

Landesparlament
DST 691/2015
Eing. 18. MRZ. 2015
AZ

10.03



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 „Befassung- 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 stufte 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.

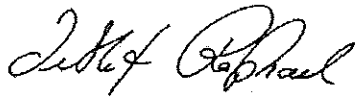
Darüber hinaus spricht das Gutachten den Kommunen das Recht ab, sich im Vorfeld mit möglichen Auswirkungen von Freihandelsabkommen zu befassen. Es kommt zu dem Ergebnis, dass eine Befassungskompetenz erst dann gegeben sei, wenn durch die Kommunen Entscheidungen als Folge des Abkommens auf dem Gebiet 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