

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Stärkung der Rechte kommunaler Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren (Änderung § 69 Absatz 5, § 70 GO-BT)

A. Problem

Der geltende § 69 Absatz 5 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) sieht vor, dass den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor der Beschlussfassung im Ausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden soll, wenn der Ausschuss eine ihm überwiesene Vorlage berät, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden. Im Gegensatz dazu sieht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zwingend vor, wenn deren Belange berührt sind. Um die besondere Position der kommunalen Spitzenverbände, die im Unterschied zu anderen Interessenverbänden als Vertreter von Gemeinwohlbelangen angesehen werden, stärker zum Ausdruck zu bringen, ist eine entsprechende Änderung des § 69 Absatz 5 Satz 1 GO-BT notwendig.

Eine spezielle Regelung über die Teilnahme der kommunalen Spitzenverbände an öffentlichen Anhörungssitzungen (§ 70 GO-BT) ist in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, anders als in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, ebenfalls nicht enthalten. Auch hier ist eine entsprechende Ergänzung des § 70 GO-BT sachgerecht.

B. Lösung

§ 69 Absatz 5 Satz 1 GO-BT wird von einer „Soll-“ in eine „Ist-Vorschrift“ geändert. Den kommunalen Spitzenverbänden muss nunmehr Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn der Ausschuss federführend Gesetzentwürfe berät, durch die deren wesentliche Belange berührt werden.

Daneben wird in § 70 Absatz 4 (neu) GO-BT geregelt, dass den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Teilnahme an einer öffentlichen Anhörung zu entsprechenden Gesetzentwürfen zu geben ist. Hierbei soll allerdings eine Anrechnung der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände nach § 70 Absatz 2 Satz 2 GO-BT auf die jeweiligen Fraktionskontingente unterbleiben.

Einstimmigkeit im Ausschuss.

C. Alternativen

Zusätzlich Streichung von § 69 Absatz 5 Satz 3 GO-BT, wonach von einer Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände abgesehen werden kann, wenn bei Regierungsvorlagen aus der Begründung der Vorlage die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände ersichtlich sind.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 24. November 2011 (BGBl. I S. 2454), wird wie folgt geändert:

1. § 69 Absatz 5 Satz 1 und 2 wird wie folgt geändert:

„Berät der Ausschuss einen ihm federführend überwiesenen Gesetzentwurf, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, ist den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor Beschlussfassung im Ausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wesentliche Belange im Sinne des Satzes 1 werden durch Gesetze berührt, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken.“

2. § 70 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Betrifft die Anhörung durch den federführenden Ausschuss Gesetzentwürfe gemäß § 69 Absatz 5 Satz 1, ist den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Teilnahme an der Anhörung zu geben, wobei eine Anrechnung nach Absatz 2 Satz 2 unterbleibt. § 69 Absatz 5 Satz 3 gilt entsprechend.“

b) Im bisherigen Absatz 7 werden die Wörter „Absätze 1 bis 6“ durch die Wörter „Absätze 1 bis 7“ ersetzt.

c) Die bisherigen Absätze 4 bis 7 werden die Absätze 5 bis 8.

Berlin, den 22. März 2012

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Thomas Strobl (Heilbronn)
Vorsitzender

Bernhard Kaster
Berichterstatter

Christian Lange (Backnang)
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Dagmar Enkelmann
Berichterstatterin

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Bernhard Kaster, Christian Lange (Backnang), Jörg van Essen, Dr. Dagmar Enkelmann und Volker Beck (Köln)

1. Beratungsanlass

Mit Schreiben vom 18. August 2010 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages wies der Bundesminister der Finanzen als Vorsitzender der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) darauf hin, dass die Kommission beschlossen habe, den Bundestag zu bitten, eine Anpassung seiner Geschäftsordnung im Hinblick auf eine Verbesserung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Kommunen zu prüfen. Die Gemeindefinanzkommission unterstütze unter anderem den Wunsch der kommunalen Spitzenverbände nach einer Privilegierung bei öffentlichen Anhörungssitzungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages.

2. Beratungen im Ausschuss

Der 1. Ausschuss hat sich mit dem Thema in mehreren Sitzungen befasst und abschließend in seiner 37. Sitzung am 22. März 2012 einstimmig für die o. g. Beschlussempfehlung gestimmt.

Der Ausschuss hat zu seiner 14. Sitzung am 28. Oktober 2010 die geschäftsführenden Präsidialmitglieder des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages zu einer Anhörung eingeladen. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände haben in ihren Stellungnahmen betont, dass sie namens der Kommunen Gemeinwohlbelange wahrnehmen und deshalb nicht mit sonstigen Interessenvertretern gleichzusetzen seien. Da Bundesgesetze in vielen Fällen unter anderem erhebliche finanzielle Folgewirkungen für die kommunale Ebene hätten, in der entscheidenden Gesetzgebungsphase aber keine ausreichende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorgesehen sei, müsse die entsprechende Soll-Bestimmung in § 69 Absatz 5 GO-BT als Muss-Regelung gefasst werden.

Zudem sei bei öffentlichen Anhörungssitzungen (§ 70 GO-BT) derzeit nicht vorgesehen, den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände stets Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, obwohl dies zwingend geboten sei. Sie haben zudem angeregt, den Verbänden in der Geschäftsordnung des Bundestages ein privilegiertes Anhörungsrecht in der Form eines „Rechts des ersten Wortes“ einzuräumen.

Der Ausschuss hat die möglichen Regelungsalternativen beraten und dabei unter anderem erörtert, ob ein künftiges Beteiligungsrecht von einem Antrag der Spitzenverbände oder einer qualifizierten Minderheit im Ausschuss abhängig gemacht werden sollte. Dies aber im weiteren Verlauf der Beratungen verworfen.

In der 32. Sitzung vom 15. Dezember 2011 hat der Ausschuss zunächst Änderungen der §§ 69 und 70 GO-BT beschlossen, die den übrigen Ausschüssen zur Stellungnahme übermittelt wurden. Deren zum Teil sehr detaillierten Anregungen fanden Eingang in die weiteren Beratungen und die endgültige Beschlussfassung des 1. Ausschusses in der

37. Sitzung am 22. März 2012. Wesentliche Ergebnisse dieser erneuten Beratungen war die Begrenzung der erweiterten Beteiligungsformen auf Gesetzentwürfe und auf die Beratungen im federführenden Ausschuss. Zudem wurde im Ausschuss noch einmal hervorgehoben, dass die Feststellung, ob im konkreten Einzelfall wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt sind, allein der jeweilige Ausschuss trifft und die Festlegung des Ablaufs der Anhörungssitzungen weiterhin in seiner Verfahrensautonomie verbleibt. Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände auch in schriftlichen Form erfolgen könne und daher eine Einladung oder persönliche Anwesenheit der Vertreter bei den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen nicht in jedem Fall erforderlich sei.

Die Vertreter der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprachen sich in den Beratungen dafür aus, die bereits vorhandene Soll-Regelung des § 69 Absatz 5 Satz 1 GO-BT in eine Muss-Vorschrift zu ändern und damit die Gelegenheit zur Stellungnahme für die kommunalen Spitzenverbände verbindlich festzuschreiben. Da andere Verbände in der bestehenden Fassung der Geschäftsordnung nicht erwähnt würden, könnten diese aus der jetzigen Änderung auch keine Ansprüche auf eine entsprechende Privilegierung herleiten. Weiter wurde betont, dass diese Regelung auch auf die Öffentlichen Anhörungssitzungen erstreckt werden solle, in denen die kommunalen Spitzenverbände bislang nicht erwähnt würden (§ 70 Absatz 4 – neu – GO-BT), ohne ihnen jedoch das Recht auf eine erste Stellungnahme einzuräumen, da dies im Widerspruch zur Beschlussautonomie der Ausschüsse stehe. Unter Berücksichtigung der von den anderen Ausschüssen übermittelten Anregungen schlug die Fraktion der CDU/CSU vor, die beabsichtigten Regelungen zum einen auf Gesetzentwürfe und zum anderen auf die Beratungen im federführenden Ausschuss zu beschränken. Die Vertreter der Fraktion der FDP legten Wert auf die Feststellung, dass es sich bei der neuen Regelung um eine Ausnahmeregelung nur für die kommunalen Spitzenverbände handele, aus der andere Interessenvertreter, selbst wenn sie auch Allgemeinwohlinteressen verträten, keine eigenen Rechte ableiten könnten.

Die Fraktion DIE LINKE. stimmte der Stärkung der Rechte kommunaler Spitzenverbände und damit der vorgeschlagenen Fassung der Änderungen ebenfalls zu, sprach sich aber für eine Streichung von § 69 Absatz 5 Satz 3 GO-BT aus, wonach bei Regierungsvorlagen von einer Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände abgesehen werden kann, wenn aus der Begründung der Vorlagen deren Auffassungen ersichtlich sind. Außerdem forderte sie ein „Veto-Recht“ der Spitzenverbände in allen Fällen, in denen die öffentlichen Finanzen der Kommunen betroffen seien.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte ebenfalls den Antrag, § 69 Absatz 5 Satz 3 GO-BT zu streichen.

Dieser Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen

SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die danach vorgeschlagenen Änderungen der Geschäftsordnung wurden vom Ausschuss einstimmig beschlossen.

3. Begründungen der Änderungen der Geschäftsordnung

Zu Nummer 1 (§ 69 Absatz 5 GO-BT)

Mit der Änderung des § 69 Absatz 5 Satz 1 GO-BT in eine Muss-Regelung wird die Bedeutung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren sowie deren besondere Gemeinwohlorientierung zum Ausdruck gebracht. Die kommunalen Spitzenverbände sind bereits jetzt in der Vorschrift genannt. Die Neuregelung begründet damit keinen Anspruch anderer Verbände.

In § 69 Absatz 5 Satz 1 GO-BT wird nunmehr verbindlich festgeschrieben, dass den kommunalen Spitzenverbänden in den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Entsprechend der bisherigen Beteiligungsrechte soll aber weiterhin keine Anhörungspflicht im Rahmen der Selbstbefassung bestehen. Die Neufassung betrifft zudem nicht die mitberatenden Ausschüsse. Die Stellungnahme der Vertreter der Spitzenverbände kann auch schriftlich erfolgen, eine persönliche Anwesenheit eines Vertreters bei der Sitzung des Ausschusses ist nicht erforderlich oder zwingend.

§ 69 Absatz 5 Satz 2 GO-BT wurde zur besseren Verständlichkeit so umformuliert, dass die Bezugnahme auf die in Satz 1 genannten „wesentliche Belange von Gemeinden und

Gemeindeverbänden“ deutlicher wird. Die Feststellung, ob durch den Gesetzentwurf wesentliche Belange berührt sind, trifft der jeweilige Ausschuss wie bisher selbst im Rahmen der Ausschussautonomie.

Zu Nummer 2 (§ 70 GO-BT)

Die ausdrückliche Erwähnung des federführenden Ausschusses im neuen § 70 Absatz 4 GO-BT, die zusätzlich zum Verweis auf § 69 Absatz 5 Satz 1 GO-BT erfolgt, dient der Klarstellung, dass die Neuregelung auch bei Anhörungen nicht für die mitberatenden Ausschüsse gilt. Durch die zusätzliche Teilnahme der Vertreter der drei Spitzenverbände soll das proportionale Rede- und Fragerecht der Fraktionen während der Anhörung nicht beeinträchtigt werden. Es kann sich daher empfehlen, den kommunalen Vertretern vor Beginn der Anhörung der übrigen Sachverständigen Gelegenheit zu je einer Stellungnahme zu geben. Zur Optimierung des Anhörungsverlaufs kann darüber hinaus den Spitzenverbänden die Empfehlung gegeben werden, ein gemeinsames Votum abzugeben. Zu den Einzelheiten der Anhörung, die in der Verfahrensautonomie des Ausschusses liegen, gehört zudem die Frage, ob die kommunalen Vertreter auch in der Anhörung befragt werden sollen.

Der Verweis in § 70 Absatz 4 Satz 2 GO-BT auf die entsprechende Geltung von § 69 Absatz 5 Satz 3 GO-BT bedeutet, dass keine Beteiligungspflicht der kommunalen Spitzenverbände besteht, wenn bei Regierungsvorlagen aus der Begründung deren Auffassungen bereits ersichtlich sind.

Die übrigen Regelungen sind redaktioneller Art.

Berlin, den 22. März 2012

Bernhard Kaster
Berichterstatter

Christian Lange (Backnang)
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Dagmar Enkelmann
Berichterstatterin

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

