



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-Bussinger, Dr. Simone Strohmayr** 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 geregelt 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 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBl 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 Fristeinhaltung 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 (GVBl S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 des Gesetzes vom 24. Juli 2012 (GVBl 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 Fristeinhaltung 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 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 16. Februar 2012 (GVBl 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, Doppeleintragungen, 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 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, 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 Begehren 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 einfachem 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 Bürgerbegehren 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 Volksbegehrensgesetzesentwurf in wesentlichen anderen Teilen bereits zu beanstanden gewesen war.

Die beabsichtigte Neuregelung des Art. 18a Abs. 9 GO orientiert sich an der im Volksbegehrensgesetzesentwurf der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ vorgeschlagenen einfachrechtlichen Regelung des Art. 18a Abs. 8 GO-Entwurf und definiert klar die Schutzwirkung zugunsten des Bürgerbegehrens: Ab positiver Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids, nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats und für einen Monat auf Antrag der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens nach Vorlage der Hälfte der erforderlichen Unterschriften bei der Gemeinde dürfen die Gemeindeorgane keine dem Bürgerbegehren 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 Bürgerbegehrens 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 Bürgerbegehrens wird ein Klagerecht auf die Umsetzung des Bürgerentscheids eingeräumt. Durch das Klagerecht der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens 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 Bürgerbegehrens würden nur bis zum ordnungsgemäßen Zustandekommen des Bürgerentscheids die Rechte des Bürgerbegehrens 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.