

## Gesetzentwurf

### der Fraktionen der CDU, DIE LINKE und der SPD

## Begleitgesetz zum Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung (Gesetz für mehr direkte Demokratie in Thüringer Kommunen) - Volksbegehrens-Begleitgesetz -

### A. Problem und Regelungsbedürfnis

Durch Artikel 2 des Thüringer Gesetzes zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und zur verbesserten Teilhabe an kommunalen Entscheidungsprozessen vom 9. Oktober 2008 wurden die Regelungen zu Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den §§ 16 und 17 der Thüringer Kommunalordnung verändert. Insbesondere wurden die Quoren gesenkt und der Themenausschlusskatalog (Aufzählung der von der Abstimmung ausgeschlossenen Themen) reduziert. Zugleich wurde die Sammlung der Unterschriften durch amtlich ausgelegte Eintragungslisten als einzige Sammlungsform in der Thüringer Kommunalordnung verankert. Darüber hinaus wurde ein neuer § 96 a in die Thüringer Kommunalordnung eingefügt, der die genannten direkt-demokratischen Instrumente auch auf Landkreisebene einführt. Dem Gesetz lag ein vom 2. Mai 2008 datierter Entwurf der Fraktion der CDU im Thüringer Landtag zu Grunde, der im Thüringer Landtag am 8. Mai 2008 in erster Beratung und am 8. Oktober 2008 in zweiter Beratung nochmals debattiert und sodann mit Mehrheit beschlossen wurde. Dieses Gesetz wurde am 9. Oktober 2008 von der Präsidentin des Landtags ausgefertigt und am 17. Oktober 2008 im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. S. 353, S. 361 ff.) verkündet und trat am darauf folgenden Tag in Kraft.

Bereits am 31. August 2007 hatte das Bündnis für "Mehr Demokratie in Thüringen" die Unterschriftensammlung für die Zulassung des Volksbegehrens "Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen" gestartet. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens "Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen" (Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung - Gesetz für mehr direkte Demokratie in Thüringer Kommunen -) ist ein Änderungsgesetz zur Kommunalordnung und bezieht sich auf deren Rechtsstand und deren Gesamttext, wie er sich nach Inkrafttreten der Änderungen durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2005 (GVBl. S. 446) darstellte. Auch der

---

Hinweis der Landtagsverwaltung:

Der Gesetzentwurf wurde gemäß § 52 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags vorab an den Innenausschuss - federführend - und den Ausschuss für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten überwiesen.

---

Vorabdruck verteilt am: 1. April 2009

Druck: Thüringer Landtag, 2. April 2009

Gesetzentwurf des Volksbegehrens bezieht sich auf die Regelungen zu Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und führt ebenfalls die direkt-demokratischen Instrumente auf der Landkreisebene ein. Er ändert ebenfalls die §§ 16 und 17 ThürKO in den Punkten Quoren (Senkung) sowie Themenausschlusskatalog (Reduzierung der von der Abstimmung ausgeschlossenen Themen) und führt ebenfalls einen neuen § 96 a für die Landkreisebene ein. Der Änderungsgesetzentwurf des Volksbegehrens zur Thüringer Kommunalordnung enthält keine Regelungen zur Art und Weise der Unterschriftensammlung.

Am 17. Dezember 2007 war das Volksbegehren zugelassen und am 23. Januar 2008 zusammen mit der Bestimmung der Sammlungsfrist von der Landtagspräsidentin bekannt gemacht worden (GVBl. S. 4). 12 862 Bürgerinnen und Bürger hatten den Zulassungsantrag unterstützt, 5 000 Unterschriften wären notwendig gewesen. Die Sammlungsfrist zur Unterstützung des Volksbegehrens hatte am 20. März 2008 begonnen und am 19. Juli 2008 geendet.

Am 4. August 2008 wurden die Unterschriften vom Bündnis an das Innenministerium zur Prüfung übergeben. Das Bündnis gab in diesem Zusammenhang bekannt, dass es nach eigener Zählung 250 982 Unterschriften gesammelt hatte. Zum Zustandekommen des Volksbegehrens wären 195 325 gültige Unterschriften benötigt worden.

Am 23. Oktober 2008 stellte die Präsidentin des Landtags das Zustandekommen des Volksbegehrens "Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen" fest. Darin wurde die Zahl von 235 530 gültigen Unterschriften genannt. Am 14. November 2008 fand im Thüringer Landtag die erste Beratung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens ("Gesetz für mehr direkte Demokratie in Thüringer Kommunen") statt. Der Gesetzentwurf wurde zur weiteren Beratung in den Innenausschuss und in den Ausschuss für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten überwiesen.

In der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags am 13. Februar 2009 zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens äußerten die eingeladenen Anzuhörenden, dass bei Annahme des Gesetzentwurfs durch den Thüringer Landtag oder nach einem erfolgreichen Volksentscheid Unklarheiten in dem dann geltenden Gesetzestext auftreten würden. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfahlen sie, diese zu beseitigen.

## **B. Lösung**

Durch die in diesem Gesetzentwurf in den §§ 16, 17, 96 a ThürKO vorgenommenen Änderungen und die Einfügung der §§ 17 a und b ThürKO wird der Text der bisher geltenden Kommunalordnung an die mit der Annahme des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens "Gesetz für mehr direkte Demokratie in Thüringer Kommunen" entstandene Rechtslage angepasst. Darüber hinaus sind die Fraktionen übereingekommen, dass zukünftig bei Bürgerbegehren sowohl die freie Sammlung der Unterschriften als auch die Unterschriftssammlung mittels amtlich ausgelegter Eintragungslisten möglich sein soll.

## **C. Alternativen**

keine

## **D. Kosten**

Gegenüber der bisherigen Rechtslage entstehen keine zusätzlichen Kosten.

**Begleitgesetz zum Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung  
(Gesetz für mehr direkte Demokratie in Thüringer Kommunen) - Volksbegehrens-Begleitgesetz -**

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Die Thüringer Kommunalordnung in der Fassung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom ... April 2009 (GVBl. S. ...), wird wie folgt geändert:

1. Die §§ 16 und 17 erhalten folgende Fassung:

"§ 16  
Einwohnerantrag

(1) Die Einwohner können beantragen, dass der Gemeinderat über eine gemeindliche Angelegenheit, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag).

(2) Der Einwohnerantrag ist schriftlich an die Gemeinde zu richten. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der Einwohner, höchstens jedoch von 300 Einwohnern der Gemeinde, unterzeichnet sein muss. Unterschriftsberechtigt sind Einwohner, die am Tage der Unterzeichnung seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Aufenthalt und das 14. Lebensjahr vollendet haben.

(3) Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Gemeinderat. Ist der Einwohnerantrag zulässig, so hat der Gemeinderat innerhalb von drei Monaten nach Eingang über die Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden; er soll hierbei Vertreter des Einwohnerantrags hören.

(4) § 3 a des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

§ 17  
Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

(1) Die Bürger können über wichtige Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen (Bürgerbegehren). Die Ablehnung eines Begehrens in einem Bürgerentscheid schließt für die Dauer von zwei Jahren ein Bürgerbegehren in der gleichen Angelegenheit aus, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zu Grunde liegende Sach- und Rechtslage wesentlich geändert hat.

(2) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

1. Aufgaben, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. den Erlass oder die Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats,
3. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung im Ganzen sowie über Nachtragshaushaltssatzungen,
4. die Beschlussfassung über den Finanzplan,

5. die Feststellung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe sowie die Beschlussfassung über die Entlastung,
6. die Festsetzung von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde oder solcher Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist; ausgenommen davon sind Bürgerbegehren zur Höhe von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde, soweit das Kostendeckungsprinzip beachtet wird,
7. die Entscheidung über die Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Aufhebung von Unternehmen der Gemeinde und über die Beteiligung an Unternehmen,
8. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Die Zulassung eines Bürgerbegehrens ist schriftlich bei der Gemeindeverwaltung zu beantragen. Der Antrag muss eine Erklärung darüber enthalten, ob die Sammlung durch eine freie Sammlung (§ 17 a) oder durch Eintragung in amtlich ausgelegte Eintragungslisten (§ 17 b) erfolgen soll. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines Ausschusses, muss der Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses nach § 40 Abs. 2 eingereicht werden. Der Antrag muss den Wortlaut und die Begründung des begehrten zulässigen Anliegens enthalten; bei einem finanzwirksamen Bürgerbegehren soll ein Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten sein. Ein Bürgerbegehren über die Höhe von Abgaben oder privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde nach Absatz 2 Nr. 6 muss einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahmen enthalten. Das Bürgerbegehren muss in knapper Form so formuliert sein, dass es bei einer Abstimmung mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann. Der Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens muss den Antragsteller und zwei weitere Bürger mit Namen und Anschrift nennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden gemeinsam zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können stellvertretende Personen benannt werden. Die Gemeindeverwaltung prüft die Zulässigkeit des Antrags und entscheidet innerhalb von vier Wochen über den Antrag auf Zulassung des Begehrens und den Beginn der Sammlungsfrist (Zulassungsentscheidung). Die Entscheidung ist dem Antragsteller und den weiteren vertretungsberechtigten Personen zuzustellen. Gegen die Entscheidung der Gemeindeverwaltung können die Antragsteller und die weiteren vertretungsberechtigten Personen gemeinsam Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung entfällt.

(4) Der Bürgermeister prüft die geleisteten Eintragungen und legt dem Gemeinderat unverzüglich das Bürgerbegehren zur Entscheidung über die Zulässigkeit vor (Zulässigkeitsentscheidung). Der Vorlage hat der Bürgermeister eine Stellungnahme über die möglichen finanziellen Auswirkungen des Vollzugs des Bürgerentscheids auf den Gemeindehaushalt (§§ 53 und 56) und die Finanzplanung (§ 62) beizufügen. Der Gemeinderat entscheidet über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens innerhalb von acht Wochen nach Zuleitung der

Vorlage und der Stellungnahme durch den Bürgermeister durch Beschluss. Stellt der Gemeinderat durch Beschluss die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fest, sind in dem Beschluss auch die möglichen finanziellen Auswirkungen des Vollzugs des Bürgerentscheids auf den Gemeindehaushalt (§§ 53 und 56) und die Finanzplanung (§ 62) darzustellen. Die Stellungnahme des Bürgermeisters und der Beschluss des Gemeinderats sind in der Gemeinde in ortsüblicher Weise bekannt zu machen. Wird die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens abgelehnt, können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erheben.

(5) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden. § 30 Satz 1 gilt entsprechend.

(6) Bei einem Bürgerentscheid wird das gestellte Begehren den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt. Die Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes und der Thüringer Kommunalwahlordnung finden entsprechende Anwendung; den Termin zur Abstimmung bestimmt die Rechtsaufsichtsbehörde im Benehmen mit der Gemeinde. Ein Bürgerentscheid darf sechs Wochen vor und nach einer Kommunalwahl nicht durchgeführt werden. Der Antrag ist angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit  
bis zu 10 000 Bürgern 20 vom Hundert,  
bis zu 50 000 Bürgern 15 vom Hundert und  
über 50 000 Bürgern zehn vom Hundert  
der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt.

(7) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.

(8) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat. Die Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden bleiben unberührt.

(9) In der Hauptsatzung können nähere Regelungen zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid getroffen werden.

(10) § 3 a des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung."

2. Nach § 17 werden folgende §§ 17 a und 17 b eingefügt:

"§ 17 a  
Freie Sammlung

(1) Ein Bürgerbegehren ist bei freier Sammlung zustande gekommen, wenn ihm mindestens sieben vom Hundert der Bürger, höchstens aber 7 000 Stimmberechtigte, innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben.

(2) Wird das Bürgerbegehren zugelassen, fertigt der Antragsteller Eintragungslisten an, aus denen jeweils der volle Wortlaut des Begehrens, der Begründung und des Vorschlags zur Deckung der Kosten sowie Name und Anschrift des Antragstellers und der weiteren vertretungsberechtigten Personen ersichtlich sein müssen. Die Eintragungslisten müssen ferner einen Hinweis darüber enthalten, dass die sich Eintragenden mit ihrer Unterschrift darin einwilligen, dass ihre Daten von anderen an den Zielen des Bürgerbegehrens interessierten Personen eingesehen werden können. Das Bürgerbegehren kann nur von Bürgern unterzeichnet werden, die am letzten Tag der Sammlungsfrist nach den Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes wahlberechtigt sind. Sie haben dazu persönlich und handschriftlich in die Liste neben ihrer Unterschrift deutlich lesbar ihren Vor- und Nachnamen, ihre Anschrift, ihr Geburtsdatum sowie das Datum der Unterschriftsleistung einzutragen. Die Sammlungsfrist ist mit dem vollständigen Text des Bürgerbegehrens rechtzeitig vor dem Beginn der Sammlungsfrist ortsüblich bekannt zu machen.

§ 17 b  
Sammlung durch Eintragung in  
amtlich ausgelegte Eintragungslisten

(1) Ein Bürgerbegehren ist bei Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Eintragungslisten zustande gekommen, wenn ihm mindestens sechs vom Hundert der Bürger innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben.

(2) Wird das Bürgerbegehren zugelassen, fertigt die Gemeindeverwaltung Eintragungslisten an, aus denen jeweils der volle Wortlaut des Begehrens, der Begründung und des Vorschlags zur Deckung der Kosten sowie die Namen und Anschriften des Antragstellers und der weiteren vertretungsberechtigten Personen ersichtlich sein müssen. Die Eintragungslisten müssen ferner einen Hinweis darüber enthalten, dass die sich Eintragenden mit ihrer Unterschrift darin einwilligen, dass ihre Daten von anderen an den Zielen des Bürgerbegehrens interessierten Personen eingesehen werden können. Die Gemeinden sind verpflichtet, die Eintragungslisten für die Dauer der Auslegungsfrist von zwei Monaten zur Eintragung bereitzuhalten. Die Eintragungsräume und Eintragungsstunden sind so zu bestimmen, dass jeder Eintragungsberechtigte ausreichend Gelegenheit hat, sich an dem Bürgerbegehren zu beteiligen. Dabei ist die Eintragung an einem Samstag zu ermöglichen. Die Auslegungsfrist und die Auslegungsstelle sind mit dem vollständigen Text des Bürgerbe-

gehens ortsüblich bekannt zu machen. Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am letzten Tag vor der Auslegungsfrist nach den Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes wahlberechtigt sind. Sie haben dazu persönlich und handschriftlich in die bei der Gemeindeverwaltung ausgelegten Listen neben ihrer Unterschrift deutlich lesbar ihren Vor- und Nachnamen, ihre Anschrift und ihr Geburtsdatum einzutragen.

(3) Das Land erstattet den betroffenen Gemeinden die notwendigen zusätzlichen Kosten, die ihnen durch das Erfordernis der Unterschriftsleistung in Eintragungsräumen nach Absatz 2 entstehen. Das für Kommunalrecht zuständige Ministerium regelt durch Rechtsverordnung die Einzelheiten zur Erstattung der Kosten an die Gemeinden."

3. § 96 a erhält folgende Fassung:

"§ 96 a  
Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und  
Bürgerentscheid

Die §§ 16 bis 17 b gelten entsprechend für Angelegenheiten des Landkreises. Ein Bürgerbegehren in Landkreisen ist zustande gekommen, wenn ihm bei freier Sammlung mindestens sieben vom Hundert der Bürger, höchstens aber 10 000 der Stimmberechtigten, innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben oder wenn ihm bei Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Eintragungslisten sechs vom Hundert der Bürger innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben. Ein Antrag ist im Wege des Bürgerentscheids in Landkreisen angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt, sofern diese Mehrheit zehn vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt."

Für die Fraktion  
der CDU:

Mohring

Für die Fraktion  
DIE LINKE:

Hausold

Für die Fraktion  
der SPD:

Matschie