

Infobrief

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Dierk Wahlen

© 2015 Deutscher Bundestag

Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Verfasser: Regierungsrat Dr. Dierk Wahlen
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 035/15
Abschluss der Arbeit: 11. Februar 2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

Inhaltsverzeichnis

1.	**Einleitung**	**4**
2.	**Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft**	**4**
3.	**Folgen im Hinblick auf die Befassung mit den Freihandelsabkommen**	**6**
4.	**Rechtslage im Hinblick auf die Kreistage**	**8**
5.	**Fazit**	**8**

1. Einleitung

Das derzeit zwischen der Europäischen Union und den USA verhandelte Freihandelsabkommen TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) hat nicht nur eine anhaltende politische Kontroverse ausgelöst, sondern auch zahlreiche Rechtsfragen aufgeworfen. So ist den Wissenschaftlichen Diensten in den vergangenen Wochen wiederholt die Frage gestellt worden, welche Kompetenzen die Kommunalvertretungen im Hinblick auf geplante internationale Freihandelsabkommen haben. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und, wenn ja, in welchem Umfang sich die Kommunalvertretungen mit den Freihandelsabkommen befassen und dazu Beschlüsse erlassen dürfen.

Dies wird zum Anlass genommen, die Befassungs- und Beschlusskompetenz der Stadt- bzw. Gemeinderäte sowie der Kreistage im Hinblick auf Freihandelsabkommen grundsätzlich darzustellen.

2. Beschränkung der Verbandskompetenz der Gemeinden auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Den Gemeinden muss nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Damit wird die **kommunale Selbstverwaltung** im eigenen Wirkungskreis garantiert. Soweit diese reicht, sind die Gemeinden allzuständig (sog. **Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises**).[1] Diese verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung hat zugleich kompetenzbegründende und kompetenzbegrenzende Wirkung gegenüber den Gemeinden.[2]

Die kompetenzbegründende Wirkung besteht darin, dass Gemeinden die Befugnis haben, neben den ihnen ausdrücklich durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben auch bislang unbesetzte Aufgaben aus ihrem Bereich an sich zu ziehen. „Unbesetzte Aufgabe" bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die betreffende Aufgabe bisher nicht einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung (z.B. Bund oder Land) durch Gesetz zugewiesen ist.[3] Darüber hinaus sind die Gemeinden berechtigt, sich aus ihrer ortsbezogenen Sicht mit bestimmten Fragen zu befassen, die zwar anderen Hoheitsträgern zugewiesen sind, aber spezifisch ortsbezogene Auswirkungen auf die Erledigung gemeindlicher Aufgaben haben.[4]

Kompetenzbegrenzend wirkt demgegenüber, dass sich die Aufgaben und Fragen auf den kommunalen Wirkungskreis der Gemeinde beziehen müssen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Grundgesetzes gestattet danach die Befassung der Gemeinden mit einem bestimmten Sachgebiet nur dann, wenn dieses zu den **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** gehört (Artikel

---

1 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Randnummer (Rn.) 50.

2 Vgl. Nierhaus, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Artikel 28, Rn. 35.

3 BVerfGE 79, 127 (147); BVerwGE 87, 228 (230).

4 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, Rn. 7, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

28 Absatz 2 Satz 1 GG).[5] Diese hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im **Rastede-Beschluss** von 1988 definiert als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen".[6]

Sämtliche Maßnahmen der Gemeinde müssen sich in dem so abgesteckten Rahmen halten. Sie müssen daher einen **spezifischen örtlichen Bezug** haben. Der Gemeinde kommt **keine Kompetenz zur Befassung mit allgemeinpolitischen Angelegenheiten** zu.[7] Maßnahmen, die über den bezeichneten Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen, sind rechtswidrig, da es an der gemeindlichen Zuständigkeit fehlt.[8]

Diesen den Gemeinden durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen ihrer Verbandskompetenz muss auch der **Gemeinderat** (bzw. die anderweitig bezeichnete Kommunalvertretung) als kommunales Hauptverwaltungsorgan Rechnung tragen. Der Gemeinderat ist, obwohl gelegentlich so bezeichnet, **kein Parlament, sondern Verwaltungsorgan**. Er handelt hoheitlich und bedarf hierzu einer Rechtsgrundlage.[9] Diese findet sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder, ist aber stets an die verfassungsrechtliche Grenze der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gebunden. Wird diese überschritten, ist das Handeln des Gemeinderates kompetenz- und damit rechtswidrig.

Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage gilt auch für **symbolische Entschließungen** sowie für die bloße **Befassung** (z.B. Befassung mit einer Atomwaffenstationierung in Deutschland und Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone").[10] Auch **appellative Stellungnahmen** des Gemeinderates müssen daher „in spezifischer Weise ortsbezogen" sein, da anderenfalls keine Rechtsgrundlage besteht.[11] Die Tatsache, dass der Gemeinderat nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit nicht. Andernfalls könnte sich die Gemeinde mit jedem landes- oder bundespolitischen Thema befassen, das in irgendeiner Weise – gegebenenfalls auch nur mittelbar – die Gemeinde betrifft oder in Zukunft betreffen könnte, so dass die Begrenzung der Zuständigkeit auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft leerliefe.[12] Bei **überörtlichen Angelegenheiten** kann ein **spezifischer Ortsbezug** dann anzunehmen

---

5 BVerwGE 87, 228 (231).

6 BVerfGE 79, 127 (151 f.); ebenso kurz darauf BVerwGE 87, 228 (231).

7 BVerfGE 79, 127 (147); Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Rn. 54.

8 Vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2 Rn. 54.

9 BVerwGE 87, 228 (231).

10 BVerwGE 87, 228 (231).

11 BVerwGE 87, 228 (231).

12 Ähnlich BVerwGE 87, 228 (231).

sein, wenn diese sich gerade und in besonderer, also sich von anderen Gemeinden unterscheidender Weise auf die fragliche Gemeinde auswirken. Äußerungen, die den Charakter **allgemeinpolitischer Stellungnahmen** haben oder den Anschein solcher Stellungnahmen erwecken, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in jedem Fall unzulässig.[13]

Diese Grundsätze zur Reichweite der Kompetenzen der Kommunalvertretungen entstammen einer Reihe von **Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts** (BVerwG) aus dem Jahr 1990, die also kurz nach dem Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden, ob sich Beschlüsse von Kommunalvertretungen, die vor dem politischen Hintergrund der **Nachrüstungsdebatte** Anfang der 1980er Jahre gefasst worden waren, im Rahmen der gemeindlichen Zuständigkeit hielten. Das Bundesverwaltungsgericht schloss sich der durch das Bundesverfassungsgericht im Rastede-Beschluss getroffenen Definition der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an und präzisierte hiervon ausgehend den **Handlungsspielraum** der Kommunalvertretungen.[14] Im konkreten Fall entschied es, dass die Erklärung eines Gemeindegebiets zur **„atomwaffenfreien Zone"** durch die Gemeindevertretung die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde überschreite. Der Beschluss sei zwar äußerlich auf das Stadtgebiet bezogen, bringe aber in der Sache eine politische Ablehnung der durch den Bund beschlossenen Bewaffnung zum Ausdruck.[15] Als vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht umfasst erachtete das Bundesverwaltungsgericht dagegen einen Beschluss einer Gemeindevertretung, der sich lediglich zu einer etwaigen Atomwaffenstationierung **im örtlichen Umfeld der Gemeinde** äußerte und keine allgemeinpolitische Aussage enthielt.[16] Ein spezifischer Ortsbezug lag insoweit vor.

3. Folgen im Hinblick auf die Befassung mit den Freihandelsabkommen

Unabhängig von der Frage, welche staatliche bzw. europäische Ebene für den Abschluss der geplanten **Freihandelsabkommen** zuständig ist, stellen diese nach den dargestellten Grundsätzen **keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG dar. Zwar mögen die Abkommen – unter Umständen auch erhebliche – Auswirkungen auf die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben haben. Dies macht die Freihandelsabkommen aber nicht zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Denn maßgeblich ist nicht, ob die Regelungen des Abkommens Auswirkungen auf gemeindliche Belange haben. Für die Abkommen ebenso wie allgemein für bundes- oder landesgesetzliche Regelungen gilt, dass die kommunale Zuständigkeit erst dann eröffnet ist, wenn ein **spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft** besteht. Es ist nicht ersichtlich, dass die Freihandelsabkommen bestimmte Gemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden in herausgehobener Weise und damit spezifisch ortsbezogen beträfen. Die Regelungen geplanter Freihandelsabkommen gelten im ganzen Bundesgebiet und haben damit Bezug zu allen Gemeinden.

---

13 BVerwGE 87, 228 (235).

14 BVerwGE 87, 228.

15 BVerwGE 87, 228 (236).

16 BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 40/89 –, juris (Parallelentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

Die Verbandskompetenz der Gemeinden erstreckt sich daher nicht auf eine **politische Befassung** mit den Freihandelsabkommen. Dies hat zur Folge, dass auch der Gemeinderat als Verwaltungsorgan der Gemeinde insoweit **weder Beschlüsse fassen, noch sich überhaupt in politischer Hinsicht mit den Abkommen befassen darf.** Schon die Befassung als solche, d.h. schon die Erörterung des Themas, auch wenn danach kein Beschluss dazu gefasst wird, wäre unzulässig.

Zulässig wäre eine Befassung hingegen, wenn diese nicht der politischen Erörterung der Abkommen, sondern etwaigen **Entscheidungen** gilt, die als Folge von Freihandelsabkommen auf dem Gebiet der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zu treffen sind. Letztlich geht es hierbei allein darum, die Art und Weise der Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben an die entsprechenden Rechtsänderungen anzupassen. Dies ist von der gemeindlichen Zuständigkeit selbstverständlich umfasst. Die Kommunalvertretung hat bei einer derartigen Befassung aber nicht die Kompetenz, ihre politische Auffassung zu einer bevorstehenden oder erfolgten Rechtsänderung kundzutun. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind bereits Äußerungen, die den Anschein allgemeinpolitischer Stellungnahmen erwecken, unzulässig.[17] Daher erscheint es nur schwer vorstellbar, dass sich die Kommunalvertretungen im Rahmen ihrer Kompetenzen schon vor der Verabschiedung der Freihandelsabkommen mit kommunalen Anpassungen befassen dürfen, die erst nach der Verabschiedung der Abkommen möglicherweise notwendig werden.

Im Hinblick auf die Behandlung von **Anträgen zur Tagesordnung**, die außerhalb der gemeindlichen Zuständigkeit liegen, gilt folgende **Verfahrensweise**: Das Kommunalrecht einiger Bundesländer regelt ausdrücklich, dass nur solche Verhandlungsgegenstände auf die Tagesordnung gesetzt werden dürfen, die zum Aufgabengebiet des Gemeinderates bzw. der Gemeinde gehören (so etwa § 34 Absatz 1 Satz 5 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg; § 56 Absatz 1 Hessische Gemeindeordnung). Der Bürgermeister (oder sonstige Vorsitzende des Gemeindesrates) hat in diesen Fällen ein **materielles Vorprüfungsrecht** im Hinblick auf die Verbands- und Organkompetenz und eine korrespondierende **Vorprüfungspflicht.**

In Ländern, in denen eine solche Regelung nicht besteht, verneint die Rechtsprechung ein solches materielles Vorprüfungsrecht des Bürgermeisters.[18] Er muss Beratungsgegenstände, wenn sie in Erfüllung der kommunalrechtlichen Quoren von den Ratsmitgliedern beantragt werden, daher auf die Tagesordnung setzen. Mangels Befassungskompetenz ist der Gemeinderat zur Vermeidung rechtswidrigen Handelns aber verpflichtet, einen von der Verbandskompetenz nicht gedeckten Tagesordnungspunkt nach Eröffnung der Gemeinderatssitzung **von der Tagesordnung abzusetzen.**[19]

---

17 BVerwGE 87, 228 (235).

18 So etwa Bayerischer VGH, Beschluss vom 20. Oktober 2011 – 4 CS 11.1927 –, juris.

19 Vgl. auch Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Mitteilung 659/2014 vom 7. November 2014, abrufbar unter: http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/zustaendigkeit-des-rates-bezueglich-der-freihandelsabkommen.html?cHash=bd71f36999d1d55bfaf21da5226b36a4 (zuletzt abgerufen am 11. Februar 2015).

4. Rechtslage im Hinblick auf die Kreistage

Im Gegensatz zu den Gemeinden haben **Landkreise** als Gemeindeverbände im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG keinen originären verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich. Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG gewährleistet ihnen zwar ebenso wie den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht. Dieses können sie aber nur **„im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches"** ausüben. Anders als bei den Gemeinden beschreibt das Grundgesetz den Aufgabenbestand also nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber, der den Landkreisen – um deren verfassungsrechtliches Selbstverwaltungsrecht nicht zu konterkarieren – allerdings einen **Mindestbestand an kreiskommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises** zuweisen muss.[20]

Ebenso wie für die Gemeinderäte gilt auch für die **Kreistage**, die **Verwaltungsorgane** der Landkreise und **keine Parlamente** sind, dass deren Organkompetenz nicht weiter reichen kann als die Verbandskompetenz der Selbstverwaltungskörperschaft, der sie angehören. Das bedeutet, dass sich der Kreistag nur mit solchen Angelegenheiten befassen darf, die den Landkreisen **durch Gesetz zugewiesen** sind. Im Hinblick auf den Abschluss von Freihandelsabkommen finden sich keine gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an die Landkreise.

5. Fazit

Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu.

(gez. Dr. Dierk Wahlen)

---

20 BVerfGE 119, 331 (353).