

DIE BÜROGEMEINSCHAFT

Rue Guimard 7,
B-1040 Bruxelles



Tel.: 0032-2-549.07.00
Fax: 0032-2-512.24.51
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032-2-513.64.08
Fax: 0032-2-513.88.20
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032-2-513.64.08
Fax: 0032-2-513.88.20
E-Mail: info@europabuero-sn.de

Stellungnahme der Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen zum „Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance“

Insgesamt neun kommunale Spitzenverbände Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens bilden zusammen die Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen in Brüssel als organisierte Interessenvertretung von insgesamt nahezu 4.000 Mitgliedsgemeinden, -städten, -landkreisen und -bezirken mit mehr als 27 Mio. Einwohnern gegenüber den Europäischen Institutionen. Durch ihre aktive Rolle im Europäischen Gesetzgebungsverfahren und bei der EU-Fördermittelberatung für diese Kommunen stellt die Bürogemeinschaft seit nunmehr zehn Jahren ein gelebtes Beispiel Europäischen Mehrebenenregierens dar.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bürogemeinschaft den historischen Vorstoß des Ausschusses der Regionen, erstmalig mit einem Weißbuch aus den eigenen Reihen für ein Umdenken in der Zusammenarbeit der verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen innerhalb der Europäischen Union einzutreten. Die Bürogemeinschaft ist der Auffassung, dass das Weißbuch zu keinem politisch günstigeren Zeitpunkt hätte veröffentlicht werden können. So fällt es in eine Phase, in der das politische System der EU mit Blick auf die Neukonstituierung von Parlament und Kommission, das jüngst erfolgte Inkrafttreten des kommunalfreundlichen Lissabon-Vertrags, die Konsultation zur Post-Lissabon-EU-Strategie 2020 und die anstehende Reform des EU-Haushalts sowohl vor institutionell-personellen als auch vor strukturell-strategischen Umbrüchen steht.

Daher möchten sich die kommunalen Spitzenverbände über ihre Bürogemeinschaft auf Grundlage der Erfahrungen der Verbandsmitglieder an der kommunalen Basis vor Ort in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen und der Erfahrungen vor Ort in Brüssel mit nachfolgenden Positionen zu den einzelnen Themenbereichen des Weißbuchs aktiv in die Diskussionen um die Ausgestaltung eines zukünftigen Systems des Europäischen Mehrebenenregierens einbringen.



BAYERISCHER STÄDTETAG



Städtetag Baden-Württemberg



BAYERISCHER LANDKREISTAG
Körperschaft des öffentlichen Rechts

Landkreistag
BADEN-WÜRTTEMBERG



Sächsischer Landkreistag e.V.
Kommunaler Spitzenverband der Landkreise im Freistaat Sachsen



VERBAND DER BAYER. BEZIRKE
Körperschaft des öffentlichen Rechts



Bedeutung der Kommunalpartnerschaften für den EU-weiten Einigungsprozess

Städte, Gemeinden, Landkreise & Bezirke von der Vermittlungs- zur Mitentscheidungsinstanz machen

Partnerschaft für den Aufbau Europas

Dem Ansatz eines „partnerschaftlichen Aufbaus“ Europas ist die kommunale Ebene im Zeitlauf des europäischen Einigungsprozesses insbesondere durch die europaweiten Partnerschaften von (über)örtlichen Gebietskörperschaften über Staatsgrenzen hinweg gefolgt. Die Kommunen kamen damit ihrer Vermittlungsfunktion hinsichtlich des europäischen Gedankens vor Ort beispielhaft nach.

Trotz dieser bedeutenden Katalysatorenwirkung der europäischen Kommunalpartnerschaftsbewegung in der historischen Rückschau verweist der Ausschuss der Regionen einfürend in seinem Weißbuch völlig zu Recht auf die jüngste Eurobarometer-Umfrage 307 zur aktuellen Wahrnehmung der verschiedenen Politikebenen der EU durch den Bürger. Zwar wird der kommunalen Ebene allgemein das meiste politische Vertrauen entgegengebracht. Gleichzeitig sind 59% der befragten Bürger der Meinung, dass die kommunale Ebene bislang aber nicht ausreichend in den europäischen Entscheidungsprozess einbezogen wird. Dies spiegelt die - wenn auch aus kommunaler Sicht sehr bedauerlich - bis dato vorherrschende politische Realität Europas wider.

Die Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen unterstützt daher den Ausschuss der Regionen in seinem Vorhaben, die kommunale Ebene innerhalb des europäischen Einigungsprozesses mit Hilfe des „Multi-Level-Governance“-Ansatzes von einer bloßen Vermittlungs- zu einer umfassenden Mitentscheidungsinstanz aufzuwerten.

Folgerichtig ist es daher auch, ein wirkliches System des Europäischen Mehrebenenregierens in den engen Zusammenhang mit dem Primat der Subsidiarität zu stellen. So ist die Bürogemeinschaft überzeugt, dass eine Ebenenverflechtung auf partnerschaftlicher Grundlage in der politischen Alltagspraxis nur dann funktioniert, wenn die künftige Kompetenzhochzonung auf EU-Ebene mit einem unbedingten Erfüllungsvorrang der kommunalen Ebene korrespondiert. Gerade im sensiblen Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach Art. 14 AEUV darf der „Multi-Level-Governance“-Ansatz eben kein Instrument sein, mit dem eine strenge Auslegung der Aufteilung der Zuständigkeiten überwunden werden würde.



Kommunalen Selbstverwaltungsgedanken durch eine Multi-Level-Governance-Charta ausgestalten

Eine Vermengung der Zuständigkeitsebenen ist hier nicht statthaft, da dies dem Geist des nunmehr durch Inkrafttreten des Art. 4 des Lissabon-Vertrags erstmalig EU-primärrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgedankens diametral zuwiderlaufen würde. Zur Überführung dieses Selbstverwaltungsgedankens in eine europaweite und v. a. ebenenübergreifende Verfassungswirklichkeit erachtet die Bürogemeinschaft die Erarbeitung einer Multi-Level-Governance-Charta durch den AdR im Geist der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats als einen ersten bedeutsamen Schritt.

Die Beteiligung am europäischen Integrationsprozess fördern

Um eine insgesamt höhere Beteiligung am europäischen Integrationsprozess zu erzielen, führt kein Weg an der kommunalen und damit bürgernächsten Ebene vorbei. Dies bedingt allerdings die Notwendigkeit einer starken institutionellen Vertretung lokaler Gebietskörperschaften im europäischen Verfassungssystem.

Weitere institutionelle Stärkung des AdR auch nach Lissabon unumgänglich

Die Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen würdigt an dieser Stelle unter Berücksichtigung der vergleichsweise kurzen Existenz des Ausschusses der Regionen dessen Errungenschaften als die Versammlung der Kommunalvertreter der Europäischen Union und bestärkt diesen, auch für die Zukunft am Leitbild eines Europäischen Senats festzuhalten.

Gleichzeitig begrüßt die Bürogemeinschaft mit Blick auf die vergleichsweise hohe Gesamtbevölkerungszahl der von ihr vertretenen Kommunen den Umstand, dass sich die künftige Sitzverteilung innerhalb des Ausschusses der Regionen nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nunmehr stärker an demographischen Gesichtspunkten orientieren wird.

Multiplikatorenwirkung von AdR-Mandatsträgern von unschätzbarem Wert

Die sich abzeichnende Sitzzahlerhöhung der deutschen Delegation und eine zu erwartende paritätische Aufteilung der zusätzlichen Sitze zwischen der Bundesländer- und der kommunalen Ebene eröffnet die Möglichkeit, in einem noch stärkeren Maße direktdemokratisch legitimierte Kommunalmandatsträger in einen kontinuierlichen Austauschprozess mit europäischen Entscheidungsträgern zu bringen.



Grenzübergreifenden Erfahrungsaustausch auf alle kommunalen Mandatsträger ausweiten

Mit Blick auf diesbezügliche Erfahrungen der Bürogemeinschaft aus jüngster Zeit (gegenwärtige AdR-Mitglieder Oberbürgermeister Dr. Maly aus Bayern und Landrat Jahn aus Baden-Württemberg) kann die Multiplikatorenwirkung eines AdR-Mandats an der kommunalen Basis nicht hoch genug geschätzt werden. So wird ein entsprechendes Europabild beim Bürger nach wie vor maßgeblich durch die handelnden Personen vor Ort geprägt.

Hierzu gehören neben (Ober-)Bürgermeistern, Landräten und Bezirkstagspräsidenten zudem auch sämtliche Mitglieder der kommunalen Parlamente. Folglich wird eine zukünftige Akzeptanz Europas auch in großem Umfang davon abhängen, inwieweit diese Unterstützung im gegenseitigen Erfahrung- und Meinungsaustausch über mitgliedstaatliche Grenzen hinweg von Seiten der EU erfahren.

Daher begrüßt die Bürogemeinschaft die in den vergangenen Monaten durchgeführten Vorbereitungsworkshops zur Errichtung eines Erasmus-Förderprogramms für Kommunalmandatsträger durch die Vertretungen der Europäischen Kommission in den Mitgliedstaaten. Die Bürogemeinschaft wird diesen Prozess gerne weiter unterstützen.

Im Sinne der eingangs erwähnten wichtigen Rolle von Kommunalpartnerschaften für den europäischen Integrationsprozess kommt auch dem Austausch zwischen Kommunalverwaltungen im Bereich der EU-Nachbarschafts- und EU-Entwicklungshilfepolitik große Bedeutung zu. Zu Recht nimmt daher das Weißbuch Bezug auf die Vernetzungsbestrebungen von Kommunen im Mittelmeerraum.

Erfolgreiche Umsetzung von makroregionalen EU-Strategien bedarf der kommunalen Einbindung

Mit Blick auf die große Anzahl der von der Bürogemeinschaft vertretenen Kommunen, die im Donauraum liegen, darf an dieser Stelle aber nicht die Gründung des Rates der Donaustädte und -regionen am 11. Juni 2009 in Budapest unerwähnt bleiben. So begrüßt die Bürogemeinschaft den Umstand, dass der gesamte Prozess zur Ausarbeitung einer EU-Donauraum-Strategie im „Bottom-up“-Verfahren gerade von kommunaler Ebene aus angestoßen wurde, mahnt jedoch darüber hinaus an, dass auch die erfolgreiche Umsetzung der Strategie der unbedingten Einbindung der Kommunen des Donauraums bedarf.



Kontinuierlicher Dialog zwischen kommunalen Mandatsträgern und Europaabgeordneten aus Bayern, Baden-Württemberg & Sachsen

Kommunen Bayerns, Baden-Württembergs & Sachsens leisten wichtigen Beitrag zu übergeordneten Zielen der EU

Im Hinblick auf den Weißbuch-Appell an kommunale Gremien, Sondersitzungen zur EU-Integration und zu einzelnen EU-Politikfeldern unter Einbeziehung der örtlich zuständigen Europaabgeordneten abzuhalten, hat eine Abfrage unter den von der Bürogemeinschaft vertretenen Kommunen ergeben, dass dem zumindest punktuell (u. a.: jüngst zur kommunalen Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie) und in tendenziell größeren Kommunen bereits nachgekommen wird. Die oftmals noch zögerliche Rückmeldung bei insbesondere kleineren Kommunen offenbart aber noch deutliches Verbesserungspotenzial hinsichtlich der flächendeckenden Verankerung des Themas „Europa“ vor Ort.

Darüber hinaus hat sich durch die Gründung der Bürogemeinschaft innerhalb der vergangenen zehn Jahre bei den Trägerverbänden die Tradition herausgebildet, in regelmäßigen Abständen den Dialog mit den Europaabgeordneten aus den jeweiligen Bundesländern zu suchen, die oftmals selbst auf weitreichende kommunalpolitische Erfahrungen zurückblicken können. Vorläufiger Höhepunkt dieses Austauschprozesses war die Zusammenkunft von Vertretern aller zehn Trägerverbände im Januar 2009 in Straßburg, zu dem alle 33 Europaabgeordneten der drei Bundesländer geladen waren.

Die Abfrage hat weiterhin ergeben, dass sich die von der Bürogemeinschaft vertretenen Kommunen auch aktiv an der Verwirklichung der strategischen Ziele der Europäischen Union beteiligen. So stellen bayerische, baden-württembergische und sächsische Kommunen z. B. mehr als ein Drittel aller deutschen Teilnehmer am sog. „Konvent der Bürgermeister“, wobei weitere Beitritte aus Kommunen dieser drei Bundesländer in Vorbereitung sind. Damit signalisieren diese von der Bürogemeinschaft vertretenen Kommunen beispielhaft ihr Bewusstsein um die lokale Mitverantwortung zur Erreichung der EU-Klimaziele im Kampf gegen den globalen Klimawandel. Künftig muss dabei in noch größerem Maße gewährleistet werden, dass diese EU-Initiativen von Gebietskörperschaftskategorien aller Größenordnungen erbracht werden können.

Grundvoraussetzung einer solchen aktiven Einbindung der kommunalen Ebene ist die frühzeitige Beschaffung und Bereitstellung von Informationen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bürogemeinschaft daher auch die Selbstverpflichtung des AdR, zu einer echten Politik der dezentralen Kommunikation beizutragen.

DIE BÜROGEMEINSCHAFT

Rue Guimard 7,
B-1040 Bruxelles



Tel.: 0032-2-549.07.00
Fax: 0032-2-512.24.51
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032-2-513.64.08
Fax: 0032-2-513.88.20
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032-2-513.64.08
Fax: 0032-2-513.88.20
E-Mail: info@europabuero-sn.de

Informationsarbeit der Bürogemeinschaft als ein konkreter Beitrag zu einer dezentralen EU-Kommunikationsstrategie

Ihren Anteil hieran leistet die Bürogemeinschaft durch die flächendeckende Bereitstellung ihrer wöchentlichen Informationsschrift „Brüssel Aktuell“ für die Mitglieder ihrer Trägerverbände, in der sie u. a. über kommunalrelevante Themen im aktuellen EU-Entscheidungsprozess oder kommunaleinschlägige EU-Förderprogrammaufrufe berichtet. Ein weiterer Pilot-Beitrag zu einer dezentralen Kommunikation von EU-Informationen erfolgte im Vorfeld zu den Europawahlen 2009 in Zusammenarbeit mit der Kommissionsvertretung in München durch die Veröffentlichung von Artikeln mit bürgernahen Themen im redaktionellen Teil von kommunalen Amts- und Mitteilungsblättern. Insgesamt überwiegt allerdings bislang der Eindruck, dass gerade die Sichtbarkeit von AdR-Maßnahmen in den Kommunen noch unzureichend ausgeprägt ist. Während Kommission und Parlament bereits auf dezentrale Vertretungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgreifen können, fehlen dem AdR noch solche Strukturen. Vor diesem Hintergrund bieten die Trägerverbände der Bürogemeinschaft an, in ihren Bundesländern verstärkt eine diesbezügliche Multiplikatorenfunktion für den AdR zu übernehmen.

Stärkung der Europafähigkeit der Kommunalverwaltungen Bayerns, Baden-Württembergs & Sachsens durch Vor-Ort-Präsenz in Brüssel

Bedeutender Bestandteil einer erfolgreichen Kommunikation von europäischen Themen auf der kommunalen Ebene ist allerdings auch das persönliche Erleben von Entscheidungsprozessen und der Austausch mit relevanten Akteuren vor Ort in Brüssel. Die Bürogemeinschaft bietet daher nicht nur angehenden Kommunalverwaltungsmitarbeitern über Praktika diese Möglichkeit, sondern leistet auch Hilfestellung bei Hospitationen von bereits in der Kommunalverwaltung tätigen Mitarbeitern. Darüber hinaus versteht sich die Bürogemeinschaft auch als aktiver Begleiter von Kommunen, die im Rahmen der OpenDays ihre spezifischen Anliegen einem europäischen Publikum präsentieren möchten.

Fortschreitende Vernetzung von kommunalen Europabeauftragten in Bayern, Baden-Württemberg & Sachsen

Seine Abrundung findet dies in der Programmerstellung und Betreuung von durchschnittlich über 40 Kommunaldelegationen pro Jahr aus den drei Bundesländern vor Ort in Brüssel. In diesem Zusammenhang greift die Bürogemeinschaft dankbar auf die logistische Unterstützung des Besucherdienstes des Ausschusses der Regionen zurück. Teilnehmer dieser Delegationen sind neben gewählten Mandatsträgern auch Kommunalverwaltungsmitarbeiter. Hierbei hat sich seit Gründung der Bürogemeinschaft eine bestimmte Entwicklung verstetigt.



Rolle der kommunalen Ebene als EU-Umsetzungsinstanz würdigen

EU-Vergaberecht als ein maßgebliches Problemfeld identifiziert

Rechtssicherheit durch jüngste EuGH-Rechtsprechung zur Interkommunalen Zusammenarbeit zu begrüßen

So haben im Zeitverlauf immer mehr Mitglieder der Trägerverbände spezielle Stellen für sog. Europakoordinatoren oder Europabeauftragte innerhalb ihrer Verwaltungen geschaffen. Angedockt an den jeweiligen Trägerverband haben diese Stelleninhaber wiederum begonnen, eine Vernetzung untereinander in unterschiedlichem Ausprägungsgrad bis hin zu institutionalisierten Arbeitsgruppen voranzutreiben. Die Bürogemeinschaft begrüßt daher den Umstand, dass der Ausschuss der Regionen diesen Vernetzungs- und Institutionalierungsprozessen Rechnung tragen möchte und sich eine Selbstverpflichtung bzgl. eines nachhaltigen Ansatzes der Zusammenarbeit mit diesen Netzwerken auferlegt hat.

Die Wirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen stärken

Die Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen stimmt mit Blick auf eigene Erfahrungswerte voll und ganz mit den Schlussfolgerungen des Weißbuchs überein, dass sich das Handeln der Union auf Grund der erreichten Integrationsdichte stets unmittelbar auf die lokalen Gebietskörperschaften auswirkt. So gehen wissenschaftliche Schätzungen davon aus, dass zwischen 60-80% der EU-Gesetzgebung auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden muss.

Ein wichtiges Rechtsgebiet, das die Arbeitsagenda der Bürogemeinschaft in den vergangenen zehn Jahren dabei maßgeblich geprägt hat, war das EU-Vergaberecht und seine Anwendung auf das kommunale Beschaffungswesen. Positiv hervorzuheben ist daher, dass das Weißbuch explizit auf die Anwendungsschwierigkeiten in diesem Bereich verweist, aus denen sich entsprechende Rechtsunsicherheit gespeist hatte. Beispielhaft hierfür war die zunehmend extensive Ausdehnung des Vergaberechts auf die sog. Interkommunale Zusammenarbeit durch die Europäische Kommission.

Insbesondere vor dem Hintergrund der dezentralen und damit bürgernahen Kommunalstrukturen Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens stellt die Interkommunale Zusammenarbeit ein unverzichtbares Instrument zur effektiven und effizienten Erbringung lokaler Daseinsvorsorgeleistungen zum Wohle der Bürger dar. Die Bürogemeinschaft begrüßt daher, dass der Europäische Gerichtshof jüngst für kommunale Rechtssicherheit gesorgt hat.

Rechtsprechungstrendwende sekundärrechtlich abbilden

So hat er in richtungweisenden Urteilen der extensiven Anwendung des EU-Vergaberechts auf die Interkommunale Zusammenarbeit eine Absage erteilt, die kommunale Wahlfreiheit hinsichtlich der Form der Aufgabenerfüllung bestätigt und damit dem kommunalfreundlichen Geist des Lissabon-Vertrags noch vor dessen Inkrafttreten zur Verwirklichung verhelfen.

Um diesen weiten Ermessensspielraum der lokalen Gebietskörperschaften im Bereich der Daseinsvorsorge, wie ihn das Protokoll Nr. 26 zum Lissabon-Vertrag bestätigt, auch sekundärrechtlich abzubilden, ist nunmehr auch der europäische Gesetzgeber aufgefordert, sich für eine rasche Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien im Sinne der Kommunen einzusetzen. Die Bürogemeinschaft bittet daher den Ausschuss der Regionen, die laufenden Arbeiten des Europäischen Parlaments für einen entsprechenden Initiativbericht zum Stand der Anwendung des EU-Vergaberechts zu unterstützen.

Kommunale Expertise macht EU-Gesetzgebung effektiver und effizienter

Allgemein unterstreicht die Bürogemeinschaft die Notwendigkeit, die kommunale Ebene verstärkt in einem frühen Stadium in die europäischen Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Als durchaus positives Beispiel der jüngeren Vergangenheit aus Sicht der Bürogemeinschaft kann die aktuell laufende Novellierung der Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr genannt werden. So konnte in den diesbezüglichen Ausschussanhörungen ein Mitarbeiter der durch die Bürogemeinschaft vertretenen Kommunen den Europaabgeordneten die kommunalen Bedenken zum Richtlinienvorschlag vor dem Hintergrund seiner Praxiserfahrungen vor Ort darlegen.

Reaktive Anhörungsrechte der kommunalen Ebene um proaktive Mitwirkungsrechte im Stadium der Folgenabschätzung erweitern

Gleichzeitig lassen im Gesetzgebungsverfahren nachgelagerte Anhörungsrechte eine umfassende Folgenabschätzung unter insbesondere rechtzeitiger Einbeziehung der kommunalen Praktiker vor Ort im Rahmen der Erarbeitung der Gesetzesvorschläge nicht hinfällig werden. In diesem Zusammenhang unterstützt die Bürogemeinschaft abschließend das Ziel des Weißbuchs, die Konsultationskultur zu verfeinern. Gleichzeitig mahnt sie jedoch an, dass sich die Europaskepsis durch eine rein quantitative Ausdehnung der Konsultationsverfahren auf kommunaler Ebene eher noch verstärkt, und dass stattdessen durch längere Konsultationsfristen in stärkerem Maße den Verwaltungskapazitäten auf kommunaler Ebene Rechnung getragen werden muss.