

Markt 

Großostheim

Ringheim | Pflaumheim | Wenigumstadt

www.grossostheim.de

Allgemeines zum Bürgerbegehren

Eine Übersicht



Allgemeines zum Bürgerbegehren (1)

Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) wurde durch Volksentscheid vom 01.10.1995 in die GO eingefügt und trat am 01.11.1995 in Kraft. Demnach kann ein Bürgerentscheid auf zwei Weisen zustande kommen, und zwar durch

- ein Bürgerbegehren (Art. 18a Abs. 1 GO) oder
- ein sogenanntes „Ratsbegehren“, d.h. auf Initiative des Gemeinderates (Art. 18a Abs. 2 GO)

Allgemeines zum Bürgerbegehren (2)

Ein Bürgerentscheid ist nur für Angelegenheiten des eigenen Wirkungsgrades der Gemeinde möglich (Art. 18a Abs. 1, Abs. 2 GO, Art. 7 Abs. 1 GO).

Gegenstand eines Bürgerentscheides können daher z.B. sein: Aufstellung, Einstellung oder Änderung der gemeindlichen Bauleitplanung soweit nicht gegen das gesetzliche Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verstoßen wird, gemeindliche Stellungnahmen in förmlichen Verwaltungsverfahren bzw. Genehmigungsverfahren, Maßnahmen der Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast.

Allgemeines zum Bürgerbegehren (3)

Einem Bürgerentscheid nicht zugänglich sind überörtliche Angelegenheiten (Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich eines anderen Hoheitsträgers, z.B. des Bundes, des Landes, des Bezirks oder des Landkreises) sowie übertragene Angelegenheiten, z.B. straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der Gemeinde als Straßenverkehrsbehörde.

Allgemeines zum Bürgerbegehren (4)

Die Angelegenheiten, über die auch im eigenen Wirkungskreis kein Bürgerentscheid stattfinden darf, sind im Ausschlusskatalog des Art. 18a Abs. 3 GO aufgezählt. Dies sind Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Ersten Bürgermeister obliegen, Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister oder Gemeindebediensteten und die Haushaltssatzung der Kommune.

Allgemeines zum Bürgerbegehren (5)

Unabhängig von Art. 18a Abs. 3 können Anträge, die ein rechtswidriges Ziel verfolgen, wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (vgl. Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes – GG) nicht Gegenstand eines Bürgerentscheides sein.

Allgemeines zum Bürgerbegehren (6)

Art. 18a Abs. 4 und Abs. 5 GO regeln die formellen Voraussetzungen für einen Antrag (unter anderem Schriftform, Fragestellung Ja/Nein, Begründung, Vertreter/Innen, Unterzeichnungsberechtigung). Zu beachten ist hierbei vor allem, dass die Vertreter/Innen lediglich geschäftsfähig, nicht aber in der Gemeinde wahlberechtigt sein müssen, das heißt sie müssen in der betreffenden Gemeinde keine Gemeindebürger sein.

Allgemeines zum Bürgerbegehren (7)

Art. 18a Abs. 6 GO enthält ein Quorum bzgl. der Mindestzahl der erforderlichen Unterschriften, welches von der Einwohnerzahl der Gemeinde abhängig ist. Unterschriftsberechtigt sind alle Gemeindebürger (Art. 15 Abs. 2 GO, Art. 1, 2 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes – GLKrWG).

Allgemeines zum Bürgerbegehren (8)

Unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags entscheidet der Gemeinderat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO). Die Zulässigkeitsprüfung bezieht sich sowohl auf die formelle (z.B. Begründung, vertretungsberechtigte Personen, Quorum), als auch auf die materiell rechtlichen (z.B. ob die Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises oder nicht) Anforderungen an die Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens.

Voraussetzungen für die Zulassung

Eine Übersicht

Voraussetzungen für die Zulassung

Die Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist die **formelle** und **materielle** (inhaltliche) Erfüllung aller gesetzlichen Tatbestandsmerkmale.

Es ist also eine rein verwaltungsrechtliche Prüfung, die der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen ist.

Übersicht über die formellen Voraussetzungen (Art. 18a Abs.4 GO)

- 01** Es muss ein Antrag an die Gemeinde gestellt werden
- 02** Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln
- 03** Es muss eine Begründung für das Bürgerbegehren vorliegen
- 04** Es müssen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten
- 05** Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden

Übersicht über die materiellen Voraussetzungen

- 06** Es muss sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde handeln (Art. 18a Abs. 1 GO)
- 07** Es darf keine Angelegenheit des Negativkataloges betroffen sein (Art. 18a Abs. 3 GO)
- 08** Es muss sich um die Verfolgung von rechtmäßigen Zielen handeln (der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – kein Handeln gegen ein Gesetz bzw. kein Handeln ohne ein Gesetz)

Markt Großostheim als Teil der öffentlichen Verwaltung

Einordnung und Rechtsweg



Gemeinderat ist Teil der vollziehenden Gewalt

Die Gemeinden, also auch der Markt Großostheim, ist Teil der vollziehenden Gewalt der Verwaltung und – wie das Grundgesetz vorschreibt – an Recht und Gesetz gebunden. Dies spiegelt sich in der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern unter Art. 29 GO wieder. Hier lautet die Regelung:

*„Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat **verwaltet**, soweit nicht der Erste Bürgermeister selbständig entscheidet (Art. 37).“*

Rechtsweg zum Verwaltungsgericht

Nachdem es sich bei der Zulassung bzw. Nichtzulassung eines Bürgerbegehrens um eine Entscheidung eines Verwaltungsorgans handelt, ist gegen diese im Rahmen der Gewaltenteilung der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten für die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren eröffnet (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO).

Prüfung des vorliegenden Bürgerbegehrens

(01) Es muss ein Antrag gestellt werden

Das Bürgerbegehren wurde am 23.03.2023 durch zwei von drei genannten Vertretern bei der Gemeindeverwaltung eingereicht. Es bestand aus einem Einreichungsschreiben und 916 Unterschriftenlisten (weitere wurden nachgereicht).

Fazit:

Die **Anforderung** ist vorliegend **erfüllt**.

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (1)

Die ursprüngliche Fragestellung lautete:

„Sind Sie dafür, dass wie geplant 150 Flüchtlinge in einer zentralen Unterkunft in Großostheim untergebracht werden?„

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (2)

Mit der Einreichung der Unterlagen wurde folgender Änderungswortlaut eingebracht:

Antrag auf Zulassung Bürgerbegehren zum Erwirken eines Bürgerentscheids bezüglich der geplanten Flüchtlingsunterkunft in der Gemeinde Großostheim.

Änderung des Bürgerbegehrens in der Fragestellung von “150” auf “maximal 50 Kriegsflüchtlinge”, keine alleinreisenden jungen Männer.

(Auszug aus dem Einreichungsschreiben)

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (3)

Die mit dem Bürgerbegehren unterbreitete Fragestellung muss Entscheidungscharakter haben. Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO „zu entscheidende Fragestellung“ und Art. 18a Abs. 14 GO „verlangten Maßnahmen“).

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (4)

Die **ursprüngliche** Fragestellung hat keinen Entscheidungscharakter. Es wird keine Entscheidung vom Markt Großostheim begehrt, sondern der Bürger aufgefordert, seine Meinung kund zu tun. Ist er dafür oder dagegen (JA oder NEIN).

Es handelt sich auch nicht um eine konkret vollziehbare Entscheidung, da **keine konkrete Handlung** vom Markt Großostheim **eingefordert** wird.

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (5) -Änderungsantrag zur Formulierung

Eine Änderung oder eine Korrektur der Fragestellung ist nach der Rechtsprechung des BayVGH engen Grenzen unterworfen und ist in einem zweistufigen Verfahren abzu prüfen.

1. Liegt eine Ermächtigung zur Änderung auf den Unterschriftenlisten vor?
2. Eine Änderung darf i.d.R. nicht den wesentlichen Kern und Inhalt zum Gegenstand haben

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (6) -Änderungsantrag zur Formulierung

Bei der gewünschten Änderung ist dies jedoch der Fall.

Die Rechtsprechung des BayVGH geht davon aus, dass eine wesentliche inhaltliche Änderung der Fragestellung weder durch den Gemeinderat beschlossen, noch von den Vertretern des Bürgerbegehrens eingereicht werden kann (dies soll im Wesentlichen diejenigen schützen, die zur konkret formulierten Frage eine Unterschrift geleistet haben).

(02) Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln (7)

Fazit:

Die Anforderung ist vorliegend nicht erfüllt.

(03) Es muss eine Begründung für das Bürgerbegehren vorliegen

Auf den zulässigen Unterschriftenlisten ist jeweils eine Begründung vorhanden.

Fazit:

Die **Anforderung** ist vorliegend **erfüllt**.

(04) Es müssen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten (1)

Grundsätzlich wurden drei vertretungsberechtigte Personen auf den Unterschriftenlisten benannt. Allerdings fehlte es an den Adressangaben, somit waren die Vertreter für die Unterschriftenleistenden nicht identifizierbar.

Dies ist jedoch wichtig, weil auch jemand Vertreter für ein Bürgerbegehren sein kann, wenn er nicht aus der Gemeinde stammt bzw. Gemeindebürger ist.

(04) Es müssen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten (2)

Die Legitimation der Vertreter muss deshalb von den Unterzeichnern ausgehen (BayVGH, Beschluss vom 08.07.1996, Az.: 4 CE 96.2182).

Ohne Kenntnis der Adresse ist dies nicht gegeben.

(04) Es müssen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten (3)

Im Rahmen der Beratung durch die Kommunalaufsicht des Landratsamtes Aschaffenburg (Schreiben vom 12.04.2023, Az.: 4-Br) wurde von dort eine bayernweite Anfrage gestellt, die bzgl. der Namensgleichheit zu folgendem Ergebnis kam:

„Derzeit leben in Bayern zwei Sebastian Meinl (ein weiterer mit dem Zweitnamen Sebastian) und sechs Olaf Lang (plus weitere mit Zweit- oder Drittnamen Olaf). Des Weiteren wurden mehr als 200 Datensätze mit dem Namen Andreas Ullrich gefunden. In Großostheim alleine sind zwei Personen mit dem Namen Andreas Ullrich wohnhaft.“

(04) Es müssen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten (4)

Aufgrund der Verwechslungsmöglichkeiten, der fehlenden Adressangabe und der jedenfalls vorherrschenden Namensgleichheit zum Namen Andreas Ullrich, ist die Benennung der vertretungsberechtigten Personen fehlerhaft.

Fazit:

Die **Anforderung** ist vorliegend **nicht erfüllt**.

(05) Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden (1)

In Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern muss das Bürgerbegehren von mindestens 9 % der Gemeindebürger unterzeichnet werden.

Zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens wird deshalb ein sog. Bürgerverzeichnis angelegt. Darin werden die wahlberechtigten Gemeindebürger vermerkt. Dies waren zum Einreichungszeitpunkt 13.218 Personen (9 % = 1.190 Personen für das Quorum erforderlich).

(05) Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden (2)

Insgesamt wurden 952 Unterschriftenlisten mit 1.740 Unterschriften eingereicht. Davon mussten 111 Listen ausgeschlossen werden, weil diese aus dem Bachgauboten ausgeschnitten waren und weder die Vertretungsberechtigten, noch die Fragestellung oder die Begründung enthielten.

Somit mussten 250 Unterschriften aus diesem Grund ausgeschlossen werden.

(05) Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden (3)

95 Unterschriften mussten aus verschiedenen Gründen ausgeschlossen werden, z.B.:

- Person ist nicht in Großostheim im Melderegister verzeichnet
- Person vor der Einreichung aus Großostheim verzogen
- Person ist nicht wahlberechtigt
- Doppelte Stimmabgabe
- Nennung von Künstlernamen / falschen Identitäten

(05) Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden (4)

31 Unterschriften enthielten die Antwort JA und wurden deshalb ausgeschlossen.

15 Unterschriften haben weder bei JA noch bei NEIN eine Kennzeichnung vorgenommen, sodass der Wille des Bürgers nicht zweifelsfrei erkennbar war. Deshalb wurden diese ebenfalls ausgeschlossen.

(05) Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden (5)

Berücksichtigt man diese Unterschriften bei der Ermittlung des Unterschriftenquorums nicht, haben 1.349 Gemeindebürger das Bürgerbegehren mit NEIN unterzeichnet. Das erforderliche Quorum wurde somit faktisch erreicht.

(05) Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden (6)

Die Unterschriftenlisten als solches entsprechen jedoch nicht den kommunalrechtlichen Anforderungen, da mit JA und NEIN geantwortet werden konnte und Art. 18a Abs. 6 GO grundsätzlich verlangt, dass das Unterschriftenquorum von den Befürwortern unterzeichnet werden muss.

Fazit:

Quorum erreicht, die formellen **Anforderungen** aber vorliegend **nicht erfüllt**.

(06) Es muss sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises handeln (1)

Die Gemeinschaftsunterkünfte werden durch die Regierungen errichtet und betrieben (§ 5 Abs. 1 DVAsyl). Asylsuchende sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AufnG).

(06) Es muss sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises handeln (2)

Soweit erforderlich, können die Landratsämter die kreisangehörigen Gemeinden zur Aufnahme der Asylsuchenden verpflichten (§ 8 Abs. 3 Satz 3 DVAsyl). Es handelt sich somit hier insgesamt **nicht** um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises.

Fazit:

Die **Anforderung** ist vorliegend **nicht erfüllt**.

(07) Es darf sich nicht um Angelegenheiten des Negativkataloges handeln

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens bezieht sich nicht auf den Negativkatalog des Art. 18a Abs. 3 GO.

Fazit:

Die **Anforderung** ist vorliegend **erfüllt**.

(o8) Rechtmäßige Ziele des Bürgerbegehrens (1)

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass mit dem Bürgerbegehren keine Maßnahmen vom Markt Großostheim verlangt werden, die rechtlich unmöglich bzw. rechtswidrig sind.

(08) Rechtmäßige Ziele des Bürgerbegehrens (2)

Im Hinblick auf die möglichen und rechtmäßigen informellen Maßnahmen hat der Markt Großostheim bereits sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft, wodurch eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge erreicht werden konnte. Ob seitens des Marktes Großostheim in dieser Hinsicht noch weitere Maßnahmen ergriffen werden können, dürfte angesichts der gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen in § 5 Abs. 3 DV Asyl zur Mitwirkung bei der Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften äußerst fraglich sein.

(o8) Rechtmäßige Ziele des Bürgerbegehrens (3)

Fazit:

Die **Anforderung** ist vorliegend **nicht erfüllt**, weil die Gemeinde zur Einhaltung der geltenden Gesetze (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet ist.

Ergebnis zu den formellen Voraussetzungen

- 01** Es muss ein Antrag an die Gemeinde gestellt werden
- 02** Es muss sich um eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung handeln
- 03** Es muss eine Begründung für das Bürgerbegehren vorliegen
- 04** Es müssen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die die Unterzeichnenden vertreten
- 05** Es muss das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht werden

Ergebnis zu den materiellen Voraussetzungen

- 06** Es muss sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde handeln (Art. 18a Abs. 1 GO)
- 07** Es darf keine Angelegenheit des Negativkataloges betroffen sein (Art. 18a Abs. 3 GO)
- 08** Es muss sich um die Verfolgung von rechtmäßigen Zielen handeln (der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – kein Handeln gegen ein Gesetz bzw. kein Handeln ohne ein Gesetz)

Bürgerbegehren ist unzulässig

Da nicht **alle** vorgenannten formellen und materiellen Anforderungen der Gemeindeordnung (GO) eingehalten wurden, ist das Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen.

Beschlussvorschlag

- 1. Das am 23.03.2023 eingereichte Bürgerbegehren bzgl. der geplanten Flüchtlingsunterkunft in der Gemeinde Großostheim wird als unzulässig zurückgewiesen.**
- 2. Der beantragte Bürgerentscheid wird nicht durchgeführt.**
- 3. Den genannten drei Vertretern ist die Entscheidung förmlich mit Begründung zuzustellen. Sie sind über die Klagemöglichkeiten zu belehren.**

Markt 

Großostheim

Ringheim | Pflaumheim | Wenigumstadt

www.grossostheim.de