



**Innenausschuss  
A-Drs. 16(4)116**

**Hausanschrift:**

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

☎ Telefon: (0431) 880-3548 (3545-3547)

Telefax: (0431) 880-3490

Internet: [www.uni-kiel.de/oeffrecht/](http://www.uni-kiel.de/oeffrecht/)

schmidt-jortzig

e-mail: [office.sj@law.uni-kiel.de](mailto:office.sj@law.uni-kiel.de)

**Kiel, den 12.10.2006**

Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE:

„Verbindliches Mitwirkungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen und Verordnungen sowie bei Gesetzgebungsverfahren“ (BT-Drs. 16/358)

Eine beratende Mitwirkung der Kommunen im Rechtssetzungsverfahren des Bundes ist sicherlich nicht durch die jetzt in Kraft getretene Föderalismusreform weniger aktuell geworden. Zwar bestimmt der neue Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG, „daß Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben nicht (mehr) übertragen werden“ dürfen. Aber die mittelbaren Auswirkungen bundesrechtlicher Vorschriften auf die Kommunen bleiben unverändert; man spricht weiterhin davon, daß ca. 80 % aller Bundesregelungen für die Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene Folgen haben. Die Kommunen sind ja nicht nur dazu berufen, eigenverantwortlich die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erfüllen“ (Art. 28 Abs. 2 GG), und werden hierbei zunehmend von staatlichen Vorschriften ‚eingemauert‘. Sie stellen vielmehr auch die Basiseinheiten im gestuften Verwaltungsaufbau des Gemeinwesens dar und führen in dieser Rolle die allermeisten der staatlichen Aufgaben aus.

- I. Die Forderungen des zu bewertenden Antrags der LINKEN sind in der Sache bereits im geltenden Recht verankert.

1. § 47 Abs. 1 GGO 2000 (früher § 25 GGO II a. F.) bestimmt, daß alle Gesetzentwürfe der Bundesministerien „möglichst frühzeitig“ u. a. den kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet werden müssen, „wenn ihre Belange berührt sind“. Und wenn dann abweichende Meinungen geäußert werden, ist dies im Anschreiben zur Kabinettsvorlage anzugeben (§§ 22 Abs. 1 Nr. 4, 51 Nr. 4 GGO 2000; früher § 40 Abs.3 Satz 2 GGO II a. F.). Das gilt entsprechend auch für Rechtsverordnungen (§ 62 Abs. 2 GGO 2000; früher § 67 GGO II a. F.). Für die anschließenden Beratungen im Deutschen Bundestag schreiben §§ 66 Abs. 2, 69 Abs. 5 GeschO BT vor, daß die „auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände“ in den Ausschüssen Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten (u. zw. „insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken“), und die dort geäußerten Auffassungen in der Beschlußempfehlung für den Bundestag aufgeführt werden müssen. – Der Bundesrat hält die Gemeinden für durch die Länder ausreichend vertreten und nimmt daher keine entsprechende Geschäftsordnungsregel auf.

Den Antragsforderungen Nr. 2 und 3 ist mithin inhaltlich bereits durch die geltende Rechtslage hinreichend Rechnung getragen. Die Antragsteller fordern unter Nr. 1 allerdings ein „Kommunalmitwirkungsgesetz“, das den kommunalen Spitzenverbänden jeweils ein „verbindliches Mitwirkungsrecht“ einräumt. Sowohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) als auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind lediglich Innenrecht, vermitteln also Außenstehenden keine durchsetzbaren Rechte und machen die innenrechtswidrig zustande gekommenen (Außen-)Rechtsvorschriften nicht rechtswidrig. Von der erleichterten Möglichkeit, die betreffenden Verfahrensvorschriften zu durchbrechen bzw. förmlich von ihnen abzuweichen, sei noch gar nicht gesprochen (z. B. § 126 GeschO BT). Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben außerdem keinerlei Möglichkeit, Änderungen der sie betreffenden Geschäftsordnungsvorschriften zu verhindern.

2. Deshalb würde man die Einräumung eines „verbindlichen Mitwirkungsrechts“ für die Kommunen wohl nur erreichen, wenn die betreffende Mitwirkung im Grundgesetz festgeschrieben würde. Das gewünschte „Kommunalmitwirkungsgesetz“ müßte also ein verfassungsänderndes Gesetz sein.

Diese Forderung wird seit langem von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert; vgl. etwa A. Leidinger, Die kommunalen Interessen und ihre Vertretung im politischen Kräftefeld von Bund und Ländern, in: Der Landkreis 1980, S. 20 (21); R. Seeger, Die kommunalen Spitzenverbände in der Bundesrepublik Deutschland, in: AfK 1988, S. 177 (193); oder B. Jaedicke/H. Wollmann, Kommunale Spitzenverbände, in: Wollmann/Hellmut/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik (2. Aufl. 1998), S. 306 (316). Auch die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ (1976), die Gemeinsame Verfassungskommission 1993 und die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (2004) waren damit konfrontiert, haben sich jedoch trotz etlicher dafür sprechender Überlegungen nicht zu einer einschlägigen Empfehlung bereit finden können. Der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung lag insoweit ein Vorschlag zur Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 GG vor, der lauten sollte:

„Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Kreise unmittelbar berühren, sind die (auf Bundesebene bestehenden) kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“

Ein entsprechender Vorschlag ist auch vom 65. Deutschen Juristentag 2004 in Bonn gemacht worden (vgl. Verhandlungen des 65. DJT Bonn 2004, Band II/1, Sitzungsberichte, P 129, 136 Ziff. 25).

II. Ob man ein verfassungsfestes verbindliches Mitwirkungsrecht schaffen sollte, unterliegt allein staats- und verfassungspolitischer Erwägung. Als rechtswissenschaftlicher Sachverständiger wird man sich dazu zurückhalten müssen. Strukturell würde eine solche Verfassungsergänzung jedenfalls keinen Systembruch darstellen und hätte alle Argumente des Bedeutungszuwachses der Kommunen im bundesstaatlichen Mehrebenensystem sowie die durchgehend vorhandenen Politikverflechtungen der Bundes-, Landes- und Kommunalebene für sich. Und das Argument, die Verfassung möglichst von Verfahrenseinzelheiten frei zu halten, zählt – leider – schon lange nicht mehr.

Bedenken könnten immerhin aufkommen, ob es gerade die (auf Bundesebene bestehenden) kommunalen Spitzenverbände sein müssen, welche die Interessen der Gemeinden und Gemeindeverbände in das Bundes-Rechtssetzungsverfahren einbringen. Verschiedentlich kann man ja den Eindruck haben, auch die Spitzenverbände seien weitgehend „versäult“ oder gar parteipolitisch festgefahren. Eine Alternative zur kommunalen Partizipationsvermittlung über die kommunalen Spitzenverbände sehe ich allerdings nicht. Unbehagen an dieser Stelle

müßte von den Kommunen selber aufgegriffen und in eine neue Beweglichkeit ihrer Verbände investiert werden.