

Deutscher Bundestag
15. Wahlperiode

Protokoll Nr. 16/21

Innenausschuss
Protokoll
21. Sitzung

Bandabschrift

Öffentliche Anhörung

am Montag, 16. Oktober 2006, 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Raum 2 300

Vorsitz: Sebastian Edathy , MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

zum

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Heidrun Bluhm, Dr. Dagmar Enkelmann und der Fraktion DIE LINKE.

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

BT-Drucksache 16/358

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	3
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	5
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	6
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	7
V. Anlage	41
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr. - 16(4)116 ff -	
Prof. Dr. Peter M. Huber	41
Universität München - 16(4)116 B -	
Georg Schlenvoigt	43
Oberbürgermeister a.D., Crailsheim - 16(4)116 A NEU -	
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	45
Universität Kiel - 16(4)116	
Dr. Friedrich Slovak	47
Österreichischer Städtebund, Wien - 16(4)116 C -	

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 16. Oktober 2006

1. Prof. Dr. Peter M. Huber Universität München
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Staatsphilosophie

2. Georg Schlenvoigt Oberbürgermeister a.D., Crailsheim

3. Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig Universität Kiel
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

4. Dr. Friedrich Slovak Österreichischer Städtebund, Wien

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sprechregister der Sachverständigen

	Seite
Prof. Dr. Peter M. Huber	8, 14, 16, 24, 32, 35, 39,
Georg Schlenvoigt	13, 17, 23, 30,
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	11, 18, 22, 27, 29, 33, 38,
Dr. Friedrich Slovak	12, 19, 21, 26, 34, 36,

Sprechregister der Abgeordneten

Vors. Sebastian Edathy	7, 9, 16, 28, 40
BE Alois Karl	8, 29,
BE Martin Gerster	15, 34,
BE Gisela Piltz	10, 31,
BE Silke Stokar von Neuforn	24,
BE Katrin Kunert	20, 36,
Abg. Kerstin Andreae	37,

IV. Protokollierung der Anhörung (Bandabschrift)

Vors. **Sebastian Edathy**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne die 21. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in der laufenden Wahlperiode. Ich grüße Sie alle recht herzlich. Mein Name ist Sebastian Edathy, ich bin Vorsitzender dieses Ausschusses und werde die heutige öffentliche Anhörung an diesem Nachmittag leiten. Ich danke Ihnen, Herren Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen zum Antrag der Fraktion DIE LINKE., der heute Gegenstand der Anhörung ist, zu beantworten. Ich grüße im Einzelnen - wir haben heute vier Sachverständige - Herrn Prof. Dr. Huber von der Universität München, Herrn Georg Schlenvoigt, Oberbürgermeister a.D. aus Crailsheim, Herrn Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Prof. für öffentliches Recht an der Universität Kiel und früherer Kollege und ich begrüße Herrn Dr. Friedrich Slovak vom Österreichischen Städtebund aus Wien. Weiter begrüße ich auch alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Wir haben Sie, sehr geehrte Sachverständige, gebeten, eine schriftliche Stellungnahme zu dem heute zur Rede stehenden Antrag und den damit verbundenen Fragestellungen abzugeben. Dem Wunsch des Ausschusses haben Sie entsprochen. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich. Diese schriftlichen Stellungnahmen sind an die Mitglieder des Innenausschusses und - was den Antrag anbelangt - an die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden zudem dem Protokoll über die Anhörung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis, meine Herren Sachverständige, zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme Ihrer jeweiligen Stellungnahme in eine Gesamtdrucksache des Innenausschusses umfasst. Von der heutigen Anhörung wird eine Bandabschrift gefertigt. Ich bitte Sie deshalb, wenn es sinnfälliger ist, vor Ihrem Redebeitrag jeweils Ihren Namen zu nennen, damit die Äußerungen später richtig zugeordnet werden können. Das Protokoll wird den Sachverständigen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen auch zu einem späteren Zeitpunkt ins Internet des Deutschen Bundestages gestellt. Wie von der Einladung bzw. der Tagesordnung zu entnehmen war, ist für die Anhörung eine Zeit von zwei Stunden vorgesehen. Darüber hinaus ist zwischen den Berichterstattern vereinbart worden, sofort mit der Befragung der Sachverständigen zu beginnen durch die Berichtstatter und natürlich weitere interessierte Abgeordnete, d. h. nicht vorab noch ein mündliches Statement zu hören vor dem Hintergrund der vorliegenden schriftlichen Stellungnahmen. Ich bitte bei der Befragung der Sachverständigen die Kolleginnen und Kollegen doch bitte gezielt denjenigen oder diejenigen Sachverständigen zu benennen, an die die jeweilige oder an den die jeweilige Frage gerichtet wird. Wenn Sie damit so insgesamt zum Verfahren einverstanden sind, dann ist das hier so

festgehalten. Vielen Dank. Somit erteile ich zunächst als Berichterstatter für die Fraktion der CDU/CSU dem Kollegen Alois Karl das Wort.

Abg. **Alois Karl:** Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Herren Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen, wenn ich mit Ihrem Statement, Herr Prof. Huber, beginnen darf, ich habe das sehr aufmerksam gelesen und auch die Unterscheidung zwischen dem verfassungsrechtlich Zulässigen und dem rechtspolitisch Tunlichen oder Untunlichen durchaus eingeordnet. Ich denke, Sie hätten möglicherweise im letzten Jahr die Sachen noch etwas anders beurteilt als die Föderalismusreform noch nicht auf den Weg gebracht war. Seit dem 1. September dieses Jahres ist sie in Kraft getreten, so dass Sie eine Unterscheidung in dieser Weise bringen, dass Sie sagen, jetzt sind ja kaum noch Bundesgesetze denkbar, die den Kommunen direkte Aufgaben zuweisen und damit auch finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen. Meine erste Frage betrifft dieses „kaum“; kaum noch Bundesgesetze denkbar. Wie stellt sich das z.B. für Altfälle dar, Gesetze, die schon längst erlassen sind, die aber im neuen Gesetzgebungsverfahren z.B. verändert, „verbösert“ werden könnten zu Lasten der Bundesregierung, auch zu Lasten der Kommunen. Ein anderer Punkt, der mir aufgefallen ist: In Ihrer Stellungnahme auf der Seite 2 unter dem Buchstaben 1c schreiben Sie, dass es einen rechtfertigungsbedürftigen „Einflussknick“ darstellen würde, das Legitimationsniveau zu begrenzen. Einen rechtfertigungsbedürftigen „Einflussknick“, das ist mir nicht ganz klar, was Sie unter dieser Wortwahl verstehen. Bin ich richtig in der Annahme, Herr Prof. Huber, dass Sie zu der Auffassung kommen: Es ist besser, der Bund hat keine Möglichkeiten, neue kostenträchtige Aufgaben an die Kommunen weiterzugeben, als dass wir eine verpflichtende Anhörung für kommunale Spitzenverbände einführen, die nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens wieder zu neuen kostenträchtigen Aufgaben zu Lasten der Gemeinden führen könnten. Das glaube ich, ist die Unterscheidung, die ich aus Ihrem Statement herausgelesen habe.

Vors. **Sebastian Edathy:** Herr Prof. Huber, wenn Sie direkt das Wort ergreifen.

SV **Prof. Dr. Peter M. Huber:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Abgeordneter, zum ersten Punkt, wenn ich die Übergangsregelungen, wie sie seit dem 1. September gelten, richtig verstanden habe, ist es ja so, dass nach Art. 125a neuer Fassung zwar die bisherigen Regelungen als Bundesrecht fortgelten, auch die Regelungen, die wie die Hartz IV-Regelungen und ähnliche den Kommunen ausgabenwirksame Lasten auferlegt haben. Für jede Neuregelung greift aber das neue Recht, so dass das, was 1994 bei der Reform passiert ist, dass man sich etwa im Ladenschlussrecht mit der alten Kompetenzlage weiter durchhangeln musste, nicht wieder passieren kann. Wenn die neue Regelung nun greift, bedeutet das auch, dass Art. 84 Satz 6 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 - wenn ich es richtig im Kopf habe - greifen, so dass auch ändernde Regelungen den Kommunen nun keine zusätzlichen neuen Lasten auferlegen dürfen. Das wird natürlich durch die Staatspraxis und

wahrscheinlich auch durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt werden müssen. Wann dies der Fall ist, wann ein entsprechendes Gesetz geändert wird, wird man, wenn man die Rechtsprechung zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen als Parallellfall heranzieht, wie folgt beurteilen müssen: Wann immer eine Verschlechterung der Finanzbelastung der Kommunen droht, ist das in Zukunft unzulässig, so dass jede Ausweitung der gegenwärtigen Regelungen von der Neuregelung des Grundgesetzes erfasst wird. Insofern sehe ich auch für die Altfälle keinen besonderen Regelungsbedarf. Abgesehen davon wäre es, glaube ich, legislatorisch nicht tunlich, nur für ein Auslaufmodell eine abstrakt generelle Regelung zu schaffen.

Was die zweite Frage mit den „Einflussknicks angeht“, ja so ist es, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das demokratische Prinzip letztlich verlangt, dass durch das Parlament - und zwar ausschließlich durch das Parlament - demokratische Legitimation vermittelt wird und dass im Grunde sämtliche Selbstverwaltungsbelange, selbst wenn sie sich auf ein Demokratieprinzip im weiteren Sinne stützen können, das demokratische Legitimationsniveau - wie es in der Fachsprache heißt - senken. Und das nennt man im Jargon „Einflussknick“. Es ist noch nicht ganz klar, wie die Rechtsprechung damit genau umgeht, aber es kristallisiert sich heraus, dass man dafür jedenfalls einen sachlichen Grund braucht. Und den sachlichen Grund kann man solange erkennen, solange die Kommunen durch die Finanzfolgen einer bundesgesetzlichen Regelung negativ betroffen werden. Wenn aber das Grundgesetz, wie es ja seit dem 1. September der Fall ist, diese Konsequenz ausschließt, und es Sache der Länder ist, zu bestimmen, welche Aufgaben die Kommunen in Zukunft erfüllen müssen, gibt es aus meiner Sicht keinen sachlichen Gesichtspunkt, warum die Steuerungskraft, das Legitimationsniveau, das durch den Bundestag vermittelt wird, abgesenkt werden sollte. Das habe ich gemeint. Aber da die Rechtsprechung insoweit nicht sehr gefestigt ist, da das ziemlich vage ist, habe ich das in ein Potentialis gefasst und es Ihnen nicht als verbindliche verfassungsrechtliche Anforderung zu präsentieren versucht. In einer Doktorarbeit würde ich es vielleicht anders machen, aber als Handlungsanleitung für die Praxis ist es zu dünn. Trotzdem ist das Problem da, und das wollte ich angesprochen haben.

Zu Ihrer dritten Frage: Besser es gibt keine Bundesgesetze, die die Kommunen belasten, als man beteiligt sie am Gesetzgebungsverfahren. Ich glaube, es bestand bei der Föderalismusreform Einvernehmen dahingehend, dass eine übermäßige Verflechtung von Bund und Ländern mit zu den Strukturschwächen unseres Staates gehört, gehört hat jedenfalls, und dass man dies zu einem gewissen Grad zu entflechten versucht hat. Wenn man jetzt einen weiteren „Spieler“ mit in dieses Verfahren einbaut, bringt man die Probleme wieder auf die Tagesordnung, die man gerade zu beheben versucht hat. Insofern - ja - Sie haben mich richtig verstanden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Ich darf noch nachholen, als Vertreter der Bundesregierung den Kollegen und Staatssekretär Peter Altmaier zu begrüßen. Und dann hat als nächste Kollegin für die FDP-Fraktion die Abg. Gisela Piltz das Wort.

Abg. **Gisela Piltz**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Herren Sachverständige. Wenn ich das so global einfach mal in ein Ergebnis zusammenfassen darf, Ihre Bewertungen stehen ja dem Vorschlag der DIE LINKE. sehr skeptisch gegenüber. Ich kann nicht verhehlen, da ich auch kommunalpolitische Sprecherin meiner Fraktion bin und aus der Kommunalpolitik komme, dass ich schon eine Sympathie dafür hege, Kommunen mehr als bisher zu beteiligen. Ich verhehle auch nicht - teilweise kennen wir uns ja, oder ich Sie jedenfalls, von der Föderalismuskommission - dass ich ein Fan des Konnexitätsprinzips gewesen bin, weil ich glaube, wenn etwas geregelt werden kann in diesem Land, ist es leider immer über das Geld. Und so gesehen wäre es, glaube ich, eine kluge Regelung gewesen. Aber bitte meine erste Frage erst einmal an Sie alle, wenn ich das darf - es ist ja sinnvoll, wenn man nur seinen eigenen Sachverständigen fragt, was ich aber auch noch tun möchte - wie Sie das allgemein sehen, ob Sie der Ansicht sind, dass es schon Sinn machen würde, den Kommunen mehr Mitwirkungsrecht zu geben? Und wenn es so ist, dass dieses Verfahren, wie vorgeschlagen, nicht das Kluge ist, dann ist ja die Frage: Welches andere gibt es? Sicherlich gibt es diesen Konsultationsmechanismus, das habe ich alles mir vorher schon einmal im Zusammenhang mit einem Antrag „angetan“, also alles, was es in dem Zusammenhang gibt. Wäre es nicht eigentlich richtiger - meine Überlegung - irgendwann einmal das ganze beim Bundesrat anzusiedeln? Rein vom Staatsaufbau, wo setze ich das hin? Wäre das eine Idee? Oder, da wir ja darüber nachdenken, ob Sie vielleicht das „Ei des Kolumbus“ hier herauslassen wollen, ob Sie noch eine klügere Idee haben, über die ich mich immer freuen würde. Und ob Sie der Ansicht sind - und Sie haben das ja eben schon kurz angerissen - dass mit der Föderalismusreform wirklich eine Besserstellung jetzt in dieser Hinsicht für die Kommunen erfolgt ist. Und Prof. Schmidt-Jortzig, interessant fand ich Ihren Aspekt hinsichtlich der „Versäulung“ - so haben Sie es genannt. Ich hätte mir keinen schöneren Aspekt sozusagen vorstellen können dafür, dass die kommunalen Spitzenverbände, auch aus meiner Sicht, zwar die geborenen Repräsentanten sind, sie sprechen aber auch nicht immer für alle Beteiligten. Das ist ja auch schwierig, weil es so viele sind. Und weil es auch drei verschiedene Verbände sind. Sie haben ja selber geschrieben, dass Ihnen auch keine Alternative einfällt zu den kommunalen Spitzenverbänden. So ist es mir auch immer gegangen. Vielleicht ist Ihnen nach der schriftlichen Niederlegung noch etwas eingefallen. Und Sie haben auch sehr detailliert beschrieben, wie das System heute ist, und dass aus Ihrer Sicht eine Beteiligung jetzt schon stattfindet. Könnte es dann aus Ihrer Sicht Verbesserungen im jetzigen System geben, die sozusagen unterhalb des grundgesetzlichen Levels mehr für die Kommunen bringen würden? Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ja, es sind alle Sachverständigen angesprochen. Vielleicht, Herr Prof. Schmidt-Jortzig, wenn Sie den Anfang machen würden?

SV Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig: Gerne, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Wie es sich gehört, fange ich mit der ersten Frage an. Da kann ich zunächst unmittelbar sagen, dass ich eine Beteiligung der Kommunen beim Bundesrechtssatz-Erlassverfahren - das bezieht sich ja nicht nur auf Gesetze, sondern auch auf Rechtsverordnungen - nach wie vor für sinnvoll halte. Insofern ist der Antrag der Fraktion DIE LINKE. ja auch nichts Neues, aber in meinen Augen kommt das Verdienst den LINKEN zu, die Geschichte erneut aus dem Keller geholt zu haben, wo die Dinge bislang immer versackt sind. Und dass der neue Art. 84 Abs. 1 Satz 7 keinen wirklichen Schutz dagegen bietet, dass die Kommunen jetzt nicht mehr vom Bundesrechtssetzer belastet werden, das kann man ja tagtäglich sehen. Wenn ich mir etwa das brandneue Gesetz über den Verbraucherschutz ansehe, kein Mensch hat sich da um den neuen Art. 84 gekümmert. Und ich bin mir auch ziemlich sicher, dass bei dem, was jetzt durch die Presse angefacht und bei dem wirklich dramatischen Geschehen auch hoch verständlich mit dem Frühwarnsystem für vernachlässigte Kinder eingeführt werden soll - das Jugendamt ist nun einmal reine Kommunal Sache -, ganz ähnlich über den Art. 84 Abs. 1 Satz 7 hinweggegangen wird. Hinzu kommt, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 aktueller Fassung die Kommunen nur davor schützt, neue Aufgaben zugewiesen zu bekommen seitens des Bundes, aber überhaupt nicht dagegen schützt, alte Aufgaben neu frisiert zu bekommen. Und jeder weiß, dass mit den inhaltlichen Standards, die man verändert, dann auch die Verwaltungsanforderungen sich ändern. Deshalb glaube ich, so gut gemeint und auch wirklich in vielem etwas bringend der neue Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG für die Kommunen sein mag, so wenig ist damit eine Forderung nach Beteiligung oder Konsultierung der Kommunen beim Bundesrechtssetzungsverfahren vom Tisch. Ob diese Beteiligung dann beim Bundesrat anzusiedeln wäre und man das dort besser im ersten, oder wenn es dann sein soll, im zweiten Durchgang installiere, will ich hier nicht entscheiden. Das rührt nämlich an eine hochempfindliche Stelle, und zwar die Frage, ob denn die Länderregierungen - es sind ja nicht Abgeordnete im Bundesrat - ihre Kommunen auf Bundesebene hinreichend vertreten. Ein altbekannter politischer Streit: Von der kommunalen Bank wird ja oft bemängelt, diese Vertretung sei nicht wirkungsvoll genug, weil im Streit zwischen Ländern und Bund natürlich immer das „Landeshemd“ den Regierungen näher sei, als der „kommunale Rock“. Das will ich als Verfassungsrechtlicher nicht bewerten, das muss man politisch erörtern. Zweifel hätte ich jedenfalls, ob es richtig wäre, vom Bundestag aus dem Bundesrat gewissermaßen eine bessere Vertretung der Kommunalinteressen aufzudrücken. Dass bei den Spitzenverbänden ein gewisses Unbehagen wegen der kommunalen Interessenvertretungen durch die Landesregierungen herrscht, haben wir zuletzt in der Föderalismusreform gemerkt. Aber hier hat sich eben auch gezeigt, das ist ein zweiter Problempunkt, dass die kommunalen Spitzenverbände selber sich nicht immer einig waren. Da waren sehr problematische Vorformungen zu spüren, die sich nicht selten auch mit bestimmten Parteiprogrammen trafen. Aber eine Alternative habe ich auch nicht. Ich wüsste nicht, wie man sonst auf Bundesebene die Gemeinden und Städte - kreisangehörig oder kreisfrei - oder die Landkreise anders

zur Geltung bringen sollte als über ihre Spitzenverbände. Ich habe deswegen, wie ich fand, einigermaßen sibyllinisch, aber auch diplomatisch, in mein Papier hineingeschrieben, man solle lieber die Energie, die sich nicht so beglückt fühlt mit dieser versäulten Realität der Spitzenverbände, darauf verwenden, in den Spitzenverbänden selbst die Dinge ein wenig aufzubrechen. Mehr kann man, glaube ich, von außen dazu nicht sagen. Ob es aber im geltenden System eine bessere Möglichkeit für die notwendige kommunale Interessenvertretung bei der Bundesrechtssetzung geben könnte, das lässt sich mit Sicherheit bejahen. Da wird wohl auch der österreichische Kollege noch mit Vorschlägen kommen, und in Deutschland haben wir Anschauungsmaterial mit dem Konsultationsverfahren, das in Nordrhein-Westfalen ebenso wie in Bayern bereits in Geltung ist, wenn auch jeweils im Zusammenhang mit den Kostenfragen, also mit dem Konnexitätsprinzip. Da kann man sich jedenfalls manches viel wirksamer vorstellen als eine etwas sterile, häufig auch zum Ritual verkommene Anhörung der Verbände, die ihre allfälligen Stellungnahmen abgeben, und dann werden die zu den Akten genommen und mitgereicht, und es passiert eigentlich wenig. Der unterstützenswerte Antrag der LINKEN will indessen ja nur ganz generell festschreiben, dass eine Beteiligung sein soll. Und wie die dann im Einzelnen auszusehen hätte, so würde ich es mir jedenfalls vorstellen, das ist eine Frage des klugen einfachen Gesetzgebers, wenn er ausgestaltend der Aufforderung der Verfassung nachkommt. Danke sehr.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Herr Dr. Slovak ist gerade schon angesprochen worden von Herrn Schmidt-Jortzig. Herr Dr. Slovak, wenn Sie sich da anschließen mögen?

SV **Dr. Friedrich Slovak**: Danke sehr. Ein bisschen muss ich den Background von mir geben. Ich bin zwar seit 1. September in Pension, aber ich bin noch Berater für den Städtebund. Ich war 22 Jahre im Städtebund und habe die Entwicklung miterlebt zwischen dem, privaten Verein, der in der österreichischen Bundesverfassung festgelegt ist und der berufen ist, die Interessen der Gemeinden zu vertreten - was eigentlich unüblich ist - und dem Konsultationsmechanismus. Wir haben uns damals sehr lang den Kopf zerbrochen zwischen Selbstverwaltung oder Körperschaft öffentlichen Rechts und haben dann auf politischer Ebene gefunden, dass wir es bei der Benennung belassen. Danach ist der Städtebund und der Gemeindebund berufen, die Interessen zu vertreten. Seither hat sich die Einbindung der beiden Gemeindebünde vertieft. Wir haben 2.359 Gemeinden in Österreich, der Österreichische Städtebund hat davon 250 als Mitglieder, vor allem die großen Städte und Gemeinden. Wir vertreten gemeinsam 100 Prozent. Alle sind mehr oder weniger dabei in diesen privaten Vereinen, treten bei und fühlen sich vertreten. Wir haben aber, das will ich auch sagen, wir haben kein Zwangsrecht gegenüber unseren Mitgliedern. Anstehendes wird in unseren Vereinsorganen besprochen, wird den Gremien zur Kenntnis gebracht und beschlossen, wenn wir z.B. über eine Steueraufteilung beraten, wo der Gemeinde- und der Städtebund an einem Tisch

sitzen mit Bund und Ländern und den Finanzausgleich für die nächsten vier Jahre verhandeln. Oder wenn es während dieser Periode zu Gesprächen kommt, weil Steuersenkungen gemacht werden. Wo die Gemeinden betroffen sind, sind wir eingeladen, weil wir die Interessen vertreten und weil wir einen gesetzlich festgelegten Anteil am Steueraufkommen haben. Von meiner Sichtweise als Interessenvertretung bin ich auch als Gemeindevertreter dafür, dass die Gemeinden sich selbst vertreten. Ich würde auch in Österreich nicht die Geschicke der Gemeinden in die Hände der Länder geben. Da sind die Abhängigkeiten zwischen den Ländern und Gemeinden viel zu groß. Ich glaube, wenn man über grundlegende Dinge verhandelt, dann sind alle an einem Tisch und es soll ein Ausgleich zwischen den Interessen, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gleichzeitig stattfinden. Ich kann mich in die Verfassung und den Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland nicht einmischen. Ich kenne es nur von der Praxis in Österreich. Der Konsultationsmechanismus war ein Fortschritt. Wir hätten ihn nicht geschafft, wenn Österreich nicht der Europäischen Union beigetreten wäre, weil sich seither die Haushaltspolitik gebessert hat. Auch die Vorschau zur mittelfristigen Finanzplanung ist durch den Zwang gekommen, das Defizit zu begrenzen. Und auch bei der Begrenzung des Defizits, selbst wenn der Bund meint, er muss ein Nulldefizit haben, sitzen wir Gemeinden eben auch am Tisch und handeln das so genannte Stabilitätsprogramm gemeinsam aus. Wir bringen unseren Beitrag und jeder verpflichtet sich, seinen Anteil am gesamtstaatlichen Haushaltsziel zu leisten. Und jeder kann dann sagen: „Kann ich bringen, kann ich nicht bringen.“ Manche unterschreiben nicht. Das Land Steiermark hat z.B. den Stabilitätspakt nicht unterschrieben. Es hat gesagt, ich kann die Verpflichtung nicht erfüllen, aber sechs Monate später war es möglich aufgrund von finanztechnischen Bemühungen. Ich glaube, die Gemeinden sollten sich selbst vertreten. Der Konsultationsmechanismus ist ein Aufwand. Ich habe selbst die endgültigen Stellungnahmen für die Bundesgesetze redigiert. Wir haben dazu von unseren regionalen Landesgruppen Äußerungen eingeholt. Es ist ein Aufwand, aber wir haben auch von Ursprung an die Information aus dem Ministerium und können dann sagen, das trifft uns hart, wir können das nicht, gebt uns dazu einen finanziellen Beitrag usw.. Ich finde, die direkte Beteiligung ist sehr wichtig.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Herr Schlenvoigt dann bitte als Nächster.

SV **Georg Schlenvoigt**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, Frau Piltz hat die Frage gestellt, ob es Sinn macht, den Kommunen mehr Mitsprache zu geben. Sie hat es natürlich gleich selbst beantwortet, dass es Sinn macht. Ich denke, ich kann Ihnen da beipflichten, wenn es um die Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips geht. Sie kennen meine Stellungnahme. Sie wissen, dass ich gleichwohl nicht der Meinung bin, dass wir auf Verfassungsebene Änderungen brauchen, um dieses kommunale Mitspracherecht zu gewährleisten. Ich will das an zwei Punkten festmachen: Zum einen, was wir schon von Herrn Prof. Dr. Huber gehört haben, die Änderung des Art.

84 GG. Wenngleich, Herr Prof. Schmidt-Jortzig, Ihre Einschätzung sicherlich nicht falsch ist, was gewisse Vollzugsdefizite angehen. Ich denke aber dennoch, dass wir mit dieser neuen verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 84 GG einfach rechnen müssen, die dann nach der Antragstellung gekommen ist. Punkt zwei ist die gemeinsame Geschäftsordnung, die insofern etablierte Mitwirkungsrechte der Kommunen festhält, und zwar über die kommunalen Spitzenverbände. Insofern haben wir auf Bundesebene durchaus Regularien, die verbrieft Mitwirkungsrechte der Kommunen festlegen. Meiner Ansicht nach ist es deshalb nicht notwendig, grundgesetzlich noch einzugreifen. Lassen Sie mich sagen, diese Einschätzung ist natürlich keine Einschätzung, die sich auch auf die Bundesländer bezieht. Auf Bundesländerebene haben wir wohl noch einiges zu tun, aber das brauchen wir hier in einem Ausschuss des Deutschen Bundestages nicht zu erörtern. Das wäre eine Erörterung, die auf Länderebene notwendig wäre.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann abschließend in der Runde Prof. Dr. Huber, bitte.

SV **Prof. Dr. Peter M. Huber**: Vielen Dank. Ich glaube, Herr Schmidt-Jortzig hat den „Finger in die Wunde gelegt“, als er das Verbraucherinformationsgesetz angesprochen hat. Die Konsequenz scheint mir jedenfalls zu sein, dass dieses Gesetz verfassungswidrig ist, weil man die grundgesetzlichen Regelungen leider noch nicht hinreichend im Blick gehabt hat. Aber das ist, glaube ich, eine Frage von „Kinderkrankheiten“, die sich relativ bald ausmenden wird. Im Übrigen denke ich, haben wir ein Vier-Ebenen-System in der Politik, und es ist schwierig genug für den Wähler zu erkennen, wer welche Verantwortung trägt. Und so wie ich nie einen Hehl daraus gemacht habe, dass ich die Mitwirkung der Länder auf europäischer Ebene eigentlich als Fehler ansehe, weil es die effektive Vertretung deutscher Interessen in Brüssel eher konterkariert, so meine ich, braucht es auch keine Vertretung der Kommunen auf Bundesebene. Nach der Wertung des Grundgesetzes haben wir einen zweigliedrigen Bundesstaat. Die Kommunen sind nach Art. 106 Abs. 9 Teil der Länder. Das einen dies nicht davon abhält, aus Gründen politischer Klugheit Sachverstand zu aktivieren, hat Herr Schlenvoigt schon gesagt. Die Praxis zeigt es, ebenso die Gemeinsame Geschäftsordnung. Und auch der Bundestag zieht nach meiner Beobachtung - ich habe inzwischen schon eine ganze Menge Anhörungen mitgemacht - die kommunalen Spitzenverbände regelmäßig heran. Ich kann nicht erkennen, dass sie zu wenig Gehör fänden. Diese Beteiligung weiter zu institutionalisieren scheint mir eine unnötige Verkomplizierung des Verfahrens der Bundesgesetzgebung zu sein. Ich bin aber - wie Herr Schlenvoigt - der Meinung, eine Ebene darunter, da ist es geboten. Ich habe Ihnen, glaube ich, die Vorschrift aus Thüringen zitiert. Dort steht in der Kommunalordnung, dass bei allen Gesetzen, die die kommunale Selbstverwaltung betreffen, eine Anhörung der Spitzenverbände zwingend erforderlich ist. In Bayern haben wir bis vor acht Jahren einen Senat gehabt, der jedenfalls auch der institutionalisierten Mitwirkung der Kommunen

gedient hat. Ich glaube, auf dieser Ebene ist es durchaus sinnvoll. Die Länder haben ja auch zum Teil die Größe Österreichs, jedenfalls der Freistaat Bayern würde das für sich in Anspruch nehmen. Dort ist der Überblick gewährleistet, und dort, glaube ich, macht es Sinn. Beim Bundesrat würde ich es nicht machen, sondern auf Ebene der Länder. Aber es ist eine Frage der Verfassungsautonomie der Länder, das in ihrer jeweiligen Teil-Verfassungsordnung vorzusehen.

Die Föderalismusreform führt - das war Ihre zweite Frage - zu einer Besserstellung der Kommunen. Deshalb kann ich auf Berliner Ebene keinen Handlungsbedarf erkennen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Wir fahren dann fort in der Runde der Berichterstatter. Als nächster erhält Kollege Gerster von der SPD-Fraktion das Wort.

Abg. **Martin Gerster**: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Werte Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Sachverständige. Herzlichen Dank erst einmal von Seiten der SPD-Fraktion für Ihre Ausarbeitungen, die uns ja rechtzeitig zugegangen sind, so dass wir uns in der Tat schon mit Ihren Positionen befassen konnten. Wir haben in Deutschland seit geraumer Zeit eine große und breite Diskussion über das Thema „Gerangel an Zuständigkeiten“ und natürlich auch über das Thema „Bürokratie“. In diesem Zusammenhang möchte ich gerne die vier Sachverständigen fragen, inwieweit Sie in Bezug auf die Einrichtung des Normenkontrollrates und auch die Föderalismusreform unter dem Aspekt der Bürokratie, diesen Antrag der Linkspartei sehen? Der Sachverständige Slovak hatte in seinem Papier von einem erhöhten Kostenbewusstsein gesprochen. Die Frage auf der anderen Seite ist, führt dieses Verfahren in Österreich vielleicht nicht zu erhöhten Kosten in punkto Bürokratie, wenn man die Kommunen entsprechend beteiligt? Herrn Schlenvoigt - der ja sozusagen der Mann aus der Praxis ist als früherer Oberbürgermeister - möchte ich bitten, vielleicht einfach sein Modell, sein „Rechenbeispiel Bürokratiekosten“ nochmals näher auszuführen. Und Herrn Prof. Huber und Herrn Prof. Schmidt-Jortzig bitte ich, vielleicht auch unter diesem Aspekt noch Stellung zu nehmen, ob Sie hier Mehrkosten oder erhöhten Aufwand in punkto Bürokratie sehen, falls der Antrag der Linkspartei weiter diskutiert und ggf. in irgendeiner Form auch verabschiedet werden sollte.

Weitere Frage an Herrn Prof. Schmidt-Jortzig: Ich habe mich doch etwas gewundert über Ihre Ausführungen was die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland angeht. Sie bezeichnen diese als besoldet und parteipolitisch festgefahren. Ich würde Sie doch bitten, vielleicht dies noch näher zu erläutern, was Sie denn eigentlich konkret damit meinen. Wir haben eigentlich den Eindruck, dass die Kommunen sich in diesen Verbänden sehr gut organisieren. Deswegen hier noch einmal an Sie die Frage: Was Sie eigentlich konkret damit meinen mit diesen Beschreibungen, was die kommunalen Spitzenverbände angeht. Und dann eine Frage an Herr Schlenvoigt noch einmal zu seinem Beispiel Kindergartengesetz, das von Seiten der Kommunen hier und da auch kritisiert wurde. Sie schreiben hier, auch

ein verbindliches Mitwirkungsrecht hätte daran nichts geändert, dass dieses Gesetz so verabschiedet wird. Insofern könnte man ja den Schluss ziehen, dass durch eine entsprechende Änderung, wie hier von der Linkspartei begehrt, auch keine durchschlagende Verbesserung stattgefunden hätte. Hier noch einmal die Nachfrage: Meinen Sie das wirklich so? Danke.

Vors. **Sebastian Edathy**: Es sind mehr oder minder alle Sachverständigen angesprochen worden. Sie haben sich soweit alles notiert, inwieweit sie da speziell gefragt worden sind. Wir machen die Beantwortung, denke ich, in alphabetischer Reihenfolge. Zunächst dann bitte Herr Prof. Huber.

SV **Prof. Dr. Peter M. Huber**: Herr Abgeordneter, die Frage nach den Mehrkosten bringt mich ein bisschen in Schwierigkeiten. Ich kann mir auf der einen Seite natürlich vorstellen, dass ein komplizierteres Gesetzgebungsverfahren - jedenfalls was das Gesetzgebungsverfahren angeht - erhöhte Kosten produzieren wird, die aber für den Vollzug insgesamt vielleicht nicht so ins Gewicht fallen. Es kann darüber hinaus natürlich - je komplizierter das Gesetzgebungsverfahren ausgestattet wird - ein größeres Risiko entstehen, dass Gesetze nicht ordnungsgemäß zustande kommen, letztlich einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden, und solche Fehler möglicherweise zu einer Kassation führen, selbst, wenn das Beteiligungsrecht einfachgesetzlich geregelt ist. Obwohl es insoweit meines Wissens keine Rechtsprechung gibt, der Rechtssicherheit scheint es mir jedenfalls nicht förderlich zu sein. Je mehr Schwellen Sie einbauen, umso größer ist das Risiko zu straucheln. Auf der anderen Seite reicht meine Phantasie aus, mir vorzustellen, dass die Kommunen und ihre Vertreter vermutlich Gesetze, von denen sie erkennen können, dass sie langfristig im kommunalen Vollzug landen werden, eher vermeiden und ihren politischen Einfluss in diese Richtung geltend machen werden. Ob dies dann wirklich erfolgreich sein wird, angesichts einer bundesweiten Erwartungshaltung, etwa die Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich zu regeln, und angesichts sozusagen des Umstandes, dass Sie sich vor Ihren Wählern beweisen müssen, dadurch, dass Sie etwas regeln, ist offen. Ich würde keine so hohen Erwartungen an den dämpfenden Einfluss hegen. Aber ausgeschlossen scheint mir das nicht zu sein. Das Konnexitätsprinzip auf der landesverfassungsrechtlichen Ebene, das den Kommunen heute in allen Ländern zugute kommt, birgt auch immer die Quelle von Auseinandersetzungen. Denn genau zu beziffern, was durch eine Übertragung veranlasst ist, ist meistens nicht ganz eindeutig, und wird von der Seite der Länder und von der Seite der kommunalen Spitzenverbände nicht einheitlich gesehen. Deren Beteiligung verkompliziert den Gesetzgebungsprozess wahrscheinlich schon, so dass ich insgesamt dazu neigen würde, dass die bürokratischen Kosten eher steigen als sinken.

Vors. **Sebastian Edathy**: Dann Herr Schlenvoigt.

SV Georg Schlenvoigt: Herr Abgeordneter Gerster, das Beispiel, das ich gebracht habe, Kindergartengesetz, ist ja nun ein Beispiel, das nicht ganz neu ist. Das liegt etwa 15 Jahre zurück. Damals - wir erinnern uns - ging es um das Thema Schwangerschaftsabbruch. Und da wurde in diesem Zuge gesagt, wenn wir schon den Schwangerschaftsabbruch liberalisieren, dann müssen wir auch schauen, dass die Versorgung im Kindergarten bessergestellt wird. Insofern war es ein etwas seltsames Junktim. Meine Einschätzung, dass auch bei einem entsprechenden in der Verfassung verankerten Mitwirkungsrecht nicht anders entschieden worden wäre, die basiert einfach darauf, weil die Entscheidungsbefugnis des Bundestages ja nicht durch die Mitwirkung der Kommunen beeinflusst werden kann. Und der Bundestag wird so entscheiden, wie er es für richtig hält und nicht so, wie die Kommunen ihm das vorgeben. Insofern war seinerzeit die Entscheidung vorprogrammiert und sie wurde so auch gefasst. Im Übrigen, Herr Prof. Schmidt-Jortzig, mir gefällt es natürlich ausgesprochen gut, was Sie vorhin gesagt haben, dass auch nach Veränderung des Art. 84 Gesetze beschlossen worden sind, die durchaus in den kommunalen Entscheidungsspielraum hineinwirken. Das zeigt, dass auch selbst in dem Fall, wo wir verfassungsrechtlich entsprechende Verankerung haben, wir nicht daran gehindert sind, entsprechend zu verfahren. Soweit zu dem Beispiel Kindergartengesetz. Sie haben weiterhin gefragt, wie ich zu meiner Berechnung der Bürokratiekosten komme. Es ist, denke ich, ein recht einfaches Rechenbeispiel. Wir müssen uns nur einmal darüber im Klaren werden, was eine gehobene Arbeitskraft in einem der kommunalen Spitzenverbände so in etwa an Jahresgehalt hat. Dazu kommen natürlich noch Nebenkosten, wie z.B. Büro, EDV und ähnliches. Wir können einfach mal ganz großzügig sagen, wenn es in der Größenordnung 100.000 bis 150.000 € sind, dann sind wir schon ganz gut bestellt. Und wenn wir dann das ganze durch zweihundert dividieren, dann sind wir bei 750 bis 800 € pro Tag. Ich habe 1.200 € angesetzt, das ist also ein bisschen viel. Es sollte ja auch nur ein Rechenbeispiel sein. Ich glaube, es ist nicht ganz unrealistisch anzunehmen, dass man, wenn wir uns um ein Gesetz Gedanken machen, das nicht innerhalb von zwei Stunden abgetan ist. Es geht ja hier auch jeweils um die Abschätzung der Gesetzesfolgen, also nicht nur der materiellen, sondern auch der finanziellen Gesetzesfolgen. Insofern ist mein Ansatz von zwei Tagen, die sich der entsprechende Sachbearbeiter damit beschäftigt, sicherlich nicht zu weit gefasst. Da wir drei Spitzengremien haben, müssen wir zwei Tage mal drei nehmen, das sind sechs. Und wenn wir das sechs mal tausendzweihundert rechnen, sind wir bei siebentausendzweihundert. Es ist nicht anzunehmen, dass in den Ministerien, die die Stellungnahmen vorgelegt bekommen, weniger Zeit auf diese Stellungnahmen verwendet wird, als die Aufstellung der Stellungnahme Zeit gekostet hat. Damit sind wir also bei zwölf. Und wenn wir jetzt zwölf mal tausendzweihundert nehmen, sind wir bei vierzehntausendvierhundert, rund fünfzehntausend Euro pro Gesetzesvorhaben. Jetzt überlasse ich das Ihnen, weil Sie das viel besser wissen als ich, wie viel das so im Jahr an Gesetzesvorhaben und Rechtsverordnung sind. Wenn ich das richtig weiß, geht es in die Tausende. Und dann können Sie ganz schnell multiplizieren

diese fünfzehntausend mal X, und wissen zu welchem Betrag an Bürokratiekosten sie kommen. Ich hoffe, das plausibel genug dargestellt zu haben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann Herr Prof. Schmidt-Jortzig, bitte.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Wir sind ja vielleicht - ich würde es wenigstens begrüßen - am Anfang einer viel kostenbewussteren Gesetzgebung. Jedenfalls ist das erklärtermaßen der Vorsatz jener bescheidenen, aber immerhin jetzt zustande gebrachten Geste mit dem Standard-Kostenmodell für Gesetzesvorlagen der Bundesregierung. Das ist ein Ansatz, und wenn er dynamisch genug ist, werden wir künftig auch zu berechnen haben und berechnen können, so ähnlich wie es Herr Schlenvoigt vorgemacht hat, was denn die Beteiligung oder Anhörung der Kommunen - wie immer die dann ausgestaltet wird - an Kosten verursacht. Gleichwohl bin ich schon heute der Auffassung, Herr Abg. Gerster, dass eine Kommunalbeteiligung keine Mehrkosten verlangt, denn ich habe ja in meiner schriftlichen Stellungnahme aufgeführt, dass wir die Partizipation ja längst bereits institutionalisiert haben. Verschiedenste Vorschriften in der Geschäftsordnung des Bundestages von 2000 legen die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände fest, Paragraphen 66 und 69. Es ist alles da. Nur das Neue, wenn der Antrag der LINKEN angenommen würde, wäre, dass dies jetzt wirklich auch verfassungsfest wäre und also nicht mehr so einfach verändert oder missachtet werden könnte. Denn bisher sind diese Festlegungen ja reines Innenrecht, aus dem die Kommunen - jedenfalls juristisch - keinen Anspruch herleiten können. Das kann die Bundesregierung mit ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung, das kann der Bundestag mit seiner Geschäftsordnung heute jederzeit wieder abservieren, ohne dass ein Jurist da „in den Arm fallen“ würde. Und um das zu verhindern - es will ja wohl tatsächlich auch niemand die Kommunalbeteiligung abschaffen, aber man kann sich das ja nicht schlecht genug vorstellen -, soll die Verfassungsverankerung einen Riegel davor schieben. Es wird sich also nichts an zusätzlicher Bürokratie ereignen, sondern nur an rechtlicher Absicherung dessen, was schon besteht.

Die zweite Frage nach der etwas sibyllinischen Formulierung mit der Versäulung der kommunalen Spitzenverbände. Ich bin hier nur als juristischer Sachverständiger und werde mich auf den Punkt zurückziehen - und das ist damit ja auch gemeint -, der schon seit längerem in der Rechtswissenschaft problematisiert wird: ob nämlich die Struktur der kommunalen Spitzenverbände eigentlich so ganz unproblematisch ist. Und ich lese Ihnen, wenn ich darf, eine kurze Passage aus dem Kommunalrechtslehrbuch von Kay Wächter vor: „Ebenfalls nicht unproblematisch ist die innere Struktur der Verbände. Wenn die Kommunen öffentliche Zwecke verfolgen mit ihrer Mitarbeit in den kommunalen Spitzenverbänden und diese Zweckverfolgung an das Demokratieprinzip gebunden ist, so müsste auch die Arbeit in den Verbänden in Verantwortung gegenüber den kommunalen Volksvertretungen geführt werden und nicht durch weisungsfreie Emissäre aus den kommunalen Verwaltungen, also aus dem hauptamtlichen Element.“ Da gibt es verschiedene Literaturhinweise. Ich

erinnere etwa noch an Eberhard Schmidt-Aßmann, der das schon frühzeitig für kritisch gehalten hat. Also, es ist in meinen Augen rein juristisch und auch legitimierungssystematisch nicht ganz unproblematisch, was die kommunalen Spitzenverbände an Struktur mitbringen und wie sie also auch auf Bundesebene ihre Arbeit steuern. Das ist ein Ergebnis ihrer internen Willensbildung über die verschiedenen Gremien. Das kann einem gefallen oder auch nicht. Aber das entscheidende juristische Problem ist wirklich die Legitimationsfrage, und die schwelt immer noch.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann als nächster und letzter in der Runde, Herr Dr. Slovak, bitte.

SV **Dr. Friedrich Slovak**: Danke sehr. Wenn ich an den Vorredner anknüpfen darf, die Legitimationsfrage ist in Österreich gelöst durch die Verfassungsbestimmung, dass wir zur Interessenvertretung befugt sind. Zurück zur Frage der Bürokratiekosten. Ich weiß, Österreich ist ein viel, viel kleineres Land als Deutschland. Österreich wird auch manchmal ein Kammerstaat und ein Interessenvertreterstaat genannt. Wenn ein Bundesgesetz oder ein Ministerialentwurf ausgesendet wird zur externen Begutachtung, lese ich auf der Liste ungefähr 130 Institutionen, beginnend von den gesetzlichen Interessenvertretungen wie Handelskammer, Rechtsanwaltskammer, es geht über die Kirchen, öffentliche NGOs usw.. Und da frage ich mich, warum soll eine Gebietskörperschaft nicht ihren Beitrag dazu leisten können, ob und wie sie von dem Gesetz betroffen ist oder nicht. Ich sehe es auch als demokratiepolitisch richtig, dass wir die dritte Ebene in einen Gesetzgebungsprozess einbinden sowie alle anderen Interessenten und die Bevölkerung hören. Unsere Stellungnahme und alle anderen Stellungnahmen stehen dann auch im Internet des Parlaments, und jeder kann ansehen, welche Positionen die einzelnen Institutionen einnehmen. Eine Kostenfrage ist es für uns nicht. Ich würde sagen, der Städtebund hat als Interessenvertretung darauf zu schauen, dass die Gemeinden nicht „unter die Räder“ kommen. Entschuldigung, ich muss jetzt einmal vielleicht einen Schritt zurückgehen. Wir haben in Österreich auch das Konnexitätsprinzip, aber auf andere Weise, als Sie es haben. Der Konsultationsmechanismus ist für uns wichtig, wie ich es hier ausgeführt habe, weil es bei uns heißt, wenn der Gesetzgeber eine Aufgabe an die Gemeinde überträgt, hat diese Gemeinde oder die Gemeinden, diese Aufgaben zu finanzieren, ohne dass da Geld fließt. Und ich glaube, wenn die Kindergärten für Sie angesprochen worden sind, oder wie in den letzten Monaten in Österreich die Ganztagsbetreuung, dann ist auf die Gemeinden einiges an Belastung zugekommen. Wenn wir uns da nicht zu Wort gemeldet hätten, hätte der Bund aufgrund seiner Berechnungen gesagt, wir haben Kosten nur für die AHS, die höheren Schulen. Was in den Pflichtschulen geschieht - in der Sekundarschule vielleicht wie sie in Deutschland heißt -, das ist mir egal. Wir haben dadurch, dass wir dann den Konsultationsmechanismus angerufen haben, doch die Bundesministerin ein bisschen wachgerüttelt, und sie hat dann

zugesagt, dass zumindest die Lehrerstunden, die am Nachmittag dort verbracht werden, vom Bund ersetzt werden. Dadurch werden die Kosten minimiert. Also, wenn ich jetzt überlege - ich kann jetzt zwar keine Kostenrechnung anstellen - was hat uns das gebracht, ist dies sicher ein Vielfaches, als es die Kosten der Begutachter waren. Da sehe ich es aus wirtschaftlicher Sicht, dass ich diese Kosten der Begutachtung als Interessenvertretung zu tragen habe. Es arbeiten bei uns auch viele Personen mit. Nicht nur wir in der Zentrale, sondern wir binden unsere regionalen Vereinigungen ein, d.h. wir senden einen Entwurf an alle unsere regionalen Untergruppen in den Bundesländern aus und erhalten die Stellungnahmen zurück. Weil wir die Praxis dann kennen, können wir eine gemeinsame Position erarbeiten und sagen: „Das können wir finanzieren, es ist keine übermäßige Belastung, es ist auch im politischen Sinn von den Gemeinden und Städten zur Verbesserung des Bürgerservices gewünscht, wir zahlen.“ Wenn es zu viel wird - der Konsultationsmechanismus wirkt ab 1,37 Mio. € pro Jahr pro Maßnahme - und es wird gesagt, das können wir nicht mehr finanzieren, dann muss sich der Bundesgesetzgeber damit auseinandersetzen, damit er nicht ein Gesetz beschließt, und der andere zahlt. Das war in der Vergangenheit oft der Fall. Daher dieses Verfahren, das eine Rute im Fenster bildet, damit im Entwurf schon drinnen steht, was sind die Kostenfolgen dieses Gesetzes und wer ist betroffen. Der Bund ist verpflichtet auszurechnen, was es die Länder und die Gemeinden kostet. Ob die Rechnung richtig ist, zeigt sich später, weil, wenn man es für die anderen Gebietskörperschaften eher „über den Daumen“ macht, werden wir auch „über den Daumen“ den Konsultationsmechanismus ausrufen. Dann wird besser gerechnet werden. Aber ich sehe die Bürokratiekosten nicht in dem Sinn so enorm, weil ich sage, Demokratie kostet etwas, und die Gemeinden sollten nicht schlechter gestellt werden, als irgendeine andere Kammer, die Wirtschaftskammer usw..

Vors. **Sebastian Edathy:** Vielen Dank. Wir fahren dann fort in der Berichterstatterrunde. Als nächstes hat dann das Wort die Kollegin Katrin Kunert von der Linksfraktion.

Abg. **Katrin Kunert:** Herzlichen Dank. Zu Beginn lassen Sie mich ganz kurz noch einmal sagen, dass wir als Antragsteller bereits im Januar den Antrag gestellt haben in Reaktion auf den Antrag der FDP, um die Lage der Kommunen zu verdeutlichen. Wir sind uns dessen bewusst, dass sich seit der Antragstellung bis heute etliches getan hat, auch vor dem Hintergrund der Föderalismusdiskussion. Aber in der Anhörung im Mai 2006 wurde deutlich, trotz der Änderungen der Art. 84, 85 GG, dass nach wie vor das verbindliche Mitwirkungsrecht der kommunalen Spitzenverbände auf der Tagesordnung steht. Wir haben uns deshalb um diese Anhörung bemüht, einmal nicht um etwas transparent zu gestalten, sondern um auch eine gewisse Qualität hervorzubringen. Und so sehen wir auch, dass wir unseren Antrag sicherlich qualifizieren können, wenn es denn politisch von allen gewollt ist. Ich möchte noch kurz zum Thema der parteipolitischen Verfasstheit der kommunalen

Spitzenverbände darstellen: Ich war am Freitag zur Landkreistagsversammlung in Sachsen-Anhalt. Der Landkreistag hat wirklich eine super Resolution verabschiedet, die wir in jedem Punkt inhaltlich unterschreiben können. Aber der Landkreistag Sachsen-Anhalt verlangt die Umsetzung dieser Resolution wirklich nur durch die Fraktionen im Landtag, die die Regierung stellen. Das lasse ich jetzt einmal zur Wertung frei. Dennoch sollten wir uns aber dem Anspruch doch stellen, dass wir auf Bundesebene dieses durchbrechen und die Kommunen an den Tisch holen. Es ist auch etwas gesagt worden zur Kompliziertheit bei einem Anhörungsrecht. Die Frage ist, wenn wir es denn politisch wollen in diesem Bundestag, muss es kompliziert sein oder kann die Arbeit in einem Gesetzgebungsverfahren qualitativ verbessert werden und auch effektiver werden und: kann es auch transparenter gestaltet werden? Das ist ein Anspruch an Politik generell. Insofern habe ich eine Frage an Herrn Dr. Slovak: Sie haben auch in Ihrer Stellungnahme beschrieben, dass die Kommunen relativ gut jetzt in ihren Gemeinden haushalten. Meine Frage ist: Hat dies auch in der Abschätzung des Konsultationsverfahrens, hat es qualitative Besserungen was die Erarbeitung der Gesetze angeht, gegeben? Und können Sie etwas sagen zu der Neuverschuldung der Gemeinden bei Ihnen und zur Anzahl der Gesetze. Sie haben ja vorhin gehört, man befürchtet ein Mehraufkommen an finanziellen Mitteln, was die Verabschiedung von Gesetzen angeht. Meine zweite Frage geht an Herrn Schmidt-Jortzig: Wir haben Ihre Stellungnahme sehr intensiv gelesen. Wäre es dann möglich, ohne eine Grundgesetzveränderung eine einfache gesetzliche Regelung zu finden, z.B. in einem kommunalen Mitwirkungsgesetz, wie auch immer man es am Ende auch nennen mag? Meine letzte Frage geht an die Sachverständigen Huber und Schlenvoigt: Sie heben auf den Art. 84 GG ab und meinen, durch die Abschaffung des Durchgriffsrechts des Bundes auf die Kommunen hätte sich dieses Beteiligungsrecht erledigt? Sie wissen aber, dass es bei der Anhörung im Mai dieses Jahres hier eindeutig durch Herrn Prof. Henricke verneint wurde. Meinen Sie nicht, dass es trotzdem in Zukunft wichtig wäre, die Kommunen an einen Tisch zu nehmen, um einfach auch die Auswirkungen darzustellen? Und die zweite Frage ist, wie Sie aus Ihrer Sicht die derzeitige Einbeziehung kommunaler Spitzenverbände beurteilen mit Blick auf die Geschichte der Gewerbesteuer und die Gesetzgebung zu Hartz IV, insbesondere Kosten der Unterkunft. Danke schön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ja, es sind alle vier Sachverständigen angesprochen worden von der Kollegin Kunert. Zunächst hat Dr. Slovak das Wort. Bitte.

SV **Dr. Friedrich Slovak**: Danke sehr. Eine Qualifizierung ist insofern eingetreten, als die bis dahin schon bestehende Gesetzesbestimmung, die Gesetzesfolgen finanziell darzustellen, nunmehr durchgängig üblich ist. Die Bestimmung, dass die Gesetzesfolgen finanziell darzustellen sind, stammt schon aus dem Jahre 1988, wurde aber mehr oder weniger bis 1999 nur lax gehandhabt, und wird erst seit dem Einführen des Konsultationsverfahrens, seit dem Abschluss der Vereinbarung, konsequent befolgt. Also sehr konsequent, bis ins kleinste Detail in punkto der

Bundesbelastung. Bei den Ländern und Gemeinden etwas weniger, wobei ich den Mitarbeitern in der Bundesgesetzgebung keine bösen Absichten unterstelle. Manchmal hat das Ministerium nicht die genaue Einsicht, was wirklich die Kostenbelastung oder die Zahlen betrifft, und da verlässt man sich dann auf die Stellungnahmen der Gemeindeverbände. „Mehr Gesetze?“ Das kann ich nicht sagen, ob es eine Einschränkung der gesetzgeberischen Tätigkeit ist. Ich glaube es fast nicht, denn manchmal habe ich den Eindruck, wir haben eine solche Gesetzesflut gehabt in den letzten Jahren, dass es fast nicht schaffbar war, und ich als Jurist sagen muss, es wäre auch ein ziemlicher Anspruch an den Staatsbürger, wenn er alle Gesetze kennen müsste. Die Verschuldung der Gemeinden ist zurückgegangen, aber auch deswegen, weil wir im Hinblick auf die abgeschlossenen Stabilitätspakete, die Geltung nur für eine Periode haben - das heißt, alle vier Jahre wird ein neuer Pakt abgeschlossen - festgelegt ist, dass die Gemeinden in der Summe mehr oder weniger einen ausgeglichenen Haushalt zu liefern haben, um die Staatsquote zu erreichen. Die Staatsquote der Neuverschuldung war in den letzten Jahren sehr ambitioniert. Daher ist die Verschuldung der Gemeinden zurückgegangen. Einen Kostentreiber haben wir noch, und der ist leider durch den Konsultationsmechanismus nicht auszumerzen oder zu beseitigen. Das ist die Europäische Union, weil ungefähr 60 % der Maßnahmen von der Europäischen Union direkt auf die Gemeinden durchschlagen, und wir die Verpflichtung erkennen, es muss umgesetzt werden. Wir versuchen darauf zu drängen und darauf aufmerksam zu machen - da muss ich sagen, sind wir leider noch nicht sehr erfolgreich - dass die Vertreter der Ministerien an die nachgeordneten Gebietskörperschaften Österreichs denken, wenn sie in Brüssel irgendwelchen Gesetzesvorhaben zustimmen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann Herr Prof. Schmidt-Jortzig, bitte.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Frau Abgeordnete Kunert, natürlich könnte auch ein einfachgesetzliches Kommunalmitwirkungsgesetz schon etwas besseres bewirken für die Kommunen, als sie es jetzt haben. Und natürlich ist „der Spatz in der Hand“ immer besser als „die Taube auf dem Dach“. Aber das Optimum ist es eben noch nicht. Das einfachgesetzliche Festschreiben der Beteiligungsrechte, immerhin, das würden dann schon Ansprüche der Kommunen erzeugen, lässt sich aber doch auch einfacher wieder abändern, theoretisch zumindest, niemand will das ja. Das wäre möglich mit einfacher Mehrheit, wie Gesetze mit einfacher Mehrheit eben zustande kommen, und mit welcher realen Beteiligung im Plenum, das weiß man ja aus der Praxis. Vor allem langt die Festschreibung mit dem einfachen Gesetz wohl nicht, wenn man die Bedenken bezüglich der Legitimationsfrage ernst nimmt. Insofern hat Herr Slovak meines Erachtens völlig Recht. Alle Legitimationsbedenken, die man haben könnte - ich habe es vorhin etwas neutral vorgetragen, weil ich nicht unbedingt diese Bedenken teile, aber man kann sie haben -, würden nur durch eine Verfassungsvorschrift authentisch behoben werden können. Deswegen hat bspw.

das Land Niedersachsen auf Landesebene, wo man solche Beteiligung festlegen wollte, ausdrücklich die entsprechende Beteiligungsvorschrift in ihre Landesverfassung aufgenommen. Ebenso haben es übrigens auch Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Saarland, Sachsen und Thüringen getan. Nur so eben kann die Legitimationsklippe überwunden werden, dass ein privatrechtlich verfasster Verein in öffentlichrechtlichen, hoheitlichen Funktionsabläufen nun Aufgaben und Ansprüche haben soll. Diese Problematik kann man absolut sicher nur mit einer Verfassungsvorschrift bewältigen, sonst könnte einem ein Verfassungsgericht an dieser Stelle womöglich sagen, ein entsprechend zustande gekommenes Gesetz verstoße gegen das Demokratieprinzip. Da wäre es also schon besser im Art. 28 Abs. 2 GG anzusetzen, selbst wenn das vielleicht statt des „Spatzes in der Hand“ die sprichwörtliche „die Taube auf dem Dach“ ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Dann abschließend zur Beantwortung zunächst Herr Schlenvoigt und dann Herr Prof. Dr. Huber.

SV **Georg Schlenvoigt**: Ja, Frau Kunert, vielen Dank für die Fragen. Ich möchte aber - wenn ich das darf - zuvor noch einmal wiederholen, was Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig vorhin gesagt hat in Bezug auf die Bürokratiekosten, weil ich glaube, dass das eine ganz wesentliche Aussage war. Herr Prof. Schmidt-Jortzig sagt, es würde sich überhaupt nichts ändern, weil die Mitwirkung bereits verbindlich geregelt ist, und insofern die Mitwirkung bereits stattfindet. Das ist genau das, was ich auch sage. Die Mitsprache ist geregelt. Und insofern frage ich mich, warum wir die Mitsprache jetzt auch noch verfassungsmäßig festschreiben wollen. Gleichwohl darf ich aber noch eines, und da möchte ich auch bestätigend sagen, erfahrungsgemäß üben solche gesetzlich festgeschweißten Tatbestände doch eine gewisse Verbürokratisierung aus. Das wissen wir alle, insofern denke ich, würde sich doch etwas in Bezug auf Bürokratie ändern und der Faktor X, den ich genannt habe, der wäre mit Sicherheit nicht Null. Aber das sind Dinge in der Praxis, das können wir hier rechtstheoretisch - denke ich - nicht miteinander erörtern. Nun zu Ihren zwei Fragen: Die eine Frage ging in Richtung Gewerbekapitalsteuer, wenn ich das richtig verstanden habe. Die Gewerbekapitalsteuer ist ja schon seit einigen Jahren abgeschafft. Und für die Gewerbekapitalsteuer haben die Gemeinden einen erhöhten Umsatzsteueranteil bekommen. Das ist Vergangenheit. Ob jetzt mit oder ohne Mitsprache, das ist so. Und nun das Thema Hartz IV, was Sie angesprochen haben, ist ein Thema, das ich aus meiner eigenen kommunalen Tätigkeit direkt vor Ort kenne. Wir wussten noch vor zwei Jahren nicht, wie hoch die Sozialhilfekosten sein werden, die zukünftig zusätzlich auf die Landkreise zukommen. Insofern war im Vorfeld dieser Hartz IV-Reform auch bei gegebener Mitsprache und Mitwirkung einfach eine Kostentransparenz nicht gegeben. Erst jetzt, nachdem das Gesetz ausgeführt wird, und aufgrund unseres beharrlichen Nachfragens werden die Kosten so langsam transparent. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, dann zum Abschluss Herr Prof. Dr. Huber bitte.

SV **Prof. Dr. Peter M. Huber**: Frau Abgeordnete Kunert, ich bin bei der Anhörung neben Herrn Hennecke gesessen, und wenn ich mich richtig erinnere, war er der einzige, der an diesem ceterum censeo festgehalten hat. Ich habe vor zwei Jahren auf dem Juristentag das Gutachten zur Föderalismusreform machen dürfen. Da waren es auch im Grunde nur die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die diese Forderung erhoben haben. Der Juristentag ist natürlich kein repräsentatives Gremium, aber wenn Sie da in den Band noch einmal hineinschauen, gab es - glaube ich - sonst kaum Unterstützung für dieses Vorhaben, so dass man sagen muss, Herr Hennecke musste es aufgrund seiner institutionellen Loyalität vertreten. Aber deswegen ist es noch kein aus sich selbst heraus überzeugendes Argument. Was Hartz IV angeht, weiß ich auch über Herrn Hennecke, weil er damals ab und zu Rücksprache mit mir gehalten hat, dass die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände so schlecht nicht gewesen ist, auch wenn dann doch eine erhebliche Kostenlawine auf sie zukam. Vor allem aber würde der Fall jetzt nicht mehr eintreten können, weil mit dem neuen Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG eine Wiederholung von Hartz IV zu Lasten der Kommunen verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.

Vors. **Sebastian Edathy**: Wir kommen dann zum Abschluss der ersten Berichterstatterrunde. Das Wort hat die Kollegin Silke Stokar von Neuforn von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Silke Stokar von Neuforn**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, erst einmal Dank an die Sachverständigen. Wir haben schon eine ganze Menge hier heute gehört. Ich habe intensiv zugehört und überlegt, ob es eigentlich wirklich so kompliziert sein muss, ein Ziel zu erreichen - was ja hier über die Parteigrenzen hinweg so ein bisschen durchklang. Es gibt ein Interesse daran, dass die Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes in irgendeiner Weise besser beteiligt sind, um das juristisch oder verfassungsrechtlich wertneutral auszudrücken. Das Erste was ich hier mitnehme ist zu sagen - und da bin Herrn Schmidt-Jortzig für seine Stellungnahme dankbar - Sie haben uns erst einmal aufgeschrieben, was schon alles geht. Die Frage, die wir uns ja selber stellen müssen, ist: Warum machen wir das eigentlich nicht? Ich erinnere mich nicht, ich bin jetzt - glaube ich - seit fünf Jahren Mitglied des Innenausschusses, ich erinnere mich nicht, dass wir aus dem Innenausschuss heraus von uns aus gesagt haben, wir möchten hier die kommunalen Spitzenverbände zu den Auswirkungen dieses Gesetzes hier im Ausschuss auch anhören. Diese Möglichkeit haben wir ja. Ich stelle erst einmal fest, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten, die vorhanden sind, nicht hinreichend genutzt werden. Da können wir vielleicht Ihre Stellungnahme noch einmal durchgehen. Der Hinweis Art. 84 GG ist hier des Öfteren gefallen. Ich komme persönlich aus der Region Hannover,

die mittlerweile eine sehr große kommunale Gebietskörperschaft ist. Ich könnte mir auch vorstellen - und auch dafür brauchen wir keine Verfassungsänderung, ich glaube, dafür brauchen wir noch nicht einmal ein Gesetz - dass man von Fall zu Fall auch einen Evaluierungsauftrag an Kommunen gibt, und sagt, wir möchten gerne untersucht haben, wie sich eine bestimmte Gesetzgebung des Bundes regional vor Ort, also auf die Kommunen auswirkt. Auch das wäre für mich so ein Hinweis hier zu sagen, wenn wir wollen, dass ein Gesetz begleitet evaluiert wird, was brauchen wir dann eigentlich? Ich glaube, das können wir hier einfach beschließen, ohne Gesetz. Ich würde gerne speziell noch einmal Herrn Slovak, der ja nun von Österreich mit anderen Erfahrungen hierher gekommen ist, noch einmal zu bestimmten Punkten fragen. Ich finde spannend die Vereinbarung zum Stabilitätspakt, etwas, woraus wir lernen können. Hier vielleicht auch zusätzlich an Herrn Schmidt-Jortzig die Frage: Wie kann eigentlich eine Vereinbarung - ich würde allerdings die EU-Kriterien mit aufnehmen - zwischen Bund, Ländern und Kommunen - die grundgesetzliche Änderung haben wir in der Föderalismusreform bekommen - zustande kommen, vielleicht so stelle ich mir das jetzt vor, ich bin nicht Juristin, als eine Form kleiner Staatsvertrag. Wir können doch eine Vereinbarung schließen, eine gültige Regelung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die beinhaltet die Einhaltung der Stabilitätskriterien und auch die Verantwortung. Und ich glaube in diesem Fall sollten die beiden Punkte - Stabilitätspakt und Konnexitätsprinzip - noch einmal in eine Form von Vereinbarung gegossen werden. Vielleicht auch in Vorbereitung auf eine noch ausstehende Finanzreform in Deutschland. Vielleicht kann das dafür eine Vorarbeit sein. Als letzter Punkt: Ich würde gerne noch einmal von Herrn Dr. Slovak wissen, wie oft dieses Konsultationsverfahren eigentlich genutzt wird. Wie sieht das konkret in der Praxis aus? Beteiligen sich die Kommunen wirklich intensiv inhaltlich an der Gesetzgebung und welche Auswirkungen hat das? Führt das dazu, dass Gesetze materiell geändert werden? Und einen Hinweis von Ihnen, Herr. Dr. Slovak, fand ich interessant, nämlich dass die Stellungnahmen ins Internet gestellt werden. Ich glaube, wir haben in Deutschland auch ein Transparenzdefizit, das wir ohne große juristische Änderungen aufheben können. Ich würde mir wünschen, dass die Beteiligungsverfahren, die wir im Gesetzgebungsverfahren haben, nicht nur an das Kabinett gehen. Wir, das Parlament, sind Gesetzgeber und wir haben den Auftrag der Kontrolle. Hier fände ich es auch gut, um mehr Transparenz herzustellen, wenn Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen im Internet durchgehend veröffentlicht würden. Auch hier müsste man eine Einverständnisregelung finden, aber ich glaube, Juristen finden hier keinen Weg. Soweit meine Anmerkung, eine letzte Anmerkung möchte ich machen zu den kommunalen Spitzenverbänden. Ich stehe sehr kritisch dem gegenüber, den kommunalen Spitzenverbänden per Gesetz zuzuschreiben, dass sie die Vertreter der Kommunen sind. Ich komme, wie gesagt, aus Niedersachsen, ich habe mich über die Kommunalwahlergebnisse gefreut, Stadt und Region Hannover sind rot-grün, das ist ein Drittel des Landes Niedersachsen. Die kommunalen Spitzenverbände bringen die große Koalition in das Gesetzgebungsverfahren hinein, sie bringen niemals eine Koalition mit einem großen und kleinen Partner ein. Ich

halte eher etwas davon, wenn man über einen kommunalen Delegiertentag im Rotationsverfahren dann auch aus den kommunalen Parlamenten heraus ein legitimes Gremium schafft, das nicht nur die großen Volksparteien, sondern eben auch die Koalitionspartner angemessen mitrepräsentiert, weil sonst - glaube ich - haben wir ein Legitimationsdefizit in diesem Bereich. Danke schön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Angesprochen sind Herr Dr. Slovak und Herr Prof. Schmidt-Jortzig. Herr Dr. Slovak, wenn Sie den Anfang machen möchten.

SV **Dr. Friedrich Slovak**: Zu der letzten Frage „Internet“. In dem Moment wo eine Regierungsvorlage im Parlament eingebracht wird, sind auch sämtliche Stellungnahmen zum Ministerialentwurf, der der allgemeinen Begutachtung zugeführt wird, im Internet nachzulesen. Man kann im Internet auf der Parlamentsseite den gesamten Gesetzesverlauf, die Beratung usw. verfolgen und den Zwischenstand, wo ein Gesetzentwurf steht, ob er bei irgendwelchen Ausschüssen ist, ob schon beschlossen oder schon beim Bundesrat gelandet ist. Die Vereinbarungen zum Stabilitätspakt bzw. auch die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus waren natürlich eine ziemliche Hürde für die Gemeinden, weil nach unserer Bundesverfassung nur Bund und Länder eine Vereinbarung abschließen konnten. Hier wurden durch ein besonderes Verfassungsgesetz die Bünde ermächtigt, eine solche Vereinbarung über den Stabilitätspakt und den Konsultationsmechanismus zu schließen. In diesem Ermächtigungsgesetz steht, dass - entgegen der Bestimmung in der Finanzverfassung, wonach die Aufgabenfinanzierung durch die Institution zu geschehen hat, die die Aufgabe wahrnimmt -, dass hier gegen diesen Verfassungsgrundsatz andere Regelungen getroffen werden können. Das war auch sehr wichtig. Aber wir haben ein extra Verfassungsgesetz gebraucht, dass die Gemeindebünde dieser Vereinbarung beitreten können. Der Stabilitätspakt ist eine Vereinbarung über die Aufteilung des Defizits, des möglichen oder erlaubten Defizits oder des auch von der Regierung in Aussicht genommenen Verschuldungsgrades, die Aufteilung der Quoten, die Sanktion, die Aufteilung der Sanktion, wenn eine solche von der Europäischen Union kommt. Und es sind auch Gremien geschaffen worden, ein Koordinationsgremium auf Bundesebene genauso wie ein Gremium auf der jeweiligen Landesebene, wo zwischen dem Land und dessen Gemeinden ein Stabilitätspakt abgeschlossen wird. Es ist entsprechend dem Föderalismusgebot jeweils für das Konsultationsverfahren und den Stabilitätspakt ein Bundesgremium und dann in jedem Land ein Landesgremium geschaffen worden. Es finden auch jährliche Sitzungen statt. Der Bund gibt die Ziffern bekannt, wie in dem vergangenen Jahr die Gebarung war und aufgrund dessen wird dann auf Basis der Rechnungsabschlüsse, die vom Statistischen Zentralamt zusammengefasst werden, geprüft, ob jede Gebietskörperschaft seiner Vereinbarung entsprechend gehandelt hat.

Zum Konsultationsverfahren: Ich habe die Gesamtzahl nicht. Ich weiß nur aus einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage an den Bundeskanzler, dass bis zum Jahre 2004 ungefähr 60-mal der Konsultationsmechanismus ausgerufen worden ist. 60-mal, weil sowohl Länder als auch Gemeinden manchmal zu einem Gesetz dieses Verfahren beantragen. Aus meiner eigenen Erfahrung weiß ich - es ist schon eine längere Zeit her - förmlich ist das Gremium noch nicht einberufen worden, weil der Bundeskanzler meint, das sollen die Minister (für Finanzen und der zuständige Minister) verhandeln. Mit den Ministern hat es dann intensive Gespräche gegeben, in welchen das beeinspruchte Gesetz ausführlich behandelt worden ist, z.B. das über die Sanitäterausbildung, die die Gemeinden sehr viel Geld gekostet hätte. Es waren monatelange Verhandlungen. So haben wir die Sozialministerin überzeugt und dann wurde Einvernehmen erzielt. Es wurde die Ausbildung der Sanitäter etwas zurückgenommen, um die Folgen finanzierbar zu machen. Es gibt, glaube ich, auch ein oder zwei Gesetze, die nicht weiter verfolgt worden sind, die zurückgestellt worden sind auf Einspruch eines Landes. Sonst haben wir versucht, eine Finanzierung zu finden, die es den Gemeinden erleichtert, diese Aufgabe wahrzunehmen. Ich muss noch dazu sagen, nachdem dieser Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt nur vier Jahre gilt bis zum nächsten Finanzausgleich, werden diese Dinge im nächsten Finanzausgleich generell durch Erhöhung irgendwelcher Steuereinnahmen oder Erhöhung der Anteile an den Steuern geregelt. Das was vorher als Einzelgeldfluss gedacht ist, wird dann in den Finanzausgleich gesetzlich übernommen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, dann bitte Herr Prof. Schmidt-Jortzig.

SV Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig: Frau Stokar von Neuforn, der Bundestag könnte in der Tat zu jeder Frage bei seinen Beratungen, also wie jetzt der Ausschuss nach einer ersten Lesung auch die Kommunen heranziehen, zu jeder Frage im Grunde. Wer da dem Bundestag das Wissen verbreitern soll, ist allein im Befinden des Bundestages. Nur dass die Kommunen an solchen Stellen auch einen Anspruch darauf haben, gehört zu werden; wenn der Bundestag sie nicht von sich aus heranzieht - was ja gar nicht vorkommt, jedenfalls nicht beim Innenausschuss -, das wäre das Neue. Und dafür kommt es eben darauf an, auf welcher Rechtsgrundlage man einen solchen Anspruch anmelden kann, um den nachlässigen Ausschuss bzw. Bundestag auf Trab zu bringen. Insofern ist es schon mehr als jetzt, wenn wir die Beteiligung zumindest in einem kommunalen Mitwirkungsgesetz festgeschrieben hätten. Aber noch besser wäre es, wenn ein solches Gesetz auch nicht mit einfacher Mehrheit dann schnell wieder geändert werden könnte, wenn es irgendwie peinlich würde, sondern verfassungsrechtlich zwingend wäre. Die große Frage, die sich an solche Überlegungen immer anschließt, das hat Herr Kollege Huber ja schon deutlich gemacht, ist: Was passiert, wenn die Kommunalbeteiligung festgeschrieben ist im Gesetz bzw. in der Verfassung, und es wird einmal aus welchen Gründen auch immer, dagegen verstoßen, welche Folgen hat das dann für das zustande

gekommene Gesetz? Macht es dieses Gesetz verfassungswidrig, oder nicht? Die entsprechende Konsequenz muss man deutlich sehen. Das ist aber der gewollte Effekt, der „dem Tiger dann die Zähne gibt“.

Bei der Frage „vertragsmäßige Vereinbarung oder Einbeziehung der Kommunen bzw. der kommunalen Spitzenverbände zur Einhaltung von Stabilitätskriterien“, da sehe ich nach Fassung des neuen Art. 109 Abs. 5 des Grundgesetzes, nach der Föderalismusreform also, in der Tat keinen Raum mehr, ohne Verfassungsänderung die kommunale Seite mit hineinzubringen. Denn jetzt ist ausdrücklich festgelegt: Bund und Länder müssen sich da verständigen und in einem zustimmungsbedürftigen Gesetz die Einzelheiten festlegen. Ob auch die Kommunen hier mit hineinkommen sollen, weil sie natürlich für die Einhaltung oder Überschreitung der Stabilitätskriterien einen ganz schönen Teil beitragen, bleibt zunächst also offen. Will man dies schon in der Verfassung klarstellen, müsste man den Artikel erneut ändern. Ich bin mir aber nicht sicher, ob diese Frage in der Föderalismusreform II eine Rolle spielen wird. In dem offenen Themenkatalog der Entschließung zur Föderalismusreform sind als Desiderate insoweit ja nur angesprochen worden „Instrumente zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen“ einerseits und die „Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“ andererseits. Aber eindeutig ist, immer vorausgesetzt, lieber Herr Huber - da sind wir uns ja hundertprozentig einig -, man nimmt den reformierten Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ernst und überträgt von Bundesseiten keine neuen Aufgaben mehr an die Kommunen, dass dann auch keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen entstehen können und also bitte schön die Länder aufgerufen sind, die Finanzinteressen ihrer Kommunen gegenüber dem Bund noch mehr als bisher geltend zu machen. Denn alle Landesverfassungen haben ja ihrerseits gegenüber den Kommunen das Konnexitätsprinzip festgelegt, die Länder müssen also für selbst vorgenommene Aufgabenübertragungen die Kostenfolgen tragen. Wenn das wirklich eingehalten wird - und davon gehen wir ja einmal aus, dass alle Beteiligten die Verfassung einhalten -, dann besteht in der Tat für ein Bundes-Konnexitätsprinzip, was die Kommunen einschließt, kein Bedarf mehr und dann bleibt es bei dem Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Abs. 1 GG, das nur die Länder einbezieht. Und die Länder müssen sagen, bei uns rechnen wegen unseres eigenen Konnexitätsprinzips automatisch auch die Kommunen mit, also Bund, du musst uns noch ein bisschen drauflegen, was wir dann - ohne die berühmten klebrigen Hände, an denen etwas hängen bleibt - weitergeben an unsere Kommunen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Wir sind am Ende der Berichterstatterrunde, und hätten jetzt die Möglichkeit, dass weitere Fragen von interessierten Abgeordneten gestellt werden. Es meldet sich Herr Karl, und die weiteren Wortmeldungen werden notiert.

Abg. **Alois Karl**: Herr Prof. Schmidt-Jortzig, Ihre Ausführungen und Ihre schriftliche Stellungnahme hat sich jetzt zunächst nicht ganz gedeckt. Insbesondere schreiben Sie auf Seite 1, dass sich die Forderungen des Antrags der LINKEN in der Sache bereits im geltenden Recht verankert hätten und damit eigentlich erfüllt wären. In Ihren ersten Stellungnahmen haben Sie vorhin gesagt, es ist doch ein Verdienst der LINKEN, dieses Thema aufgegriffen und auf die Tagesordnung gebracht zu haben. Beim nochmaligen Hineinlesen in Ihre Stellungnahme sehe ich auch, dass es Ihnen eher um das Selbstverständnis der Kommunen geht, um die Stellung der Gemeinden im verfassungsrechtlichen Kontext. Gemeint sind die originären Gebietskörperschaften, die die Rechte vor dem Staat schon immer haben. So habe ich auch Ihre letzten Bemerkungen verstanden, und ich gehe schon davon aus, dass der Bund seine Verpflichtungen aus dem Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG ernst nimmt. Dass er sein eigen geschaffenes Recht in der Tat auch anwendet, nicht durchregiert und nicht durchgreift. Ich meine, dass darin der Schlüssel in der Sache liegt, insbesondere wenn dann der zweite Teil der Föderalismusreform, die 2. Stufe kommen wird und kommen soll, wie dann eben die Finanzbeziehungen vom Bund zu Ländern, zu den Gemeinden geregelt werden, dass die Gemeinden dann in der Tat eine starke Stellung aufgrund des Konnexitätsprinzips haben. Aus diesem Grunde, auch nachdem Sie selber das schriftlich dargelegt haben, sind diese Forderungen in der zweiten, dritten Stufe, insbesondere des Antrags der LINKEN, schon im geltenden Recht verankert. Dass es eher um die Bedeutung der Kommunen in ihrem Selbstverständnis geht. Habe ich das so richtig verstanden? Ich glaube, dass ich da auch an das anschließen kann, was Herr Schlenvoigt geschrieben hat, dass der Änderungsbedarf nicht in der Frage der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Genehmigungsverfahren besteht, das war auch meine erste Frage an Herrn Prof. Huber. Es geht nicht so sehr darum, wie sind sie beteiligt am Gesetzgebungsverfahren, am Verfahren der Aufstellung der Gesetze, sondern es besteht der Änderungsbedarf bzw. dann der Bedarf der Durchsetzung im Konnexitätsprinzip, dass die Gemeinden nicht rechtlos oder mit leeren Händen dastehen. Die Worte sind es nicht, die die Gemeinden zufrieden stellen, sondern die Zuweisung von zusätzlichen Aufgaben muss zusätzliches Geld bedeuten, aber nicht vom Bund - durchgegriffen kann ja nicht mehr werden - sondern aufgrund der Stellung in der Verfassung. Ich denke, dass dieses Thema in der zweiten Stufe der Föderalismusreform noch einmal deutlich aufgegriffen werden muss. Zu diesem von mir zunächst erkannten Widerspruch der Argumentation zur schriftlichen Darlegung bitte ich noch einmal kurz Stellung zu nehmen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig und dann anschließend Herr Schlenvoigt, er ist ja auch angesprochen worden.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Es tut mir leid, dass das missverständlich erscheint; in meinen Augen ist es das nicht. In der Sache kann man mit der jetzigen Regel leben. Auch in dem Paragraphen 69 Abs. 5 der Geschäftsordnung des

Deutschen Bundestages steht drin: „soll die kommunalen Spitzenverbände beteiligen“ und jeder Jurist weiß, Sollvorschriften sind so gut wie Mussvorschriften. Da kommt man von der Verpflichtung nämlich nur herunter, wenn wirklich zwingende Gründe vorliegen. Aber wir haben ja vorhin von Frau Stokar von Neuforn gehört, dass es mitunter nicht so erfolgt, und das kennzeichnet genau die Differenz. Wenn die Einräumung der Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen optimal läuft, kann die Rechtslage so bleiben, wie sie ist. Aber die Absicherung der Beteiligung, wenn sie nicht freiwillig gewährt wird, die ist das Entscheidende. Paragraph 126 der Geschäftsordnung des Bundestages zeigt doch, wie locker man die Vorschriften durchbrechen kann, wenn man es will. Da bietet also eine Regelung allein in der Geschäftsordnung keinen Schutz für die Kommunen, wenn der Ausschuss aus irgendwelchen Gründen es dann nicht machen möchte. Juristische Gewähr dafür, dass die Beteiligungsrechte, die in der Geschäftsordnung vorgesehen sind, auch tatsächlich eingeräumt werden, bekommen die Kommunen und ihre Spitzenverbände nur, wenn die Verpflichtung gesetzlich - noch besser wäre eben verfassungsgesetzlich - festgelegt ist. Also noch einmal: dem Gegenstand nach ist die geltende Regelung okay, aber sie müsste eine Ebene mindestens, wenn nicht zwei Ebenen höher angesiedelt sein, damit sie gegen Missbräuche, Beiseitelassen, Ignorierungen etc. abgesichert ist. Und das ist eben auch - finde ich - der Mehrwert des Antrags. In der Sache wird das Anliegen schon seit vielen Jahren, seit Jahrzehnten im Grunde diskutiert. Im Übrigen, Herr Huber hat völlig Recht, zwar hat der Deutsche Juristentag es förmlich beschlossen, das so zu wollen, aber jeder weiß doch, wie solche Beschlussfassungen im Deutschen Juristentag organisiert werden können, da müssen wir nicht drüber reden. Auch in der Föderalismuskommission war es nur die Forderung eines Spitzenverbandes, die nicht weiter aufgegriffen wurde. Jedoch ist sie in der Dokumentation, die das Öffentlichkeitsreferat der Bundestagsverwaltung herausgegeben hat, richtigerweise aufgeführt worden als ein Vorstoß, der zur Sprache kam. Das geht freilich über Ihre Frage hinaus, ich wollte es nur noch anmerken.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Herr Schlenvoigt bitte.

SV **Georg Schlenvoigt**: Herr Abgeordneter Karl, vielen Dank für die Nachfrage und dann für die Möglichkeit, es noch einmal zu verfestigen, was ich in meiner Stellungnahme geschrieben habe. Ich möchte aber zuvor - auch wenn Frau Abgeordnete Stokar von Neuforn jetzt schon gegangen ist - einen Satz zu dem sagen, was sie vorhin ausführte. Ich habe mir mitgeschrieben: Mitwirkungsmöglichkeiten, die vorhanden sind, werden nicht ausreichend genutzt. Dies ist in der Tat so. Die Mitwirkungsmöglichkeiten könnten besser genutzt werden. Insbesondere gilt das für die Ministerien, die diese Mitwirkungsmöglichkeit dann auch umsetzen sollten. Herr Prof. Schmidt-Jortzig, Sie haben es ja gesagt, die Vorschrift ist eine Sollvorschrift, aber eine Sollvorschrift ist eine Regel, die einzuhalten ist, und die nicht nur eingehalten werden kann. Gleichwohl müssen wir uns darüber im klaren

sein - denke ich -, dass Mitwirkung Mitwirkung ist, aber Mitwirkung noch nicht Durchsetzungsmöglichkeit bedeutet. Insofern müssen wir uns darüber im Klaren werden, worüber wir uns hier unterhalten. Wir unterhalten uns nicht darüber, dass die Kommunen direkte rechtliche Durchgriffsmöglichkeiten auf den Bund bekommen sollen. Wir unterhalten uns schlicht und ergreifend darüber, wie Mitwirkung gestaltet werden kann. Herr Prof. Schmidt-Jortzig, ich verstehe das natürlich sehr gut, ein Rechtswissenschaftler muss sagen, das, was verbindlich sein soll, muss in ein Gesetz gebunden und gefasst werden. Ich meine aber gleichwohl als jemand, der als Bürger mit beiden Beinen auf dem Boden steht, dass eine Selbstverpflichtung ebenso gut sein kann wie eine gesetzliche Verpflichtung. Denn in beiden Fällen wissen wir, gibt es Vollzugsdefizite, wie wir bereits ausgeführt haben.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, dann als nächste die Kollegin Gisela Piltz.

Abg. **Gisela Piltz**: Was ich in der ersten Runde vergessen habe, mich bei allen Sachverständigen zu bedanken, möchte ich hier noch einmal ausdrücklich nachholen. Nicht, das es heißt, wir wären nicht gut erzogen. Mein Dank an Sie alle, dass Sie sich jetzt auch noch den bohrenden Nachfragen stellen. Meine Frage in der ersten Runde geht dahin, ob das klug wäre, so etwas beim Bundesrat anzusiedeln, kam ja nicht von ungefähr. Sondern wenn man sich damit beschäftigt - zweistufiger Staatsaufbau - überlegt man, wo gehört es hin. Und eigentlich gehört es dahin, wo die Länder sind, weil die Länder die Interessen der Kommunen vertreten. Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, wenn Sie jetzt sagen, eigentlich tun sie es nicht so, wie sie es eigentlich tun sollten, dann müsste man sich der ketzerischen Frage stellen, wäre dieses Land nicht reif für einen dreistufigen Staatsaufbau. Ja, das ist eine ketzerische Frage, aber die würde ja das eine oder andere Problem lösen. Deshalb, weil ich mich mit diesem Problem befasst habe, habe ich gedacht, eigentlich gehört es dahin, wo die Länder sind und nicht zum Bundestag, wenn man es streng verfassungsrechtlich sieht. Meine zweite Frage - wenn ich das so sagen darf - vielleicht an die rechtsvertretenden Rechtsprofessoren. Wenn ich mir jetzt überlege, einfachgesetzlich reichte - wir würden da aufsatteln - dann stellt sich die Frage, was wäre denn eigentlich die Konsequenz, wenn die Kommunen nicht ordnungsgemäß beteiligt worden wären? Müsste dann der Bundespräsident prüfen und müsste sagen, sind nicht beteiligt worden. Hieße das denn nicht auch, wir müssten ein eigenes Klagerecht in Karlsruhe für die Kommunen einführen, theoretisch. Ich meine, was nützt das alles, wenn man im Endeffekt nicht beteiligt wird, aber sich nicht dagegen wehren kann. Das wäre die Frage, wie gehen wir damit um? Oder wäre dann so ein Gesetz z.B. verfassungswidrig, ich weiß es nicht. Ich hoffe, das wissen Sie vielleicht besser? Wenn ich den Verlauf der Diskussion mir überlege, dann ist es so, wenn ich sage, ich möchte gerne, dass die Kommunen mitwirken können, geht es mir auch um die Rechtsfolgen, die die Kommunen treffen. Wir reden aber sozusagen auf der einen Seite über die finanziellen Folgen, Rechtsfolgen wie auch immer, und auf der anderen Seite über Mitwirkungsrecht. Sie, Herr Prof. Huber, haben ja gesagt,

wir müssen da gar nichts tun, was die Mitwirkung angeht. Aber bei fast allen habe ich doch gehört, dass es bei der Umsetzung hinterher, da noch Defizite gibt. Und wenn man jetzt sagen würde, okay, es geht uns gar nicht so sehr darum, ob die beteiligt werden oder nicht, die Frage ist: Wie gehen wir mit den Rechtsfolgen für die Kommunen um? Das kann man vielleicht mit ja oder nein beantworten. Vielen Dank.

Vors. **Sebastian Edathy**: Angesprochen sind Prof. Dr. Schmidt-Jortzig und Prof. Dr. Huber. Wollen Sie anfangen Herr Prof. Huber?

SV **Prof. Dr. Peter M. Huber**: Zum dreistufigen Staatsaufbau: es ist einer der Lehrsätze, die Sie in jedem Verfassungsrechtslehrbuch, in jedem Kommentar finden, dass wir einen zweistufigen Staatsaufbau haben. Das Verfassungsgericht hat in der Entscheidung zum Finanzausgleich von 1999 zum ersten Mal angedeutet, dass wegen der Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern, in Art. 106 GG dieser Grundsatz vielleicht in der Finanzverfassung ein bisschen durchbrochen ist. Jetzt sage ich Ihnen aber, meine Einschätzung ist, dass die Länder das nicht mitmachen werden. Nicht nur der stark etatistische Freistaat Bayern, sondern auch andere Länder werden die Mediatisierung der Kommunen, die Träger mittelbarer Landesstaatsverwaltung sind, nicht aufgeben wollen. Die Föderalismusreform ist auch eher in eine Richtung gegangen, die die Kommunen wieder stärker in die Länder integriert hat. Art. 106 Abs. 9 GG bringt dies als Regel nach wie vor zum Ausdruck. Ich würde mit Ihnen wetten, dass die Föderalismusreform II keine Emanzipierung der Kommunen von den Ländern bringen wird, sondern eher das Gegenteil. Was eine einfachgesetzliche Regelung in einem Mitwirkungsgesetz angeht, ist es natürlich schwierig: Sie hätte keinen Verfassungsrang. Man könnte natürlich darüber nachdenken, ob so etwas wie eine Art Selbstbindung des Gesetzgebers letzten Endes auch verfassungsrechtliche Relevanz erhielte. Es gibt jedenfalls im Bereich von kommunaler Neugliederung, des kommunalen Finanzausgleichs und solchen Bereichen, aus Art. 28 oder den landesverfassungsrechtlichen Garantien abgeleitet, Anhörungsrechte. Ob man aber so weit gehen könnte, dass alles, was die kommunale Selbstverwaltung in irgendeiner Weise betrifft, letztlich zu einer verfahrensrechtlichen Absicherung auf Bundesebene zwingt, da hätte ich meine Zweifel. Konsequenz zu Ende gedacht, wäre das konsequent; aber diesen Schritt ist man seit den 70er Jahren, seit man das Institut des Grundrechtsschutzes durch Verfahren kennt, nicht gegangen. Auch Karlsruhe ist ihm nicht gegangen. Deswegen wäre es vermutlich doch nur eine Ordnungsvorschrift, die sanktionslos verletzt werden könnte. Oder es würde der lex posterior-Grundsatz greifen. Die Rechtsfolgen für die Kommunen? Ich denke, über die finanziellen Rechtsfolgen lässt sich das am besten steuern. Über das Konnexitätsprinzip, das es auf landesverfassungsrechtlicher Ebene gibt, selbst wenn es zu Vollzugsproblemen kommt, oder über Haftungstatbestände. Solche Haftung ist im Grunde ein Aufwand, der mit dem Vollzug der Aufgaben übertragen ist, und damit können sich die Kommunen an die Länder wenden. Ich glaube, sie sind bei den

Ländern - jedenfalls juristisch - gut aufgehoben. Politisch natürlich nicht so, das sehe ich auch. Es ist immer einfacher, Lobbyismus auf Bundesebene zu betreiben als in 16 Landeshauptstädten. Aber das sieht das System nicht vor.

Vors. **Sebastian Edathy**: Prof. Dr. Schmidt-Jortzig.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Ja, ich habe schon gewusst, warum ich mich vorhin vornehm zurückgehalten habe und Herrn Huber vortreten ließ. Ich bin hundertprozentig mit seiner Antwort einverstanden. Auch ich habe mir doch überlegt, ob der Bundesgesetzgeber, wenn er denn ein einfaches Kommunalbeteiligungsgesetz beschließen würde, nicht ein bisschen Vorlage liefern könnte, indem er in die Begründung hineinschreibt, das haben wir als eine Aussage des Art. 28 Abs. 2 GG so beschlossen, so dass in der Tat nach Art. 93 Abs. 1 Nummer 4b Grundgesetz eine Kommunalverfassungsbeschwerde Richtung Karlsruhe möglich wäre, wenn denn ein Gesetz unter Verletzung eines solchen Kommunalbeteiligungsgesetzes zustande käme. Aber ich würde auch eher skeptisch sein, denn man kann überhaupt nicht sicher sein, ob auch das Verfassungsgericht dieser Interpretation folgt. Wenn man wirklich das Optimum will, muss man tatsächlich auf Verfassungshöhe mit so einer Geschichte kommen, aber das haben wir ja schon erörtert. Wenn die Länder sich aus eigener Überzeugung mit allem Einfluss, den sie haben, für ihre Kommunen auf Bundesebene in die Bresche werfen, dann ist das im Sinne der Zweistufigkeit unseres bundesstaatlichen Aufbaus nach der Verfassung sicherlich die optimale Variante. Aber mitunter müssen die Länder eben auch zur „Jagd getragen werden“, und das kann mit Hilfe des Konnexitätsprinzips auf Landesebene funktionieren. Viele Bundesländer, das sei zu ihrer Ehre gesagt, haben sich ja, ich habe schon darauf hingewiesen, ein striktes Konnexitätsprinzip verordnet, und zunehmend gehen auch die Staatsgerichtshöfe bzw. Verfassungsgerichte der Bundesländer entsprechend ernsthaft zur Sache. Es gibt immerhin schon eine Entscheidung, die ein Haushaltsgesetz eines Bundeslandes für verfassungswidrig erklärt hat, weil die Kommunen nicht richtig bedacht wurden bezüglich der finanziellen Folgen. Also ein musterhafter Bundesstaat, bei dem die kommunalen Interessen von den Ländern optimal vertreten werden, brauchte eigentlich auf Bundesebene eine zusätzliche Absicherung der Kommunalrechte nicht. Aber jeder weiß, dass die Realität in Deutschland doch anders ist, und eben auch nicht nur konnexitätsträchtige Dinge auf Bundesebene beschlossen werden, sondern ebenso rein materielle Dinge, die dann Verwaltungsstandards setzen, die nachher von den Kommunen ausgeführt werden müssen und natürlich Kostenfolgen haben, auch wenn die nicht unmittelbar durch das Gesetz, sondern erst durch den Vollzug hervorgerufen werden.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank, zunächst der Kollege Martin Gerster.

Abg. **Martin Gerster**: Ich würde gern noch eine Frage stellen, die ein klein bisschen über das Thema des Antrags hinausgeht. Wenn ich mich an die Gespräche erinnere, die ich in den letzten paar Jahren mit Bürgermeistern, Gemeinderäten, Kreisräten, Landräten usw. geführt habe, dann habe ich meistens mit herausgenommen, dass die Klagen über Regelungen der Europäischen Union noch viel deutlicher sind als über Regelungen und Konsequenzen, die sich von Bundesebene in den letzten paar Jahren auf die Kommunen ausgewirkt haben. Daher meine Frage an Herrn Dr. Slovak noch einmal: Sie haben im letzten Satz Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass Ihre Regelung in Österreich dagegen überhaupt nichts geholfen hat. An Herrn Schlenvoigt die Frage: Wie sieht es denn tatsächlich in den Kommunen aus? Ist es wirklich so erdrückend, was da gelastet werden muss von Seiten der Europäischen Union in den Kommunen? Und an Herrn Prof. Dr. Huber die Frage: Wie sehen Sie das, wäre das nicht sozusagen in erster Priorität hier die Aufgabe von uns allen, daran zu arbeiten, dass das, was von der Europäischen Union auf die Kommunen abgeladen wird, dass hier ein Mitspracherecht in irgendwelcher Form eingeführt wird? Dass man hier also die Möglichkeit schafft, wirklich auch ggf. einzuwirken oder eine Notbremse zu ziehen, oder wie auch immer. Danke schön.

Vors. **Sebastian Edathy**: Ja, danke schön, zunächst zur Beantwortung, Herr Dr. Slovak.

SV **Dr. Friedrich Slovak**: Ich sehe gerade den Umweltbereich. Es sind viele Regelungen auf der europäischen Ebene geschaffen worden in den letzten Jahren, die die Gemeinden sehr viel Geld kosten. Die Abfallbehandlung (wie z.B. Elektro-Altgerätesammlung), die Parameter für die Wassergüte haben die Gemeinden - und das sind Dinge, die die Gemeinden in Österreich zu vollziehen haben - sehr viel Geld gekostet. Wir können den Konsultationsmechanismus nicht in Gang setzen, weil wir gedacht haben, es ist zwingendes Recht. Wir können es nur dann machen, wenn der Bund durch überschießende Regelungen in Österreich etwas dazulegt, d.h. dass er noch über die EU-Regelungen hinausgeht. Was wir nicht durchsetzen „schreiben wir auf“. Der Städtebund führt nebenbei eine Belastungsliste von den Bundesgesetzen, die im Laufe der Finanzperiode kommen, und versucht, dann in den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen mehr Mittel zu bekommen, oder auch zu sagen, wenn es wirklich nicht finanzierbar ist, dann versuchen wir mit Fristenlösungen usw. über die Runden zu kommen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Vielen Dank. Herr Schlenvoigt zunächst.

SV **Georg Schlenvoigt**: Herr Abgeordneter Gerster, die Klagen über die Regelungen der EU in den Kommunen sind vielfältig. Ein ganz besonders gravierendes Beispiel ist der versuchte Eingriff in das kommunale Wirtschaftsrecht, der bis dahin geht, dass die Kommunen sich auf ihre Pflichtaufgaben zurückziehen sollen und sämtliches kommunales wirtschaftliches Handeln in privatwirtschaftliche Hände übertragen

sollen. Das ist natürlich ein erheblicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Insofern wird hier auch mit Recht geklagt. Wir haben die Verpflichtung, nicht nur im konkreten Gesetzgebungsverfahren, sondern durchaus schon im Vorfeld uns kommunal zu melden, was auch durch die Verbände und die entsprechenden Vertreter getan wird. Ich erinnere da bspw. an die Intervention der seinerzeitigen Städtetagspräsidentin Petra Roth, als es um die Ausschreibungspflicht kommunaler Verkehrsdienstleistungen ging. Insofern gibt es einiges, wo wir uns zu Wort melden müssen, und wo wir auch entsprechend abwehren müssen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Prof. Huber bitte.

SV **Prof. Dr. Peter M. Huber**: Wenn ich bei dem Beispiel von Herrn Schlenvoigt ansetzen darf, dann sind das natürlich alle Bereiche, in denen es nicht um neue Rechtsetzung geht, sondern Bereiche, in denen die Europäische Kommission vor allem auf der Grundlage von Art. 86 EG-Vertrag ihre Auslegung des europäischen Wettbewerbsrechts implementiert. Die Frage, die Sie mir gestellt haben, würde mich fast zu einer Provokation an das Hohe Haus herausfordern, weil ich hier und in anderen Räumlichkeiten schon oft darauf hinweisen durfte und musste, dass die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung und im Interesse der Durchsetzung deutscher Interessen im Rat in Brüssel sträflich missachtet oder nicht in Anspruch genommen werden. Sie haben am 22. September zwar eine Vereinbarung mit der Bundesregierung abgeschlossen, die Ihnen mehr Informationen bringt. Aber wenn man es einmal genauer evaluiert, und ich habe dies nicht nur für den Bundestag, sondern auch für andere europäische Parlamente vor ein paar Jahren gemacht, dann zeigt sich, dass sich der Bundestag einfach nicht richtig in die europäische Gesetzgebung „hineinkniet“. Das hat viele Gründe, jedenfalls aber laufen Art. 23 Abs. 2 und 3 GG und das Zusammenarbeitsgesetz weitgehend leer. Der Bundesrat macht es ein bisschen besser, aber auch nicht zufriedenstellend. Im Vergleich mit allen anderen großen europäischen Ländern schauen wir einfach alt aus. Ich kann mir nicht vorstellen, dass, wenn man dieses System noch zusätzlich verkompliziert, daraus für Deutschland irgendetwas gewonnen wäre. Ich nutze aber die Gelegenheit gern, Sie daran zu erinnern: machen Sie endlich Ihre Hausaufgaben und erkennen Sie, dass 43 %, glaube ich, hatte der Wissenschaftliche Dienst für die letzte Legislaturperiode festgestellt, der Rechtssetzungsakte, die Sie hier erlassen, europarechtlich veranlasst sind, und dass der ganze Bundestag eine Art Potemkinsches Dorf wird, wenn die Entscheidungen in Brüssel und in Luxemburg getroffen werden und Sie hier lediglich den Bundesadler darauf drücken. Wenn Sie da etwas machen, und wenn Sie sich frühzeitig um die Einflussnahme auf die europäische Rechtsetzung bemühen, dann dienen Sie auch den Kommunen.

Vors. **Sebastian Edathy**: Jetzt bitte die Kollegin Katrin Kunert.

Abg. **Katrin Kunert**: Ja, danke schön, Herr Prof. Huber. Wir kommen ja doch noch ein Stückchen zusammen, weil Sie vorhin meine letzte Frage nicht so richtig beantwortet haben, aber das sehe ich Ihnen jetzt nach. Wir könnten natürlich den Antrag erweitern, dass die Bundesregierung beauftragt wird, eben genau das Gesagte in Zukunft mit im Auge zu behalten, in Rücksicht auf die Kommunen. Aber ich habe noch einmal eine Frage an Dr. Slovak. Es wird ja darüber gesprochen, wie es ist, wenn man denn dieses verbindliche Mitwirkungsrecht festschreiben würde, man befürchtet Klagen und so. Wie ist der Umgang in Österreich zwischen Regierung und Kommunen? Wie gestaltet der sich, und gibt es überhaupt Klagen? Ich will einen ganz kurzen Vergleich ziehen. Wir hatten letztens im Sportausschuss eine Anhörung zum Dopinggesetz und ganz viele Rechtsgelehrte meinten, wenn wir denn strafrechtlich dagegen vorgehen würden, könnten Sportler das Aussageverweigerungsrecht für sich in Anspruch nehmen, und dann würde man überhaupt nicht „zu Potte“ kommen. Der Kollege aus Schweden hat die Rechtsgelehrten eines Besseren belehrt und hat gesagt, es ist zu keiner derartigen Haltung gekommen von Sportlern, weil, wenn man nicht aussagt, klagt man sich selber an. Also, gibt es die Befürchtung, könnten Sie das bestätigen, oder wie stellt sich das in Österreich konkret dar?

Vors. **Sebastian Edathy**: Herr Dr. Slovak, bitte.

SV **Dr. Friedrich Slovak**: Darauf zu antworten, ist schwierig, weil wir das Mitwirkungsrecht nicht in der Verfassung festgeschrieben haben. Es steht in der Verfassung, dass wir dazu berufen sind, die Interessen der Gemeinden zu vertreten. Aus der Tradition heraus, seit 1954 der Bundeskanzler Raab gesagt hat: „Wenn die Gemeinden von einem Gesetz betroffen sind, soll man ihnen die Gelegenheit zur Stellungnahme geben“, haben wir das Stellungnahmerecht. Das ist Tradition, und es ist unterschiedlich gehandhabt worden. Nur jetzt mit diesem Konsultationsverfahren wird es durchgängig gemacht. Es ist eine alte Tradition und die Gemeinden werden in die Begutachtung eingeschlossen. Wenn die Gemeinden ihre Stellungnahme mit fundierten Einwänden abgeben und wenn es sehr haarig wird, werden wir von den Bundesministern oder von den Kabinetten eingeladen, um Lösungen zu finden. Daher muss ich sagen, es ist in Österreich schon Konsens- und Kompromissbereitschaft gegeben. Geklagt haben wir noch nie, dass wir nicht eingebunden waren. Wir haben bis dato dies nicht getan, obwohl es möglich wäre aufgrund des Ermächtigungsgesetzes, dass der Gemeinde- oder Städtebund einen Antrag an den Verfassungsgerichtshof stellen könnte auf Feststellung, dass der Konsultationsmechanismus obwohl beantragt, nicht eingeleitet worden ist, weil das Gremium nicht zusammengekommen ist. Das könnten wir schon tun, aber da wirken wieder die politischen Gegebenheiten, der Kontakt mit Ministerien und der Gemeindeebene, dass man andere Lösungen findet, dass man aufgrund von Anträgen in Verhandlungen eintritt und dort darlegt, warum es uns weh tut, was wir brauchen. Dann finden wir doch ein offenes Ohr. Das Zweite ist natürlich auch, dass

sehr viele Verflechtungen in der Politik bestehen. Manchmal beteiligt sich der Bund auch freiwillig an Projekten innerhalb einer Stadt, an einem großen Theaterbau oder ähnliches. Wir sind eben kompromissbereit und auf Konsens aus, und nicht so sehr, dass man strikt sagt, so steht es im Gesetz und das ziehen wir jetzt durch bis zum Verfassungsgericht. Bis zur Vereinbarung stand ja nirgends, dass der Städtebund oder Gemeindebund im Begutachtungsverfahren zu hören ist. Ich weiß nicht, wie es in Deutschland ist, wie die anderen Interessenvertretungen gehört werden, wo das steht, dass sie eingebunden werden oder ob sie nicht eingebunden werden. Wir haben gesagt, der Bund bindet 130 oder 140 Institutionen ein in die Begutachtung für ein neues Bundesgesetz. Und daher sind auch die Gemeinden dabei. Und es ist Tradition. Wir haben aufgrund des Konsultationsmechanismus die Möglichkeit, die Kostenfrage zu ventilieren und zu sagen, das kostet so viel, das überschreitet unsere Bagatellschwelle. Es wird ja nicht bei jedem Fall mit großen Belastungen gesagt, das können wir uns nicht leisten. Erst wenn diese eine Maßnahme des Bundes mehr als 1.370.000 € ausmacht, dann haben wir die Möglichkeit zu sagen, wir reden über eine zusätzliche Finanzierung außerhalb des Steuerverbundes. Nur weil wir die finanziellen Folgen relevieren können, bekommen wir jetzt durchgängig alle Gesetze und Verordnungen. Es ist schon seit mehr als 50 Jahren Tradition, dass wir eingebunden waren. Jetzt ist das natürlich aufgrund der Vereinbarung zwingend. Daher glaube ich nicht, dass man das Begutachtungsrecht einklagen könnte. Man kann die Kosten einklagen, aber nicht dass man sagt, das Gesetz ist verfassungswidrig, weil es ohne unsere Mitwirkung beschlossen worden ist. Wir sagen: „Es kostet uns zu viel. Wir brauchen mehr Mittel.“ Kommt es zu einem Einvernehmen ist es gut, kommt es zu keinem Einvernehmen, muss man sich überlegen, gibt es noch andere Lösungen?

Vors. **Sebastian Edathy**: Frau Kollegin Andreae hat das Wort für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Kerstin Andreae**: Ja, vielen Dank. Ich möchte mich ganz zuletzt kurz entschuldigen, ich kam eine Stunde zu spät. Wir hatten eine Sondersitzung im Finanzausschuss, in dem ich eigentlich auch sitze. Der Finanzausschuss im Übrigen, der die ganzen steuerpolitischen Fragestellungen behandelt, hört zumindest in den Anhörungen die Spitzenverbände an, inwieweit es immer Auswirkungen hat, bleibt jedem selber überlassen. Ich habe drei konkrete Fragen: Die eine ist, nach den neuen Regelungen der Föderalismusreform - haben Sie ja jetzt auch ausgeführt, soweit ich das mitbekommen habe -, dass der direkte Durchgriff jetzt nicht mehr geht. Allerdings haben wir ja so genannte Altfälle, durchaus Gesetze, nehmen wir die Hartz IV-Gesetzgebung, wo immer wieder die Debatte um die Kosten der Unterkunft und die prozentuale Größe geht. Wie ist denn da jetzt die Möglichkeit, oder muss man die dann neu diskutieren oder müsste man neu diskutieren, dass zu den jetzt bestehenden Gesetzen natürlich noch eine deutlichere Mitwirkung möglich ist, weil schon konkrete Gesetze, vor allem im Sozialhilferecht, greifen. Meine zweite Frage

ist zur Geschäftsordnung. Das schließt ein bisschen an das an, was Sie, Frau Kollegin Piltz, gesagt haben. Die Geschäftsordnung des Bundesrates und soweit ich weiß, auch beim Vermittlungsausschuss, da ist genau diese Frage der „sollen angehört werden Regelungen“ wie es sie derzeit beim Bundestag nicht gibt. Wäre das nicht einer der Orte - nicht die einzelnen Länder, sondern die Geschäftsordnung des Bundesrates - die man hier noch einmal diskutieren müsste. Die dritte Frage würde sich auf Europa beziehen, die würde ich jetzt aber, glaube ich, im Hinblick auf die fortgeschrittene Zeit zurückziehen. Vielleicht Herr Huber, wenn Sie mir ganz kurz eine Antwort geben können. Sie haben natürlich Recht mit Ihren Ausführungen, dass wir unsere Hausaufgaben selber machen sollen bei der Frage, wieweit wir hier die europäische Gesetzgebung begreifen, oder uns da stark präsentieren wollen. Aber der eigentliche Punkt ist ja dieser Ausschuss der Regionen bezogen auf die kommunale Mitgestaltung, der ja aus kommunaler Sicht schlecht besetzt ist und schlechte Mitwirkungsmöglichkeiten hat. Wieweit ist da ein Ansatzpunkt, den wir zumindest gehen könnten?

Vors. **Sebastian Edathy**: Wer fühlt sich angesprochen? Wenn Sie damit einverstanden sind zunächst Herr Schmidt-Jortzig und anschließend Herr Huber.

SV **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**: Das verknüpfe ich ein bisschen, das ist nun mein Vorteil als Erstredner. Gerade die Ausführungen von Herrn Huber zu der suboptimalen Wahrnehmung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene zeigt ja, dass eigentlich auch dort - das „eigentlich“ streiche ich auch wieder - dass auch dort, nämlich im europäischen Zusammenhang, der richtige Adressat zur Wahrnehmung der kommunalen Interessen nach dem Grundgesetz der Bundesrat wäre. Im Art. 23 Abs. 4 GG steht ausdrücklich drin, dass der Bundesrat bei der einschlägigen europabezogenen Willensbildung des Bundes zu beteiligen ist. Und im Art. 23 Abs. 5 GG steht sogar, dass seine Stellungnahmen „maßgeblich zu berücksichtigen“ sind. Wenn er dort die Standpunkte und Interessen der Kommunen wirksam zur Geltung bringt, ist das mithin eine Bindung der deutschen Position für Brüssel. Also könnte es durchaus sinnvoll sein, beim Bundesrat irgendwo festzuschreiben, wie denn die kommunalen Interessen in seine Stellungnahmen einzubringen sind. Jedermann weiß aber, obwohl ausdrücklich vermerkt ist, dass die Einbeziehung des Bundesrates möglichst frühzeitig erfolgen müsse, dass das immer mit dem Zeitbudget in Schwierigkeiten kommt und der Bundesrat, wenn er noch ein förmliches Konsultationsverfahren oder ein ähnliches Beteiligungsverfahren mit seinen Kommunen durchführen müsste, stets hoffnungslos zu spät käme. Insofern wäre es in dem strikten zweistufigen Aufbau unseres Bundesstaates zwar gewiss richtig, auch hier die Länder - über den Bundesrat - in die Verantwortung zu nehmen. Da das aber eben in der Praxis nicht optimal hinsieht, würde ich lieber doppelt fahren, genauso wie es auf europäischer Ebene schon läuft, wo wir zusätzlich den Ausschuss der Regionen haben. Man könnte also vielleicht einen „Zangenangriff“ für die kommunalen Interessen in Brüssel starten, und zwar über die Schiene der

Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat und über den Ausschuss der Regionen in der europäischen Rechtsetzung. Und ähnlich müsste das dann auch für die innerstaatliche Gesetzgebung Deutschlands funktionieren. Einerseits würde man versuchen, die Interessenwahrnehmung für die Kommunen bei den Ländern oder durch die Länder (Bundesrat) auf Bundesebene zu optimieren, andererseits würde man die Kommunen auf Bundesebene eben doch unmittelbar mit einem Beteiligungsrecht versehen. Alleine bewältigt offenbar die Landesebene die Vertretung der Kommunalinteressen nicht hinreichend. Es ist nun mal so, je knapper die Decke, umso mehr ziehen die Großen daran, und der Kleine fällt dann hinten runter, und das sind immer die Schwächsten dabei, die Kommunen, solange sie eben keine eigenen, unmittelbaren Teilhaberrechte haben.

Noch rasch zu dem, was bei den Altgesetzen möglich ist, nachdem nun der neue Art. 84 Abs. 1 GG den unmittelbaren Durchgriff auf die Kommunen verhindert bzw. verhindern soll. Dazu besagt der Art. 125 Abs. 1 GG, dass die alten Gesetze fortbestehen, aber es ein Ersetzungsrecht durch die Länder gibt. Zu welchem Chaos das theoretisch führen kann, müssen wir hier nicht ausbreiten, das war ein Thema der Föderalismusreform. Ob freilich die Länder tatsächlich davon Gebrauch machen, muss die Praxis erweisen. Ich sehe das jedenfalls noch nicht.

SV Prof. Dr. Peter M. Huber: Wenn ich bei dem Letzten anfangen darf, auch wenn Sie mich nicht gefragt haben. Ich hatte auf die Frage von Herrn Karl ganz am Anfang gesagt, für den neuen Art. 84 Abs. 1 Satz 6 gibt es keine Übergangsregelung. So dass es im Grunde seit dem 1. September unzulässig ist, den Aufgabenbestand der Kommunen durch Bundesgesetze zu verändern.

Zwischenrufe (nicht rekonstruierbar)

SV Prof. Dr. Peter M. Huber: Ja, die Ersetzung ist zulässig, so dass der Bund sozusagen nicht mehr legi ferieren darf. Dafür gibt es keine Übergangsregelung. Insofern gilt die Regelung seit dem 1. September strikt, d.h. wenn sie höhere Qualitätsstandards normieren oder etwas ähnliches, was den Aufgabenbestand der Kommunen verändert, ist dies unzulässig. Was die Geschäftsordnung des Bundesrates angeht, muss man sehen, dass der Bundesrat als Verfassungsorgan natürlich über Geschäftsordnungsautonomie verfügt, und dass der Bundesgesetzgeber ihm die vermutlich nicht wird entziehen können. Daher wäre es etwas prekär, wenn Sie jetzt hier beschließen, dass der Bundesrat in seiner Geschäftsordnung ein verbindliches Anhörungsrecht vorsehen müsse. Für den Ausschuss der Regionen hat ja Bundeskanzler Kohl damals den Ländern von den 24 Sitzen, die auf Deutschland entfallen, drei für die kommunalen Spitzenverbände abgetrotzt, wobei die Länder ja alle Sitze unter sich verteilen wollten. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man über diesen Kompromiss hinausgehen wird. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Ausschusses der Regionen an der europäischen Rechtsetzung sind zudem auf eine Anhörung beschränkt, und außerdem handelt es sich um ein außerordentlich disparates Gremium. Die Ministerpräsidenten haben die

Lust an der Mitwirkung im Ausschuss der Regionen ziemlich schnell verloren, als sie gemerkt haben, neben wem sie da gesessen sind. Man sollte seine Durchschlagskraft daher nicht überbewerten. Da kann man, glaube ich, auch nicht viel gewinnen. Besser ist, Sie machen hier Ihre Hausaufgaben.

Vors. **Sebastian Edathy**: So, wir sind auch am Ende der zweiten Berichterstatterrunde. Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir sind noch im Rahmen der vorgesehenen Zeit bzw. nur knapp darüber. Ich stelle fest, dass wir am Ende der Anhörung angelangt sind. Ich darf mich insbesondere bei den vier Sachverständigen sehr herzlich bedanken für die kompetenten Stellungnahmen und auch für Ihre Anwesenheit hier während der Anhörung, und wünsche allseits noch einen angenehmen Resttag. Die Sitzung ist dann hiermit geschlossen.

Ende der Sitzung: 16.08 Uhr