

Rede von Anja Müller 17.03.2016 (Plenarprotokoll 6/45)

Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

Zum Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 6/1840

Sehr geehrter Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, beginnen möchte ich mit einem Dank an die Mitglieder des Vereins „Mehr Demokratie in Thüringen“,

(Beifall DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

das Bündnis „Mehr Demokratie“ und seine zahlreichen Mitgliedsorganisationen für die Ausdauer und Geduld, einem Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch der Koalitionsfraktionen sowie den beteiligten Abgeordneten, welche sich in die Ausarbeitung dieses Gesetzentwurfs reingekniet haben, dafür, dass Thüringen sich heute an die Spitze der direkten Mitbestimmung auf kommunaler Ebene in der Bundesrepublik setzt. Vielen Dank dafür.

(Beifall DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Denn gerade in einer Zeit, in der rechtspopulistische Parteien den Leuten einfach gestrickte Scheinlösungen als flasche Patentrezepte unterjubeln, sind ohne Zweifel die Demokraten in den Parlamenten zur Gegenwehr aufgerufen. Aber auch die direkte Demokratie gerade in den Kommunen spielt bei der Abwehr eine wichtige Rolle bei der Stärkung der humanen demokratischen Gesellschaft gegen Populisten. Um es mit Leszek Kolakowski zu sagen – das war ein polnischer Philosoph und Träger des Jerusalempreises –: „Die Erziehung zur Demokratie ist die Erziehung zur Würde und das setzt beides untrennbar voraus, sowohl die Bereitschaft zum Kampf als auch die Freiheit vom Hass.“ Und wie wichtig das ist, haben wir in der vorherigen Debatte gerade vom Herrn Höcke gehört.

Der mit Volksbegehren und Bürgerbegehren verbundene öffentliche Diskussionsprozess gibt den Menschen die Möglichkeit, ihre Sach- und Fachkompetenz mit einzubringen. Die direkte Demokratie nimmt die Bürgerinnen und Bürger auch in gesellschaftspolitische Verantwortung für ihre Positionen und Entscheidungen. Die fundierte Sachdiskussion vor der eigentlichen direktdemokratischen Entscheidung macht bewusst: In einer komplexen, vielschichtigen Gesellschaft gibt es für die Bewältigung von Problemen und die Umsetzung von Projekten keine einfach gestrickten Patentlösungen. Direkte Demokratie macht aber auch deutlich: Wenn sich Menschen in einem sachlichen Entscheidungsprozess zusammenfinden, lassen sich gemeinsam praktikable und ausgewogene Lösungen innerhalb einer fairen Diskussion finden. Das gilt gerade für komplexe Fragestellungen und Projekte. Direkte Demokratie ist daher auch immer ein Alltagsprojekt der politischen Bildung. Hinzu kommt, wenn die Instrumente so ausgestaltet sind, dass insbesondere die Garantie auf Menschenwürde, Grund- und Bürgerrechte, aber auch die Sozialstaatsgebote gewahrt und geschützt sind, ist die Missbrauchsgefahr sehr gering. Dabei finden das Grundgesetz und die Thüringer Verfassung Anwendung in der praktischen Ausgestaltung der direkten Demokratie.

Von Beginn an setzte sich unsere Fraktion für den weiteren Ausbau der direkten Demokratie ein und hat diese immer in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem

Bündnis „Mehr Demokratie in Thüringen“ getan. Alle Koalitionsparteien sind Mitglieder im Bündnis „Mehr Demokratie“ und unser Ministerpräsident war als Gewerkschaftsvertreter der HBV sogar schon Gründungsmitglied des Bündnisses.

Rückblickend sah der 2005 eingebrachte Gesetzentwurf auch schon ein eigenständiges Verfahrensgesetz für Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor. Er orientierte sich an der Struktur und den Inhalten des Verfahrensgesetzes für Volksbegehren auf der Landesebene, ist aber angepasst an die Bedingungen der kommunalen Ebene. Aber angesichts der Verhinderungspolitik der damaligen CDU-Fraktion und bestimmter formaler Vorgaben für Volksbegehren konnten daher bei den Reformschritten von 2005 bis 2009 nur bestimmte Eckpunkte aus dem Gesamtkonzept und nur als Einfügung in die Thüringer Kommunalordnung durchgesetzt werden. Der Diskussionsprozess im Rahmen eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids ist auch eine wichtige und lebendige Aktion der praktischen politischen Bildung und Qualifizierung. Gleichzeitig können zahlreiche Menschen ihr Fachwissen und ihre Themenkompetenzen in den Entscheidungsprozess mit einbringen. Direkte Demokratie sensibilisiert dafür, dass es in einer komplexen Gesellschaft meist keine einfachen Sachlösungen gibt. Sie gibt den Menschen aber gleichzeitig tatsächliche Handlungsmöglichkeiten. Sie erleben, dass ihre Entscheidungen auch tatsächlich etwas verändern können. Sie lässt Menschen auch positive Erfahrungen machen, dass nach einem fundierten Diskussionsprozess auch für komplexe Fragestellungen praktisch sinnvolle Antworten gefunden werden können.

Das steigert die Chancen, Populisten mit ihren Scheinversprechen der einfachen Lösung zu entlarven und zu zeigen, dass die angeblich einfachen Patentrezepte in Wirklichkeit für praktisch erfolgreiche Gestaltungsarbeit nichts taugen. Letztlich hilft diese Stärkung der demokratischen Kultur auch der Arbeit und Akzeptanz der kommunalen Gremien. Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt die Ergebnisse des Volksbegehrens für mehr Demokratie in Thüringer Kommunen. Das Volksbegehren konnte aber aus verfahrenstechnischen Gründen, wie ich eben schon erwähnt hatte, nur Eckpunkte des Reformgesetzes von 2005 aufgreifen und weiter entwickeln.

Ein eigenständiges Verfahrensgesetz für direkte Demokratie in Kommunen wird auch bessere Rechtsicherheit und landesweite Gleichbehandlung der Initiatoren bzw. Initiativen sichern. Das eigenständige Verfahrensgesetz, das die Eckpunkte der Reform von 2009 weitestgehend bestehen lässt, schafft mit seinen Details Rechtsicherheit und auch landesweite Vergleichbarkeit beim Umgang der Kommunalverwaltungen mit diesem Verfahren. Es ist damit zu rechnen, dass es hinsichtlich von Verfahrensfragen weniger Konflikte geben wird. Die detaillierte Anleitung hilft damit nicht nur Initiatoren und Initiativen, sondern auch den Kommunalverwaltungen in ihrer Arbeit.

Zwar sind die durch die Reform von 2009 erzielten Fortschritte ganz praktisch gesehen schon nicht schlecht, zum Beispiel das Bürgerbegehren auf Landkreisebene zur Schulnetzplanung, die Kneipp-Schule in Stützerbach sei da genannt, oder das Bürgerbegehren zur kommunalen Abfallentsorgung im IIm-Kreis. Wie gesagt, das ist schon nicht schlecht.

Auch die gesenkten Quoren erleichterten das Bürgerbegehren. Aber in der Praxis machten viele Initiativen die Erfahrung, dass ihre Anträge mit Verweis auf formale Unklarheiten abgelehnt wurden. Da war die Benutzung des Ausschlusskatalogs immer recht beliebt. Oder aber es gab Konfliktfälle bei der Auslegung von Verfahrensvorschriften. So standen Fragen wie: Dürfen Unterschriften nach vorzeitigem Einreichen des Quorums schon vor Ablauf der Sammlungsfrist abgegeben werden oder reicht der gesetzliche Schutz von

Ergebnissen erfolgreicher Bürgerbegehren aus?

Aber nun kommt ja Verbesserung. Die Einreicher des Gesetzentwurfs gehen davon aus, dass dies die Aktivitäten der direkten Demokratie in Kommunen noch weiter beleben wird. Denn die Reform 2009 hat zwar schon zu mehr Bürgerbegehren geführt, aber im Vergleich zu anderen Bundesländern gibt es in Thüringen noch Nachholbedarf. Durch die weitergehende Auslagerung der Regelung zur direkten Demokratie wird die Kommunalordnung wieder verschlankt und übersichtlicher.

Der Gesetzgeber darf solche weitreichenden Vorgaben durch ein eigenständiges Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene machen, denn das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung wird dadurch nicht unzulässig berührt. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gilt nicht unbegrenzt und schrankenlos, sondern im Rahmen der Gesetze. Hinzu kommt, dass bei Verfahren der direkten Demokratie das Prinzip der Chancengleichheit, der Initiativen und Abstimmenden im Thüringer Ländervergleich gewährleistet sein muss.

Es ist verfassungsrechtlich nicht vertretbar, dass es durch zu große Spielräume der Kommunen bei der Handhabung der Instrumente spürbare Unterschiede in der praktischen Nutzbarkeit der Instrumente gibt. Bei solchen formalisierten Verfahren wie Wahlen und Abstimmungen ist daher die landesweite Einheitlichkeit des Rechtsvollzugs unbedingt notwendig. Die direkte Demokratie in Kommunen hat zwar keinen ausdrücklichen Verfassungsrang, steht aber unter dem Schutz des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips.

Nun möchte ich aber zu den konkreten Regelungspunkten des Gesetzesentwurfs kommen. In den folgenden Punkten werden Vorschriften aus dem Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid übernommen, die auch für die kommunale Ebene sehr sinnvoll sind. Das Beratungsrecht ist nun für die kommunale Ebene beim Landesverwaltungsamt angesiedelt. Durch ein Beratungsrecht ist es den Initiativen bzw. Initiatoren schon im Vorfeld der Antragstellung möglich, eventuelle formale Hürden zu umschiffen und den Antrag entsprechend zu gestalten. Die Initiatoren haben auf Antrag das Recht auf eine kostenfreie Beratung. Das Landesverwaltungsamt wurde als neutrale Beratungsstelle ausgewählt – jedenfalls neutraler als höchstwahrscheinlich die Kommunalvertretungen selbst. In manchen Fällen war das bisher so.

Es gibt auch für Bürgerbegehren Vertrauenspersonen. Diese haben Rederecht im Gemeinderat und seinen Ausschüssen. Das entspricht auch dem Prinzip der direktdemokratischen Selbstvertretung der Initiativen. Es wird in § 3 Abs. 4 eine Fairnessklausel eingeführt, die das Prinzip der Chancengleichheit bei Veröffentlichung im Rahmen des Bürgerbegehrens und des Abstimmungskampfs zum Bürgerentscheid regelt. Dieser Grundsatz ist vor allem bei der Veröffentlichung der Abstimmungsinformationen zum Bürgerentscheid zu beachten. Die Informationsmaterialien können, wenn von den Beteiligten gewünscht, jeweils Stellungnahmen zum eigentlichen Vorschlag und zum gegebenenfalls vom Gemeinderat vorgelegten Alternativentwurf enthalten. Das dient einer breiten und fundierten inhaltlichen Diskussion des Vorhabens. Um die Möglichkeiten der jeweiligen Kommune zu berücksichtigen, ist die Art und Weise der Veröffentlichung dieser Information in die Gestaltungsfreiheit der Kommunen gelegt. Allerdings müssen alle Haushalte damit sicher erreicht werden.

Ein positives und freiwilliges Beispiel dazu gab es in Eisenach Ende 2012. Der damalige

Bürgerentscheid zur Petersbergschule. Im Vorfeld des Bürgerentscheids hat die Stadt neben den Abstimmungsbenachrichtigungen auch Informationen zur Sache selbst an alle Haushalte gegeben. Dabei haben die Initiative wie auch die Stadt im gleichen Umfang und jeweils in eigener Regie ihre Position dargestellt. Das war eine ausgewogene und mustergültige Informationspolitik, was nicht verwundert, wenn man die Oberbürgermeisterin kennt. Dass das nicht mit einem riesigen finanziellen Aufwand verbunden ist, hat das Beispiel deutlich gemacht.

(Heiterkeit CDU)

Herr Grob, Sie lachen? Frau Wolf ist wirklich so.

(Zwischenruf Abg. Kuschel, DIE LINKE: Herr Grob ist eben auch so!)

Eine A4-Seite mit den dargestellten Positionen, aber alle Bürgerinnen und Bürger konnten informiert entscheiden. Der Gemeinderat kann einen Alternativvorschlag zum Bürgerbegehren vorlegen, so, wie der Landtag einen alternativen Gesetzesentwurf zum Volksbegehren vorlegen kann. Die Vertrauensperson kann bei Übernahme des Kernanliegens, des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat die Erledigung des Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids erklären.

Die Aufhebung des Kopplungsverbots für Bürgerentscheide und Kommunalwahlen, die Einführung einer Frist für den Bürgerentscheid nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren werden weiter eingeführt.

Es gibt eine, wenn auch für das Erste etwas symbolische Kostenerstattung für Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf, die den Regelungen im Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nachgebildet ist. Die Kostenerstattung für die kommunale Ebene muss nicht so umfangreich ausgestaltet sein – das hat das Beispiel aus Eisenach auch gezeigt – wie auf Landesebene, da die Reichweite der Aktivitäten und auch der Umfang des notwendigen Aufwands regional viel stärker begrenzt sind als bei Volksbegehren.

Folgende weitere Neuerungen für die kommunale Ebene, eigentlich keine klassische Neuerung, aber wieder neu: Die freie Sammlung ist nun wieder die einzige Sammlungsart. Und wir finden das gut, denn die Amtsstubeneintragung war weltweit einmalig und wurde nie benutzt – der einzige Punkt, in dem von der Reform 2009 abgewichen wird.

(Beifall DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Amtsstubensammlung war zu exotisch, um daran festzuhalten, selbst als Wahlrecht, zumal die praktisch faire und chancengleiche Umsetzung zwischen den Kommunen mit Blick auf deren verwaltungstechnische Leistungskraft kaum zu verwirklichen ist.

Bürgerbegehren zur Abwahl von Bürgermeistern: Wenn in Thüringen das Prinzip der Direktwahl gilt, muss neben dem Gemeinderat auch den Bürgern das Recht zustehen, ein Bürgerbegehren einzuleiten.

(Beifall DIE LINKE)

Es gilt das dreifache Quorum des normalen Bürgerbegehrens zu Sachthemen – 21 Prozent. Damit ist ein ausreichender Schutz gegen Missbrauch eingebaut, zumal in der

Vergangenheit sich auch Teile von Stadträten hier einen gewissen Missbrauch erlaubt haben. Und hier sei auch erinnert an den Vorfall in Eisenach, als Stadträte – ich mag dieses Wort eigentlich nicht – etablierter Parteien für einen NPD-Antrag stimmten. Bürgerbegehren auch zu Fragen der Betätigung der Kommune im Bereich von Unternehmen, zum Beispiel Gründung von Unternehmen – die entsprechenden Ziffern bzw. Regelungen aus dem bisherigen Ausschlusskatalog wurden gestrichen. Damit könnte zum Beispiel nun zweifelsfrei ein Bürgerbegehren mit Bezug auf die Verhinderung der Gründung einer kommunalen Kita GmbH gestartet werden.

Die Bindungswirkung der Ergebnisse von erfolgreichen Bürgerentscheiden wird erheblich verstärkt. Es findet eine zweistufige Regelung Anwendung: Die ersten zwei Jahre absolute Bindungswirkung, danach kann mit halbem Quorum ein Bürgerbegehren gegen abweichende Gemeinderatsbeschlüsse eingereicht werden. Auch in der Zeit der absoluten Bindungswirkung können Initiativen bei gegen diese Bindungswirkung verstoßenden Beschlüssen das oben genannte spezielle Bürgerbegehren starten. Der Rechtsweg gegen die Verletzung der Bindungswirkung bleibt ebenfalls offen.

Dass ein solch verstärkter Schutz notwendig ist, zeigen praktische Beispiele wie der Bürgerentscheid gegen einen Skilift in Steinach, der vom Bürgermeister bzw. vom Gemeinderat unterlaufen wird.

Kommen wir zum Ratsbegehren: Es war schon in der Reformdiskussion seit 2005 Gegenstand. Daher ist es nicht überraschend, dass es nun umgesetzt wird. Damit kann der Gemeinderat nach einer Zweidrittelmehrheitsentscheidung insbesondere umstrittene Themen bzw. Projekte von besonderer Bedeutung der Bevölkerung zur Abstimmung vorlegen. Erfahrungen zeigen, dass in solchen Fällen die direkte Demokratie zu einer erhöhten Legitimation und vor allem Akzeptanz der Themenentscheidung sowie des Kommunalgremiums führen. Das Ratsbegehren ist keine Flucht aus der Verantwortung. Es ist Beweis von Respekt vor dem eigentlichen Souverän, den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber und ihrem Recht, in der Demokratie eigentlich alle Entscheidungen selbst treffen zu können. Denn die Demokratie ist im Erleben und Verständnis der Bevölkerung in der gesamten Republik vielfältiger geworden. Und wie eine Studie der Bertelsmann Stiftung auch zeigt, hat das der Zustimmung zur traditionellen Form der repräsentativen Demokratie auf keinen Fall geschadet. Im Gegenteil: Sie genießt noch immer die von allen Beteiligungsformen höchste Zustimmung und wird von den Menschen als die noch immer wichtigste Form der demokratischen Mitbestimmung eingeschätzt.

Redezeitende ist jetzt hier angezeigt und dabei hätte ich noch so viel zu sagen.

(Zwischenruf Abg. Möller, AfD: Gott sei Dank!)

Einen Satz erlauben Sie mir noch. Die Einbringung dieses Gesetzentwurfs ist der Erfolg einer langjährigen und gelungenen Zusammenarbeit zwischen dem Bündnis für mehr Demokratie in Thüringen und den Koalitionsfraktionen. Es ist ein gelungenes Gemeinschaftsprojekt von parlamentarisch und außerparlamentarisch Aktiven und Organisationen. Solche Austausch- und solche Wechselwirkungen sind wichtig für eine lebendige, praktische, fundierte Demokratie.

Präsident Carius:

Frau Müller, jetzt möchte ich Sie bitten, den Satz noch zu beenden.

Abgeordnete Müller, DIE LINKE:

Ein Satz, lieber Präsident! Lassen Sie mich sagen: Manche Ansammlungen von Gruppen – man mag manchmal sagen, das ist Schwarmintelligenz –, aber in Zeiten der rechten Seite ist es auch manchmal Rudeldummheit.

(Beifall DIE LINKE)