

# Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern

## Gesetzliche Voraussetzungen und Verfahren<sup>1</sup>

Stand: 01.03.2011

### A. Allgemeines

Bayern ist nach der **Bayerischen Verfassung** eine **repräsentative Demokratie**, in der der Wille des Volkes durch das von ihm gewählte Parlament ausgeübt wird. Ergänzt wird diese parlamentarisch–repräsentative Ordnung aber durch folgende Elemente der **unmittelbaren Demokratie**, der nach der Bayerischen Verfassung ebenfalls ein hohes Gewicht zukommt:

1. die **Volksgesetzgebung**, wonach durch ein **Volksbegehren** eine Gesetzesvorlage eingebracht und ggf. über sie ein Gesetzesbeschluss durch einen **Volksentscheid** (mit einfacher Mehrheit) gefasst werden kann; auch **verfassungsändernde Gesetze** können im Wege der Volksgesetzgebung beschlossen werden, sie bedürfen aber nicht nur der Mehrheit der Abstimmenden, sondern auch der **Zustimmung von mindestens einem Viertel der Stimmberechtigten** (qualifizierte Mehrheit, auch Quorum genannt),
2. das **obligatorisches Verfassungsreferendum**, wonach jeder Beschluss des Landtags auf **Änderung der Verfassung** dem Volk zur Entscheidung vorzulegen ist. Der entsprechende **Beschluss des Landtags** bedarf einer **Zweidrittelmehrheit** der (gesetzlichen) Mitgliederzahl, bei 180 Abgeordneten sind demnach mindestens 120 Stimmen notwendig<sup>2</sup>; für die Zustimmung im anschließenden **Volksentscheid** ist die **einfache Mehrheit** der gültigen Stimmen ausreichend, unabhängig davon, wie viele Stimmberechtigte am Volksentscheid teilnehmen,
3. die **Abberufung des Landtags durch Volksentscheid** auf Antrag von einer Million stimmberechtigter Staatsbürger.

In Bayern wurden **nach 1945 18 Volksbegehren und 14 Volksentscheide** durchgeführt; elf der Volksbegehren und zwölf der Volksentscheide betrafen zumindest teilweise Verfassungsänderungen.

### B. Vom Volksbegehren zum Volksentscheid

Das Volksgesetzgebungsverfahren ist in Bayern **dreistufig** ausgestaltet:

1. Der **Antrag auf Zulassung** des Volksbegehrens, der von mindestens 25.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein muss,
2. im Fall der Zulassung des Antrags das eigentliche **Volksbegehren**, bei dem sich innerhalb von zwei Wochen mindestens 10 % der Stimmberechtigten in Bayern in amtlichen Eintragungsräumen in die Listen eintragen müssen,
3. im Fall der ausreichenden Unterstützung des Volksbegehrens schließlich der **Volksentscheid**, bei dem alle Stimmberechtigten über den Gesetzentwurf mit Ja oder Nein abstimmen können.

---

<sup>1</sup> Die aktuellen Texte des LWG und der LWO (mit Anlagen) sind im Internet-Angebot des Landeswahlleiters eingestellt ([http://www.wahlen.bayern.de/lw/lw\\_gesetze.htm](http://www.wahlen.bayern.de/lw/lw_gesetze.htm)).

<sup>2</sup> Da dem Landtag in der aktuellen Wahlperiode (2008 – 2013) durch Überhang- und Ausgleichsmandate 187 Abgeordnete angehören, sind für die Zweidrittelmehrheit derzeit 125 Stimmen erforderlich.

## 1. Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens

Der Antrag ist an das Bayer. Staatsministerium des Innern zu richten, das die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung prüft. Dabei ist zu unterscheiden zwischen formellen und materiellen Voraussetzungen:

### a) Formelle Voraussetzungen

Diese ergeben sich aus **Art. 63 des Landeswahlgesetzes (LWG)<sup>1)</sup>** in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.07.2002, GVBl S. 277, ber. S. 620, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.07.2006, GVBl S. 367, **§§ 72, 73 der Landeswahlordnung (LWO)<sup>1)</sup>** vom 16.02.2003, GVBl S. 62, zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.02.2007, GVBl S. 142, und der **Anlage 18 zur LWO<sup>1)</sup>**. Eine Zusammenfassung dieser formellen Erfordernisse und Hinweise zur Sammlung der Unterschriften sowie zur Einreichung des Antrags enthält das gesonderte Merkblatt. Der Antrag besteht aus einem ausgearbeitetem **Gesetzentwurf**, einer **Begründung** und den notwendigen mindestens **25 000 Unterschriften** von Stimmberechtigten zur bayerischen Landtagswahl entsprechend dem **verbindlichen** Muster nach Anlage 18 LWO.

Nicht formgerechte Anträge sind als unzulässig zurückzuweisen. Für evtl. Rückfragen im Hinblick auf die Einhaltung der notwendigen Formerfordernisse steht das Bayer. Staatsministerium des Innern zur Verfügung. Die Prüfung des Zulassungsantrags (insbesondere auch im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen) durch das Staatsministerium des Innern findet aber erst nach Vorlage der notwendigen Unterschriften statt (vgl. nachfolgende Buchst. b und c).

### b) Materielle Voraussetzungen

Ein Volksbegehren ist ein **Akt der Legislative** (Gesetzgebung) und muss deshalb gerichtet sein auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines **einfachen Gesetzes** oder auf Ergänzung bzw. Änderung der **Bayerischen Verfassung** – BV - (Art. 71 BV, Art. 62 Abs. 1 LWG). Dagegen kann das Volksbegehren **nicht** auf Erlass einer **Rechtsverordnung** gerichtet sein, denn dieser ist der **Exekutive**, also der Staatsregierung bzw. den Staatsministerien, vorbehalten (vgl. Art. 55 Nr. 2 Sätze 2 und 3 BV). Ziel eines Volksbegehrens kann auch ein Volksentscheid über die **Abberufung des Landtags** sein (Art. 18 Abs. 3 BV, Art. 83, 84 LWG).

**Unzulässig** wäre ein Volksbegehren insbesondere dann, wenn der Antrag eine unzulässige Verfassungsänderung (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV) oder eine verfassungswidrige Einschränkung eines Grundrechts (Art. 98 BV) enthält (vgl. Art. 62 Abs. 2 Satz 2, Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LWG).

Ein Volksbegehren muss sich außerdem **im Rahmen der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers** halten; Gegenstände der Bundesgesetzgebung sind danach ausgeschlossen (vgl. Art. 70 bis 74 Grundgesetz).

Nach Art. 73 BV, Art. 62 Abs. 2 Satz 1 LWG ist ferner ein Volksentscheid und damit auch ein auf einen Volksentscheid hinauslaufendes Volksbegehren über den **Staatshaushalt** ausgeschlossen.

### c) Entscheidung über den Zulassungsantrag

- **Hält** das Staatsministerium des Innern die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens **für gegeben, gibt es dem Zulassungsantrag statt** und macht das Volksbegehren im Staatsanzeiger **innerhalb von sechs Wochen** nach Ein-

gang des vollständigen Zulassungsantrags im Bayerischen Staatsanzeiger **bekannt**; gleichzeitig legt es die Eintragungsfrist fest (Art. 65 Abs. 1 LWG).

- **Andernfalls** hat das Staatsministerium des Innern die **Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs** herbeizuführen; d.h. über die Ablehnung eines Zulassungsantrags kann nur der Verfassungsgerichtshof entscheiden. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs muss **spätestens drei Monate nach Anrufung durch das Staatsministerium des Innern** getroffen werden (die Vorlage des Antrags an den Verfassungsgerichtshof durch das Innenministerium hat innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Zulassungsantrags zu erfolgen) und ist im Bayerischen Staatsanzeiger und im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen.
- **Im Fall einer stattgebenden Entscheidung** des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs muss das Staatsministerium des Innern **innerhalb von vier Wochen nach der Entscheidungsverkündung** das Volksbegehren im Staatsanzeiger bekannt machen und hierbei die Eintragungsfrist festlegen (Art. 64, 65 Abs. 2 LWG, Art. 67 BV). Stellt der Bayerische Verfassungsgerichtshof fest, dass die **gesetzlichen Voraussetzungen** für die Zulassung des Volksbegehrens **nicht gegeben** sind, ist das Verfahren beendet.

## 2. Volksbegehren

### a) Vorbereitung und Eintragung

Für den Fall, dass das Staatsministerium des Innern oder ggf. der Bayer. Verfassungsgerichtshof dem Zulassungsantrag stattgibt, ist **innerhalb von acht bis zwölf Wochen** nach der Veröffentlichung im Staatsanzeiger das Volksbegehren durchzuführen (Art. 65 Abs. 3 LWG). In dieser Zeit bis zum Beginn der Eintragungsfrist müssen die Gemeinden die notwendigen **Vorbereitungsmaßnahmen** treffen, z.B. die Wählerverzeichnisse aufstellen, und die örtlichen Eintragungsstellen und die individuellen Eintragungszeiten ortsüblich **bekanntmachen**. Amtliche Wahlbenachrichtigungen an die Stimmberechtigten werden nicht versandt. Den Antragstellern bzw. Initiatoren des Volksbegehrens obliegt es, die Stimmberechtigten über ihr Anliegen im Einzelnen zu informieren und sie zur Eintragung aufzurufen. Sie müssen die **Eintragungslisten** beschaffen und den kreisfreien Gemeinden und Landratsämtern spätestens zwei Wochen vor Beginn der Eintragungsfrist zuleiten. Die Eintragungslisten müssen den vollen Inhalt des Volksbegehrens (Text und Begründung des Gesetzentwurfs) bzw. den Antrag auf Abberufung des Landtags enthalten (§ 78, Anlage 20 LWO).

Die **Eintragungszeit** beträgt **zwei Wochen**. Innerhalb dieser Zeit müssen die Gemeinden die Eintragungslisten zur Unterschriftsleistung durch die Stimmberechtigten bereithalten. Sie bestimmen die **Eintragungsräume und -stunden** so, dass jede stimmberechtigte Person ausreichend Gelegenheit findet, sich am Volksbegehren zu beteiligen. Landeswahlgesetz und Landeswahlordnung enthalten hierzu Mindestvorgaben, die jede Gemeinde beachten muss, u.a. Eintragungsgemeinschaften am Wochenende und am Abend. Eintragungsräume sind in der Regel die Rathäuser. Briefwahl gibt es beim Volksbegehren nicht. Wer wegen Krankheit oder körperlicher Behinderung während der gesamten Eintragungszeit nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten in der Lage ist, einen Eintragungsraum aufzusuchen, kann eine Hilfsperson mit der Eintragung beauftragen. Für Eintragungswillige in bestimmten Einrichtungen wie Altenheimen und Krankenhäusern sowie in Justizvollzugsanstalten sind besondere Eintragungsmöglichkeiten zu schaffen. Unter bestimmten Voraussetzungen können sich Stimmberechtigte auch in Eintragungsräumen anderer Gemeinden innerhalb Bayerns eintragen.

b) Ergebnis des Volksbegehrens

Die Zahlen der gültigen Eintragungen und der Stimmberechtigten werden von den Gemeinden unmittelbar nach Ende der 14-tägigen Eintragsfrist festgestellt und an den Landeswahlleiter gemeldet. Der Landeswahlleiter gibt das **vorläufige Ergebnis** in der Regel bereits am ersten Tag nach Ende der Eintragsfrist bekannt, das **endgültige Ergebnis** stellt der Landeswahlausschuss ca. zwei bis drei Wochen später fest. Der Landeswahlleiter macht dieses Ergebnis bekannt.

Zur **Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens** ist u.a. erforderlich, dass sich mindestens **ein Zehntel** der zur Landtagswahl stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger in Bayern (derzeit **etwa 940.000**) in die Unterschriftenlisten einträgt (Art. 71 Abs. 2 LWG, Art. 74 Abs. 1 BV). Für ein Volksbegehren auf Abberufung des Landtags muss sich mindestens eine Million Stimmberechtigte eintragen (Art. 18 Abs. 3 BV, Art. 83, 84 LWG).

c) Dauer des Verfahrens

Der **Zeitbedarf** für das Verfahren ab dem Eingang des Zulassungsantrags beim Staatsministerium des Innern bis zur Feststellung des Ergebnisses durch den Landeswahlausschuss liegt im Fall der Stattgabe des Antrags durch das Innenministerium etwa bei vier bis fünf Monaten, im Fall der Vorlage an den Verfassungsgerichtshof etwa bei sieben bis neun Monaten.

### 3. Volksentscheid

a) Verfahren im Landtag

Rechtsgültige Volksbegehren hat der Ministerpräsident **innerhalb von vier Wochen nach Feststellung des Ergebnisses durch den Landeswahlausschuss** mit einer Stellungnahme der Staatsregierung dem Landtag zu unterbreiten. Dieser muss es dann **innerhalb von drei Monaten** behandeln. Dabei hat der Landtag drei Möglichkeiten:

- Er **nimmt** den Gesetzentwurf des Volksbegehrens **unverändert an**. Dann **entfällt ein Volksentscheid**. Ausnahme: bei **verfassungsändernden** Gesetzentwürfen bedarf der Beschluss der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags **und** es muss **in jedem Fall** ein **Volksentscheid** durchgeführt werden (siehe oben unter A Nr. 2: obligatorisches Verfassungsreferendum).

Einem Volksbegehren auf **Auflösung des Landtags** kann dieser durch Mehrheitsbeschluss seiner gesetzlichen Mitgliederzahl zustimmen (Selbstauflösungsrecht nach Art. 18 Abs. 1 BV); auch in diesem Fall entfällt der Volksentscheid; spätestens am sechsten Sonntag nach der Auflösung findet die Neuwahl des Landtags statt (Art. 18 Abs. 4 BV).

- Er **lehnt** den Gesetzentwurf des Volksbegehrens **ab**. Dann ist der Gesetzentwurf **dem Volk zur Entscheidung vorzulegen**. Zusätzlich hat der Landtag in diesem Fall die Möglichkeit, dem Volk einen eigenen **Alternativ-Gesetzentwurf** zur Entscheidung mit vorzulegen.

Wird ein Volksbegehren auf Auflösung des Landtags abgelehnt, kommt es ebenfalls zum Volksentscheid.

- Er **bestreitet die Rechtsgültigkeit** des Volksbegehrens. Auf Antrag von Unterzeichnern des Volksbegehrens entscheidet hierüber der Bayerische Verfassungsgerichtshof.

Der Volksentscheid hat ggf. **innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss des Landtags** (ggf. der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs) stattzufinden.

b) Ergebnis des Volksentscheids

Ein Gesetzentwurf ist durch Volksentscheid **angenommen**, wenn er **mehr gültige Ja- als Nein-Stimmen** erhält; bei **verfassungsändernden** Gesetzentwürfen über Volksbegehren müssen diese Ja-Stimmen zudem **mindestens 25 % der Stimmberechtigten** in Bayern entsprechen (**Quorum**).

Im Fall einer gleichzeitigen **Abstimmung über mehrere Gesetzesentwürfe**, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber miteinander nicht vereinbar sind, gilt Folgendes:

- Hat nur ein Gesetzentwurf die erforderliche Zustimmung erreicht, ist dieser Gesetzentwurf angenommen.
- Haben zwei oder mehr Gesetzentwürfe die erforderliche Zustimmung erreicht, ist der Gesetzentwurf angenommen, der bei der **Stichfrage** die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält.
- Ergibt sich bei der Stichfrage Stimmgleichheit, ist der Gesetzentwurf angenommen, der die meisten gültigen Ja-Stimmen erhalten hat.
- Haben dabei zwei oder mehr Gesetzentwürfe die gleiche Zahl an gültigen Ja-Stimmen erhalten, ist derjenige angenommen, der nach Abzug der auf ihn entfallenden Nein-Stimmen die größte Zahl an Ja-Stimmen auf sich vereinigt.
- Ergibt sich auch danach Stimmgleichheit zwischen zwei oder mehr Gesetzentwürfen, wird über diese Gesetzentwürfe erneut abgestimmt.