

Die entscheidende Rolle der Städte für gute Gesetze

Positionspapier des Deutschen Städtetages



Vorwort

Immer häufiger werden neue Gesetze im Schnellverfahren beraten und verabschiedet. Der Austausch mit Expertinnen und Experten bleibt dabei auf der Strecke. Warum nur verzichtet der Gesetzgeber so oft darauf, die praktischen Erfahrungen der Städte einzubeziehen? Es müsste ihn doch interessieren, ob die neuen Regeln den Praxistest bestehen können.

So entstehen handwerkliche Fehler, manchmal sogar unauflösbare Widersprüche. Dann muss nachträglich korrigiert werden und alle sind genervt, die Kolleginnen und Kollegen in den Städten, die handwerklich schlechte Regelungen umsetzen müssen, die Wirtschaft, und nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger. Dieser Ärger ist allzu verständlich – und er ist vermeidbar.

Deshalb ist es wichtig, dass die Umsetzungsexpertise der Städte im Gesetzgebungsprozess gehört und beachtet wird. Für einen guten Gesetzgeber sind die Beteiligungsrechte der Städte politische Beteiligungspflichten. Dazu gehören ausreichende Fristen und eine frühzeitige Einbeziehung in die Gesetzesvorbereitung.

Der Deutsche Städtetag unterbreitet hier Vorschläge für eine bessere Gesetzgebung. Sie umzusetzen ist ganz einfach und kostet kein Geld.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages

Die entscheidende Rolle der Städte für gute Gesetze

**Positionspapier des Deutschen Städtetages –
beschlossen vom Hauptausschuss am 16. November 2023**

1. Einleitung

Unser Staat und unsere Gesellschaft sind auf wirksame und vollzugstaugliche Gesetze angewiesen, um reibungslos zu funktionieren. Gute Gesetze bilden das Fundament einer funktionierenden Verwaltung. Die Städte, die einen Großteil der rechtlichen Regelungen vollziehen, stehen in direktem Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern. Sie haben eine unmittelbare Perspektive auf die Qualität vieler Regelungen. Sie spüren sehr direkt, dass die Akzeptanz von Gesetzen wesentlich von ihrer Qualität abhängt.

Allerdings ist immer häufiger festzustellen, dass viele Rechtsänderungen nicht so kurzfristig und einfach umzusetzen sind, wie es sich der Gesetzgeber vorstellt. Sie weisen Widersprüche auf, sind inhaltlich nicht ausgereift und erschweren den Vollzug vor Ort deutlich. Grund hierfür ist häufig, dass die Mechanismen für die Einbindung der Städte ausgehebelt werden. Ihre Umsetzungs- und Lösungskompetenz fließt nicht adäquat in den Gesetzgebungsprozess ein. Dieses Vorgehen rächt sich jedoch: Gesetze müssen „repariert“ werden.

2. Beratungs- und Beteiligungsregelungen

Die Städte spielen eine tragende Rolle bei der Umsetzung von Gesetzen. Sie führen gut drei Viertel der gesetzlichen Regelungen aus. Diese profunden Erfahrungen im Verwaltungsvollzug sollte der Gesetzgeber nutzen. Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene haben den Auftrag, den kommunalen Sachverstand in die jeweiligen Gesetzgebungsprozesse einzubringen. Bereits heute haben sie dem Grunde nach verbrieft Beteiligungsrechte. Im Wesentlichen ergeben sich diese aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.¹

Die Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände in einem Gesetzgebungsverfahren sind mehrstufig ausgestaltet:

- Zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, die die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, soll **vor** Erstellung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden.² Eine solche Vorabfassung stellt aber eher die Ausnahme als den Regelfall dar. Dabei könnten hier bereits die Weichen richtiggestellt werden.
- In der Praxis bedeutungsvoller ist die frühzeitige Zuleitung von Gesetzesvorlagen.³ Eine Gesetzesvorlage ist den Ländern sowie den kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Die kommunalen Spitzenverbände sind dann auch zu einer ggf. durchzuführenden öffentlichen Anhörung einzuladen.⁴
- Neben diesen zwei Regelungen zur Phase der ministeriellen Gesetzesvorbereitung gibt es auch Regelungen zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in dem sich anschließenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. So sieht § 69a der Geschäftsordnung des Bundestages vor,⁵ dass den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene vor der Beschlussfassung von Gesetzentwürfen im federführenden Ausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, wenn durch einen Gesetzentwurf wesentliche Belange der Gemeinden oder Kreise berührt werden. Bei einer Anhörung zu einem solchen Gesetzentwurf ist den kommunalen Spitzenverbänden zudem die Gelegenheit zur Teilnahme an der Anhörung zu geben.

¹ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO (2020), § 41. <https://www.bmi.bund.de> und GGO, § 47. <https://www.bmi.bund.de> (beide letzter Abruf 01.02.2024).

² GGO (2020), § 41. <https://www.bmi.bund.de> (letzter Abruf 01.02.2024).

³ GGO (2020), § 47 Abs. 1 S. 1. <https://www.bmi.bund.de> (letzter Abruf 01.02.2024).

⁴ GGO (2020), § 47 Abs. 5 S. 1. <https://www.bmi.bund.de> (letzter Abruf 01.02.2024).

⁵ Geschäftsordnung des Bundestages (BT-GO), § 69a. https://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/_/_69a.html (letzter Abruf 01.02.2024).

3. Probleme mit den aktuellen Regelungen

Es gibt also verbriefte Beratungs- und Beteiligungsrechte für die kommunalen Spitzenverbände. Das Anliegen, die Kompetenz der Kommunen frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einzubinden, wird somit dem Grunde nach gesehen.

In der Praxis zeigt sich jedoch oftmals ein anderes Bild. Eine „möglichst frühzeitige“ Zuleitung, wie sie ausdrücklich festgeschrieben ist, findet oft nicht statt. Ganz im Gegenteil: Die zunehmende Verkürzung von Beteiligungsfristen auf wenige Tage oder gar Stunden, wie sie etwa in der Corona-Pandemie eingeübt wurde, hat sich in weiten Teilen zu einem neuen Standard entwickelt. Es kommt immer wieder zu extrem kurzen Anhörungsfristen. Sie bieten den Städten nicht annähernd die Möglichkeit, die Entwürfe umfassend auf ihre Umsetzbarkeit hin zu betrachten und zu bewerten. Die Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände werden missachtet. Anhörungen verkommen zu einer bloßen Formalie.

Ein Problem liegt darin, dass die beteiligten Ressorts sich an keine bestimmten Fristen halten müssen. Das Ziel einer „möglichst frühzeitigen“ Zuleitung wird unterschiedlich ausgelegt, es gibt zudem keine Sanktionsmechanismen, wenn Ressorts trotz mangelnder Eilbedürftigkeit die Spitzenverbände nicht oder mit kurzen Fristen beteiligen.

Zudem häufen sich inoffizielle oder durchgestochene Referentenentwürfe oder Veröffentlichungen über die Presse. Sogenannte Straßenbahnpapiere sind kein guter Politikstil. Sie verhindern einen konstruktiven politischen Diskurs unter Einbindung der relevanten Stakeholder.

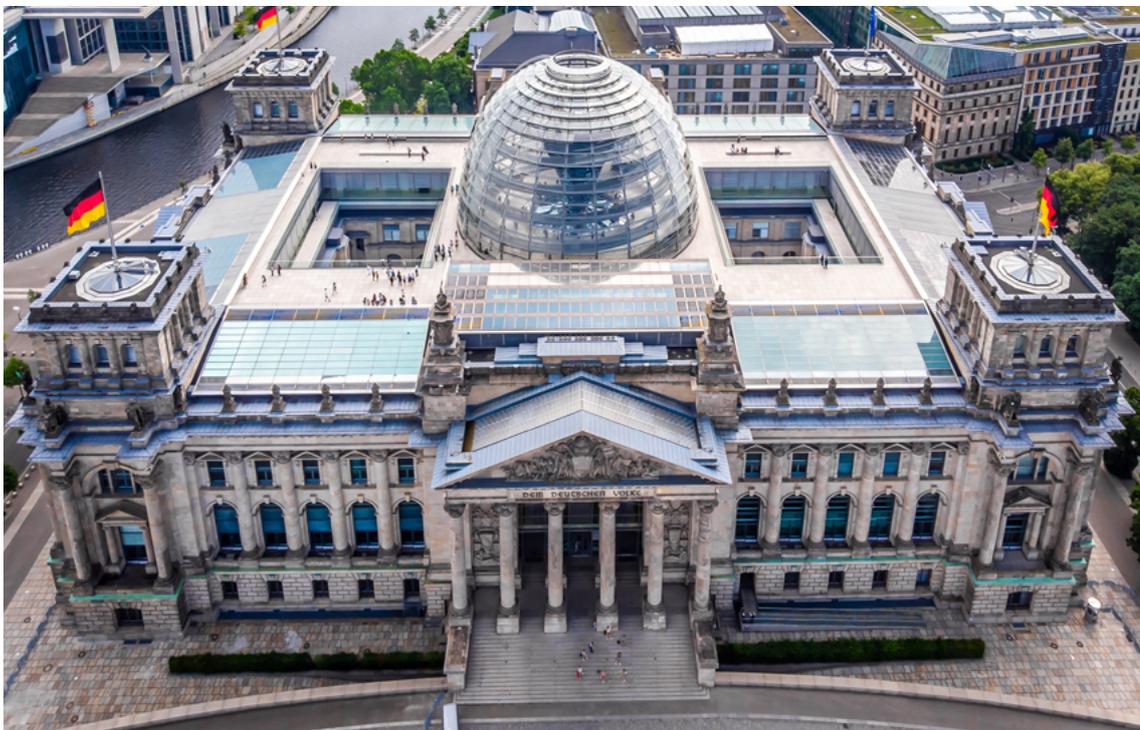


Foto: © alexey_fedoren – stock.adobe.com

4. Änderungen, die notwendig sind

Bei der Entstehung eines Gesetzes ist der kommunale Sachverstand der entscheidende Hebel. Die Städte müssen bei Gesetzen, die sie betreffen, von Beginn an eingebunden sein. Dies erhöht die Chance, dass Gesetze nicht nur rechtsförmlich sauber, sondern auch vollzugstauglich sind. Die Gesetzgebung muss modernisiert werden. Dafür sind Änderungen notwendig.

- **Verankerung einer Anhörungsklausel für die kommunalen Spitzenverbände im Grundgesetz**

Um der Rolle der Kommunen bei der Gesetzgebung mehr Nachdruck zu verleihen, sollte eine kommunale Anhörungsklausel im Grundgesetz verankert werden. Ein solches Anhörungsrecht kann durch eine Ergänzung des Art. 28 Absatz 2⁶ im Grundgesetz verankert werden und wie folgt lauten:

„Bevor durch Gesetz oder Verordnung Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“

Eine im Grundgesetz verankerte Anhörungsklausel für die kommunalen Spitzenverbände war schon vor vielen Jahren vom Deutschen Städtetag gefordert worden. Auch auf Länderebene gibt es solche Klauseln. So sieht Art. 97 Absatz 4 der Verfassung des Landes Brandenburg eine verpflichtende Anhörung der kommunalen Spitzenverbände vor.⁷

- **Ausreichende Beteiligungsfristen in der GGO festschreiben**

Um eine sorgfältige inhaltliche Befassung der Vollzugsebene zu ermöglichen, ist eine ausreichende Frist zur Stellungnahme notwendig, von der lediglich in Ausnahmefällen (und nur wenn eine wirkliche und begründete Eilbedürftigkeit vorliegt) abgewichen werden sollte.

Die Beteiligungsfristen müssen auch beachtet werden. Wie vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) im September 2021 vorgeschlagen, sollte ihre Beachtung Voraussetzung für die Kabinettsreife werden.⁸

- **Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände dem Gesetzentwurf beifügen**

Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zu Gesetzentwürfen sollten wie auch beim Normenkontrollrat den Gesetzentwürfen beigelegt werden. Angesichts der erheblichen Rolle der Kommunen beim Vollzug vieler Bundesgesetze wäre dies nur konsequent. Es ist gut, die Stellungnahmen auf der Homepage der jeweils zuständigen Bundesressorts zu veröffentlichen, dies reicht aber nicht.

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 28 Abs. 2. https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_28.html (letzter Abruf 01.02.2024).

⁷ „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in Gestalt ihrer kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die sie unmittelbar berühren.“ Landesverfassung Brandenburg, Art. 97 Abs. 4. <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792#97> (letzter Abruf 01.02.2024).

⁸ Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2021), „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert“. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NTK/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/2021-09-deutschland-ist-zu-kompliziert.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (letzter Abruf 01.02.2024).

- **Einbindung von Umsetzungsexpertise bereits bei der Gesetzesvorbereitung**

Die Städte und ihre Umsetzungsexpertise sollten neben dem formalen Verfahren frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden. Folgende Wege sind vielversprechend:

- Vorstellung eines Diskussions-/Eckpunktepapiers (wie dies auch schon verschiedentlich Anwendung findet), verbunden mit der Möglichkeit für die Praxis, frühzeitig Hinweise und (Vollzugs-)Anregungen einzubringen
- Veranstaltung von Workshops bei besonders komplexen Regelungsinhalten/schwierigen Fachfragen unter Hinzuziehung von Experten⁹
- Einrichtung von Gesetzgebungslaboren¹⁰

Diese – gelegentlich schon praktizierten – Formate sollten Eingang in den Prozess der ministeriellen Gesetzesvorbereitung finden und von den zuständigen Ressorts nach klaren Regeln fest installiert werden. Sie können helfen, bei einem Gesetzesvorhaben früh aufzuzeigen, an welchen Stellen Herausforderungen bei der Umsetzung entstehen können. Insbesondere bei größeren Gesetzesvorhaben, deren Umsetzung komplex oder fachlich neu ist, können diese Maßnahmen die Wirksamkeit von Gesetzen erheblich befördern.

- **Digitalcheck – auch hier die Expertise der Städte früh einbinden**

Es ist wichtig, dass Gesetze nicht nur analog funktionieren, sondern auch digital. Nur so können die Chancen der digitalen Möglichkeiten genutzt und Effizienzgewinne realisiert werden.

Seit Januar 2023 sind die Bundesministerien verpflichtet, neue Gesetze digitaltauglich zu gestalten. Der NKR prüft dies. Der Digitalcheck sieht unter anderem vor, Gespräche mit den vom Vollzug Betroffenen zu führen. Ein wichtiges Prinzip für digitaltaugliche Gesetze ist auch, dass die Regelung mit am Vollzug beteiligten Verwaltungen usw. auf Verständlichkeit getestet wurde.

Im Rahmen dieses seit 2023 eingeführten Digitalchecks wird deutlich, dass sich die Anforderungen an die Gesetzesvorbereitung wandeln und modernisieren. Auch hier gilt: Der Sachverstand der Städte ist rechtzeitig und ernsthaft einzubinden.

- **Gesetze auskömmlich finanzieren**

Gute Gesetze müssen auskömmlich finanziert werden. Die auskömmliche Finanzierung neuer oder veränderter Gesetze, die auf den kommunalen Aufgabenbestand einwirken, ist für die Umsetzung entscheidend. Bereits im Gesetzgebungsprozess müssen die finanziellen Auswirkungen dargestellt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn der

⁹ So oder ähnlich bereits praktiziert beim neu vorgestellten Praxischeck des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023), „BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren unnötige Bürokratie ab“. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-uberblickspapier-instrument-praxischeck.html> (letzter Abruf 01.02.2024).

¹⁰ siehe dazu und weiter auch das NKR – Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“, Oktober 2019. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2019-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen.html> (letzter Abruf 01.02.2024).



Foto: © katatonia – stock.adobe.com

Bundesgesetzgeber eine funktional äquivalente Erweiterung einer bereits bestehenden Aufgabe vornimmt. Damit Konnexitätsregelungen in den Ländern auch dann greifen, bedarf es einer entsprechenden Kenntlichmachung in der Gesetzesbegründung. Für die Kommunen ist es von besonderer Bedeutung, dass bereits frühzeitig deutlich wird, dass das landesrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip Anwendung finden muss.

5. Zusammenfassung

Die Gesetzgebung in Deutschland braucht ein Update. Dies hat auch der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Gebäudeenergiegesetz deutlich gemacht. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass den Abgeordneten nicht nur das Recht zustehe, im Deutschen Bundestag abzustimmen, sondern auch das Recht zu beraten. Auch aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts ist echte Beratung nötig, um gute, vollzugstaugliche Gesetze zu schaffen.

Um rechtsförmlich saubere, wirksame und für die Verwaltung umsetzbare Gesetze zu haben, müssen die Entstehungsbedingungen geändert werden. Der kommunale Blick muss von Anfang an ernsthaft und auf Augenhöhe in die Gesetzgebung einfließen. Die Städte sind bereit, an guter Gesetzgebung mitzuwirken.

Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

1. Die Regelungsdichte in Deutschland ist hoch und steigt weiter. Viele Gesetzesänderungen führen zu immer komplizierteren Regelungsgeflechten und belasten die Städte als ausführende Ebene erheblich. Der Hauptausschuss betont, dass Gesetze nicht nur rechtsförmlich sauber, sondern auch umsetzbar sein müssen. Gesetze können zu oft nicht zeitnah vollzogen werden. Dies schwächt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat.
2. Der Hauptausschuss fordert, die Städte als umsetzende Ebene frühzeitig und umfassend in Gesetzgebungsprozesse einzubinden. Dazu gehören ausreichende Fristen zur Beteiligung und eine frühzeitige Einbeziehung in Regelungsvorhaben. Dies muss mit einem im Grundgesetz festgeschriebenen Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände sichergestellt werden.
3. Der Hauptausschuss nimmt das Positionspapier „Die entscheidende Rolle der Städte für gute Gesetze“ zustimmend zur Kenntnis.

Herausgeber

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Februar 2024

Autorin

Petra Laitenberger

Unter Mitarbeit

Katharina Suhren

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordnete Dr. Uda Bastians

Referentin Petra Laitenberger, E-Mail: petra.laitenberger@staedtetag.de

Publikationsbetreuung: Freya Altmüller

Satz und Layout: Media Cologne, Hürth

ISBN 978-3-88082-387-7

Titelbild: © katatonia – stock.adobe.com

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1

10117 Berlin

Telefon: 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18 - 32

50670 Köln

Telefon 0221 3771-0

E-Mail: post@staedtetag.de

Internet: www.staedtetag.de

Folgen Sie uns:

www.staedtetag.de/socialmedia