

Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern

Gesetzliche Voraussetzungen und Verfahren¹

Informationen des Bayer. Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration
Stand: 30.07.2020

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 **obligatorische 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; 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.

Stimmberechtigt bei Volksbegehren und Volksentscheiden sind die Staatsbürger, die auch für **Landtagswahlen** stimmberechtigt sind (Mindestalter 18 Jahre, deutsche Staatsangehörigkeit, Wohnung oder gewöhnlicher Aufenthalt seit mindestens drei Monaten in Bayern).

In Bayern wurden **seit 1946 21 Volksbegehren und 19 Volksentscheide** (über erfolgreiche Volksbegehren oder über vom Landtag beschlossene Verfassungsänderungen, einschließlich des ersten Volksentscheids über die Annahme der Bayerischen Verfassung am 1. Dezember 1946) durchgeführt. 11 der 21 Volksbegehren betrafen teilweise auch Verfassungsänderungen. Einige der 19 Volksentscheide fanden gleichzeitig jeweils an einem Tag statt. Insgesamt gab es für die Volksentscheide 11 Abstimmungstermine.²

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 und der Nichtannahme des Gesetzentwurfs durch den Landtag schließlich der **Volksentscheid**, bei dem alle Stimmberechtigten über den Gesetzentwurf mit Ja oder Nein abstimmen können.

¹ Die aktuellen Texte des Landeswahlgesetzes (LWG) und der Landeswahlordnung (LWO) mit Anlagen sind im Internet-Angebot des Landeswahlleiters (www.statistik.bayern.de/wahlen/landtagswahlen/index.html) bzw. im Bürgerservice „Bayern.Recht“ (www.gesetze-bayern.de) eingestellt.

² Eine zeitliche Übersicht über alle durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide ist ebenfalls im Internet-Angebot des Landeswahlleiters (<https://www.statistik.bayern.de/wahlen/index.html>) eingestellt (wegen Umstellung der Internetseiten derzeit vorübergehend nicht verfügbar).

1. Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens

Der Antrag ist an das Bayer. Staatsministerium des Innern und für Integration 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)**, **§§ 72, 73 der Landeswahlordnung (LWO)** und der **Anlage 18 zur LWO¹⁾**. Eine Zusammenfassung dieser formellen Erfordernisse und Hinweise zur Sammlung der Unterschriften sowie zur Einreichung des Antrags enthält das auf der Internetseite des Innenministeriums (www.innenministerium.bayern.de/suv/wahlen/volk/index.php /Zum Thema, Veröffentlichungen) eingestellte gesonderte Merkblatt. Der Antrag besteht aus einem von den Antragstellern in alleiniger Verantwortung ausgearbeiteten **Gesetzentwurf**, einer **Begründung** und den notwendigen mindestens **25 000 Unterschriften im Original** von Stimmberechtigten entsprechend dem **verbindlichen** Muster nach [Anlage 18 LWO](#). Eine Unterschriftsleistung per **Internet ist ausgeschlossen** (siehe auch C. 1. des o.g. Merkblatts).

- Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Mit diesen Grundsätzen wäre es nicht vereinbar, wenn im Gesetzentwurf und seiner Begründung in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffend Tatsachen behauptet würden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert würde. Auch Rechtsänderungen während des Laufs einer Unterschriftensammlung können zu einer fehlerhaften Begründung führen, jedenfalls dann, wenn es sich um ein wichtiges, bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz handelt (vgl. Entscheidungen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 bzw. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00).
- Ist Gegenstand des Gesetzentwurfs die Einführung neuer bzw. die Änderung bestehender Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG oder deren Ausübung beschränken, weisen wir auf die Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 25) hin, wonach eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Maßgabe der Art. 4 bis 7 der Richtlinie durchzuführen und das Ergebnis darzulegen ist.

Für evtl. Rückfragen im Hinblick auf die Einhaltung der notwendigen Formerfordernisse steht das Innenministerium zur Verfügung. Die Prüfung des Zulassungsantrags (insbesondere auch im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen) durch das Innenministerium findet aber erst nach Vorlage der notwendigen Unterschriften statt (vgl. nachfolgende Buchst. b und c). Eine **allgemeine Rechtsberatung** durch das Innenministerium über die **materielle** Ausgestaltung eines möglichen Gesetzentwurfs vor Einreichung des Zulassungsantrags **erfolgt nicht**. Darüber hinaus kann das Innenministerium auch keine **verbindlichen** Auskünfte über die Zulässigkeit eines bestimmten Antrags geben. Dies geschieht mit Rücksicht darauf, dass nach dem Landeswahlgesetz dem Innenministerium die Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens erst mit der Einreichung eines vollständigen entsprechenden Antrags und im Rahmen eines gesetzlich vorgegebenen Verfahrens obliegt (siehe unten B. 1. C)

b) Materielle Voraussetzungen

Ein Volksbegehren ist ein **Akt der Legislative** (Gesetzgebung) und muss deshalb gerichtet sein auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines **einfachen (Landes-)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 (vgl. Art. 70 bis 74 des Grundgesetzes).

Nach Art. 73 BV, Art. 62 Abs. 2 Satz 1 LWG ist ein Volksentscheid und damit auch ein ihm vorausgehendes Volksbegehren über den **Staatshaushalt** ausgeschlossen. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sind damit auch **alle Vorlagen mit nicht nur unwesentlicher Haushaltsrelevanz ausgeschlossen**.

c) Entscheidung über den Zulassungsantrag

- **Hält** das Innenministerium 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 Eingang des vollständigen Zulassungsantrags **bekannt**; gleichzeitig legt es die Eintragsfrist fest (Art. 65 Abs. 1 LWG).
- **Andernfalls** hat das Innenministerium die **Entscheidung des 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 Innenministerium** 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 Staatsanzeiger und im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen.
- **Im Fall einer stattgebenden Entscheidung** des Verfassungsgerichtshofs muss das Innenministerium **innerhalb von vier Wochen nach der Entscheidungsverkündung** das Volksbegehren im Staatsanzeiger bekannt machen und hierbei die Eintragsfrist festlegen (Art. 64, 65 Abs. 2 LWG, Art. 67 BV). Stellt der 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 Innenministerium oder ggf. der 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 Eintragsfrist müssen die Gemeinden die notwendigen **Vorbereitungsmaßnahmen** treffen, z.B. die Wählerverzeichnisse aufstellen, und die örtlichen Eintragungsstellen und die individuellen Eintragszeiten 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 Eintragsfrist 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 **Eintragszeit** 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. Eintragungsgelegenheiten 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 Eintragszeit nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten in der Lage ist, einen Eintragsraum aufzusuchen, kann eine Hilfsperson mit der Eintragung beauftragen. Hierfür ist auf einem Eintragungsschein, der bei der Wohnsitzgemeinde schriftlich (auch per E-Mail, Fax) beantragt werden kann und der gleichzeitig die Beauftragung der Hilfsperson enthält, eidesstattlich zu versichern, dass die Voraussetzung der Krankheit oder Behinderung vorliegt. Für Eintragungswillige in bestimmten Einrichtungen wie Altenheimen und Krankenhäusern sowie in Justizvollzugsanstalten sind bei Bedarf besondere Eintragungsmöglichkeiten zu schaffen. Mit einem Eintragungsschein können sich Stimmberechtigte auch in jedem anderen Eintragsraum außerhalb ihrer Wohnsitzgemeinde in Bayern 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 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger in Bayern (derzeit **etwa 950.000**) 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 Innenministerium bis zur Feststellung des Ergebnisses des Volksbegehrens 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 (Selbstaufhebungsrecht 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 Verfassungsgerichtshof.

Der Volksentscheid hat ggf. **innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss des Landtags** (ggf. nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs) stattzufinden. Für die organisatorische Vorbereitung und Durchführung eines Volksentscheids gelten die Regelungen für eine Landtagswahl entsprechend.

b) Ergebnis des Volksentscheids

Das Ergebnis des Volksentscheids wird vom Landeswahlausschuss festgestellt.

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 Stimmengleichheit zwischen zwei oder mehr Gesetzentwürfen, wird über diese Gesetzentwürfe erneut abgestimmt.