



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

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