

## Positionen

### **der deutschen kommunalen Spitzenverbände zu einem Europäischen Verfassungsvertrag**

Die deutschen kommunalen Spitzenverbände bitten den Europäischen Konvent, die Belange der lokalen Gebietskörperschaften und der Regionen in seinen Empfehlungen zur Gestaltung eines Europäischen Verfassungsvertrages angemessen zu berücksichtigen.

Der Bestand der Europäischen Union und ihre Fähigkeit, sich nachhaltig weiter zu entwickeln, werden nur in dem Maße sicherbar sein, wie es gelingen wird, die Regionen und insbesondere auch die lokalen Gebietskörperschaften am Prozess der Gestaltung und Umsetzung europäischer Politik teilhaben zu lassen.

Deshalb sprechen sich die lokalen Gebietskörperschaften für die Aufnahme der folgenden Prinzipien in einen Europäischen Verfassungsvertrag aus:

- **Einrichtung eines eigenen Kapitels für die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften**
- **Anerkennung und Achtung der mitgliedstaatlich eingeräumten legislativen und administrativen Kompetenzen der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften**
- **Berücksichtigung der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwandes der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften bei beabsichtigten Maßnahmen der Europäischen Union**
- **Ausstattung des Ausschusses der Regionen mit organschaftlichen Rechten**
- **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips**
- **Sicherung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zur Grundversorgung der Bevölkerung in den lokalen Gebietskörperschaften**

Die zuvor aufgeführten Prinzipien sollten in einem Europäischen Verfassungsvertrag wie folgt umgesetzt werden:

#### **1. Einrichtung eines eigenen Kapitels für die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften**

Die Einrichtung eines eigenen Kapitels für die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften in einem Europäischen Verfassungsvertrag würde ihrer Bedeutung und ihrem Gewicht bei der Realisierung europäischer Politiken gerecht werden. Die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften sind in allen Mitgliedstaaten – wenn auch teilweise mit unterschiedlicher Intensität – mit

legislativen, jedenfalls aber mit administrativen Kompetenzen ausgestattet. Europäische Rechtsakte werden deshalb zu einem großen Teil durch die Regionen legislativ/administrativ und durch die lokalen Gebietskörperschaften administrativ oder durch den Erlass örtlichen Rechts vollzogen. Sie sind daher die geborenen Vermittler europäischer Politik im Verhältnis zu den Bürgern.

Die Regionen und aufgrund ihrer unmittelbaren Nähe zu den Bürgern mehr noch die lokalen Gebietskörperschaften können im Sinne der Erklärung von Laeken in erster Linie dazu beitragen, die Union im Interesse der Bürger demokratischer, transparenter und effizienter zu gestalten.

**2. Anerkennung und Achtung der mitgliedsstaatlich eingeräumten legislativen/administrativen Kompetenzen der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften**

Die Bedeutung der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sollte in einem ihnen gewidmeten Kapitel eines Europäischen Verfassungsvertrages durch folgende zentrale Bestimmung gewürdigt werden:

**Art. ...**

*Die Europäische Union anerkennt und achtet bei ihrer Politik und Gesetzgebung die in den Mitgliedstaaten gewährleisteten legislativen und administrativen Befugnisse der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften.*

**3. Berücksichtigung der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwandes der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften bei beabsichtigten Maßnahmen der Europäischen Union**

Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sollte in dem für sie vorzusehenden Kapitel eines Europäischen Verfassungsvertrages als Bestimmung gleichfalls prioritären Ranges folgender Artikel, der das Primärrecht verdeutlichen würde, eingefügt werden:

**Art. ...**

*Die Europäische Union hat zu berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen* (Die Formulierung wurde dem Protokoll über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Ziff. 9, 3. Spiegelstrich) entlehnt).

Überdies gehen die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften davon aus, dass in einem Verfassungsvertrag eine Regelung gefunden wird, die sicherstellt, dass infolge von Maßnahmen der Europäischen Union zusätzlich entstehende finanzielle Belastungen adäquat ausgeglichen werden.

#### **4. Ausstattung des Ausschusses der Regionen mit organschaftlichen Rechten**

Als berufener Vertreter der Belange der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften sollte der Ausschuss der Regionen in das für die regionale und lokale Ebene einzurichtende Kapitel eines Verfassungsvertrages integriert und zugleich eine Aufwertung seines Status durch Einräumung von organschaftlichen Rechten vorgenommen werden, indem

- er verbindlich an allen Maßnahmen der Union zu beteiligen ist, die legislative/administrative und finanzielle Auswirkungen auf die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften haben würden,
- ihm die Funktion eingeräumt wird, Maßnahmen der Europäischen Union daraufhin zu überwachen, ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird und
- ihm eine Klagebefugnis gegenüber Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips vor dem Europäischen Gerichtshof, der auch die Funktion eines europäischen Verfassungsgerichts erhalten sollte, zugesprochen wird.

Sollte die Diskussion sich dahin verdichten, dass zur Lösung von Streitigkeiten über die Einhaltung der Kompetenzen oder des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten ein „**vorgerichtlicher Kompetenzausschuss**“ etabliert werden soll, müssen die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften in diesem Gremium vertreten sein.

Dem Ausschuss der Regionen wäre bei Einrichtung eines solchen Kompetenzausschusses neben einer beratenden Funktion dann zumindest auch eine verbindliche Beteiligung bei allen Maßnahmen der Europäischen Union zu gewähren, die organisatorische und finanzielle Auswirkungen auf die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften zur Folge hätten.

## 5. **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips**

Das Subsidiaritätsprinzip ist wesentliches Bindeglied zwischen den notwendigen Maßnahmen der Europäischen Union und der Gewährleistung eigenständiger Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen, d. h. Regionen und lokalen Gebietskörperschaften. Im Hinblick hierauf und im Sinne der Erklärung von Laeken, die Union im Interesse der Bürger demokratischer, transparenter und effizienter zu gestalten, sollte das Subsidiaritätsprinzip durch mehrere Maßnahmen gestärkt werden:

### 5.1 **Schärfung der Bestimmung des Art. 5 Sätze 2 und 3 EGV bei Übernahme in einen Europäischen Verfassungsvertrag**

Sätze 2 und 3 sollten folgende Ergänzung erhalten:

Satz 2:

“In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip *mit entsprechender Begründung* nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen *deutliche Vorteile auf der Ebene der Europäischen Union mit sich bringen*.

Satz 3:

“Die Maßnahmen der *Europäischen Union* gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus. *Hierbei ist diejenige Maßnahme zu wählen, die den Mitgliedstaaten sowie den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse möglichst großen Raum zur Regelung der Umsetzung der Maßnahmen der Union belässt.*

## **5.2 Ausrichtung der legislativen und anderen Instrumente der Europäischen Union an ihren Kompetenzen**

Im Hinblick auf die ausschließlichen Kompetenzen der Union sollte das gesamte Instrumentarium zur Ausführung dieser Kompetenzen (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen) beibehalten werden. Dagegen würde es sich empfehlen, bei den geteilten Kompetenzen das Instrumentarium auf Richtlinien und das übrige Instrumentarium (Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen) zu reduzieren. Richtlinien sollten strikt auf die exakte Definition von Politikzielen ausgerichtet sein und damit auf die in Art. 249 Satz 3 EGV vorgesehene Rahmensetzung zurückgeführt werden.

## **5.3 Klärung der geteilten Zuständigkeiten im Verhältnis von der Union zu den Mitgliedstaaten**

Eine Kompetenzaufteilung in Form eines Kompetenzkataloges mit enumerativer Aufzählung der Kompetenzen der Union einerseits und der Mitgliedsstaaten andererseits wird als nicht unbedingt notwendig angesehen. Mit einem deutlich ausformulierten Subsidiaritätsprinzip, einem entsprechenden Organ zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Vorgabe, in stärkerem Umfang als bisher lediglich von Richtlinien bei der Unionsgesetzgebung Gebrauch zu machen, ist das jetzige Zuständigkeitssystem ausreichend. Das System beinhaltet die ausschließliche, geteilte und ergänzende Gesetzgebungszuständigkeit. Es bietet unter den oben genannten

Voraussetzungen ausreichend sichere Kriterien für das Tätigwerden der Union. Zum anderen beraubt es die Union nicht ihrer Handlungsmöglichkeiten in den Fällen, in denen ein Kompetenzkatalog ein erforderliches Handeln ausschließen würde.

Dennoch ist aber eine systematisch klare Gliederung der Kompetenzen in einem Europäischen Verfassungsvertrag anzustreben.

## **6. Sicherung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zur Grundversorgung der Bevölkerung in den lokalen Gebietskörperschaften**

Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse dienen in der Regel der Grundsicherung der Lebensbedürfnisse der Bürger. Die lokalen Gebietskörperschaften sind verantwortlich für die Aufrechterhaltung der sozialen und territorialen Stabilität ihres Gebiets. Dazu gehört vor allem die Gewährleistung der elementaren Bedürfnisse ihrer Einwohner. Die Erhaltung von Entscheidungsrechten bei der Festlegung von Anforderungen an diese Dienste und die finanzielle Sicherung dieser Dienste zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit sind daher für die lokale Demokratie von essentieller Bedeutung. Sowohl die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 36) als auch der EG-Vertrag (Art. 16) stellen die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als bedeutendes Element bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts heraus.

Die bestehende bzw. die von den Bürgern erwartete Verantwortlichkeit der lokalen Gebietskörperschaften für die lebensnotwendigen Dienstleistungen sollte durch eine mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht verträgliche Ergänzung des Art. 86 Abs. 2 EGV in einem Europäischen Verfassungsvertrag anerkannt werden. Dementsprechend sollte Art. 86 Abs. 2 EGV wie folgt gefasst werden:

### **Art. 86 Abs. 2 EGV**

“Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich *beeinträchtigt*. **Die Vorschriften über staatliche Beihilfen finden nur Anwendung, soweit das Unternehmen Vergünstigungen erhält, die die erforderlichen zusätzlichen Kosten der übertragenen Dienstleistung übersteigen** (die Formulierung des Satzes 2 wurde dem Urteil des EuGH vom 22.11.2001, Rd. Nr. 32 – Az.: C-53/00 – (Ferring SA) entlehnt)

Die vorgeschlagene Änderung des Primärrechts ist ein Schritt zur Schaffung von mehr Rechts- und Planungssicherheit im Bereich der Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge). Darüber hinaus bleibt es nach wie vor erforderlich, im Sekundärrecht durch Gruppenfreistellungsverordnungen, Leitlinien oder Mitteilungen die Rechtssicherheit in dem Bereich der Leistungen weiter auszubauen und praktikable Lösungen anzustreben.