

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Hubert Aiwanger, Tanja Schweiger, Florian Streibl, Joachim Hanisch** und **Fraktion (FW)**

zur Änderung der Gemeindeordnung

A) Problem

Aufgrund des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995 wurde in der Gemeinde- und Landkreisordnung eine stärkere Bürgerbeteiligung in der Form des Bürgerentscheids verankert. Dabei war ursprünglich eine dreijährige Bindungswirkung des Bürgerentscheids vorgesehen. Eine Mindestbeteiligung der Bürger wurde jedoch ausdrücklich nicht aufgenommen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die dreijährige Bindungswirkung mit seiner Entscheidung vom 29. August 1997 für verfassungswidrig erklärt. Der „Verzicht des Gesetzgebers auf ein Beteiligungs- und Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid (...) im Zusammenhang mit der Bindungswirkung von drei Jahren (...) [führe] zu einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung des Kernbereichs der Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise.“

Aufgrund dieser Entscheidung war der Gesetzgeber verpflichtet, eine verfassungsgemäße Neuregelung zu schaffen. Der Landtag hat deshalb die Bindungswirkung auf ein Jahr verkürzt und ein abgestuftes Beteiligungsquorum eingeführt.

Die Begrenzung der Bindungswirkung auf ein Jahr hat zur Folge, dass die Umsetzung des Bürgerentscheids nach Ablauf dieses relativ überschaubaren Zeitraums umgangen werden kann. In der Praxis war mehrfach zu beobachten, dass die einjährige Bindung schlicht abgewartet wurde, um den Bürgerentscheid nicht umsetzen zu müssen. Hierdurch wird die unmittelbare Entscheidung des Volkssouveräns ausgehebelt.

Außerdem ist den Bürgern, die sich den Bürgerentscheid erkämpft haben, die Erzwingung der Durch- und Umsetzung ihrer Entscheidung gerichtlich nicht möglich. Probleme können sich auch bei einer unterschiedlichen Auslegung der Formulierungen des Bürgerentscheids ergeben. Klageverfahren sind bisher daran gescheitert, dass die Gerichte weder den Vertretern des Bürgerbegehrens noch dem einzelnen Bürger eine Klagebefugnis zugestanden haben. Als Begründung wird von den Gerichten angeführt, dass der Personenkreis, der im Rahmen des Bürgerbegehrens den Bürgerentscheid herbeigeführt hat, nicht mehr mit den ursprünglichen Vertretern des Bürgerbegehrens identisch ist.

Deshalb fehle die notwendige gesetzliche Klagebefugnis. Zwar können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens nach Art. 18a Abs. 8 Satz 2 Gemeindeordnung (GO) gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Klage erheben. Weiter reichende Rechtspositionen verleihe Art. 18a GO den vertretungsberechtigten Personen aber nicht. Da das mit dem Bürgerbegehren eingeleitete Verfahren mit dem Bürgerentscheid erledigt ist, bestehen keine fortwirkenden, subjektiven Rechte der vertretungsberechtigten Personen. Es besteht also keine Möglichkeit, gerichtliche Hilfe zur Umsetzung des Bürgerentscheids in Anspruch zu nehmen.

Gerade die Themen, die zu einem Bürgerentscheid führen, sind aber aufgrund ihrer Ortsbezogenheit für die Bürger von großer Bedeutung.

Beispielsweise zeigt die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 5. März 1999, dass auch nach drei Jahren noch keine Umsetzung des betreffenden Bürgerentscheids erfolgt war und in der Folge eine gerichtliche Geltendmachung nicht möglich war.

B) Lösung

Die einjährige Bindungswirkung wird auf zwei Jahre verlängert. Dem steht auch nicht die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 entgegen. Das Gericht hat lediglich festgestellt, dass eine Regelung, die eine extrem lange Bindungswirkung für den Bürgerentscheid mit einem Verzicht auf jegliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum verbindet, jedenfalls in Kombination der beiden Elemente den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum überschreite und gegen das Kommunale Selbstverwaltungsrecht verstoße. Die Verfassungswidrigkeit ergab sich somit aus der Gesamtschau. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung eine maßvolle Bindungswirkung, verbunden mit einem Beteiligungs- und Zustimmungsquorum empfohlen. Im Übrigen enthält das Urteil keine weiteren Vorgaben.

Die Mehrzahl der Regelungen in anderen Bundesländern geht von einer zweijährigen Bindungswirkung des Bürgerentscheids aus. Vier Bundesländer sehen eine dreijährige und nur zwei (darunter Bayern) eine einjährige Bindungswirkung vor. Dabei bewegen sich die Zustimmungsquoren zwischen zehn und dreißig Prozent. Diejenigen Bundesländer, die eine dreijährige Bindungswirkung gewählt haben, fordern auch ein höheres Zustimmungsquorum ein. Thüringen sieht dabei z.B. eine Bindungswirkung von zwei Jahren vor mit einem Zustimmungsquorum gestaffelt von 10 bis 20 Prozent, je nach Höhe der Einwohnerzahl.

Außerdem wird explizit die Möglichkeit geschaffen, einen Bürgerentscheid gesetzlich durchzusetzen. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Es ist nicht einzusehen, dass zwar der Gemeinderat Durchsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich seiner Beschlüsse geltend machen kann (Kommunalverfassungsverletzung, Dienststrafverfahren), die Durchsetzung von Bürgerentscheiden jedoch überhaupt nicht geregelt und damit unmöglich ist. Die bayerische Rechtsprechung war bisher nicht bereit, diese Lücke zu schließen, bzw. sah sich hierzu nicht ermächtigt. Den Initiatoren des Bürgerbegehrens wird dieser Durchsetzungsanspruch nunmehr zuerkannt.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung

§ 1

Art. 18a Abs. 13 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 § 10 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400), wird wie folgt geändert:

1. In Satz 2 werden die Worte „eines Jahres“ durch die Worte „von zwei Jahren“ ersetzt.
2. Es wird folgender Satz 3 angefügt:
„³Die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens können ohne Vorverfahren auch nach der Durchführung des Bürgerentscheids Klage erheben, insbesondere zur Durchsetzung der getroffenen Entscheidungen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu 1.:

Die Begrenzung der Bindungswirkung wird auf zwei Jahre ausgeweitet. Die ursprüngliche Regelung von einem Jahr stellt heutzutage einen relativ überschaubaren Zeitraum dar. Durch einfaches Abwarten kann der Bürgerwille unterlaufen werden. Verzögerungen können sich auch durch die unterschiedliche Auslegung des Bürgerentscheids ergeben. Die alte Regelung ist somit nicht bürgerfreundlich. Ein Zeitraum von zwei Jahren stellt noch eine maßvolle Bindungswirkung im Sinne der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs dar. Diese Zeitspanne liegt im Vergleich mit anderen Bundesländern weder an der unteren noch an der oberen Grenze und ist daher durchaus als moderat und besonnen einzustufen. Das außerdem geforderte Quorum ist bereits vorhanden und muss auch nicht erweitert werden, da die Bindungswirkung nur auf zwei Jahre erhöht wird. Der Verfassungsgerichtshof hat keine bestimmte Höhe des Quorums verlangt, sondern nur grundsätzlich diese Art der Begrenzung. Auch die weiteren im Urteil genannten Voraussetzungen des Urteils, das Selbstverwaltungsrecht im Kern zu wahren und die Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu gewährleisten, sind erfüllt. Denn nach wie vor kann die Gemeinde bei Änderung der dem Bürgerentscheid zugrundeliegenden Sach- und Rechtslage einen anders lautenden Gemeinderatsbeschluss fassen. Dies stellt im Gegensatz zur alten Fassung des Art. 18a GO, die diese Möglichkeit nicht vorsah, bereits eine völlig andere Ausgangssituation dar, wonach eine Abänderung nur durch einen neuen Bürgerentscheid erfolgen konnte.

Zu 2.:

Bisher sind Klagen hinsichtlich der Durchsetzung oder der Auslegung eines Bürgerentscheids jeweils an der Klagebefugnis gescheitert. Nach Sinn und Zweck des durch Art. 18a GO geregelten Verfahrens ist das Recht der vertretungsberechtigten Personen, für das Bürgerbegehren tätig zu werden und insoweit den Willen der Unterzeichner zu „bündeln“, zeitlich beschränkt bis zur Durchführung des Bürgerentscheids. Weitergehende Rechte bezüglich der Durchsetzung oder Auslegung des Bürgerentscheids stehen ihnen nicht zu. Die nunmehr erfolgte Einräumung der Klagemöglichkeit dient daher der Durchsetzung des Bürgerwillens.