

Die Kommunen im Geflecht europäischer Interessenvertretung in Brüssel:

Eine wichtige Stimme in Europa

Die Kommunen spielen bei der europäischen Integration eine immer größere Rolle, denn zahlreiche europapolitische Entscheidungen wirken sich direkt und unmittelbar auf die kommunale Ebene aus. Um sich bei der Wahrung ihrer Interessen Gehör zu verschaffen und ihre berechtigten Interessen zu vertreten, stehen die Kommunen im direkten Kontakt mit den europäischen Institutionen – über ihre eigenen kommunalen Büros in Brüssel, ihre europäischen Interessenverbände wie dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas und den Ausschuss der Regionen.

Ein Beitrag von
Walter Leitermann

Brüssel steht im Ruf, nach Washington die Hauptstadt in der Welt zu sein, in der es die größte Lobbyistendichte gibt. Und in der Tat: Wer durch das Brüsseler Europaviertel wandert, findet fast an jedem Haus Schilder, die kundtun, dass hier europäische Interessen vertreten werden. Die genaue Zahl der in Brüssel wirkenden Interessenvertreter ist nicht erfasst. In der Presse kursiert immer wieder die Zahl von etwa 15.000. Das Lobbyistenregister des Europäischen Parlaments zählt 5.000, die sich dort haben registrieren lassen, und eine Aufstellung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU über deutsche Vertreter politischer und wirtschaftlicher Interessen bei der EU listet auf rund 70 Seiten 400 Verbände und Organisationen auf.

Kommunale Europabüros in Brüssel

Und natürlich sind auch die Kommunen in Brüssel vertreten. Die kommunalen Spitzenverbände nahezu aller EU-Mitgliedsländer haben Büros in Brüssel. Viele von ihnen sind vereint in einem gemeinsamen Gebäude, dem House of Cities, Municipalities and Regions. Die drei deutschen kommunalen Spitzenverbände sind seit 1991 in Brüssel vertreten. Allen Brüsseler Europadependenzen dürfte als Gründungsmotiv gemeinsam sein, dass der



zunehmende Einfluss der EU auf nationales Recht es notwendig machte, vor Ort präsent zu sein – getreu dem Motto, dass Einflussnahme dort zu geschehen hat, wo die „Musik spielt“ und die spielt nun mal zunehmend in Brüssel.

Dem Deutschen Bundestag werden jährlich durch die Bundesregierung mehr als 4.000 Dokumente von den europäischen Organen zugeleitet, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. 70 Prozent der aus Brüssel kommenden Vorgaben haben Einfluss auf die Kommunalpolitik oder sind von den Kommunen anzuwenden. Die nationale Umwelt- und Abfallpolitik wird zu 80 Prozent durch europäische Regelungen vorgegeben. Der Bestand an europäischen Gesetzes- und Verordnungs-

Rund um die europäischen Institutionen in Brüssel – hier der Place du Luxembourg – haben Hunderte von Verbänden und Organisationen ihre Lobbyistenbüros eingerichtet

Zum Autor:

Walter Leitermann ist stellvertretender Generalsekretär der Deutschen Sektion des Ausschusses der Regionen.

texten, der so genannte „Acquis communautaire“, beläuft sich auf rund 80.000 Seiten.

Wer aus Deutschland nach Brüssel kommt, um dort kommunale Interessen zu vertreten, muss sich zunächst einmal auf einige Besonderheiten einstellen. Die erste Besonderheit ergibt sich aus der beschriebenen Vielzahl der Interessenvertreter. Diese Feststellung gilt nicht nur bezogen auf die Gesamtzahl der Lobbyisten sondern auch bezogen auf die Gruppe der kommunalen Interessenvertreter. Während im nationalen Bereich die Strukturen noch verhältnismäßig übersichtlich sind, existiert in Brüssel eine Vielzahl unterschiedlicher kommunaler Stimmen. Neben den europäischen kommunalen Dachverbänden und den bereits erwähnten Büros der nationalen Verbände gibt es Büros einzelner Regionen und Kommunen und eine Vielzahl so genannter „Single issue“-Verbände, die anders als etwa der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) nicht die kommunalen Anliegen als Ganzes, sondern selektiv ganz spezifische Einzelthemen vertreten. Genannt seien als Beispiele das Netzwerk der europäischen Medienstädte, das Europäische Forum kleiner Städte, das Netzwerk der kinderfreundlichen Städte oder das Netzwerk der Wissenschaftsstädte. Das Alleinstellungsmerkmal, das man als nationaler kommunaler Spitzenverband auf der nationalen Bühne genießt, verblasst also auf der Brüsseler Bühne.

Eine weitere Besonderheit aus deutscher kommunaler Sicht besteht darin, dass kommunale Interessenvertretung in Brüssel keinen besonderen Status genießt. In Deutschland werden die kommunalen Spitzenverbände in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien besonders erwähnt, wenn es um die Anhörung in nichtöffentlichen Ausschusssitzungen geht oder bei der Beratung von Gesetzesvorlagen des Bundes. Auf europäischer Ebene gibt es eine solche privilegierte Stellung nicht. Als die Europäische Kommission im Jahre 2006 mit der Europäischen Transparenzinitiative einen strukturierten Rahmen für die Lobbyarbeit vorlegte, stieß die Anregung, den Kommunen eine besondere Rolle einzuräumen, auf taube Ohren. Es war nicht zu vermitteln, dass die Kommunen als diejenige Ebene, die europäische Gesetzgebung im Alltag umsetzen und anwenden muss, nicht in erster Linie Lobbyisten in eigener Sache sind, sondern Partner im Sinne eines gemeinsamen Interesses, Regelungen zu schaffen, die praxistauglich und bürgernah sind. Was in dieser Hinsicht

bleibt, sind die allgemein gehaltenen Handlungsempfehlungen im Lissabon-Vertrag an die EU-Organe, einen „offenen transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden der Zivilgesellschaft“ zu führen und die Empfehlung, zu „umfangreichen Anhörungen der Betroffenen aus Gründen der Kohärenz und der Transparenz des Handelns der Union“. Eine erfreuliche und jedem sofort auffallende Besonderheit besteht in der Offenheit der Europäischen Kommission im Umgang mit Interessenvertretern. Die Kommission als dem zentralen Ankerpunkt Brüsseler Interessenvertretung verkörpert ein offenes Haus, das auf Gesprächsanfragen immer eingeht, das Einblicke in Entwurfs-papiere auch in einem frühen Stadium gewährt und das am fachlich fundierten Dialog wirklich interessiert ist. Dieser Umstand hilft einige der genannten wenig vorteilhaften Gegebenheiten in der Brüsseler Interessenvertretung auszugleichen.

Was sind nun die wichtigsten Eckpfeiler kommunaler Interessenvertretung in Brüssel. Hier ist zu unterscheiden zwischen den „Zielobjekten“, den Instrumenten und den Verbündeten.

Zielobjekte kommunaler Interessenvertretung

Die beiden wichtigsten Zielobjekte der kommunalen Interessenvertretung auf der europäischen Bühne sind die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Die hervorgehobene Bedeutung der Europäischen Kommission ergibt sich aus dem Umstand, dass sie alleine das Initiativrecht in der EU besitzt. Alles was zu irgendeinem Zeitpunkt als Verordnung, Richtlinie oder auch nur als Empfehlung Wirkung in den Mitgliedsstaaten entfalten kann, muss seinen Ausgang in einer entsprechenden Initiative der Kommission haben. Für eine Interessenvertretung, die möglichst frühzeitig ansetzen muss, um Dinge noch formen und mitgestalten zu können, liegt dort daher der primäre Ansatzpunkt und nicht im Europäischen Parlament und schon gar nicht im nationalen Raum.

Die Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Interessenvertretung hat allerdings in den letzten Jahren parallel zu seiner Bedeutung im europäischen Gesetzgebungsverfahren zugenommen. Das Europäische Parlament hat über mehrere Vertragsreformen hinweg seinen Einfluss von der Zusammenarbeit bis zur Mitentscheidung, die darüber hinaus auf immer mehr Politikbereiche ausgedehnt wurde, erheblich gestärkt. Das Par-



Die drei deutschen kommunalen Spitzenverbände haben ihre Vertretung in einem gemeinsamen Büro in Brüssel



lament ist heute ein maßgeblicher politischer Gestaltungsfaktor in Europa und damit auch ein wichtiger Partner für die kommunale Interessenvertretung in Brüssel.

Der Vollständigkeit halber sei noch der Ministerrat genannt, an dessen Votum kein europäisches Vorhaben vorbeikommt, wenn es denn Geltung in Europa entfalten will. Das macht den Ministerrat durchaus zu einem wichtigen Organ, aber in der Interessenvertretung in Brüssel spielt er gleichwohl keine bedeutende Rolle, weil er im Gegensatz zur Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament ein verschwiegenes und verschlossenes Organ ist. Der Ministerrat ist eine „black box“, in deren Inneres man nicht sehen kann und aus deren Inneres – im Vorfeld von Entscheidungen – so gut wie nichts kommt. Wer auf den Ministerrat Einfluss nehmen will, muss dies zu Hause über die jeweiligen Ministerien versuchen.

Instrumente kommunaler Interessenvertretung

Die Instrumente der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel sind die Büros der kommunalen Spitzenverbände, der europäische Dachverband des **Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)** und der Ausschuss der Regionen (AdR). Die Europabüros der drei deutschen kommunalen Spitzenverbände haben die Aufgabe eines mehrfachen Transmissionsriemens. Sie helfen, dass (Insider-) Informationen frühzeitig an die Fachdezernate der Verbände geleitet werden, sie sind die Ansprechpartner für schnelle Kontakte zu den Dienststellen der Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament, aber auch umgekehrt für die Vermittlung von kommunalen Experten als Gesprächspartner für die Kommission und das Parlament und sie sind Informationsvermittler für die Anliegen der Verbände in die Organe der EU. Es entsteht so ein dichtes Netz von Kontakten, das die Basis für einen stetigen Informationsfluss in beide Richtungen darstellt.

Der RGRE als der europäische kommunale Dachverband ergänzt dieses Netz auf eine ganz spezifische Weise. Zunächst sichert er die Möglichkeit, kommunale Interessen in offizielle Verfahren einzubringen. Sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament betrachten in offiziellen Anhörungen vor allem europäische Verbände als ihre Partner. Die kommunale Stimme kann dann nur über den RGRE zu Gehör gebracht werden. Dasselbe gilt auch für die Berufung von kommunalen Experten in Gremien. Auch

hier erfolgt die Aufforderung zur Benennung in der Regel ausschließlich über europäische Verbände.

Eine weitere wichtige Funktion des RGRE besteht darin, dass er die Möglichkeit bietet, die „Europatauglichkeit“ der eigenen deutschen Positionen in der „kommunalen



Als europäischer Dachverband bündelt der Europäische Rat der Gemeinden und Regionen Europas die Interessen von mehr als 100.000 lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in über 30 Ländern

Familie“ auszuloten. Man kann nämlich nicht davon ausgehen, dass die Tatsache, dass Kommunen sich in einem europäischen Verband zusammenfinden, automatisch auch Interessenidentität gewährleistet. Die kommunalen Systeme und Gegebenheiten in der EU sind höchst unterschiedlich und selbstverständlich erwachsen daraus auch unterschiedliche kommunale Positionen in der Bewertung europäischer Vorhaben. Es ist die Aufgabe des RGRE und der Wille seiner Mitglieder, daraus eine einheitliche kommunale Position zu destillieren. Aber natürlich gelingt dies nicht immer und nicht in allen Detailfragen. Dieser Prozess bringt aber wertvolle Erkennt-

EU-Recht



nisse über eventuelle kommunale Partner für Positionen, die man in der gemeinsamen Position des RGRE nicht unterbringen kann und für die es nach eigenem nationalen Dafürhalten auch keine Möglichkeit gibt, sie zugunsten der gemeinsamen europäischen kommunalen Position aufzugeben.

Eine goldene Regel in der Interessenvertretung auf europäischer Ebene ist, dass man dann am ehesten Gehör findet, wenn man möglichst gemeinsam auftritt und mit einer Stimme spricht. Dafür ist der RGRE das Forum der europäischen Kommunen. Wenn das aus welchen Gründen auch immer nicht möglich ist, gilt es, möglichst viele Verbündete zu finden, die der eigenen Position das nötige Gewicht verleihen – auch dafür kann der RGRE das Forum sein.

Der Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, kurz **Ausschuss der Regionen (AdR)** genannt, ist der institutionelle Zugang der Kommunen zu den europäischen Entscheidungsprozessen. Er ergänzt das Instrumentarium kommunaler Interessenvertretung in Brüssel um eine wertvolle offizielle Variante, kann die anderen Instrumente aber nicht ersetzen. Hinzu kommt aus deutscher kommunaler Sicht, dass die deutschen Kommunen mit nur drei Sitzen in der 24-köpfigen deutschen AdR-Delegation über wenig Einfluss verfügen. Eine in den vergangenen Jahren zu verzeichnende stärkere Parlamentarisierung des AdR und einer damit verbundenen stärkeren parteipolitischen Organisation der Mitglieder im AdR hat ein Übriges getan, die auf das Kommunale gerichtete Interessenvertretung, wie sie etwa in den nationalen und europäischen



Kommunalverbänden im Vordergrund steht, zu verändern.

Zu den Verbündeten der kommunalen Interessenvertretung gehören auch die in Brüssel ansässigen Büros der anderen nationalen Kommunalverbände. Unter dem Titel ELAN treffen sich Vertreter der Büros regelmäßig zu einem Informationsaustausch. ELAN steht für European Local Authorities Network und ist in diesem Sinne auch Programm, denn das Vernetzen, das „Networking“, ist ein zentrales Element der Brüsseler Arbeit. Natürlich ist Networking ein unverzichtbares Element jeglicher Interessenvertretung, aber in Brüssel hat es wegen der Heterogenität des Systems eine besondere Bedeutung.

Zu den Verbündeten gehören darüber hinaus auch die Verbindungsbüros der Länder in Brüssel und die Vertretung des Deutschen Bundestages in Brüssel, die seit März 2007 existiert. Auch sie sind wichtige Netzwerkpartner mit zusätzlichen Informationen und Zugängen und in diesem Sinne auch Verbündete kommunaler Interessenvertretung. ■

Über den Ausschuss der Regionen können die Kommunen Einfluss auf die europäische Politik nehmen

Infos

Europäischer Rat der Gemeinden und Regionen Europas:

☞ <http://www.ccre.org/>

Ausschuss der Regionen:

☞ <http://cor.europa.eu/>

Europa in der Tasche

Das mobile Lexikon „pocket europa“ für das Handy

Nachrichten über Europa sind oft gespickt mit verwirrenden Begriffen und Abkürzungen: Heißt es nun EU oder EG? Welche Aufgaben hat die Ratspräsidentschaft? Ist der Ministerrat dasselbe wie der Europäische Rat? Und was hat der Europarat damit zu tun? „Pocket Europa“ hilft, sich rasch im europäischen Begriffs-Dschungel zurechtzufinden. Das kleine EU-Lexikon für die Hosentasche erklärt zahlreiche europapolitische Fachbegriffe so knapp und einfach wie möglich. Nun gibt es das beliebte Nachschlagewerk auch in komprimierter Form fürs Handy.

„Pocket Europa mobil“ ist ein kostenfreies Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Es lässt sich direkt per SMS beziehen oder aus dem Internet herunterladen. Es entstehen lediglich einmalig Telefongebühren durch das Senden der SMS und das Herunterladen der Anwendung. Die Gebühren

richten sich dabei nach den Tarifen der Mobilfunkanbieter. Einmal gespeichert, kann „Pocket Europa mobil“ offline beliebig oft kostenfrei genutzt werden. Weitere Informationen zu den technischen Voraussetzungen, verschiedenen Möglichkeiten des Downloads und den Nutzungsbedingungen gibt es auf den Internetseiten der Bundeszentrale für politische Bildung.



„Pocket Europa mobil“:

☞ <http://www.bpb.de/publikationen/P2ESEH>