

Aktuelles aus Brüssel

Die EU-Seite

Mehr kommunale Mitbestimmung durch den Lissabon-Vertrag

Andrea Gehler, Leiterin des Europabüros der bayerischen Kommunen

„Es bedarf keiner großen Theorien, um festzustellen, dass der Erfolg einer Politik ganz wesentlich davon abhängt, dass diejenigen, die für ihre Umsetzung zuständig sind, an ihrer Ausarbeitung beteiligt werden“ (Jaques Delors 1994 anlässlich der konstituierenden Sitzung des Ausschusses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften – des Vorläufers des Ausschusses der Regionen (AdR)).



I. Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags

1. Historie des Vertrags

Am 1. Dezember 2009 trat nach über acht Jahren Verhandlungen, an deren Beginn die Einsetzung des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union stand, der EU-Reformvertrag in Kraft. Der 2007 in Lissabon angenommene Vertrag durchlief in den vergangenen Jahren einen regelrechten „Ratifizierungsmarathon“ in den EU-Mitgliedstaaten. Nach Zustimmung und Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde im November 2009 durch

die Tschechische Republik als letzten Mitgliedstaat stand dem Inkrafttreten nichts mehr im Wege. Auch wenn mit diesem Vertrag das hochgesteckte Ziel einer Europäischen Verfassung aufgegeben wurde, konnte doch ein Großteil ihrer Errungenschaften, insbesondere die kommunalrelevanten Elemente, übernommen werden. Für die lokale Ebene ergeben sich begrüßenswerte, aber auch kritische Neuerungen. Nun steht die praktische Umsetzung der Vertragsbestimmungen in den EU-Institutionen bevor.

Durch die Aufwertung der lokalen Rolle im Rahmen des Institutionen-Gefüges stellt der Vertrag von Lissabon für die Gebietskörperschaften einen wichtigen Schritt dar. Der Vertrag nennt erstmalig das Recht auf örtliche Selbstverwaltung und erhebt es zu einem europäischen Prinzip. Diese Anerkennung der Rolle der Kommunen im europäischen Vertragswerk war mehr als überfällig. Ist es doch die lokale Ebene, die für die Umsetzung vieler EU-Entscheidungen, die sich sowohl auf die Bürger, als auch die Unternehmen auswirken, zuständig ist. Kommunen haben überdies eine Schlüsselfunktion wenn es darum geht, Europa beim Bürger zu kommunizieren. Weitere im Vertrag festgelegte, positive kommunale Aspekte, wie ein regelmäßiges, umfassendes Anhörungsrecht der repräsentativen Verbände, die Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips auf die lokale Ebene und das Daseinsvorsorgeprotokoll sind aus lokaler Sicht begrüßenswert. Fraglich ist jedoch, in welchem Umfang die EU-Institutionen von der neuen und kritisch zu bewertenden Gesetzgebungskompetenz zu den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) Gebrauch machen werden. Diese neuen primärrechtlichen Bestimmungen mit Leben zu erfüllen, ist nun eine Herausforderung sowohl für die EU-Institutionen als auch für die kommunale Ebene, denn noch ist in vielen Punkten offen, wie sie umgesetzt werden sollen.

2. Struktur des Vertrags

Der Vertrag von Lissabon umfasst wie das bisherige EU-Vertragswerk zwei Europaverträge, zum einen den Vertrag über die Europäische Union (EUV)

und zum anderen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Hinzu kommen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die ein verbindlicher Teil des Primärrechts der EU geworden ist, genauso wie zahlreiche rechtsverbindliche Protokolle und Erklärungen. Die Europäische Union erlangt mit dem Vertrag von Lissabon Rechtspersönlichkeit und tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaften.

Der Reformvertrag regelt in den Art. 2 ff. AEUV klarer als alle vorangegangenen Verträge, wie die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgeteilt sind. Es gibt nun drei Kategorien von Zuständigkeiten: die ausschließlichen Kompetenzen für die EU, den Bereich der geteilten Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie die Politikbereiche, in denen zwar die Nationalstaaten zuständig sind, die EU aber Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung vornehmen kann. Für den Bereich der geteilten Zuständigkeiten enthält der Vertrag die Möglichkeit zur Rückübertragung dieser Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, nachdem die EU ihre Zuständigkeit bereits ausgeübt hat, Art. 2 Abs. 2 AEUV.

3. Europäisches Parlament verzeichnet Machtzuwachs

Das Europäische Parlament erlangt mit dem Vertrag von Lissabon mehr Kompetenzen. Es wird zu einem neben dem Ministerrat gleichberechtigten Gesetzgeber, denn das Mitentscheidungsverfahren wird zum regulären Gesetzgebungsverfahren. Mit den Politikbereichen Justiz- und Innenpolitik sowie der Landwirtschaft erhält das Parlament erweiterte Kompetenzen. Überdies wird über alle Haushaltsposten zur Finanzierung der europäischen Politiken und Programme nun künftig gemeinsam entschieden. Nach dem im neuen Vertrag geltenden demografischen Prinzip wurde die Abgeordnetenzahl je nach Mitgliedstaat schon vorab zur Europawahl 2009 neu ausbalanciert.

4. EU-Kommission wird vorerst nicht verkleinert

Die Anzahl der EU-Kommissare wird zumindest vorerst nicht auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten reduziert, wie ursprünglich im Vertrag vorgesehen. Dies geht auf die irischen Forderungen im Zuge des ersten Referendums vom Sommer 2008 zurück, weiterhin mit einem Kommissar vertreten zu sein. In den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2008 wurde darauf hingewiesen, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder nach den derzeit geltenden Verträgen im Jahr 2009 verringert werden muss. Der Europäische Rat kam überein, dass bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Beschluss gefasst wird, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören wird.

5. Künftig beschließt Ministerrat in der Regel per Mehrheitsbeschluss

Durch den Reformvertrag wird das Abstimmungsverfahren im Ministerrat erleichtert. Der Ministerrat entscheidet künftig – die Regelung gilt ab dem Jahr 2014 – in weitaus mehr Fällen mit Mehrheit und zwar mit der soge-

nannten „doppelten Mehrheit“. Ein Mehrheitsbeschluss muss dann von mindestens 55% der Staaten getragen werden, die mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren.

6. Ausschuss der Regionen gewinnt an Rechten hinzu

Die Stellung des Ausschusses der Regionen (AdR), der als Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter die Aufgabe hat, diese in den Beschlussfassungsprozess der EU einzubinden, wird durch den Vertrag von Lissabon gestärkt. Er kann nun zusätzlich zu den erweiterten Anhörungsrechten bei der Verabschiedung von EU-Vorschriften den Europäischen Gerichtshof anrufen, wenn seine Rechte verletzt wurden oder wenn er der Auffassung ist, dass eine EU-Gesetzgebung gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt bzw. dass regionale oder lokale Kompetenzen missachtet werden. Somit erfährt der AdR eine institutionelle Aufwertung, hat jedoch nach wie vor keine eigene Organstellung. Klar ist, dass der AdR mit der Gleichziehung des Mandatszeitraums auf 5 Jahre mit dem Parlament und der Kommission symbolisch seine Rolle als künftige politische Institution verdeutlicht hat.

Was die künftige Sitzverteilung des AdR wohl ab 2015 anbelangt, so soll auch hier das demografische Prinzip analog zum Parlament angewendet werden. Deutschland könnte daher zu den derzeit 24 Sitzen sechs neue hinzugewinnen. Die Sitzverteilung wird vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission festgelegt. Die bayerischen kommunalen Spitzenverbände haben frühzeitig die Forderung aufgestellt, dass in der deutschen AdR-Delegation mindestens drei dieser neuen Sitze der kommunalen Ebene zugerechnet werden müssen.

7. Neue Führungsriege der EU

Der von der schwedischen Ratspräsidentschaft im November 2009 einberufene EU-Sondergipfel benannte die neue EU-Führungsriege nach dem Vertrag von Lissabon. Der belgische Premierminister Herman Van Rompuy wurde zum neuen ständigen EU-Ratspräsidenten und die bisherige britische EU-Handelskommissarin Catherine Ashton zur Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ernannt.

II. Neuerungen des Vertrags von Lissabon und Bedeutung für die Kommunen

1. Achtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Mit dem Vertrag von Lissabon wird erstmals das kommunale Selbstverwaltungsrecht im Primärrecht in Art. 4 Abs. 2 EUV explizit anerkannt. Künftig muss sich dieser Grundsatz in der Tätigkeit des EU-Gesetzgebers und in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs widerspiegeln. Dies wird insbesondere an künftigen EU-Initiativen im Bereich der Daseinsvorsorge zu messen sein.

Mit Art. 4 Abs. 2 EUV entscheidet sich die EU für die Anerkennung und Achtung der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie bereits in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates seit 1988 festgeschrieben ist. Die Charta mit Rang einer völkerrechtlich verbindlichen Konvention stellt Mindestnormen der lokalen Selbstverwaltung auf und gibt Kriterien des institutionellen und materiellen Schutzes der Selbstverwaltung vor. Sie ist in allen 27 EU-Mitgliedstaaten geltendes Recht.

2. Territorialer Zusammenhalt

Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zählt neben dem bisherigen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt nun auch der territoriale Zusammenhalt gem. Art. 3 Abs. 3 EUV zu den Zielen der Union. Dieses Ziel ist bei allen Legislativvorschlägen der Kommission als Kriterium einzubeziehen

und bestätigt, dass die Kohäsionspolitik eine Aufgabe von europäischem Interesse erfüllt. Es zielt auf die Herstellung von gleichen Wettbewerbsbedingungen der europäischen Teiräume ab, insbesondere durch die Sicherung von Grundbedürfnissen der Daseinsvorsorge in peripheren Gebieten sowie die Bewahrung der regionalen Vielfalt europäischer Kulturen und Traditionen.

Weiterhin besteht darin die Aufforderung an die politischen Akteure, die räumlichen Wirkungen bei der Formulierung und Umsetzung von entsprechenden Fachpolitiken mit einzubeziehen. In diesem Zusammenhang ist auf Art. 36 der nunmehr mit dem Lissabon-Vertrag in Kraft getretenen EU-Grundrechtecharta hinzuweisen. Dieser erkennt den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse an, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit den Verträgen geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern. Aus kommunaler Sicht ist positiv zu bewerten, dass der Begriff des territorialen Zusammenhalts als Bekenntnis zum hohen Stellenwert der öffentlichen Dienste in Europa gesehen werden kann. Zu beachten ist, dass sich hieraus jedoch für die EU keine raumplanerische Hochkonzonungs-kompetenz unter Einschränkung der örtlichen Planungshoheit ergeben darf.

3. Ausdehnung der Subsidiaritätskontrolle auf die regionale und die lokale Ebene

Der Reformvertrag sieht in Art. 5 Abs. 3 EUV und im Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit die Neufassung des bisher nur theoretisch gehandhabten Subsidiaritätsgrundsatzes vor. Dieser erstreckt sich nun auch auf die regionale und lokale, also kommunale Ebene. Bisher fand das Subsidiaritätsprinzip nur auf das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten Anwendung. Das Prinzip soll gewährleisten, dass Beschlüsse so bürgernah wie möglich gefasst werden und jeweils die dafür geeignetste Ebene tätig wird.

Künftig müssen die Auswirkungen geplanter Rechtsvorschriften auf die lokale und regionale Ebene stärker berücksichtigt werden und diese Ebenen an den Mechanismen zur Kontrolle der Einhaltung des Prinzips beteiligt werden. Geregelt ist dies in Art. 2 des Subsidiaritätsprotokolls. Hier ist die Verpflichtung der Kommission vorgesehen, dass sie umfangreiche Anhörungen durchführt, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die Kommission muss in ihrem Vorschlag begründen, warum sie in außergewöhnlich dringenden Fällen keine Konsultationen durchführt. Wie die Verwirklichung dieses umfangreichen Konsultationsrechts in der Praxis explizit für die Kommunen ausgestaltet wird, ist allerdings noch vage.

Es sind zwei Mechanismen hinsichtlich der Beteiligung der regionalen und lokalen Ebene zur Subsidiaritätskontrolle vorgesehen: Bei Gesetzgebungsvorschlägen sieht das Protokoll vor, dass die nationalen Parlamente in das Kontrollverfahren eingebunden werden. Sie können eine begründete Stellungnahme einreichen, wenn sie der Auffassung sind, dass ein Kommissionsvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, sog. Subsidiaritätsrüge. Es obliegt den nationalen Parlamenten gegebenenfalls, die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen (Landtage) zu konsultieren, Art. 6 des Protokolls. Bei verabschiedeten Rechtsakten hat der Ausschuss der Regionen die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, wenn ein Rechtsakt, für dessen Annahme die Anhörung des AdR vorgeschrieben ist, gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, sog. Subsidiaritätsklage. Das dazu neu vom AdR geschaffene Netzwerk der Subsidiaritätskontrolle ist nach einer vorausgegangenen Pilotphase bereits im Einsatz und eröffnet der Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene neue Möglich-

Jede Woche neu: Brüssel aktuell
Im Intranet des Bayerischen Gemeindetags abrufbar unter:
[www.bay-gemeindetag.de/mitgliederservice/
aktuelle_informationen/bruessel_aktuell/2010/
bruessel_aktuell_2010.htm](http://www.bay-gemeindetag.de/mitgliederservice/aktuelle_informationen/bruessel_aktuell/2010/bruessel_aktuell_2010.htm)

... Fortsetzung

keiten. Es ist wohl nicht mit einer Vielzahl von Klagen des AdR gegen Rechtsakte zu rechnen. Die Möglichkeit der Klage allein wird bereits dazu führen, dass den Einwänden des AdR in der Entstehungsphase eines Rechtsaktes mehr Gewicht verliehen wird und seinen Stellungnahmen künftig mehr Beachtung geschenkt wird.

Weiterhin ist im Subsidiaritätsprotokoll in Art. 5 geregelt, dass die EU-Kommission bei den Entwürfen von Gesetzgebungsakten berücksichtigen muss, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand unter anderem für lokale Behörden, die Wirtschaft und die Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen müssen, sogenannte Gesetzesfolgenabschätzung. Dazu wäre es sinnvoll, wenn diese Folgenabschätzung vom AdR selbst durchgeführt würde oder er die Kommission dabei zumindest unterstützt und dabei die Auffassungen der Verbände, die auf europäischer Ebene und vor allem auf nationaler und regionaler Ebene die Belange der lokalen Gebietskörperschaften vertreten, einbezogen werden. Aktuelles Beispiel hierfür ist die neue Europäische Bürgerinitiative, Art. 11 Abs. 4 EUV. Deren übergeordnetes Ziel der zivilgesellschaftlichen Einbindung in EU-Entscheidungsprozesse ist aus lokaler Sicht zu unterstützen, allerdings könnte die Initiative mit Blick auf die zu erwartenden Kosten bei der Durchführung auf kommunaler Ebene zum jüngsten Negativbeispiel hinsichtlich der noch fehlenden Verankerung eines strikten EU-Konnextätsprinzips werden.

4. Anhörungsrecht der repräsentativen Verbände

In Art. 11 Abs. 2 EUV ist ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog der Organe der EU mit den repräsentativen Verbänden vorgesehen. Absatz 1 besagt, die EU-Organe sollen in geeigneter Weise den repräsentativen Verbänden die Möglichkeit geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Absatz 3 sieht ein umfangreiches Anhörungsrecht vor.

Wie sich dieses in der Praxis weiter ausgestalten kann, ist noch offen. Zunächst ist davon auszugehen, dass der Begriff der „repräsentativen Verbände“ in Art. 11 Abs. 2 EUV für alle kommunalen Spitzenverbände, also den europäischen Dachverband und auf Deutschland bezogen für die Bundesverbände und auch die kommunalen Landesverbände, anzuwenden ist. Das Anhörungsrecht könnte wie der bisher stattfindende „strukturierte Dialog“, den die Kommission im Rahmen von Konsultationen über den AdR initiiert hat, ablaufen. Dieses Konsultationsverfahren, das bei Bekanntwerden eines neuen Rechtsetzungsprojektes der Kommission und vor Erarbeitung der Stellungnahme im AdR im Rahmen eines standardisierten Berichtsweges von ausgewählten Regionen, Kommunen und Verbänden relevante Informationen einholt, könnte weiter ausgebaut werden. Es könnte zu einem schlagkräftigen Instrument der prä-legislativen Politikabstimmung gemacht werden, wobei nicht nur die Notwendigkeit einer europäischen Rechtsetzung, sondern auch deren Zielsetzung und Wirkungsmechanismen erörtert werden.

Es wäre auch denkbar, in der EU-Kommission in den einschlägigen Generaldirektionen, Abteilungen oder Stellen einzurichten, deren Aufgabe es ist, bei jeder Gesetzgebung die Betroffenheit und Belange der lokalen Gebietskörperschaften herauszuarbeiten. Diese könnten auch zugleich als Kontaktstelle für die kommunalen Verbände fungieren. Gerade weil die Regeldichte und Eingriffstiefe der EU-Rechtsakte auf die Kommunen zunehmen, braucht die Kommission den Sachverstand der lokalen Akteure und deren Praxiserfahrung zur Umsetzung ihrer Initiativen.

Um im Europäischen Parlament den kommunalen Interessen besser Rechnung zu tragen, ist der Forderung der Einrichtung eines Kommunalausschusses Nachdruck zu verleihen. Ein solcher Ausschuss sollte sich für die Be-

lange der lokalen Gebietskörperschaften einsetzen und sich aus den Abgeordneten zusammensetzen, die früher ein kommunales Mandat wahrgenommen haben.

Eine echte und bessere Beteiligung der lokalen Akteure würde die Unvereinbarkeiten, die zwischen der EU und den lokalen Gebietskörperschaften oft bestehen, verringern. Die Heterogenität der kommunalen Strukturen in Europa ist bei der Umsetzung dieser Bestimmung jedoch ein Hindernis. Daher wird der Erfolg der Umsetzung davon abhängen, ob es die lokale Ebene in Europa schafft, sich hier noch viel stärker zusammen zu finden, um organisiert mit einer einheitlichen Stimme zu sprechen.

5. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Das EU-Recht unterscheidet bei der Daseinsvorsorge zwischen den sogenannten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) und den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI). Die DAWI sind den EU-wettbewerbsrechtlichen Regeln des Binnenmarktes unterworfen. Das dem Lissabon-Vertrag angefügte Protokoll Nr. 26 mit dem Titel „Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse“ räumt den Behörden der Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum ein. So wird dieses Recht in der Legaldefinition in Art. 1 konkretisiert: „Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 14 AEUV zählen insbesondere die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“. Betont wird dabei das hohe Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte dieser Dienste. Auf Art. 36 der EU-Grundrechtecharta, der den Zugang zu den DAWI anerkennt, ist dabei auch hinzuweisen.

Des Weiteren wird in Art. 2 des Protokolls festgehalten, dass die Bestimmungen des Vertragswerks in keiner Weise die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, „nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren“, berühren. Es muss dabei noch einmal unterstrichen werden, dass nicht-gewerbliche Dienstleistungen, die vor allem einem sozialen, bildungs- und umweltpolitischen oder kulturellen Zweck dienen, nicht den Binnenmarktregelungen unterliegen. Auch im EU-Vergaberecht bedarf es der Klarstellung, dass die interkommunale Zusammenarbeit vom Vergaberegime ausgenommen ist. Kommunen muss es auch nach EU-Recht möglich sein, interkommunale Unternehmen zu gründen und diese mit der Erbringung von Dienstleistungen zu beauftragen. Die Grundaussagen des Protokolls sind sehr positiv zu beurteilen. Fraglich ist jedoch, wie das Daseinsvorsorgeprotokoll im Verhältnis zur neuen Gesetzgebungskompetenz der EU zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gem. Art. 14 AEUV steht.

6. Neue EU-Gesetzgebungskompetenz für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Die Bedeutung der vorgenannten, für die kommunale Ebene positiv zu bewertenden Elemente des Lissabon-Vertrags, könnten allerdings durch die neue EU-Gesetzgebungskompetenz für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Art. 14 AEUV wieder relativiert werden. Damit wird der bisherige Art. 16 EGV, der die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zum Gegenstand hatte, erheblich verändert. Die neue Kompetenz eröffnet dem europäischen Gesetzgeber die Möglichkeit, Fragen der Da-



seinsvorsorge, solange sie als wirtschaftliche Dienstleistungen im Sinne des Vertrags deklariert werden, mittels Verordnungen – das heißt mit unmittelbarer, in allen Teilen verbindlicher Wirkung, ohne dass es eines nationalen Umsetzungsaktes bedarf – europaweit einheitlich zu regeln. Der alte Art. 16 EGv sah bisher nur vor, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge tragen mussten, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können. Nun sieht Art. 14 AEUV vor, dass diese Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen festgelegt werden, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.

Diese neue Verordnungskompetenz der Union ist aus deutscher kommunaler Sicht kritisch zu bewerten. Es droht die Gefahr, dass der bisher bestehende Spielraum für die kommunale Daseinsvorsorge durch EU-Regelungen nun noch weiter eingeengt wird. Es könnte überdies eine Aushöhlung der Definitionshoheit der Mitgliedstaaten und damit der Kommunen über die Daseinsvorsorge durch EU-Vorgaben drohen. Ein Lichtblick besteht darin, dass im Ergebnis immerhin Regelungen geschaffen werden könnten, die die Erbringung von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge europarechtsfest absichert. Art. 14 AEUV verweist zumindest auch auf Art. 4 EUV und dem darin enthaltenen Gebot der Achtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Vor diesem Hintergrund könnte das dem Reformvertrag beigefügte Daseinsvorsorgeprotokoll Nr. 26 über die Dienste von allgemeinem Interesse an Strahlkraft verlieren. Gerade wenn – wie vermutlich geplant – Qualitätsstandards, Regulierungen und Evaluierungen der Leistungen kommunaler Daseinsvorsorge europäisch einheitlich festgelegt werden sollten, ist es fraglich, ob dann noch den Konkretisierungen dieses Protokolls Rechnung getragen werden kann. Gerade hier wird klar, wie wichtig künftig eine stärkere Einbindung der kommunalen Ebene bei EU-Gesetzesinitiativen sein wird.

Die Frage, ob im Rahmen dieser neuen Verordnungskompetenz auch ein „Weniger“, also beispielsweise eine Richtlinie möglich ist, ist wohl zu verneinen. Art. 14 AEUV gibt nach dem Wortlaut ausschließlich die Rechtsform der Verordnungen vor. Die Fassung in Art. III - 122 des EU-Verfassungsentwurfs sprach auch ausdrücklich vom weiteren Begriff des „Europäischen Gesetzes“. Die Kompetenz schließt allerdings nicht aus, in Verordnungsform Regelungen zu erlassen, die noch der Ergänzung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Diese Kategorie der „hinkenden Verordnungen“, die keine vollständig abschließende Regelung ist und den Mitgliedstaaten an verschiedenen Stellen Gestaltungsspielräume eröffnet, hat sich in den letzten Jahren in der Rechtspraxis etabliert.

Insbesondere in Frankreich wird die neue Kompetenz des Art. 14 AEUV begrüßt. Hier ist man für europäische Rahmenregelungen zur Daseinsvorsorge, um auf nationaler Ebene für die Kommunen Rechtssicherheit zu erlangen. Aus dieser Sicht eröffnet sich die Möglichkeit, die Erbringung dieser Dienste durch die Gebietskörperschaften zu präzisieren und positiv abzusichern, was im Vergleich zu den bisher nur vorhandenen, allgemeinen Grundsätzen in den Verträgen und der Rechtsprechung des EuGH einen Fortschritt darstellen würde. Die deutsche kommunale Daseinsvorsorge hingegen droht aber an Qualität zu verlieren, wenn europäische Rahmenregelungen die Standards angleichen würden.

Kritisch ist in diesem Zusammenhang die Gründung einer sog. Intergroup „Öffentliche Dienstleistungen“ im Europäischen Parlament zu Beginn der neuen Legislaturperiode. Die auf Betreiben französischer Parlamentarier und der sozialdemokratischen Fraktion gebildete Gruppe hat zum Ziel, Gesetzesinitiativen zur Daseinsvorsorge voranzutreiben. Sie stützt sich auf Art. 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26 über die Dienste von allgemeinem Interesse. Intergroups sind informelle Gruppierungen des Parlaments, für den fraktionsübergreifenden Meinungs-austausch zwischen den Parlamentariern und der Zivilgesellschaft. Intergroups können starken Einfluss auf die parlamentarische Meinungsbildung und auf andere EU-Institutionen ausüben. Insbesondere das Initiativorgan EU-Kommission könnte sich durch die Aktivitäten unter Druck gesetzt fühlen, gesetzgeberisch zu den thematisierten Bereichen initiativ zu werden – was das Parlament auch nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags (zumindest de iure) immer noch nicht kann. Die Gefahr ist bei den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gerade mit der neu festgelegten Verordnungskompetenz in Art. 14 AEUV hoch.

Sollte es dazu kommen, so wird sich hieran künftig der wahre Wert des für die kommunale Ebene so positiven Daseinsvorsorgeprotokolls messen.

In diesem Rahmen muss die Frage gestellt werden, welchen Stellenwert künftig die Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge im europäischen Wertemodell haben, denn der reine Markt- und Wettbewerbsgedanke kann nicht mehr alleiniges Leitbild sein. Zwar ist die EU gemäß Art. 119 AEUV den Grundsätzen der offenen Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbs verpflichtet, die den Binnenmarkt gewährleisten. Aber gerade der modifizierte Art. 3 EUV nennt an erster Stelle des Vertrags kurz nach der Präambel nicht mehr das Wettbewerbsprinzip als prioritär und verpflichtet die EU künftig auch auf eine soziale Marktwirtschaft. Darin ist eine Korrektur des reinen Binnenmarktmodells zu sehen, denn bisher ging es der EU nur um den gemeinsamen Markt ohne soziale Korrekturkomponente im Vertragsrecht. Da die kommunale Daseinsvorsorge mit ihrem Fokus auf Dezentralität und Eigenverantwortlichkeit als Grundpfeiler der sozialen Marktwirtschaft zu sehen ist, stärkt die EU-Vertragsreform mit Art. 3 EUV ihren Status im Binnenmarkt. Grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge müssen auch in Zukunft allen Bürgern zugänglich sein. Unter Hinweis auf Art. 36 EU-Grundrechtecharta müssen die Gleichheit des Zugangs zu diesen Dienstleistungen, die Versorgungssicherheit, die Gemeinwohlbindung und die Qualität dieser Dienstleistungen im Vordergrund stehen, somit auch die notwendige öffentliche Unterstützung für diese Dienstleistungen möglich bleiben. Es ist folglich zu fordern, dass die EU ihre neuen Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nur dort einsetzt, wo dies unbedingt notwendig ist. Die zuständigen lokalen Gebietskörperschaften sollten selbst definieren können, welche Dienstleistungen, für die sie per Gesetz verantwortlich sind, von allgemeinem Interesse bzw. von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind.

7. Ausblick

Nun steht es an, den Lissabon-Vertrag, der die Grundlagen für ein demokratischeres und bürgernäheres Europa legt, mit Leben zu erfüllen. Dabei darf nicht wieder der Eindruck vermittelt werden, dass die EU wie eine bürokratische Regulierungsmaschinerie auftritt, der die europäischen Ideale abhandengekommen sind. Europa kann von den Kommunen zunehmend als Chance verstanden werden, das kommunale Handlungspotential zu erweitern, denn das europäische Mehrebenensystem bietet mittlerweile den lokalen Gebietskörperschaften vielfältige Möglichkeiten zur vertikalen und horizontalen Vernetzung und zahlreiche Mitwirkungsmöglichkeiten. Für die lokale Ebene ergibt sich aus dieser Vernetzung eine neue europäische Kompetenz. Die mit dem Reformvertrag auszuweitende Konsultation der kommunalen Interessen seitens der EU-Organe kann das Verhältnis zwischen Bund bzw. Ländern und Kommunen auf europäischer Ebene verändern. Während die Vertretung lokaler Interessen lange von nationalen und regionalen Akteuren dominiert wurde, hat die kommunale Ebene künftig die Möglichkeit einer größeren Beteiligung und Einflussnahme. Die Pflege guter Beziehungen zwischen der EU und den lokalen Gebietskörperschaften liegt schließlich auch im Interesse der europäischen Integrationspolitik. Aus lokaler Sicht ist dies wertvoll, denn aus der Integrationspolitik ergeben sich Chancen für ihre transnationale Verflechtung, die in sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht für die Eigenentwicklung der Kommune, der Bürger und somit der lokalen Demokratie notwendig sind.

Es ist daher zu fordern, dass die Europäische Union zwingend die im Lissabon-Vertrag enthaltenen kommunalfreundlichen Regelungen, wie das kommunale Selbstverwaltungsrecht und das Subsidiaritätsprinzip beachten muss. Es ist künftig nicht mehr hinnehmbar, dass die kommunale Ebene bei Strategiediskussionen wie den Barroso-Leitlinien oder der Agenda 2020 kaum erwähnt wird. Die vielen neuen Möglichkeiten, die der Reformvertrag bietet bedürfen zur praktischen Umsetzung nun der Mobilisierung der Bürger, der Mandatsträger, der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft. Die Bürger werden ein sich immer enger zusammenschließendes Europa nur annehmen, wenn die Anwendung des EU-Rechts auf die Bürger vor Ort sich unter Berücksichtigung ihrer Anliegen, also so bürgernah wie möglich vollzieht. Europa braucht diese Vielfalt und damit eine starke und möglichst unabhängige Selbstverwaltung. Ob die institutionellen Reformen des Lissabon-Vertrags sich in der Praxis bewähren und neben einem handlungsfähigeren Europa auch zu einem demokratischeren Europa unter Einbeziehung der lokalen Ebene beitragen, wird die Zukunft zeigen, die wir Kommunen aber sehr wohl mitgestalten können.