

Beschlussvorlage	Drucksache-Nr.:
der Kreisverwaltung Segeberg	DrS/2015/283

Fachdienst Büro des Landrates

Datum: 29.10.2015

Beratungsfolge:

Status Sitzungstermin Gremium

Ö 23.11.2015 Ausschuss für Wirtschaft, Regionalentwicklung und Infrastruktur

Endgültige Entscheidung trifft: Ausschuss für Wirtschaft, Regionalentwicklung und Infrastruktur

Antrag der Fraktion Die LINKE und der Piratenfraktion: Aufhebung des WRI-Beschlusses vom 29.09.2014, zum TOP 4.5

Beschlussvorschlag:

Die Kreistagsfraktionen von Piraten und Linken beantragen, der Ausschuss möge seinen Beschluss vom 29.09.2014 annullieren.

Sachverhalt:

Der Ausschuss hatte seinen Beschluss vom 29.09.2014 damit begründet, dass der Kreis Segeberg in dieser Angelegenheit inkompetent, und Landkreise nicht zuständig seien. (Anlage) Alle anderen SH Kreise sahen das offenbar anders, worauf hin der SH Landkreistag am 06.11.2014 eine entsprechende Resolution verfasste. (Anlage)

Sodann gaben die TTIP Propagandisten beim wissenschaftlichen Dienst des Bundestage ein Gutachten in Auftrag, das am 11.02.2015 erschien und im Kern behauptete, (Fazit): " Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu. (Anlage) Dieses Gutachten wurde am 11.03. 2015 vom Deutschen Landkreistag, und am 17.03.2015 vom Deutschen Städtetag zurückgewiesen, da es auf falschen Grundlagen beruhe. (Anlagen.)

Die folgende Auseinandersetzung führte dann im Juni 2015 zu einem gemeinsamen Positionspapier vom Bundeswirtschaftsministerium und kommunalen Spitzenverbänden, nach dem die kommunale Zuständigkeit und Befassung ausdrücklich im 2. Absatz aufgegriffen wird. (Anlage)

Wie uns soeben Frau Struve, die Leiterin vom Europabüro des Deutschen Landkreistages in Brüssel bestätigte, haben die Resolutionen ganz wesentlich zu der aktuellen Sichtweise und erst recht zu den sich abzeichnenden Verbesserungen bei den Verhandlungen selbst beigetragen.

Deshalb widerspricht o.a. Beschluss sowohl der Rechtsauffassung, wie auch den kommunalen Interessen und erst recht dem Fortschritt bei den Verhandlungen selbst und gehört annulliert.

An den
WRI Ausschuss 23.11.2015

28.10.2015

Gemeinsamer Antrag zu TTIP

Hier: WRI Beschluss vom 29.09.2014, zum TOP 4.5

Die Kreistagsfraktionen von Piraten und Linken beantragen, der Ausschuss möge seinen Beschluss vom 29.09.2014 annullieren.

Begründung

Der Ausschuss hatte seinen Beschluss vom 29.09.2014 damit begründet, dass der Kreis Segeberg in dieser Angelegenheit inkompetent, und Landkreise nicht zuständig seien. (Anlage) Alle anderen SH Kreise sahen das offenbar anders, worauf hin der SH Landkreistag am 06.11.2014 eine entsprechende Resolution verfasste. (Anlage)

Sodann gaben die TTIP Propagandisten beim wissenschaftlichen Dienst des Bundestage ein Gutachten in Auftrag, das am 11.02.2015 erschien und im Kern behauptete, (Fazit): " Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu. (Anlage)

Dieses Gutachten wurde am 11.03. 2015 vom Deutschen Landkreistag, und am 17.03.2015 vom Deutschen Städtetag zurückgewiesen, da es auf falschen Grundlagen beruhe. (Anlagen.)

Die folgende Auseinandersetzung führte dann im Juni 2015 zu einem gemeinsamen Positionspapier vom Bundeswirtschaftsministerium und kommunalen Spitzenverbänden, nach dem die kommunale Zuständigkeit und Befassung ausdrücklich im 2. Absatz aufgegriffen wird. (Anlage)

Wie uns soeben Frau Struve, die Leiterin vom Europabüro des Deutschen Landkreistages in Brüssel bestätigte, haben die Resolutionen ganz wesentlich zu der aktuellen Sichtweise und erst recht zu den sich abzeichnenden Verbesserungen bei den Verhandlungen selbst beigetragen.

Deshalb widerspricht o.a. Beschluss sowohl der Rechtsauffassung, wie auch den kommunalen Interessen und erst recht dem Fortschritt bei den Verhandlungen selbst und gehört annulliert.

Mit freundlichen Grüßen

Toni Köppen

Heinz-Michael Kittler

Auszug - Antrag der Fraktion Die LINKE: Antrag/Resolution für SH-Landkreistag betr. der kommunalen Auswirkungen des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)



TO 6. Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Regionalentwicklung und Infrastruktur

Wortprotokoll
Beschluss
Abstimmungsergebnis

TOP: Ö 4.5

Gremium: Ausschuss für Wirtschaft, Regionalentwicklung und Infrastruktur

Beschlussart: abgelehnt

Datum: Mo, 29.09.2014

Status: öffentlich

Zeit: 18:00 - 20:20

Anlass: Sitzung

DrS/2014/132 Antrag der Fraktion Die LINKE: Antrag/Resolution für SH-Landkreistag betr. der kommunalen Auswirkungen des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)

BES

VO

Status: öffentlich

Vorlage-Art: Drucksache

Verfasser/in: Fraktion Die LINKE

Federführend: Büro des Landrates

Bearbeiter/-in: Harder, Frederike

Während Herr Radke den Antrag der Fraktion Die LINKE und sich wie Frau Spörel für eine Resolution ausspricht, um die Meinung der Bürger wiederzugeben, vertritt die Mehrheit des Ausschusses die Meinung, dass es sich dabei nicht um eine Angelegenheit des Kreises handle. Inhaltlich sei die Angelegenheit nachvollziehbar, allerdings sollten sich die Gremien auf Dinge konzentrieren, für welche auch Entscheidungen getroffen werden könnten. Der stellvertretende Vorsitzende stellt daraufhin die Ablehnung des Antrages der Fraktion Die LINKE zur Abstimmung.

Beschlussvorschlag:

Der WRI-Ausschuss lehnt den Antrag der Fraktion Die LINKE, dem Kreistag die im Antrag dargelegte Resolution für den SH-Landkreistag zu empfehlen, ab.

Abstimmungsergebnis:

mehrheitlich

Zustimmung: 9

Ablehnung: 2

Enthaltung: 1



Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag ♦ Reventlouallee 6 ♦ 24105 Kiel

Sachbearbeiter/in: Evelyn Dallal
Durchwahl 0431/570050-19

Herrn Präsidenten
der Europäischen Kommission
Jean-Claude Juncker
Rue de la Loi / Wetstraat 200
B-1049 Brüssel

Herrn Präsidenten
des Europäischen Parlamentes
Martin Schulz
Rue Wiertz 60
B-1047 Brüssel

Bundeskanzleramt
Bundeskanzlerin
Angela Merkel
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Herr Bundesminister Sigmar Gabriel

11019 Berlin

Herrn Ministerpräsidenten des
Landes Schleswig-Holstein
Torsten Albig
Düsternbrooker Weg 104
24105 Kiel

Deutscher Landkreistag
Herr Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hans-
Günter Henneke
Lennestraße 11
10785 Berlin

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom,
(bitte unbedingt angeben)
790.60; 006.131 Da

Az.: Kiel, 10.11.2014

Keine Freihandelsabkommen (ob "TTIP " oder "CETA ") ohne Schutz von Arbeitnehmerrechten, Daseinsvorsorge, Demokratie und Rechtsstaat

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, sehr geehrte Herren,

die Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages hat am 06. November 2014 folgende im Wortlaut wiedergegebene Resolution beschlossen:

1. Die aktuellen Verhandlungen sind mit größtmöglicher Transparenz und öffentlich zu führen. Es dürfen keine Verschlechterungen unserer Standards weder im Bereich Verbraucher-, Umwelt- und Datenschutz, noch bei Arbeitnehmerrechten und Mitbestimmung eintreten.
2. Es dürfen keinerlei Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden vorgenommen werden. Das bewährte System der Daseinsvorsorge darf nicht angetastet werden. Selbstverständlich muss es auch weiterhin kommunale Krankenhäuser, Wasser- und Stadtwerke geben.
3. Keine Abschaffung der Subventionen für Theater und Museen, Beibehaltung der Buchpreisbindung, kein Rütteln am öffentlich-rechtlichen Rundfunk bzw. Fernsehen.

- 2 -

4. Es darf kein Freihandelsabkommen geben, bei dem rechtstaatlich getroffene, demokratisch legitimierte Entscheidungen von Parlamenten, die dem Allgemeinwohl dienen, durch internationale Konzerne vor Schiedsgerichten angegriffen werden können.

Über die Einbeziehung in die derzeit laufende Diskussion und einer Unterstützung Ihrerseits würden wir uns freuen.

Mit freundlichen Grüßen

Reinhard Sager
Vorsitzender

Jan-Christian Erps
Gf. Vorstandsmitglied



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Herrn Vorsitzenden
Dr. Peter Ramsauer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 00
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Kay.Ruge
@Landkreistag.de

AZ: II

Datum: 11.3.2015

Anhörung zum TTIP-Abkommen; Befassungs- und Beschlusskompetenz von Kommunalvertretungen

Sehr geehrter Herr Dr. Ramsauer,

kommenden Montag findet die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zu dem geplanten europäisch-amerikanischen Freihandelsabkommen TTIP („Transatlantic Trade and Investment Partnership“) statt. Die Anhörung berührt in vielfältiger Weise auch kommunale Interessen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten zusammen mit dem Verband kommunaler Unternehmen deshalb im Oktober vergangenen Jahres eine eigenständige politische Positionierung zu dem Abkommen vorgenommen. Diese fügen wir als Anlage vorsorglich nochmals bei.

Unabhängig davon ist auf Grundlage eines Kurzgutachtens der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages nunmehr die Frage aufgeworfen worden, welche Kompetenzen die Kommunalvertretungen im Hinblick auf geplante internationale Freihandelsabkommen haben. Diese Fragestellung reagiert auf die zahlreichen Resolutionen aus Kreistagen, Stadt- und Gemeinderäten, die oftmals die politischen Positionierungen der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen haben. Die Wissenschaftlichen Dienste gelangen im Ergebnis zu der Auffassung, dass weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zustehen. **Wir halten diese Bewertung für nicht zutreffend.** Dieses möchten wir auch mit Blick auf die anstehende Anhörung wie folgt begründen:

Hintergrund der in diesem Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste behandelten Rechtsfrage ist neben dem europäisch-kanadischen Abkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) und dem Dienstleistungsabkommen TiSA (Trade in Services Agreement) das derzeit zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten verhandelte Abkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Die kommunalen Spitzenverbände sind besorgt, dass durch den Abschluss dieser Freihandelsabkommen unter anderem die kommunale Organisationsfreiheit bei der Daseinsvorsorge (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen, Krankenhäuser, Kultur) beeinträchtigt werden könnte. Hierzu sowie zu weiteren Themen (öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht, Investorenschutz, Erhaltung der Schutzstandards im Umwelt- und Verbraucherschutz) wurde

im Oktober 2014 ein gemeinsames Positionspapier veröffentlicht.¹ Die Verhandlungsführung wird darin aufgefordert den ausreichenden Schutz dieser Punkte zu gewährleisten. Dies aufgreifend haben sich auch zahlreiche Kreistage und Räte bereits mit den Freihandelsabkommen befasst. Daraus leitet sich die Frage ab, ob die Verbandskompetenz von Gemeinden und Kreisen für die Befassung mit dieser Thematik gegeben ist.

Zu den durch die Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben gehören neben den Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zu Erfüllung nach Weisung, die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten werden den Gemeinden unmittelbar durch das Grundgesetz zugesichert.² Gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG wird das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Hinsichtlich dieser besteht eine Allzuständigkeit (sog. Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Diese ist, da sie sich nur auf örtliche Angelegenheiten erstreckt, jedoch räumlich begrenzt.³ Bei der aufgeworfenen Rechtsfrage kommt es entscheidend auf diese räumliche Begrenzung an.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rastede-Beschluss die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als diejenigen Bedürfnisse und Interessen definiert, die "in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben" und den Gemeindefinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.⁴

Insoweit zutreffend stellen die Wissenschaftlichen Dienste dar, dass unter Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht die Befassung der Gemeinde mit allgemeinpolitischen Fragen⁵ subsumiert werden kann, auch wenn es sich lediglich um „appellative“ oder „symbolische“ Entschlüsse handelt.⁶ Hierbei fehlt es für die Befassungskompetenz an einem spezifischen örtlichen Bezug. Dieser kann auch nicht durch die Klarstellung der Gemeindevertretung, nur für die eigene Gemeinde sprechen zu wollen, hergestellt werden. Eine Gemeinde könnte sich sonst unter dem Schutzmantel der kommunalen Selbstverwaltung zu politischen Fragen äußern, die nicht in ihren Kompetenzbereich fallen. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sichert den Gemeinden jedoch nur ein kommunalpolitisches und kein allgemeines politisches Mandat zu.⁷ Als eine solche rein symbolische Entschlüsse stufte das Bundesverwaltungsgericht bspw. kommunale Erklärungen zur „atomwaffenfreien Zone“ ein.⁸

Das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste geht davon aus, dass sich auch in Bezug auf das Freihandelsabkommen ein spezifischer Ortsbezug nicht feststellen lasse, da das Abkommen im ganzen Bundesgebiet gelte und damit jede Gemeinde im gleichen Maße betroffen sei.⁹ **Diese Argumentation geht jedoch fehl. Eine Befassungskompetenz der Gemeindevertretungen ist nach der ständigen Rechtsprechung gegeben, soweit sie sich mit den möglichen Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf ihr konkretes Gemeindegebiet auseinandersetzt. Dieses ist mit Blick gerade auf die Befürchtungen hinsichtlich der kommunalen Organisationshoheit bei der Daseinsvorsorge regelmäßig der Fall.** Mögliche Marktzugangspflichten im Rahmen von Freihandelsabkommen wirken sich eben auf typische kommunale Dienstleistungen wie die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, den regelmäßig kommunal organisierten und durchgeführten öffentlichen Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen oder Krankenhäuser aus. Auch wenn derzeit zugegebenermaßen nicht absehbar ist, wie das Freihandelsabkommen letztendlich

¹ Abrufbar unter: <http://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/1489-1-10-20114-1.html>.

² Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 44.

³ Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 93.

⁴ BVerfGE 79, 127, 151.

⁵ Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 15.

⁶ BVerwG, NVwZ 1991, 682, 683 = BVerwGE 87, 228.

⁷ BVerwG, NVwZ 1991, 682, 683.

⁸ BVerwG, NVwZ 1991, 682, 684.

⁹ Infobrief, Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen, Wahlen, S. 6.

ausgestaltet wird, ergeben sich bei einer zumindest nicht auszuschließenden Liberalisierung hier konkrete, auf das jeweilige Gemeindegebiet oder kommunal getragene Unternehmen bezogene Auswirkungen. Gleiches lässt sich – ebenfalls unabhängig davon, dass der derzeitige Verhandlungsstand eine kommunal verträgliche Regelung erwarten lässt – auch mit Blick auf die Anwendung von Stillstands- und Ratchetklauseln festhalten, mit denen bestehende Liberalisierungsniveaus nicht mehr verändert werden können und das jeweils höchste Liberalisierungsniveau zum Standard erklärt wird. Hier bestand – ob letztendlich zurecht, bleibt abzuwarten – die Befürchtung, dass mögliche Rekommunalisierungen von Daseinsvorsorgeeinrichtungen, wie wir sie aktuell sowohl im Bereich der Energieversorgung wie in der Vergangenheit auch im Bereich der Abfallwirtschaft gesehen haben, künftig ausgeschlossen und damit kommunale Handlungsspielräume auch konkret vor Ort beschränkt werden. **All dieses belegt, dass zumindest mit Blick auf die kommunale Daseinsvorsorge durchaus ein örtlicher Bezug herstellbar ist.**

Gleiches dürfte für die europäischen Vergabe- und Konzessionsregeln gelten, die mit Blick sowohl auf die Wasserversorgung wie auch das Rettungswesen im europäischen Rahmen Ausnahmen vom Vergaberecht vorsehen. Sollten derartige Bereiche über ein Freihandelsabkommen Regeln des Vergaberechts unterworfen werden, **bedeutete dieses konkret für die für den Rettungsdienst in der Regel zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte bzw. für die im Bereich der Wasserversorgung aktiven Städte, Gemeinden, Landkreise, kommunalen Zweckverbände und Unternehmen eine erhebliche Betroffenheit.** Dieses aufzuzeigen betrifft Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln.

Ob Gleiches auch für weitergehende Befassungen bspw. im Hinblick auf die Regeln zum Investorenschutz oder die oftmals diskutierten Standards im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes gilt, bedarf an dieser Stelle insoweit keiner Klärung als zumindest im Bereich der Daseinsvorsorge sowie der diesbezüglichen vergaberechtlichen Normierung bspw. im Bereich des Rettungsdienstes und der Wasserwirtschaft ein überörtlicher bzw. örtlicher kommunaler Bezug besteht.

Dieses Ergebnis gilt auch hinsichtlich der Befassungskompetenz der Kreistage. Erforderlich ist insoweit die Feststellung eines überörtlichen, kreiskommunalen Bezuges. Die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise leiten sich nicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG ab. Die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben genießen jedoch verfassungsrechtlichen Schutz.¹⁰ Der Gesetzgeber muss den Kreisen bestimmte Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben, d.h. kreiskommunale Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches zuweisen.¹¹ In allen Kreisordnungen wird den Kreisen, wenn auch mit unterschiedlichen Formulierungen, die Trägerschaft der auf das Kreisgebiet begrenzten übergemeindlichen Aufgaben vorbehaltlich abweichender gesetzlicher Regelungen zugewiesen. Gemeint sind die Aufgaben, die sich notwendig auf den Verwaltungsraum des Kreises und die Bedürfnisse der Kreiseinwohner beziehen.¹² Anders als im Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste ausgeführt, kommt es nicht allein darauf an, ob der Abschluss eines Freihandelsabkommen unter die gesetzliche Aufgabenzuweisung fällt. **Eine Befassungskompetenz der Kreistage ergibt sich vielmehr auch aus dem Zusammenhang mit der übergemeindlichen Aufgabenwahrnehmung der Kreise.** Wie bei den Gemeinden lassen sich auch bei den Landkreisen wie bereits aufgezeigt überörtliche, dem kreiskommunalen Selbstverwaltungsrecht unterfallende Bezüge sowohl mit Blick auf die Daseinsvorsorge – hier insbesondere bei der Abfallentsorgung, im Öffentlichen Personennahverkehr, bei Sozialdienstleistungen sowie Krankenhäusern, wie auch mit Blick auf vergaberechtliche Implikationen beim Rettungsdienst herstellen.

¹⁰ Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 95.

¹¹ BVerfGE 83, 363, 383; BVerfGE 119, 331, 354.

¹² Henneke, Der Landkreis 2006, 382, 383.

Dieses Ergebnis deckt sich im Übrigen mit einem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11.12.2014, in dem klargestellt wird, dass eine Befassungskompetenz der Räte und Kreistage im Einzelfall gegeben ist.¹³

Des Weiteren spricht das Gutachten den Kommunalvertretungen das Recht ab, sich im Vorfeld mit möglichen Auswirkungen von Freihandelsabkommen zu befassen. Es kommt zu dem Ergebnis, dass eine Befassungskompetenz erst dann gegeben sei, wenn durch die Kommunen Entscheidungen als Folge des Abkommens auf dem Gebiet der kommunalen Aufgabenwahrnehmung getroffen werden. Es sei „nur schwer vorstellbar, dass sich die Kommunalvertretungen im Rahmen ihrer Kompetenzen schon vor der Verabschiedung der Freihandelsabkommen mit kommunalen Anpassungen befassen dürfen, die erst nach der Verabschiedung der Abkommen möglicherweise notwendig werden.“¹⁴

Diese Ausführungen erscheinen insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich das Gutachten auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 1990 zur Lagerung von Atomwaffen auf Gemeindegebieten beruft als äußerst fragwürdig. Im Rahmen dieser Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass ein spezifischer Ortsbezug, wie ihn das Bundesverfassungsgericht fordert, bereits dann gegeben sei, wenn sich eine Kommune lediglich vorsorglich und ohne unmittelbaren Anlass mit der entsprechenden Frage befasst. Daher ist den Gemeinden auch eine antizipatorische Äußerung im Sinne einer vorausschauenden Vorsorge möglich. Es obliege der jeweiligen Gemeinde zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt sie Stellung beziehen möchte.¹⁵ Damit stellt das Bundesverwaltungsgericht klar, dass gerade auch bei einer vorsorglichen Entscheidung eine Befassung durch die Kommunen rechtmäßig ist. Sollte die gegenteilige Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste zutreffend sein, stellte dies im Übrigen sämtliche kommunale Beteiligungs- und Anhörungsrechte, die regelmäßig bereits vor Erlass der maßgeblichen Regelungen erfolgen, in Frage.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie vorstehende Positionierung den Mitgliedern des Ausschusses im Vorfeld der Sitzung zugänglich machen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Ruge

Anlage

¹³ Abrufbar unter: http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/Kommunales/ErlassBezRegOri.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.03.2015)

¹⁴ Infobrief, Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen, Wahlen, S. 7

¹⁵ BVerwG, NVwZ 1991, 682, 683 m. w. N.



Gemeinsames Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und den kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU haben in einem gemeinsamen Positionspapier von Oktober 2014 ihre Positionsbestimmung zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), zum Handelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) und zum in der Verhandlung befindlichen Dienstleistungsabkommen (Trade in Services Agreement TiSA) formuliert. Diese Positionen wurden in den vergangenen Monaten mit dem Bundeswirtschaftsministerium eingehend diskutiert.

TTIP wirft Fragen auf, die auch die Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge vor Ort betreffen können. Die kommunale Daseinsvorsorge ist ein wichtiges Element in der EU, das den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt fördert. Sie darf durch Freihandelsabkommen der EU nicht gefährdet werden. Die Erbringung zahlreicher Aufgaben der Daseinsvorsorge durch kommunale und öffentliche Einrichtungen hat in unserer Gesellschaft eine lange Tradition. Die Kommunen betätigen sich wirtschaftlich, auch durch eigene Unternehmen und Einrichtungen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Sie haben im Rahmen der Daseinsvorsorge die Aufgabe, für ihre Bürgerinnen und Bürger effizient und kostengünstig ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies, verlässliches und flächendeckendes Angebot jeweils vor Ort notwendiger Dienstleistungen hoher Qualität zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, die kommunalen Spitzenverbände und der VKU folgende gemeinsame Positionen vereinbart:

1. Das europäische und nationale Recht gewährleistet einen weiten Handlungsspielraum der Kommunen bei der Organisation der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge¹. Freihandelsabkommen dürfen diesen Handlungsspielraum der Kommunen nicht einengen. Deshalb muss jedenfalls für Deutschland der gleiche Vorbehalt gegen Marktöffnungsverpflichtungen im Bereich der Daseinsvorsorge aufgenommen werden, der auch im WTO-Dienstleistungsabkommen von 1995 (GATS) enthalten ist.

Für Marktzugangsverpflichtungen im Dienstleistungssektor wird die Verwendung einer Positivliste bevorzugt, weil damit sichergestellt werden kann, dass für den Bereich der Daseinsvorsorge keine neuen Marktöffnungsverpflichtungen übernommen werden und der Handlungsspielraum der Kommunen erhalten bleibt. Im Falle der Verwen-



¹ Dienstleistungen von allgemeinem Interesse/Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 14 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 26.

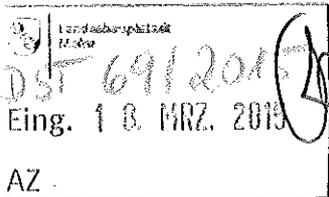
dung eines Negativlistenansatzes für Marktöffnung im Dienstleistungsbereich in TTIP muss wie in CETA sichergestellt werden, dass für den Bereich der Daseinsvorsorge keine neuen Marktzugangspflichten übernommen werden² und der Handlungsspielraum der Kommunen auch für eine Rekommunalisierung von Dienstleistungen erhalten bleibt. Der Negativlistenansatz darf auch nicht zu einer automatischen Marktöffnung für neue Dienstleistungen führen.

2. Für öffentliche Auftraggeber in Deutschland dürfen durch TTIP keine Verpflichtungen übernommen werden, die über die Bestimmungen des reformierten europäischen Vergaberechts hinausgehen. Die in den neuen EU-Vergaberichtlinien verankerten Möglichkeiten für Inhouse-Vergaben und die interkommunale Zusammenarbeit sowie insbesondere auch die Bereichsausnahmen für Rettungsdienste und für die Trinkwasserversorgung sowie Abwasserbeseitigung oder -behandlung dürfen durch TTIP nicht in Frage gestellt werden.
3. In TTIP werden die bisherigen speziellen Investitionsschutzregelungen mit ad hoc-besetzten Schiedsgerichten nicht befürwortet. Sofern solche Regelungen auf Wunsch der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten in TTIP Eingang finden sollen, müssen sie nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgestaltet sein und insbesondere gewährleisten, dass die Verfahren auch für die Zivilgesellschaft transparent durchgeführt werden, die Unabhängigkeit und hinreichende Qualifikation der Schiedsrichter sichergestellt ist sowie eine Berufungsmöglichkeit vorgesehen und die Schaffung eines Schiedsgerichtshofs angestrebt wird.

Es muss sichergestellt werden, dass nicht diskriminierende Maßnahmen der Gesetzgebung nach rechtsstaatlichen Grundsätzen keine Schadensersatzansprüche für Investoren begründen können. Ein einklagbares Recht auf einen Marktzugang darf es nicht geben.

4. Standards im Umwelt- und Verbraucherschutz dürfen durch TTIP nicht abgesenkt werden. Vielmehr soll ein hohes Umwelt- und Verbraucherschutzniveau im Einklang mit dem Besitzstand der EU und den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gefördert werden. Bei unterschiedlichen Schutzniveaus dürfen Schutzstandards nicht herabgesetzt werden mit dem Ziel eines Abbaus von Handelshemmnissen.
5. Der von Bundeswirtschaftsminister Gabriel einberufene Beirat für die TTIP-Verhandlungen trägt zur Verbesserung der Transparenz bei. Darüber hinaus werden im Verlauf der weiteren Verhandlungen regelmäßige Informationsgespräche des BMWi mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und dem VKU vereinbart.
6. Mit Blick auf die TiSA-Verhandlungen und auch auf andere Freihandelsverhandlungen besteht die übereinstimmende Auffassung, dass auch in diesen Abkommen keine weitergehenden Marktöffnungsverpflichtungen für den Bereich der Daseinsvorsorge vorgenommen werden sollen.

2 Vorbehalte gegen Marktöffnungsverpflichtungen im Dienstleistungssektor dürfen nicht durch die Digitalisierung der Dienstleistungserbringung ausgehebelt werden.



18.03



Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

An die

- a) unmittelbaren Mitgliedstädte
- b) Mitgliedsverbände
- c) Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaft und Europäischen Binnenmarkt

des Deutschen Städtetages

17.03.2015/pu

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 76
Telefax +49 221 3771-7609

E-Mail

barbara.meissner@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Barbara Meißner

Aktenzeichen

73.06.68 E

Umdruck-Nr.

N 6077

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf Internationale Freihandelsabkommen

Sehr geehrte Damen und Herren,

der wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat auf Grundlage eines Kurzgutachtens die Frage aufgeworfen, welche Befassungs- und Beschlusskompetenzen die Kommunalvertretungen im Hinblick auf geplante Internationale Freihandelsabkommen haben und diese verneint.

Die Ergebnisse dieses Kurzgutachtens sind in dem Infobrief „Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretung im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen“ vom 11. Februar 2015 dargelegt, der als **Anlage** beigelegt ist.

Nach unserer Auffassung ist die dort vertretene Rechtsauffassung unzutreffend.

Hintergrund für die in dem beigelegten Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste behandelten Rechtsfragen sind die zahlreichen Resolutionen aus den Stadt- und Gemeinderäten sowie den Kreistagen der Kommunen, die auch dem Deutschen Städtetag sowie den anderen kommunalen Spitzenverbänden zugegangen sind. Die Wissenschaftlichen Dienste gelangen in dem Ergebnis zu der Auffassung, dass weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der Freihandelsabkommen zustehen.

Der Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste behandelt nicht nur das europäisch-kanadische Abkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) und das Dienstleistungsabkommen TiSA (Trade in Services Agreement), sondern auch das derzeit zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten verhandelte Abkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

Die Gründe für die zahlreichen Resolutionen sind die Befürchtungen, dass der Abschluss dieser Freihandelsabkommen u.a. in die kommunale Organisationsfreiheit bei der Daseinsvorsorge wie Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Öffentlicher Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen, Krankenhäuser, Kultur usw. eingreift und die Durchführung dieser Dienstleistungen in erheblichem Maße beeinträchtigt. Deshalb wurde zu diesen Themen sowie den Themen öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht, Investorenschutz, Erhaltung der Schutzstandards im Umwelt- und Verbraucherschutz im Oktober 2014 ein gemeinsames Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände und dem Verband kommunaler Unternehmen veröffentlicht. Dieses kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden:

<http://www.staedtetag.de/fachinformationen/wirtschaft/index.html>. Die Verfasser dieses Papiers fordern darin die Verhandlungsführer auf, den ausreichenden Schutz dieser Punkte zu gewährleisten.

Die Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunen lässt sich nach unserer Auffassung wie folgt begründen:

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wird das Recht der Kommunen gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Hinsichtlich dieser Angelegenheiten besteht eine Allzuständigkeit der Kommunen. Zu den durch die Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben gehören neben den Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Diese werden den Gemeinden unmittelbar durch das Grundgesetz zugesichert. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich diese nur auf örtliche Angelegenheiten erstreckt und damit räumlich begrenzt sind.

Insofern kommt es bei der Beantwortung der Frage nach der bestehenden Beschluss- und Befassungskompetenz für die Resolution zu dem Freihandelsabkommen darauf an, ob diese Angelegenheiten räumlich begrenzt sind.

Das Bundesverfassungsgesetz hat sich in seinem Rastede-Beschluss (BVerfGE 79, 127, 151) mit dieser Frage befasst und eine Definition der Bedürfnisse und Interessen vorgenommen, die „in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“ und den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen. Damit zählt zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht die Befassung der Gemeinde mit allgemeinen politischen Fragen, auch wenn es sich hierbei lediglich um „appellative“ oder „symbolische“ Entschlüsse handelt.

Als eine derartige symbolische Entschlüsse stuft das Bundesverwaltungsgericht kommunale Erklärungen zur „atomwaffenfreien Zone“ ein. In derartigen Fällen kann der spezifische örtliche Bezug auch nicht durch die Klarstellung der Gemeindevertretung, nur für die eigene Gemeinde sprechen zu wollen, hergestellt werden. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts könnte sich auf diese Art und Weise jede Kommune unter dem Schutzmantel der kommunalen Selbstverwaltung zu politischen Fragen äußern, die nicht in ihren Kompetenzbereich fallen.

Mit dieser Argumentation verneint auch der Wissenschaftliche Dienst den spezifischen Ortsbezug auf die Freihandelsabkommen mit der Begründung, dass die Abkommen im ganzen Bundesgebiet gelten und damit jede Gemeinde im gleichen Maße betroffen sei.

Diese Auffassung ist allerdings nach unserer Auffassung nicht zutreffend. Vielmehr haben die geplanten Freihandelsabkommen Auswirkungen auf das jeweilige Gemeindegebiet der beschlussfassenden Gemeinde.

Dieses ist mit Blick auf die befürchteten Einschränkungen hinsichtlich der kommunalen Organisationshoheit bei der Daseinsvorsorge regelmäßig zu bejahen. Die sich möglicherweise ergebenden Marktzugangspflichten im Rahmen von Freihandelsabkommen wirken sich, wie bereits erwähnt, auf die Erbringung typisch kommunaler Dienstleistungen, wie die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, den regelmäßig kommunal organisierten und durchgeführten Öffentlichen Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen oder Krankenhäuser aus.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist zwar nicht absehbar, wie sich die Ausgestaltung des Freihandelsabkommens letztendlich vollziehen wird. Gleichwohl steht aufgrund des am 26.09.2014 veröffentlichten Entwurfs des konsolidierten Textes zu CETA zu befürchten, dass sich aus einer zumindest nicht auszuschließenden Liberalisierung konkrete Auswirkungen auf das jeweilige Gemeindegebiet oder kommunalgetragene Unternehmen ergeben können.

Eine ähnliche Einschätzung lässt sich - ebenfalls unabhängig davon, dass der derzeitige Verhandlungsstand eine kommunalverträgliche Regelung erwarten lässt - auch im Hinblick auf die Anwendung von Stillstands- und Ratchetklauseln festhalten, mit den bestehenden Liberalisierungsniveaus nicht verändert werden können und das jeweils höchste Liberalisierungsniveau zum Standard erklärt wird. In diesem Bereich bestand, ob zu Recht oder zu Unrecht bleibt noch abzuwarten, die Befürchtung, dass die mögliche Rekommunalisierung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen, wie sie aktuell im Bereich der Energieversorgung bzw. in der Vergangenheit auch im Bereich der Abfallwirtschaft vollzogen wurden, künftig ausgeschlossen sein könnten und damit kommunale Handlungsspielräume auch konkret vor Ort beschränkt werden. Daraus ergibt sich nach unserer Auffassung, dass zumindest mit Blick auf die kommunale Daseinsvorsorge durchaus ein örtlicher Bezug herstellbar ist.

Das Gleiche hat auch für die europäischen Vergabe- und Konzessionsregeln zu gelten, die mit Blick sowohl auf die Wasserversorgung wie auch das Rettungswesen im europäischen Rahmen Ausnahmen vom Vergaberecht vorsehen. Würden die angesprochenen Bereiche ebenfalls den Regeln des Vergaberechts unterworfen, so bedeutete das eine erhebliche Betroffenheit der betroffenen Kommunen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln.

Dieses Ergebnis stimmt auch mit der Auffassung des Erlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11.12.2014 überein, in dem klargestellt wird, dass eine Befassungskompetenz der Räte und Kreistage im Einzelfall gegeben ist. Dieser Erlass liegt als **Anlage 2** bei.

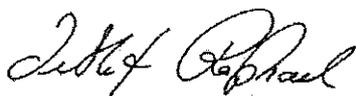
Darüber hinaus spricht das Gutachten den Kommunen das Recht ab, sich im Vorfeld mit möglichen Auswirkungen von Freihandelsabkommen zu befassen. Es kommt zu dem Ergebnis, dass eine Befassungskompetenz erst dann gegeben sei, wenn durch die Kommunen Entscheidungen als Folge des Abkommens auf dem Gebiet der kommunalen Aufgabenwahrnehmung getroffen werden. Es sei nur „schwer vorstellbar, dass sich die Kommunalvertretung im Rahmen ihrer Kompetenzen schon vor der Verabschiedung der Freihandelsabkommen mit kommunaler Anpassung befassen dürfen, die erst nach der Verabschiedung der Abkommen möglicherweise notwendig werden“.

Da das Bundesverwaltungsgericht in der angesprochenen Entscheidung aus dem Jahr 1990 zur Lagerung von Atomwaffen entschieden hat, dass ein spezifischer Ortsbezug, wie ihn das Bundesverfassungsgericht fordert, bereits dann gegeben sei, wenn sich eine Kommune lediglich vorsorglich und ohne unmittelbaren Anlass mit der entsprechenden Frage befasst, ist den Kommunen auch eine antizipatorische Äußerung im Sinne einer vorausschauenden Vorsorge möglich.

Aus dieser Auffassung ergibt sich, dass insbesondere bei einer vorsorglichen Entscheidung eine Befassung durch die Kommunen rechtmäßig ist.

In der Anhörung des Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestags zu Freihandelsabkommen am 16.03.2015 hat der Unterzeichner darauf hingewiesen, dass wir die Rechtsauffassung des wissenschaftlichen Dienstes nicht teilen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael

Anlagen



Anlage 1

Infobrief

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Dierk Wahlen

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Verfasser: Regierungsrat Dr. Dierk Wahlen
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 035/15
Abschluss der Arbeit: 11. Februar 2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	4
3.	Folgen im Hinblick auf die Befassung mit den Freihandelsabkommen	6
4.	Rechtsslage im Hinblick auf die Kreistage	8
5.	Fazit	8

1. Einleitung

Das derzeit zwischen der Europäischen Union und den USA verhandelte Freihandelsabkommen TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) hat nicht nur eine anhaltende politische Kontroverse ausgelöst, sondern auch zahlreiche Rechtsfragen aufgeworfen. So ist den Wissenschaftlichen Diensten in den vergangenen Wochen wiederholt die Frage gestellt worden, welche Kompetenzen die Kommunalvertretungen im Hinblick auf geplante internationale Freihandelsabkommen haben. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und, wenn ja, in welchem Umfang sich die Kommunalvertretungen mit den Freihandelsabkommen befassen und dazu Beschlüsse erlassen dürfen.

Dies wird zum Anlass genommen, die Befassungs- und Beschlusskompetenz der Stadt- bzw. Gemeinderäte sowie der Kreistage im Hinblick auf Freihandelsabkommen grundsätzlich darzustellen.

2. Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Den Gemeinden muss nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Damit wird die **kommunale Selbstverwaltung** im eigenen Wirkungsbereich garantiert. Soweit diese reicht, sind die Gemeinden allzuständig (sog. **Universalität des gemeindlichen Wirkungsbereichs**).¹ Diese verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung hat zugleich kompetenzbegründende und kompetenzbegrenzende Wirkung gegenüber den Gemeinden.²

Die kompetenzbegründende Wirkung besteht darin, dass Gemeinden die Befugnis haben, neben den ihnen ausdrücklich durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben auch bislang unbesetzte Aufgaben aus ihrem Bereich an sich zu ziehen. „Unbesetzte Aufgabe“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die betreffende Aufgabe bisher nicht einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung (z.B. Bund oder Land) durch Gesetz zugewiesen ist.³ Darüber hinaus sind die Gemeinden berechtigt, sich aus ihrer ortsbezogenen Sicht mit bestimmten Fragen zu befassen, die zwar anderen Hoheitsträgern zugewiesen sind, aber spezifisch ortsbezogene Auswirkungen auf die Erledigung gemeindlicher Aufgaben haben.⁴

Kompetenzbegrenzend wirkt demgegenüber, dass sich die Aufgaben und Fragen auf den kommunalen Wirkungsbereich der Gemeinde beziehen müssen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Grundgesetzes gestattet danach die Befassung der Gemeinden mit einem bestimmten Sachgebiet nur dann, wenn dieses zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört (Artikel

1 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Randnummer (Rn.) 50.

2 Vgl. Niehaus, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Artikel 28, Rn. 35.

3 BVerfGE 79, 127 (147); BVerwGE 87, 228 (230).

4 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, Rn. 7, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

28 Absatz 2 Satz 1 GG).⁵ Diese hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im **Rastede-Beschluss** von 1988 definiert als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.⁶

Sämtliche Maßnahmen der Gemeinde müssen sich in dem so abgesteckten Rahmen halten. Sie müssen daher einen **spezifischen örtlichen Bezug** haben. Der Gemeinde kommt **keine Kompetenz zur Befassung mit allgemeinpolitischen Angelegenheiten** zu.⁷ Maßnahmen, die über den bezeichneten Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen, sind rechtswidrig, da es an der gemeindlichen Zuständigkeit fehlt.⁸

Diesen den Gemeinden durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen ihrer Verbandskompetenz muss auch der **Gemeinderat** (bzw. die anderweitig bezeichnete Kommunalvertretung) als kommunales Hauptverwaltungsorgan Rechnung tragen. Der Gemeinderat ist, obwohl gelegentlich so bezeichnet, **kein Parlament, sondern Verwaltungsorgan**. Er handelt hoheitlich und bedarf hierzu einer Rechtsgrundlage.⁹ Diese findet sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder, ist aber stets an die verfassungsrechtliche Grenze der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gebunden. Wird diese überschritten, ist das Handeln des Gemeinderates kompetenz- und damit rechtswidrig.

Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage gilt auch für **symbolische Entschlüsse** sowie für die bloße **Befassung** (z.B. Befassung mit einer Atomwaffenstationierung in Deutschland und Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“).¹⁰ Auch **appellative Stellungnahmen** des Gemeinderates müssen daher „in spezifischer Weise ortsbezogen“ sein, da anderenfalls keine Rechtsgrundlage besteht.¹¹ Die Tatsache, dass der Gemeinderat nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit nicht. Andernfalls könnte sich die Gemeinde mit jedem landes- oder bundespolitischen Thema befassen, das in irgendeiner Weise – gegebenenfalls auch nur mittelbar – die Gemeinde betrifft oder in Zukunft betreffen könnte, so dass die Begrenzung der Zuständigkeit auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft leerliefe.¹² Bei überörtlichen Angelegenheiten kann ein **spezifischer Ortsbezug** dann anzunehmen

5 BVerwGE 87, 228 (231).

6 BVerfGE 79, 127 (151 f.); ebenso kurz darauf BVerwGE 87, 228 (231).

7 BVerfGE 79, 127 (147); Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Rn. 54.

8 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2 Rn. 54.

9 BVerwGE 87, 228 (231).

10 BVerwGE 87, 228 (231).

11 BVerwGE 87, 228 (231).

12 Ähnlich BVerwGE 87, 228 (231).

sein, wenn diese sich gerade und in besonderer, also sich von anderen Gemeinden unterscheidender Weise auf die fragliche Gemeinde auswirken. Äußerungen, die den Charakter **allgemeinpolitischer Stellungnahmen** haben oder den Anschein solcher Stellungnahmen erwecken, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in jedem Fall unzulässig.¹³

Diese Grundsätze zur Reichweite der Kompetenzen der Kommunalvertretungen entstammen einer Reihe von **Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)** aus dem Jahr 1990, die also kurz nach dem Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden, ob sich Beschlüsse von Kommunalvertretungen, die vor dem politischen Hintergrund der **Nährstoffsdebatte** Anfang der 1980er Jahre gefasst worden waren, im Rahmen der gemeindlichen Zuständigkeit hielten. Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich der durch das Bundesverfassungsgericht im Rastede-Beschluss getroffenen Definition der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an und präzierte hiervon ausgehend den **Handlungsspielraum** der Kommunalvertretungen.¹⁴ Im konkreten Fall entschied es, dass die Erklärung eines Gemeindegebiets zur „**atomwaffenfreien Zone**“ durch die Gemeindevertretung die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde überschreite. Der Beschluss sei zwar äußerlich auf das Stadtgebiet bezogen, bringe aber in der Sache eine politische Ablehnung der durch den Bund beschlossenen Bewaffnung zum Ausdruck.¹⁵ Als vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht umfasst erachtete das Bundesverwaltungsgericht dagegen einen Beschluss einer Gemeindevertretung, der sich lediglich zu einer etwaigen Atomwaffenstationierung **im örtlichen Umfeld der Gemeinde** äußerte und keine allgemeinpolitische Aussage enthielt.¹⁶ Ein spezifischer Ortsbezug lag insoweit vor.

3. Folgen im Hinblick auf die Befassung mit den Freihandelsabkommen

Unabhängig von der Frage, welche staatliche bzw. europäische Ebene für den Abschluss der geplanten Freihandelsabkommen zuständig ist, stellen diese nach den dargestellten Grundsätzen **keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG dar. Zwar mögen die Abkommen – unter Umständen auch erhebliche – Auswirkungen auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben haben. Dies macht die Freihandelsabkommen aber nicht zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Denn maßgeblich ist nicht, ob die Regelungen des Abkommens Auswirkungen auf gemeindliche Belange haben. Für die Abkommen ebenso wie allgemein für bundes- oder landesgesetzliche Regelungen gilt, dass die kommunale Zuständigkeit erst dann eröffnet ist, wenn ein **spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft** besteht. Es ist nicht ersichtlich, dass die Freihandelsabkommen bestimmte Gemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden in herausgehobener Weise und damit spezifisch ortsbezogen betreffen. Die Regelungen geplanter Freihandelsabkommen gelten im ganzen Bundesgebiet und haben damit Bezug zu allen Gemeinden.

13 BVerwGE 87, 228 (235).

14 BVerwGE 87, 228.

15 BVerwGE 87, 228 (236).

16 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

Die Verbandskompetenz der Gemeinden erstreckt sich daher nicht auf eine **politische Befassung** mit den Freihandelsabkommen. Dies hat zur Folge, dass auch der Gemeinderat als Verwaltungsorgan der Gemeinde insoweit **weder Beschlüsse fassen, noch sich überhaupt in politischer Hinsicht mit den Abkommen befassen darf**. Schon die Befassung als solche, d.h. schon die Erörterung des Themas, auch wenn danach kein Beschluss dazu gefasst wird, wäre unzulässig.

Zulässig wäre eine Befassung hingegen, wenn diese nicht der politischen Erörterung der Abkommen, sondern etwaigen **Entscheidungen** gilt, die als Folge von Freihandelsabkommen auf dem Gebiet der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zu treffen sind. Letztlich geht es hierbei allein darum, die Art und Weise der Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben an die entsprechenden Rechtsänderungen anzupassen. Dies ist von der gemeindlichen Zuständigkeit selbstverständlich umfasst. Die Kommunalvertretung hat bei einer derartigen Befassung aber nicht die Kompetenz, ihre politische Auffassung zu einer bevorstehenden oder erfolgten Rechtsänderung kundzutun. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind bereits Äußerungen, die den Anschein allgemeiner politischer Stellungnahmen erwecken, unzulässig.¹⁷ Daher erscheint es nur schwer vorstellbar, dass sich die Kommunalvertretungen im Rahmen ihrer Kompetenzen schon vor der Verabschiedung der Freihandelsabkommen mit kommunalen Anpassungen befassen dürfen, die erst nach der Verabschiedung der Abkommen möglicherweise notwendig werden.

Im Hinblick auf die Behandlung von **Anträgen zur Tagesordnung**, die außerhalb der gemeindlichen Zuständigkeit liegen, gilt folgende **Verfahrensweise**: Das Kommunalrecht einiger Bundesländer regelt ausdrücklich, dass nur solche Verhandlungsgegenstände auf die Tagesordnung gesetzt werden dürfen, die zum Aufgabengebiet des Gemeinderates bzw. der Gemeinde gehören (so etwa § 34 Absatz 1 Satz 5 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg; § 56 Absatz 1 Hessische Gemeindeordnung). Der Bürgermeister (oder sonstige Vorsitzende des Gemeinderates) hat in diesen Fällen ein **materielles Vorprüfungsrecht** im Hinblick auf die Verbands- und Organkompetenz und eine korrespondierende **Vorprüfungspflicht**.

In Ländern, in denen eine solche Regelung nicht besteht, verneint die Rechtsprechung ein solches materielles Vorprüfungsrecht des Bürgermeisters.¹⁸ Er muss Beratungsgegenstände, wenn sie in Erfüllung der kommunalrechtlichen Quoren von den Ratsmitgliedern beantragt werden, daher auf die Tagesordnung setzen. Mangels Befassungskompetenz ist der Gemeinderat zur Vermeidung rechtswidrigen Handelns aber verpflichtet, einen von der Verbandskompetenz nicht gedeckten Tagesordnungspunkt nach Eröffnung der Gemeinderatssitzung **von der Tagesordnung abzusetzen**.¹⁹

17 BVerwGE 87, 228 (235).

18 So etwa Bayerischer VGH, Beschluss vom 20. Oktober 2011 – 4 CS 11.1927 –, juris.

19 Vgl. auch Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Mitteilung 659/2014 vom 7. November 2014, abrufbar unter: <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/zustaendigkeit-dos-rates-bezueglich-der-freihandelsabkommen.html?cflash=bd71f36999d1d55b1af21da5226b36a4> (zuletzt abgerufen am 11. Februar 2015).

4. Rechtslage im Hinblick auf die Kreistage

Im Gegensatz zu den Gemeinden haben Landkreise als Gemeindeverbände im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG keinen originären verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich. Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG gewährleistet ihnen zwar ebenso wie den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht. Dieses können sie aber nur „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“ ausüben. Anders als bei den Gemeinden beschreibt das Grundgesetz den Aufgabenbestand also nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber, der den Landkreisen – um deren verfassungsrechtliches Selbstverwaltungsrecht nicht zu konterkarieren – allerdings einen Mindestbestand an kreiskommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuweisen muss.²⁰

Ebenso wie für die Gemeinderäte gilt auch für die Kreistage, die **Verwaltungsorgane** der Landkreise und **keine Parlamente** sind, dass deren Organkompetenz nicht weiter reichen kann als die Verbandskompetenz der Selbstverwaltungskörperschaft, der sie angehören. Das bedeutet, dass sich der Kreistag nur mit solchen Angelegenheiten befassen darf, die den Landkreisen durch Gesetz zugewiesen sind. Im Hinblick auf den Abschluss von Freihandelsabkommen finden sich keine gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an die Landkreise.

5. Fazit

Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu.

(gez. Dr. Dierk Wahlen)

20 BVerfGE 119, 331 (353).

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Anlage 2

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Bezirksregierung Arnsberg
Seibertzstr. 1
59821 Arnsberg

Bezirksregierung Detmold
Leopoldstr. 15
32756 Detmold

Bezirksregierung Düsseldorf
Cecilienallee 2
40474 Düsseldorf

Bezirksregierung Köln
Zeughausstr. 2-10
50667 Köln

Bezirksregierung Münster
Domplatz 1-3
48143 Münster

nachrichtlich

Landkreistag NRW
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Städte- und Gemeindebund NRW
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf

Städtetag NRW
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

**Zuständigkeit der Räte und Kreistage bezüglich der Freihandelsab-
kommen**

11.12.2014

Seite 1 von 3

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
31-43.02.01/02-2-2491/14

RD'in Dr. Linzenich
Telefon 0211 871-2458
Telefax 0211 871-2979
natascha.linzenich@mik.nrw.de

Dienstgebäude und Lieferan-
schrift:
Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf
Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 704, 709, 719
Haltestelle: Poststraße

Aufgrund verschiedener Anfragen aus dem kommunalen Raum zu der Frage der Beschlusskompetenz der Räte und Kreistage im Zusammenhang mit der Ablehnung des Freihandelsabkommen TTIP gebe ich hierzu folgende Hinweise:

Der Rat ist gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt. Seine Zuständigkeit ist begrenzt auf alle Angelegenheiten örtlichen Gemeinschaft und findet seine Grenzen dort, wo die Zuständigkeit bei einer anderen staatlichen Ebene wie dem Land, dem Bund bzw. der Europäischen Union liegt. Kreistage beschließen über

Angelegenheiten des Kreises. Kreise sind ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung der auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten.

Eine Befassungskompetenz der Räte und Kreistage mit Bezug auf das vorgesehene Freihandelsabkommen TTIP kann sich ergeben, wenn in den Anträgen der spezifische Bezug zur örtlichen Situation hergestellt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 14.12.1990 (Az. 7 C 37/89), in der es die Erklärung des Gemeindegebietes zur „atomwaffenfreien Zone“ durch die Gemeindevertretung für unzulässig hält, dazu differenziert Stellung bezogen. Es führt in der Entscheidung aus, dass die Gemeinden eine Berechtigung haben können, sich aus ihrer ortsbezogenen Sicht mit Fragen zu befassen, welche sich aus der Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Verwaltung ergeben, die nach der gesetzlichen Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung anderen Trägern öffentlicher Gewalt zugewiesen sind.

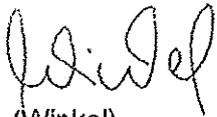
Das Bundesverwaltungsgericht definiert Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz als diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der öffentlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen. Eine Stellungnahme einer Gemeindevertretung muss demnach - so das Bundesverwaltungsgericht - auch und gerade, wenn sie den Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich sonstiger Stellen der vollziehenden Gewalt betrifft, in spezifischer Weise ortsbezogen sein. Der bloße Umstand, dass die Gemeindevertretung nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit schon des-

halb nicht, weil sie sonst unter Berufung auf die im Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Allzuständigkeit der Gemeinde auch allgemeinpoltische Fragen zum Gegensand ihrer Tätigkeit machen könnte. Die Gemeinde erlange jedoch aus Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz nur ein kommunalpoltisches, nicht jedoch ein allgemeines poltisches Mandat.

,12.2014
Seite 3 von 3

Ob in dem vorliegenden Fall eine Befassungskompetenz der Räte und Kreistage bezüglich der Freihandelsabkommen, verbunden mit der Möglichkeit Resolutionen zu beschließen, besteht, hängt daher vom Einzelfall ab. Zulässig sind solche Äußerungen, die einen spezifischen örtlichen Bezug benennen und sich auf diesen beschränken. Stellungnahmen mit lediglich allgemeinpoltischem Inhalt sind dagegen unzulässig.

Im Auftrag


(Winkel)



Infobrief

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Dierk Wahlen

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Verfasser: Regierungsrat Dr. Dierk Wahlen
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 035/15
Abschluss der Arbeit: 11. Februar 2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	4
3.	Folgen im Hinblick auf die Befassung mit den Freihandelsabkommen	6
4.	Rechtslage im Hinblick auf die Kreistage	8
5.	Fazit	8

1. Einleitung

Das derzeit zwischen der Europäischen Union und den USA verhandelte Freihandelsabkommen TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) hat nicht nur eine anhaltende politische Kontroverse ausgelöst, sondern auch zahlreiche Rechtsfragen aufgeworfen. So ist den Wissenschaftlichen Diensten in den vergangenen Wochen wiederholt die Frage gestellt worden, welche Kompetenzen die Kommunalvertretungen im Hinblick auf geplante internationale Freihandelsabkommen haben. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und, wenn ja, in welchem Umfang sich die Kommunalvertretungen mit den Freihandelsabkommen befassen und dazu Beschlüsse erlassen dürfen.

Dies wird zum Anlass genommen, die Befassungs- und Beschlusskompetenz der Stadt- bzw. Gemeinderäte sowie der Kreistage im Hinblick auf Freihandelsabkommen grundsätzlich darzustellen.

2. Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Den Gemeinden muss nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Damit wird die **kommunale Selbstverwaltung** im eigenen Wirkungsbereich garantiert. Soweit diese reicht, sind die Gemeinden allzuständig (sog. **Universalität des gemeindlichen Wirkungsbereichs**).¹ Diese verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung hat zugleich kompetenzbegründende und kompetenzbegrenzende Wirkung gegenüber den Gemeinden.²

Die kompetenzbegründende Wirkung besteht darin, dass Gemeinden die Befugnis haben, neben den ihnen ausdrücklich durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben auch bislang unbesetzte Aufgaben aus ihrem Bereich an sich zu ziehen. „Unbesetzte Aufgabe“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die betreffende Aufgabe bisher nicht einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung (z.B. Bund oder Land) durch Gesetz zugewiesen ist.³ Darüber hinaus sind die Gemeinden berechtigt, sich aus ihrer ortsbezogenen Sicht mit bestimmten Fragen zu befassen, die zwar anderen Hoheitsträgern zugewiesen sind, aber spezifisch ortsbezogene Auswirkungen auf die Erledigung gemeindlicher Aufgaben haben.⁴

Kompetenzbegrenzend wirkt demgegenüber, dass sich die Aufgaben und Fragen auf den kommunalen Wirkungsbereich der Gemeinde beziehen müssen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Grundgesetzes gestattet danach die Befassung der Gemeinden mit einem bestimmten Sachgebiet nur dann, wenn dieses zu den **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** gehört (Artikel

1 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Randnummer (Rn.) 50.

2 Vgl. Nierhaus, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Artikel 28, Rn. 35.

3 BVerfGE 79, 127 (147); BVerwGE 87, 228 (230).

4 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, Rn. 7, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

28 Absatz 2 Satz 1 GG).⁵ Diese hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im **Rastede-Beschluss** von 1988 definiert als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.⁶

Sämtliche Maßnahmen der Gemeinde müssen sich in dem so abgesteckten Rahmen halten. Sie müssen daher einen **spezifischen örtlichen Bezug** haben. Der Gemeinde kommt **keine Kompetenz zur Befassung mit allgemeinpolitischen Angelegenheiten** zu.⁷ Maßnahmen, die über den bezeichneten Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen, sind rechtswidrig, da es an der gemeindlichen Zuständigkeit fehlt.⁸

Diesen den Gemeinden durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen ihrer Verbandskompetenz muss auch der **Gemeinderat** (bzw. die anderweitig bezeichnete Kommunalvertretung) als kommunales Hauptverwaltungsorgan Rechnung tragen. Der Gemeinderat ist, obwohl gelegentlich so bezeichnet, **kein Parlament, sondern Verwaltungsorgan**. Er handelt hoheitlich und bedarf hierzu einer Rechtsgrundlage.⁹ Diese findet sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder, ist aber stets an die verfassungsrechtliche Grenze der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gebunden. Wird diese überschritten, ist das Handeln des Gemeinderates kompetenz- und damit rechtswidrig.

Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage gilt auch für **symbolische Entschlüsse** sowie für die bloße **Befassung** (z.B. Befassung mit einer Atomwaffenstationierung in Deutschland und Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“).¹⁰ Auch **appellative Stellungnahmen** des Gemeinderates müssen daher „in spezifischer Weise ortsbezogen“ sein, da anderenfalls keine Rechtsgrundlage besteht.¹¹ Die Tatsache, dass der Gemeinderat nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit nicht. Andernfalls könnte sich die Gemeinde mit jedem landes- oder bundespolitischen Thema befassen, das in irgendeiner Weise – gegebenenfalls auch nur mittelbar – die Gemeinde betrifft oder in Zukunft betreffen könnte, so dass die Begrenzung der Zuständigkeit auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft leerläufe.¹² Bei **überörtlichen Angelegenheiten** kann ein **spezifischer Ortsbezug** dann anzunehmen

5 BVerwGE 87, 228 (231).

6 BVerfGE 79, 127 (151 f.); ebenso kurz darauf BVerwGE 87, 228 (231).

7 BVerfGE 79, 127 (147); Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Rn. 54.

8 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2 Rn. 54.

9 BVerwGE 87, 228 (231).

10 BVerwGE 87, 228 (231).

11 BVerwGE 87, 228 (231).

12 Ähnlich BVerwGE 87, 228 (231).

sein, wenn diese sich gerade und in besonderer, also sich von anderen Gemeinden unterscheidender Weise auf die fragliche Gemeinde auswirken. Äußerungen, die den Charakter **allgemeinpolitischer Stellungnahmen** haben oder den Anschein solcher Stellungnahmen erwecken, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in jedem Fall unzulässig.¹³

Diese Grundsätze zur Reichweite der Kompetenzen der Kommunalvertretungen entstammen einer Reihe von **Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts** (BVerwG) aus dem Jahr 1990, die also kurz nach dem Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden, ob sich Beschlüsse von Kommunalvertretungen, die vor dem politischen Hintergrund der **Nachrüstungsdebatte** Anfang der 1980er Jahre gefasst worden waren, im Rahmen der gemeindlichen Zuständigkeit hielten. Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich der durch das Bundesverfassungsgericht im Rastede-Beschluss getroffenen Definition der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an und präzierte hiervon ausgehend den **Handlungsspielraum** der Kommunalvertretungen.¹⁴ Im konkreten Fall entschied es, dass die Erklärung eines Gemeindegebiets zur „**atomwaffenfreien Zone**“ durch die Gemeindevertretung die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde überschreite. Der Beschluss sei zwar äußerlich auf das Stadtgebiet bezogen, bringe aber in der Sache eine politische Ablehnung der durch den Bund beschlossenen Bewaffnung zum Ausdruck.¹⁵ Als vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht umfasst erachtete das Bundesverwaltungsgericht dagegen einen Beschluss einer Gemeindevertretung, der sich lediglich zu einer etwaigen Atomwaffenstationierung **im örtlichen Umfeld der Gemeinde** äußerte und keine allgemeinpolitische Aussage enthielt.¹⁶ Ein spezifischer Ortsbezug lag insoweit vor.

3. Folgen im Hinblick auf die Befassung mit den Freihandelsabkommen

Unabhängig von der Frage, welche staatliche bzw. europäische Ebene für den Abschluss der geplanten **Freihandelsabkommen** zuständig ist, stellen diese nach den dargestellten Grundsätzen **keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG dar. Zwar mögen die Abkommen – unter Umständen auch erhebliche – Auswirkungen auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben haben. Dies macht die Freihandelsabkommen aber nicht zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Denn maßgeblich ist nicht, ob die Regelungen des Abkommens Auswirkungen auf gemeindliche Belange haben. Für die Abkommen ebenso wie allgemein für bundes- oder landesgesetzliche Regelungen gilt, **dass die kommunale Zuständigkeit erst dann eröffnet ist, wenn ein spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft besteht**. Es ist nicht ersichtlich, dass die Freihandelsabkommen bestimmte Gemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden in herausgehobener Weise und damit spezifisch ortsbezogen betreffen. Die Regelungen geplanter Freihandelsabkommen gelten im ganzen Bundesgebiet und haben damit Bezug zu allen Gemeinden.

13 BVerwGE 87, 228 (235).

14 BVerwGE 87, 228.

15 BVerwGE 87, 228 (236).

16 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

Die Verbandskompetenz der Gemeinden erstreckt sich daher nicht auf eine **politische Befassung** mit den Freihandelsabkommen. Dies hat zur Folge, dass auch **der Gemeinderat als Verwaltungsorgan der Gemeinde insoweit weder Beschlüsse fassen, noch sich überhaupt in politischer Hinsicht mit den Abkommen befassen darf**. Schon die Befassung als solche, d.h. schon die Erörterung des Themas, auch wenn danach kein Beschluss dazu gefasst wird, wäre unzulässig.

Zulässig wäre eine Befassung hingegen, wenn diese nicht der politischen Erörterung der Abkommen, sondern etwaigen **Entscheidungen** gilt, **die als Folge von Freihandelsabkommen auf dem Gebiet der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zu treffen sind**. Letztlich geht es hierbei allein darum, die Art und Weise der Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben an die entsprechenden Rechtsänderungen anzupassen. Dies ist von der gemeindlichen Zuständigkeit selbstverständlich umfasst. **Die Kommunalvertretung hat bei einer derartigen Befassung aber nicht die Kompetenz, ihre politische Auffassung zu einer bevorstehenden oder erfolgten Rechtsänderung kundzutun**. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind bereits Äußerungen, die den Anschein allgemeiner politischer Stellungnahmen erwecken, unzulässig.¹⁷ **Daher erscheint es nur schwer vorstellbar, dass sich die Kommunalvertretungen im Rahmen ihrer Kompetenzen schon vor der Verabschiedung der Freihandelsabkommen mit kommunalen Anpassungen befassen dürfen, die erst nach der Verabschiedung der Abkommen möglicherweise notwendig werden.**

Im Hinblick auf die Behandlung von **Anträgen zur Tagesordnung**, die außerhalb der gemeindlichen Zuständigkeit liegen, gilt folgende **Verfahrensweise**: Das Kommunalrecht einiger Bundesländer regelt ausdrücklich, dass nur solche Verhandlungsgegenstände auf die Tagesordnung gesetzt werden dürfen, die zum Aufgabengebiet des Gemeinderates bzw. der Gemeinde gehören (so etwa § 34 Absatz 1 Satz 5 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg; § 56 Absatz 1 Hessische Gemeindeordnung). Der Bürgermeister (oder sonstige Vorsitzende des Gemeinderates) hat in diesen Fällen ein **materielles Vorprüfungsrecht** im Hinblick auf die Verbands- und Organkompetenz und eine korrespondierende **Vorprüfungspflicht**.

In Ländern, in denen eine solche Regelung nicht besteht, verneint die Rechtsprechung ein solches materielles Vorprüfungsrecht des Bürgermeisters.¹⁸ Er muss Beratungsgegenstände, wenn sie in Erfüllung der kommunalrechtlichen Quoren von den Ratsmitgliedern beantragt werden, daher auf die Tagesordnung setzen. Mangels Befassungskompetenz ist der Gemeinderat zur Vermeidung rechtswidrigen Handelns aber verpflichtet, einen von der Verbandskompetenz nicht gedeckten Tagesordnungspunkt nach Eröffnung der Gemeinderatssitzung **von der Tagesordnung abzusetzen**.¹⁹

17 BVerwGE 87, 228 (235).

18 So etwa Bayerischer VGH, Beschluss vom 20. Oktober 2011 – 4 CS 11.1927 –, juris.

19 Vgl. auch Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Mitteilung 659/2014 vom 7. November 2014, abrufbar unter: <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/zustaendigkeit-des-rates-bezueglich-der-freihandelsabkommen.html?cHash=bd71f36999d1d55bfaf21da5226b36a4> (zuletzt abgerufen am 11. Februar 2015).

4. Rechtslage im Hinblick auf die Kreistage

Im Gegensatz zu den Gemeinden haben **Landkreise** als Gemeindeverbände im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG keinen originären verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich. Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG gewährleistet ihnen zwar ebenso wie den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht. Dieses können sie aber nur „**im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches**“ ausüben. Anders als bei den Gemeinden beschreibt das Grundgesetz den Aufgabenbestand also nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber, der den Landkreisen – um deren verfassungsrechtliches Selbstverwaltungsrecht nicht zu konterkarieren – allerdings einen **Mindestbestand an kreiskommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches** zuweisen muss.²⁰

Ebenso wie für die Gemeinderäte gilt auch für die **Kreistage**, die **Verwaltungsorgane** der Landkreise und **keine Parlamente** sind, dass deren Organkompetenz nicht weiter reichen kann als die Verbandskompetenz der Selbstverwaltungskörperschaft, der sie angehören. **Das bedeutet, dass sich der Kreistag nur mit solchen Angelegenheiten befassen darf, die den Landkreisen durch Gesetz zugewiesen sind.** Im Hinblick auf den Abschluss von Freihandelsabkommen finden sich keine gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an die Landkreise.

5. Fazit

Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu.

(gez. Dr. Dierk Wahlen)