbald durch einen Gemeinderats- oder Kreistagsbeschluß aufgehoben oder abgeändert werden.

Ferner könnte erwogen werden, daß an Stelle des bisher außerhalb der Amtsräume möglichen freien Unterschriftensammelns ausschließlich eine Eintragung in der Gemeindeverwaltung tritt. Gegen das freie Unterschriftensammeln hat zwar der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29.08.1997 gewisse Bedenken erhoben, aber zugleich festgestellt, daß der Volksgesetzgeber das ihm zustehende Beurteilungsermessen nicht überschritten habe und ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip oder das Rechtsstaatsprinzip nicht gegeben sei.

Der Gesetzgeber sollte an der bisherigen Regelung des freien Unterschriftensammelns festhalten und eine Auslegung der Unterschriftenlisten in den Amtsräumen gesetzlich nicht vorschreiben. Ein Amtseintragungsverfahren wäre mit erheblichen Einschränkungen für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens verbunden. Insbesondere müßten ein Zulassungsantrag, ein Vorprüfungsverfahren und eine Frist für die Auslegung der Bürgerbegehrenlisten eingeführt werden. Ferner würde die Amtseintragung zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei solchen Initiativen führen, bei denen von vornherein nicht damit gerechnet werden kann, daß sie die für ein erfolgreiches Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften erhalten. Hinzu kommt, daß kein anderes Land die Amtseintragung bei Bürgerbegehren kennt.

D) Kosten

Durch diesen Gesetzentwurf wird der Staatshaushalt nicht berührt. Ferner ist davon auszugehen, daß durch die Änderungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Gemeinden und Landkreise keine Mehrkosten verursacht werden. Soweit die Landkreise durch die nunmehr ausdrücklich geregelte Erstattungspflicht den Gemeinden die besonderen Aufwendungen zu erstatten haben, entspricht dies den Grundsätzen der Amtshilfe und der Tatsache, daß der Landkreis bereits bisher gemäß Art. 25 a Abs. 10 Satz 2 LKrO die Kosten des Bürgerentscheides zu tragen hatte. Mehrkosten in nicht bezifferbarer Höhe können den Gemeinden und den Landkreisen durch den Bürgerantrag entstehen.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I) wird wie folgt geändert:

1. In Art. 18 Abs. 4 Satz 2 wird "Art. 32 Abs. 3 Satz 1" durch "Art. 32 Abs. 4 Satz 1" ersetzt.
2. Art. 18 a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 werden die Worte "mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder" gestrichen.
 - b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"(4) ¹Das Bürgerbegehren muß bei der Gemeinde eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden."
 - c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte "des Eingangs des Antrags" durch die Worte "der Einreichung des Bürgerbegehrens" ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Worte "Wählerverzeichnis vom Stande dieses Tages" durch die Worte "von der Gemeinde zum Stand dieses Tages anzulegende Bürgerverzeichnis" ersetzt.
 - d) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

"(6) Ein Bürgerbegehren muß in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v. H., bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v. H., bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v. H., bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v. H., bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,

bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 v. H., mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 v. H.

der Gemeindebürger unterschrieben sein."

- e) Absatz 7 wird aufgehoben.
- f) Der bisherige Absatz 9 wird Absatz 8 und erhält folgende Fassung:

"(8) ¹Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. ²Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben."
- g) Es wird folgender neuer Absatz 9 eingefügt:

"(9) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden."
- h) Absatz 10 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"¹Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern."
- i) Absatz 11 Satz 3 erhält folgende Fassung:

"³Das Bürgerbegehren ist beim Bezirksausschuß zur Weiterleitung an den Stadtrat einzureichen."
- k) Absatz 12 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:

"sofern diese Mehrheit in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 v. H., bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v. H., mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v. H. der Stimmberechtigten beträgt."
 - bb) Es werden folgende Sätze 3 bis 5 angefügt:

"³Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, daß die

gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid).⁴Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht.⁵Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist."

l) Absatz 13 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"²Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, daß sich die dem Bürgerentscheid zugrundeliegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat."

m) Absatz 14 wird wie folgt geändert:

aa) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.

bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

"²Für einen Beschluß nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 13 Satz 2 entsprechend."

n) In Absatz 15 Satz 1 werden die Worte "Vertreterinnen und Vertretern" durch die Worte "vertretungsberechtigten Personen" ersetzt.

o) In Absatz 16 werden die Worte "den Gemeindebürgern" durch die Worte "in der Gemeinde" ersetzt.

p) Es wird folgender Absatz 17 angefügt:

"(17) ¹Die Gemeinden können das Nähere durch Satzung regeln. ²Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf nicht eingeschränkt werden."

3. Es wird folgender Art. 18 b eingefügt:

"Art. 18 b Bürgerantrag

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

(2) ¹Der Bürgerantrag muß bei der Gemeinde eingereicht werden, eine Begründung enthalten und bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(3) ¹Der Bürgerantrag muß von mindestens 1 v.H. der Gemeindeglieder unterschrieben sein. ²Unterschriftsberechtigt sind die Gemeindeglieder.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerantrags entscheidet das für die Behandlung der Angelegenheit zuständige Gemeindeorgan innerhalb eines Monats seit der Einreichung des Bürgerantrags.

(5) Ist die Zulässigkeit des Bürgerantrags festgestellt, hat ihn das zuständige Gemeindeorgan innerhalb von drei Monaten zu behandeln.

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

1. unterschriftsberechtigt nur ist, wer im Zuständigkeitsbereich des Bezirksausschusses Gemeindeglieder ist,
2. sich die erforderliche Unterschriftenzahl nach der Einwohnerzahl des Stadtbezirks berechnet,
3. der Bezirksausschuß über die Zulässigkeit des Bürgerantrags und über für zulässig erklärte Bürgeranträge entscheidet.

(7) Die Fristen nach den Absätzen 4 und 5 ruhen während der gemäß Art. 32 Abs. 4 Satz 1 bestimmten Ferienzeit."

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung - LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 826, BayRS 2020-3-1-I) wird wie folgt geändert:

1. Art. 25 a wird Art. 12 a und wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird das Wort "Landkreisbürger" durch das Wort "Kreisbürger" ersetzt.
- b) In Absatz 2 werden die Worte "mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder" gestrichen.
- c) In Absatz 3 wird das Wort "Landkreisverwaltung" durch das Wort "Kreisverwaltung" und das Wort "Landkreisbediensteten" durch das Wort "Kreisbediensteten" ersetzt.
- d) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"(4) ¹Das Bürgerbegehren muß beim Landkreis eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

- ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden."
- e) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden die Worte "des Eingangs des Antrags" durch die Worte "der Einreichung des Bürgerbegehrens" ersetzt.
- bb) In Satz 2 werden die Worte "ist das Wählerverzeichnis vom Stande dieses Tages" durch die Worte "sind die von den Gemeinden zum Stand dieses Tages anzulegenden Bürgerverzeichnisse" ersetzt.
- cc) Es werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:
- "³Die Unterschriften für ein Bürgerbegehren müssen getrennt nach Gemeinden gesammelt werden. ⁴Enthält eine Liste auch Unterschriften von Kreisbürgern aus einer anderen Gemeinde, sind diese Unterschriften ungültig."
- f) Absatz 6 erhält folgende Fassung:
- "(6) Ein Bürgerbegehren muß in Landkreisen bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v. H., im übrigen von mindestens 5 v. H. der Kreisbürger unterschrieben sein."
- g) Der bisherige Absatz 9 wird Absatz 8 und erhält folgende Fassung:
- "(8) ¹Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Kreistag unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. ²Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben."
- h) Es wird folgender neuer Absatz 9 eingefügt:
- "(9) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Kreisorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen des Landkreises hierzu bestanden."
- i) Absatz 10 wird wie folgt geändert:
- aa) Satz 1 erhält folgende Fassung:
- "¹Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Kreistag kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern."
- bb) In Satz 3 wird das Wort "Landkreisbürger" durch das Wort "Kreisbürger" ersetzt.
- k) Absatz 11 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:
- "sofern diese Mehrheit in Landkreisen bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v. H., mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v. H. der Stimmberechtigten beträgt."
- bb) Es werden folgende Sätze 3 bis 5 angefügt:
- "³Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, daß die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). ⁴Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. ⁵Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist."
- l) Absatz 12 Satz 2 erhält folgende Fassung:
- "²Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, daß sich die dem Bürgerentscheid zugrundeliegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat."
- m) Absatz 13 wird wie folgt geändert:
- aa) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:
- "²Für einen Beschluß nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 12 Satz 2 entsprechend."
- n) In Absatz 14 Satz 1 werden die Worte "Vertreterinnen und Vertretern" durch die Worte "vertretungsberechtigten Personen" ersetzt.
- o) In Absatz 15 werden die Worte "den Landkreisbürgern" durch die Worte "im Landkreis" ersetzt.
- p) Es wird folgender Absatz 16 angefügt:
- "(16) ¹Die Gemeinden wirken im erforderlichen Umfang bei der Überprüfung von Bürgerbegehren

und bei der Durchführung von Bürgerentscheiden mit. ²Der Landkreis erstattet den Gemeinden die dadurch entstehenden besonderen Aufwendungen."

q) Es wird folgender Absatz 17 angefügt:

"(17) ¹Die Landkreise können das Nähere durch Satzung regeln. ²Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf nicht eingeschränkt werden."

2. Es wird folgender Art. 12 b eingefügt:

"Art. 12 b
Bürgerantrag

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

(2) ¹Der Bürgerantrag muß beim Landkreis eingereicht werden, eine Begründung enthalten und bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. ²Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(3) ¹Der Bürgerantrag muß von mindestens 1 v.H. der Kreiseinwohner unterschrieben sein. ²Unterschriftsberechtigt sind die Kreisbürger.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerantrags entscheidet das für die Behandlung der Angelegenheit zuständige Kreisorgan innerhalb eines Monats seit der Einreichung des Bürgerantrags.

(5) Ist die Zulässigkeit des Bürgerantrags festgestellt, hat ihn das zuständige Kreisorgan innerhalb von drei Monaten zu behandeln."

3. Es wird folgender Art. 107 eingefügt:

"Art. 107
Einwohnerzahl

Soweit nach diesem Gesetz oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung die Einwohnerzahl von rechtlicher Bedeutung ist, ist die Einwohnerzahl maßgebend, die bei der letzten Wahl der Kreisräte zugrundegelegt wurde."

**§ 3
Inkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt am 1999 in Kraft.

(2) Soweit Bürgerentscheide vor dem ...*) durchgeführt worden sind, gelten die bisherigen Regelungen, jedoch mit der Maßgabe, daß die Bindungswirkung nach Art. 18 a Abs. 13 Satz 2 GO und Art. 25 a Abs. 12 Satz 2 LKrO jeweils in der bisherigen Fassung entfällt, wenn sich nach dem ...*) die Sach- oder Rechtslage wesentlich ändert; die Bindungswirkung entfällt jedoch spätestens am ...**).

(3) Die durch § 2 Nr. 1 Buchst. e) Doppelbuchst. cc) angefügten Vorschriften sind erstmals auf Unterschriftenlisten anzuwenden, die nach dem ...**) beim Landkreis eingereicht werden.

Begründung

A. Allgemeines

Am 1. November 1995 trat das mit Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 angenommene "Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids" in Kraft (GVBl S. 730).

In der Entscheidung vom 29.08.1997 (GVBl S. 520, BayVBl 1997, 622 ff.) hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt, daß wegen Verstoßes gegen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Landkreise die in Art. 18 a Abs. 8 GO und Art. 25 a Abs. 8 LKrO vorgesehene Sperrwirkung nichtig und die dreijährige Bindungswirkung des Bürgerentscheids in Verbindung mit einem fehlenden Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum verfassungswidrig ist. Hinsichtlich letzterem verpflichtete das Gericht den Gesetzgeber, spätestens bis zum 01.01.2000 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.

Im übrigen kam es bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verschiedentlich zu rechtlichen Streitfragen und Unklarheiten, so daß es sich empfiehlt, anlässlich der vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof geforderten Änderungen auch andere gesetzliche Bestimmungen zu überarbeiten. So ist z. B. nicht abschließend geklärt, wie zu verfahren ist, wenn mehrere inhaltlich gegenläufige Bürgerentscheide gleichzeitig zur Abstimmung stehen. Nicht abschließend geklärt ist auch, ob die allgemeinen Satzungsermächtigungen zur Regelung des Verfahrens bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausreichen. Außerdem wurden Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug umgesetzt (z.B. getrenntes Unterschriftensammeln bei Kreisbürgerbegehren).

Unangetastet bleibt indes die Regelung, daß die für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften - wie auch in allen anderen Ländern - außerhalb der Amtsräume gesammelt werden dürfen.

Ähnlich wie in anderen Ländern wird schließlich auch das Instrument des Bürgerantrags eingeführt, um dem zunehmenden Interesse an einer möglichst intensiven Beteiligung der Bürger am kommunalen Geschehen Rechnung zu tragen.

*) Datum des Inkrafttretens

**) Ein Jahr nach Inkrafttreten

B. Einzelbegründung**I. Änderung der Gemeindeordnung (GO)****1. Zur Änderung des Art. 18 Abs. 4 Satz 2 GO**

Da der von Art. 18 Abs. 4 Satz 2 in Bezug genommene Art. 32 Abs. 3 Satz 1 mit Gesetz vom 07.02.1992 (GVBl S. 306) zu Art. 32 Abs. 4 Satz 1 geworden ist, wird die Verweisung der neuen Absatzfolge angepaßt.

2. Zur Änderung des Art. 18 a

a) Zu Absatz 2

Die bisherige Zweidrittelmehrheit für Beschlüsse entfällt, um dem Gemeinderat die Möglichkeit zu erleichtern, strittige Angelegenheiten des Selbstverwaltungsbereichs der Gemeinde unmittelbar den Gemeindebürgern zur Entscheidung vorzulegen.

b) Zu Absatz 4

Der bisher in Absatz 4 enthaltene Zusatz "schriftlich" wird zur Klarstellung gestrichen, da bereits die Unterschriftenlisten eines Bürgerbegehrens für sich genommen das Erfordernis der Schriftlichkeit erfüllen und ein gesondertes Zuleitungs- oder Übergabeschreiben oder ein zusätzlicher förmlicher Antrag nicht erforderlich ist.

Das Bürgerbegehren ist zukünftig nicht mehr beim ersten Bürgermeister, sondern bei der Gemeinde einzureichen. Die bisher stark personalisierte Regelung hat nicht selten zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung geführt, ob und wann ein rechtlich wirksamer Zugang vorlag.

Nach bisher geltendem Recht sind auf den Unterschriftenlisten stets drei Vertreterinnen oder Vertreter zu benennen. Demzufolge führte die Benennung einer geringeren Zahl zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Diese Rechtsfolge wurde verschiedentlich als unbillig empfunden. Aus diesem Grunde wird mit der Einfügung des Zusatzes "bis zu" eine auch in anderen Ländern vorgesehene Höchstzahlregelung eingeführt.

Gleichzeitig wird die bisherige Formulierung "Vertreterinnen oder Vertreter" durch die geschlechtsneutrale Bezeichnung "Personen" ersetzt.

Schon nach bisherigem Recht war anerkannt, daß auf den Unterschriftenlisten auch stellvertretende Personen für den Fall der Verhinderung oder des Ausscheidens der Personen, die das Bürgerbegehren vertreten, benannt werden können. Die vorgeschlagene Ergänzung dient daher der Klarstellung.

c) Zu Absatz 5

Zu aa):

Mit dieser Änderung wird klargestellt, daß - wie schon nach bisherigem Recht - die Einreichung des Bürgerbegehrens (der Unterschriftenlisten) maßgeblich ist und es keines gesonderten Antragsschreibens bedarf.

Zu bb):

Die bisherige Verwendung des Begriffes "Wählerverzeichnis" hat insbesondere im Zusammenhang mit dem für ausländische Unionsbürger bei Gemeinde- (und Landkreis)wahlen vorgeschriebenen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis zu Auslegungsschwierigkeiten geführt. Wählerverzeichnisse werden von der Gemeinde für jede Gemeindewahl neu angelegt (vgl. § 18 Abs. 1 der Gemeinde- und Landkreiswahlordnung - GLKrWO -). In diese sind gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG) grundsätzlich alle wahlberechtigten Gemeindebürger (Art. 1 GLKrWG) einzutragen. Während Deutsche von Amts wegen eingetragen werden, müssen ausländische Unionsbürger hierfür einen Antrag stellen (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG). Mit der Eintragung ins Wählerverzeichnis wird man im kommunalwahlrechtlichen Sinn stimmberechtigt (Art. 3 Abs. 1 GLKrWG).

Das bedeutet jedoch nicht, daß ausländische Unionsbürger auch einen Eintragungsantrag stellen müssen, um bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden mitwirken zu können. Insoweit hängt nämlich das Teilnahmerecht gemäß Art. 18 a Abs. 5 Satz 1 und Abs. 10 Satz 3 GO nur von der Bürgereigenschaft im Sinne des Art. 15 Abs. 2 GO ab; diese setzt keinen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis voraus. Um diese Unterschiede deutlich zu machen, wird daher in Absatz 5 Satz 2 der mißverständliche Begriff "Wählerverzeichnis" durch den Ausdruck "Bürgerverzeichnis" ersetzt. Dadurch wird auch der Tatsache Rechnung getragen, daß es bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden keine "Wähler", sondern mitwirkungsberechtigte Bürger gemäß Art. 15 Abs. 2 GO gibt.

d) Zu Absatz 6

Die bisherige Formulierung hat immer wieder zu Auslegungsschwierigkeiten geführt. Die Regelung wird daher ohne inhaltliche Änderung redaktionell vereinfacht.

e) Zu Absatz 7

Es hat sich nicht bewährt, daß Bürger einzelner Stadtteile nur sie betreffende Maßnahmen zum Gegenstand eines gesamtstädtischen Bürgerentscheids machen können. In diesen Fällen besteht die Gefahr, daß sich lokale Interessen durchsetzen, die das Wohl der Stadt als ganzer nicht genügend berücksichtigen. Das bisherige Stadtteilkörperbegehren soll daher entfallen.

f) Zu Absatz 8

An Stelle des vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärten Absatzes 8 wird der bisherige Absatz 9 in geänderter Form als neuer Absatz 8 eingefügt.

Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung wird die für die Entscheidung des Gemeinderates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bisher festgelegte Zweimonatsfrist auf "unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats" verkürzt. Diese Verkürzung ist angezeigt, da nach dem vorgesehenen neuen Absatz 9 eine Sperrwirkung erst ab

Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens eintreten soll. Der Gemeinderat hat nunmehr ohne schuldhaftes Zögern (vgl. § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB) über die Zulässigkeit des eingereichten Bürgerbegehrens zu entscheiden. Er darf nicht bis zum Ablauf der Monatsfrist abwarten, um etwa in der Zwischenzeit mit entgegenstehenden Entscheidungen dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen. Ein verfahrensrechtliches Beschleunigungsgebot kennen auch andere Länder. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es ferner angezeigt, einen Endzeitpunkt ("spätestens innerhalb eines Monats") für die Entscheidung vorzusehen.

Da Art. 32 Abs. 2 Satz 2 GO die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht erwähnt, kann der Gemeinderat die Entscheidung über die Zulässigkeit einem beschließenden Ausschuß übertragen.

Im übrigen tritt an die Stelle der bisherigen Formulierung "Zurückweisung des Bürgerbegehrens" der Begriff der "Entscheidung". Er dient der Klarstellung, da nicht nur die Zurückweisung im ganzen, sondern auch eine teilweise Zurückweisung oder eine fehlerhafte Kostenentscheidung anfechtbar ist.

Ferner wird die bisherige Formulierung "Vertreterinnen und Vertreter" durch die geschlechtsneutrale Bezeichnung "vertretungsberechtigten Personen" ersetzt.

Die Zulässigkeit der Klageerhebung "ohne Vorverfahren" (vgl. §§ 68 ff. VwGO) entspricht zwar ständiger Rechtsprechung, die gesetzliche Klarstellung ist aber zweckmäßig.

g) Zu Absatz 9

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 29.08.1997 die in Art. 18 a Abs. 8 GO geregelte Sperrwirkung für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Das Gericht hielt es für verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, daß eine Sperrwirkung eintritt, wenn mangels Vorlage aller für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften oder wegen verwaltungsgerichtlicher 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, sieht der neue Absatz 9 vor, daß ab (positiver) Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine Sperrwirkung eintritt. Damit wird den Bedenken des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gegen eine zu frühe und zu lange Sperrwirkung Rechnung getragen.

h) Zu Absatz 10

Nach der bisherigen Formulierung in Satz 1 war unklar, ob für den Beginn der Drei-Monats-Frist das Vorliegen aller Zulässigkeitsvoraussetzungen, die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, die Bekanntgabe der Entscheidung oder die Bestandskraft des Zulässigkeitsbescheids maßgeblich ist. Die Änderung dient daher der Klarstellung.

Ferner erscheint es zweckmäßig, dem Gemeinderat die Möglichkeit zu geben, den Zeitraum für die Durchführung des Bürgerentscheids im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens auf insgesamt sechs Monate zu verlängern, damit gegebenenfalls ausreichend Zeit für Verhandlungen zur Verfügung steht.

i) Zu Absatz 11

Die Änderung erfolgt aus redaktionellen Gründen. Ein gesonderter "Antrag" ist nicht erforderlich (vgl. oben Nr. I.2. b) und Nr. I.2. c) aa)).

k) Zu Absatz 12

Zu aa):

Um der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29.08.1997 Rechnung zu tragen, wird beim Bürgerentscheid ein Abstimmungsquorum eingeführt. Damit wird sichergestellt, daß beim Bürgerentscheid die Mehrheitsentscheidung von einer Mindestzahl von Stimmberechtigten getragen wird und in gewisser Weise repräsentativ ist. Mit Ausnahme des Stadtstaates Hamburg sehen auch alle anderen Länder ein Abstimmungs- oder Zustimmungsquorum vor, in der Regel 25% der Stimmberechtigten (in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland 30%).

Die vorgesehenen Quoren bleiben damit erheblich unter den in anderen Ländern vorgeschriebenen.

Mit der Abstufung des Abstimmungsquorums wird der Tatsache Rechnung getragen, daß mit zunehmender Einwohnerzahl einer Gemeinde in der Regel die Bürger gleichsweise schwerer mobilisiert werden können, was sich an der mit der Größe der Gemeinden abnehmenden Abstimmungsbeteiligung zeigt. Ferner sind die Bürger in größeren Gemeinden seltener in ihrer Gesamtheit betroffen. Diese Erwägungen für eine Abstufung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof sowohl im Zusammenhang mit der abgestuften Zahl der Unterstützungsunterschriften für neue Wahlvorschlagsträger (Art. 25 Abs. 2 GLKrWG) als auch für Bürgerbegehren (Art. 18 a Abs. 6 GO, Art. 25 a Abs. 6 LKrO) anerkannt (vgl. VerfGHE 48, 61/73 ff. und VerfGH BayVBl 1997, 622/628 f.).

Das Quorum und die Abstufung sind so bemessen, daß die weit überwiegende Anzahl der bisher durchgeführten Bürgerentscheide daran nicht gescheitert wäre.

Zu bb):

Mit der Aufnahme der Sätze 3 bis 5 wird der Gemeinde bei gleichzeitig und widersprüchlich zur Abstimmung stehenden Bürgerentscheiden eine Stichfrage verpflichtend vorgeschrieben, damit auch im Falle widersprüchlich ausgegangener Abstimmungen eine verbindliche Entscheidung herbeigeführt wird. Außerdem paßt sich damit das Gesetz dem Entscheidungsmodell beim Volksentscheid an, bei dem zur Ermittlung einer möglichst differenzierten Abstimmungsentscheidung mit Gesetz vom 10.07.1998 (GVBl S. 385) die seit Jahren in der Schweiz bei Volksentscheiden praktizierte Stichfrage eingeführt worden ist

(vgl. LT-Drs. 13/10833, S. 7 f.; Art. 76 Abs. 4, 77 Satz 3, 80 Abs. 2 LWG-neu).

Der Stichentscheid hat nur dann Bedeutung, wenn gleichzeitig durchgeführte, inhaltlich aber nicht miteinander zu vereinbarende Bürgerentscheide jeweils für sich genommen zwar das Abstimmungsquorum erreichen, aber zu einem widersprüchlichen Abstimmungsergebnis geführt haben. Es gilt dann derjenige Bürgerentscheid, der in der Stichfrage die höchste Zahl der abgegebenen gültigen Zustimmungsmehrheiten erhält.

Für den seltenen Fall, daß sich in der Stichfrage für keinen der widersprüchlich ausgegangenen Bürgerentscheide eine Mehrheit ergibt, wird darauf abgestellt, welche Mehrheitsentscheidung der widersprüchlich ausgegangenen Abstimmungen die höchste Stimmenzahl errungen hat.

In der Praxis hat es sich als zweckmäßig erwiesen, die Fragen der konkurrierenden Bürgerentscheide und die Stichfrage auf einem Stimmzettel abzudrucken.

1) Zu Absatz 13

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 29.08.1997 ausgeführt, es sei im Ansatz verständlich, daß der Gesetzgeber die im aufwendigen Verfahren des Bürgerentscheids getroffenen Entscheidungen davor schützen will, daß sie alsbald durch einen Gemeinderatsbeschluß wieder umgestoßen werden. Er müsse dieses Interesse aber abwägen mit dem Interesse daran, daß die gewählten Organe der Gemeinde handlungsfähig bleiben. Den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Selbstverwaltungsrechts in seiner Verbindung mit dem Demokratieprinzip entspreche am ehesten eine gesetzliche Lösung, die eine maßvolle Bindungswirkung mit einem Quorum beim Bürgerentscheid verbindet.

Davon ausgehend wird die bisherige dreijährige Bindungswirkung des Bürgerentscheides auf ein Jahr verkürzt. Außerdem steht die Bindungswirkung unter dem Vorbehalt, daß sich die dem Bürgerentscheid zugrundeliegende Sach- oder Rechtslage nicht wesentlich geändert hat. Damit kann der Gemeinderat, wie vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof gefordert, auf veränderte Umstände und neue Entwicklungen angemessen reagieren.

m) Zu Absatz 14

Zu aa):

Hierbei handelt es sich um eine Folgeänderung, da ein neuer Satz 2 angefügt wird.

Zu bb):

Nach der bisherigen Rechtslage war strittig, ob der Gemeinderat einen gemäß Absatz 14 gefaßten Beschluß nachträglich wieder aufheben kann, ohne daß die mit Bürgerbegehren verlangte Maßnahme verwirklicht worden ist, und ob dann der Bürgerentscheid doch noch durchzuführen ist. Da in den Fällen des Absatzes 14 der Gemeinderatsbeschluß einen im Sinne des Bürgerbegehrens erfolgreichen Bürgerentscheid ersetzen soll, ist es nach Sinn und

Zweck dieser Bestimmung gerechtfertigt, dem "abhelfenden" Gemeinderatsbeschluß die gleiche Bindungswirkung zuzubilligen wie einem Bürgerentscheid.

n) Zu Absatz 15

Mit der Änderung wird eine geschlechtsneutrale Bezeichnung eingeführt.

o) Zu Absatz 16

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung.

p) Zu Absatz 17

Mit der Aufnahme einer Ermächtigungsklausel werden die bisherigen Zweifel, ob Gemeinden das Verfahren zur Überprüfung von Bürgerbegehren und zur Durchführung von Bürgerentscheiden durch Satzung regeln können, ausgeräumt. Diese Satzungen müssen sich selbstverständlich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben halten. Zur Klarstellung wird aber ausdrücklich erwähnt, daß durch Satzungsbestimmungen das Recht auf freies Unterschriftensammeln nicht eingeschränkt werden darf. Dies betrifft sowohl Ort und Zeit des Unterschriftensammelns als auch die Gestaltung der Unterschriftenlisten.

3. Zu Art. 18 b

Das neue Instrument des Bürgerantrags stellt ein wichtiges zusätzliches Mitwirkungsrecht für die Gemeindebürger sowie eine sinnvolle Ergänzung zur Bürgerversammlung dar. Wenn die Unterschriften von 1 v.H. der Gemeindeeinwohner - das sind beispielsweise in einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern 50 Unterschriften - vorliegen, muß das zuständige kommunale Organ (Gemeinderat, beschließender Ausschuß, erster Bürgermeister) das vorgetragene Anliegen binnen drei Monaten behandeln. Unterschriftsberechtigt sind die Gemeindebürger (Art. 15 Abs. 2 GO).

Gegenstand eines Bürgerantrags können alle gemeindlichen Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises sein. Ausschlussgründe sind nicht vorgesehen. Art. 18 b Abs. 1 Satz 2 GO bestimmt lediglich, daß zur Vermeidung einer unnötigen Mehrfachbelastung der Gemeinde Bürgeranträge innerhalb eines Jahres nicht wiederholt zum gleichen Gegenstand 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.

II. Änderung der Landkreisordnung (LKrO)

1. Zur Änderung des Art. 25 a (Art. 12 a neu)

Entsprechend der Gemeindeordnung werden nunmehr auch in der Landkreisordnung die Bestimmungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den die Rechte und Pflichten der Kreisangehörigen behandelnden 4. Abschnitt eingefügt und im einzelnen aus folgenden Gründen geändert:

a) Zu Absatz 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an den in der Landkreisordnung sonst üblichen Begriff (vgl. z. B. Art. 11 Abs. 2 LKrO).

b) Zu Absatz 2

Auf die Ausführungen unter I.2. a) wird verwiesen.

c) Zu Absatz 3

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die in der Landkreisordnung sonst üblichen Begriffe (vgl. Art. 23 und 38 LKrO).

d) Zu Absatz 4

Auf die Ausführungen unter I.2. b) wird verwiesen.

e) Zu Absatz 5

Zu aa) und bb):

Auf die Ausführungen unter I.2. c) aa) und bb) wird verwiesen.

Zu cc):

Da nicht die Landkreise, sondern die Gemeinden Meldebehörden sind und damit nur letztere die Bürgergemeinschaft der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens überprüfen können, sieht der neu einzufügende Satz 3 vor, daß bei Kreisbürgerbegehren die Unterschriften auf nach Gemeinden getrennten Listen zu sammeln sind. Dies erleichtert die notwendige Auswertung der Unterschriftenlisten. Dementsprechend sind die auf einer Liste enthaltenen Unterschriften von Kreisbürgern aus einer anderen Gemeinde ungültig.

f) Zu Absatz 6

Die Änderung stellt eine redaktionelle Vereinfachung dar. Sie hat keine inhaltlichen Auswirkungen, da der kleinste Landkreis etwa 71.000 Einwohner und der größte Landkreis ca. 283.000 Einwohner hat, so daß schon nach der bisherigen Abstufung bei einer Einwohnerzahl zwischen 50.001 bis 100.000 ein Unterschriftenquorum von 6% und bei einer darüber hinausgehenden Einwohnerzahl bis 500.000 ein Unterschriftenquorum von 5% zugrunde zu legen war. Eine weitere Staffelung ist daher entbehrlich.

g) Zu Absatz 8

Auf Art. 30 LKrO und die Ausführungen unter I.2. f) wird verwiesen.

h) Zu Absatz 9

Auf die Ausführungen unter I.2. g) wird verwiesen.

i) Zu Absatz 10

Zu aa):

Auf die Ausführungen unter I.2. h) wird verwiesen.

Zu bb):

Die Änderung erfolgt aus redaktionellen Gründen (vgl. auch die Ausführungen unter II.1. a)).

k) Zu Absatz 11

Zu aa) und bb):

Die vorgesehenen Abstufungen entsprechen den Abstufungen bei den Gemeinden; die Stufe "bis zu 50.000 Einwohnern" entfällt, da der kleinste Landkreis deutlich mehr als 50.000 Einwohner hat.

l) Zu Absatz 12

Auf die Ausführungen unter I.2. l) wird verwiesen.

m) Zu Absatz 13

Zu aa) und bb):

Auf die Ausführungen unter I.2. m) wird verwiesen.

n) Zu Absatz 14

Auf die Ausführungen unter I.2. n) wird verwiesen.

o) Zu Absatz 15

Auf die Ausführungen unter I.2. o) wird verwiesen.

p) Zu Absatz 16

Auf Landkreisebene stellte sich bisher die Frage, inwieweit die Gemeinden zur Mitwirkung bei der Überprüfung von Kreisbürgerbegehren (z. B. durch Anlegen von Bürgerverzeichnissen) und bei der Durchführung landkreisweiter Bürgerentscheide (z. B. durch Berufung von Abstimmungshelfern, Einrichtung von Abstimmungsräumen) verpflichtet sind. Mit der Aufnahme einer gesetzlichen Mitwirkungspflicht wird diese Frage verbindlich entschieden.

Außerdem entspricht der nunmehr ausdrücklich aufgenommene Erstattungsanspruch schon bisherigen Grundsätzen, wonach der Landkreis als amtshilfersuchende Behörde die besonderen Aufwendungen zu erstatten und gemäß Art. 25 a Abs. 10 Satz 2 LKrO die Kosten des Bürgerentscheids zu tragen hatte.

q) Zu Absatz 17

Auf die Ausführungen unter I.2. p) wird verwiesen.

2. Zu Art. 12 b

Das neue Instrument des Bürgerantrags stellt ein wichtiges zusätzliches Mitwirkungsrecht für die Kreisbürger dar. Auf die Ausführungen unter I.3 Absätze 1 und 2 wird verwiesen.

3. Zu Art. 107

Die Höhe der für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erforderlichen Quoren bestimmt sich nach der Einwohnerzahl. Nachdem aber die Landkreisordnung im Unterschied zur Gemeindeordnung (vgl. Art. 122 Abs. 1 GO) bislang keine Bestimmung hinsichtlich des maßgeblichen Berechnungszeitpunktes enthält, wird eine der Gemeindeordnung entsprechende gesetzliche Regelung eingeführt. Damit erhalten sowohl der Landkreis als auch etwaige Initiatoren eines Bürgerbegehrens eine ausreichend verlässliche und absehbare Planungsgrundlage, weil kurzfristige Schwankungen in der Einwohnerzahl nicht berücksichtigt werden müssen. Welche Einwohnerzahl der letzten Wahl der Kreisräte zugrunde zu legen ist, ergibt sich aus Art. 52 Abs. 1 GLKrWG.

III. Inkrafttreten

§ 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Die Bestimmung beruht auf Art. 76 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens hält sich innerhalb der vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für die verfassungsgemäße Neuregelung gesetzten Frist.

Zugleich wird jedoch klargestellt, daß für Bürgerentscheide, die vor dem Inkrafttreten der Neuregelung durchgeführt worden sind, die bisherigen Regelungen anzuwenden sind. Eine Ausnahme besteht nur insoweit, als die Bindungswirkung früherer Bürgerentscheide in Anpassung an die neue Rechtslage längstens für ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes vorgesehen wird, es sei denn, die Sach- oder Rechtslage hat sich nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wesentlich geändert.

Hinsichtlich der neu aufgenommenen Pflicht, die Unterschriften für ein Kreisbürgerbegehren nach Gemeinden getrennt zu sammeln, ist eine Übergangsregelung erforderlich, da für die bisherigen Initiativen auf Landkreisebene ein Vertrauensschutz besteht.