

28.06.2001

Roland Schäfer

Bürgermeister Bergkamen

Präsident
des Deutschen Städte- und
Gemeindebundes, Berlin

Kommunen und Europa

Vortrag beim III. Bürgermeisterseminar
des Städteverbandes Schleswig-Holstein am
28./29. Juni 2001 in der
Akademie Sankelmark

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Klaus Nielsky,
sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich freue mich sehr, bei diesem Bürgermeisterseminar des Städteverbandes und des Städtebundes Schleswig-Holstein zu Ihnen zu dem Thema "Kommunen und Europa" sprechen zu können.

Wir Kommunen haben es gewiss nicht leicht: die an uns gestellten Anforderungen reichen von der peniblen Beachtung der Rechtslage über Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bis zur Berücksichtigung der Bürgerwünsche und der Vorstellungen unserer verschiedenen Aufsichtsbehörden. Verwaltungsreformen, neue Steuerungsmodelle und Managementformen oder Doppik statt Kameralistik gehören genau so zu unserem Arbeitsalltag wie die Einrichtung virtueller Rathäuser oder Überlegungen zu Outsourcing und Public-Private-Partnership-Modellen.

Neu hinzu gekommen ist **das Thema Europa**.

Das Verhältnis Europas zu den Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung ist als Diskussionspunkt in den Gremien unseres Deutschen Städte- und Gemeindebundes wie auch in den anderen kommunalen Spitzenverbänden im Bund und in den Ländern in letzter Zeit immer wichtiger geworden.

Die Erklärung für diese Entwicklung ist denkbar einfach:

Europapolitik ist Innenpolitik!

Die Aufzählungen der **kommunalen Europabetroffenheit** sind Ihnen gewiss bereits geläufig. Schätzungen gehen davon aus, dass zwischenzeitlich wohl schon zwei Drittel der kommunalrelevanten Gesetze und Verordnungen ihren Ursprung in Brüssel haben. Ich nenne nur einige Stichworte dazu: Einführung des Euro, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Vergabewesen, Wettbewerbsrecht, Sparkassen, Verkehr, Strukturpolitik, EU-Förderprogramme. Alle diese Bereiche werden durch europäische Entscheidungen geprägt, nicht mehr nur durch Bundes- oder Landespolitik.

Die stärkere Beachtung europäischer Fragen im kommunalen Bereich hat sich insbesondere im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes sowie der Diskussion über die Zukunft des deutschen Sparkassenwesens ergeben.

Ich möchte mich bei meinen Ausführungen heute vor allem auf folgende Fragen konzentrieren:

- I. Daseinsvorsorge: Wo liegen bei dieser Thematik in der EU die kommunalen Positionen und Perspektiven?
- II. Kompetenzabgrenzungsregeln: Wo liegen die Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in der EU?

I. Positionen zur Daseinsvorsorge

Die Kommunen hegen die m.E. berechtigte Befürchtung, dass durch die Wettbewerbspolitik der EU die Struktur der deutschen kommunalen Selbstverwaltung ausgehöhlt oder zumindest stark beeinträchtigt wird. Jüngste Beispiele sind die Liberalisierungsbemühungen im ÖPNV, die Liberalisierung des Wassermarktes oder die Diskussionen und Beschwerdeverfahren um die Grundpfeiler des kommunalen Sparkassenwesens in Deutschland.

Aber es geht nicht nur um Formen der Kommunalwirtschaft. Denn schon ist vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg ein Verfahren anhängig, in dem die communal getragenen Rettungsdienste in Rheinland-Pfalz unter EG-wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten überprüft werden.

Die besondere Aufgabenstellung der Kommunen für die Bürgerinnen und Bürger zur Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge - verstanden als Pflicht wie auch als Recht gleichermaßen - müssen bei den Überlegungen der Europäischen Kommission ausreichende Berücksichtigung finden.

Von daher wird von kommunaler Seite mit besonderem Interesse die Diskussion über die Mitteilung der Kommission "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa" geführt.

Die Europäische Kommission hat mit ihrer am 20. September 2000 aktualisierten Fassung dieser Mitteilung gegenüber der ursprünglichen Fassung aus dem Jahr 1996 deutlicher und umfassender ihre Auffassung zur Daseinsvorsorge dargelegt.

Die Daseinsvorsorge zählt zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Den Bürgerinnen und Bürgern wird vor Ort durch sie ein Instrument an die Hand gegeben, ihr unmittelbares politisches und gesellschaftliches Umfeld selbstständig und eigenverantwortlich zu gestalten, somit für das Sicherstellen der örtlichen Infrastruktur Sorge zu tragen.

Von daher hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden immer dafür

gestritten, dass bei der Behandlung des Themas Daseinsvorsorge nicht lediglich auf die Frage zu erfüllender Aufgaben abgestellt werden darf.

Es geht hier vielmehr um die Zukunft des deutschen Gesellschaftsmodells insgesamt und die Frage, ob auch die EU selbst von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Wertegemeinschaft weiterentwickelt werden kann.

Demgegenüber hält die Europäische Kommission wohl bis heute die Wettbewerbskomponente des Binnenmarktes für maßgeblich. Die Vorstellungen zur Gemeinwohlorientierung von Politik und Gesetzgebung sind vergleichsweise gering ausgeprägt. Dabei ist es im Grunde so einfach: **Die Menschen in der EU sind eben nicht nur Verbraucher und Kunden, sondern zuerst Bürgerinnen und Bürger!**

Um in diesem Zusammenhang eines zu betonen: Die Städte und Gemeinden vertreten **keine generelle Abwehrhaltung** gegen die Bestrebungen der Kommission, die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes zu befördern. Sie verlangen allerdings, dass diese Bestrebungen nicht ausschließlich an dem Leitbild des freien Wettbewerbs, sondern im gleichen Maße an den ebenso im EG-Vertrag verankerten Grundsätzen "Gemeinwohl" und "Subsidiarität der Aufgabenwahrnehmung" ausgerichtet werden.

Zentrale kommunale Positionen

Für die weitere Diskussion und Konkretisierung der Anerkennung der Leistungen der Daseinsvorsorge in der EU sind aus der kommunalen Sicht vor allem folgende Forderungen zu formulieren:

- Der gleichberechtigte Zugang aller Bürger und Bürgerinnen zu den Leistungen der Daseinsvorsorge muss zu vertretbaren Kosten möglich bleiben.
- Leistungen der Daseinsvorsorge müssen als flächendeckendes Angebot gewährleistet werden. Dies hat besondere Bedeutung für das Leben und die Entwicklung in den ländlichen Räumen.
- Die Wirtschaftlichkeit der Leistungen darf nicht alleiniges Kriterium sein, das die Universalität der Daseinsvorsorge verdrängen könnte.
- Die Leistungen müssen kontinuierlich und mit gewährleisten Qualitätsstandards erbracht werden.
- Die demokratische Kontrolle und Steuerung der Leistungserbringung muss gewährleistet bleiben.
- Städte und Gemeinden brauchen für die Leistungen der Daseinsvorsorge Rechtssicherheit!

In der Phase der Erarbeitung der neuen Kommissionsmitteilung hatte der Deutsche Städte- und Gemeindebund deutlich gemacht,

dass Rechtssicherheit im Sinne von Planungssicherheit für die Städte und Gemeinden bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in unseren Augen nur durch eine Änderung des EG-Vertrages zu erreichen sei. Dieses Ziel wurde in schon in Amsterdam, und jetzt auch in Nizza verfehlt.

Bewertung der neuen Kommissionsmitteilung

Ich möchte nun kurz die wesentlichen Aussagen der neuen Kommissionsmitteilung zur Daseinsvorsorge aus der kommunalen Sicht kommentieren.

Eine zentrale Aussage der Mitteilung ist bedeutsam: Sie bezeichnet Leistungen der Daseinsvorsorge als ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells. Beispielahaft werden allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige und erschwingliche Leistungen sowie ein hohes Umweltschutzniveau und eine flächendeckende Grundversorgung genannt.

Die Ausrichtung der Diskussion um die Daseinsvorsorge an den Belangen der Bürger ist zu begrüßen. Aus Sicht der Städte und Gemeinden ist hier vor allen Dingen hervor zuheben, dass auch die flächendeckende Grundversorgung als ein zu berücksichtigendes Anliegen der Bürgerinnen und Bürger genannt wird.

Weiter spricht die Mitteilung davon, dass den Mitgliedsstaaten bei der Entscheidung darüber, wie die Aufgaben der Daseinsvorsorge erbracht werden sollen, ein Spielraum zur Verfügung steht. Das eröffnet die Möglichkeit, den jeweiligen Gegebenheiten in den EU-Mitgliedsstaaten Rechnung tragen zu können. Dies ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen, wenngleich damit zugleich natürlich auch den Diskussionen um die bestehenden kommunalen Dienstleistungsstrukturen Tür und Tor geöffnet wird. Wir werden uns diesen Strukturdebatten als Kommunen offen stellen müssen, an der einen oder anderen Stelle gewiss auch selbstkritisch. Allerdings scheint es aus Sicht der Kommission unterschiedslos zu sein, ob eine Aufgabe privat oder öffentlich erfüllt wird. Hier werden Kommunen und kommunale Unternehmen auf ihre Gemeinwohlverpflichtung verweisen müssen. Und gerade im Vergleich zum "privaten Mitbewerber" darauf, dass ein Wettbewerb nur fair ist, wenn die Startvoraussetzungen gleich sind, was hier in einer Schieflage ist. Ich möchte da nur auf die Transparenzrichtlinie verweisen oder auf den sogenannten Querverbund, der im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich üblich und unproblematisch ist und uns Kommunen als Wettbewerbsverzerrung vorgehalten wird.

Wichtig für die kommunale Seite sind die Aussagen in der Mitteilung zu Ausnahmen des Beihilfenregimes, die zum Ausdruck bringen, dass lediglich lokale Auswirkungen von Beihilfen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen, oder

nur Bagatellfälle darstellen, die vom europäischen Wettbewerbsrecht nicht betroffen sind. Für eine nur lokal wirksame Wirtschaftspolitik und Daseinsvorsorge der Kommunen wird man dies positiv zu bewerten haben.

Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf die Beihilfeentscheidung der Kommission im Fall der städtischen Schwimmbäder in Dorsten. Dort wurde eine europäische Wettbewerbsrelevanz bei städtisch subventioniertem Betrieb von drei Schwimmbädern gerade deswegen nicht gesehen, weil die Bezuschussung der Schwimmbäder durch die Stadt nur eine lokale Bedeutung habe. Das ist über diesen Einzelfall hinaus für uns ein ermutigendes Signal insgesamt.

Weiter wird in der Mitteilung betont, dass die Frage nach mehr Rechtssicherheit eine starke nationale Komponente hat. Die Kommission verweist ausdrücklich darauf, dass die Definition der "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse", vorrangig auf mitgliedsstaatlicher Ebene zu erfolgen habe.

Hier ist also an die nationalen Gesetzgeber - Länder und Bund - zu appellieren, in diesem Bereich ihre Hausaufgaben zu machen, im Interesse ihrer Städte und Gemeinden, und damit im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger. Der privilegierte Versorgungsauftrag als Form der Daseinsvorsorge muss national klar definiert und ausdrücklich durch Hoheitsakt aufgetragen sein. Das ergibt sich aus dem Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag.

Negativ ist demgegenüber zu vermerken, dass bislang die geforderte Rechtssicherheit im EG-Vertrag für das Erbringen von Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Städte und Gemeinden nicht erreicht wurde. Eine entsprechende Änderung des EG-Vertrages ist nicht in Sicht, könnte allenfalls bei der nächsten Regierungskonferenz der EU im Jahr 2004 erzielt werden. Darauf möchte ich später noch eingehen.

Tatsächlich durfte man von einer Mitteilung auch nicht allzu viel erwarten, in puncto Rechtssicherheit. Eine Mitteilung gibt lediglich die Auffassung der Kommission zur rechtlichen und tatsächlichen Situation der Daseinsvorsorge in Europa wieder. Verbindlichkeit erlangen diese Aussagen in der Mitteilung allenfalls im Wege der Selbstbindung für Entscheidungen der Kommission.

Zwar ist in der Mitteilung selbst das Ziel genannt, mehr Rechtssicherheit insbesondere im Bereich der Beihilferegelung zu schaffen. Aus kommunaler Sicht wird dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Zwar werden Beispiele für nicht wirtschaftliche Tätigkeiten, lediglich lokales Tätigwerden oder auch Bagatellfälle genannt, doch wird gleichzeitig deutlich gemacht, dass neue technische Gegebenheiten und sich verändernde Marktbedingungen diese Beispiele nur zu vorläufigen machen.

Bereiche, die jetzt noch als nicht wirtschaftlich angesehen werden, können in kurzer Zeit schon als wirtschaftlich betrachtet werden. Das gilt eventuell sogar für soziale Dienste. Für die Rechtssicherheit wird man sich also vor allem an den nationalen Gesetzgeber halten müssen, das habe ich eben angesprochen.

Wir müssen also sowohl im nationalen wie im europäischen Recht noch viele Initiativen und Erfolge erzielen, wenn wir eine dauerhafte Absicherung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erreichen wollen. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, eine Akzeptanz und Anerkennung gleichermaßen für die gewachsenen öffentlichen Strukturen in den Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene zu erzielen.

III. Kommunale Kompetenzen in Europa

Damit komme ich zu einem weiteren wichtigen Punkt der aktuellen Europadebatten für die Kommunen, nämlich dem der Kompetenzabgrenzungen in der EU. Dies gilt insbesondere nach dem Ergebnis des Ratsgipfels in Nizza.

Die Regierungskonferenz der europäischen Staats- und Regierungschefs in Nizza hat uns eine Menge Arbeit hinterlassen. Einer der Arbeitsaufträge der Nizza-Konferenz ist die Vorbereitung und Durchführung einer neuerlichen Regierungskonferenz im Jahr 2004.

Der Beschluss zu dieser Konferenz kam maßgeblich auf Druck Deutschlands zustande. Die Bundesregierung ihrerseits entsprach damit vor allem dem Drängen der deutschen Bundesländer, denen im europäischen Kontext an einer klaren Kompetenzabgrenzung gelegen ist. Diese Forderung hatte die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder bei ihrer Sitzung im September 2000 in Bremen übrigens als gemeinsame Position mit den kommunalen Spitzenverbänden formuliert.

Die (grund-)gesetzlichen Maßnahmen zur Absicherung der föderalen Kompetenzen in der deutschen Europapolitik scheinen den Bundesländern noch nicht ausreichend zu sein. Dazu gehören der "neue" Artikel 23 Grundgesetz sowie das hierauf gestützte "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union" (EUZBLG) vom 12.03.1993 (BGBI. I S. 311). Diese Regelungen machen die Bundesländer zu unmittelbaren und z.T. sogar maßgeblichen Akteuren der Europapolitik des Bundes.

Die Kommunen befinden sich bei weitem nicht in einer so glücklichen Position. Zwar sieht § 10 des Zusammenarbeitsgesetzes vor: "**Bei Vorhaben der Europäischen Union ist das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und ihre Be lange zu schützen**". Doch diese Vorschrift wurde bislang nie mit praktischem Leben erfüllt, fast scheint es, dass sie in Bundes- und auch Landesministerien in Vergessenheit geraten ist.

Wenn es nach wie vor stimmt, dass das Kommunalwesen eine Kompetenz der Länder ist, dann ist dabei die Frage der Zukunft des (deutschen) Föderalismus im europäischen Integrationsprozess zugleich auch die Frage der Zukunft der Kommunen und darüber hinaus der kommunalen Selbstverwaltung in Europa.

Daher ist die oft den Ländern und dem Bund zugeordnete Debatte über Kompetenzabgrenzungsregeln im EU-Kontext eine zugleich und zuvorderst kommunale Thematik.

Zunächst ist festzuhalten, dass es die von vielen Seiten heute geforderte Kompetenzabgrenzung zwischen den Regelungsebenen EU und Mitgliedstaaten dem Grunde nach schon gibt. Denn die EU hat keine "geborenen" Zuständigkeiten, sondern handelt nur in dem Rahmen, der ihr durch die EG-Verträge zugewiesen ist. Eine andere Frage ist natürlich, in welch extensiver Weise die Europäische Kommission oder auch der Europäische Gerichtshof diese Kompetenzzuweisungen auslegt und umsetzt.

Daher dürfte die Lösung der Kompetenzproblematik in einer Schärfung oder Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips liegen, das heute bereits in Art. 5 EG-Vertrag geregelt ist und in einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam ausgeführt wird. Subsidiarität muss in einem umfassenden Sinne interpretiert werden, der auch die kommunalen Rechte sieht und beachtet. Das heisst: Es muss immer möglichst bürgernah gehandelt und entschieden werden.

Zentrale kommunale Forderungen

Zur Entwicklung der Kompetenzdebatte unter Beachtung des Subsidiaritätsgedankens sind aus der kommunalen Sicht folgende Aspekte entscheidend:

Ein Kernpunkt der Probleme der Kommunen im europäischen Integrationsprozess liegt darin, dass einerseits die Einwirkungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen sehr gering sind. Andererseits ist zu beobachten, dass europäische Entscheidungen in sehr großem Umfang direkte Wirkungen für die kommunale Ebene entfalten. Daher ist es dringend geboten, dass die EU die ihr zustehenden Zuständigkeiten mit Blick auf die bestehenden Rechte der Regionen (vor allem mit eigener Gesetzgebungskompetenz) und der Kommunen (vor allem mit Selbstverwaltungsrecht) ausüben muss.

Unverzichtbar ist eine **Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in den europäischen Verträgen**. Zusätzlich muss es verbindlicher Bestandteil des **Subsidiaritätsprinzips** werden, dass die europäische Ebene ihre Befugnisse nur unter Achtung der bestehenden Selbstverwaltungsrechte ausübt. Dies sollte Bestandteil eines auszuarbeitenden europäischen Verfassungstexts werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Subsidiarität wäre eine mitbestimmende Beteiligung der staatlichen Ebenen, die durch die geplante Regelungen der EU betroffen sind. Vorbild könnte insoweit das **Modell des Konsultationsmechanismus in Österreich** sein. Wesentliche Grundaussagen dieses Modells sind, dass gesetzliche Regelungen nicht ohne Zustimmung der Ebenen zustande kommen können, 1. deren Rechte hiervon beeinträchtigt sind

und 2. die die Umsetzung der Regelungen (mit) zu finanzieren haben.

Entsprechende Überlegungen gibt es auch schon in der Europäischen Kommission, nämlich im Rahmen der Arbeiten an dem von Kommissionspräsident Prodi lancierten Weissbuch "New Governance". Die Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände brauchen eine effektive Konsultation in einem möglichst frühen Stadium der EU-Gesetzgebung. Und auch die EU selbst braucht diese Konsultation und den Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden, denn es sind vor allem die Kommunen, die die europäischen Entscheidungen in der konkreten Politik implementieren und umsetzen. Wer also ein bürgernahes Europa möchte, muss vor allem die Bedeutung der kommunalen Ebene erkennen.

Die europäische Gesetzgebung muss weiterhin pflichtig mit einer **Gesetzesfolgenabschätzung** verbunden werden. Hinsichtlich der Kostenfolgen ergibt sich dies schon logisch aus dem eben ausgeführten Ansatz eines Konsultationsmechanismus. Eine solche Anforderung ist nicht unmittelbar mit der Diskussion über Kompetenzabgrenzungen verbunden, wohl aber mit dem Anspruch der Verhältnismäßigkeit europäischer Gesetzgebung. Eine pflichtige Gesetzesfolgenabschätzung würde die Anforderungen an die formelle und materielle Qualität der europäischen Regelungen erhöhen.

IV. Ausblick

Eine allein auf Abgrenzungen ausgerichtete Kompetenzdebatte würde die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses vor eine schwere Belastungsprobe stellen. Kompetenzen im EU-Rahmen zu klären bedeutet vielmehr auch, Verantwortung unter allen Ebenen aufzuteilen. Wir Kommunen brauchen eine effektive und effiziente Mitwirkungsstellung und die Spielräume, regionale und kommunale Politik wirkungsvoll gestalten zu können. In einem solchen Prozess könnte davon gesprochen werden, dass Europa auf dem Weg zum Bürger ist. Gerade auf der kommunalen Ebene formiert und konzentriert sich der Bürgerwille und die Partizipation der Menschen am politischen Geschehen. Deshalb ist auch in Europa ohne die Kommunen kein Staat zu machen.

Was ist auf diesem Weg für uns zu tun?

- Notwendig ist zunächst ein verstärkter Druck auf den Bund und die Bundesländer. Hier sind die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene aber auch in jedem Bundesland gefordert, im Dialog mit Parlament und Regierung die kommunalen Interessen deutlich zu machen.
- In Europa selbst brauchen wir mehr Verbündete. Eine mit der deutschen kommunalen Selbstverwaltung vergleichbare Rechtslage (Allzuständigkeit, Verantwortung für Daseinsvorsorge, Verwaltungsvollzug staatlicher Aufgaben) gibt es lediglich in Österreich und in Luxemburg. Wir müssen also bei Kommunen und Kommunalverbänden in den anderen EU-Ländern, aber auch in den Beitrittsstaaten, verstärkt um Verständnis und Unterstützung unserer Positionen werben.
- In Brüssel brauchen wir eine schlagkräftige kommunale Interessenvertretung. Die bisherige Zersplitterung auf ADR, RGRE-Deutsche Sektion, Gemeinsames Europabüro der kommunalen Spitzenverbände sowie z.T. die Anbindung an Ländervertretungen (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen) ist nicht optimal. Eine verstärkte kommunale Präsenz in Brüssel ist allerdings ohne zusätzliches Personal und damit ohne zusätzliche Finanzmittel nicht zu bekommen.

Abschließend darf ich an Sie appellieren, trotz der z.T. erdrückenden Tagesprobleme und anderer Sorgen im kommunalen Bereich, die Entwicklung in Europa im Auge zu behalten und aktiv zu begleiten.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!