



MERKBLATT

zum Zulassungsantrag für ein Volksbegehren

(Formelle Erfordernisse, Hinweise zur Sammlung der Unterschriften und zur Einreichung des Antrags)

vgl. [Art. 63 Landeswahlgesetz – LWG](#), [§§ 72, 73, Anlage 18 Landeswahlordnung – LWO](#) und Informationen über die gesetzlichen Voraussetzungen und Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid auf der Internetseite des Innenministeriums (www.innenministerium.bayern.de/suv/wahlen/volk/index.php --> Zum Thema, Veröffentlichungen)

Stand: 01.06.2023

Die Antragsvordrucke sind von den Antragstellern zu beschaffen. Die Anträge müssen den gesetzlichen (einschl. formellen) Voraussetzungen entsprechen.

Vor Beginn der Unterschriftensammlung empfiehlt es sich, ein Muster des zur Verwendung vorgesehenen Unterschriftenbogens bzw. -hefts dem Innenministerium zu übermitteln, damit formelle Fehler vermieden werden. Die gesetzlich vorgesehene Prüfung des Zulassungsantrags einschl. Gesetzentwurf und Begründung durch das Innenministerium findet aber erst nach Einreichung des vollständigen Antrags (mit den erforderlichen Unterschriften) statt. Vor Ablauf des Prüfungsverfahrens gemäß Art. 64 LWG (Dauer maximal sechs Wochen) sind keine Aussagen des Innenministeriums zur Zulässigkeit des Volksbegehrens möglich.

A. Notwendiger Inhalt und Aufbau des Antrags

Inhalt und Aufbau müssen der Anlage 18 LWO¹ (vgl. § 72 Abs. 1 LWO) entsprechen. Im Einzelnen sind danach folgende Angaben in der entsprechenden Reihenfolge notwendig:

1. Ordnungsangaben

Im oberen Teil des Antrags ist je ein Kästchen zur Angabe des Regierungsbezirks, des Landkreises und der Gemeinde / Verwaltungsgemeinschaft sowie für die lfd. Nr. des jeweiligen Unterschriftenbogens vorzusehen (notwendig für die Ordnung und Zusammenstellung, vgl. E.). Hinsichtlich der Angaben der Regierungsbezirke sowie der Landkreise können gängige Abkürzungen verwendet werden (z. B. OB, NB, FFB, RO etc.)

2. Überschrift

„Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens“ mit Bezeichnung des Volksbegehrens (z.B. „Entwurf eines Gesetzes über...“ oder „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über ...“) und ggf. Kurzbezeichnung des Volksbegehrens.

3. Formulierung des Antrags (gemäß Standardformulierung in Anlage 18 LWO)

„An das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration – Die unterzeichneten Stimmberechtigten beantragen gemäß Art. 63 des Landeswahlgesetzes, ein Volksbegehren für folgenden Gesetzentwurf zuzulassen:“

¹ Die Anlage 18 LWO kann auf Anforderung der Antragsteller (per E-Mail an Wahlen-A1@stmi.bayern.de) als bearbeitbares WORD-Dokument zur Verfügung gestellt werden.

4. Gesetzentwurf mit Überschrift („Entwurf eines Gesetzes über ...“).
5. Begründung des Gesetzentwurfs
6. Angabe des Beauftragten und Stellvertreters sowie zusätzlich von mindestens drei weiteren Stellvertretern

jeweils mit Name, Vorname, Anschrift (Hausanschrift oder Postfach) und Telefon und E-Mail (ggf. auch einer Geschäftsstelle). Diese Personen müssen geschäfts- und prozessfähig, jedoch nicht stimmberechtigt sein (vgl. Art. 63 Abs. 2 LWG).

7. „Erläuterungen zur Sammlung der Unterschriften“

Vollständigen Text (vgl. umrandeter Teil auf Seite 2 oben der Anlage 18 LWO) abdrucken.

8. Zeilen für die Eintragungen der Unterzeichner (Stimmberechtigten)

Unmittelbar oberhalb der Zeilen ist der Text *„Ich unterstütze den auf der/den Seite(n) ... abgedruckten Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens (einschließlich Gesetzentwurf und Begründung)“* und im Tabellenkopf der Hinweis *„Unvollständige und/oder unleserliche Unterstützungen sind ungültig!“* deutlich abzudrucken.

Die 6 Spalten enthalten folgende Eintragungen: Lfd. Nr., Familien- und Vorname, Geburtsdatum, vollständige Anschrift (Hauptwohnung), Unterschrift mit Datum, Bemerkungen der Behörde. Diese Spalten (mit Ausnahme der Bemerkungsspalte) **müssen von den Unterzeichnern vollständig und lesbar ausgefüllt werden**. Zur Abfrage weiterer persönlicher Daten siehe Hinweise unter F.

Auf einer DIN A4-Seite sollen nicht mehr als 20 Unterschriften stehen (zur Mindestzahl vgl. B. Nr. 2). Spaltenbreite und Spaltenhöhe der Zeilen gemäß Fußnoten 3 bis 7 der Anlage 18 LWO sind zu beachten!

9. Bestätigungsvermerk der Gemeinde / Verwaltungsgemeinschaft

Vollständigen Text (vgl. Seite 2/3 der Anlage 18 LWO) abdrucken. Der Platzbedarf hierfür beträgt mindestens eine halbe DIN A4-Seite (vgl. Fußnote 8 der Anlage 18 LWO).

B. Äußere Form und Gestaltung des Antrags

1. Einheit des Zulassungsantrags

Alle unter A. Nrn. 1 bis 9 genannten Angaben bilden in ihrer Gesamtheit den Gegenstand des Zulassungsantrags. **Dem Unterzeichner muss bei Leistung der Unterstützungsunterschrift der gesamte Zulassungsantrag vorliegen**. Deshalb muss der Zulassungsantrag von Beginn der Sammlung der Unterschriften an ein einheitliches Ganzes bilden. Damit ist sichergestellt, dass jeder Unterzeichner Kenntnis vom Antrag mit dem Gesetzentwurf einschließlich Begründung und von den Beauftragten erhält. Gleichzeitig ist damit ausgeschlossen, dass Unterschriften geleistet und erst nachträglich mit dem Antrag verbunden werden.

2. Mögliche Formen der Unterschriftenlisten

Für den Zulassungsantrag können zwar Papierbögen beliebiger Größe verwendet werden. Farbe und Gestaltung (Layout) sind amtlich nicht vorgegeben. Im Hinblick auf die Einheit des Zulassungsantrags (siehe B. Nr. 1) und den notwendigen Platzbedarf für alle notwendigen Angaben, insbesondere für die Unterschriftenzeilen und die Bestätigung der Gemeinde (siehe A. Nrn. 8

und 9), sowie die vorgeschriebene Schriftgröße² kommen, abhängig vom Umfang des Gesetzentwurfs und seiner Begründung sowie von der Art der Gestaltung, vor allem folgende Formen des Antragsformulars (Unterschriftenlisten) in Betracht:

- DIN A3-Bogen, zweckmäßigerweise auf Format DIN A4 gefalzt (vier Seiten),
- mehrere DIN A3-Bögen oder mindestens drei (je zweiseitig bedruckte) DIN A4-Blätter, die von Beginn der Unterschriftensammlung an fest miteinander verbunden sind („Unterschriftenheft“). In diesem Fall müssen Ordnungsangaben, Antrag, Gesetzentwurf und Begründung, Beauftragter / Stellvertreter und die Erläuterungen zur Sammlung der Unterschriften nur einmal am Anfang, der Bestätigungsvermerk nur auf der letzten Seite stehen.

Nicht zulässig sind z.B. die Verwendung von Einlageblättern oder das Zusammenklammern loser Listen bzw. Blätter, sofern nicht jede bzw. jedes von diesen alle notwendigen Inhalte des Zulassungsantrags enthält. Die Lochung der Listen bzw. Blätter (im Hinblick auf die Einreichung des Antrags in Ordnern, vgl. E. 3.) ist zulässig.

Denkbar wäre zwar bei einem kurzen Text (Gesetzentwurf und Begründung) auch die Verwendung eines zweiseitig bedruckten DIN A4-Blattes. Allerdings sollte dabei Folgendes bedacht werden: Wegen des Platzbedarfs für die nach Anlage 18 LWO zwingend notwendigen anderen Inhalte des Antrags (Ordnungsangaben, Beauftragte, Erläuterung zur Sammlung der Unterschriften, Bestätigung der Gemeinde, vgl. A.) wären nur wenige Zeilen (oder auch nur eine Zeile) für die Eintragung der Unterzeichner möglich. Notwendige Folgen wären unter Berücksichtigung der für den Antrag insgesamt notwendigen Zahl der Unterschriften (25.000) ein u.U. unverhältnismäßig hoher Papierbedarf und Druckaufwand mit entsprechenden Kosten sowie ein hoher Aufwand für die auf jedem Bogen einzuholende Bestätigung der Gemeinde (vgl. D.) und die Ordnung und Zusammenstellung der Listen (vgl. E.).

Auch wenn den Unterzeichnern die Möglichkeit gegeben werden soll, den Zulassungsantrag aus dem Internet herunterzuladen bzw. selbst auszudrucken, ist es notwendig, dass die beiden Seiten auf einem Blatt (vorder- und rückseitig) ausgedruckt werden. Darauf sollte auf der Internetseite hingewiesen werden. Das spätere Zusammenfügen von zwei oder mehreren Seiten durch Heftklammern durch die Unterzeichner bzw. Unterschriftensammler ist nicht zulässig.

3. Nummerierung der Unterschriften und der Seiten je Bogen / Heft (vgl. auch E. 1)

Die Unterschriften müssen innerhalb eines Bogens oder eines Heftes fortlaufend nummeriert sein. Auch die Seiten eines Unterschriftenheftes sind fortlaufend zu nummerieren (§ 72 Abs. 2 LWO).

C. **Hinweise zur Sammlung der Unterschriften**

1. Die Unterschriften müssen auf gedruckten Unterschriftenbogen geleistet und im Original vorgelegt werden Art. 90 Abs. 2 LWG). **Eine Unterzeichnung per Internet ist damit ausgeschlossen.**
2. Für die Sammlung der Unterschriften besteht keine zeitliche Begrenzung (siehe aber D. Nr. 3). Die Angabe des Datums in der Spalte der Unterschrift dient der späteren Überprüfung des Stimmrechts durch die Gemeinde.
3. Der Antrag muss von mindestens 25.000 Stimmberechtigten unterzeichnet werden.

Stimmberechtigt ist, wer mindestens 18 Jahre alt und Deutscher im Sinn des Grundgesetzes ist, seit mindestens drei Monaten seine Wohnung (bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung) oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern hat und nicht infolge Richterspruchs vom Stimmrecht ausgeschlossen ist (Art. 63 Abs. 1 Satz 3, Art. 1, 2 LWG). Ausländische Unionsbürger sind nicht stimmberechtigt.

² Die Schriftgröße für alle notwendigen Angaben auf dem Zulassungsantrag muss ausreichend groß sein (mindestens Arial 7 oder vergleichbare Größe, vgl. Fußnote 1 der Anlage 18 LWO).

4. Im Hinblick auf die notwendige Bestätigung der Gemeinde (vgl. D.) können sich auf den Bögen und Heften jeweils nur Personen, die in der selben Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft ihre Hauptwohnung haben, eintragen (§ 72 Abs. 1 Satz 5 LWO).

D. Hinweise zur Bestätigung der Gemeinde über das Stimmrecht der Unterzeichner (§ 72 Abs. 3 LWO)

(siehe auch gesonderte „Hinweise für Gemeinden“ auf der Internetseite des Innenministeriums www.innenministerium.bayern.de/suv/wahlen/volk/index.php /Zum Thema, Veröffentlichungen).

1. Die Bestätigung ist von den Antragstellern einzuholen. In der Praxis wird dies vom Beauftragten bzw. den Organisatoren des Volksbegehrens übernommen. Informationen über die Adressen sämtlicher Gemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften sind im Internet auf der Seite des „BayernPortals“ unter www.freistaat.bayern/suche/behoerde/hierarchisch („Kommunale Behörden“) enthalten.

Es empfiehlt sich in der Regel (vor allem in größeren Gemeinden), die Unterschriftenlisten nicht einzeln (durch die einzelnen Unterzeichner), sondern in größeren Mengen (durch die Beauftragten oder Initiatoren) der Gemeinde zur Bestätigung vorzulegen. Deshalb und um zu verhindern, dass die Unterzeichner bzw. die Unterschriftensammler die Listen unmittelbar an das Innenministerium (vgl. A. 3 und E. 3) übersenden, sollte an geeigneter Stelle die Anschrift für die Rücksendung der unterschriebenen Antragsformulare (Beauftragter oder Organisatoren) vermerkt werden.

2. Die Bestätigung der zuständigen Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft muss auf jedem Unterschriftenbogen bzw. -heft erfolgen (also **keine** gesonderte Bestätigung und keine Sammelbestätigung für mehrere Unterschriftenbogen oder -hefte).
3. Die Bestätigung darf bei Einreichung des Zulassungsantrags nicht älter als zwei Jahre sein.
4. Die Bestätigung der Gemeinde wird unentgeltlich erteilt.
5. Für die Bestätigung ist je nach Anzahl der Unterschriften entsprechender Zeitbedarf für die jeweilige Gemeindeverwaltung einzurechnen.

E. Hinweise zur Ordnung und Zusammenstellung der Unterschriftenlisten und zur Einreichung des Antrags (§ 73 LWO)

1. Nummerierung (vgl. auch B. 3)

Die Bögen und Hefte sind innerhalb der Regierungsbezirke nach kreisfreien Gemeinden und Landkreisen, innerhalb der Landkreise nach kreisangehörigen Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften zu ordnen und innerhalb der Gemeinde/Verwaltungsgemeinschaft fortlaufend zu nummerieren. Die korrekte Gliederung und Ordnung ergibt sich aus dem ebenfalls auf der Internetseite des Innenministeriums (www.innenministerium.bayern.de/suv/wahlen/volk/index.php /Zum Thema, Veröffentlichungen) eingestellten Muster einer **Excel-Tabelle**. In dieser Tabelle sowie in den dazugehörigen Einzeltabellen („Arbeitsblätter“) der Regierungsbezirke kann gezielt über die Suchfunktion in Excel eine bestimmte Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft gefunden werden.

2. Zusammenstellung der Unterschriftenbogen und -hefte

Bei der Anfertigung der gesonderten Zusammenstellung gemäß § 73 Abs. 1 LWO sollte möglichst die unter E. 1 genannte Excel-Datei verwendet werden.
--

In dieser Zusammenstellung sind

- die laufenden Nrn. der Bögen und Hefte und die Zahl der für jeden Bogen oder jedes Heft abgegebenen und bestätigten Unterschriften (unter Nr. 3 der Anlage 18 LWO) für jede (kreisfreie bzw. kreisangehörige) Gemeinde sowie für jede Verwaltungsgemeinschaft einzutragen. Innerhalb der Gemeinde/Verwaltungsgemeinschaft ist für jeden Unterschriftenbogen bzw. für jedes Unterschriftenheft **gesondert eine Zeile** vorzusehen (siehe das Beispiel der kreisfreien

Städte in den jeweiligen Regierungsbezirkstabellen). Die Zeile kann über die Einfüge-Funktion in Excel (Blattzeilen einfügen) generiert werden.

- die Zahl der **insgesamt** in Bayern geleisteten Unterschriften aufzurechnen.

Unterschriften von Unterstützern aus Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften sind ausschließlich bei der Verwaltungsgemeinschaft einzutragen. Eine Zuordnung zu jeder einzelnen Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft ist nicht notwendig.

Die grau hinterlegten Spalten F, G und H der zur Verfügung gestellten Regierungsbezirkstabellen sind **nicht** von den Antragstellern auszufüllen; sie dienen der internen amtlichen Prüfung der Zusammenstellung.

3. Einreichung des vollständigen Antrags (mit allen notwendigen Unterschriften) und der Zusammenstellung nach Nr. 2

Der Antrag ist beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration einzureichen.

Für die Übergabe sind aus organisatorischen Gründen eine Terminabsprache und Informationen zum Rahmen der Übergabe (insbesondere Umfang bzw. Zahl der zur Übergabe vorgesehenen Ordner, ungefähre Anzahl der anwesenden Personen, evtl. Pressebegleitung) notwendig. Sofern im Umfeld des Innenministeriums eine Versammlung oder Kundgebung beabsichtigt ist, wird auf das Erfordernis einer Anmeldung beim Kreisverwaltungsreferat der Stadt München hingewiesen.

Weitere Hinweise:

- Die Unterschriften sind möglichst abgeheftet in Ordnern, aus deren Beschriftung der jeweilige Inhalt bzw. die regionale Zuordnung der Unterschriftenlisten erkennbar ist, zu übergeben.
- Zusätzlich notwendig ist eine formlose Mitteilung, in welchen Gemeinden Eintragungslisten für das Volksbegehren aufgelegt werden sollen (§ 73 Abs. 2 LWO, im Hinblick auf die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen der Gemeinden).
- Werden die bestätigten Unterschriften gemäß § 73 Abs.1 LWO mithilfe der unter E. 1 genannten Excel-Datei zusammengestellt, ist bei der Einreichung des Antrags die Vorlage der Zusammenstellung in elektronischer Form ausreichend. Ein Ausdruck der Datei ist nicht notwendig.
- Es empfiehlt sich, wenn möglich mehr als 25.000 (bestätigte) Unterschriften (etwa bis zu 30.000) beim Innenministerium einzureichen, um im Fall evtl. ungültiger Eintragungen einen „Sicherheitspuffer“ zu haben. Umgekehrt ist es aber auch nicht notwendig, deutlich mehr Unterschriften von den Gemeinden bestätigen zu lassen und mit dem Antrag einzureichen, weil ohnehin nicht mehr als die notwendige Zahl überprüft wird und die Gemeinden nicht zusätzlich mit der Bestätigung von Unterschriften belastet werden sollen. Im Übrigen sollte die Sammlung personenbezogener Daten für amtliche Anträge auf das notwendige Maß beschränkt werden.

F. Hinweise zum Datenschutz

Bei der Sammlung personenbezogener Daten auf den Formblättern für den Zulassungsantrag haben die Antragsteller die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorgaben nach der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bzw. dem Bundesdatenschutzgesetz zu beachten. Die Daten dürfen demnach **ausschließlich für den Zweck der späteren Einreichung des Zulassungsantrags beim Innenministerium** in der vorgeschriebenen Form (Art. 63 LWG, §§ 72, 73 LWO) gesammelt werden. Eine anderweitige Verarbeitung durch die Antragsteller, insbesondere eine **Speicherung bzw. weitergehende Aufbewahrung der Daten**, ist demnach **nicht zulässig, ebenso wenig ihre Übermittlung an Dritte**. Solange sich die Daten bei den Antragstellern für den vorgesehenen Zweck befinden, ist ihre Sicherheit (z.B. Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung) durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten.

Auf den Unterschriftenlisten selbst dürfen **keine weiteren personenbezogenen Daten erhoben werden**, die nicht für die amtliche Überprüfung des Zulassungsantrags und des Stimmrechts der Unterzeichner durch die zuständigen Behörden benötigt werden (z.B. Abfrage von E-Mail-Adressen und des Interesses für Zusendung von Informationsmaterial), auch wenn die Angabe der Daten nur freiwillig sein soll (Grundsatz der „Zweckbindung“ und „Datenminimierung“, vgl. auch E. 3, letzter Spiegelstrich).

Verstöße gegen Datenschutzvorschriften können durch das Landesamt für Datenschutzaufsicht mit Geldbußen geahndet bzw. durch Untersagungsverfügungen unterbunden werden.