

Christine Ackermann  
Elke März-Granda

Nr. 147



Landshut, den 08.03.2015

An den  
Stadtrat Landshut  
Rathaus  
84028 Landshut



**Antrag zum Vorgehen gegen skandalöses „Maulkorb-Gutachten“ des Bundestags für kommunale Mandatsträger**

Hiermit beantragen wir, dass sich der Landshuter Stadtrat gegen das skandalöse „Maulkorb-Gutachten“ des Bundestages für kommunale Mandatsträger in geeigneter Form wehrt.

**Begründung**

Das Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes (siehe Anhang) besagt, dass es den Kommunen künftig verboten sein soll, über das Thema Freihandelsabkommen zu reden und die möglichen Auswirkungen im Stadtrat zu erörtern. Zitat aus dem Gutachten: „Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu.“

Anstatt die Bedenken der Mehrheit der Bürger und der Kommunen ernst zu nehmen und endlich die Geheimverhandlungen zu beenden, sollen Diskussionen darüber im Keim erstickt werden. Dieser beunruhigende Angriff auf die Demokratie und Meinungsfreiheit muss jeden von uns alarmieren und uns alle zum Handeln aufrufen. Wir sehen uns darin bestärkt, dass sich das sogenannte Freihandelsabkommen mehr und mehr zu einer Freihandelsdiktatur entwickelt.

Außerdem möge Oberbürgermeister Hans Rampf bei der Bundesregierung über diese Vorgehensweise Protest einlegen. Ebenso möge der Stadtrat den Städtetag und alle Bundestagsabgeordnete aus unserer Region auffordern gegen den Maulkorberlass zu protestieren.

Ungeachtet der Androhung, dass die Bundesregierung die Kommunen verklagen könnte, wenn der Stadtrat das Thema auf die nächste Tagesordnung setzt, beantragen wir dies. In einem Schreiben des Bayerischen Städtetags vom 11. August 2014 wird klargestellt, dass es den Kommunen erlaubt sei, sich mit dem Thema zu befassen, wenn es einen örtlichen Bezug gibt (siehe Anhang).

Mit freundlichen Grüßen

gez. Christine Ackermann

Elke März-Granda



Versand nur per E-Mail  
wolfgang.fendt@weissenhorn.de  
kartin.geiger@weissenhorn.de

Referent: Thomas Kostenbader  
Telefon (089) 29 00 87-15  
Telefax (089) 29 00 87-65  
E-Mail: thomas.kostenbader@bay-staedtetag.de  
Az. A.00505-801  
Nr. 363/13 KoVo

Herrn Ersten Bürgermeister  
Dr. Wolfgang Fendt  
Frau Geschäftsleiterin  
Katrin Geiger  
Stadt Weißenhorn  
Kirchplatz 5  
89264 Weißenhorn

München, 11. August 2014

**Auswirkungen des Freihandelsabkommens EU/USA (TTIP) auf die Kommunen**  
- Ihr Mailschreiben vom 05.08.2014 -

Sehr geehrter Herr Dr. Fendt,  
sehr geehrte Frau Geiger,

besten Dank für Ihre Information über die Initiative der ÖDP Fraktion im Stadtrat Weißenhorn zu den Auswirkungen des derzeit zwischen der EU und den USA ausgehandelten Freihandelsabkommens (TTIP) durch den geplanten „Investorenschutz“ auf die Belange der kommunalen Daseinsvorsorge (insbesondere Wertstoffwirtschaft und Trinkwasserversorgung) sowie auf die bäuerliche Landwirtschaft.

Wir können Ihnen hierzu mitteilen, dass auch in zahlreichen anderen Mitgliedstädten derzeit entsprechende Stadtratsanträge vorgelegt werden. Dort geht es um reine Prüfaufträge an die Verwaltung bis hin zum Entwurf von Stadtratsresolutionen mit dem Hauptziel, durch entsprechende Einwirkung auf die Akteure, unter anderem auch durch entsprechende Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände, Gefahren für die kommunale Aufgabenerfüllung abzuwenden.

Wir können Ihnen hierzu wie folgt antworten:

**1. Entwicklung und aktuelle Situation aus Sicht des Bayerischen Städtetags**

Der Bayerische Städtetag hat – gemeinsam mit den anderen bayerischen kommunalen Spitzenverbänden – bereits sehr frühzeitig auf die Gefahren durch das Freihandelsabkommen für die gesamte kommunale Daseinsvorsorge aufmerksam gemacht und die Bayerische Staatsregierung gebeten, sich in Berlin und Brüssel dafür einzusetzen, dass die kommunalen Belange, insbesondere das vom Grundgesetz und vom Vertrag von Lissabon geschützte kommunale Selbstverwaltungsrecht, gewahrt bleiben. Im Anschluss griff auch der Deutsche Städtetag das Thema auf, es ist nun Gegenstand des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD. Die Bayerische Staatsregierung hat uns Unterstützung zugesagt, sämtliche vier Landtagsfraktionen haben das Thema aufgegriffen und entsprechende Anträge in den Landtag eingebracht.

Pranzenstraße 7  
80333 München  
Postanschrift:  
Postfach 10 02 54  
80076 München  
Tel: (089) 29 00 87-0  
Fax: (089) 29 00 87-70  
E-Mail: post@bay-staedtetag.de  
www.bay-staedtetag.de

„Die Städte wenden sich nicht gegen Handelsabkommen. Wir wollen allerdings einen möglichen Liberalisierungsdruck für öffentliche Dienstleistungen, wie etwa die öffentliche Wasserversorgung, den Nahverkehr, Abwasser und Abfall, Bildung und Kulturförderung verhindern.“

Bei einer Diskussionsveranstaltung von Europaministerin Dr. Beate Merk und EU-Energiekommissar Günter Oettinger am 12.05.2014 in München (Anlage 1: Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 13.05.2014) sagten die Ministerin und Kommissar Oettinger ausdrücklich zu, dass sie die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach der Herausnahme der gesamten kommunalen Daseinsvorsorge aus dem Freihandelsabkommen weiter unterstützen werden. Insbesondere gaben die beiden Politiker die ausdrückliche Zusage, dass der Schutz der gesamten öffentlichen Daseinsvorsorge einschließlich des Trinkwassers „nicht verhandelbar“ sei.

Mit Sorge mussten die kommunalen Vertreter bei der Veranstaltung am 12. Mai jedoch zur Kenntnis nehmen, dass die Vertreter der US-Botschaft bei der EU, Frau Helena Bryan, den Investitionsschutz als wesentlichen Bestandteil des Freihandelsabkommens bewertet. Von kommunaler Seite wurde deutlich gemacht, dass ein solcher Investitionsschutz zwischen Staaten mit einem funktionierenden, hochentwickelten Rechtssystem überflüssig erscheinen muss. Andernfalls wäre zu befürchten, dass durch die „Hintertür“ des Investitionsschutzes erneut Gefahren für die kommunale Daseinsvorsorge drohen würden, etwa durch Klagen privater Investoren gegen angebliche Handelshemmnisse im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Die geltenden Regelungen zum Schutz von Gemeinwohlinteressen dürfen auf diese Weise nicht gefährdet oder gar ausgehebelt werden. Ebenso sind aus kommunaler Sicht Schiedsgerichte zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten an Stelle der nationalen Gerichtsbarkeit abzulehnen.

Daher haben die Präsidenten der bayerischen kommunalen Spitzenverbände in einem gemeinsamen Schreiben vom 30.05.2014 (Anlage 2) an Europaministerin Dr. Merk appelliert, diese wichtigen kommunalen Anliegen weiterhin zu unterstützen und diese bei den Verhandlungen der Staatsregierung in Berlin, Brüssel und Washington sowie in der derzeit laufenden Konsultation der EU-Kommission über Investorenschutz im TTIP mit Nachdruck zu vertreten.

Das Thema war auch Gegenstand der Pressekonferenz im Anschluss an die Vollversammlung des Bayerischen Städtetags am 9./10. Juli 2014 in Allötting. Die entsprechende Pressemitteilung ist zu Ihrer Kenntnis ebenfalls beigefügt (Anlage 3).

Europaministerin Dr. Beate Merk hat in ihrem Antwortschreiben vom 06.08.2014 (Anlage 4) bestätigt, dass sich die Staatsregierung mit Nachdruck für ein ausgewogenes Abkommen einsetze, das berücksichtige, dass die bestehenden europäischen Schutzniveaus, wie beim Verbraucherschutz, nicht abgesenkt werden dürfen. Die Staatsregierung halte ein Investitionsschutzabkommen im Verhältnis zu den USA für nicht erforderlich und habe dies auch im Rahmen der derzeit laufenden Konsultation so eingebracht.

**2. Weiteres Vorgehen**

Derzeit laufen die Verhandlungen weiter. Die Medien kritisieren zu Recht die mangelnde Transparenz und markieren dies plakativ als „Geheimverhandlungen“. Neuesten Berichten zufolge kann auch nicht definitiv davon ausgegangen werden, dass die kommunale Daseinsvorsorge tatsächlich von den Verhandlungen ausgenommen wäre. Daher ist weiterhin besondere Wachsamkeit angeraten.

Auf Drängen des Bayerischen Städtetags fand am 04.02.2014 in unserer Geschäftsstelle exklusiv für die bayerischen kommunalen Spitzenverbände ein Gespräch mit hochrangigen Vertretern der EU-Kommission statt. Dort versicherten die Repräsentanten aus Brüssel, dass die gesamte kommunale Daseinsvorsorge nicht Bestandteil der Verhandlungsmasse sei und die Organisationsstrukturen der Kommunen durch das Abkommen nicht angefasst werden sollen. Dem Vorwurf von „Geheimverhandlungen“ setzten die Kommissionsvertreter das Angebot entgegen, jederzeit für Gespräche zur Verfügung zu stehen.

Wir sind der Auffassung, dass trotz dieser erfreulichen Aussagen aus Brüssel keineswegs „Entwarnung“ für die Belange der kommunalen Daseinsvorsorge gegeben werden kann, insbesondere auch deshalb, weil zu den Kernelementen des Abkommens die Abschaffung von Zöllen, die Schaffung einheitlicher Standards und der Gesamtbereich der öffentlichen Beschaffung gehören. Über den letztgenannten Bereich besteht nach wie vor die Gefahr von Ausschreibungspflichten, die sich auch auf bisher ausschreibungsfreie Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge erstrecken könnten. Insofern besteht selbst bei einer expliziten Aufnahme der öffentlichen Daseinsvorsorge im Abkommen über eine Marktzugangsverpflichtung die Gefahr, dass mittelbar auf die Organisationsfreiheit der Kommunen in diesen Bereichen eingegriffen werden könnte. Dabei würden lokale Monopole untersagt werden, private Unternehmen könnten parallel Daseinsvorsorgeaufgaben mit übernehmen.

Der Deutsche und der Bayerische Städtetag haben im Zusammenhang mit den Freihandelsabkommen auch stets Wert darauf gelegt, dass die europäischen Sozial- und Umweltstandards gewahrt werden. Außerdem wurden die bisherigen Verhandlungen als „in höchstem Maße intransparent“ kritisiert.

Der Vorstand des Bayerischen Städtetags fasste in seiner Sitzung am 04.02.2014 hierzu den folgenden Beschluss:

„Der Vorstand bekräftigt seine Auffassung, dass bei den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen EU – USA das vom Grundgesetz und vom Vertrag von Lissabon geschützte kommunale Selbstverwaltungsrecht gewahrt bleiben muss. Hierzu muss darauf hingewirkt werden, dass in das Abkommen sektorspezifische Ausnahmeregelungen für die gesamte kommunale Daseinsvorsorge, insbesondere die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, aufgenommen werden.“

Ergänzend fasste unser Vorstand in seiner Sitzung am 08.04.2014 zum TTIP den folgenden Beschluss:

1. Der Vorstand hält die Forderung nach einer umfassenden Definition der kommunalen Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen EU – USA für nicht zielführend. Vorzugswürdig ist vielmehr eine horizontale Ausnahmeregelung für die gesamte kommunale Daseinsvorsorge und die Feststellung, dass jeder Mitgliedstaat auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon die Daseinsvorsorge selbst definiert. Eine Aufnahme der Public-Utility-Klausel aus dem Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) wäre ein wichtiger Schritt, reicht jedoch nicht aus.

2. Im Übrigen nimmt der Vorstand vom Sachstand Kenntnis und bekräftigt seinen Beschluss vom 04.02.2014.

Der Vorsitzende des Bayerischen Städtetags und Präsident des Deutschen Städtetags, Oberbürgermeister Dr. Maly, hat die Haltung des Städtetags mit folgenden Worten auf den Punkt gebracht.

Zahlreiche Anfragen aus anderen Mitgliedstädten, beispielsweise aus Dachau, Mühldorf a. Inn, Passau, Traunstein oder Zirndorf, zeigen uns, dass das Thema die Kommunalpolitik bewegt. Aus den Städten München und Nürnberg ist uns bekannt, dass dort für die Herbstsitzungen Stadtratsresolutionen vorbereitet werden. Stadtratsresolutionen zu dieser Thematik sind kommunalrechtlich zulässig, wenn sie so formuliert sind, dass der örtliche Bezug mit Blick auf die Auswirkungen der Freihandelsabkommen auf die künftige kommunale Aufgabenerfüllung (Daseinsvorsorge) deutlich wird. Resolutionen sind auch politisch sinnvoll, um den notwendigen politischen Druck auf die Verhandlungsführer bei der EU-Kommission und auch auf die Europaabgeordneten aufrechtzuerhalten

Verfahrensmäßig positiv ist, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 21.05.2014 einen sogenannten TTIP-Beirat eingesetzt hat, in dem unser Vorsitzender, Herr Oberbürgermeister Dr. Maly, als Präsident des Deutschen Städtetags vertreten ist (Anlage 5).

Verfahrensmäßig positiv ist auch die Tatsache, dass es zahlreiche Signale, insbesondere aus der Bundesregierung, gibt, die den Schluss zulassen, es handle sich beim TTIP um ein gemischtes Abkommen. Die rechtliche Folge wäre, dass nach Abschluss der Verhandlungen eine Zustimmung aller 28 nationalen Parlamente notwendig ist, um das Abkommen in Kraft treten lassen zu können. Damit wäre sichergestellt, dass das Abkommen nicht sozusagen im freien Raum schwebt, sondern einer endgültigen parlamentarischen Kontrolle durch den Bundestag unterliegt.

Wir bitten um Verständnis, dass wir zu den im Stadtratsantrag der ÖDP Fraktion angesprochenen Auswirkungen auf die bäuerliche Landwirtschaft keine Aussagen treffen können. Wir gehen davon aus, dass hier ebenfalls erhebliche Gefahren drohen. Um dies konkret feststellen zu können, wäre eine Anfrage beim Bayerischen Bauernverband sinnvoll.

Der Bayerische und der Deutsche Städtetag verfolgen dieses Thema wegen seiner Brisanz selbstverständlich weiter. Sollte die Stadt Weißenhorn hierzu einen Beschluss oder eine Resolution fassen, wären wir für eine Mitteilung dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Kostenbader

Anlagen



## Infobrief

## Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen

Dierk Wahlen

## 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 Vervielfältigung vor. Hofweg behält 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*).<sup>1</sup> Diese verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung hat zugleich kompetenzbegründende und kompetenzbegrenzende Wirkung gegenüber den Gemeinden.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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. Mehlde, in: Münz/Dürig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommmentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 28 Absatz 2, Randnummer (Rn.) 50.

2 Vgl. Niehaus, 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 (Parallelscheidung zu BVerwGE 87, 228).

28 Absatz 2 Satz 1 GG).<sup>5</sup> 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 Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Maßnahmen, die über den bezeichneten Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen, sind rechtswidrig, da es an der gemeindlichen Zuständigkeit fehlt.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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 Entschlüsse** sowie für die bloße Befassung (z.B. Befassung mit einer Atomwaffenstationierung in Deutschland und Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“).<sup>10</sup> Auch **appellative Stellungnahmen** des Gemeinderates müssen daher „in spezifischer Weise ortsbezogen“ sein, da anderenfalls keine Rechtsgrundlage besteht.<sup>11</sup> 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 leerläuft.<sup>12</sup> 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); Melde, in: Mauriz/Dörig, GG, 72. Ergänzungslieferung 2014 (Kommentierung 67. Ergänzungslieferung 2012), Artikel 20 Absatz 2, Rn. 54.

8 Vgl. Melde, in: Mauriz/Dörig, 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).

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 allgemeiner politischer Stellungnahmen erwecken, unzulässig.<sup>17</sup> 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 Gemeinderates) 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.<sup>18</sup> 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 Vorbandskompetenz nicht gedeckten Tagesordnungspunkt nach Eröffnung der Gemeinderatssitzung von der Tagesordnung abzusetzen.<sup>19</sup>

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/mittelrheinische-Verwaltungskommunen/behörden/die-kommunalzuständige-Verwaltung-Bezogenheit-der-Freihandelsabkommen.html?cid=bebz111000001404506121402726364> (erstet abgerufen am 11. Februar 2015).

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.<sup>13</sup>

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 Bundesverwaltungsgerichts 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 präziserte hiervon ausgehend den Handlungsspielraum der Kommunalvertretungen.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Als von 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.<sup>16</sup> 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. Dem 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 betreffen. 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 40/90 –, juris (Parallelenentscheidung zu BVerwGE 87, 228).

### 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 Aufgabenspektrums**“ ausüben. Anders als bei den Gemeinden beschreibt das Grundgesetz den Aufgabenbestand also nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber, der den Landkreisen – unter deren verfassungsrechtliches Selbstverwaltungsrecht nicht zu konterkarieren – allerdings einen **Mindestbestand an kreiskommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises** zuweisen muss.<sup>20</sup>

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)