

Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung und des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (Gesetz zur Demokratisierung der Kommunalpolitik)

Zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 5/7546

Frau Präsidentin, meine sehr geehrten Damen und Herren, werte Gäste auf der Tribüne, es wurde schon zu Recht gesagt, dass wir heute sicherlich einen der umfassendsten Gesetzentwürfe diskutieren. Vielen Dank für die Bewertungen, vielen Dank auch für die bisherigen Anregungen. Es sind genau die Punkte, die wir auch sehr intensiv, auch kontrovers diskutiert haben. Wir haben nach Kompromissen gerungen. Herr Hey hat gefragt: „Wann ist Ihnen das eingefallen?“ Wir haben mit der Diskussion gleich nach der Landtagswahl 2009 begonnen. Es gab einen separaten Parteitag dazu, das war 2012. Und der jetzige Zeitpunkt ist bewusst gewählt, weil in wenigen Wochen und Monaten eine neue Legislatur, auch auf der kommunalen Ebene beginnt. Wir unterbreiten mit diesem Gesetzentwurf ein Angebot an die kommunalen Akteure, was die Fortentwicklung des Kommunalrechts betrifft.

(Beifall DIE LINKE)

Es ist also nicht irgendwie ein zufälliger Zeitpunkt, sondern ein bewusst gewählter Zeitpunkt. Hinzu kommt: Wir haben am 1. Juli 20 Jahre Thüringer Kommunalordnung und das ist ein wichtiges Jubiläum. Das Kommunalrecht hat viel Bedeutung auf Landesebene, es ist eines der wenigen Rechtsgebiete, wo das Land im Rahmen des Föderalismus noch eine fast ausschließliche Zuständigkeit trägt. Ich bin auch Frau Holbe dankbar, dass sie hier angesprochen hat, dass das Kommunalrecht einer ständigen Entwicklung unterliegt. Insofern möchte ich noch mal betonen, wir stellen das jetzige Konstrukt der Thüringer Kommunalordnung überhaupt nicht infrage. Wir behalten die Grundzüge des sogenannten Süddeutschen Ratsmodells bei, nämlich mit einer starken Stellung des Bürgermeisters und Landrats und mit der Tatsache, dass die beiden Gemeindeorgane, nämlich die Gemeindevertretung und der Bürgermeister, die Gemeinde gemeinsam verwalten. Das stellen wir nicht infrage. Wir sind aber davon überzeugt, dass wir im Verhältnis Bürgerschaft zur Gemeinde, im Verhältnis Gemeinderat - Bürgermeister, im Verhältnis kommunale Gemeinschaftsarbeit und im Verhältnis Kommune zum Land auf neue Herausforderungen als Gesetzgeber eine Antwort geben müssen. Das versuchen wir und hier unterbreiten wir ein Angebot. Ich freue mich schon auf die Diskussion im Ausschuss und auch auf die Anregungen, auch auf Änderungen, die aus den anderen Fraktionen kommen, denn zum Schluss wollen wir an die kommunalen Akteure ein Angebot machen. Herr Adams hat zu Recht darauf verwiesen, nicht von ungefähr wird es immer schwieriger, Menschen zu finden, die sich dem Ehrenamt stellen. Es hat aber auch etwas mit den Grenzen im Kommunalrecht zu tun. Darauf gehe ich nachher noch mal in den einzelnen Punkten ein, weil das Kommunalrecht, insbesondere was die Minderheitenrechte betrifft, tatsächlich entwicklungsbedürftig ist.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, das Kommunalrecht ist ein sogenanntes positives Recht, das heißt, wir definieren nur Gebote als Mindestausstattung und wir formulieren Verbote. Alles andere überlassen wir den Gemeinden, wie sie es ausgestalten. Auch diesen Grundsatz behalten wir bei. Insofern läuft also hier der eine oder andere

Hinweis darauf, dass wir möglicherweise die Rechte von Bürgermeister, Landräten oder die Rechte des Gemeinderates zu sehr beschneiden, aus unserer Sicht ins Leere. Es ist vielmehr eine Fortentwicklung, weil sich Bedürfnisse einfach weiterentwickeln.

Ich will Ihnen das an dem Beispiel der Sitzung der Ausschüsse mal verdeutlichen. Die kommunalen Ausschüsse, soweit sie vorberaten sind, tagen nicht öffentlich. Es gibt aber ein hohes Bedürfnis bei der Bevölkerung, schon frühzeitig in Entscheidungsprozesse mit einbezogen zu werden. Das beginnt immer mit Information und Transparenz. Insofern schlagen wir vor, dass die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich tagen. Das schließt nicht aus, dass in einzelnen Punkten, bei Personalentscheidungen, wenn es um Rechte Dritter geht, die Nichtöffentlichkeit hergestellt wird, aber wir kehren den Grundsatz um. Jetzt heißt der Grundsatz Nichtöffentlichkeit und wir wollen die Öffentlichkeit.

(Beifall DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Das schränkt aber doch nicht die Rechte des Gemeinderats oder des Bürgermeisters ein, sondern, wir sind überzeugt, es ist ein Zugewinn, es ist ein Zugewinn für alle Beteiligten.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, in der ersten Lesung geht es nur darum, einige Punkte zu benennen, weil die Fachberatung dann im Ausschuss stattfindet. Ich beantrage schon mal für unsere Fraktion, Frau Präsidentin, die Überweisung an den Innenausschuss. Dinge, die wir aufgreifen, sind nicht ausschließlich Forderungen der Linken, insbesondere was das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur Gemeinde betrifft. Dort haben wir auf dem Forderungskatalog der Initiative „Mehr Demokratie“ zurückgegriffen. Herr Hey, nach meinem Kenntnisstand ist die SPD auch Mitglied in diesem Bündnis und trägt auch diesen Forderungskatalog mit, hat aber signalisiert, weil es nicht Bestandteil des Koalitionsvertrags ist, werden sie jetzt dort nicht selbst tätig. Das schließt aber nicht aus, dass Sie als Partei und als Landesverband sehr wohl auch die Forderungen von „Mehr Demokratie“ mittragen. Insofern ist auch hier der eine oder andere Hinweis, dass wir möglicherweise überziehen, nicht sachgerecht und müsste auch noch mal innerhalb der SPD diskutiert werden.

Wir erleben in den letzten Monaten eine Zunahme von Aktivitäten, dass Bürgerinnen und Bürger von dem Instrument Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Gebrauch machen. Ich darf nur einige nennen, da ging es um eine Grundschule in Stützerbach, um eine Regelschule in Veilsdorf, um die Kommunalisierung der Abfallwirtschaft im Ilmkreis, im Rahmen einer Bürgerbefragung um die Bebauung des Eichplatzes in Jena, um den Standort des Bauhausmuseums in Weimar, um die touristische Nutzung der Hohen Geba in der Rhön. Überall laufen Initiativen, wo Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden wollen. Aufgrund dieser vielen Initiativen haben wir aber auch zur Kenntnis genommen, dass es eine ganze Reihe von Punkten gibt, die sind tatsächlich nicht mehr zeitgemäß und behindern solche Initiativen. Unsere Aufgabe ist es aber, diese Initiativen zu befördern. Keine dieser Initiativen hat in irgendeiner Art und Weise zu einer Handlungsunfähigkeit einer Gemeinde geführt. Insofern sollten wir ein hohes Vertrauen in Bürgerinnen und Bürger haben, dass sie sehr behutsam und verantwortungsbewusst mit diesem Instrument umgehen.

(Beifall DIE LINKE)

Auch die Erfahrungen in anderen Bundesländern belegen, es gibt keinen Missbrauch von direkter Demokratie, weil dort im Rahmen der Transparenz und der Öffentlichkeit ein viel zu hohes gesellschaftspolitisches Potenzial da ist, die diesen Missbrauch ausschließt. Es

gibt insbesondere dort Missbrauch, wo keine Transparenz besteht.

(Beifall DIE LINKE)

Das ist bei direkter Demokratie nie der Fall.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich will jetzt auf einige Dinge eingehen, die in der Debatte hier eine Rolle gespielt haben, weil Sie - das hatte ich zu Beginn gesagt - tatsächlich auch auf Punkte hingewiesen haben, die wir kontrovers und ausführlich diskutiert haben.

Frau Holbe hat formuliert, die jetzige Kommunalordnung ist praktisch und bürgernah. Ich will an zwei Beispielen belegen, das trifft für viele Regelungen in der Thüringer Kommunalordnung unstrittig zu, aber es gibt eben einzelne Regelungen und die haben wir aufgegriffen, die sind weder praktisch noch bürgernah. Ich sage noch mal: Was ist an der Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen denn bürgernah? Das hat mit Bürgernähe nach meiner Überzeugung nichts zu tun. Oder kommen wir zu einem praktischen Aspekt. Fraktionen dürfen einen Antrag stellen für die Tagesordnung. Der muss auf die Tagesordnung genommen werden. Aber die Fraktionen oder die Antragsteller haben kein Recht, dass der Gemeinderat darüber auch debattiert. Damit läuft natürlich dieses Recht, einen Sachverhalt auf die Tagesordnung zu nehmen, völlig ins Leere, wenn eine Mehrheit dann die Beratung verweigern kann. Das müssen wir doch aufgreifen und müssen es einfach regeln. Oder die Bildung von Zählgemeinschaften bei Ausschüssen. Gegenwärtig ist es möglich, dass sich Gemeinderäte völlig unabhängig von Fraktionen zusammenschließen zur Zählgemeinschaft, um die Ausschusssitze zu besetzen. Das führt aber zu einer völligen Aushöhlung des Wählerwillens. Jetzt in der neuen Gemeinde Bad Liebenstein, also Altensteiner Oberland gebildet aus Bad Liebenstein, Schweina, Steinbach, da hat die CDU die Kommunalwahl gewonnen und es hat sich eine Zählgemeinschaft gebildet. Das hat dazu geführt, dass die zweitstärkste Fraktion, das ist zufällig die Linke, nicht in einem Ausschuss mehr vertreten ist, obwohl sie zweitstärkste Fraktion ist.

(Beifall FDP)

Da kann man ja klatschen, aber ich weiß nicht, was daran demokratisch, praktisch oder sonst was sein soll. Das müssen wir doch verhindern, dass der Wählerwille in einer solchen Art und Weise tatsächlich unterlaufen wird.

(Beifall DIE LINKE)

Das hat nichts mit der Linken zu tun. Wenn Sie sich unseren Gesetzentwurf durchlesen, regeln wir viele Dinge für Wählergruppen und kleinere Parteien, da fällt die Linke schon gar nicht mehr drunter. Da könnten wir sagen, das geht uns gar nichts an, wir sind anders etabliert im kommunalen Bereich. Aber es geht um Demokratie. Demokratiemaßstab ist immer, wie eine Mehrheit mit einer Minderheit umgeht.

(Beifall DIE LINKE)

Aus einer Mehrheit heraus Politik zu machen, das kann jeder, das haben wir auch schon mal gekonnt. Deswegen sagen wir, so, wie wir mit Minderheiten umgehen, das ist Maßstab der Demokratie. Insofern, Frau Holbe, sind wir der Überzeugung: In einzelnen Punkten muss nachjustiert werden, weil die kommunale Praxis da etwas anderes belegt.

Im Übrigen, Sie wissen, ich reise viel durch dieses Land und weiß, in vielen Gemeinderäten braucht man gar keine gesetzlichen Regelungen. Dort entscheiden die Leute pragmatisch, vernünftig, das weiß ich auch. Da darf man nicht auf die Kommunalordnung schauen, dort dürfen Bürger mitdiskutieren, obwohl gar kein Rederecht für die Bürgerinnen und Bürger vereinbart ist. Das dürfen die alles. Aber wir müssen eine gesetzliche Regelung immer für den Konfliktfall schaffen. Für den Konfliktfall, nicht immerzu, wir wollen alles im Leben regeln. Da bleiben wir bei unserem Grundsatz: Viele Dinge regeln sich in den Gemeinden vernünftigerweise auch im Rahmen eines Gesetzes, ohne das man Detaillösungen jedes Mal vorschlagen muss.

Meine sehr geehrten Damen und Herren. Frau Holbe hat dann noch darauf verwiesen, dass die Beteiligungsrechte hinreichend sind und deshalb keine Veränderung. Das ist ein klares Wort. Wir haben eine andere Auffassung. Bürgerinnen und Bürger können jetzt auch im Rahmen der anstehenden Landtagswahlen diese unterschiedlichen Auffassungen zugrunde legen, um zu entscheiden, wer soll in diesem Land eine künftige Landesregierung stellen. Da sagen wir: Wir wollen „Mehr Demokratie“ weiter ausgestalten und dabei gar nichts völlig Neues, sondern wir haben viele Dinge aufgegriffen, die in anderen Bundesländern schon gang und gäbe sind.

Es versteht keiner, warum wir es in Thüringen zum Beispiel nicht ermöglichen, dass Bürgerentscheide gemeinsam mit der Kommunalwahl stattfinden können. Wir haben eine Sperrfrist, sechs Wochen vorher, sechs Wochen danach. Das muss einfach weg, weil wir der Überzeugung sind, wenn während einer Kommunalwahl auch eine inhaltliche Sachfrage zur Entscheidung steht im Rahmen eines Bürgerentscheides, davon profitieren alle, das belebt den politischen Dialog und führt zu einer höheren Wahlbeteiligung und damit zu einer höheren Legitimation der Gewählten.

(Beifall DIE LINKE)

Deshalb wollen wir das einfach abschaffen. Oder, dass wir sagen - Herr Hey hat das gefragt, was das mit dem Abgabenvorbehalt betrifft. Hier darf ich nur noch mal darauf verweisen: Wir haben jetzt eine Regelung, dass die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Bürgerentscheids nicht entscheiden können, ob eine Abgabe abgeschafft oder erhoben wird. Sie können aber entscheiden, wie sie erhoben wird. Wir wollen jetzt auch das „ob“ abschaffen und damit eine Regelung herbeiführen, die in Bayern schon seit 1995 gilt. Wir haben festgestellt, dass es in Bayern nicht einen Bürgerentscheid gab, wo sich die Bevölkerung von einer Abgabe einfach so befreit hat. Das hätten die machen können. Es gab nicht einen Bürgerentscheid zur Abschaffung der Grundsteuer oder der Gewerbesteuer oder der Hundesteuer oder der Zweitwohnungssteuer. Nein, die Bürgerinnen und Bürger sind sehr verantwortungsbewusst damit umgegangen. Wir haben bewusst gesagt: Wenn im Rahmen einer Initiative eine Abgabe verändert werden soll, muss ein Finanzierungsvorschlag her, um zu verhindern, dass sich die Bürgerinnen und Bürger von Abgaben befreien können.

Ich will das mal an einem Beispiel machen, weil Herr Hey danach gefragt hat, wie es pragmatisch erfolgen soll. Wir haben im Gesetz die Möglichkeit eröffnet, die Straßenausbaubeträge als einmalige oder wiederkehrende Beiträge zu erheben. Warum sollen Bürgerinnen und Bürger nicht darüber entscheiden können, ob sie lieber die Form der wiederkehrenden oder der einmaligen haben wollen. Auf die Einnahmesituation der Gemeinde hat das keinen Einfluss, denn dort werden die Aufwendungen nur unterschiedlich verteilt.

Oder: Warum soll denn eine Gemeinde nicht entscheiden können, die Straßenausbaubeiträge abzuschaffen und dafür eine Infrastrukturabgabe als aufwandsbezogene Aufwandsteuer zu erheben oder die Grundsteuer beim Hebesatz anzuheben? Auch das wäre nach unserer Ansicht eine spannende Sache.

Vizepräsidentin Dr. Klaubert:

Herr Abgeordneter Kuschel, gestatten Sie eine Anfrage durch den Abgeordneten Bergner?

Abgeordneter Kuschel, DIE LINKE:

Gern.

Vizepräsidentin Dr. Klaubert:

Bitte.

Abgeordneter Bergner, FDP:

Vielen Dank, Frau Präsidentin, vielen Dank, Herr Kollege Kuschel. Ich habe eine Verständnisfrage. Sie haben gerade, wenn ich Sie richtig verstanden habe, gesagt: Es hat in Bayern nicht einen einzigen Bürgerentscheid zur Abschaffung der Grundsteuer gegeben in einer Gemeinde. Stimmen Sie mir zu, dass es sich bei der Grundsteuer um Bundesrecht handelt und damit die Grundsteuer von einer Kommune gar nicht abgeschafft werden könnte?

Abgeordneter Kuschel, DIE LINKE:

Danke für den Hinweis. Ich hätte konkreter formulieren müssen, was den Hebesatz betrifft. Das ist richtig. Der Mindesthebesatz von 200, darunter dürfen sie nicht gehen. Aber im Rahmen des Hebesatzes kann natürlich eine Gemeinde - damit in Bayern auch Bürgerinnen und Bürger - über die Höhe der Einnahmen entscheiden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren. Frau Holbe hat dann auch noch gesagt: Durch unseren Gesetzentwurf werden die Rechte des Gemeinderates beschnitten. Da bitte ich Sie, im Ausschuss mal Beispiele zu benennen, wo unser Gesetzentwurf tatsächlich die Rechte des Gemeinderates unzulässig einschränkt. Sie haben hier kein Beispiel genannt. Wir erkennen das gegenwärtig bei den 93 Einzelregelungen auch nicht.

Die FDP hat sich in Kreativität versucht, was den Titel betrifft. Herr Hey hat gesagt, wir haben eine extra Abteilung in der Fraktion, die Bezeichnungen von Gesetzen kreativ entwickelt.

(Zwischenruf Abg. Bergner, FDP: Danke für das Lob.)

Das haben wir nicht. Ihr Vorschlag war wenig gelungen.

(Zwischenruf Abg. Hey, SPD: Das kann ja sein.)

Aber Sie haben zwei Fragen gestellt, die würde ich Ihnen jetzt gern beantworten. Deswegen hatte ich mich zu einer Zwischenfrage gemeldet. Am Ende Ihrer Rede hätte es aber nicht gepasst, deswegen mache ich das hier. Sie erheben den Vorwurf, in unserem Gesetz stünde die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden. Das ist natürlich eine boshafte Interpretation. Das wissen Sie, sondern wir, deswegen sage ich, in unserem Gesetz steht nichts anderes, außer dass ab dem 01.07.2019 dieses Rechtsinstitut abgeschafft wird. Das heißt, es gibt keine neuen Verwaltungsgemeinschaften, keine neuen erfüllenden Gemeinden, keine Veränderungen. Aber die jetzt bestehenden 93 Verwaltungsgemeinschaften sind von dieser Regelung erst einmal überhaupt nicht berührt.

(Zwischenruf Abg. Bergner, FDP: Erst mal.)

Nein, da müssen wir eine andere Regelung treffen, das können wir nicht in der Kommunalordnung. Wir können nur in der Kommunalordnung sagen, ab 01.07.2019 wollen wir keine Neubildungen. Was dann mit dem Bestand wird, das müssen wir hier diskutieren und entscheiden. Aber uns vorzuwerfen, wir würden die abschaffen, das ist nicht korrekt. Das wollte ich nur klargestellt haben. Ansonsten, das wissen Sie, bin ich immer bereit, auch unsere Vorschläge zu verteidigen. Aber ich kann nichts verteidigen, was nicht in unserem Gesetzentwurf steht. Da sage ich Ihnen meine persönliche Meinung, da hätte ich mir eine andere Lösung gewünscht, aber wir haben darüber als Kompromiss verständigt, nicht nur in der Fraktion, sondern auch im Gespräch, im Dialog mit den Betroffenen vor Ort, haben bewusst eine lange Übergangszeit gewählt und haben gesagt, wir greifen erst mal nicht in den Bestand ein. Jetzt haben Sie wieder argumentiert mit Gebietsreform und Bürgernähe und dergleichen und man findet dann keine Leute mehr, die das Ehrenamt anstreben und dergleichen. Wir haben jetzt schon eine völlig unterschiedliche Struktur. Ich hatte schon mal das Beispiel einer Gemeinde, Gerstengrund, im Wartburgkreis mit 62 Einwohnern, die selbstständig ist, und der Stadt Erfurt. In der Gemeinde Gerstengrund gibt es sechs Gemeinderäte, das heißt auf 10 Einwohner ein Gemeinderat. In Erfurt kommen auf einen Stadtrat 4.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Da könnte man einfach schlussfolgern, wenn man die Zahlen nebeneinanderlegt, in Gerstengrund ist die Quelle der Demokratie und Bürgerbeteiligung und in Erfurt sind schon fast diktatorische Verhältnisse. Wie ist aber die Realität? In Gerstengrund wählen alle CDU, nur CDU. Einer hat mal FDP gewählt. Wir haben jetzt die ersten zwei Stimmen bekommen. Das war die letzte Gemeinde, wo die Linke noch nie eine Stimme hatte. Jetzt bei der Bundestagswahl haben wir die ersten zwei Stimmen bekommen.

(Beifall DIE LINKE)

Da will ich mal sagen, Gemeindegröße, Demokratieausgestaltung und Bürgerbeteiligung haben miteinander nichts Unmittelbares zu tun. Sie haben natürlich recht, wir müssen darüber reden. Unser Angebot ist, das über den Ausbau der Ortschaftsverfassungen zu regeln. Aber wir müssen darüber reden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, dass wir - das war ein weiterer Vorwurf der FDP - die Verantwortung, wenn es konkret und schwierig wird, an die Landesregierung abdelegieren, insbesondere was Verfahren betrifft, der Eindruck kann entstehen, aber Sie wissen, ein Gesetz eignet sich nicht zu Detailregelungen. Verfahrensregelungen sind eher in einer Verordnung zu regeln. Sie können in uns Vertrauen haben, wir definieren jetzt

Aufgaben für eine Landesregierung, an der wir selbst beteiligt sein können,

(Zwischenruf Abg. Bergner, FDP: Das ist ja das Schlimme.)

wenn die Wählerinnen und Wähler das künftig so wollen. Insofern haben wir uns das schon ganz genau überlegt, ob wir das der Landesregierung zumuten können. Das können wir. Wir haben es unter den Zustimmungsvorbehalt des Landtags gestellt und damit ist der Landtag aus seiner Verantwortung nicht raus.

Was die Straßenausbaubeiträge betrifft und die Einnahmegrundsätze: Wir interpretieren das Thüringer Kommunalabgabengesetz hier anders. Wir sagen, da gibt es ein Ermessen und regeln jetzt nur die Einnahmegrundsätze neu, übrigens in Anlehnung an das Saarland, also auch keine völlig neue Entwicklung.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, Sie sehen,

(Zwischenruf Abg. Bergner, FDP: Immer die Saarländer.)

es gibt aber viele Dinge zu diskutieren. In dem Sinne herzlichen Dank dafür, dass alle Fraktionen signalisiert haben, das im Innenausschuss zu ermöglichen. Wir wollen natürlich, dass das Gesetz dann auch hier zur Abstimmung gestellt wird und nicht der Diskontinuität unterfällt. Danke.

(Beifall DIE LINKE)