

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Vortrag von RA Dr. Thomas Troidl (Kanzlei Schlachter und Kollegen) in Regensburg am 27.02.04

## A. RECHTSQUELLEN

- Gemeinden: Art. 18 a GO. Landkreise: Art. 12 a LKrO.<sup>1</sup>
- Satzungsregelungen nach Art. 18 a Abs. 17 Satz 1 GO

## B. BÜRGERBEGEHREN

### I. Formelle Zulässigkeit

- Einreichung bei der Gemeinde, Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 GO (erster Bürgermeister, Art. 38 Abs. 1 GO)
- Alternativ-Fragestellung (mit Ja oder Nein zu beantworten), Art. 18 Abs. 4 Satz 1 GO
- Begründung, Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 GO
- Benennung von bis zu drei Personen als Vertreter der Unterzeichnenden, Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 GO<sup>2</sup>

### II. Materielle Zulässigkeit

#### 1. Kein Ausschluss

- Art. 18 a Abs. 1 GO: Eigener Wirkungskreis
- Negativkatalog des Art. 18 a Abs. 3 GO: Eigene Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 GO), innere Organisation der Gemeindeverwaltung, Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, Bürgermeister und Gemeindebediensteten, Haushaltsatzung
- Rechtswidrige Ziele

#### 2. Quorum nach Art. 18 a Abs. 6 GO:

	Einwohner	Erforderliche Unterschriften Gemeindebürger <sup>3</sup>
bis	10.000	10 %
	20.000	9 %
	30.000	8 %
	50.000	7 %
	100.000	6 %
	500.000	5 %
über	500.000	3 %

<sup>1</sup> Eingeführt durch Volksentscheid vom 01.10.95 mit Wirkung zum 01.11.95, im Anschluss an das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Bayern“.

<sup>2</sup> Die Benennung von zusätzlich stellvertretenden Personen (für den Fall der Verhinderung oder des Ausscheidens) ist nach Art. 18 a Abs. 4 Satz 2 GO möglich. Dabei hat eine konkrete Zuordnung zu erfolgen, es muss also klar sein, wer wen vertritt.

<sup>3</sup> Gemeindebürger sind nach Art. 15 Abs. 2 GO die wahlberechtigten Gemeindeangehörigen, d.h. Gemeindeglieder (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 GO). Dies trifft auf Unionsbürger mit vollendetem 18. Lebensjahr zu, die sich seit mindestens drei Monaten im Wahlkreis mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (Art. 1 Abs. 1 GLKrWG).

## **C. ZWISCHENVERFAHREN**

- Gemeinderat entscheidet über Zulässigkeit des Begehrens unverzüglich<sup>4</sup> (spätestens binnen eines Monats), Art. 18 a Abs. 8 Satz 1 GO
- Bei Ablehnung: Erhebung einer Verpflichtungsklage (Versagungsgegenklage, h.M.) ohne Vorverfahren, Art. 18 a Abs. 8 Satz 2 GO
- Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Sperrwirkung nach Art. 18 a Abs. 9 GO bis zur Durchführung des Bürgerentscheids
- Abhilfe: Art. 18 a Abs. 14 GO

## **D. BÜRGERENTSCHEID**

### **I. Durchführung**

- Binnen drei Monaten (nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens), Art. 18 a Abs. 10 Satz 1 Hs. 1 GO<sup>5</sup>
- Kosten: Gemeinde, Art. 18 a Abs. 10 Satz 2 GO

### **II. Stimmberechtigung**

- Jeder Gemeindebürger, Art. 18 a Abs. 10 Satz 3 GO
- Möglichkeit brieflicher Abstimmung: Art. 18 a Abs. 10 Satz 4 GO

### **III. Annahme (Zustimmungsquorum), Art. 18 a Abs. 12 Satz 1 GO<sup>6</sup>**

Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen		
	Einwohner	Prozent der Stimmberechtigten
bis	50.000	20 %
	100.000	15 %
über	100.000	10 %

### **IV. Wirkung**

- Wie Beschluss des Gemeinderats, Art. 18 a Abs. 3 Satz 1 GO
- Sperrfrist: Abänderung binnen eines Jahres nur durch neuen Bürgerentscheid, außer wesentliche Änderung der zugrunde liegenden Sach- oder Rechtslage („Öffnungsklausel“), Art. 18 a Abs. 13 Satz 2 GO
- Bekanntmachung des Ergebnisses in ortsüblicher Weise, Art. 18 a Abs. 16 GO

<sup>4</sup> Nach der Legaldefinition in § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB bedeutet dies „ohne schuldhaftes Zögern“.

<sup>5</sup> Verlängerung um (höchstens) drei Monate ist nach Maßgabe des Art. 18 a Abs. 10 Satz 1 Hs. 2 GO möglich.

<sup>6</sup> Diese Zustimmungsklausel wurde zum 01.04.99 eingeführt. Zuvor reichte (nach dem Vorbild der Schweiz) für das Zustandekommen des Bürgerentscheids die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. I.V.m. der damals dreijährigen Sperrwirkung gemäß Art. 18 a Abs. 3 Satz 2 GO a.F. (vgl. D.IV.) erachtete der BayVerfGH in seiner Entscheidung vom 29.08.97 (Vf. 8 – VII – 96) dieses „Null-Quorum“ als verfassungswidrige Beeinträchtigung des Kernbereichs des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Das nunmehr eingeführte Abstimmungsquorum erweist sich im Vergleich mit den übrigen Bundesländern immer noch als das niedrigste.

## E. ANHANG

### I. Abkürzungen

<b>BayVBl.</b>	Bayerische Verwaltungsblätter: Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
<b>BayVerfGH</b>	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
<b>GLKrWG</b>	Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.04.00
<b>GO</b>	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.08.98
<b>h.M.</b>	herrschende Meinung
<b>LKrO</b>	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.08.98

### II. Literatur

- *Hofmann-Hoeppel, Jochen/Weible, Marcus*: „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Rechtstradition und Rechtspraxis eines plebiszitären Elements unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Bayern“, in: BayVBl. 2000, S. 577 – 584 (Heft 19), S. 617 – 623 (Heft 20)
- *Meisterernst, Andreas/Mayer, Thomas*: „Merkblatt zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern“,  
URL: [http://www.mehr-demokratie.de/bayern/Merkblatt\\_Bayern.PDF](http://www.mehr-demokratie.de/bayern/Merkblatt_Bayern.PDF) (30.01.04)

## Beispiel: Bürgerbegehren „Mobilfunksendeanlagen“ (Seite 1)

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 18 a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) die Durchführung eines Bürgerentscheids zu folgender **Frage**:

Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Maßbach

1. alle zulässigen rechtlichen Maßnahmen ergreift, um Errichtung und Betrieb von Mobilfunksendeanlagen im bewohnten Gemeindegebiet zu unterbinden und
2. hierzu insbesondere eine Positivplanung realisiert, d.h. ein Standortkonzept in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bzw. (Gestaltungs-) Satzungen umsetzt und
3. alle zulässigen rechtlichen Möglichkeiten und Verhandlungsspielräume zur Entfernung bereits errichteter Mobilfunksendeanlagen oder (jedenfalls) zur Herabsetzung ihrer Strahlungsleistung ausschöpft?

### **Begründung:**

#### I. Gegen den Wildwuchs von Mobilfunksendeanlagen **muss** etwas getan werden:

1. Mobilfunksendeanlagen strahlen gepulste elektromagnetische Wellen aus, deren langfristige medizinische Wirkungen noch (wie früher bei Röntgenstrahlung oder Radioaktivität) völlig unbekannt sind. Neuere Studien belegen allerdings wissenschaftlich begründete Hinweise auf Gesundheitsbeeinträchtigungen.
2. Die derzeit geltenden Grenzwerte schützen uns ungenügend, weil bei deren Festlegung 1997 nur die thermischen (wärme-bedingten) Wirkungen berücksichtigt wurden, nicht aber sonstige (athermische). Außerdem sind hier keine Vorsorgewerte enthalten.
3. Durch den Ausbau der UMTS-Technik ist mit der Aufstellung einer Vielzahl weiterer Mobilfunksendeanlagen zu rechnen. Dies führt nach einer Umfrage unter RDM-Maklern zu einer erheblichen Minderung des Verkehrswerts der benachbarten Grundstücke.

#### II. Gegen den Wildwuchs von Mobilfunksendeanlagen **kann** etwas getan werden:

1. Mobilfunkantennen mit einer geringeren Höhe als 10 m bedürfen zwar keiner Baugenehmigung. Als gewerbliche Nutzung sind sie aber in allgemeinen Wohngebieten (WA) grundsätzlich und in reinen Wohngebieten (WR) generell unzulässig.
2. Unsere Gemeinde als Inhaberin der Planungshoheit kann deshalb durch eine aktive Bauleitplanung die Ansiedlung von Mobilfunksendeanlagen steuern, indem sie Wohngebiete in Bebauungsplänen (bzw. Wohnbauflächen in Flächennutzungsplänen) ausweist. In den übrigen Gebieten kann sie (insbesondere auf der Grundlage von Standortgutachten) positiv planen, wo Mobilfunksendeanlagen hingehören und wo nicht („planerische Feinsteuerung“). Eine solche Positivplanung kann durch Veränderungssperren unverzüglich gesichert werden.
3. Außerdem kann die Gemeinde unser Ortsbild durch eine Gestaltungssatzung vor einem Wildwuchs von Mobilfunkantennen schützen.

#### III. Gegen den Wildwuchs von Mobilfunksendeanlagen **soll** etwas getan werden:

1. Wir wollen deshalb, dass unsere Gemeinde alle rechtlichen Möglichkeiten nutzt, um einem Wildwuchs von Mobilfunksendeanlagen künftig vorzubeugen. Andere Gemeinden (z.B. Attendorn, Vellmar) haben dies bereits mit Erfolg praktiziert.
2. In Bezug auf bereits errichtete Mobilfunksendeanlagen wird die Verwaltung gleichzeitig beauftragt, umfassende und nachdrückliche Verhandlungen mit den Betreibern aufzunehmen, um Mobilfunksendeanlagen (anlässlich der Realisierung des Standortkonzepts) von Wohngebieten in andere Bereiche umzusetzen oder jedenfalls ihre Strahlungsleistung herabzusetzen (wie z.B. in Schweinfurt, Augsburg).

## Beispiel: Bürgerbegehren „Mobilfunksendeanlagen“ (Seite 2)

Als **Vertreter** gemäß Artikel 18 a Abs. 4 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) werden benannt:

<b>1.</b>	<b>Stefan Dietz</b> Pfarrer-Barthels-Straße 4, 97711 Maßbach	Stellvertreter: <b>Gertrud Dreyer</b> , Silberdistelweg, 97711 Poppenlauer
<b>2.</b>	<b>Susanne Störcher</b> Pfarrer-Barthels-Straße 11, 97711 Maßbach	Stellvertreter: <b>Dr. Joachim Rieder</b> , Dr. Benckiser-Straße 16, 97711 Maßbach
<b>3.</b>	<b>Stefan Kellermann</b> Brunnrangenstraße 13, 97711 Volkershausen	Stellvertreter: <b>Annette Klatt</b> , Ballhausweg 7, 97711 Maßbach

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.

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 18 a GO die Durchführung des Bürgerentscheids „Mobilfunksendeanlagen“ (Fragestellung und Begründung auf der Vorderseite, bitte wenden!).

Nr.	Vorname	Name	Geburtsdatum	Straße, PLZ, Ort	Unterschrift	Bemerkung der Behörde
<b>1.</b>						
<b>2.</b>						
<b>3.</b>						
<b>4.</b>						
<b>5.</b>						
<b>6.</b>						
<b>7.</b>						
<b>8.</b>						
<b>9.</b>						
<b>10.</b>						