

Kommunen in der Europäischen Union

Katharina Eckert / Wolfgang Wessels

Wenn die Europäische Union landläufig als ein Mehrebenensystem verstanden wird, dann darf die kommunale Ebene nicht – wie häufig geschehen – aus der Betrachtung europäischer Entwicklungen herausfallen. Die Europabetroffenheit der lokalen Gebietskörperschaften weitet sich auf immer mehr Bereiche aus. Im gleichen Atemzug gewinnen die Kommunen für die Umsetzung europäischer politischer Ziele an Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon stellt aus kommunaler Perspektive einen Meilenstein auf dem Weg von einer reinen Ausführungsinstanz hin zu Kommunen als aktive Mitspieler im EU-Mehrebenensystem dar.¹ Von den Kommunen erhofft wird eine stärkere Berücksichtigung kommunaler Interessen und damit einhergehend eine stetig steigende Einbeziehung in den Politikgestaltungsprozess. Zentrale Punkte im Lissabonner Vertrag sind die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie die neuen Regelungen zum Subsidiaritätsprinzip.

Die Europabetroffenheit der kommunalen Ebene

Europabetroffenheit ist der für das Zusammenspiel von EU und den Städten und Gemeinden zentrale Begriff. Er umfasst verschiedene Dimensionen der Zusammenhänge zwischen europäischer und kommunaler Ebene. Es kann unterschieden werden zwischen direkter und strategischer Betroffenheit: beide umfassen die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die kommunale Ebene.² Unter die direkte Betroffenheit fällt nicht nur die Implementation von europäischem Recht durch die kommunale Ebene, sondern auch Überlappungen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht. Hier kann von einer „Hauptgefechtlinie“ zwischen den Kommunen und der EU³, bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl“⁴ ausgegangen werden. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik sind viele kommunale Aufgabenfelder als deutlich von der EU beeinflusst einzuschätzen, beispielsweise das Finanzwesen, die kommunale Wirtschaftsförderung, der örtliche Straßenverkehr und die kommunalen Eigenbetriebe.⁵ Viele Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge überschneiden sich mit europäischem Recht, das zur Rechtsquelle für die Kommunen geworden ist. Dies gilt vor allem für das Vergaberecht, das Beihilferecht und das Wettbewerbsrecht. Oft gibt es hier Schwierigkeiten in der Umsetzung der EU-Vorgaben durch die Kommunen. Die strategische Betroffenheit der Kommunen

-
- 1 In diesem Beitrag liegt der Fokus, aufgrund der sehr unterschiedlichen Einbettung und Rolle der Kommunen in den Mitgliedstaaten der EU, auf der deutschen kommunalen Ebene.
 - 2 Vgl. Claudia Münch: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden 2006, hier S. 125-166.
 - 3 Walter Leitermann: Reformvertrag stärkt die Rechte der Kommunen, in: EUROPA kommunal, 6/2009, hier S. 4.
 - 4 Andreas Krautscheid (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden 2009.
 - 5 Vgl. Klaus J. Beckmann/Arno Bunzel/Gerd Schmidt-Eichstaedt (Hrsg.): Städte im europäischen Verfassungssystem. Dokumentation des gemeinsamen Symposiums des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik am 28. Mai 2008 in Berlin, Berlin 2009, hier S. 11.

umfasst die europäische Regional- und Strukturpolitik, also die Verteilung und Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen. Die zunächst neutrale, faktische Betroffenheit der Kommunen geht in der öffentlichen Wahrnehmung meist mit einer kritischen Bewertung einher. Hier werden die Brüsseler Regelungswut und die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und damit des Handlungsspielraums der lokalen Gebietskörperschaften angemahnt – Europabetroffenheit als Bedrohung für die Kommunen.

Vertrag von Lissabon: Stärkung der lokalen Ebene

Zentrale Bedeutung kommt der Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch den Vertrag von Lissabon in Art. 4 Abs. 2 EUV zu. Hier heißt es: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und *lokalen* Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“⁶ Gleichzeitig wurde das Subsidiaritätsprinzip explizit auf die lokale und regionale Ebene ausgeweitet (Art. 5 Abs. 3 EUV) und die verfahrensmäßige Sicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips neu eingeführt. Sie umfasst, wie im Subsidiaritätsprotokoll festgelegt, das Frühwarnsystem für Subsidiaritätsrügen und die Subsidiaritätsklage. Das Frühwarnsystem verpflichtet die Kommission dazu, die Folgen von Entscheidungen für die lokale Ebene abzuschätzen und ihre Zuständigkeit sowie ihre Gesetzesentwürfe dahingehend zu begründen. Als wirkliche Gewinner sind an dieser Stelle jedoch die nationalen Parlamente zu sehen, die die Möglichkeit haben, zu einem Gesetzgebungsentwurf eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen.⁷ Nach Inkrafttreten eines Rechtsaktes besteht nach dem Subsidiaritätsprotokoll die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Für die kommunale Ebene ist hier vor allem das Klagerecht des Ausschusses der Regionen von Bedeutung. Selbst wenn sich die Zahl der Klagen durch den Ausschuss der Regionen in Grenzen halten sollte, so kann doch von einem Drohpotential ausgegangen werden, das zu einer verstärkten Berücksichtigung von kommunalen Interessen in der prälegislativen Phase führen kann. Um seiner gewachsenen Bedeutung Rechnung zu tragen, hat der Ausschuss der Regionen ein Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle aufgebaut, durch das er Kommunen aktiv in die Subsidiaritätskontrolle mit einbezieht.⁸

Kommunale Europapolitik

Die Kommunen haben ihre informelle Beteiligung an EU-Entscheidungen in den letzten Jahren durch Aktivitäten auf mehreren Ebenen ausbauen können, insbesondere durch:

- Die Europabüros der deutschen kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) und Deutscher Landkreistag (DLT), sowie den Dachverband Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) in Brüssel, die eng miteinander kooperieren. Ihre zentralen Funktionen sind die Informationsbeschaffung und -weitergabe, und zwar sowohl von der europäischen zur kommunalen Ebene als auch umgekehrt. Zudem liefern sie den Entscheidungsträgern europäischer Organe Expertenwissen und tauschen mit ihnen Standpunkte zu Gesetzesvorhaben aus.

6 Hervorhebung durch die Autoren.

7 Vgl. den Beitrag zu den Nationalen Parlamenten von Claudia Heffler in diesem Band.

8 Vgl. Ausschuss der Regionen: Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle, <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/welcome.aspx>.

- Die kommunalen Europabüros in Brüssel. Neben Bayern haben mittlerweile auch Baden-Württemberg und Sachsen diese eingerichtet. Auch einzelne städtische Regionen, wie die Region Stuttgart oder die Region Frankfurt, sind mit eigenen Büros vertreten.
- Fachspezifische Netzwerke, beispielhaft genannt seien EUROCITIES und POLIS. Vorteil dieser Netzwerke ist es, dass sich hier die Expertise aller Mitglieder zu bestimmten Bereichen wie z.B. zur Verkehrspolitik sammelt. Dies macht die Netzwerke zu gern befragten Ansprechpartnern bei der Erarbeitung von Gesetzesinitiativen durch die Kommission.

Anpassung der Kommunen an europäische Herausforderungen

Für die Anpassungsleistung der Kommunen spielt eine steigende Zahl von Europabeauftragten bzw. Europabüros in den Städten und Gemeinden eine hervorgehobene Rolle. Die Zuweisung von Stellen variiert stark zwischen den Gemeinden, auch kann das spezifische Aufgabengebiet der Europabeauftragten sehr verschiedene Ausprägungen annehmen. So gibt es Europareferenten, die stärker eine allgemeine Informationsverteilung übernehmen, andere sind spezialisiert auf die ökonomische Förderung und den Standortwettbewerb oder auf die Förderprogramme der Europäischen Union. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die kommunalen Verwaltungen den europäischen Herausforderungen nicht gewachsen sind. Dies liegt zum einen in den fehlenden Kapazitäten begründet, die es nicht erlauben über das Alltagsgeschäft hinaus aktiv zu werden. Zum anderen scheitern die Verwaltungen oft schon an sprachlichen Hürden. Der Europabeauftragte kann hier als Schaltstelle einspringen. Selbstverständlich sind die Europabeauftragten darauf angewiesen, innerhalb ihrer Kommune auch Gehör zu finden und in alle relevanten Prozesse miteinbezogen zu werden. Vom Rest der Verwaltung isoliert sind sie jedoch nicht mehr als ein ‚europäisches Feigenblatt‘ der Kommune. Die Ratsmitglieder sind in der Regel, wenn überhaupt, bislang nur sehr schwach europäisch aufgestellt. Hier zeigt sich ein erhebliches Potenzial für mehr demokratische Legitimierung und Bürgernähe für die Europäische Union.

Aktuelle Entwicklungen

Zu den zentralen Themen und Entwicklungen gehörten 2010/2011 die Wachstumsstrategie Europa 2020, der Covenant of Mayors sowie die Kohäsionspolitik.

Europa 2020: Europa 2020 ist die Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt, die der lokalen Ebene in der EU eine bedeutende Rolle zuschreibt. Es wurden in den Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie ehrgeizige Ziele formuliert, die bis 2020 realisiert werden sollen. Zur erfolgreichen Umsetzung dieser Ziele forcieren die europäischen Institutionen die frühzeitige und aktive Miteinbeziehung der lokalen Ebene. Einerseits, weil in vielen EU-Ländern die Kompetenzen in Politikbereichen, die mit der Strategie Europa 2020 in Zusammenhang stehen, bei den lokalen Verwaltungen liegen. Andererseits, weil so frühzeitig eine möglichst weitgehende Bürgernähe des Vorhabens geschaffen werden soll. Die verstärkte Einbeziehung von regionalen und lokalen Behörden in den Prozess wird unterstützt durch die Online-Networkingplattform⁹ der Kommission sowie die Europa-2020-Monitoringplattform¹⁰ des Ausschusses der Regionen.

Covenant of Mayors: Ein bemerkenswertes Modell des Regierens im EU-Mehrebenensystem ist der 2008 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufene Covenant of May-

9 Vgl. Europäische Kommission: RegioNetwork 2020, <https://webgate.ec.europa.eu/regionetwork2020/worklog/all>.

10 Vgl. Ausschuss der Regionen: Europe 2020 Monitoring Platform, <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Knowledge/Pages/welcome.aspx>.

ors.¹¹ Hier verpflichten sich Städte in der EU freiwillig, das Ziel der Reduzierung der CO₂-Emissionen um 20% gemäß den Vorgaben der EU bis 2020 voranzutreiben, bzw. sogar zu übertreffen. Aktuell haben bereits 2.849 Gebietskörperschaften der Europäischen Union, aber auch aus Staaten außerhalb der EU, die Selbstverpflichtung unterzeichnet. Die Kommunen werden so bei der Umsetzung nachhaltiger Energiepolitik direkt einbezogen und von den europäischen Institutionen unterstützt. Durch die Unterzeichnung verpflichten sich die Gebietskörperschaften nicht nur allgemein zur CO₂-Reduktion, vielmehr muss ein umfangreicher und konkreter Aufgabenkatalog erfüllt werden. Dazu gehören eine Anpassung der Verwaltungsstruktur zur Erfüllung der Aufgaben, das Erstellen einer CO₂-Basis-Emissionsbilanz, ein konkreter Aktionsplan sowie die Vorlage von Umsetzungsberichten. Ein zentraler Aspekt ist die beständige Einbindung lokaler Interessenvertreter in die Vorhaben.

Kohäsionspolitik: Die Kohäsionspolitik der EU stellt für viele Vertreter kommunaler Interessen ein Schwerpunktthema in 2011 dar.¹² Im November 2010 hatte die Europäische Kommission ihren fünften Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt veröffentlicht. Aus der Perspektive der Kommunen ist die Kohäsionspolitik der Schlüssel für die Umsetzung wesentlicher Ziele der EU durch die kommunale Ebene, so beispielsweise der bereits angesprochenen Strategie Europa 2020. Nur durch ökonomisch starke sowie sozial und nachhaltig ausgerichtete Städte können Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der EU aufrechterhalten und gefördert werden. Im genannten Bericht werden den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Verantwortung sowie eine angemessene Mittelausstattung zugewiesen.

Langsame Annäherung zwischen den Kommunen und Europa

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die gefühlte Distanz zwischen Städten und der Europäischen Union in den letzten Jahren langsam aber stetig verringert hat. Die europäischen Institutionen haben ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die kommunale Ebene gelegt, vor allem weil sie als Ausführungsinstanz europäischer Vorgaben maßgeblich zu deren Erfolg beitragen kann. Dies spiegelt sich in den Änderungen im Vertrag von Lissabon, aber auch im politischen und administrativen Alltag in Brüssel wieder. Gleichzeitig erkennen immer mehr Städte und Gemeinden, dass die Beachtung der europäischen Dimension der kommunalen Aufgabenwahrnehmung keine Option, sondern eine Notwendigkeit für eine zukunftsfähige Kommune ist. In immer mehr Städten schlägt sich dies beispielhaft in Europa zugewandten Verwaltungen und europäischem Engagement der Stadtspitze nieder.

Weiterführende Literatur

Ulrich von Alemann/Claudia Münch (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006.

Andreas Krautscheid (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden 2009.

Claudia Münch: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden 2006.

H. Reynaert/ K. Steyvers/ E. Van Bever (Hrsg.): The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?, Brügge 2011.

11 Vgl. Covenant of Mayors, http://www.eumayors.eu/index_en.html.

12 Vgl. Ausschuss der Regionen: Politische Prioritäten 2010-2012, Brüssel; EUROCIITIES: EUROCIITIES on cohesion policy, <http://www.eurocities.eu/main.php>; Rat der Gemeinden und Regionen Europas: RGRE Positionspapier zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik, Brüssel 2011, http://www.ccre.org/docs/cemr_policy_paper_future_of_cohesion_policy_de.pdf.