

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

15.4.2010

Bundesministerium des Innern
Frau Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Kay Ruge (DLT)
Telefon (0 30) 59 00 97 – 300
Telefax (0 30) 59 00 97 – 400

E-Mail: Kay.Ruge@Landkreistag.de

nachrichtlich:

Herrn Georg Fahrenschon
Bayerischer Staatsminister der Finanzen
Postfach 22 00 03
80535 München

Dr. Manfred Wienand (DST)
Telefon (02 21) 37 71 - 199
Telefax (02 21) 37 71 - 177

E-Mail: Manfred.Wienand@staedtetag.de

Herrn Dr. Ulrich Nußbaum
Senator für Finanzen des Landes Berlin
Klosterstraße 59
10179 Berlin

Aktenzeichen
II

Herrn Dr. Helmut Linssen
Finanzminister des Landes
Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Herrn Dr. Christian Kühl
Staatsminister der Finanzen
des Landes Rheinland-Pfalz
Postfach 33 20
55023 Mainz

Herrn Rainer Speer
Minister des Innern des Landes
Brandenburg
Henning-von-Tresckow-Straße 9 – 13
14467 Potsdam

Herrn Uwe Schünemann
Niedersächsischer Minister für
Inneres, Sport und Integration
Lavesallee 6
30169 Hannover

Herrn Dr. Ingo Wolf
Minister des Innern des Landes
Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Herrn Dr. Hans Bernhard Beus
Staatssekretär im Bundesministerium
der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Herrn Dr. Bernhard Heitzer
Staatssekretär im Bundesministerium
für Wirtschaft und Technologie
Scharnhorststraße 34 – 37
10115 Berlin

Herrn Ministerialdirektor Dr. Michael Wettengel
Leiter der Abteilung 1
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin

Positionierung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu kommunalen Beteiligungsrechten an der Rechtsetzung des Bundes und der EU-Rechtsetzung

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Kommunalfinanzkommission ist die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände gebeten worden, ihre Positionierung zu kommunalen Beteiligungsrechten zu konkretisieren. Dem möchten wir mit nachfolgender Darstellung gerne nachkommen.

Wir möchten diesbezüglich ausdrücklich voran stellen, dass es uns bei den nachfolgenden Vorschlägen zu kommunalen Beteiligungsrechten darum geht, im Rahmen des bestehenden zweistufigen Staatsaufbaus der Bundesrepublik die Qualität und Transparenz von Gesetzgebungsverfahren zu verbessern. Ein auch gegenüber anderen Interessenvertretungen qualitativ ausgeweitetes und höherwertiges kommunales Beteiligungsrecht legitimiert sich sowohl durch die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG ausgestaltete Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, als auch dadurch, dass der weit überwiegende Teil bundesgesetzlicher Regelungen in der Verwaltungspraxis durch die Kommunen vollzogen wird.

Die durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie den Städten, Kreisen und Gemeinden gewährten und geschützten Handlungsspielräume werden allerdings durch finanzielle Belas-

tungen wie organisatorische Vorgaben beschränkt, die ihren Ursprung in Bundes- und Landesgesetzen und in europäischen Regelungen finden. Dem gilt es durch eine verbesserte Transparenz über Kostenfolgen und eine institutionalisierte Berücksichtigung kommunalen Praxiswissens aus dem Verwaltungsvollzug entgegen zu wirken.

A. Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für kommunale Beteiligungsrechte in der Rechtsetzung des Bundes

1. Die Kommunen sind in vielfältiger Weise durch Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene betroffen:

- Der Bund ist auf Grundlage seiner umfangreichen Sachgesetzgebungsbefugnisse vor allem gemäß der Art. 73 und 74 GG berechtigt, Regelungen zu treffen, welche die Städte, Kreise und Gemeinden vielfach als Ausführungsebene berühren.
- Dem Bund kommt eine umfassende Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG zu, die sich auf alle Steuern mit Ausnahme der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erstreckt und die Kommunen als Steuergläubiger gemäß Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 GG unmittelbar berührt.
- Dem Bund kommen Finanzierungskompetenzen nach Art. 104a Abs. 3, 104b, 106a und Art. 106 Abs. 8 GG sowie künftig auch gemäß Art. 91e Abs. 2 GG zu, welche die Kommunen im Ergebnis entweder unmittelbar, jedenfalls mittelbar berühren.

Diese Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes durch Sach- und Steuergesetzgebung sowie Finanzierungsbefugnisse sind durch das Aufgabenübertragungsverbot zwischen Bund und Kommunen in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verändert worden. Dabei wirken sich die Steuergesetze des Bundes auf die Kommunen als Steuergläubiger unmittelbar aus, während abgesehen von Art. 106b Abs. 8 GG und künftig auch von Art. 91e Abs. 2 GG ansonsten keine unmittelbaren Finanzbeziehungen des Bundes zu den Kommunen bestehen, sondern sich Auswirkungen mittelbar durch die Inkorporation der Kommunen in die Länder ergeben.

Der durch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit anerkannte kommunalindividuelle Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung richtet sich demgemäß ebenso gegen das jeweilige Land, wie der mittlerweile in allen Landesverfassungen normierte Mehrbelastungsausgleichsanspruch bei Aufgabenübertragungen, während sich der Steuerausstattungsanspruch der Kommunen nur bezüglich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandssteuern gegen das Land, ansonsten und damit in der Hauptsache gegen den Bund richtet.

Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundesgesetze ergeben sich aber nicht nur in finanzieller Hinsicht auf der Einnahmen- und Ausgabenseite; vielmehr beeinträchtigen viele Bundesgesetze auch die Personal- und Organisationshoheit, die Planungshoheit und die Daseinsvorsorge der Städte, Kreise und Gemeinden. Daher kommt einer wirkungsvollen und frühzeitigen Beteiligung der Städte, Kreise und Gemeinden an der Bundesgesetzgebung über ihre Spitzenverbände eine zentrale Bedeutung zu.

2. Sachgesetze des Bundes nach Art. 73 und 74 GG wirken sich in vielfältiger Weise auf die den Städten, Kreisen und Gemeinden garantierte kommunale Selbstverwaltung aus. Davon bedürfen Gesetze, die finanzielle Folgen für die Kommunen haben, der Zustimmung

des Bundesrates. Das Grundgesetz nimmt insoweit also eine Abstufung hinsichtlich der Auswirkungen der Gesetze vor. Dies gilt

- gem. Art. 104a Abs. 4 GG für Bundesgesetze, die Pflichten zur Erbringung von nicht ausschließlich bundesfinanzierten Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen begründen,
- gem. Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG für Finanzhilfen des Bundes,
- gem. Art. 106a S. 2 GG für den Finanzausgleich für den öffentlichen Personennahverkehr und
- künftig gemäß Art. 91e Abs. 3 GG auch für Gesetze gem. Art. 91e Abs. 2 GG sowie
- gem. Art. 105 Abs. 3 GG für Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt.

Bei den zuvor angesprochenen bundesfinanzierten Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG handelt es sich in der Praxis regelmäßig um äußerst ausgabenwirksame Sozialgesetze, deren Ausgabenprogression zudem stark von der Entwicklung im vorgelagerten Sozialversicherungssystem abhängt, wie dies bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Abhängigkeit von der gesetzlichen Rentenversicherung ersichtlich ist. Zur Verdeutlichung sei ferner verwiesen auf die sogenannte Weihnachtsbeihilfe (§ 133b SGB XII) und das Taschengeld für Heimbewohner (§ 35 Abs. 2 SGB XII), die unmittelbar nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I und damit der Einführung des Aufgabendurchgriffsverbots eingeführt wurden. Gleiches gilt für die zuletzt zum 1.7.2009 vorgenommenen Erhöhungen der Regelsätze im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII). Auch für die Zukunft sind weitere Sozialleistungsgesetze mit finanzwirksamen Änderungen zu erwarten. Dies betreffe beispielsweise die Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, für die der Bund die materielle Gesetzgebungskompetenz über das Recht der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG besitzt. Auch der stärkere Ausbau der Kindertagesbetreuung mit seiner erheblichen finanziellen Dimension genießt weiterhin Aktualität.

Auch in der Rolle der Kommunen als Steuergläubiger nach Art. 105 Abs. 3 GG besteht – in diesem Fall die Einnahmeseite berührend – eine große Betroffenheit. Um dies zu veranschaulichen sei nur beispielhaft auf die Steuerschätzung vom Mai 2009 verwiesen, die erstmals die wirtschafts- und finanzmarktkrisenbedingten Mindereinnahmen berücksichtigt hat. So sind von den prognostizierten kommunalen Mindereinnahmen für die Jahre 2009 bis 2012 in Höhe von insgesamt 42,6 Mrd. € lediglich zwei Drittel auf Schätzkorrekturen wegen der negativen Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen. Ein Drittel der kommunalen Mindereinnahmen, mithin mehr als 14 Mrd. €, sind allein auf Steuerrechtsänderungen zurückzuführen. Jüngstes Beispiel ist das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, durch das sich für die Kommunen jährliche Mindereinnahmen in Höhe von 1,6 Mrd. € (= 19 % der gesamten Mindereinnahmen) ergeben. Obwohl die Kommunen damit überproportional im Vergleich zu ihrem gesamtstaatlichen Steueranteil betroffen sind, hat eine Einbindung der kommunalen Steuergläubiger in das Gesetzgebungsverfahren lediglich im Wege der üblichen Anhörungsverfahren stattgefunden, in dem ansonsten nur die Interessen der Steuerzahlerseite Gehör finden.

In dem dritten soeben angesprochenen Bereich der Finanzzuweisungen bzw. bundesrechtlichen Finanzierungskompetenzen ergibt sich die umfängliche kommunale Betroffenheit allein schon aus den zugrundeliegenden Sachmaterien des ÖPNV (Art. 106a GG) und des SGB II (Art. 91e GG - neu) und aus der Tatsache, dass 2/3 der öffentlichen Investitionen durch die Kommunen durchgeführt werden. Daher war z. B. das Zukunftsinvestitionsgesetz mit seinen 10 Mrd. Euro Finanzhilfen des Bundes vorrangig auf kommunale Investitionen bezogen.

3. Die damit aufgezeigte Differenzierung nach der Art der Betroffenheit, die in der Zustimmungspflicht des Bundesrates bei derartigen Materien ihren verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt findet, könnte und sollte auch bei der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung Berücksichtigung finden, da bei Gesetzen ohne Kostenfolgen der Gesetzgeber (lediglich) eine umfassende Abwägung aller Gesichtspunkte für und gegen eine gesetzgeberische Maßnahme vorzunehmen hat, bei Gesetzen mit Kostenfolgen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite neben der vorgenannten Abwägung der Sachregelungsgesichtspunkte aber auch die finanzielle Tragbarkeit der Maßnahmen bejaht werden muss. Diese auf die Finanzwirksamkeit abstellende Betrachtung erscheint – auch vor dem Hintergrund einer gesamtstaatlichen Beurteilung – umso zwingender, als Städte, Kreise und Gemeinden gem. Art. 109 Abs. 2 GG ebenso wie die Sozialversicherungsträger in die Verpflichtungen der Bundesrepublik zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien aufgrund des Art. 126 AEUV (= ex-Art. 104 EGV) in die erforderliche Haushaltsdisziplin eingebunden sind.

Dass mit einer Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen durch den Bundesrat den berechtigten kommunalen Belangen nicht hinreichend Rechnung getragen wird, hat in der Föderalismusreform I die Debatte um Art. 84 Abs. 1, 2 alt. GG a. F., die zur Totalrevision des Art. 84 Abs. 1 GG unter Einfügung u. a. des Satzes 7 geführt hat, gezeigt, ergeben sich doch in allen drei vorgenannten Fallgruppen unmittelbar finanzwirksame Folgen für die Kommunen.

4. Vergleichbare Auswirkungen der Bundesgesetzgebung auf die Kommunen Österreichs haben in der Republik Österreich bereits vor mehr als einem Jahrzehnt eine Neuregelung bewirkt. Mit Wirkung ab 15. Januar 1999 wurde zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände (vgl. Art. 115 Bundes-Verfassungsgesetz), eine Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften¹ getroffen. Diese wurde zuletzt in einer Vereinbarung über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik als „Österreichischer Stabilitätspakt 2008“ aktualisiert.²

Kurz gefasst bezieht sich dieser Konsultationsmechanismus auf Rechtsetzungsentwürfe des Bundes und der Länder mit Kostenfolgen für andere Ebenen. Die dazu getroffenen Regelungen sind auf Deutschland wegen einer anderen Verfassungsrechtslage in der Ausgestaltung des föderalen Systems nicht übertragbar; die zugrunde liegende Problematik ist aber vergleichbar. In Österreich wird sie so gelöst, dass in einem Konsultationsgremium – auf Verlangen des Bundes, eines Landes, des Österreichischen Gemeindebundes oder des Österreichischen Städtebundes - Verhandlungen über die durch ein Rechtsetzungsvorhaben von Bund oder Ländern „zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben, einschließlich zusätzlicher Personalkosten, aufgenommen werden“, die im Fall seiner Verwirklichung den Kommunen entstehen (Art. 2 Abs. 1). Das Konsul-

¹ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1999, I, S. 249 ff.

² Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 2008, I, Nr. 127, S. 1-8.

tationsgremium kann dann Einvernehmen über eine Empfehlung über die Höhe und betreffend die Kostentragung erzielen, welche maßgeblich ist. Im Streitfall entscheidet der Verfassungsgerichtshof nach Art. 137 B-VG Österreich.

Demgegenüber sind nach den bindenden Bestimmungen der Finanzverfassung des Grundgesetzes unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nur in den Ausnahmefällen des Art. 106 Abs. 8 und künftig des Art. 91e Abs. 2 GG vorgesehen.

Im Nichteinigungsfalle ist in Österreich ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten, wobei die Ersatzpflicht jene Gebietskörperschaft trifft, welche das Gesetz oder die Verordnung erlassen hat. Im Falle der Einigung über die Höhe der zu ersetzenden finanziellen Ausgaben und deren Tragung ist diese Einigung maßgeblich. Für den Fall, dass im Konsultationsgremium eine Einigung nicht erzielt wird, sowie in den übrigen Fällen sind nur tatsächlich entstandene zusätzliche finanzielle Ausgaben über Prüfung durch die jeweiligen Vertragspartner zu ersetzen, soweit sie einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Vollziehung entsprechen (Art. 4).

Eine eigene Finanzverfassung enthält das Bundes-Verfassungsgesetz in Österreich nicht. Vielmehr werden gem. Art. 13 Abs. 1 B-VG die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz (Finanz-Verfassungsgesetz) geregelt. Nach § 2 Finanz-Verfassungsgesetz tragen – entsprechend der deutschen Regelung in Art. 104a Abs. 1 GG – der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Nach § 3 Abs. 1 Finanz-Verfassungsgesetz kann der Bund in Österreich anders als in Deutschland nach dem Grundgesetz den Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzausweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren. In § 20 ff. Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2008 – 2013 wurden in Österreich detailliert Finanzausweisungen und Zuschüsse des Bundes an Gemeinden geregelt.

Nach alledem kann Österreich wegen der Vergleichbarkeit der Belastungswirkungen von Bundesgesetzen auf andere Ebenen im Bundesstaat, was den Sachverhalt und den darauf bezogenen Beteiligungsbedarf angeht, durchaus vergleichend herangezogen werden. Die zu wählenden Lösungen müssen dagegen Grundlagen und Struktur des deutschen Staatsorganisationsrechts entsprechen.

5. Nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist angesichts der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte die Verankerung eines Beteiligungsrechts der Kommunen im Grundgesetz folgerichtig. Dieses kann als Grundsatznorm in textlich schlank zu fassender Weise geschehen. Unterhalb der Verfassung sind im Anschluss daran im Sinne eines Gesetzesfolgeabschätzungsverfahrens Modalitäten vorzusehen, die den Schutz der Kommunen vor zusätzlichen finanziellen Belastungen besser als bisher zu gewährleisten im Stande sind, ohne zu zeitlichen Verzögerungen von Gesetzgebungsverfahren zu führen. Dadurch soll zudem die Transparenz von Kostenfolgeabschätzungen und den auf ihnen beruhenden Mehrbelastungsausgleichen erhöht und das Gesetzgebungsverfahren insgesamt verbessert werden. Dazu sind jedenfalls überprüfbare Dokumentations- und Darlegungspflichten im Gesetzgebungsverfahren vorzusehen. Diese sollen Kostenprognosen und Kostenberechnungen transparenter gestalten, indem nicht lediglich einzelne Gesamtbelastungen bzw. entsprechende Schätzungen offengelegt, sondern auch die zugrundegelegten Annahmen, Berechnungsgrundlagen und -methoden nachvollziehbar dargelegt werden.

Um innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens der in die Länder inkorporierten Kommunen den von den Ländern aufzubringenden Mehrbelastungsausgleich bzw. die von diesen zu gewährleistende aufgabenangemessene Finanzausstattung von vornherein möglichst objektiv und transparent quantifizieren zu können, ist zudem bereits im Gesetzgebungsverfahren aufzuzeigen, wie sich die jeweiligen Belastungen aus Sozialleistungsgesetzen und anderen Gesetzen mit wesentlichen Kostenfolgen bzw. Einnahmeverluste bei Steuergesetzen prognostisch auf die Gesamtheit der Kommunen in jedem Bundesland auswirken. Eine derartige offene Aufstellung liefert bezüglich der durch die Länder im Bundesrat vorzunehmenden Zustimmung wichtige Entscheidungsgrundlagen und trägt so zu einer verbesserten Rechtsetzung insgesamt bei.

B. Vorschlag einer konkreten Ausgestaltung kommunaler Anhörungs- und Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung des Bundes

1. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände spricht sich angesichts dessen für eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Anhörungsrechts der drei kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren des Bundes aus. Dies soll institutionell abgesichert gewährleisten, dass die kommunalen Spitzenverbände die Gelegenheit erhalten, zu allen für die Kommunen relevanten Fragen Stellung nehmen zu können. Ein solches Anhörungsrecht könnte durch eine Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 im Grundgesetz verankert werden. Derartige Regelungen sind in einer Vielzahl von Länderverfassungen enthalten³. Zuletzt wurden ein kommunales Beteiligungsrecht sowohl durch den 65. Deutschen Juristentag 2004 in Bonn als auch durch den Sachverständigen in der Anhörung der Föderalismusreform II, Herrn Prof. Dr. Burgi⁴, zur Aufnahme in das Grundgesetz empfohlen. Eine solche mit Verfassungsrang abgesicherte Beteiligung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren weist eine andere rechtliche Qualität auf als die bisherige Beschränkung auf verschiedene Geschäftsordnungen. Eine entsprechende Formulierung als Art. 28 Abs. 2 Satz 4 GG könnte etwa wie folgt lauten:

„Bevor durch Gesetz oder Verordnung Regelungen getroffen werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören. Besondere Beteiligungsrechte sind bei Regelungen vorzusehen, die die finanzielle Eigenverantwortung berühren. Näheres wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.“

Die vorgeschlagene Formulierung soll sicherstellen, dass das Grundgesetz nicht durch eine umfängliche und komplizierte Regelung überfrachtet wird. Eine weitere Präzisierung des auf diese Weise verfassungsrechtlich verankerten Anhörungsrechts kann auf Gesetzebene erfolgen. Angesichts der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Differenzierung mit Blick auf Gesetze, die sich maßgeblich auf die Einnahme- und Ausgabesituation der Kommunen auswirken, ist auch bezüglich der Beteiligungsrechte entsprechend qualitativ zu unterscheiden. Die Begrifflichkeit der „finanziellen Eigenverantwortung“ knüpft insoweit an Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG an und meint wesentliche finanzielle Auswirkungen für die Kommunen auf der Einnahme- und Ausgabenseite.

2. Soweit die durch das Bundesministerium des Innern zusammengestellte Synopse der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes bezüglich der verschiedenen

³ Art. 71 Abs. 4 LVerfBW; Art. 83 Abs. 7 BayVerf.; Art. 68 Verf.Bln.; Art. 97 Abs. 4 BbgLVerf; Art. 57 Abs. 6 NdsLVerf; Art. 124 VerfSaarl.; Art. 84 Abs. 2 Verf Sachsen; Art. 91 Abs. 4 VerfThür.

⁴ Vgl. Kommissionsdrucksache 72, S. 8 f.

Geschäftsordnungen angesprochen sind, halten wir die in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie des Bundestages für ergänzungsbedürftig. Zum einen ist eine kommunale Beteiligung bisher nicht vorgesehen in Fällen, in denen Gesetzesinitiativen gemäß Art. 76 Abs. 1 2. Alt. GG aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden. Dies kann vor allem bei Formulierungshilfen seitens der Bundesregierung ansonsten bestehende kommunale Beteiligungsrechte verkürzen.

In § 41 GGO, § 69 Abs. 5 GO BT ist zudem eine Umwandlung der bisherigen Soll-Vorschriften in zwingende Regelungen angezeigt. Darüber hinaus ist aus kommunaler Sicht darüber nachzudenken, wie insbesondere bei Anhörungen von Verbänden im Bundestag der besonderen Position der kommunalen Spitzenverbände als Vertreter von Gemeinwohlbelangen besser als in der Vergangenheit Rechnung getragen werden kann. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass diese privilegiert, d. h. jeweils als erste angehört werden, wie dies auf Länderebene teilweise vorgesehen ist.

Hinsichtlich des Bundesrates ist eine „Schutzlücke“ bezüglich der Kommunen insoweit gegeben, als der Bundesrat selbst gem. Art. 76 Abs. 3 GG eigene Gesetzesvorlagen unterbreitet. Bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung findet eine kommunale Beteiligung im Bundestag statt. Angesichts dessen spricht sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände für die Verankerung eines der Geschäftsordnung des Bundestages vergleichbaren Beteiligungsrechts der kommunalen Spitzenverbände in Fällen des Art. 76 Abs. 3 GG aus. Auch bei dem Bundesrat handelt es sich um ein im Gesetzgebungsprozess maßgebliches Organ. Angesichts dessen ist es anzustreben, auch hier von vornherein eine kommunale Beteiligung sicherstellen zu können.

Nicht zwingend erscheint dagegen eine Berücksichtigung im Rahmen der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses. Dem Vermittlungsausschuss kommt bereits durch sein auf politische Konsensfindung ausgerichtetes Verfahren eine spezifische Funktion zu. Zudem sind die dort zu behandelnden Rechtsmaterien nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuvor im Bundestag bzw. Bundesrat zu behandeln gewesen (vgl. BVerfGE 120, 56 sowie BVerfG, Beschl. v. 8.12.2009, BvR 758/08, Leitsätze abgedruckt in DÖV 2010, 324). Sofern der zugrunde liegende Gesetzesinhalt nicht grundsätzlich anders gefasst wird, genügt die dort bestehende bzw. beim Bundestag verpflichtend und beim Bundesrat neu zu schaffende Beteiligungsmöglichkeit der kommunalen Spitzenverbände.

C. Ausweitung kommunaler Klagebefugnis bei kommunalen Verfassungsbeschwerden

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über Kommunalverfassungsbeschwerden. Prüfungsmaßstab ist nach dem Wortlaut der Bestimmung das Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG. Andere Verfassungsnormen können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur insoweit herangezogen werden, als sie ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind. Hierzu zählt das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 56, 298 [310]; 71, 25 [37]; 91, 228 [242]; 112, 216 [221]; 119, 331 [Tz. 127, 135, 149]; und BVerfG DVBl. 2010, 509 [Tz. 64]) neben den kommunalen Gewährleistungen in der Finanzverfassung die Regelungsstatbestände über die Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 70 ff. GG und Art. 83 sowie Art. 87 Abs. 1 S. 7 GG, nicht jedoch Art. 84 Abs. 1 GG a. F. Angesichts der erheblichen Bedeutung des Gesetzesvollzugs auf kommunaler Ebene ist hier eine Klarstellung der kommunalen Beschwerdebefugnis geboten. § 91 S. 1 BVerfGG sollte daher wie folgt ergänzt werden:

„oder gegen Bestimmungen verstößt, die ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind.“

In der Gesetzesbegründung wären dann die einschlägigen Verfassungsbestimmungen (Art. 70 ff., Art. 83 ff., Art. 106 Abs. 5 – 8, Art. 115c Abs. 3 GG sowie Art. 91e [neu], Art. 104a Abs. 3, Art. 104b Abs. 1 und Art. 106a GG) zu nennen.

D. Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung

1. Vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterungsrunden der Europäischen Union mit Blick auf Kroatien und Island ist in der kommenden Mandatsperiode zu erwarten, dass die in Art. 305 AEUV festgelegte Höchstgrenze von 350 Mitgliedern für den Ausschuss der Regionen (AdR) nicht ohne Umverteilungen innerhalb des Gremiums zu halten ist. Aus diesem Grund sollen die Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Delegationen im AdR verändert werden. Danach ist zu erwarten, dass mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland als bevölkerungsreichstem Mitgliedstaat ein deutlicher Zuwachs der derzeit 24 Mandate auf jedenfalls 30 Mandate erfolgt. Im nationalen Kontext ist die Aufteilung der Sitze in der deutschen Delegation im AdR in § 14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (EUZBLG) geregelt. Dabei haben die Länder sicherzustellen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit drei gewählten Vertretern im AdR vertreten sind. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände war diesbezüglich bereits im Zuge der Begleitgesetzgebung des Lissabon-Vertrages bestrebt, eine Aufwertung der kommunalen Repräsentanz im AdR zu erreichen. Wir halten eine Ausweitung der kommunalen Mandate innerhalb der deutschen Delegation um mindestens einen weiteren Sitz pro Spitzenverband für angemessen. Im Vergleich zu anderen nationalen Delegationen sind die Kommunalvertreter in der deutschen Delegation deutlich unterrepräsentiert. Insgesamt sind weit mehr als die Hälfte der Mandate im AdR kommunalen Gebietskörperschaften zuzuordnen. Eine Ausweitung der kommunalen Mandate ist auch deshalb gerechtfertigt, da der AdR das einzige EU-Gremium ist, dem Kommunalvertreter angehören, während die Länder über den Bundesrat und EU-Ratsarbeitsgruppen über zahlreiche weitere Einflussmöglichkeiten verfügen. Darüber hinaus liegen viele thematische Schwerpunkte des AdR im kommunalen Bereich.
2. Ein weiterer Ansatzpunkt für eine stärkere kommunale Beteiligung ergibt sich bezüglich der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Der Vertrag von Lissabon sieht in Art. 5 Abs. 3 EUV ausdrücklich eine Erstreckung der Subsidiaritätskontrolle auf die regionale und kommunale Ebene vor. Dies wird im Vertragsprotokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit konkretisiert. Insbesondere in dessen Art. 2 wird ausgeführt, dass bei geplanten Gesetzgebungsakten der EU ggfs. der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen ist. Nach Art. 6 dieses Protokolls können die nationalen Parlamente binnen 8 Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. National ist die entsprechende Subsidiaritätsrüge in § 11 Integrationsverantwortungsgesetz angesprochen. Wegen der großen Bedeutung der Frage der Subsidiarität, die bereits ihrem Grundsatz nach die Prüfung beinhaltet, ob Maßnahmen nicht ebenso wirksam auf regionaler und lokaler Ebene verwirklicht werden können, ist hier eine Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände dringend geboten. Um diesbezüglich angesichts der geringen Frist eine sachgerechte Einbindung zu ermöglichen, ist eine frühzeitige aufbereitete Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände erforderlich.

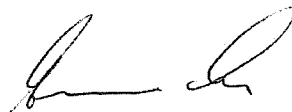
3. Darüber hinaus drängt sich eine Einbindung der kommunalen Spitzenverbände insbesondere auf bei Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge. Hintergrund ist die sich aus Art. 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergebende neue Kompetenz der Europäischen Union, Grundsätze und Bedingungen im Bereich der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, sprich Daseinsvorsorgeleistungen durch Verordnung regeln zu können. Angesichts dessen finden sich in § 9 Abs. 4 Satz 5 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag sowie § 10 Abs. 2 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern jeweils eine Regelung, der zufolge die Bundesregierung entsprechende Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat zu berücksichtigen hat. Gerade in diesem kommunalen Hausgut ist eine frühzeitige institutionell abgesicherte und umfassende kommunale Mitwirkungsmöglichkeit geboten. Über eine obligatorische Anhörung hinaus, die sich an eine frühzeitige Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände anschließen sollte, ist diesbezüglich auch denkbar, den kommunalen Spitzenverbänden die Möglichkeit einzuräumen, von sich aus Stellungnahmen des Bundestages und Bundesrates in diesen Fragestellungen anstoßen zu können.
4. Schließlich ist über den Bereich der Daseinsvorsorge hinaus generell eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in europäischen Rechtsetzungsvorhaben mit kommunalem Bezug anzustreben. Diesbezüglich könnte – vergleichbar dem Vorgehen bei der Übersendung von Referentenentwürfen im nationalen Verfahren – eine rechtzeitige Unterrichtung, die sich an §§ 6,7 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag orientiert, vorgesehen werden. Dieses sollte auch die nach § 5 Abs. 3 des Zusammenarbeitsgesetzes vorgesehene Bereitstellung vorbereitender Papiere wie inoffizieller Dokumente (non-papers) umfassen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn die aufgezeigten Aspekte im Rahmen der weiteren Erörterungen der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ Berücksichtigung finden würden.

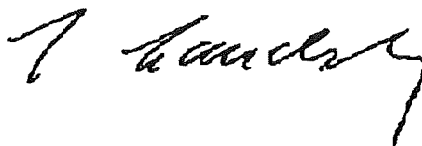
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes