
Merkblatt zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern

Stand: 09/2003 / verfasst von Rechtsanwalt Andreas Meisterernst und Thomas Mayer



I. Allgemeines

1. Vorüberlegungen
2. Themen für Bürgerbegehren
3. Themenausschluss

II. Verfahren

1. Gestaltung der Unterschriftenliste
2. Sammlung der Unterschriften
3. Einreichung und Zulässigkeitsentscheidung
4. Schutz für Ziele des Bürgerbegehrens
5. Gerichtlicher Schutz
6. Rücknahme und Änderung des Bürgerbegehrens
7. Gemeinderatsbegehren
8. Information der Bürgerinnen und Bürger
9. Durchführung des Bürgerentscheids
10. Zwei Bürgerbegehren zum gleichen Thema? – Die Stichfrage -
11. Wirksamkeit des Bürgerentscheids
12. Wirkung des Bürgerentscheids
13. Anfechtung des Bürgerentscheids

III. Inhalt

1. Thema: Baugenehmigungen
2. Thema: Bauleitplanung
3. Thema: laufende Baumaßnahmen
4. Thema: Wasser und Abwasser
5. Thema: Mobilfunksendeanlagen
6. Thema: Auffangtatbestand

IV. Gesetzestext Bürgerentscheid und Bürgerbegehren

V. Rücksendeformular

Weitere Beratung bei Bürgerbegehren:

für Mitglieder oder Förderer von Mehr Demokratie e.V. bei:

Mehr Demokratie e.V., Susanne Wenisch, Jägerwirtstraße 3, 81373 München,

Tel: 089 - 8 21 17 74, Fax: 089 - 8 21 11 76

e-mail: beratung@mehr-demokratie.de, <http://www.mehr-demokratie.de/bayern/>

Rücksendeformular zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden:

Mehr Demokratie e.V. beobachtet die Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, erfaßt diese in einer Datenbank und erstellt einen jährlichen Bürgerentscheidsbericht.

Bitte helfen Sie uns dabei und schicken Sie uns nach Abschluß Ihres Bürgerbegehrens den Fragebogen, der sich am Ende dieses Merkblattes befindet, zurück. Vielen Dank!

Mehr Demokratie e.V. Landesverband Bayern

Jägerwirtstraße 3, 81373 München, Tel. 089 - 821 17 74, Fax 089 - 821 11 76

I. Allgemeines

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden am 1. Oktober 1995 durch Volksentscheid eingeführt. Gesetzliche Regelungen erfolgten in der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) Art. 18 a und Bayerischen Landkreisordnung (LkrO) Art. 25a. Dieses Gesetz wurde vom Bayerischen Landtag zum 1. April 1999 durch Einführung eines Zustimmungsquorums und Verkürzung der Bindungswirkung eingeschränkt. Es gibt keine Durchführungsverordnung. Die Gemeinden und Landkreise können eigene Satzungen zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erlassen. Wenn in diesem Merkblatt von Gemeinden gesprochen wird, so sind damit auch immer Städte und Landkreise gemeint. Der Bürgerentscheid ist jeweils gleich geregelt, Unterschiede gibt es jedoch bei den Entscheidungskompetenzen (z. B. Landkreis: Müllentsorgung; Gemeinde: Bauleitplanung).

1. Vorüberlegungen:

Bevor Sie ein Bürgerbegehren starten, sollten Sie sich über folgende Fragen klar werden:

- ?? Zu welcher Frage soll der Bürgerentscheid durchgeführt werden? Die Frage muss klar formuliert sein.
- ?? Liegt die zu entscheidende Frage überhaupt in der Kompetenz der Gemeinde, der Stadt oder des Landkreises? Kann darüber ein Bürgerentscheid stattfinden?
- ?? Ist ein Bürgerentscheid überhaupt sinnvoll? Ist es eine Frage von ausreichendem öffentlichem Interesse?
- ?? Können Sie Ihre Pro-Argumente prägnant und klar formulieren?
- ?? Können Sie mit Ihrem Vorschlag die Mehrheit Ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger überzeugen?
- ?? Welche Argumente sprechen gegen Ihren Vorschlag? Haben Sie überzeugende Er widerungen?
- ?? Welche Gruppen, Vereine und Parteien könnten Ihr Bürgerbegehren unterstützen?

2. Themen für Bürgerbegehren:

Es können Bürgerbegehren zu allen Fragen, die zu dem "eigenen Wirkungskreis der Gemeinde bzw. des Landkreises" gehören und in der Kompetenz des Gemeinderats liegen, durchgeführt werden (mit Ausnahme der in Ziffer 3. genannten).

3. Themenausschluss:

Ausgeschlossen sind vom Bürgerentscheid (Art. 18a Abs. 1 und 3 GO, Art. 25 Abs. 1 und 3 LKrO):

- Fragen des "übertragenen Wirkungskreises", also die staatlichen Verwaltungsaufgaben, die der Freistaat den Gemeinden und Landkreisen zur Erledigung übertragen hat, z. B. straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, Baumschutz.
- Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister obliegen. Das sind nach Art. 37 Abs. 1 GO "laufende Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen". Zur Beurteilung ist auf die Bedeutung für die konkrete Gemeinde abzustellen. Weiterhin obliegen dem Bürgermeister "Angelegenheiten der Verteidigung, Wehersatzwesens und des Schutzes der Bevölkerung" sowie "Angelegenheiten, die (...) geheimzuhalten sind". (Ausgeschlossen vom Bürgerentscheid sind nicht die Aufgaben, die der Gemeinderat durch Geschäftsordnung dem Bürgermeister übertragen hat.)
- Fragen der inneren Organisation der Verwaltung, z.B. Dienstanweisungen oder verwaltungsinterne Abläufe.
- Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, z.B. deren Gehalt. (Dazu gehört nicht die Frage, ob ein Bürgermeister in Zukunft ehren- oder hauptamtlich arbeiten soll. BayVGh, Beschluss vom 2.1.1996, Az: 4.CE 95.4200).
- die Haushaltssatzung als ganzes (D.h. Bürgerentscheide über konkrete Projekte - z.B. Kindergarten-Neubau - sind möglich. Diese müssen dann durch Gemeinderats- bzw. Kreistagsbeschluss im Haushaltsplan finanziell umgesetzt werden.)

Allgemein sind ausgeschlossen:

- Bürgerentscheide mit rechtswidrigen Zielen.
- Bürgerentscheide mit dem Inhalt, dass der Gemeinderat etwas beschließen soll. (Z.B.: Sind Sie dafür, dass der Gemeinderat beschließt, ein neues Rathaus am Gerberplatz zu bauen?) Der Bürgerentscheid ersetzt einen Gemeinderatsbeschluss, die Bürger entscheiden also immer selbst. (Richtig wäre also: Sind Sie dafür, dass am Gerberplatz ein neues Rathaus gebaut wird?).

II. Verfahren

1. Gestaltung der Unterschriftenliste:

Die Unterschriftenliste für das Bürgerbegehren kann von Ihnen frei gestaltet werden. Diese muss aber fünf Bestandteile enthalten (Muster einer Unterschriftenliste in Anlage):

- Die Bezeichnung "Bürgerbegehren" bzw. "Antrag auf Bürgerentscheid".
- Eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung:

Die Frage muss positiv formuliert werden, d.h. wer für das Begehren ist, muss mit Ja stimmen können.

Beispiele für Fragestellungen:

- a) "Sind Sie dafür, dass auf dem Gebiet x ein Kindergarten gebaut wird?"
- b) "Sind Sie dafür, dass in den Straßen a bis z der Innenstadt eine Fußgängerzone eingeführt wird?"
- c) "Befürworten Sie es, dass der Stadtratsbeschluss vom 9.2.96, am Brunnenplatz eine Stadthalle zu bauen, aufgehoben wird?"

Die Fragestellung muss nicht als ein Satz in Frageform formuliert werden. Bei Vorschlägen, die aus mehreren Punkten bestehen, ist eine zusammenfassende Frage möglich:

- d) "Soll das nachfolgend beschriebene Verkehrskonzept von der Gemeinde xy umgesetzt werden?
 1. Die Stadt x baut Radwege in ...
 2. Die Stadt x erstellt einen Plan"
- e) "Stimmen Sie folgendem Antrag zu?
 1. Der Bebauungsplan xy wird ...
 2. Zur Sicherung der Planung wird folgende Veränderungssperre erlassen: § 1 ...
 3. Das Grundstück y wird nicht verkauft."

- Begründung für das Bürgerbegehren:

Die Form und der Inhalt der Begründung kann frei gewählt werden.

Die Begründung soll dem Bürger das Anliegen des Bürgerbegehrens vermitteln. Hierbei reichen auch schlagwortartige Aussagen. Die Begründung sollte als Mittel zur Überzeugung der Bürger und zur Darstellung der eigenen Position genutzt werden. Dabei sind auch vereinfachende Darstellungen des Sachverhalts zulässig, etwa wie bei Wahlkampfaussagen. Die Begründung sollte aber keinen polemischen oder gar strafbaren Inhalt haben.

- Bis zu drei Vertreter oder Vertreterinnen des Bürgerbegehrens:

Diese können Stellungnahmen der Gemeinde oder des Landkreises entgegennehmen oder Stellungnahmen abgeben. Es können höchstens drei Personen aufgeführt werden. Weitere Personen können aber als "Stellvertreter/innen der Vertreter/innen" aufgeführt werden. Es muss eindeutig feststellbar sein, welcher Stellvertreter welchen Vertreter vertritt. Die Vertreter können, soweit dies nicht abweichend geregelt ist, nur gemeinsam Erklärungen gegenüber der Gemeinde abgeben oder eine Klage einreichen (also immer mit allen drei Unterschriften).

Zu empfehlen ist nach den bisherigen Erfahrungen folgender Zusatz: "Die Vertreterinnen oder Vertreter werden ermächtigt zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, Änderungen vorzunehmen soweit diese nicht den Kern des Antrags berühren sowie das Begehren bis zum Beginn der Verschickung der Abstimmungsbenachrichtigungen gemeinschaftlich zurückzunehmen."

- Unterschriftenteil:

Hier sollten folgende Spalten angelegt werden:

- Laufende Nummer (für jede Liste von eins beginnend)
- Name
- Vorname
- Geburtsdatum (freiwillig)
- Straße
- PLZ, Ort
- Unterschrift
- Bemerkung der Behörde

Empfehlenswert ist folgender Zusatz beim Unterschriftenteil: "Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile."

Sollten Sie die Unterschriftenliste auf der Rückseite fortführen wollen, ist dies grundsätzlich zulässig. Sie müssen allerdings deutlich darauf hinweisen, wofür die Unterschrift geleistet wird. Am besten Sie überschreiben die Unterschriftenliste auf der Rückseite gleichfalls mit „Antrag auf Bürgerbegehren“ und den Titel. Des Weiteren sollten Sie deutlich darauf hinweisen, dass die Fragestellung und Begründung auf der Vorderseite aufgeführt sind.

Ein Tip: Falls möglich sollten Sie den Ort gleich eindrucken. Das spart Zeit beim Ausfüllen der Listen. Vor allem verhindert es, daß Personen aus anderen Gemeinden sich fälschlicherweise eintragen.

Beachten: Vorrangig sind teilweise Regelungen in einer gemeindlichen Satzung. Bitte informieren Sie sich vorab, ob in ihrer Gemeinde eine solche Satzung in Kraft ist. (Z.B. verlangen manche Städte bestimmte Formblätter für Bürgerbegehren, oder es wird bei der Unterschrift eines Bürgerbegehrens zwingend die Angabe des Geburtsdatums verlangt.)

2. Sammlung der Unterschriften

- Auf jeder Unterschriftenliste muss der gesamte Text des Bürgerbegehrens mit allen Bestandteilen abgedruckt sein. Denn dieser wird ja unterschrieben.
- Die Unterschriften können von Ihnen z.B. an Informationstischen, im Bekanntenkreis, in Vereinen oder in Geschäften gesammelt werden. Sie können auch die Unterschriftenliste als Postwurfsendung an alle Haushaltungen verteilen mit der Bitte, diese bis zu einem bestimmten Datum zurückzuschicken. Auch die Schaltung von Anzeigen ist möglich (jedoch immer mit dem gesamten Begehrenstext mit allen Bestandteilen).
- Für die Unterschriftensammlung gibt es keine zeitliche Begrenzung.
- Die Anzahl der für ein Bürgerbegehren notwendigen Unterschriften wird wie folgt ermittelt (Art. 18 a Abs. 6 GO):
 1. Wie viele Einwohner hat die Gemeinde?
 2. Welches Quorum gilt deshalb für die Gemeinde?

Art. 18 a Abs. 6 GO sieht folgende Staffelung vor:

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 %

3. Wie viele Wahlberechtigte hat die Gemeinde am Tag der Einreichung der Unterschriften?
4. Wahlberechtigte mal Prozentzahl des Quorums = nötige Unterschriftenanzahl.

-
- Wenn Sie nicht wissen, wie viele Einwohner oder Wahlberechtigte Ihr Ort hat, dann rufen Sie Ihr Wahlamt an.
 - Es dürfen nur Wahlberechtigte unterschreiben (d.h. über 18 Jahre und mit dem Schwerpunkt der Lebensbeziehungen seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde). Ausländische Unionsbürger/innen können auch unterschreiben (es ist kein Antrag erforderlich).
 - Ungültige Eintragungen werden von der Gemeinde gestrichen. Sammeln Sie deshalb ausreichend (z.B. 1/4) mehr Unterschriften als gesetzlich vorgesehen, damit ein Puffer für ungültige Eintragungen vorhanden ist.
 - Wenn Sie ein landkreisweites Bürgerbegehren starten, müssen Sie pro Gemeinde mit eigenen Unterschriftenlisten sammeln. Sonst wird die Überprüfung der Unterschriften sehr aufwendig, da diese von den jeweiligen Gemeinden durchzuführen ist.

3. Einreichung und Zulässigkeitsentscheidung

- Nachdem Sie genügend Unterschriften gesammelt haben, reichen Sie diese beim 1. Bürgermeister/in oder dem Landrat/rätin ein (per Post genügt!). Anschreiben z.B.: "mit beigefügten 860 Unterschriften für das Bürgerbegehren beantragen wir die Durchführung eines Bürgerentscheides."
- Die Unterschriftenlisten werden nun von der Gemeinde überprüft. Ungültige Eintragungen werden gestrichen.
- Die Gemeinde darf die Daten der Unterschriftenlisten nicht für andere Zwecke verwenden. (Ein Beispiel: Ein Bürgermeister ärgerte sich im Nov. 1995 darüber, dass einige Gemeindebedienstete ein Bürgerbegehren unterschrieben haben und verfasste deshalb einen einschüchternden Brief an diese. Deshalb wurde er vom Bayerischen Datenschutzbeauftragten gerügt.) Die Listen dürfen auch nicht an Dritte zur Einsicht gegeben werden. In solchen Fällen sollten Sie den Bayerischen Datenschutzbeauftragten informieren und um Einschreiten bitten. (Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Wagnmüllerstr. 18, 80538 München, Tel. 089-21652485, Fax 089-296489)
- Unverzüglich, d. h. in der Regel in der nächsten Sitzung, nach Einreichung der gesamten Unterschriften muss der Gemeinderat, bzw. der Kreistag über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheiden. Der Gemeinderat darf dabei keine politische Entscheidung fällen, sondern es geht um eine reine Rechtsfrage (Liegen genügend Unterschriften vor? Liegt die Fragestellung in der Entscheidungskompetenz der Gemeinde? etc.).
- Ggf. (d. h. jedenfalls soweit eine betreffende Ermächtigung in dem Bürgerbegehren aufgenommen war) können Änderungen zur Erreichung der Zulässigkeit herbeigeführt werden. Hierzu können Gespräche mit der Gemeinde sinnvoll sein. So können bereits im Vorfeld Konfliktslagen vermieden werden. Die betreffenden Änderungen sind allerdings notfalls auch noch in einem späteren Gerichtsverfahren durchführbar, das sich allerdings lange hinziehen kann.
- Bis zu diesem Zulässigkeitsbeschluss können Unterschriften nachgereicht werden.
- Erklärt der Gemeinderat das Bürgerbegehren für unzulässig, so können die Vertreter/innen des Bürgerbegehrens Klage beim Verwaltungsgericht einlegen, mit der die Gemeinde verpflichtet werden soll, das Bürgerbegehren zuzulassen. Die Klage muss innerhalb von einem Monat eingereicht werden. Manchmal ist es am einfachsten, ein Bürgerbegehren neu zu formulieren und dieses nach erneuter Unterschriftensammlung noch mal einzureichen.

4. Schutz für Ziele des Bürgerbegehrens

Mit dem Zulässigkeitsbeschuß im Gemeinderat tritt eine gesetzliche Schutzwirkung für die Ziele des Bürgerbegehrens ein. D.h. dass ab dann bis zum Bürgerentscheid keine dem Begehren entgegenstehenden Maßnahmen von der Gemeindeverwaltung mehr getroffen werden dürfen. Mit dieser Schutzwirkung soll verhindert werden dass, durch die Schaffung von vollendeten Tatsachen (z.B. Satzungsbeschluss einer Bauleitplanung, Vertragsabschlüsse, etc.) Bürgerbegehren ausgehebelt werden .

5. Gerichtlicher Schutz

Darüber hinaus gewährt die Rechtsprechung bereits Schutz für Ziele des Bürgerbegehrens für die Zwischenphase ab Einreichung bei der Gemeinde bis zur Zulässigkeitsentscheidung. Im Wege einer einstweiligen Anordnung können der Gemeinde in diesem Zeitraum Maßnahmen untersagt werden, die das Ziel des Bürgerbegehrens vereiteln würden, es sei denn die Interessen der Gemeinde an der Durchführung der Maßnahme überwiegen bereits vor Zulässigkeitsentscheidung. Hierzu ist eine Interessenabwägung im Einzelfall notwendig. Grundsätzlich gilt dabei jedoch, dass die Gemeinde nicht selbst Tatsachen schaffen darf, die allein eine objektive Zwangslage herbeiführen. Derartige selbstgeschaffene Fakten sind in der Interessenabwägung nicht zu berücksichtigen.

6. Rücknahme und Änderung des Bürgerbegehrens

- Art. 18a Abs. 14 GO regelt: "Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt." Wenn es zu einem Kompromiss mit dem Gemeinderat kommt, der zwar dem Bürgerbegehren entgegenkommt, diesem aber nicht genau entspricht, dann gilt diese Regel nicht.
- Ein Bürgerbegehren kann von den Vertreter/innen zurückgenommen werden, wenn sie von den Unterzeichnenden auf der Unterschriftenliste dazu ermächtigt wurden.
- Bisher ist nicht geklärt, ob eine Rücknahme auch ohne Ermächtigung auf der Unterschriftenliste möglich ist. Auf alle Fälle kann auf folgendem Weg eine Rücknahmelegitimation hergestellt werden: Es wird ein Schreiben an alle Unterzeichnenden verschickt, in dem die Rücknahme des Bürgerbegehrens vorgeschlagen wird mit der Bitte um Stellungnahme bis zu einem bestimmten Termin.
- Eine Änderung des inhaltlichen Kerns des Bürgerbegehrens ist nicht möglich. Möglich sind aber Umformulierungen oder Präzisierungen durch die Vertreter/innen des Bürgerbegehrens. Auch Änderungen des zugrunde liegenden Sachverhalts können berücksichtigt werden.
- Um Unklarheiten zu vermeiden, ist es zu empfehlen, auf der Unterschriftenliste eine Änderungsermächtigung aufzunehmen.
- Enthält das Bürgerbegehren zulässige und unzulässige Bestandteile, kann der rechtlich unbedenkliche Teil zum Bürgerentscheid zugelassen werden, wenn die Teile trennbar sind und der zulässige Teil für sich sinnvoll bestehen kann.

7. Gemeinderatsbegehren

Der Gemeinderat bzw. der Kreistag kann mit einfacher Mehrheit die Durchführung eines Bürgerentscheides beschließen.

8. Information der Bürgerinnen und Bürger

- Um eine objektive Information der Bürgerinnen und Bürger vor einem Bürgerentscheid sicherzustellen, sieht die Art. 18 a Abs. 15 GO und Art. 25 a Abs 14 LkrO vor: "Die im Gemeinderat und die von den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheides 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."
- Wenn die Gemeinde also z.B. eine Informationsbroschüre erstellt, müssen die Initiatoren des Bürgerbegehrens und der Gemeinderat den gleichem Umfang zur Verfügung bekommen.
- Diese Fairness-Klausel gilt auch für Eigenbetriebe der Gemeinde (z.B. Stadtwerke) und Werbemaßnahmen, die durch diese finanziert werden (BayVGH, Beschluss vom 8.2.1996, Az: 4 C E 96.420).

9. Durchführung des Bürgerentscheids

- Der Bürgerentscheid wird von der Gemeinde spätestens drei Monate nach der Zulässigkeitsentscheidung durchgeführt. Briefwahl muss ermöglicht werden.
- Die Details der Durchführung können von der Gemeinde per Beschluss bzw. Satzung festgelegt werden. Eine Mustersatzung kann gegen Schutzgebühr 10,- Euro bei Mehr Demokratie e.V. angefordert werden.

10. Zwei Bürgerentscheide zum gleichen Thema? - Die Stichfrage

Es kann passieren, dass zwei Bürgerentscheide zur gleichen Zeit zum gleichen Thema stattfinden, z.B. weil zwei Bürgerbegehren eingereicht wurden oder weil ein Gemeinderat zusätzlich zu einem Bürgerbegehren einen zweiten Bürgerentscheid zum gleichen Thema beschließt. In solchen Fällen muß auf dem Stimmzettel eine Stichfrage mitaufgenommen werden.

11. Wirksamkeit des Bürgerentscheids

Die CSU führte zum 1.4.1999 eine Zustimmungsklausel ein, mit deren "Hilfe" Bürgerentscheide, die erfolgreich durchgeführt wurden am Ende des Verfahrens für ungültig erklärt werden können. Es entscheidet nicht allein mehr die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (wie bei jeder Wahl), sondern diese Mehrheit muss in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern 20% der Wahlberechtigten betragen. In Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern muss sie 15% der Wahlberechtigten betragen, in Gemeinden über 100.000 Einwohnern muss sie 10% der Wahlberechtigten ausmachen.

12. Wirkung des Bürgerentscheids

Innerhalb eines Jahres kann der Bürgerentscheid nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden, es sei denn, die Sach- oder die Rechtslage hat sich "wesentlich" geändert. Dieser neue Bürgerentscheid kann auch durch einen Ratsentscheid, den der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit beschließen kann, herbeigeführt werden.

13. Anfechtung des Bürgerentscheids

Eine Anfechtung einer manipulierten Abstimmung wie bei Wahlen ist nach der Rechtsprechung nicht möglich. In einem derartigen Fall bleibt nur eine Beschwerde bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde.

III. Inhalt

Ein Bürgerbegehren muss jedoch nicht nur formell in Ordnung sein, sondern auch rechtmäßige Ziele verfolgen (sog. materielle Rechtmäßigkeit). Hier gilt der Grundsatz, dass mit einem Bürgerbegehren rechtmäßig alles beschlossen werden kann, was auch der Gemeinderat so beschließen könnte.

1. Thema: Baugenehmigungen

Soll ein Bauvorhaben zugelassen werden, das nicht im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegt (Bauvorhaben im sogenannten Innen- bzw. Außenbereich), so muss die Gemeinde ihre Zustimmung geben. Erteilung oder Versagung des gemeindlichen Einvernehmens gegenüber der Genehmigungsbehörde (in der Regel das Landratsamt) kann Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (andere Ansicht VG Bayreuth, Urteil vom 7.3.1996, nicht rechtskräftig, Az: B 2 K 96.31). Allerdings kann das Landratsamt in Bayern das gemeindliche Einvernehmen durch eine eigene Entscheidung "ersetzen".

Deshalb empfiehlt es sich, einen Bürgerentscheid, mit dem eine Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens ausgesprochen werden soll, mit dem Beschluss zu verbinden, dass für das betreffende Gebiet ein Bebauungsplan aufgestellt, das Baugesuch zurückgestellt oder eine Veränderungssperre erlassen wird.

Oftmals ist es in derartigen Fällen hilfreich, eine Auffangklausel in die Fragestellung mit einzubeziehen, etwa derart, dass die Gemeinde alle rechtlich zulässigen Maßnahmen gegen ein bestimmtes Bauvorhaben ergreift. Diese Maßnahmen können dann in der Fragestellung weiter präzisiert werden.

Beispiel: Im Außenbereich sollte ein Golfhotel errichtet werden. Hiergegen gab es Widerstand aus der Bevölkerung. Es wurde ein Bürgerbegehren eingeleitet mit der Fragestellung, dass erstens alle notwendigen und rechtlich vertretbaren Maßnahmen ergriffen werden, um das betreffende Gebiet unverändert zu erhalten.

Des Weiteren wurde in einer Ziffer 2 beantragt, für das betreffende Gebiet einen Bebauungsplan aufzustellen, mit Zielsetzung, dort nur die bestehende Bebauung zu erhalten und kein neues Baurecht zu schaffen.

Zugleich wurde in Ziffer 3 eine vollständig ausformulierte Veränderungssperre zur Sicherung der Bauleitplanung für das betreffende genau bezeichnete Gebiet beschlossen.

2. Thema: Bauleitplanung

Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu Entscheidungen mit Abwägungscharakter im Rahmen der Bauleitplanung (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) ist problematisch. (Wegen des bundesrechtlichen und damit vorrangigen Abwägungsgebotes zwischen öffentlichen und privaten Interessen im Baugesetzbuch). Jedoch können über alle anderen Verfahrensschritte in der Bauleitplanung Bürgerentscheide stattfinden.

Insbesondere kann beschlossen werden, einen Bebauungsplan aufzustellen. Hierbei sollten allerdings die Ziele des Bebauungsplans so formuliert werden, dass noch ein ausreichender Abwägungsspielraum besteht. Des Weiteren kann beschlossen werden, eine Bebauungsplanung einzustellen oder ein Verfahren zur Aufhebung oder Abänderung eines Bebauungsplans bzw. Flächennutzungsplans einzuleiten.

Beispiel: In der Stadt Regensburg soll ein Einkaufszentrum errichtet werden. Hiergegen richtete sich ein Bürgerbegehren mit der Fragestellung zu 1. alle rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Errichtung eines Einkaufszentrums an dem vorgesehenen Standort zu verhindern und der Fragestellung zu 2. sämtliche Planungen, die die Errichtung dieses Einkaufszentrums ermöglichen, zu stoppen.

3. Thema: Laufende Baumaßnahmen

Wenn eine Gemeinde für eine Baumaßnahme schon Bauverträge abgeschlossen hat, so ist eine Formulierung wie "Sind Sie dafür, dass der Bau der Stadthalle am Marktplatz gestoppt wird?" problematisch. In diesem Fall sollte eine Formulierung wie folgt gewählt werden: "Sind Sie dafür, dass der Bau der Stadthalle am Marktplatz gestoppt wird und dass die Stadtverwaltung mit allen rechtlich zulässigen Mitteln eine Aufhebung der Bauverträge betreibt?"

Sind bereits Kosten entstanden, so wird manchmal der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach Art. 61 GO für eine Unzulässigkeitserklärung des Bürgerbegehrens herangezogen. Jedoch sind bei Bürgerbegehren die gleichen Maßstäbe wie bei Gemeinderatsbeschlüssen heranzuziehen. Nur wenn der Gemeinderat selbst ohne Verstoß gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die betreffenden Maßnahmen nicht treffen könnte, also ein entsprechender Beschluss von der Rechtsaufsichtsbehörde rechtmäßig beanstandet werden könnte, ist von einem Verstoß gegen diese Grundsätze auszugehen. Nach der Rechtsprechung ist dies nur der Fall, wenn die verlangte Maßnahme mit dem Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft **schlechterdings** nicht zu vereinbaren wäre.

4. Thema: Wasser und Abwasser

Bürgerbegehren zur Wasserversorgung und Abwasser müssen den Vorgaben der Trinkwasserverordnung sowie des Kommunalabgabengesetzes beachtet werden. Danach kann z.B. die Frage, ob ein Anschluss an die Fernwasserversorgung erfolgen soll oder ein neuer Brunnen geschaffen werden soll, Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Voraussetzung ist allerdings, dass die Trinkwasserversorgung gesichert ist. Hinsichtlich der Abwasserbeseitigung sind die Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes, des Bayer. Wassergesetzes zu beachten. Bürgerbegehren in diesem Bereich sind rechtlich schwierig und sollten im Einzelfall nur nach Beratung durchgeführt werden.

5. Thema: Mobilfunksendeanlagen

Bürgerbegehren zur Errichtung von Mobilfunksendeanlagen bewegen sich gleichfalls in einem rechtlich schwierigen Umfeld. Sollen die Sendeanlagen auf gemeindlichen Gebäuden oder Grundstücken errichtet werden, sind Bürgerbegehren zur Nutzung dieses Gemeindeeigentums zulässig. Des Weiteren können von Gemeinden im Außenbereich bestimmte Maßnahmen zur Konzentration von Funksendeanlagen getroffen werden. Im Innenbereich kommen u. U. Regelungen durch gemeindliche Gestaltungssatzung in Betracht, wo derartige gestalterische Ansprüche auch darstellbar sind, z. B. in einer malerischen Altstadt. Sind nur konkrete Standorte im Gespräch kommt eine Regelung durch Bauleitplan bzw. durch Änderungssperre in Betracht. Als zulässig erachtet es der Bayer. Verwaltungsgerichtshof, Bürgerbegehren mit der Maßgabe einzuleiten, dass die Gemeinde alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um Sendeanlagen im Gemeindegebiet zu unterbinden sowie alle rechtlichen Möglichkeiten und Verhandlungsspielräume zur Korrektur der Strahlungsleistung bzw. Entfernung bereits errichteter Sendeanlagen ausschöpft.

6. Thema: Auffangtatbestand

Als Auffangtatbestand kommt in Betracht, ein Bürgerbegehren einzuleiten, das alle rechtlichen Mittel zur Durchsetzung eines bestimmten Ziels ergriffen werden. Ein derartiges Bürgerbegehren ist als Grundsatzbeschluss zulässig. Zu den betreffenden rechtlichen Mitteln gehören auch Stellungnahmen, z. B. im Planfeststellungsverfahren, Klagen, Petitionen, Beschwerden sowie verfahrensrechtliche Anträge und Rechtsmittel. Die Gemeinde muss dann alle Maßnahmen ergreifen, die nicht von vorneherein als völlig aussichtslos erscheinen.

IV. Gesetzestext der Bay. Gemeindeordnung Art. 18a GO

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Gemeindeglieder 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 Gemeindeglieder 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 Gemeindeglieder 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.”

(18) Art. 3a des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

(Der Bürgerentscheid auf Landkreisebene ist entsprechend geregelt.)

V. Muster Unterschriftenliste

Bürgerbegehren „Erhalt des Veranstaltungssaales im Kurhaus F.“

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 18a der Bayerischen Gemeindeordnung die Durchführung eines Bürgerentscheides zu folgender Frage:

Sind Sie dafür, daß der bestehende Veranstaltungssaal mit Foyer und notwendigen Nebenräumen im Kurhaus F. in seiner Funktion als Kultur- und Veranstaltungszentrum dauerhaft erhalten bleibt, insbesondere nicht abgerissen wird?

Begründung:

Die Stadt F. beabsichtigt das in ihrem Eigentum stehende Kurhaus F. zu veräußern. Das betreffende Grundstück soll von dem Erwerber neu bebaut werden. Der Stadtrat hat bereits sein Einverständnis zu einem Abriß der bestehenden Gebäude und damit auch des bestehenden Veranstaltungssaals mit Foyer erteilt. Dieser ist jedoch für das kulturelle Leben in F. als Veranstaltungsraum unersetzlich, denn:

1. Ohne Infrastruktur kein Tourismus und Fremdenverkehr
2. Ohne örtliches Veranstaltungszentrum stirbt das kulturelle Leben der Stadt
3. Die F. Vereine verlieren ihre Heimat und können ihre erfolgreiche Arbeit nicht mehr fortsetzen, z. B. Theatergemeinde, Kneipp-Verein, Volksbühne, Schützengilde, Trachtenvereine usw.

Als Vertreter gemäß Art. 18a Abs.4 BayGO werden benannt:

- | | | | |
|-----------------|-----------|--------|---|
| 1. Fritz B. | Straße 15 | PLZ F. | Stellvertreter: Wilhelm P., ...str.12, F. |
| 2. Klaus K. | ...str.1 | PLZ F. | Stellvertreter: Sabine Q., ...str.17, F. |
| 3. Dr. Guido K. | ...str.15 | PLZ F. | Stellvertreter: Richard P., ...str.19, F. |

Die Vertreter werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren, sowie das Bürgerbegehren bis zum Beginn der Versendung der Abstimmungsbenachrichtigungen gemeinschaftlich zurückzunehmen. Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.

Vorname	Name	Geb.Dat.	Straße, PLZ, Ort	Unterschrift	Bemerkung der Behörde
1					
2					
3					
4					
5					

Um mehr Platz für die Einträge und die Unterschrift zu haben, empfiehlt sich das Layout der Unterschriftenliste im Querformat anzulegen.

Bitte schicken Sie diesen Fragebogen nach Abschluß des Bürgerbegehrens zurück an:

Mehr Demokratie e.V. Landesverband Bayern
Jägerwirtstraße 3, 81373 München, Tel. 089 - 821 17 74, Fax 089 - 821 11 76,
e-mail: beratung@mehr-demokratie.de

Absender (bitte unbedingt ausfüllen):

Name der Organisation: _____
Vorname: _____
Nachname: _____
Straße: _____
PLZ/Ort: _____
Telefon: _____
Fax: _____
E - Mail: _____

Fragebogen zur Vervollständigung der Eintragungen der Bürgerentscheidsdatenbank

1. Angaben zur Gemeinde

- ☞ Wie viele Einwohner (EW) hat ihre Gemeinde Stadt Kreisfreie Stadt ? _____ EW
☞ Wieviel Stimmberechtigte hat Ihre Gemeinde bei der letzten Abstimmung gehabt ?
_____ Stimmberechtigte

2. Angaben zum Bürgerbegehren (BB)

- ☞ Mit der Unterschriftensammlung für das BB wurde begonnen :
 Ja, am: _____ Nein

- ☞ Das BB wurde beim Bürgermeister eingereicht:

Ja, am: _____ .
Anzahl der eingereichten Unterschriften: _____
Anzahl der gültigen Unterschriften: _____
 Nein, da

- Der Gemeinderat die Forderung selbst beschlossen hat
 Der Gemeinderat selbst die Durchführung eines Bürgerentscheids
beschlossen hat
 Die Unterschriften nicht zustande kamen
 Sonstige Gründe: _____

- ☞ Die Fragestellung des BB lautet/e (evtl. Unterschriftenliste oder Stimmzettel beilegen):

☞ Wurde das Begehren vom Gemeinderat als zulässig erklärt ?
 Ja Nein, weil

☞ Im Falle der Unzulässigkeit : Haben Sie den Rechtsweg beschritten ?
 Ja, Aktenzeichen: _____
 Nein, weil:

Ergebnis des Gerichtsurteils: _____

3. Angaben zum Bürgerentscheid (BE)

☞ Der BE findet bzw. fand statt am: _____
☞ Wahlbeteiligung: _____ %

☞ Anzahl der Stimmen pro BE (Ja - Stimmen):
a) absolut: _____
b) in Prozent der **Wahlbeteiligten**: _____ %
c) in Prozent der **Wahlberechtigten**: _____ %

☞ Anzahl der Stimmen gegen BE (Nein - Stimmen):
a) absolut: _____
b) in Prozent der **Wahlbeteiligten**: _____ %
c) in Prozent der **Wahlberechtigten**: _____ %

☞ Scheiterte der Erfolg des BE an einem Quorum ?
 Ja, am _____ % - Quorum
 Nein, da dass _____ % - Quorum erreicht wurde

☞ Im Erfolgsfall: Welche Position wurde durch den BE bestätigt ?
 Position der Initiatoren Position des Gemeinderates

4. Angaben zur Stichfrage

☞ Wahlbeteiligung bei Stichfrage: _____ %
☞ Gültige Stimmen bei Stichfrage: _____ %

☞ Anzahl der Ja - Stimmen:
a) absolut: _____
b) in Prozent der **Wahlbeteiligten**: _____ %
c) in Prozent der **Wahlberechtigten**: _____ %

☞ Anzahl der Nein - Stimmen:
a) absolut: _____
b) in Prozent der **Wahlbeteiligten**: _____ %
c) in Prozent der **Wahlberechtigten**: _____ %

Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe !