



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Einführung von Volksbefragungen)

A) Problem

Die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gesetzgebung im Weg von Volksbegehren und Volksentscheiden ist in Bayern gelebte Tradition. Seit 1995 kann mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auch auf die Kommunalpolitik unmittelbar Einfluss genommen werden. Von diesen direktdemokratischen Mitwirkungsformen wird in Bayern häufiger als in den übrigen Ländern Gebrauch gemacht.

Bislang gibt es aber keine Möglichkeit, das Volk im Wege einer nach den Grundsätzen einer Wahl oder Abstimmung organisierten und durchgeführten Befragung an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu landesweit bedeutsamen Vorhaben des Staates zu beteiligen.

B) Lösung

Mit einer Ergänzung im Landeswahlgesetz (LWG) sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass zukünftig bei Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung Volksbefragungen durchgeführt werden können.

C) Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

D) Kosten

1. Staat

Allein durch die Aufnahme von Regelungen in das Landeswahlgesetz, mit denen die Voraussetzungen und Modalitäten für die Durchführung von Volksbefragungen festgelegt werden, entstehen dem Staat keine Kosten. Bei der Durchführung einer Volksbefragung ist in etwa mit den gleichen Kosten zu rechnen wie bei einem Volksentscheid (ca. 10 bis 15 Mio. Euro).

2. Kommunen

Gemäß Art. 17 Abs. 1 LWG, der als allgemeine Kostenregelung auch auf Volksbefragungen anwendbar ist, erstattet der Freistaat Bayern den Gemeinden und den Verwaltungsgemeinschaften die durch die Abstimmung veranlassten notwendigen Ausgaben durch einen festen Betrag je stimmberechtigter Person.

3. Wirtschaft und Bürger

Keine Auswirkungen.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Landeswahlgesetzes

§ 1

Das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2012 (GVBl S. 620), wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift werden die Worte „und Volksentscheid“ durch die Worte „ , Volksentscheid und Volksbefragung“ ersetzt.
2. Die Inhaltsübersicht wird im Dritten Teil wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden die Worte „und Volksentscheid“ durch die Worte „ , Volksentscheid und Volksbefragung“ ersetzt.
 - b) Es wird folgender Abschnitt IV angefügt:

„Abschnitt IV

Volksbefragung

Art. 88a Volksbefragung“

3. In Art. 1 Abs. 1 einleitender Satzteil werden die Worte „und Volksentscheiden“ durch die Worte „ , Volksentscheiden und Volksbefragungen“ ersetzt.
4. In Art. 3 Abs. 3 Satz 2 werden nach den Worten „Beim Volksentscheid“ die Worte „und bei einer Volksbefragung“ und nach den Worten „der Volksentscheid“ die Worte „oder die Volksbefragung“ eingefügt.
5. In Art. 6 Nr. 3 werden nach dem Wort „Volksentscheiden“ die Worte „und Volksbefragungen“ eingefügt.
6. In der Überschrift des Dritten Teils werden die Worte „und Volksentscheid“ durch die Worte „ , Volksentscheid und Volksbefragung“ ersetzt.

7. Dem Dritten Teil wird folgender Abschnitt IV angefügt:

„Abschnitt IV

Volksbefragung

Art. 88a

Volksbefragung

(1) ¹Über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung wird eine Volksbefragung durchgeführt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. ²Über die Gesetzgebung findet keine Volksbefragung statt.

(2) Art. 75 Abs. 1, Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78 und 80 finden entsprechende Anwendung.

(3) Das Ergebnis einer Volksbefragung lässt die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zustehenden Befugnisse unberührt.“

§ 2

- (1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.
- (2) Mit Ablauf des (Tag vor dem Inkrafttreten) treten außer Kraft:

1. das Gesetz zum Vollzug des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 28. April 1978 (BayRS 102-1-I),
2. § 92 Abs. 1 der Wahlordnung für Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheide (Landeswahlordnung – LWO) vom 16. Februar 2003 (GVBl S. 62, BayRS 111-1-1-I), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. März 2013 (GVBl S. 80) und
3. Art. 8 des Gesetzes über die Wahl der Bezirkstage (Bezirkswahlgesetz – BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003 (GVBl S. 144, BayRS 2021-3-I), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 2012 (GVBl S. 620).

(3) Mit Ablauf des 31. Dezember 2014 tritt Art. 61 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 16. Februar 2012 (GVBl S. 30), außer Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines:****I. Gegenstand des Gesetzentwurfs**

Der vorliegende Gesetzentwurf soll es dem Landtag und der Staatsregierung ermöglichen, zu Vorhaben mit landesweiter Bedeutung eine Volksbefragung durchzuführen. Neben den in der Verfassung bereits vorgesehenen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Gesetzgebung soll damit erstmals auch die Möglichkeit einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes im Bereich der Aufgaben geschaffen werden, die der Staatsregierung als oberster leitender und vollziehender Behörde (Art. 43 Abs. 1 BV) obliegen.

Solche Volksbefragungen sind nicht auf die Herbeiführung einer rechtlich verbindlichen Entscheidung gerichtet. Sie lassen vielmehr die in der Verfassung geregelten Entscheidungsbefugnisse und Verantwortlichkeiten von Landtag und Staatsregierung unberührt. Bleibt zudem - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - die in der Verfassung selbst abschließend geregelte Gesetzgebung ausgenommen und wird dem in der Verfassung gewaltenteilend geordneten Verhältnis von Legislative und Exekutive durch Verfahrensvorkehrungen Rechnung getragen, gehören solche Volksbefragungen trotz ihrer politisch faktischen Bedeutung für die Staatsleitung nicht zu den Akten der Staatswillensbildung, die einer Verankerung in der Verfassung bedürften.

Die ausdrückliche Herausnahme der Gesetzgebung als Gegenstand der Volksbefragung betrifft Gesetze, Gesetzesvorlagen und ihre Einbringung sowie sämtliche Akte der Haushaltsgesetzgebung. Damit bleiben die abschließend im 6. Abschnitt der Bayerischen Verfassung geregelten Initiativrechte sowie das Verfahren der Gesetzgebung einschließlich der Haushaltsgesetzgebung unberührt. Volksbefragungen müssen sich - ohne dass es hierzu einer ausdrücklichen Regelung bedarf - nach der grundgesetzlichen Ordnung im Rahmen der Landeskompetenzen halten. Gegenständig können sich Volksbefragungen danach vor allem auf den Verantwortungsbereich des Regierungshandelns beziehen, das nach Art. 43 und Art. 55 Nr. 1 BV der Staatsregierung obliegt. Dem wird mit dem Erfordernis eines Beschlusses der Staatsregierung für die Durchführung einer Volksbefragung Rechnung getragen. Da auch dieses Regierungshandeln der uneingeschränkten parlamentarischen Kontrolle unterliegt und sich aus ihm zudem Belastungen für den Haushalt ergeben können, bedarf es zur Durchführung einer Volksbefragung auch eines Beschlusses des Landtags.

Volksbefragungen sollen nach den auch für Wahlen und Volksentscheide geltenden Regeln unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze durchgeführt werden. Die Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze begründet und rechtfertigt die Bedeutung, die das Ergebnis einer Volksbefragung über ein Vorhaben ungeachtet der

rechtlich nicht verbindlichen Wirkung in weit stärkerem Maße als bloße demoskopische Umfragen für die weiteren Entscheidungen über das Vorhaben sowie für seine Rechtfertigung und seine Akzeptanz haben kann. Anders als bloße Demoskopie können Volksbefragungen bei umstrittenen Fragen befriedend wirken und damit den Zusammenhalt in der Gesellschaft fördern.

II. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die Einführung von Volksbefragungen setzt zwingend eine normative Regelung voraus. Die Voraussetzungen und Modalitäten einer Volksbefragung sollen daher im Landeswahlgesetz unter weitgehender Verweisung auf die Bestimmungen zur Durchführung von Volksentscheiden geregelt werden. Bei dieser Gelegenheit sollen zugleich das Gesetz zum Vollzug des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes, in der Landeswahlordnung und im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz enthaltene Übergangsbestimmungen, die sich auf zurückliegende Wahlen beziehen, sowie Art. 8 des Bezirkswahlgesetzes aufgehoben werden, um den Bestand an Normen zu reduzieren.

B. Zu den einzelnen Vorschriften:**Zu § 1 (Änderung des Landeswahlgesetzes)****Zu Nr. 1 (Überschrift)**

Bereits in der Überschrift des Landeswahlgesetzes soll zum Ausdruck gebracht werden, dass dieses Gesetz nunmehr auch Regelungen über die Durchführung von Volksbefragungen enthält.

Zu Nr. 2 (Inhaltsübersicht)

Folgeänderungen zur Ergänzung der Überschrift des Dritten Teils und zur Einfügung eines Abschnitts IV.

Zu Nr. 3 (Art. 1 LWG)

Durch die Ergänzung des Art. 1 Abs. 1 LWG wird geregelt, dass bei Volksbefragungen die gleichen Stimmrechtsvoraussetzungen gelten wie für die Teilnahme an einer Landtagswahl oder einem Volksentscheid.

Zu Nr. 4 (Art. 3 LWG)

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 in der ergänzten Fassung stellt klar, dass die Sonderregelung zur Ausübung des Stimmrechts durch Wahlscheininhaber bei Volksentscheiden in gleicher Weise auch im Falle einer Volksbefragung gilt.

Zu Nr. 5 (Art. 6 Nr. 3 LWG)

Durch die Ergänzung in Art. 6 Nr. 3 wird bestimmt, dass auch bei Volksbefragungen für jeden Landkreis und für jede kreisfreie Gemeinde ein Abstimmungsleiter und ein Abstimmungsausschuss als Wahlorgane tätig werden.

Zu Nr. 6 (Überschrift des Dritten Teils)

Die Überschrift des Dritten Teils wird ergänzt, weil in diesem Teil auch besondere Bestimmungen über die Volksbefragung aufgenommen werden.

Zu Nr. 7 (Einfügung von Abschnitt IV Volksbefragung)

Im Dritten Teil wird ein weiterer Abschnitt über die Volksbefragung eingefügt.

Zu Art. 88a Abs. 1 LWG

Satz 1 bestimmt, dass über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung eine Volksbefragung durchgeführt wird, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen.

Das Erfordernis eines Beschlusses sowohl von Landtag als auch von Staatsregierung wahrt deren verfassungsrechtliche Kompetenzen, namentlich die parlamentarischen Kontroll- und Budgetrechte sowie die der Staatsregierung als oberster leitender und vollziehender Behörde (Art. 43 Abs. 1 BV) kraft Verfassung obliegenden Aufgaben der Staatsverwaltung (Art. 55 Nr. 1 BV).

Der Landtag beschließt mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 23 Abs. 1 BV).

Vorhaben des Staates sind alle Angelegenheiten, die auf ein staatliches (Regierungs-)Handeln gerichtet sind. Ein solches staatliches Handeln kann sich beispielsweise auf Projekte in staatlicher Trägerschaft oder auf die Ausübung gesellschaftsrechtlich vermittelter (unternehmerischer) Mitwirkungsrechte des Staates beziehen. Von landesweiter Bedeutung sind insbesondere Vorhaben zur Herstellung und Sicherung einer für Bayern insgesamt relevanten Infrastruktur.

Satz 2 stellt klar, dass die Gesetzgebung nicht Gegenstand von Volksbefragungen sein kann. Die Gesetzgebung ist abschließend in der Verfassung geregelt (vgl. hierzu auch VerfGH 47, 265).

Zu Art. 88a Abs. 2 LWG

In Art. 88a Abs. 2 LWG werden im Wege der Verweisung, soweit möglich und sinnvoll, die Bestimmungen über die Durchführung eines Volksentscheids für entsprechend anwendbar erklärt.

- Mit der Bezugnahme auf Art. 75 Abs. 1 LWG wird geregelt, dass die Staatsregierung den Tag und Gegenstand der Volksbefragung bekanntzumachen hat. Neben der Bekanntmachung der Fragestellung können danach zu ihrer Erläuterung auch weitere Informationen über das Vorhaben des Staates, zu dem das Volk befragt werden soll, gegeben werden.
- Für die Stimmzettelgestaltung und Stimmabgabe finden Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2 und für die Feststellung des Ergebnisses der Volksbefragung Art. 78 LWG entsprechende Anwendung.
- Für die Prüfung der Volksbefragung gilt die bei Volksentscheiden vorgesehene Regelung in Art. 80 LWG entsprechend.

Zu Art. 88a Abs. 3 LWG

Art. 88a Abs. 3 LWG stellt klar, dass das Ergebnis einer Volksbefragung die verfassungsrechtlichen Entscheidungsbefugnisse von Landtag und Staatsregierung unberührt lässt.

Zu § 2 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)**Zu Abs. 1**

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.

Zu Abs. 2**Zu Nr. 1**

Der bisherigen Ermächtigung im Gesetz zum Vollzug des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes bedarf es nicht mehr. Die zuständigen Behörden können auf der Grundlage des Art. 1 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes (ZustG) vom 7. Mai 2013 (GVBl S. 246) bestimmt werden.

Zu Nr. 2

Die Bestimmung regelt das Außerkrafttreten einer Übergangsvorschrift, die aufgrund Zeitablaufs aufgehoben werden kann.

Zu Nr. 3

Die Bestimmung kann ersatzlos aufgehoben werden. Die Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ergibt sich bereits unmittelbar aus Art. 55 Nr. 2 BV.

Zu Abs. 3

Die Bestimmung kann mit Ablauf des 31. Dezember 2014 aufgehoben werden, weil sie ab diesem Zeitpunkt bedeutungslos wird.