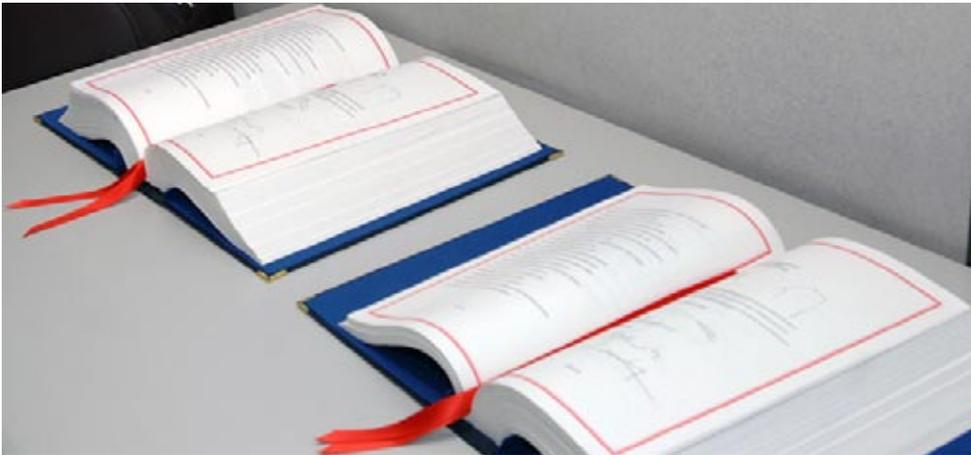


Die kommunale Dimension des Vertrages von Lissabon:

# Reformvertrag stärkt Rechte der Kommunen

Die Europäische Union – wahrlich nicht arm an historischen Daten – kann ein weiteres historisches Datum ihren Annalen beifügen: Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Er gliedert sich in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Ein Beitrag von  
Walter Leitemann



Nach jahrelangen Verhandlungen ist der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten

Der **Vertrag von Lissabon** hat eine lange Vorgeschichte, um nicht zu sagen: Leidensgeschichte. Seine Anfänge liegen im Jahre 2001. Damals haben die Staats- und Regierungschefs der zu dieser Zeit 15 Mitgliedstaaten der EU auf Schloss Laeken bei Brüssel beschlossen, einen Konvent einzusetzen, dem die Aufgabe übertragen wurde, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen.“

Der Konvent unter der Leitung des früheren Präsidenten des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), Valéry Giscard d'Estaing, hielt sich nicht lange mit der schwammigen Vorgabe der Staats- und Regierungschefs auf, sondern machte sich an die Arbeit zum Entwurf einer Verfassung für Europa. Der lag am 18. Juli 2003 vor und wurde am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet.

Bereits damals zeichnete sich allerdings ab, dass der Weg zur Reform der EU holprig werden könnte. Zwischen der Vorlage des Entwurfs durch den Konvent im Juli 2003 und seiner Unterzeichnung durch den Europäischen Rat Ende Oktober 2004 lag eine gescheiterte Regierungskonferenz im Dezember 2003 und ein neuer Anlauf im Mai 2004. Was dann kam, ist noch allzu bewusst. Nationale Referenden, die in Frankreich und den Niederlanden im Rahmen der nationalstaatlichen Ratifizierung anberaumt wurden, brachten das Projekt endgültig zum Scheitern.

Nach einer vom Europäischen Rat verordneten Denkpause, der so genannten Zeit der Reflexion, erhielt die deutsche Ratspräsidentschaft im Juni 2007 das Mandat für eine neue Regierungskonferenz, um einen „Reformvertrag“ zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten. Heraus kam ein Text, der von den Staats- und Regierungschefs der mittlerweile 27 EU-Mitgliedstaaten

## Zum Autor:

**Walter Leitemann** ist stellvertretender Generalsekretär der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).

im Oktober 2007 in Lissabon gebilligt wurde, und fortan hieß das Dokument „Vertrag von Lissabon“.

Die Zitterpartie war damit nicht zu Ende. Irland, Polen, Großbritannien, die Tschechische Republik aber auch Deutschland gehörten zu den Ländern, die immer noch Anlass zur Sorge gaben. In Deutschland hatten zwar Bundestag und Bundesrat im April 2008 beziehungsweise im Mai 2008 den Lissabon-Vertrag gebilligt, für den Abschluss des deutschen Ratifikationsverfahrens fehlte lange Zeit allerdings noch die Unterschrift des Bundespräsidenten. Die konnte nicht erfolgen, da in Deutschland mehrere Verfassungsklagen gegen den Lissabon-Vertrag anhängig waren.

Plötzlich ging dann alles ganz schnell. Das Bundesverfassungsgericht erklärte den Lissabon-Vertrag am 30. Juni 2009 für verfassungsgemäß, die Iren sprachen sich in einem zweiten Referendum am 2. Oktober 2009 mit einer überwältigenden Mehrheit von 67 Prozent für den Lissabon-Vertrag aus, und die Präsidenten Polens und der Tschechischen Republik unterschrieben binnen Tagen nach dem irischen Referendum die jeweiligen Ratifizierungsurkunden. Am 3. November 2009 hatten alle 27 Mitgliedstaaten ratifiziert.

### Die kommunale Dimension des Vertrages von Lissabon

Die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland, aber auch der Europäische RGRE haben an dem Reformprozess von Anfang an teilgenommen. Bereits in dem vom Konvent vorgelegten Entwurf für eine Verfassung für Europa ist es gelungen, eine kommunale Dimension der EU deutlich zu machen und diese im Text zu verankern. Als der Textentwurf des Konvents scheiterte, richteten sich die Bemühungen darauf, das Erreichte zu erhalten und in eine wie auch immer geartete neue Fassung hinüber zu retten. Dies ist ohne Abstriche gelungen.

Die kommunale Dimension des Lissabon-Vertrages wird an mehreren Stellen deutlich. Erstmals in der Geschichte der EU wird die kommunale Selbstverwaltung im Primärrecht der EU erwähnt. In Artikel 4 Absatz 2 EUV wird die EU verpflichtet, die Identität der Mitgliedstaaten unter Einschluss der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zu achten.

In Artikel 5 Absatz 3 EUV wird die regionale und lokale Ebene ausdrücklich in die Geltung des Subsidiaritätsprinzips mit

einbezogen. Darüber hinaus werden der Europäischen Kommission durch ein „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das Bestandteil des Lissabon-Vertrages ist, verbindliche Vorgaben gemacht, wie sie dieses Prinzip zu handhaben hat und welche Kriterien die Subsidiaritätsprüfung eines Vorhabens der Kommission erfüllen muss.

Ein weiteres Element der kommunalen Dimension im Lissabon-Vertrag ist die an die EU-Organe gerichtete Verpflichtung zu einem „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ in



Das Bundesverfassungsgericht hat am 30. Juni 2009 den Vertrag von Lissabon für verfassungsgemäß erklärt

Artikel 11 Absatz 2 EUV und zu umfangreichen Anhörungen in Artikel 11 Absatz 3 EUV. Dieses Konsultationsgebot ist eine wesentliche Voraussetzung, um kommunale Belange im europäischen Gesetzgebungsprozess zu Gehör zu bringen. Nicht dass die Kommunen und ihre Verbände nicht schon vor der Existenz dieses Artikels ihre Ansichten auf der europäischen Bühne zum Ausdruck gebracht hätten, aber die Festlegung im europäischen Primärrecht stärkt die kommunale Interessenvertretung.

Das Klagerecht des Ausschusses der Regionen bei behaupteten Subsidiaritätsverletzungen in Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bedeutet nicht nur eine immense Aufwertung dieses offiziellen Organs der kommunalen und regionalen Interessenvertretung in der EU, sondern ist auch aus formaljuristischer Perspektive das schärfste Instrument der Verteidigung kommunaler Belange in der Europäischen Union. Den Praxistest muss dieses Instrument allerdings noch bestehen.

Die „Hauptgefechtslinie“ zwischen den Kommunen und der EU befindet sich im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge

und im Beihilferecht. Hier geht es um den richtigen Weg zwischen der in Artikel 26 und Artikel 119 EUV formulierten Verpflichtung der Europäischen Union, einen den Grundsätzen einer offenen Marktwirtschaft und eines freien Wettbewerbs verpflichteten Binnenmarkt zu gewährleisten und der kommunalen Forderung nach Achtung der kommunalen Selbstverwaltung. In dieser Konfliktlage ist das Protokoll Nr. 26 des Lissabon-Vertrages über Dienste von allgemeinem Interesse von Bedeutung, das als Werte der Union in Bezug auf die Dienste von allgemeinem Interesse „die wichtige Rolle und den weiten Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf einen den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“, die Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem und wirtschaftlichen Interesse, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten folgen können und das hohe Niveau im Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte, bestimmt.

### Konsultation in EU-Fragen im nationalen Rahmen

Neben der Verankerung einer kommunalen Dimension beinhaltet der Lissabon-Vertrag weiteres, diese Dimension unterstützendes Potenzial. Um es zu nutzen, muss man den Blick auf die mitgliedstaatliche Ebene lenken.

Der Lissabon-Vertrag wird gelegentlich als der Vertrag der Parlamente bezeichnet. Damit wird angedeutet, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente (neben den Kommunen) die großen Gewinner dieser Vertragsreform sind. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der kommunalen Dimension des Lissabon-Vertrages interessieren hier vor allem die nationalen Parlamente. Sie erhalten mit dem Lissabon-Vertrag Kompetenzen in der Frage der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.

Mit dem Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union werden die nationalen Parlamente in Artikel 3 mit dem Recht ausgestattet, „begründete Stellungnahmen zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip“



Die 27 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union unterzeichneten den EU-Reformvertrag Ende 2007 in der portugiesischen Hauptstadt Lissabon

abzugeben. Umgangssprachlich hat sich für diese Kompetenz der Begriff des „Frühwarnmechanismus“ eingebürgert. In Artikel 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird konkretisiert, dass die nationalen Parlamente oder die jeweilige Kammer eines dieser Parlamente derartige Stellungnahmen abgeben können. In Deutschland sind also sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat Adressaten dieser Kompetenz.

Ein wesentlich schärferes Instrument stellt die Subsidiaritätsklage in Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dar, die nationale Parlamente oder eine Kammer eines Parlaments vor dem Europäischen Gerichtshof einreichen können.

### Infos

#### Vertrag von Lissabon:

☞ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.de07.pdf>

#### Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG):

☞ <http://bundesrecht.juris.de/euzbbg/BJNR031100993.html>

#### Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union:

☞ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzblg/gesamt.pdf>

#### Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon:

☞ [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)

#### Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union:

☞ [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find\\_without\\_search\\_list.do;jsessionid=B5D87B9429412BF1A715F693BoF34CBB.dip21?selld=21371&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find_without_search_list.do;jsessionid=B5D87B9429412BF1A715F693BoF34CBB.dip21?selld=21371&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc)

Für die Kommunen in Deutschland bedeutet dies, dass sie theoretisch – und hoffentlich auch praktisch – im Deutschen Bundestag und im Bundesrat einen starken Partner haben, wenn es darum geht, die kommunale Dimension des Lissabon-Vertrages zur Geltung zu bringen.

Mit den deutschen Begleitgesetzen zum Lissabon-Vertrag, dem **☒ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union** und dem **☒ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union** sind sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat in die Lage versetzt worden, die ihnen mit dem Lissabon-Vertrag neu übertragenen Subsidiaritäts-Kontrollrechte effizient zu nutzen. Beide Gesetze enthalten umfangreiche Informationsrechte durch die Bundesregierung und weitgehende Beteiligungsrechte an der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition bei EU-Vorhaben bis hin zu einem Parlamentsvorbehalt in Paragraph 9 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, der sich ausdrücklich auch auf Vorhaben der Europäischen Union in Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge bezieht.

Es wird jetzt darauf ankommen, dass sowohl der Bundesrat als auch der Bundestag ihre mit dem Lissabon-Vertrag erhaltenen Rechte und die mit den deutschen Begleitgesetzen erhaltenen Instrumentarien nutzen und dabei die Expertise der Kommunen mit einbeziehen. Wenn es so ist, dass rund 80 Prozent der EU-Gesetzgebung eine kommunale Betroffenheit auslösen, sei es durch direkten Eingriff in kommunale Zuständigkeits- und Regelungsbereiche oder indirekt, indem die Kommunen die Anwendungsadressaten von EU-Recht sind, dann sind sie auch der geborene Partner des Deutschen Bundestages und des Bundesrates bei der Beantwortung der Frage, ob ein EU-Vorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Das Bundesverfassungsgericht sprach in seinem **☒ Urteil vom 30. Juni 2009** von der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates. Das **☒ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union** vom 22. September 2009 nimmt diese Begrifflichkeit auf. Zu dieser Integrationsverantwortung gehört auch die Verantwortung, darauf zu achten, dass die kommunale Selbstverwaltung in der Ausprägung, wie sie zur Identität der Bundesrepublik Deutschland gehört, sowie das Subsidiaritätsprinzip, beachtet werden. ■

## Der Vertrag von Lissabon

### Europäische Bürgerinitiative stärkt Demokratie

Der Vertrag von Lissabon sieht auch „Europäische Bürgerinitiativen“ vor. Sammeln Bewegungen oder Organisationen mindestens eine Million Unterschriften von Bürgerinnen und Bürgern aus mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dann ist die Europäische Kommission verpflichtet, sich mit dem Begehren auseinanderzusetzen. Sie ist allerdings nicht verpflichtet, sich der Meinung des Volkes anzuschließen und eine entsprechende Gesetzesvorlage zu machen. Trotzdem wäre der öffentliche Druck auf sie enorm.

Da der Vertrag von Lissabon lediglich die rechtlichen Grundlagen für die Bürgerinitiative setzt, muss nun das konkrete Verfahren ausgestaltet werden. Um die praktischen Einzelheiten besser festlegen zu können, hat die Europäische Kommission am 11. November 2009 ein Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative veröffentlicht und alle gesellschaftlichen Gruppen zu einer Konsultation eingeladen.

In dem Grünbuch werden praktische Fragen zur bestmöglichen Umsetzung der Initiative in die Praxis gestellt, etwa dazu, aus wie vielen Ländern die Bürger kommen müssen oder wie über-

prüft werden kann, ob die Unterschriften echt sind. Einsendeschluss für die Antworten ist Ende Januar 2010. Danach wird die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine entsprechende Verordnung vorlegen.

„Es ist für die Demokratie unerlässlich, dass die Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidungsfindung teilhaben“, so Margot Wallström, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission. „Der Lissabon-Vertrag wird den Menschen ein Mittel an die Hand geben, mit dem sie sich äußern und die EU-Politik direkt beeinflussen können.“

#### Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative:

☒ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:DE:PDF>

#### Öffentliche Konsultation zur europäischen Bürgerinitiative:

☒ [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm)