



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

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

PROFESSOR DR. PETER M. HUBER
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND STAATSPHILOSOPHIE



Prof. Dr. Peter M. Huber · Prof.-Huber-Platz 2 · 80539 München

Forschungsstelle für das Recht
der Europäischen Integration

Telefon +49 (0)89 2180-3576
Telefax +49 (0)89 2180-5063

Deutscher Bundestag – Innenausschuss
Platz der Republik 1

peter.m.huber@jura.uni-
muenchen.de

11011 Berlin

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2

München, 16. Oktober 2006

Verbindliches Mitwirkungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen und Verordnungen sowie im Gesetzgebungsverfahren;

Antrag der Fraktion Die LINKE, BT. – Drucks. 16 / 358

Das Interesse, ein verbindliches Mitwirkungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei der Rechtssetzung des Bundes zu erhalten, ist eine alte, schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erhobene Forderung (1948). Sie ist auch auf dem 65. Deutschen Juristentag 2004 artikuliert worden. Auf Länderebene ist sie für Gesetz- und Verordnungsentwürfe, die die Belange der Selbstverwaltung berühren, teilweise vorgesehen (z. B. § 127 ThürKO 2003). Ein vergleichbares Mitwirkungsrecht auf Bundesebene wäre verfassungsrechtlich zwar zulässig (1.), rechtspolitisch jedoch untunlich (2.).

1. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kann das ins Auge gefasste Mitwirkungsrecht auf Bedenken stoßen:

a) Zum einen mag bezweifelt werden, ob der Bundestag durch Gesetz den Willensbildungsprozess der Bundesregierung regeln darf. Wie diese ihr Initiativrecht ausübt, ob sie ihre Beschlüsse ausschließlich unter Rückgriff auf die Ministerialverwaltung vorbereiten lässt oder externen Sachverstand hinzuzieht, fällt grundsätzlich in ihre Organisationsgewalt.

Auf der anderen Seite ist diese Organisationsgewalt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nur hinsichtlich eines Kernbereichs „parlamentsfest“. Dem Gesetzgeber ist es daher durchaus möglich, Regelungen über die Willensbildung der Bundesregierung, das der Gesetzesinitiative vorangehende Verfahren u. a. m. zu erlassen. Das belegt nicht nur die Staatspra-

xis in den Ländern, sondern auch der Blick auf das Beamtenrecht, auf den Aufgabenbestand des Bundespersonalausschusses (§ 98 BBG) oder den der Landespersonalausschüsse (Art. 109 Abs.1 Nr. 1 und 6 BayBG).

b) Auch die Art. 76 ff. GG enthalten kein Verbot, das in der GeschOBT näher ausgestaltete Gesetzgebungsverfahren gesetzlich zu normieren (argumentum a minore). Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat etwa im Bereich kommunaler Neugliederungsmaßnahmen, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder bei Investitionsmaßnahmegesetzen aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. vergleichbaren landesverfassungsrechtlichen Garantien sowie aus den Grundrechten Anhörungs- und andere Verfahrensrechte abgeleitet und damit dem Gedanken des (Grund-)Rechtsschutzes durch Verfahren Rechnung getragen. Es liegt deshalb in der politischen Entscheidungsfreiheit des Bundesgesetzgebers, ob und inwieweit er solche Regelungen erlässt.

c) Eine verpflichtende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände relativierte allerdings die Stellung des Parlaments und seiner jeweiligen Mehrheit, stellte also einen das demokratische Legitimationsniveau begrenzenden und daher rechtfertigungsbedürftigen „Einflussknick“ dar. Ob diese Rechtfertigung noch aus Art. 28 Abs. 2 GG gewonnen werden kann, erscheint angesichts der seit dem 1. September 2006 fortgefallenen „Durchgriffsbefugnisse“ des Bundes (dazu unter 2 a.) zumindest offen.

2. Rechtspolitische Gründe sprechen jedoch gegen das Vorhaben:

a) Der Antrag der Fraktion DIE LINKE datiert vom 11. Januar 2006, also vor dem Inkrafttreten der sog. Föderalismusreform am 1. September 2006. Mit dieser sind die Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG grundlegend geändert worden. Namentlich wurde dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit genommen, den Kommunen (kostenträchtige) Aufgaben durch Bundesgesetz aufzuerlegen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Da das Kommunalrecht zudem in die Kompetenz der Länder fällt, sind – mit Ausnahme des Steuerrechts – kaum noch Bundesgesetze denkbar, die die Selbstverwaltungsgarantie unmittelbar und erheblich treffen. Im Finanzverfassungsrecht aber werden die Kommunen ausweislich des Art. 106 Abs. 9 GG durch die Länder grundsätzlich mediatisiert. Soweit sie Ausführungsgesetze erlassen, die die Kommunen belasten, kommen diesen Beteiligungsrechte sowie das mittlerweile flächendeckend anerkannte sog. Konnexitätsprinzip zugute.

b) Schließlich würde eine verpflichtende Beteiligung das ohnehin langwierige, durch eine (nach wie vor problematische) Verflechtung von Bund und Ländern (sowie der EU) gekennzeichnete

Gesetzgebungsverfahren weiter erschweren und die mit der soeben in Kraft getretenen Föderalismusreform verbundenen Vorteile ein Stück weit zunichte machen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Huber', with a stylized, sweeping flourish at the end.

(Professor Dr. Peter M. Huber)