

Die kommunale Selbstverwaltung: Opfer der Europäischen Integration?

Heinrich Pehle

1. Einleitung

Die europäische Integration bleibt nicht ohne Folgen für die nationale Politik. Ihre Spielräume schrumpfen, weil alle staatlichen Entscheidungsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) in die europäischen Handlungskontexte eingebunden sind. Was bedeutet dieser Befund konkret für die deutschen Kommunen? Schließlich enthält Artikel 28 Absatz 2 GG eine institutionelle Garantie für die kommunale Selbstverwaltung. Dort wird bestimmt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Laut Artikel 6 Absatz 3 des EU-Vertrages achtet die Europäische Union die „nationale Identität“ ihrer Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtung wird in der Präambel der in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte dahingehend konkretisiert, dass die EU die Organisation der mitgliedstaatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und – darauf kommt es hier an – auch auf lokaler Ebene zu achten hat.

Dass die Organe der EU die kommunale Selbstverwaltung der Bundesrepublik „achten“ müssen, bedeutet jedoch nicht, dass die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes damit schon „europafest“ wäre. Auch die Grundrechtscharta errichtet keinen virtuellen Schutzzaun um die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise, der dieselben vor europapolitischen Einflüssen bewahren würde. Im Gegenteil: Spätestens seit dem Binnenmarktprogramm der Einheitlichen Europäischen Akte ist nicht mehr zu leugnen, „[...] dass sich europäische Politikziele nur unter Einbeziehung der untersten, kommunalen Ebene verwirklichen lassen“, womit Politik und Verwaltung auch „vor Ort“ mittelbar oder unmittelbar durch europäische Regelungen betroffen sind (Ameln 2001: 23). Aber nicht nur das Binnenmarktprogramm, sondern auch die im Vertrag von Maastricht kodifizierte Unionsbürgerschaft hatte und hat direkte Auswirkungen auf die Kommunalpolitik.

Es gilt deshalb zunächst zu prüfen, ob und inwieweit die kommunalen Handlungsspielräume durch europäische Vorgaben eingeschränkt oder ihnen gar geopfert werden. Auf dieser Grundlage werden dann die Strategien vorgestellt und analysiert, mittels derer die Kommunen versuchen, auf die sie betreffenden Politiken der Europäischen Union Einfluss zu nehmen.

2. Unionsbürgerschaft und Kommunalwahlrecht

Artikel 19 des EG-Vertrages bestimmt in Absatz 1: „Jeder Unionsbürger mit Sitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“ Noch im Jahr 1990 hatte das Bundesverfassungsgericht die Gewährung des kommunalen Wahlrechts an Ausländer unter Hinweis auf den nur deutsche Staatsangehörige umfassenden Bedeutungsgehalt der Verfassungsbegriffe „Volk“ und „Volksvertretung“ für verfassungswidrig erklärt. Die Richter hatten dabei jedoch ausdrücklich darauf verwiesen, dass daraus nicht folge, „[...] dass die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann“ (BVerfGE 83: 37 (59)).

Dieser Hinweis ermöglichte der Bundesregierung die Zustimmung zu der oben zitierten Vorschrift über die Unionsbürgerschaft; die entsprechende Änderung des Artikels 28 Absatz 1 GG trat im Dezember 1992 in Kraft. Die konkrete Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts ist indes Ländersache, weshalb die Anpassung der Kommunalwahlgesetze an den Maastrichter Vertrag in unterschiedlicher Reichweite erfolgte: „Während [...] Baden-Württemberg EU-Bürgern alle Rechte einräumt, einschließlich der Wahl zum Bürgermeister, schließt Bayern [...] dies aus“ (Thränhardt 1999: 363). Auch die Wahlbeteiligung der nichtdeutschen EU-Bürger, die sich aus Gründen der Bewahrung des Wahlheimnisses statistisch nicht genau ermitteln lässt, sondern nur geschätzt werden kann, variiert beträchtlich. Während in Berlin und Hessen zwischen 20 und 25 Prozent der wahlberechtigten EU-Ausländer zur Urne gingen, als ihnen dies erstmals möglich war, waren es in Bayern nur etwa drei Prozent.

Thränhardt (1999: 363) führt diese Diskrepanz darauf zurück, dass es in Bayern – wie im übrigen auch in Sachsen – eines speziellen, individuellen Antrags bei der jeweiligen Kommunalverwaltung auf Erteilung einer Wahlberechtigung bedurfte. Diese Regelung scheint dem Artikel 19 des EG-Vertrages, dem zu Folge für alle wahlberechtigten EU-Bürger dieselben Bedingungen gelten müssen, zu widersprechen, denn deutschen Staatsangehörigen werden ihre Wahlkarten automatisch zugesandt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah dies allerdings anders: In einem Urteil vom 15. Mai 1997 bestätigte er die Rechtmäßigkeit der bayerischen Regelung. Dieses Urteil erging zum Missfallen des Bayerischen Städtetages, der die der angesprochenen Regelung innewohnende, „unnötige Ungleichbehandlung“ und den daraus resultierenden, „nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand“ beklagte (Bayerischer Städtetag 1998). Damit fand er Gehör: Das bayerische Kommunalwahlgesetz wurde im Dezember 1999 geändert, so dass erstmals bei der Kommunalwahl vom März 2002 auch die wahlberechtigten EU-Bürger ihre Wahlbenachrichtigung automatisch von der Gemeindeverwaltung erhielten. In Sachsen indes hält man bis heute an der umstrittenen alten Regelung fest, d.h. dass EU-Ausländer auch bei den dortigen Kommunalwahlen von 2004 noch gezwungen waren, einen Antrag auf Erfassung im Wählerverzeichnis zu stellen, wenn sie ihre Stimme abgeben wollten.

3. Die kommunale Selbstverwaltung und der Binnenmarkt

Der Adressat, der von den bayerischen Gemeinden zur Revision der Ausführungsbestimmungen zur Kommunalwahl angerufen wurde, war der Landesgesetzgeber. In den meisten Fällen kann die „Europabetroffenheit“ der kommunalen Ebene jedoch nicht innerstaatlich korrigiert werden, weil sie sich – teils mittelbar, teils unmittelbar – durch Rechtssetzungsaktivitäten der EU ergibt. So ging man bereits Anfang der neunziger Jahre davon aus, dass 120 von damals 280 europäischen Richtlinien zum gemeinsamen Binnenmarkt letztlich von den Kommunen umzusetzen waren (Thränhardt 1999: 365). Nachdem insgesamt etwa 80 Prozent aller ausführungsbedürftigen nationalen Regelungen, gleich ob europainduziert oder nicht, den Kommunen obliegen, dürfte sich die Zahl europäischer Richtlinien und Verordnungen, die von den Kommunen ausgeführt werden müssen, mittlerweile noch erhöht haben. Nachdem dies aber auf dem Umweg über Bundes- und Landesgesetze veranlasst wird, wurde und wird die daraus resultierende Belastung der Selbstverwaltung durch die EU von vielen kommunalen Praktikern kaum wahrgenommen und entsprechend selten thematisiert (Thränhardt 1999: 365). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (2004) weist diesbezüglich denn auch nur pauschal darauf hin, dass nach seiner Schätzung über 60 Prozent aller „kommunalrelevanten“ Gesetze und Verordnungen von der EU verursacht würden.

In vielen und gerade in den für die kommunale Praxis zentralen Bereichen sind die Gemeinden unmittelbare Adressaten europäischer Regelungen. Als besonders problematisch erweist sich dieser Umstand für die Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung, die nach den Artikeln 87-89 des EG-Vertrages der europäischen Wettbewerbskontrolle unterliegen. Artikel 87 legt fest, dass „[...] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar“ sind. Aus dieser Bestimmung folgt, dass – auch wenn der EG-Vertrag Ausnahmen zulässt – nahezu alle im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung ergriffenen Aktivitäten dem Melde- und Genehmigungssystem der Europäischen Kommission unterliegen (Rechlin 2003: 21).

Zwar gilt für die direkte Förderung von Unternehmen durch Beihilfen die so genannte *de-minimis* Regel, wodurch Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen mit maximal 50 (beziehungsweise 250) Beschäftigten und einem Jahresumsatz von weniger als 7 (beziehungsweise 27) Millionen Euro von der unmittelbaren Genehmigungspflicht befreit werden, doch sind es natürlich gerade Krisen großer Unternehmen, welche die Handlungsfähigkeit der Kommunalpolitik in den (Groß-) Städten auf die Probe stellen. Rechtlich gesehen ist hier autonomes Handeln nicht mehr möglich, und der bürokratische Aufwand, der zur Beihilfenotifikation betrieben werden muss, ist beträchtlich. Die entsprechenden Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung müssen zunächst dem Wirtschaftsministerium des jeweiligen Landes mitgeteilt werden. Von dort übermittelt man sie an das Bundeswirtschaftsministerium, dem die Unterrichtung der Europäischen Kommission obliegt. Die Kommission führt anschließend ein Vorprüfverfahren durch, das auf eine Dauer von maximal zwei Monaten begrenzt ist. Wenn dieses die Vermutung einer wettbewerbsverzerrenden Subvention begründet, schließt sich ein Hauptprüf-

verfahren an, welches erfahrungsgemäß mindestens sechs Monate in Anspruch nimmt (Stöß 2000: 105; Rechlin 2003: 24).

Für die kommunale Wirtschaftsförderung, die sich etwa im Falle einer akuten Gefährdung von Arbeitsplätzen regelmäßig zu schnellen Reaktionen genötigt sieht, ergibt sich aus diesem Prozedere ein ernsthaftes Handlungshindernis. Der zusätzliche Personalaufwand, der für die Meldepflicht der Kommunalbeihilfen betrieben werden muss, liefert in Verbindung mit dem schwerfälligen und zeitaufwendigen Verfahren, welches notwendigerweise mit Unsicherheit über seinen jeweiligen Ausgang verbunden ist, andererseits aber denkbar wenig Motivation für die kommunalpolitischen Akteure, eine ordnungsgemäße Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission zu ermöglichen. Aktuelle Befragungen von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (Rechlin 2003: 24) zeigen deshalb, dass die eigentlich erforderlichen Beihilfennotifikationen – sei es bewusst oder auf Grund der Unwissenheit der zuständigen Verwaltungsstellen – nach wie vor nicht selten unterbleiben (so auch schon Schultze 1997: 65). Mangels entsprechenden Kontrollpotentials wird dies offenbar nur in Ausnahmefällen sanktioniert.

Ganz ähnliche Probleme ergeben sich auch in den anderen Feldern kommunaler Wirtschaftstätigkeit, die im Grundsatz unter der Beobachtung der Europäischen Kommission stehen (sollen). Betroffen sind unter anderem Grundstücksverkäufe durch die Kommunen, weil ein Verkauf gewerblich nutzbarer Grundstücke unter Marktwert an ansiedlungswillige Unternehmen einer indirekten Subventionierung gleichkommt. Es gilt deshalb eine Grenze von 100.000 Euro, jenseits derer ein Verkauf prinzipiell genehmigungspflichtig ist, wobei eine Unterschreitung des Marktwertes von bis zu 5 Prozent in der Regel geduldet wird (Rechlin 2003: 24). Angesichts der Fülle entsprechender Immobiliengeschäfte ist eine europaweite und vollständige Kontrolle durch die Kommission allerdings von vornherein unrealistisch. Sie wird sich deshalb wohl auch weiterhin auf „große und prominente Fälle“, wie die Grundstücksverkäufe an Daimler-Benz zu Anfang der neunziger Jahre am Potsdamer Platz in Berlin, beschränken (Thränhardt 1999: 365).

Auch die Pflicht zur europaweiten Ausschreibung öffentlicher Aufträge durch die Kommunen, die ab einem bestimmten Schwellenwert, der nach je Regelungsinhalt variiert, eintritt, lässt sich relativ leicht – zum Beispiel durch die Stückelung von Aufträgen – unterlaufen. Oft unterbleibt sie aber auch wegen des schlichten Mangels an Information der kommunalen Verwaltungen über ihre entsprechenden europarechtlichen Verpflichtungen (Rechlin 2003: 25).

Auch wenn sich die Kommunen dem europäischen Regelwerk also mitunter entziehen können, sind dessen Bestimmungen für sie jedoch schon deshalb hoch problematisch, weil sie bezüglich der traditionellen Wirtschaftsförderungspolitik zumindest Handlungsunsicherheit produzieren. Das europäische Wettbewerbsrecht wird von den Kommunen aber noch aus einem anderen Grund besonders kritisch betrachtet. Grundsätzlich ist es nämlich auch auf den Bereich der Daseinsvorsorge anzuwenden, in welchem aus sozialen Gründen keine Gewinne erzielt werden können oder sollen. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms stellt sich zwangsläufig die Frage, wo, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen der Staat – in der europäischen Vertragssprache, die nicht nur „länder-“, sondern auch „kommunalblind“ ist, schließt der Begriff die Gemeinden ein – mit öffentlichen Dienstleistungen oder staatlicher Förderung in den

freien Wettbewerb eingreifen darf (vgl. hierzu und zum folgenden auch Europa-Fokus Niedersachsen 2001).

Das diesbezügliche Credo der Europäischen Kommission ist niedergelegt in einer „Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (Europäische Kommission 2000). Es läuft darauf hinaus, dass wirtschaftliche Tätigkeiten dem Markt nur dann entzogen werden dürfen, wenn Wettbewerbs- und Beihilferegeln die Ziele der Daseinsvorsorge gefährden. Die Kommission versuchte damit, Artikel 16 des EG-Vertrages zu konkretisieren, in welchem der Stellenwert der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hervorgehoben und ihre Bedeutung für den „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ betont wird.

Endgültige Rechtssicherheit konnte auch mit dieser aktualisierten Mitteilung über die Daseinsvorsorge – eine erste Fassung, die auf Betreiben der deutschen Bundesregierung überarbeitet wurde, datierte aus dem Jahr 1996 – allerdings nicht geschaffen werden. Dies zeigte sich exemplarisch an einem gleichsam schon klassischen Beispiel der kommunalen Bezuschussung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen – dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Zu dieser Materie führte der Europäische Gerichtshof im Jahr 2003 ein so genanntes Vorabentscheidungsverfahren durch. Vom deutschen Bundesverwaltungsgericht initiiert, wurde es von deutschen Kommunalpolitikern mit ängstlicher Erwartung begleitet. Zu ihrer Erleichterung entschied der Gerichtshof im Juli 2003 allerdings, „[...] dass ein finanzieller Ausgleich, der nur die Gegenleistung für von den Mitgliedstaaten auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten bildet, nicht die Merkmale einer staatlichen Beihilfe aufweist“ (EuGH Pressemitteilung N. 64/03).

Dieses Urteil (Az.: C-280/00) ist dahingehend zu interpretieren, dass die Kommunen – wie natürlich gegebenenfalls auch andere Gebietskörperschaften – selbst über Finanzhilfen für öffentliche Dienstleistungen nicht nur für den ÖPNV, sondern etwa auch für die Bereiche Abfallbeseitigung, Kanalisation oder Wasserversorgung, entscheiden dürfen. Entsprechende Zuschüsse dürfen allerdings nur einen kostendeckenden Ausgleich für die Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen beinhalten. Mit anderen Worten: Es muss sichergestellt sein, dass ein Unternehmen durch staatliche Finanzhilfen für die Erbringung öffentlicher Leistungen keine Wettbewerbsvorteile erlangt, sondern dass es, wie im vorliegenden Fall ein Busunternehmen, lediglich für Sonderlasten entschädigt wird, die hier durch die dem Unternehmen auferlegte Bedienung fahrgastarmer Strecken entstehen.

4. Kommunale Interessenpolitik in der Europäischen Union

Das „ÖPNV-Urteil“ hat die grundsätzliche Kontrollkompetenz der Europäischen Kommission über derartige Subventionen natürlich nicht abgeschafft. Der „Wettbewerbskommissar“ ist also nach wie vor befugt, etwaigen Beschwerden potentieller Wettbewerber über entsprechende Zuschüsse nachzugehen und gegebenenfalls deren Reduzierung oder Einstellung zu dekretieren. Damit liegt der Ball im Zweifelsfall also wieder bei der Kommission. Sie kann im Sinne ihrer oben zitierten „Mitteilung über die Daseinsvorsorge“ Ermessensentscheidungen darüber treffen, ob der Wettbewerb im jeweils strittigen Fall tatsächlich möglichst wenig behindert

wird. Der Deutsche Städtetag, welcher der Kommission seit langem vorwirft, die kommunalen Entscheidungsspielräume ohne Not einschränken zu wollen, drängt deshalb darauf, dass die EU durch entsprechende Ergänzungen des EG-Vertrages Rechtssicherheit schafft. Die entsprechenden Initiativen des kommunalen Spitzenverbandes waren – auch vermittelt über die Landesregierungen – letztlich auf die Bundesregierung und deren Verhandlungsführung in Nizza gerichtet. Sie fanden dort positive Aufnahme. In Nizza beauftragten die Staats- und Regierungschefs auf deutsche Initiative hin die Kommission damit, ihre konzeptionellen Arbeiten zum Problembereich öffentliche Daseinsvorsorge fortzuführen. Deren vorläufiges Resultat besteht in einem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ das die Kommission am 21. Mai 2003 vorgelegt hat (KOM (2003) 270 endgültig).

Das kommunale Lobbying im europäischen Mehrebenensystem gilt seitdem der Weiterentwicklung der im Grünbuch niedergelegten Positionen im Sinne der deutschen Städte, Kreise und Gemeinden. Diese kritisieren dabei vor allem die Pläne der Kommission zu einer möglichst weitgehenden Ausschreibungspflicht für öffentliche Dienstleistungen, die sich auch auf die kommunalen Eigenunternehmen erstrecken soll. Befürchtet wird ein „Aussterben“ der Stadtwerke, die etwa mit ÖPNV-Leistungen nur noch dann beauftragt werden dürften, wenn sie zuvor eine entsprechende Ausschreibung im Wettbewerb mit privaten Unternehmen gewonnen hätten. Aber nicht nur der ÖPNV steht auf dem Prüfstand. In der Diskussion ist seit mehr als 10 Jahren beispielsweise auch der Bereich der Wasserversorgung. Auch hier will die Europäische Kommission den Wettbewerb gestärkt sehen. Eine „Marktöffnung“ der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und der Abwasserentsorgung möchte sie durch eine Ausschreibungspflicht für die entsprechenden Konzessionsverträge durch die Kommunen realisieren (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Oktober 2004, S. 13). Derartige Vorschriften – so die kommunalen Spitzenverbände in einer gemeinsamen Erklärung – würden jedoch das im Grundgesetz garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung und damit auch die entsprechende Bestimmung in der Präambel der europäischen Grundrechtecharta eklatant verletzen (Deutscher Städtetag 2003).

Welche Möglichkeiten stehen den Kommunen nun zu Gebote, um ihren soeben dargestellten Positionen in Europa Gehör zu verschaffen? Kommunale Selbstverwaltung wird in Deutschland von insgesamt 12 629 Gemeinden ausgeübt, darunter 116 kreisfreie Städte und 323 Landkreise (Statistisches Bundesamt 2004: 28). Schon die schieren Zahlen verdeutlichen, dass eine „flächendeckende“ Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene letztlich nur verbandsförmig möglich ist. Erschwert wird diese verbandsförmige Interessenrepräsentation allerdings auch durch die qualitative Heterogenität dessen, was mit dem Begriff „Kommune“ abgedeckt wird. Von der nur wenige Hundert Einwohner umfassenden Kleingemeinde bis zur Millionenstadt erstreckt sich das Spektrum, dem als Gemeinsamkeit allenfalls das abstrakte Interesse am Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung als solcher zugeordnet werden kann. Die Uneinheitlichkeit der konkreten Interessen spiegelt sich formal gesehen darin wider, dass in Deutschland drei kommunale Spitzenverbände existieren: Der Deutsche Städtetag, in welchem die kreisfreien Städte zusammengeschlossen sind, der Deutsche Städte- und Gemeindebund als Vertretung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Deutsche Landkreistag.

Ihren Niederschlag findet diese Verbandsstruktur unter anderem in der Zusammensetzung der deutschen Repräsentanz im Ausschuss der Regionen (AdR), der seit 1994 als institutionalisierte Interessenvertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU tätig ist. Mit Ausnahme Belgiens entsenden die meisten Mitgliedstaaten mangels einer den deutschen Bundesländern vergleichbaren zweiten staatlichen Ebene vor allem Kommunalpolitiker in den AdR. Hierzu wurde entbrannt zwischen Ländern und Kommunen indes ein heftiger Streit über die Verteilung der insgesamt 24 Sitze, die der Bundesrepublik in diesem Gremium zustehen. Die Länder reklamierten alle Vertreter im AdR für sich, wollten also kommunale Repräsentanten völlig aus dem Gremium fernhalten. Dies entsprach ihrer traditionellen – und weitgehend noch immer gepflegten – Sichtweise von den Kommunen als staatsrechtlicher Bestandteile der Länder, denen eine wie auch immer geartete „Außenrepräsentanz“ genauso wenig zukommen dürfe wie etwa Anhörungsrechte im Bundesrat oder gar eine den Landesregierungen gleichgestellte Mitwirkung dortselbst (Jaedicke/Wollmann 1999: 318). Erst dank einer Intervention des Bundeskanzlers und parlamentarischer Unterstützung aus dem Bundestag (Jaedicke/Wollmann 1999: 320; Thränhardt 1999: 368) haben die drei kommunalen Spitzenverbände schließlich immerhin doch je einen Sitz im Ausschuss der Regionen erhalten.

Vertreter dieser Spitzenverbände bestätigen indes auf Nachfrage, dass sie letztlich wohl nur einen Kampf um Symbole gefochten haben. Schon angesichts der Tatsache, dass dem AdR nur beratende Funktionen zukämen, sei mit der Vertretung in diesem Gremium eine wirksame Möglichkeit, kommunalen Anliegen in den europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen Gehör zu verschaffen, nicht verbunden. Dagegen spreche auch die viel zu geringe Zahl der kommunalen Delegierten aus Deutschland (Rechlin 2003: 43). Die Länder ihrerseits lehnen über die Parteigrenzen hinweg eine effektivere Einbindung der Kommunen in die Arbeit des AdR, den sie grundsätzlich natürlich gestärkt sehen wollen, jedoch ab, weil sie sich selbst als die genuinen Vertreter der gemeindlichen Interessen und Belange verstehen.

Aus Sicht der deutschen Städte und Gemeinden ist das europäische Institutionensystem für kommunale Belange formal also völlig unzulänglich geöffnet. Angesichts der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten kann es wohl auch nicht wesentlich kommunalfreundlicher ausgestaltet werden. Deshalb sehen sich die Kommunalpolitiker auf die herkömmlichen interessenpolitischen Strategien verwiesen: In Bezug auf die EU werden sie – beziehungsweise ihre Interessenvertreter – zu gewöhnlichen Lobbyisten, die in der Regel als Beauftragte von (Dach- oder Spitzen-) Verbänden agieren.

Den kommunalen Spitzenverbänden war die Bedeutung Europas für ihre Mitglieder offenbar schon früh bewusst. Schon im Jahr 1963 richteten sie ein „Kommunales Informationsbüro bei der EWG“ ein, dessen Aufgabe darin bestand, einem europapolitischen Informationsdefizit der Kommunalverbände vorzubeugen (Schultze 1997: 103f.). Seinerzeit beschäftigten die drei Spitzenverbände zusammen lediglich einen gemeinsamen Europareferenten, der das als „Ein-Mann-Betrieb“ konzipierte Europabüro nur höchst selten besuchte. Angesichts der auf Informationsgewinnung beschränkten Aufgabenstellung des Büros und der Tatsache, dass die damaligen Rechtsetzungsaktivitäten der EWG, die für die Kommunen von

Bedeutung waren, sich in überschaubaren Grenzen hielten, erschien diese bescheidene Konstruktion zunächst aber völlig ausreichend (Schultze 1997: 103).

Spätestens mit dem Binnenmarktprogramm änderte sich dies. Es dauerte allerdings noch bis zum Jahr 1991, bis das Wissen um die zunehmende Kommunalrelevanz der europäischen Politiken seinen organisatorischen Niederschlag in Gestalt der Einrichtung des „Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ in Brüssel fand. Seinem knapp 30 Jahre vorher etablierten Vorgänger gleich, wurde die abkürzend auch als „Eurocommunale“ bezeichnete Einrichtung von den drei Spitzenverbänden gemeinsam getragen. Seine Aufgabenstellung wurde indes von der puren Informationssammlung und -aufbereitung auf den Bereich der Interessenvertretung erweitert, wobei von vornherein klar war, dass „Eurocommunale“ mangels offiziellen Zugangs zu den offiziellen Entscheidungsorganen auf informelle Lobbyarbeit angewiesen sein würde (Rechlin 2003: 47).

Zehn Jahre nach Gründung des „Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ zog dessen Leiter noch eine ausgesprochen positive Bilanz seines Brüsseler Wirkens, in welcher er das „gemeinsame Interesse aller deutschen Städte, Gemeinden und Kreise“ am „Lobbying vor Ort in Brüssel“ hervorhob (Ameln 2001: 25). Aus Sicht der Betroffenen allerdings war es um diese Gemeinsamkeit offenbar nicht mehr sonderlich gut bestellt. Schon ein Jahr später wurde „Eurocommunale“ zu einer Art „virtueller Adresse“ degradiert (Rechlin 2003: 47), deren seitherige – kaum mehr nennenswerte – Funktion vom Hauptgeschäftsführer des deutschen Städtetages wie folgt beschrieben wurde: „Wenn eine Gemeinsamkeit in den europapolitischen Anliegen der drei kommunalen Spitzenverbände vorhanden ist, wird diese auch weiterhin unter einem gemeinsamen Briefkopf (Eurocommunale) zum Ausdruck gebracht werden“ (Articus 2002: 1).

Daher kann die Struktur der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel seit dem Jahr 2002 durchaus in Analogie zur Repräsentation herkömmlicher sozio-ökonomischer Interessen beschrieben werden: Auch erstere organisiert sich mittlerweile ausgesprochen arbeitsteilig und differenziert sich zunehmend aus. Diese Struktur erscheint funktional, solange es lediglich um die Gewinnung und Aufbereitung spezifischer Informationen geht, weil die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften zum Beispiel Adressaten unterschiedlicher Förderprogramme der EU sein können. Auch mag die geschilderte Strategie der vor allem vom Deutschen Städtetag angestrebten Stärkung des eigenen Profils der Städte gegenüber dem ländlicher Gemeinden (Articus 2002: 1) durchaus dienlich sein. Ob damit aber auch eine effektivere Interessendurchsetzung verbunden werden kann, ist angesichts der Gefahr, ein „Überangebot“ kommunalen Lobbyings zu etablieren, zumindest fraglich: Zählt man das „Hanse-Office (Hamburg)“ als Kommunal- und nicht als Landesvertretung, so finden sich in Brüssel mittlerweile bereits acht deutsche Europabüros, deren Aufgabe in der Vertretung genuin kommunaler Interessen besteht.

Die faktische Schließung von „Eurocommunale“ resultierte in einer Aufspaltung der Repräsentanz der deutschen kommunalen Spitzenverbände. Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag unterhalten nunmehr je eigene Europabüros. Daneben sind – schließt man das „Hanse-Office“ ein – vier Europavertretungen zu finden, die landesspezifische Interessen der Kommunen beziehungsweise der dortigen Kommunalverbände ver-

treten sollen. In bezug auf die Flächenstaaten machten die bayerischen Kommunalverbände, deren Struktur identisch ist mit der der Bundesverbände, bereits im Jahr 1992 mit der Einrichtung des „Europabüros der Bayerischen Kommunen“ den Anfang. Diesem Beispiel folgten 1999 die Kommunen Baden-Württembergs, und nur ein Jahr später verfügten auch die sächsischen Kommunen über eine eigene Europarepräsentanz. Die drei Vertretungen haben dieselbe Adresse, denn sie arbeiten als „Bürogemeinschaft“ unter bayerischer Organisationshoheit. Dies soll ausschließlich dem sparsamen Umgang mit den anfallenden Verwaltungskosten dienen; die Aufgabe eines je eigenständigen Landesprofils soll damit nach Auskunft der Akteure jedenfalls nicht verbunden sein (Rechlin 2003: 48f.).

Es bleibt abzuwarten, ob die Gemeinden – beziehungsweise deren Verbände – der anderen Bundesländer den drei „Vorreitern“ nacheifern werden. Täten sie es, würde angesichts von dann 12 weiteren kommunal ausgerichteten Interessenrepräsentanzen deutscher Provenienz die oben beschworene Gefahr eines „Überangebots“ an Interessenartikulation sicher endgültig zur Realität werden. In der Einsicht der oben vorgestellten deutschen Kommunalvertretungen, die in Brüssel eingerichtet wurden, ist sie bislang aber vor allem deshalb (noch?) nicht gegeben, weil man unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte verfolge: „[...] die kommunalen Spitzenverbände in Brüssel [konzentrieren sich] eher auf allgemeine Fragestellungen der Rechtssetzungsaktivitäten der Union und ihre Auswirkungen auf die deutschen kommunalen Gebietskörperschaften. Die Europabüros der Landesverbände legen ihr Augenmerk dagegen eher auf die förderpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften und eine entsprechend ausgestaltete Informationspolitik“. Deshalb könne man eine Komplementarität der Aktivitäten konstatieren, die der Arbeitsteilung zwischen den Verbindungsbüros der deutschen Länder und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU gleichkomme (Rechlin 2003: 49).

Ob für diese Arbeitsteilung auch weiterhin Funktionalität reklamiert werden kann, hängt wesentlich davon ab, ob der Versuch, die „förderpolitischen Aktivitäten“ der EU zu beeinflussen, sich aus Sicht deutscher Kommunen künftig überhaupt noch lohnt. Deutsche Kommunen haben in der Vergangenheit zum Teil erheblich von den Mitteln der europäischen Regionalfonds profitiert. Zwischen 30 und 40 Prozent der nach Deutschland geflossenen Gelder aus der so genannten „Ziel 1-Förderung“, von der Regionen mit Entwicklungsrückstand profitieren, kamen in unterschiedlichem Ausmaß kommunalen Haushalten zugute (Hoffmann 2000: 25). Die deutschen Städte müssen sich allerdings schon seit einiger Zeit schon darauf einstellen, dass die Mittel aus der Strukturförderung für sie erheblich an Bedeutung verlieren werden. Dies ist eine direkte Folge der EU-Osterweiterung, die zwangsläufig eine Umverteilung der Förderung zugunsten der neuen Mitgliedstaaten mit sich bringt.

Inwieweit aus der anstehenden Umgestaltung der europäischen Strukturpolitik Konsequenzen für die Aktivitäten der kommunalen Ebene in Brüssel gezogen werden, steht noch dahin. Gleiches gilt für die Frage, ob es künftig noch Sinn macht, dass das Geflecht kommunaler Interessenvertretungen auch weiterhin noch zusätzlich bereichert wird durch europäische Repräsentanzen einzelner Städte beziehungsweise großstädtisch geprägter Regionen. Beispiele liefern bisher das bereits mehrfach erwähnte „Hanse-Office-(Hamburg)“ und die „European Stuttgart Region“.

Die auf Europa gerichtete Interessenpolitik, die von den deutschen Kommunen und ihren Verbänden betrieben wird, zeichnet sich, wie deutlich geworden ist, durch beachtliche Vielfalt aus. Zweifel an der Funktionalität dieses Designs werden indes nicht nur genährt, wenn man die künftige Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik in den Blick nimmt, weil diese die Europabüros der Landesverbände um ihre eigentliche Aufgabe zu bringen scheint. Hinzu kommt, dass die deutschen Gemeinden indirekt über ihre Spitzenverbände noch eine weitere kommunalpolitische Präsenz in Brüssel mittragen. Sie tun dies über ihre Mitgliedschaft im „Rat der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE), einer Vereinigung, die im Jahr 1951 in Genf von deutschen und französischen Bürgermeistern gegründet wurde. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss von heute insgesamt 44 nationalen Verbänden vor allem kommunaler Gebietskörperschaften – Regionen spielen trotz der Benennung des Verbandes so gut wie keine Rolle – aus 31 Ländern (Rechlin 2003: 50). Schon die Unterschiedlichkeit der Organisationen und Interessen, die in ihr versammelt sind, spricht aber dagegen, dass sie zu ernsthafter Interessenpolitik in der Lage sein könnte (Thränhardt 1999: 369f.).

Das bisher dargestellte, ohnehin schon schwer überschaubare Geflecht kommunaler Interessenpolitik in der EU bedurfte aus der Sicht mancher Stadtpolitiker – aus welchen Gründen auch immer – sogar noch einer weiteren Ergänzung. Geschaffen wurde sie im Jahr 1991 mittels der Gründung von „EUROCITIES“. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk europäischer Großstädte, das faktisch offenbar als Netzwerk der jeweiligen Bürgermeister funktioniert. Als deutsche EUROCITIES-Städte identifiziert Rechlin (2003: 70) Berlin, Bonn, Chemnitz, Düsseldorf, Dortmund, Frankfurt am Main, Köln, München, Münster, Nürnberg und Leipzig. Auch EUROCITIES, das insgesamt 103 Mitglieder hat, unterhält ein Büro in Brüssel, in welchem mittlerweile 25 Mitarbeiter die Interessen ihrer Mitgliedskommunen zu vertreten suchen.

Einer der Tätigkeitsschwerpunkte der Vereinigung in der jüngeren Vergangenheit bestand in dem Versuch, den „Konvent zur Zukunft Europas“ – vulgo den Verfassungskonvent – für möglichst kommunalfreundliche Bestimmungen im Entwurf des Verfassungsvertrages zu sensibilisieren (Rechlin 2003: 70f.). Dasselbe versuchte aber auch der RGRE, dessen aus Deutschland stammender Vizepräsident (Hoffschulte 2004) diesbezüglich ein durchaus positives Fazit zog. Immerhin sei es gelungen, in Artikel 5 des ersten Verfassungskapitels zu verankern, dass die Organe der EU die kommunale Selbstverwaltung respektieren müssen. Damit würde, die Ratifikation des Verfassungsvertrages vorausgesetzt, das Institut „kommunale Selbstverwaltung“ erstmals explizit im europäischen Vertragswerk erwähnt. Verbunden damit ist offenbar die Hoffnung, auf diesem Weg zumindest eine gewisse Absicherung kommunaler Autonomie vor dem Zugriff der EU erreicht zu haben. EUROCITIES hingegen hätte wohl gern mehr gesehen, konnte sich aber mit seiner Forderung nach einer expliziten Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie im europäischen Vertragswerk (Rechlin 2003: 71) nicht durchsetzen.

5. Fazit und Ausblick

Es kann dahingestellt bleiben, ob es tatsächlich gerechtfertigt ist, die bloße Verankerung eines Programmsatzes über die „Achtung“ der Selbstverwaltung im Verfassungsentwurf tatsächlich als Erfolg kommunaler Interessenpolitik zu werten. Es genügt der Hinweis, dass der Verfassungskonvent, der sich von vornherein und sehr bewusst offen für möglichst viele gesellschaftliche Interessen zeigte (Zimmermann-Steinhart 2002: 68), auf Grund seines Ausnahmecharakters als Prüfstein für die Erfolgskontrolle des kommunalen Lobbyings in Brüssel nicht taugt. Die Adressaten im Brüsseler Alltagsgeschäft – insbesondere die Europäische Kommission, aber auch Rat und Parlament – können jedenfalls nicht mittels einer Kakophonie kommunaler Interessen und Wünsche dazu bewegt werden, von einer mittelbaren „Aushebelung“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes abzusehen.

Eine erfolgreiche Verteidigung kommunalpolitischer Handlungs- und Entscheidungsspielräume insbesondere im umstrittenen Bereich der Daseinsvorsorge ist angesichts der aktuellen Wettbewerbsphilosophie der Kommission schwierig genug. Es besteht kein Zweifel: „Europa“ ist längst in der Kommunalpolitik angekommen und zwingt die Akteure in vielerlei Hinsicht zu Anpassungsstrategien. Der Trend zur Aufsplitterung kommunaler Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Union ist angesichts dessen außerordentlich problematisch. Kommunale Selbstverwaltung ist schon angesichts der aller Orten erhobenen Forderung nach mehr „Bürgernähe“ der Politik auch und gerade im erweiterten Europa ein wertvolles Gut. Wer ein solches zu verteidigen hat, sollte seine Kräfte nicht verzetteln, sondern bündeln. Insofern steht nicht nur die kommunale Selbstverwaltung als solche vor neuen Herausforderungen, sondern auch die europapolitische Ausrichtung ihrer Interessen.

Anmerkung

- 1 Dieser Beitrag wird in modifizierter Fassung eingehen in die 2., überarbeitete und erweiterte Auflage des vom Verfasser gemeinsam mit Roland Sturm verfassten Buches „Das neue deutsche Regierungssystem“, das im ersten Halbjahr 2005 im Verlag für Sozialwissenschaften erscheinen soll.

Literatur

- Ameln, Ralf von (2001): Die Präsenz in Brüssel zählt sich für Kommunen aus, in: Der Städtetag (54) 1, S. 22-25.
- Articus, Stephan (2002): Städtetag eröffnet eigenes Büro in Brüssel, in: Der Städtetag (55) 6, S. 1.
- Bayerischer Städtetag (1998): Kommunalwahlrecht für EU-Bürger verschlanken (http://www.bay-staetetag.de/ib1998/ib98_5i.htm).
- Deutscher Städtetag (2003): Kommunale Spitzenverbände: „Europäische Union muss in der Daseinsvorsorge kommunale Selbstverwaltung respektieren“ (<http://www.staedtetag.de/php/print.html...nst/artikel2003/02/13/00081/index.html>).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Wissenswertes zum Thema Kommunen und Europa (http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/europa/index.html).

- Europa Fokus Niedersachsen (2001): Europäische Entwicklungen des Wettbewerbsrechts: Liberalisierung der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse? (<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/files>).
- Hoffmann, Hajo (2000): Städte beteiligen sich aktiv an Europa, in: *Der Städtetag* (53) 7, S. 25- 27.
- Hoffschulte, Heinrich (2004): Die kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsentwurf der Europäischen Union, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): *Der Europäische Verwaltungsraum – Beiträge einer Fachtagung*, Baden-Baden, S. 233-244.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Helmut (1999): Kommunale Spitzenverbände, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen, S. 306-322.
- Rechlin, Sandra (2003): *Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?* Diplomarbeit Universität Potsdam (auch als Discussion Paper SPS IV 2004-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2004).
- Schultze, Claus J. (1997): *Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung*, Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt (2004): *Statistisches Jahrbuch 2004*, Wiesbaden.
- Stöß, Angela (2000): *Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. Die Handlungsspielräume deutscher Kommunen unter Einwirkung der Europäischen Union aus ökonomischer Perspektive*, Frankfurt am Main u.a.
- Thränhardt, Dietrich (1999): Die Kommunen und die Europäische Union, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen, S. 361-377.
- Zimmermann-Steinhart, Petra (2002): Der Konvent: Die neue EU-Methode?, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* (51) 1, S. 65-72.