

## **Materialien für die Arbeit vor Ort**

Nr. 20

### **Kommunen und Europa**

Dr. Horst Heberlein

## **I. Kommunales Engagement für Europa**

Ansätze einer europäisch ausgerichteten Kommunalpolitik finden sich bereits in den ersten deutsch-französischen Städtepartnerschaften. Aus der Erkenntnis, dass die Beziehungen zwischen den Regierungen allein noch nicht eine dauerhafte Basis für den Frieden und die Zusammenarbeit zwischen den Völkern sichern, haben Kommunalpolitiker bereits unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg auf ihrer Ebene einen für die Bürger unmittelbar sichtbaren und mitgestaltbaren Beitrag für die europäische Integration geleistet. Nach einer Phase der Konsolidierung und Erweiterung der kommunalen Verflechtungen bekamen die inzwischen weltweit ausgerichteten Partnerschaften mit der konkreten Unterstützung kommunaler Projekte im Ausland und dann, nach dem Umbruch in der DDR und in Osteuropa, mit der Aufbauhilfe für die kommunale Selbstverwaltung eine neue Qualität. Das Spektrum dieser praktischen Solidarität der Gemeinden und ihrer Bürger reicht heute von Projektpartnerschaften mit südeuropäischen Kommunen über die "kommunale Rußlandhilfe" bis hin zur Unterstützung lokaler Initiativen in Bosnien, Serbien und dem Kosovo.

Ein weiteres Feld des kommunalen Europa-Engagements ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzregionen, deren Basis in erster Linie die darin beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften diesseits und jenseits der Grenzen sind. Der "Prototyp" dieser grenznachbarlichen Zusammenarbeit ist die EUREGIO im deutsch-niederländischen Grenzraum. Aus einer gelegentlichen Zusammenarbeit im Einzelfall entwickelte sich eine institutionelle Grenzregion, die an zahlreiche geographische, historische, strukturelle und kulturelle Gemeinsamkeiten anknüpfen konnte. Heute geht es wesentlich um die Heranführung künftiger Beitrittsstaaten an die Europäische Union, womit wiederum für die Beziehungen zu Kommunen in den Staaten Mittel- und Osteuropas eine besondere Herausforderung verbunden ist. Nach dem Vorbild der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit in den Grenzregionen mit den westlichen Nachbarstaaten der Bundesrepublik besteht zwischenzeitlich auch an den östlichen Außengrenzen eine ausgeprägte interkommunale Zusammenarbeit mit Partnern in Polen und der Tschechischen Republik. Gleichzeitig wird die Zusammenarbeit an den westlichen Grenzen der

Bundesrepublik unter dem Dach von Verträgen des Bundes und der Länder mit den Niederlanden, mit den belgischen Regionen, mit Frankreich, Luxemburg und der Schweiz intensiviert und vertieft.

Mit diesem Engagement haben die Gemeinden und Landkreise eindrucksvoll unter Beweis gestellt, dass die kommunale Selbstverwaltung sehr wohl in der Lage ist, einen essentiellen Beitrag für das Zusammenwachsen der Völker Europas zu leisten.

## **II. Europa - Europäische Union und Europarat**

Wenn heute von "Europa" die Rede ist, wird in erster Linie die Europäische Union angesprochen. Die Europäische Union ist 1992 durch den Vertrag von Maastricht geschaffen worden, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist. Sie umfasst heute fünfzehn Staaten mit unterschiedlichen innerstaatlichen Strukturen und Kommunalsystemen. Die Gemeinden in den einzelnen Mitgliedstaaten, aber auch die deutschen Kreise, die französischen Départements, die griechischen Nomi, die schwedischen Län, die englischen Counties und die schottischen Councils sind nicht nur in der Reichweite ihrer Aufgabenpalette, sondern insbesondere auch in ihrer Stellung innerhalb des Staatsaufbaus und dem Grad ihrer Autonomie und ihren Finanzierungsmöglichkeiten nicht miteinander vergleichbar<sup>1</sup>. Deshalb kann auch nicht von einem einheitlichen Typ "der Kommune" in Europa ausgegangen werden. Für die anstehende Erweiterung sind zunächst zwölf weitere Staaten Beitrittskandidaten, die auch zur weiteren kommunalen Vielfalt in der Europäischen Union beitragen werden.

Die Europäische Union beruht auf den "Säulen" der drei Gemeinschaften sowie der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI). Diese drei damit weiterhin unter diesem Dach bestehenden Europäischen Gemeinschaften sind die 1951

---

<sup>1</sup> Zu den Kommunalsystemen in Europa vgl. zum Beispiel *Seele*, Der Kreis aus europäischer Sicht, 1991; *Blair*, Die Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Staaten, DÖV 1988, S. 1002 ff.

gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion, EGKS), die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) sowie die - ebenfalls 1957 als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründete und in Maastricht umbenannte - Europäische Gemeinschaft, deren Rechtsetzung (dazu unten Abschnitt V.) und Förderungsprogramme (dazu unten Abschnitt VI.) in vielfältiger Weise auf die Kommunen einwirken.

Der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der Kommission zusammen kommen, legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für die Entwicklung der Europäischen Union fest. Organe der Europäischen Gemeinschaften sind das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Rechnungshof. Der Rat und die Kommission werden von dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie dem Ausschuss der Regionen (AdR) mit beratender Aufgabe unterstützt. In diesem Ausschuss der Regionen haben auch kommunale Vertreter Sitz und Stimme (dazu unten Abschnitt VII).

"Europa" meint aber nicht nur die Europäische Union, sondern auch den bereits 1949 gegründete Europarat, der mit seinem Kongress der Gemeinden und Regionen und vor allem die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung sowie das Madrider Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gerade für die Kommunen zunehmend an Bedeutung gewinnt (dazu unten Abschnitt VIII.).

In dem Beziehungsgefüge von Kommunen und Europa sind schließlich die Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände von besonderem Gewicht. Die Verbände arbeiten auf europäischer Ebene zusammen, unterhalten Europa-Büros und artikulieren die kommunalen Interessen in Brüssel und Straßburg (dazu unten Abschnitt IX).

## **II. Rechtliche Grundlagen des kommunalen Europa-Engagements**

## 1. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Die Kommunen und ihre Vertreter haben aber auch bei diesem Engagement nach der Befugnis und die rechtlichen Grenzen zu beachten, die allgemein dem kommunalem Handeln gezogen sind. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 28 Abs. 2 den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, und den Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze. Auf der anderen Seite ist aber die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten grundsätzlich Sache des Bundes (Art. 32 Abs. 1 GG) und in beschränktem Umfang der Länder (Art. 32 Abs. 3 GG), nicht aber der Kommunen. Daraus folgt aber nicht, dass es den deutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden von Verfassungs wegen verwehrt wäre, auf ihrer Ebene Beziehungen zu Kommunen in anderen Staaten Europas zu unterhalten und mit diesen zusammen zu arbeiten.

Vielmehr kommt es deshalb für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit darauf an, ob das Europa-Engagement zu den "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" zählt und damit eigene Aufgaben der Gemeinden betrifft bzw. ob dieses Engagement zu dem gesetzlichen Aufgabenbereich der Gemeindeverbände gehört. "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts "diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben"<sup>2</sup>. Entscheidend für die Zuordnung zu dem so beschriebenen Bereich gemeindlicher Selbstverwaltung ist also, ob die jeweilige Partnerschaft mit einer ausländischen Kommune in der örtlichen Gemeinschaft der konkreten Gemeinde wurzelt oder ob die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spezifisch auf diese örtliche Gemeinschaft bezogen ist. Die Zielsetzungen der Völkerverständigung und europäischen Integration vermögen für sich noch nicht eine solche Verwurzelung oder den erforderlichen spezifischen Bezug zu vermitteln, weil es sich dabei um allgemein-politische Ziele handelt, die das Verhältnis zwischen den Staaten und

---

<sup>2</sup> BVerfGE 79, 127/151 f.

nicht die einzelne Gemeinde in besonderer Weise betreffen. Eine kompetenzbegründende Verwurzelung in der "örtlichen Gemeinschaft" setzt demgegenüber voraus, dass die Partnerschaft "auf kommunaler Ebene den institutionellen Rahmen für eine Begegnung von Gemeindebürgern mit Menschen anderer Staaten" bildet und "einem bürgerlichen Austausch unter den beiderseitigen Gemeindegewohnern" dient<sup>3</sup>. Bei der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit ergibt sich der spezifische Bezug auf die örtliche Gemeinschaft daraus, dass sie, so wie die interkommunale Zusammenarbeit allgemein, die gemeinsame Erfüllung kommunaler Aufgaben bezweckt. Der dadurch begründete spezifische Bezug des gemeindlichen Handelns auf die eigene örtliche Gemeinschaft wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die Nachbarkommune außerhalb Deutschlands liegt. Dabei haben aber die Kommunen auf die staatliche Außenpolitik Rücksicht zu nehmen, wie diese umgekehrt auch den Kommunen einen angemessenen Spielraum für deren europabezogenen Aktivitäten einzuräumen hat.

## 2. Einsatz kommunaler Haushaltsmittel und kommunalen Vermögens

Zu dem Rahmen der Gesetze, innerhalb dessen sich die kommunale Selbstverwaltung zu bewegen hat, gehören auch die einschlägigen Vorschriften des kommunalen Haushalts- und Vermögenswirtschaftsrechts. Sind die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, ist im Rahmen des damit eröffneten kommunalen Handlungsspielraums vor allem weiter zu beachten:

### - Kommunale Leistungsfähigkeit:

Die Übernahme einer freiwilligen Aufgabe, wie sie die Anbahnung und Pflege einer kommunalen Auslandsbeziehung darstellt, setzt voraus, dass dadurch die sonstigen Aufgaben der Kommune nicht beeinträchtigt werden. Bei Projekthilfen ist dabei auch die Folgekostenfinanzierung zu beachten;

---

<sup>3</sup> BVerwGE 87, 237/238.

- Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit:

Abzustellen ist dabei auf einen möglichst optimalen Effekt für das öffentliche Wohl der Gemeinde. Es kommt also nicht darauf an, die für das kommunale Europa-Engagement bereit gestellten kommunalen Finanzmittel möglichst niedrig anzusetzen, sondern das auf die Kontakte zur Partnergemeinde gerichtete Interesse, Engagement und auch die Spendenbereitschaft der Bürger mit einem angemessenem Einsatz kommunaler Mittel zu wecken. Partnerschaften sind nur dann in der örtlichen Gemeinschaft "verwurzelt", wenn sich die gemeindlichen Finanzmittel in Art und Maß auf einen Anreiz für dieses Bürger-Engagement beschränken.

- Grundsatz der Bestandssicherung kommunalen Vermögens:

Auch bei der Überlassung gebrauchten Geräts aus kommunalen Beständen oder anderen Sachleistungen muss die Kommune einen angemessenen, für die bürgerschaftliche Initiative und Motivation erforderlichen Umfang wahren, sofern der Einsatz kommunalen Vermögens nicht - etwa bei der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit - gleichzeitig der Erfüllung einer Aufgabe für die eigenen Bürger dient.

#### **IV. Gemeinschaftsrecht und kommunale Selbstverwaltungsgarantie**

Das Gemeinschaftsrecht bestimmt in erheblichem Maße die Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Den kommunalen Gebietskörperschaften tritt deshalb im Regelfall nicht der europäische Gesetzgeber unmittelbar gegenüber. Vielmehr erfolgt die europäische Rechtsetzung weithin durch die Richtlinie, die den nationalen Gesetzgeber zur Umsetzung in innerstaatliches Recht verpflichtet, ihm jedoch - im Gegensatz zur Verordnung - die Wahl der Form und der Mittel dazu überlässt (Art. 249 Abs. 3 EG-Vertrag<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> Der EG-Vertrag und der EU-Vertrag werden in der Fassung des Vertrages von Amsterdam zitiert.

Das Gemeinschaftsrecht hat Anwendungsvorrang vor dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten. Dieser Vorrang des Europarechts vor jedwedem nationalem Recht macht auch vor den Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht halt. Der EU-Vertrag gebietet allerdings der Europäischen Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten (Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag). Die Frage, ob die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland zur "nationalen Identität" der Bundesrepublik gehört, ist umstritten. Der 1992 in das Grundgesetz aufgenommene Europa-Artikel<sup>5</sup> bindet die Mitwirkung Deutschlands in der Europäischen Union an die Gewährleistung demokratischer, rechtsstaatlicher, sozialer und föderativer Grundsätze sowie an den Grundsatz der Subsidiarität und an einen dem Grundgesetz im wesentlich vergleichbaren Grundrechtsschutz (Art. 23 Abs. 1 GG). Die kommunale Selbstverwaltung wird weder in diesem Zusammenhang noch sonst in dieser Verfassungsbestimmung genannt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrem Kernbestand "europafest" ist, bisher nicht entschieden. Die von Kommunalpolitikern immer wieder ins Feld geführte Interpretation des "Goldenstedt-Beschlusses" als eine solche Aussage zu Gunsten der kommunalen Selbstverwaltung<sup>6</sup> lässt sich nur als Wunschenken werten. Im Gegenteil ist mit guten Gründen zu bezweifeln, ob die in Art. 23 Abs. 1 GG genannten Grundsätze auch die kommunale Selbstverwaltung einschließen.

Im Gegensatz zum Bundes- und zum Landesgesetzgeber ist die europäische Rechtsetzung nicht an das Grundgesetz und die Landesverfassungen gebunden ist, damit also auch nicht an die Gewährleistung des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung und die sich daraus ergebenden Schranken für die Gesetzgebung. Vor allem aber sehen sich die Institutionen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft nicht *einem* einheitlichen Standard kommunaler Selbstverwaltung gegenüber, sondern den in den einzelnen Staaten höchst unterschiedlich ausgeprägten kommunalen Strukturen.

---

<sup>5</sup> Art. 23 GG i.d.F. Gesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2086).

<sup>6</sup> So v. Hoerner, Von Rastede nach Goldenstedt: Bundesverfassungsgericht macht Art. 28 Abs. 2 GG "europafest", BWGZ 1994, 315 ff.



## V. Einwirkungen des Europarechts auf die Kommunen

### 1. Kommunalwahlrecht

Eine unmittelbare Konsequenz des Gemeinschaftsrechts ist die Ergänzung des Art. 28 Abs. 1 GG dahin, die den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Kommunalwahlrecht "nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft" gewährleistet. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist ein Kernelement der Unionsbürgerschaft (Art. 19 Abs. 1 EG-Vertrag). Zielrichtung ist dabei nicht eine Harmonisierung des Kommunalwahlrechts der Mitgliedstaaten, sondern die Gleichbehandlung ausländischer Unionsbürger mit den Inländern des jeweiligen Staates bei den Kommunalwahlen.

Die Umsetzung der einschlägigen Richtlinie 94/80/EG in Deutschland ist 1995 durch die Länder erfolgt, zu deren Gesetzgebungskompetenz das Kommunalwahlrecht gehört. Der Ausschluss vom Amt des Bürgermeisters und Landrats in Bayern und Sachsen wird vom Gemeinschaftsrecht zugelassen und stellt - wie entsprechende Regelungen in Italien, Luxemburg, Österreich und den Niederlanden zeigen - auch keinen Sonderfall innerhalb der Europäischen Union dar.

### 2. Kommunale Aufgabenfelder

Die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts betreffen nahezu alle kommunalen Aufgabenfelder. Dadurch sind die Kommunen nicht nur als Träger öffentlicher Gewalt und in spezifisch kommunalen Aufgabenbereichen betroffen, sondern auch als Teilnehmer am Wirtschaftsleben<sup>7</sup>. In diesem knappen Überblick können nur einige Beispiele kommunalrelevanter Bereiche und der einschlägigen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben genannt werden:

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu zum Beispiel *Schäfer*, Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, 1998; *Martini*, Gemeinden in Europa, 1992.

Abfallrecht:

- die Richtlinie über gefährliche Abfälle,
- die Richtlinie über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle,
- die Richtlinien über neue und bestehende Verbrennungsanlagen,

Bauleitplanung unter dem Aspekt der Umweltpolitik im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung:

- die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung,
- Fauna-Flora-Habitat (FFH) - Richtlinie mit der Ausweisung von Schutzgebieten nach einheitlichen Kriterien und Maßstäben,

Energieversorgung:

- Richtlinien für den Transit von Strom und Erdgas,
- Richtlinie zur Transparenz der Preise,
- Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts-Binnenmarkt mit den entsprechenden Auswirkungen des dadurch liberalisierten Energiemarkts auf die kommunalen Energieversorgungsunternehmen.

Gewässerschutz:

- die Richtlinie über Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten,
- die Richtlinie über die Qualität von Badegewässern,
- die Trinkwasserrichtlinie,
- die Gewässerschutzrichtlinie,

Kommunale Unternehmen:

- Transparenzrichtlinie mit der Verpflichtung kommunaler Unternehmen (mit Ausnahme der Energiewirtschaft und des Verkehrs) zur Offenlegung der finanziellen Verflechtung mit der "öffentlichen Hand",
- Richtlinien zum allgemeinen Gesellschaftsrecht,

- Richtlinien zum Recht der Aktiengesellschaften und zum GmbH-Recht,
- Richtlinien zum Konzernrecht und zum Börsenrecht.

#### Personalwesen:

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gilt nach Art. 39 Abs. 4 EG-Vertrag zwar nicht für "die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung". Dies betrifft im Wesentlichen aber nur die Ausübung hoheitlicher Befugnisse bzw. von Leitungsfunktionen mit der Folge, dass nur solche Stellen einem Inländer vorbehalten bleiben dürfen. Dazu gehören nach der Rechtsprechung des EuGH jedenfalls nicht der Unterricht an öffentlichen Schulen, die Gesundheitsverwaltung und das Verkehrswesen.

Weitere gemeinschaftsrechtliche Vorgaben mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunale Personalpolitik und Behördenorganisation ergeben sich insbesondere aus den Richtlinien

- zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- zum technischen Arbeitsschutz und
- zum sozialen Arbeitsschutz (z.B. Gestaltung der Arbeitszeit).

#### Sparkassenwesen:

- die Bankenkoordinierungsrichtlinie,
- die Eigenmittelrichtlinie, die Art und Anforderung des Eigenkapitals bestimmen mit der faktischen Folge von Fusionierungen der Sparkassen, die diese Anforderungen nicht selbst erfüllen konnten,
- die Solvabilitäts-Richtlinie mit Mindestanforderungen an Kern- und Ergänzungskapital

#### Vergabewesen:

- die Baukoordinierungs-Richtlinie für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge,
- die Lieferkoordinierungs-Richtlinie für die Vergabe öffentlicher Lieferaufträge,
- die Überwachungs-Richtlinie, die Nachprüfverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Bau- und Lieferaufträge betrifft,
- die Sektoren-Richtlinie zur Koordinierung der Auftragsvergabe im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor und die auf diese Bereiche bezogene Sektorenüberwachungs-Richtlinie,

- die Dienstleistungs-Richtlinie für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge.

#### Wirtschaftsförderung:

Das EG-Beihilfenregime gilt auch für kommunale Zuwendungen oder Maßnahmen, die geeignet sind, Belastungen von Unternehmen wettbewerbswirksam und mit Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedsstaaten zu verhindern (Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag).

## **VI. Europäische Förderung kommunaler Projekte**

Mit ihren Förderprogrammen unterstützt die Kommission im Rahmen der Strukturpolitik der Gemeinschaft auch Projekte kommunaler Gebietskörperschaften. Im Planungszeitraum 1994 -1999 waren vor allem die Gemeinschaftsprogramme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (INTERREG II), den ländlichen Raum (LEADER II), Konversionsgebiete (KONVER), städtische Problemgebiete (URBAN) und Partnerschaften mit mittel- und osteuropäischen Kommunen (PHARE) von besonderer Bedeutung für Kommunen.

Für den Zeitraum 2000 - 2006 werden die Strukturfonds auf drei vorrangige Ziele konzentriert. Ziel 1 betrifft nun die Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, wozu weiter die neuen Bundesländer zählen, Ziel 2 die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen und Ziel 3 die Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme. Auch in diesem Rahmen wird die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit, die Entwicklung des ländlichen Raums und die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung krisenbetroffener Städte durch Gemeinschaftsinitiativen (INTERREG III, LEADER+ und URBAN) gefördert<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Europäische Kommission (Hrsg.), Strukturpolitische Maßnahmen 2000-2006, Kommentare und Verordnungen, 2000.

Die Projektförderung ist bestimmt durch das Prinzip der Partnerschaft. Die Kommission wirkt dabei nicht nur mit dem jeweiligen Mitgliedstaat, sondern insbesondere - unter Wahrung von deren institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnissen - auch mit den regionalen und lokalen Behörden zusammen. In diesem Rahmen werden die betreffenden Kommunen an der Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Förderprogramme beteiligt.

## **VII. Der Ausschuss der Regionen**

Der Ausschuss der Regionen wurde durch den Vertrag von Maastricht als beratender Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften geschaffen. Mit diesem Ausschuss ist nicht nur die Ebene der Regionen und Kommunen erstmals im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich angesprochen, sondern auch die Möglichkeit eröffnet, dass die darin vertretenen Gebietskörperschaften ihre Belange, Kenntnisse und Erfahrungen in den europäischen Entscheidungsprozess einbringen.

Die Errichtung und Zusammensetzung des Ausschusses, seine interne Organisation und seine Kompetenzen sind in den Art. 263 -265 EG-Vertrag geregelt. Der Ausschuss besteht aus insgesamt 222 Mitgliedern. Der EG-Vertrag schreibt je nach Größe der Mitgliedstaaten bestimmte Länderkontingente vor. Luxemburg verfügt danach über sechs Vertreter, Dänemark, Irland und Finnland entsenden jeweils neun, Belgien, Griechenland, die Niederlande, Portugal, Österreich und Schweden jeweils zwölf, Spanien 21 und die vier größten Staaten, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien je 24 Vertreter regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften in den Ausschuss. Die Mitglieder sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden vom Rat durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt, und zwar mit der Möglichkeit der Wiederernennung. Das Vorschlagsrecht liegt bei den jeweiligen Mitgliedstaaten. Für Deutschland bestimmt das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in

Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>9</sup>, dass die Länder gegenüber der Bundesregierung die Mitglieder des Ausschusses benennen und die Länder wiederum "ein Beteiligungsverfahren für die Gemeinden und Gemeindeverbände" regeln, "das sichert, dass diese auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit drei gewählten Vertretern im Regionalausschuss vertreten sind".

Die Liste der Mitglieder des Ausschusses gibt nicht nur einen Überblick über das "Europa der Regionen", sondern auch über das "Europa der Kommunen". So sind neben den Vertretern der Länder und den drei kommunalen Vertretern aus Deutschland zum Beispiel aus Belgien Vertreter der Flämischen, Französischen und Deutschsprachigen Gemeinschaft Mitglieder des Ausschusses, Landräte und Bürgermeister aus Dänemark, Bürgermeister aus Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Nordirland, Präsidenten spanischer autonomer Gemeinschaften, französischer Regionalräte, portugiesischer autonomer Regionen, italienischer Regionen und Provinzen, Abgeordnete und Gouverneure niederländischer Provinzen, Vertreter irischer und englischer County Councils, englischer Metropolitan Boroughs sowie walisischer Districts.

Der Ausschuss der Regionen hat zwar nur beratende Funktion, muss jedoch zwingend angehört werden, bevor die Gemeinschaft Entscheidungen in den im EG-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Fällen trifft. Solche Regelungen bestehen zum Beispiel im Bereich des Strukturfonds, des Kohäsionsfonds, des Regionalfonds und der Kultur. Der Ausschuss ist darüber hinaus vom Rat oder der Kommission in allen anderen Fällen zu hören, in denen eines der beiden Organe dies für zweckmäßig erachtet. Dies gilt insbesondere in den Fällen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen. Der Ausschuss kann auch vom Europäischen Parlament gehört werden. Er hat zudem die Befugnis, von sich aus Stellungnahmen abzugeben, wenn er dies für zweckdienlich hält. Die Vertreter der Regionen und Kommunen in diesem Gremium sind also nicht darauf angewiesen, erst die Einschaltung durch Europäische Organe abzuwarten, bevor sie sich aus ihrer spezifischen Sicht zu Vorhaben der Europäischen Union und europäischen Entwicklungen äußern können. Dieses

---

<sup>9</sup> § 14 EUZBLG (BGBl. 1993 I S. 313).

Selbstbefassungsrecht ermöglicht den Vertretern der Regionen und Kommunen, im institutionellen Gefüge der Europäischen Union eigene Initiativen zu entfalten.

## **VIII. Die Bedeutung des Europarats für die Kommunen**

### **1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas**

Kommunale Belange haben beim Europarat seit Anbeginn einen hohen Stellenwert. Dies zeigt insbesondere die 1957 beim Europarat gebildete "Konferenz der Gemeinden Europas", die sich von einem beratenden Ausschuss über die "Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas" zu dem jetzigen "Kongress der Gemeinden und Regionen Europas" als einem beratendem Organ des Europarats entwickelt hat.

Der Kongress besteht aus dem Plenum und zwei Kammern mit jeweils gleicher Sitzzahl, nämlich einer Kammer der Gemeinden und einer Kammer der Regionen. Zu seinen Zielen gehört insbesondere, die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Verwirklichung des Ideals eines vereinten Europas zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Regionen zu fördern. Das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarats hören den Kongress in Angelegenheiten, die die Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen der Kommunen und Regionen berühren. Er kann sich mit seinen Empfehlungen und Stellungnahmen aber auch unmittelbar an die Kommunen und Regionen in den Mitgliedstaaten des Europarats wenden.

### **2. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung**

Zu den großen Konventionen des Europarats die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die am 1. September 1988 für die

Bundesrepublik und weitere Erstunterzeichner in Kraft getreten ist<sup>10</sup>. Die Wurzeln der Charta gehen bis auf die Zeit des Umbruchs und Neubeginns nach dem Zweiten Weltkrieg zurück. Einen Vorläufer stellt die bereits 1953 vom Europäischen Gemeindetag in Versailles angenommene "Europäische Charta der kommunalen Freiheiten" dar, die als politische Grundsatzerklärung das Ziel verfolgte, kommunale Rechte und Freiheiten gegen staatlichen Zentralismus zu schützen<sup>11</sup>.

Die Präambel der Charta hebt vor allem die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für Demokratie und Bürgernähe, aber auch für den Aufbau eines Europas hervor, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet. Diesen Anspruch und dieses Verständnis kommunaler Selbstverwaltung konkretisiert die Charta in zehn Artikeln. Diese betreffen die verfassungsmäßige Stellung der kommunalen Selbstverwaltung, die lokale Demokratie, den Umfang der kommunalen Selbstverwaltung, den Schutz der Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften, die kommunale Organisations- und Personalhoheit, die Rechtsstellung der kommunalen Mandatsträger, die Kommunalaufsicht, die Finanzmittel der Kommunen, das kommunale Vereinigungsrecht und den Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung.

Allerdings unterscheiden sich Umfang der Bindung und der Umsetzungspraxis bei den Unterzeichnerstaaten zum Teil recht erheblich. Da die Charta nicht über ein Sanktionsinstrumentarium verfügt, kommt der politischen Wirkung der Berichte einer vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas eingesetzten Arbeitsgruppe über den Stand der Umsetzung der Charta in den einzelnen Kommunalsystemen besondere Bedeutung zu<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> BGBl. 1987 II S. 65.

<sup>11</sup> Zu Entstehung und Bedeutung der Charta: *Knemeyer* (Hrsg.), Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1988.

<sup>12</sup> Dazu *Engel*, Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung: Fundament und Meßlatte für echte Demokratie, Europa kommunal 1999, 67 ff.



In Deutschland hat das Inkrafttreten der Charta jedoch weder den Bundes- noch die Landesgesetzgeber veranlaßt, Verfassungsrecht und Kommunalrecht zu ändern oder zu ergänzen. Dies beruht auf dem Umstand, der von der Charta angestrebte Standard kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland bereits vorher durch das Grundgesetz sowie in den Verfassungen und Kommunalgesetzen der Länder, und zwar teilweise auf einem höheren Niveau, gewährleistet war<sup>13</sup>. Allerdings hat die Bundesrepublik bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde den Anwendungsbereich der Charta auf Gemeinden und Kreise (sowie die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz) beschränkt und damit die kommunalen Gebietskörperschaften der dritten Ebene, in Bayern also die Bezirke, davon ausgeschlossen. Zudem gilt die Gewährleistung kommunaler Eigenmittel mit dem Recht der Hebesatzfestsetzung (Art. 9 Abs. 3 der Charta) nicht für die Kreise und in Rheinland-Pfalz auch nicht für Verbandsgemeinden<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Weiß*, Einführung und Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, insbesondere in Bayern und in Nordrhein- Westfalen, 1996.

<sup>14</sup> BGBl 1988 II S. 653.

### 3. Das Madrider Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Ein weiteres Anliegen des Europarats ist die Förderung der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit. Das Madrider Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften<sup>15</sup> ist - wie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung - eine Konvention des Europarats mit dem Ziel, die Grundlage für zwischenstaatliche Übereinkommen zu schaffen, die die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften der beteiligten Staaten fördern und erleichtern. Die anfängliche Skepsis mancher Staaten gegen einen solchen rechtlichen Rahmen ist mittlerweile einer Vertragspraxis gewichen, die zu einer ganzen Generation zwischenstaatlicher Übereinkommen für die grenznachbarliche Zusammenarbeit auf der Basis des Madrider Rahmenübereinkommens geführt hat.

Ein Anwendungsbeispiel für einen solchen zwischenstaatlichen Vertrag im Sinne des Madrider Rahmenübereinkommens ist das Karlsruher Übereinkommen vom 23. Januar 1996<sup>16</sup>, mit dem ein zwischenstaatlicher Rahmen für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit zwischen deutschen, französischen, schweizer und luxemburgischen Kommunen geschaffen worden ist. Unter dem Dach dieses Übereinkommens ist nicht nur die bisherige informelle oder vertragliche Zusammenarbeit fortgesetzt worden, die vor allem im deutsch-schweizer Grenzraum eine lange Tradition hat. Unter dem Dach des Karlsruher Übereinkommens sind zahlreiche neue kommunale Projekte ins Werk gesetzt worden. Mit dem "grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverband 'Mittelhardt-Oberrhein'" ist auch ein erster deutsch-französischer Zweckverband auf der Grundlage des Übereinkommens entstanden.

---

<sup>15</sup> BGBl. 1981 II, 966.

<sup>16</sup> BGBl. 1997 II S. 1159.

## **IX. Das Europa-Engagement der kommunalen Spitzenverbände**

### **1. Die Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände**

Die Verbandsaktivitäten der kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Städtetags, des Deutschen Städte- und Gemeindebunds und des Deutschen Landkreistags umfassen neben der institutionalisierten Gremien ein breites Spektrum informeller Mitwirkungsmöglichkeiten. Dazu gehören neben dem Erfahrungsaustausch sowie der Beratung und Information ihrer Mitglieder Kontakte mit Vertretern von Politik und Wirtschaft sowie durch die Öffentlichkeitsarbeit in allen Belangen kommunaler Selbstverwaltung. Die kommunalen Spitzenverbände sind gefordert, im Vorfeld europäischer Rechtssetzungsakte kommunale Interessen zu artikulieren und die Kommunen über die europäische Rechtsentwicklung sowie die kommunalrelevanten Förderprogramme zu informieren. Zudem sind die Unterstützung der Gemeinden und Kreise bei der Anbahnung und Durchführung von Partnerschaften mit ausländischen Kommunen und die Flankierung der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit eine mittlerweile schon traditionelle Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände.

Auf europäischer Ebene arbeiten die Spitzenverbände der deutschen kommunalen Selbstverwaltung eng mit dem "Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)" zusammen. Ziel dieses europäischen Spitzenverbandes ist insbesondere die Entwicklung, Stärkung und Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung, die Förderung des europäischen Gedankens insbesondere durch die Vermittlung von Partnerschaften, die Vertretung der Kommunen in den internationalen Organisationen und die Einbindung der Kommunen in den Aufbau der Europäischen Union. Der RGRE hat sich als Verein nach französischem Recht konstituiert mit Sitz in Paris. Seine Mitglieder sind unmittelbar Gemeinden und Kreise sowie die nationalen Sektionen.

## 2. Die Europabüros der kommunalen Selbstverwaltung

Wichtige Instrumente der informellen Aktivitäten der kommunalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene sind die Europabüros in Brüssel. Träger des "Europabüros der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung", das 1991 seine Tätigkeit aufgenommen hat, sind der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie die deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas. 1992 wurde zudem das "Europabüro der bayerischen Kommunen" eröffnet, dessen Träger die kommunalen Spitzenverbände in Bayern sind.

Beide Büros sind nur zwei von zahlreichen Verbindungsbüros, die Verbänden und Interessenvertretungen aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen in Brüssel unterhalten. Zu den Aufgaben der kommunalen Europabüros gehört zunächst die Information der Gemeinden und Gemeindeverbände zu konkreten Auswirkungen kommunalrelevanter Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft sowie über die Möglichkeiten der Förderung kommunaler Projekte durch die Europäische Union. Ein weiterer Schwerpunkt der Europabüros liegt darin, vor Ort in Brüssel, frühzeitig aus der Perspektive der kommunalen Selbstverwaltung Stellung zu europäischen Rechtsetzungsvorhaben zu nehmen, die Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften haben.

## **X. Perspektiven**

Der Europarat hat, wiewohl er in der Öffentlichkeit weitgehend im Schatten der Europäischen Union steht, erhebliche Vorarbeit für die kommunale Selbstverwaltung in Europa geleistet. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung setzt Standards für deren Ausprägung in den Mitgliedstaaten. Kommunen und Europa finden im Europarat aber auch im Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zusammen.

In der Europäischen Union ist mit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen ein Ansatz für eine unmittelbare institutionelle Beteiligung von Vertretern der Regionen und Kommunen im Aufbau der Europäischen Union geschaffen worden. Aus kommunaler Sicht richten sich die Erwartungen vor allem auf eine Fortentwicklung des Prinzips der Partnerschaft, das auch die kommunale Ebene in die angestrebte "New Governance" der Europäischen Union einbezieht.

Auf der anderen Seite haben sich die zum Teil sehr ehrgeizigen Konzeptionen zur Verankerung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union, die vor allem im Vorfeld der Regierungskonferenz von Amsterdam entwickelt worden sind<sup>17</sup>, nicht durchsetzen können. Die kommunale Selbstverwaltung hat weder in den Gründungsverträgen noch im Vertrag über die Europäische Union eine Garantie erfahren.

Mit Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag ist zwar in das Gemeinschaftsrecht eine Subsidiaritätsklausel aufgenommen worden. Dabei geht es nicht um die Subsidiarität Europas und der Staaten gegenüber den Kommunen und Regionen, sondern ausschließlich um die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, und zwar auch nur in den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Von einem durchgängigen Subsidiaritätsprinzip im Aufbau der Europäischen Union, das auch die kommunale Ebene mit einbezieht, kann deshalb keine Rede sein.

Umso mehr kommt es darauf an, dass die kommunalen Interessen nicht nur über den Ausschuss der Regionen und die unmittelbaren Aktivitäten der kommunalen Spitzenverbände, sondern auch durch die Länder und Mitgliedstaaten in Brüssel artikuliert werden.

---

<sup>17</sup> Dazu *Heberlein*, Europa der Kommunen, 1995.

## **XI. Anschriften**

Ausschuss der Regionen  
Rue Belliard 79  
B-1040 Brüssel  
Tel. 0032-2 282-2211  
Fax 0032-2 282-2325  
<http://www.cor.eu.int>

Kongress der Gemeinden und Regionen Europas  
Europarat  
F-67075 Straßburg Cedex  
Tel. 0033-3 88 41-3194  
Fax 0033-3 88 41-3747  
<http://www.coe.fr/CPLRE>

Europabüro der Deutschen kommunalen Selbstverwaltung  
Avenue de la Renaissance 1  
B-1040 Brüssel  
Tel. 0032-2 732 35 96  
Fax 0032-2 732 40 91

Europabüro der Bayerischen Kommunen  
Rue Montoyer 17  
B-1000 Brüssel  
Tel. 0032-2 54 90 700  
Fax 0032-2 512 24 51

Rat der Gemeinden und Regionen Europas  
Deutsche Sektion  
Lindenallee 13-17  
D-50968 Köln  
Tel. 0221-3771-0  
Fay 0221-3771-150