

Begründung des Gesetzesentwurfes.

Die entsprechende Stelle in der Landkreisordnung

Mehr Demokratie in Bayern:

Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen

Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids

Beschlossen im Volksentscheid am 1.10.1995

Anlaß und Ziel des Gesetzentwurfes:

Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 20 Abs. 2, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen und in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt werden soll. In Artikel 28 schreibt das Grundgesetz für die Gemeinden die Möglichkeit der direkten Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger noch einmal gesondert fest: in Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten." Und die Verfassung des Freistaates Bayern bestimmt in Art. 2: "Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund."

Bislang lehnte es die CSU-Mehrheit des bayerischen Landtages jedoch ab, diese Grundnormen unserer Demokratie auf der kommunalen Ebene umzusetzen. Noch immer wird den Bürgerinnen und Bürgern das Recht vorenthalten, unmittelbar politische Sachentscheidungen in ihren Gemeinden und Kreisen zutreffen. Ihnen bleibt nur die indirekte Einflußnahme über die Wahlen. Dieses gravierende demokratische Defizit hat die allgemein verbreitete Auffassung bestärkt als Bürger/in ohnehin keinen Einfluß auf den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozeß nehmen zu können. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger sehen sich in eine Zuschauerrolle gedrängt. Sie lehnen es zunehmend ab, als Steuer- und Beitragszahler die Entscheidungen der Politik zu verantworten, auf deren Zustandekommen aber keinen Einfluß nehmen zu können.

Mit dem Gesetzentwurf soll erreicht werden, daß die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde sowie eines Landkreises über bestimmte Angelegenheiten selber entscheiden können. An Stelle des Gemeinderates oder des Kreistages stimmen im Einzelfall die Bürgerinnen und Bürger selber ab.

Bayern hinkt in Sachen kommunaler Demokratie hinterher. Das zeigt eine Übersicht über die Situation in den Bundesländern.

Baden-Württemberg führte 1956 als erstes Bundesland den kommunalen Bürgerentscheid ein. Die in Baden-Württemberg gewonnenen Erfahrungen (ca. 200 Bürgerentscheide) liegen unserem Gesetzesvorschlag zugrunde.

Im März 1990 folgte Schleswig-Holstein im Rahmen der Kommunalverfassungsreform. Diese Beteiligungsmöglichkeit wurde sehr gut aufgenommen: Bis Mitte 1994 fanden ca. 100 Bürgerentscheide statt.

Mittlerweile wurde der kommunale Bürgerentscheid auch in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen geregelt.

In Niedersachsen plant die parlamentarische Mehrheit die Einführung des kommunalen Bürgerentscheides. In Bayern scheiterten - beginnend 1951, als der Hoegner-Gesetzentwurf mit einer knappen Mehrheit abgelehnt wurde - alle parlamentarischen Vorstöße an der CSU-Landtagsfraktion.

Art. 1 (Kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Landesverfassung)

Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 1984 (GVBl. S. 223), wird wie folgt geändert: I. Artikel 7 Absatz 2 erhält durch die Einfügung der Worte "Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden" folgenden Wortlaut: "(2) Der Staatsbürger übt seine Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden." 2. An Art. 12 wird angefügt: "(3) Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. Das Nähere regelt ein Gesetz."

Art. 2 (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung)

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1993 (GVBl. S. 65), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. August 1994 (GVBl. S. 761), wird wie folgt geändert:

1. Nach Art 18 wird folgender Art. 18a eingefügt:

" Art. 18a (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid)

(1) Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder beschließen, daß über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung .

(4) Das Bürgerbegehren muß schriftlich beim ersten Bürgermeister eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie drei Vertreterinnen oder Vertreter benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(5) Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tage des Eingangs des Antrags Gemeindebürger sind. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das Wählerverzeichnis vom Stande dieses Tages maßgebend.

(6) Ein Bürgerbegehren ist dann zustande gekommen, wenn es von der folgenden Anzahl von Gemeindebürgern, bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten

(Quorum), unterstützt wird:

Einwohner
der Gemeinde

Quorum des
Bürgerbegehrens

bis 10.000	10%
bis 20.000	9%
bis 30.000	8%
bis 50.000	7%
bis 100.000	6%
bis 500.000	5%
über 500.000	3%

(7) Ist in einer Stadt, die nach Art. 60 Abs. 1 in Stadtbezirke einzuteilen ist, ein Stadtbezirk von einer Maßnahme der Gemeinde besonders betroffen, so kann ein Bürgerentscheid über diese Maßnahme auch von den Gemeindebürgern dieses Stadtbezirks beantragt werden. Dieses Bürgerbegehren muß von mindestens 25 vom Hundert der Gemeindebürger des Stadtbezirks unterzeichnet sein. Die Vorschriften der Absätze 1 bis 5 finden entsprechend Anwendung.

(8) Nach Abgabe von einem Drittel der in Absatz 6 geforderten Unterschriften beim Bürgermeister darf für einen Zeitraum von zwei Monaten eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden. Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids.

(9) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens Klage erheben.

(10) Ist die Zulässigkeit gegeben, so ist innerhalb von drei Monaten der Bürgerentscheid durchzuführen. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. Stimmberechtigt ist jeder Gemeindebürger. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuß gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuß zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt ist jeder im

Stadtbezirk Stadtbezirk wohnhafte Gemeindebürger. Der Antrag ist schriftlich an den Bezirksausschuß zur Weiterleitung an den Stadtrat zu richten. Die Vorschriften der Absätze 2 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

(12) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit nein beantwortet.

(13) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. Er kann innerhalb von drei Jahren nicht durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(14) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(15) Die im Gemeinderat und die von den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist den Gemeindebürgern in der ortsüblichen Weise bekanntzumachen.

2. a) In Art. 60 Abs. 2 der Gemeindeordnung wird folgender Satz 2 eingefügt:

" Der Gemeinderat kann dabei den Bezirksausschüssen Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt übertragen."

b) Der bisherige Satz 2 des Artikel 60 Absatz 2 wird Satz 3.

3. Art. 60 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

(3) Werden Bezirksausschüsse gebildet, so hat deren Zusammensetzung entsprechend dem Wahlergebnis der Stadtratswahlen im jeweiligen Stadtbezirk zu erfolgen. Sind dem Bezirksausschuß vom Stadtrat eigene Entscheidungsrechte übertragen, werden die Mitglieder der Bezirksausschüsse von den im Stadtbezirk wohnenden Gemeindebürgern gleichzeitig mit den Stadtratsmitgliedern für die Wahlzeit des Stadtrats gewählt. Geschieht die Übertragung eigener Entscheidungsrechte innerhalb der Amtszeit des Stadtrats, erfolgt die Wahl der Mitglieder der Bezirksausschüsse zum Zeitpunkt der Übertragung der Entscheidungsrechte. Für die Wahl gelten die Vorschriften über die Wahl der Gemeinderäte mit Ausnahme des Art. 31 Abs. 4 dieses Gesetzes sinngemäß, mit der Maßgabe, daß die Wahlorgane für die Wahl der Gemeinderäte auch für die Wahl der Mitglieder der Bezirksausschüsse zuständig sind."

Art. 3 (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Landkreisordnung)

Art. 4 (Inkrafttreten) - Dieses Gesetz tritt am 1. November 1995 in Kraft.

Art. 18a der Bayerischen Gemeindeordnung

(neue Fassung ab 1. April 1999)

(Bürgerbegehren und Bürgerentscheid)

(1) Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann beschließen, daß über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) Das 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. Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(5) Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tage des Bürgerbegehrens Gemeindebürger sind. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Gemeinde zum Stand dieses Tages anzulegende Bürgerverzeichnis maßgebend.

(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.

(7) (aufgehoben)

(8) Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(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.

(10) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit durchzuführen; der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. Stimmberechtigt ist jeder Gemeindeglieder. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuß gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuß zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt ist jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindeglieder. Das Bürgerbegehren ist beim Bezirksausschuß zur Weiterleitung an den Stadtrat einzureichen. Die Vorschriften der Absätze 2 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

(12) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, 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. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Sollen 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). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(13) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. Der 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.

(14) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Für einen Beschluß nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 13 Satz 2 entsprechend.

(15) Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Zur

Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist den Gemeindebürgern in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.

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

(Der Bürgerentscheid auf Landkreisebene ist entsprechend geregelt.)

Das Ergebnis des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995

Beteiligung	36,9%
Landtagsentwurf	38,7%
Mehr Demokratie in Bayern	57,8%
Weder noch	3,4%

War dieser Erfolg der geringen Wahlbeteiligung geschuldet? Die Statistik spricht gegen diese Erklärung: Trägt man nämlich das Ergebnis für Mehr Demokratie in Bayern gegen die Wahlbeteiligung auf, so erhält man sogar einen ganz schwach positiven Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und Ergebnis für den Gesetzentwurf des Volksbegehrens. Jeder Punkt steht für eine kreisfreie Stadt oder einen Landkreis, die Gerade ist nach der Methode der kleinsten Quadrate an die Punkte angepaßt:

Dies sollte aber nicht überbewertet werden, denn der lineare Korrelationskoeffizient beträgt nur 0,08. (1 wäre eine starke positive Korrelation, -1 eine starke negative Korrelation)

Man könnte auch vermuten, daß die Nichtwähler "verhinderte" Nein-Wähler seien, aber auch das wird von der Statistik nicht bestätigt, denn der lineare Korrelationskoeffizient zwischen Wahlbeteiligung und Ablehnung beider Vorschläge ist schwach negativ, nämlich -0.09. Letzten Endes bleiben die Motive der Nichtwähler im Dunkeln.

Zwar ist das Ergebnis in den Landkreisen nicht ganz so gut wie in den kreisfreien Städten, aber nur in den Kreisen Altötting, Eichstätt, Garmisch-Partenkirchen, Mühldorf/Inn, Traunstein, Rottal-Inn, Straubing-Bogen, Cham und Neumarkt sowie in der kreisfreien Stadt Straubing lag der Gesetzentwurf des Landtages vor dem des Volksbegehrens. In den anderen 86 von 96 kreisfreien Städten und Gemeinden lag das Volksgehren vorne.

Sein bestes Ergebnis erzielte der Entwurf des Landtags im Landkreis Straubing-Bogen mit 52.0%, der Entwurf des Volksbegehrens in der Stadt Fürth mit 73.1%.

Die Ergebnisse im einzelnen:

Wahl-
beteiligung
Landtags-
entwurf
Volks-
begehren
Weder
noch

Oberbayern
Landkreis Altötting

35.9%
50.7%
44.8%
4.5%

Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen

40.3%
43.2%
53.3%
3.5%

Landkreis Berchtesgadner Land

35.2%
47.1%
49.3%
3.6%

Landkreis Dachau

37.0%
41.5%
54.2%
4.3%

Landkreis Ebersberg

43.2%
42.9%
53.3%
3.9%

Landkreis Eichstätt

42.7%
49.2%
47.7%
3.0%

Landkreis Erding

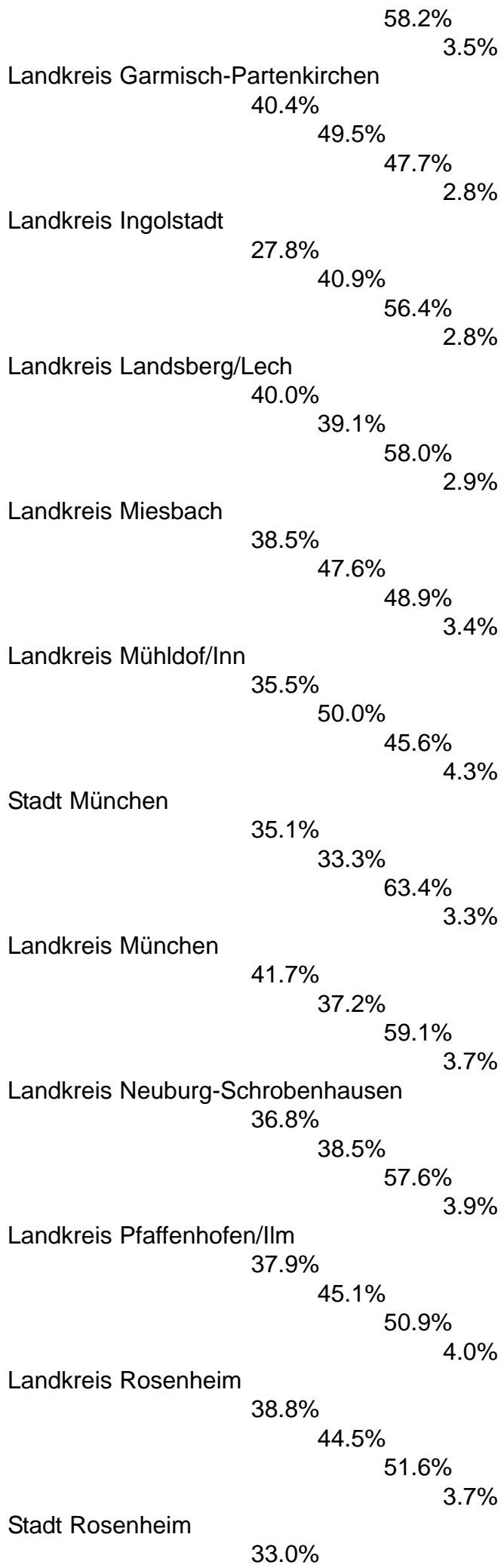
35.8%
36.5%
59.8%
3.8%

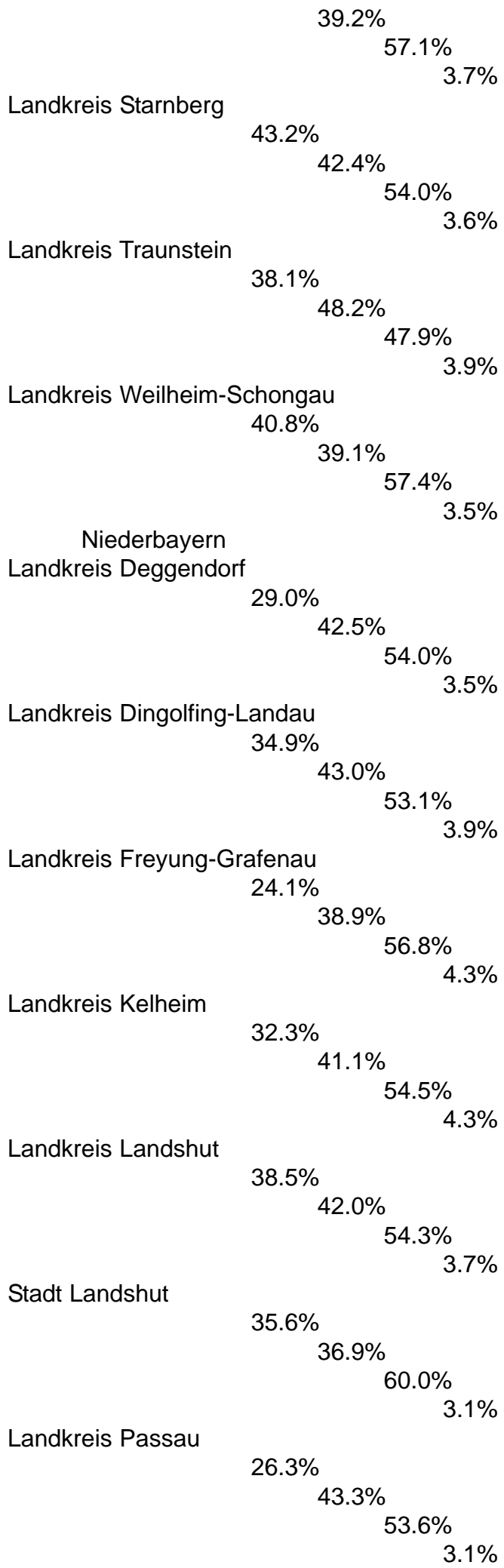
Landkreis Freising

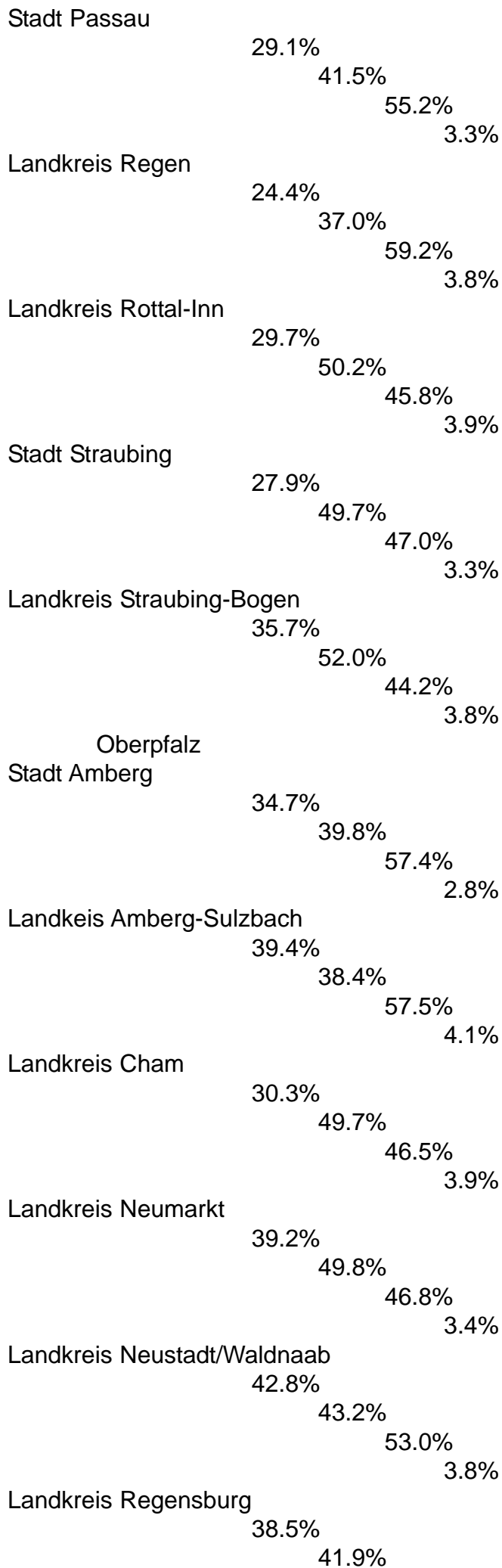
35.8%
40.0%
56.1%
3.9%

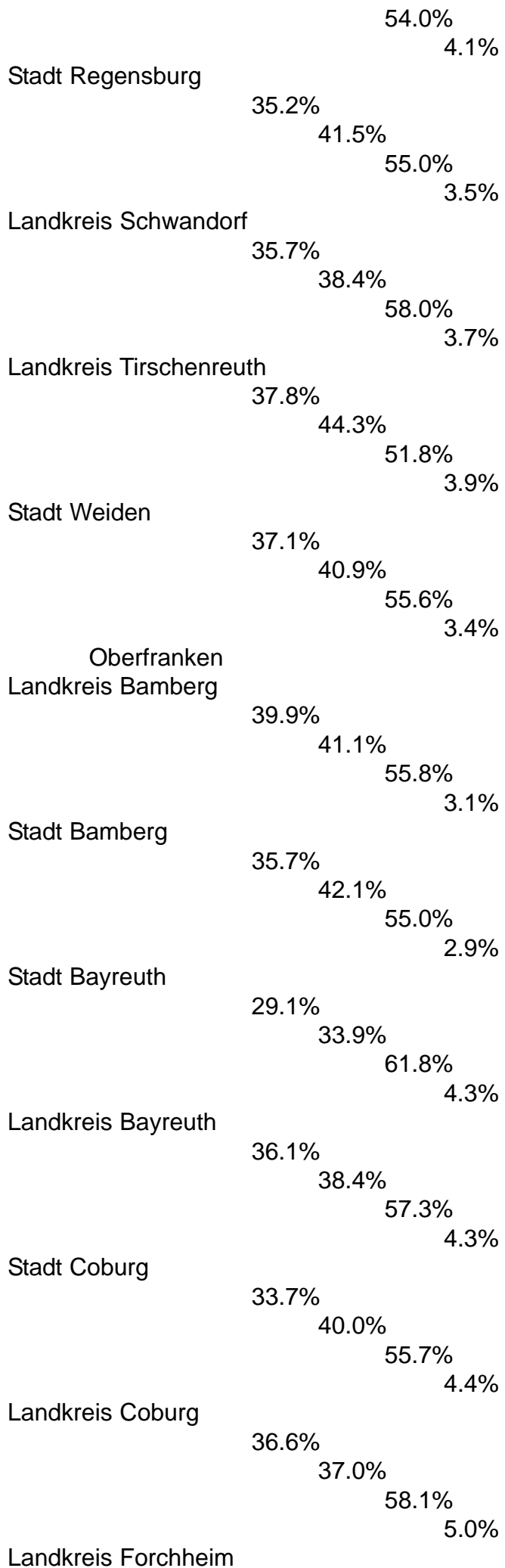
Landkreis Fürstenfeldbruck

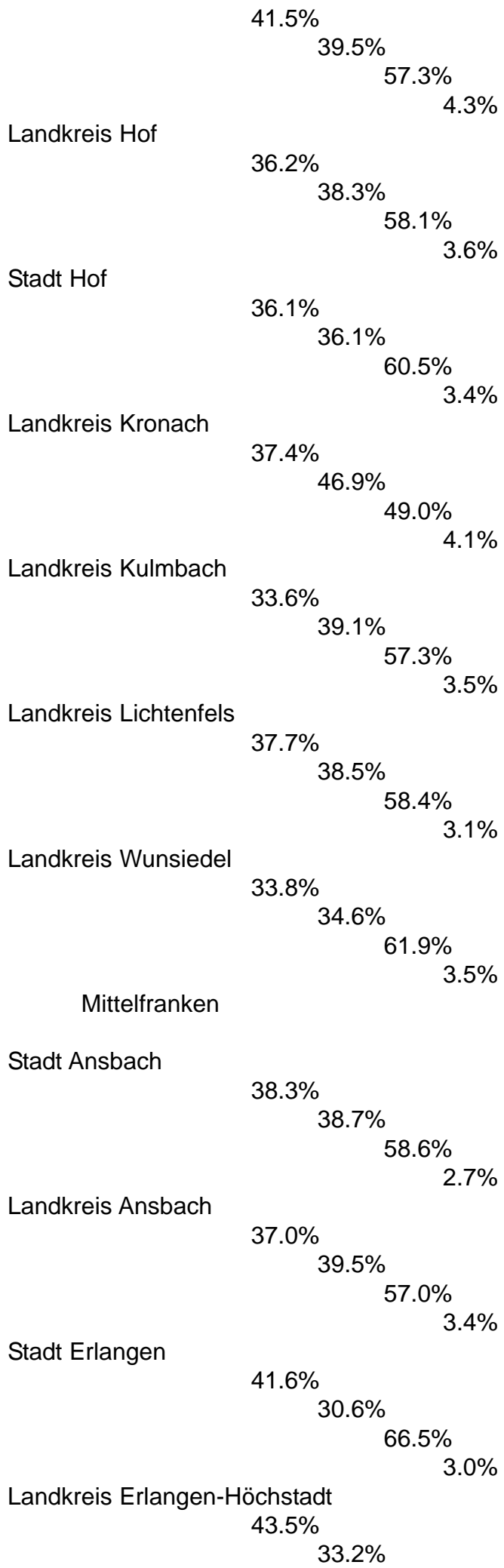
41.2%
38.3%

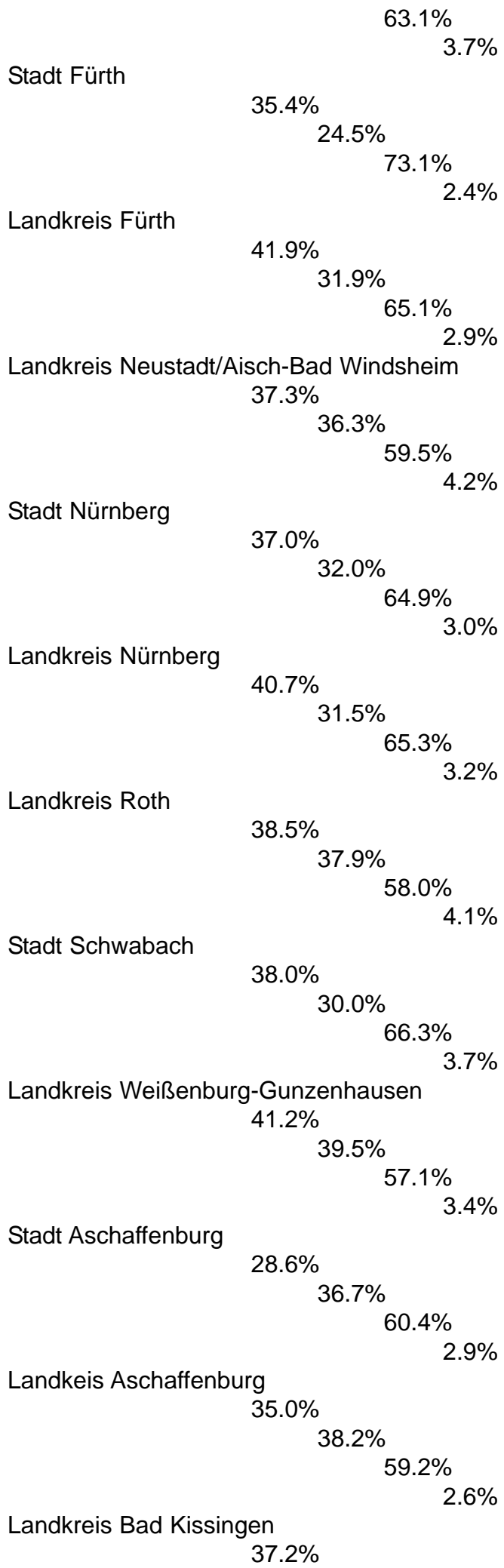


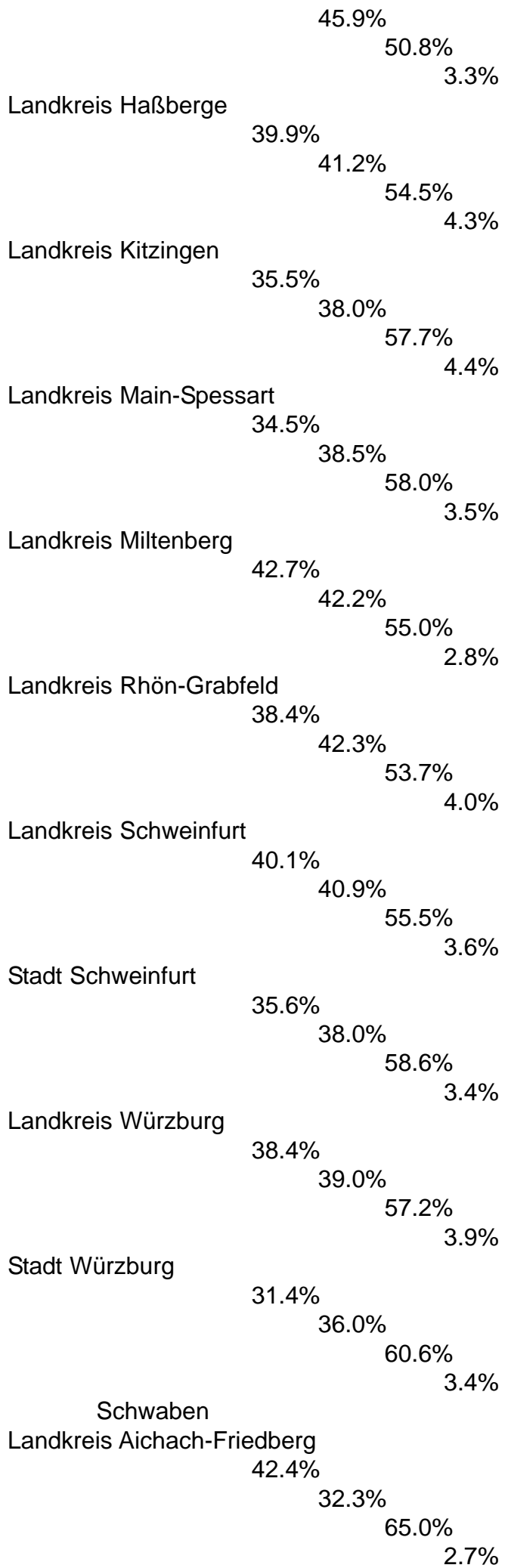


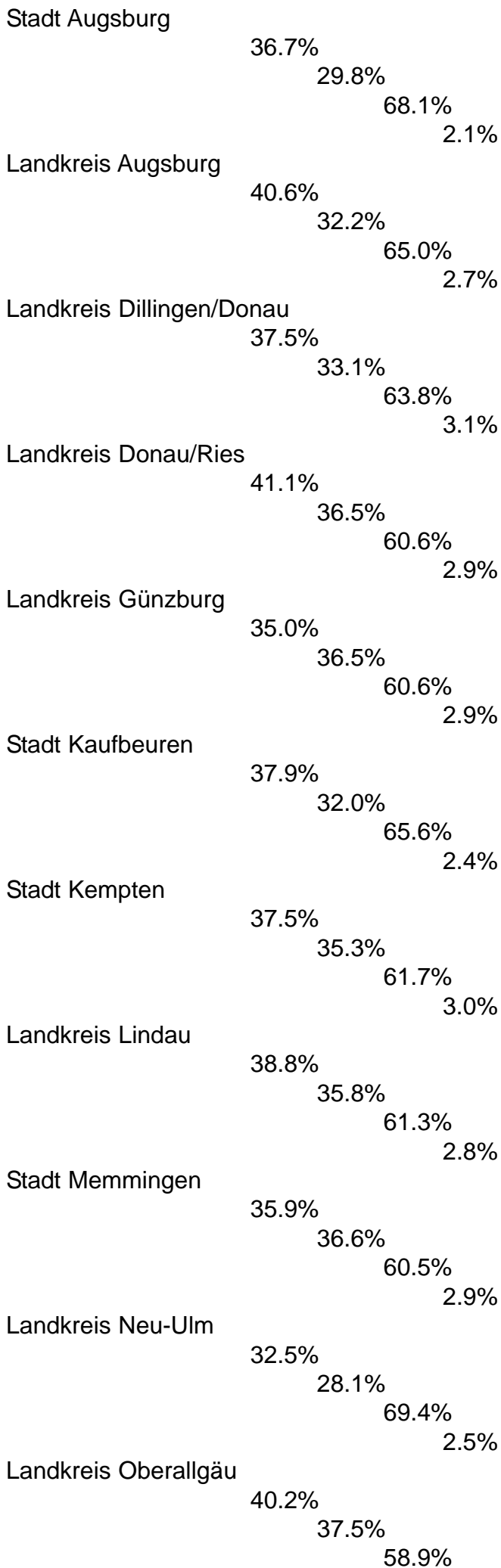


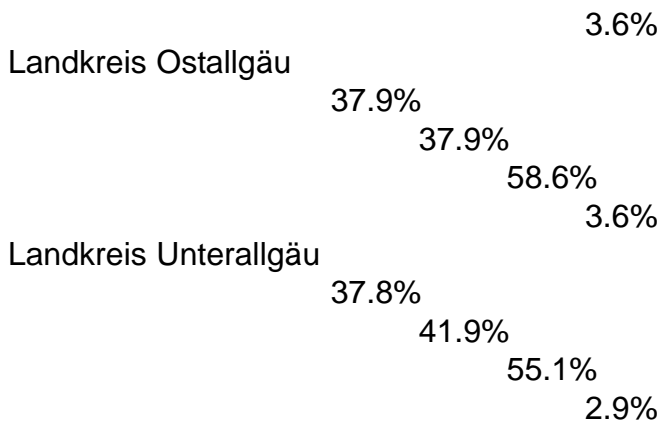












Ullrich Martini (Ullrich.Martini@Physik.Uni-Muenchen.de)

Ihre regionalen Ansprechpartner für die
Volksbegehren Mehr Demokratie in Bayern:

(Über folgende Adressen bekommen Sie Kontakt zu Aktiven in Ihrem
Ort)

o Mehr Demokratie Büro München,
Fritz-Berne-Str. 1, 81241 München
Tel. 089-821 17 74, Fax 089-821 11 76
email: bayernbuero@mehr-demokratie.de
Tim Weber (Vertrauensmann der Volksbegehren),
Oliver Hinz (Pressesprecher)
Immanuel Michel (Organisation, AK München)

o Mehr Demokratie Büro Kempten,
Öschstr. 24, 87437 Kempten,
Tel. 0831-57 07 689, Fax 0831/5859202
email: omnibus@allgaeu.org
Thomas Mayer (Organisation, Versand und Druck)
Brigitte Krenkers (Organisation, Infobustour)

o Regionalbeauftragte
Chiemgau: Franz Isemann,
Keilbachstr. 10, 83254 Breitbrunn/Chiemsee
Tel. 08054-909440, Fax. 08054-909441
Oberfranken: Josefine Stober,
Blocksberg 9, 96199 Zapfendorf, Tel. 09547-256
Oberpfalz: Maria Scharl,
Hauptstraße 74, 92729 Weiherhammer,
Tel. 09605-2208, Fax 09605-2208
Schwaben: Uli Lüttringhaus,
Buchenweg 3, 86368 Gersthofen,
Tel. 0821-49 17 45, Fax 0821-49 17 45
Unterfranken: Eva Zahorsky,
Erthalstr. 20, 97074 Würzburg,
Tel. 0931-7842 394, Fax. 0931-18987

zurück zum Inhaltsverzeichnis