

- Es gilt das gesprochene Wort –

Prof. Dr. Christian O. Steger

Hauptgeschäftsführer a.D.

Gemeindetag Baden-Württemberg

Europabeauftragter des Deutschen

Städte- und Gemeindebunds

Interkommunale Zusammenarbeit der kleinen  
Städte und Gemeinden in Europa

am 30.06.2011 in Riva del Garda,

bei der Konferenz des Europäischen Netzwerks der  
kleineren Städte - KGSE

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr, hier in Riva del Garda zu dem gerade für die kleineren Kommunen so außerordentlich wichtigen Thema der interkommunalen Zusammenarbeit einige Gedanken und Anregungen zur Diskussion im Europäischen Netzwerk der kleineren Städte beizutragen.

Aus der Praxis ergeben sich wichtige Erkenntnisse, die über die theoretische europa- und national - rechtliche Sicht auf interkommunale Zusammenarbeit hinaus in die Tiefen der örtlichen Kommunalpolitik reichen. Mit diesen kommunalpolitischen Fragen möchte ich mich heute nicht beschäftigen.

Vielmehr möchte ich zunächst einen kurzen Blick auf die kommunalen Strukturen in Europa werfen (1.), um das Thema einzuordnen.

In einem zweiten Teil möchte ich Ihren Blick auf die wachsende Bedeutung gerade der lokalen Selbstverwaltung, weniger der regionalen Strukturen, lenken. Das gilt besonders für das psychologische Heimat- und Sicherheitsgefühl

der Bürgerinnen und Bürger, mithin für ihr Vertrauen in die öffentlichen Institutionen in einer Welt der Europäisierung und Globalisierung (2.).

Zum Dritten soll von der bekannten Vielfalt der interkommunalen Zusammenarbeit die Rede sein (3.).

Schließlich geht es um die Frage, die auch im Schlussdokument zu dieser Konferenz aufgeworfen wird, ob in der Europäischen Union, insbesondere auch von der Kommission, im Bestreben, die Union zu vertiefen und den Binnenmarkt auszubauen, die Prioritäten bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit richtig gesetzt werden (4.).

## 1.

Nach den vorliegenden Zahlen ist davon auszugehen, dass die insgesamt rund 90.000 europäischen Kommunen unter Einschluss der englischen großräumlichen Strukturen im Jahr 2009 eine durchschnittliche Größe von 5580 Einwohnern aufweisen. Ich entnehme diese Zahlen aus den Erhebungen des Rates der Gemeinden Europas und der Dexia Bank, die auf offiziellen Daten von Eurostat basieren.

82 % aller Kommunen in der Europäischen Union haben weniger als 5000 Einwohner.<sup>1</sup> Indessen kommt es sehr auf die Besiedlungsdichte des Mitgliedsstaates und auf die kommunalen Strukturen im jeweiligen nationalen Bereich an, die auch in den hier bei dieser Konferenz repräsentierten Ländern durchaus sehr unterschiedliche und geringere Zahlen in durchschnittlicher Gebietsgröße und bei der Einwohnerzahl aufweisen. Die folgende Zusammenstellung zeigt das:

---

<sup>1</sup> Siehe Publikation „EU subnational governments, 2009 key figures, 2010/2011 edition“, Hrsg. RGRE/CCRE/CEMR und Dexia Bank, Paris; weitere Quelle: Publikation „Sub national governments in the European Union, organisation, responsibilities and finance“, Hrsg. Dominique Hoorens, Dexia editions July 2008, Paris, zitiert im Folgenden als „Hoorens“. Siehe ferner Angelika Vetter, in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg), Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, 119, 123ff. mwN., im folgenden zitiert als „Vetter“; Ältere Zusammenstellung in: „Ein Europa der Städte und Gemeinden – Handbuch für Städtepartnerschaften“, Europ. Kommission/ Europ. Gemeinschaften 1997, ISBN 92-827-8270-0.

Tabelle 1

**Durchschnittliche Gemeindegröße / Average Municipal Size**

<u>State</u>	<u>Gemeinden/ Municipalities</u>	<u>Durchschn.EW-Zahl Average no. inhabitants</u>	<u>Durchschn.Gebietsgröße Average area (km2)</u>
Czech Republic	6250	1680	13
Estonia	226	5930	200
France	36682	1760	17
Germany	12104	6765	29
Hungary	3177	3155	29
Italy	8097	7445	37
Poland	2479	15390	126
Romania	3180	6750	75
Spain	8116	5660	62
Sweden	290	32210	1552

Quelle/Source: CCRE-CEMR / Dexia Bank, "EU subnational governments: key figures", 2010/2011 edition

80 % aller Kommunen in der Europäischen Union gibt es in fünf Nationalstaaten: Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien, Tschechien<sup>2</sup>. Die Zahl der Kommunen hängt allerdings kaum mit der Bevölkerungsstärke des jeweiligen Landes zusammen<sup>3</sup>, wie etwa der Vergleich Italiens mit Frankreich bei nahezu gleicher Bevölkerungszahl zeigt. Allein schon die große Anzahl der

<sup>2</sup> Hoorens S. 40

<sup>3</sup> Vetter, S. 119, 125

Kommunen und ihre durchschnittlich kleinen Größenordnungen legen die Vermutung nahe, dass in den Staaten vielfach öffentliche Aufgaben durchaus bei unterschiedlichen Einheiten und Ebenen angesiedelt sein dürften, weil sie nicht von den jeweiligen Kommunen allein und, wenn ja, nicht unbedingt wirtschaftlich erfüllt werden können.

Das beflügelt den Ruf nach größeren, wirtschaftlicheren Einheiten. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die in den jeweiligen Nationalstaaten auch genutzt werden.

Größere Einheiten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben können zum ersten durch Gebietsreformen geschaffen werden, die Zusammenschlüsse der Gemeinden bewirken und damit eine geringere Zahl von Kommunen mit jeweils höherer durchschnittlicher Einwohnerzahl und Gebietsgröße zur Folge haben<sup>4</sup>. Sie gelten als leistungstärker als kleine Kommunen, was von deutschen Erfahrungen nicht immer bestätigt wird. Streitig ist immer die „richtige“ Einwohnergröße, die bei solchen Reformen angestrebt werden sollte.

Zum zweiten kann aber auch die Zuweisung von örtlichen Aufgaben als funktionale Reform an eine

---

<sup>4</sup> zur Entwicklung in Europa siehe Hoorens S. 46f.; Vetter, S. 119, 126.

oder an regionale Einheiten vorgenommen<sup>5</sup> werden. Darin ist, unter Abwägung mit Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, zugleich eine Verringerung der örtlichen Entscheidungsmöglichkeiten zu sehen und damit auch eine Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung im Sinne der seit 1. September 1988 geltenden Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985<sup>6</sup>. Diese Charta des Europarats ist bekanntlich von allen EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet worden und setzt die europäischen Standards für Funktion und Autonomie der kommunalen Entscheidungsebene<sup>7</sup>.

Schließlich gilt als ein typischer dritter und die lokale Identität schonender Weg die Erledigung öffentlicher Aufgaben der lokalen Ebene über die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. In Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Charta ist ausdrücklich die interkommunale Zusammenarbeit geschützt:

*„Die kommunalen Gebietskörperschaften sind bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berechtigt, zusammenzuarbeiten und im Rahmen der*

---

<sup>5</sup> Hoorens S. 47, 48ff.; Vetter, S. 119, 123f., dort FN 5

<sup>6</sup> BGBl II 1987, S. 66; NVwZ 1988, 1111; siehe auch <http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/122/>, Zugriff 15.6.2011; Knemeyer DÖV 1988, 997; Vetter S.119, 122

<sup>7</sup> Zur Vielfalt kommunaler Selbstverwaltung in Europa siehe Vetter S. 119, 122 ff.

*Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen“.*

Europäische „Good Governance“<sup>8</sup> beinhaltet also auch die Handlungsfähigkeit der Kommunen und deren Entscheidungsfreiheit, in interkommunaler Kooperation zu handeln, soweit nötig.

Dazu später.

## 2.

Wenn wir in Europa mit dem Vertrag von Lissabon die Anerkennung der lokalen Selbstverwaltung erreicht haben (Art. 4 Abs. 4 EUV) und über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sprechen (Art. 5 EUV)<sup>9</sup>, dann muss die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen auf lokaler Ebene auch in anderem Licht als früher betrachtet werden: das Gewicht der Städte und Gemeinden, ihrer Strukturen und der Mittel ihrer Aufgabenerfüllung hat kraft des neuen Vertrages zugenommen. Das Vertragswerk ist nicht mehr "kommunalblind" wie

---

<sup>8</sup> Zur Bedeutung der lokalen Demokratie in diesem Zusammenhang siehe Gabriel in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg.), Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, S. 95 ff.

<sup>9</sup> dazu Steger in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg.), Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, S. 9, 21ff. mwN.

früher<sup>10</sup>. Europa sieht und muss sehen, dass europäische Politik ohne die Kommunen vielfach schwerer umsetzbar ist<sup>11</sup>. Wenn man die Kommunen einbezieht, ja, einbeziehen muss, dann aber muss auch die Funktion der Gemeinden und Städte mitbedacht werden: Sie sind schon begrifflich keine Befehlsempfänger, die auf zentralen Knopfdruck reagieren.

Die örtliche Gemeinschaft soll nämlich, auch nach dem Leitbild der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten<sup>12</sup>. Die kommunale Selbstverwaltung kann heute in vielen europäischen Ländern, nach vielfach vollzogenen Gebietsreformen über Fusionen, in der Regel nicht mehr an die nachbarschaftliche Verbundenheit in überkommenen kleinen Gemeindeverbänden als soziologische Grundsubstanz anknüpfen<sup>13</sup>. Interessanterweise weist aber dennoch die jüngere Systemtheorie die Stadt oder Gemeinde als besonders notwendiges Element zur Beherrschung der immer komplexer werdenden

---

<sup>10</sup> dazu Steger in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg) siehe FN 7, , S. 9, 10, mwN dort in FN 10.

<sup>11</sup> Z.B. Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments Reihe Regionalpolitik, W-4, 10-1993, S 33

<sup>12</sup> Zu Art. 28 GG: BVerfGE 11, 266, 275; vgl. Knemeyer/Wehr VerwArch 2001, S. 317, 318; Ellwein BWGZ 1980, S. 274; Benda, BWGZ 1983, S. 302

<sup>13</sup> H. Maurer, Allg VerwaltungsR, 12. Aufl. 1999, § 23 Rdn. 5

Entscheidungszusammenhänge der modernen Welt im Zeitalter der Globalisierung aus<sup>14</sup>.

Die Wichtigkeit der Kommunen als sozusagen psychologischer „Ankerplatz“ für die Bürgerinnen und Bürger wird gerade auch für die Politik und Rechtssetzung im europäischen Mehrebenensystem<sup>15</sup> deutlich. Nicht zuletzt durch diese Komplexität und in der Folge Undurchschaubarkeit der Entscheidungsgänge werden die Chancen der Bürger, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, gefühlsmäßig, aber auch de facto, schwächer<sup>16</sup>. Überdies wird ein gesellschaftlicher Wertewandel registriert, der für den vielfach registrierten Vertrauensverlust in „die Institutionen“ mit verantwortlich gemacht wird<sup>17</sup>.

Dies wird bestätigt von einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland, die von unserem Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart im Januar 2008 durchgeführt wurde<sup>18</sup>. Sie zeigen in mehreren Bereichen eine signifikant positivere Bewertung der lokalen

---

<sup>14</sup> J. Maurer BWGZ 1997, S. 523, 526

<sup>15</sup> Gabriel in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg), Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, S. 95

<sup>16</sup> Ebenso Vetter S. 119, 120

<sup>17</sup> Klages/Daramus/Masser, FÖV Discussion Papers 15, Speyer 2004, 19; vgl. Steger, Stadt und Gemeinde 2011, S. 142

<sup>18</sup> Im Folgenden nahezu wörtliche Übernahme der Erläuterungen der zwei folgenden Grafiken aus Vetter S. 119, 137 - 140.

gegenüber der nationalen und der europäischen Politik.

### **Folie 1 Kompetenzgefühle**

Gefragt, ob man glaubt, im Falle ungerechter oder nachteiliger Verordnungen oder Gesetze in der Gemeinde, auf nationaler Ebene oder in Europa etwas unternehmen zu können, sehen annähernd 40% der Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, in den Kommunen Änderungswünsche einbringen zu können. Auf nationaler Ebene glauben das nur 15% der Deutschen und im Hinblick auf europäische Entscheidungen sind es sogar nur etwa 8 %. Das zeigt,

*„wie wichtig die Kommunen gerade im Hinblick auf die Integration der Bürger in das politische Geschehen und damit für die Demokratie sind“<sup>19</sup>.*

### **Folie 2 Vertrauen**

Auch das Vertrauen in lokale politische Institutionen und Akteure ist in Deutschland deutlich höher als das Vertrauen der Menschen gegenüber den korrespondierenden Institutionen und Akteuren auf nationaler Ebene und in

---

<sup>19</sup> Zitat Vetter in: Schuster / Murawski (Hrsg), Die regierbare Stadt, 2. Aufl. 2010, Kohlhammer, 248, 254f; Steger in: Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 1 Rdn. 77f. mwN.

Europa: Gefragt, ob sie den entsprechenden Einrichtungen voll und ganz, weitgehend, teils/teils oder eher nicht oder gar überhaupt nicht vertrauen, finden sich bei einer Differenzierung der Antworten zwischen Parlamenten bzw. Gemeinderäten und der Verwaltung bzw. der Regierung deutliche Unterschiede, wobei die in Deutschland praktisch überall direkt gewählten Bürgermeister in ihren Vertrauenswerten stark herausragen<sup>20</sup>.

### **FOLIE 3 Gewünschter Einfluss**

Eine Rolle für die Bewertung spielt die wahrgenommene Entfernung zu den Institutionen des politischen Systems. Nicht zuletzt deswegen wird auch die Forderung erhoben, die Entscheidungskompetenzen wieder näher an den Bürger<sup>21</sup> heran zu rücken. 45 Prozent der Befragten forderten in einer älteren Internet Erhebung<sup>22</sup> einen größeren Einfluss der

---

<sup>20</sup> Vgl. auch Vetter in: Schuster / Murawski (Hrsg.), Die regierbare Stadt, 2. Aufl. 2010, Kohlhammer Verlag, S. 248, 255f.

<sup>21</sup> Vgl. Ellwein BWGZ 1980, 274, 276; zum Teilaspekt der Wahlbeteiligung nach Ortsgrößen siehe Vetter in: Vetter (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, VS Verlag 2008, S. 49, 58, 64; siehe auch das BVerfG zu direktdemokratischen Elementen auf Bundesebene und in den Kommunen, BVerfGE 79, 127 = BWGZ 1989, S. 262, 265

<sup>22</sup> Internet - Umfrage „Perspektive Deutschland“ von 2002: <http://www.stern.de/politik/perspektivedeutschland/perspektive-deutschland-2002-so-wollen-wir-leben-506934.html>, letzter Zugriff 12.03.2011

Gemeinden und Städte. Diese Tendenz wird auch durch andere Umfragen bestätigt<sup>23</sup>.

Zusammenfassend bedeutet das: Es muss soviel als möglich lokale Identifikation und Einflussmöglichkeit erhalten bleiben – auch durch freiwillige interkommunale Zusammenarbeit.

### 3.

Nun ist Zusammenarbeit zwischen kommunalen Körperschaften beileibe kein neues Thema. Vielmehr ist interkommunale Zusammenarbeit in Europa insgesamt wohl etabliert<sup>24</sup>. Die ersten gesetzlichen Grundlagen dafür wurden z.B. in Deutschland bereits vor 150 Jahren geschaffen.

Allerdings gibt es mit Blick auf die Größenordnung der Kommunen Unterschiede: wo, wie in Großbritannien, räumlich sehr ausgedehnte und bevölkerungsreiche Kommunen vorhanden sind, ist weniger, in Ländern mit kleineren Kommunen ist mehr interkommunale Zusammenarbeit anzutreffen. Sie findet schwerpunktmäßig auf der Basis freiwilliger Vereinbarung - und durchaus in rechtlich sehr unterschiedlichen Formen – statt. Dabei geht es um Kooperationen nur für eine kommunale

---

<sup>23</sup> Z.B. TNS-Emnid Studie, berichtet in „Die Welt“ vom 10.9.2003

Aufgabe oder für mehrere. Viele Länder verpflichten die Kommunen generell oder nur für bestimmte Schwerpunktaufgaben gesetzlich zur Zusammenarbeit. Zum Teil wird das auch speziell in Ballungsgebieten im Umfeld größerer Städte vorgeschrieben. Allerdings finden sich solche vom Gesetzgeber vorgegebenen Kooperationen auch für die kleineren Gemeinden ländlicher Räume. Die Finanzierung der Aufgabenerfüllung erfolgt teils durch eigene Einnahmen der Kooperationen, teils durch Umlagefinanzierung der angeschlossenen Kommunen.

Vorhandene Untersuchungen ergeben für die bei dieser Konferenz repräsentierten Länder eine reichhaltige Variationsbreite der Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit<sup>25</sup>:

---

<sup>24</sup> Hoorens S. 66f.

<sup>25</sup> Hoorens S. 67

Tabelle 2

## Beispiele IKZ in Europa / Examples of inter -municipal cooperation structures (IMCS) in 2005

<b>Czech Republic</b>	784 IMCS involving 3000 municipalities (48%)
<b>France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Around 135000 municipal syndicates</li> <li>- 2588 IMCS with own-source tax (<i>EPIC à fiscalité propre</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 new town syndicates (<i>syndicates d'agglomération nouvelle</i>)</li> <li>- 2400 communities of municipalities (<i>communautés de communes</i>)</li> <li>- 169 town communities (<i>communautés d'agglomération</i>)</li> <li>- 14 urban communities (<i>communautés urbaines</i>)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Germany</b>	Municipal syndicates ( <i>Zweckverbände</i> ) and municipal associations ( <i>Verwaltungsgemeinschaften etc.</i> )
<b>Hungary</b>	2590 IMCS, incl. around 160 „multi-purpose associations at the micro regional level“
<b>Italy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 278 unions of municipalities (<i>unioni di comuni</i>): 15% of Municipalities</li> <li>- 359 mountain communities (<i>comunità montane</i>): 52% of Municipalities</li> <li>- Metropolitan cities (<i>citta`metropolitane</i>)</li> </ul>
<b>Poland</b>	280 municipal syndicates ( <i>związki</i> )
<b>Romania</b>	278 IMCS: 148 public establishments for inter-municipal cooperation 130 intercommunity development associations incl. 3 metropolitan areas ( <i>zona metropolitana</i> )
<b>Spain</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 81 <i>comarcas</i> (management of competences delegated to the municipalities by the autonomous communities)</li> <li>- Around 1000 unions of municipalities (<i>mancomunidades</i>): 75% of municipalities</li> <li>- 4 metropolitan areas (<i>areas metropolitanas</i>)</li> </ul>
<b>Sweden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 90 federations of local authorities (<i>kommunalförbund</i>)</li> <li>- 50 common committees (<i>gemensam nämnd</i>)</li> </ul>

Quelle/Source: "Sub national governments in the European Union, Organisation, responsibilities and finance", Hrsg. Dominique Hoorens, Dexia editions July 2008, Paris, referring to Council of Europe, S. 67

Die Daten aus Deutschland sind in Tabelle 2 wenig spezifiziert. Ein ergänzender Blick in die Statistiken meines Heimatbundeslandes zeigt,

dass von den 1101 Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg über 80 % in Verwaltungsgemeinschaften, das sind gesetzlich gebildete Mehr-Aufgaben-Verbände, zusammenarbeiten<sup>26</sup>. Hintergrund dafür ist auch, dass rund 600 Kommunen weniger als 5000 Einwohner haben. Auch innerhalb Deutschlands gibt es große Abweichungen von den in Tabelle 1 gezeigten Durchschnitts der Einwohnerzahlen je Kommune. Das aktuelle Verzeichnis der Zweckverbände, das sind Verbände für Einzelaufgaben, umfasst rund 600 Verbände, von denen knapp 70 % ihren Schwerpunkt in den Bereichen Abwasser und Wasserversorgung haben.

Interkommunale Zusammenarbeit auf diesen Gebieten hat häufig die wirtschaftliche Optimierung öffentlicher Leistungen im Bürgerinteresse durch rein administrative Maßnahmen gerade der kleinen lokalen Behörden im ländlichen Bereich zum Ziel. Dies ist auch mit Blick auf die Verwirklichung der europäischen Regionalpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume festzustellen.

#### **4.**

---

<sup>26</sup> Überblick für Baden – Württemberg siehe BWGZ 2005, S. 777ff.

Wir mussten in den letzten Jahren beobachten, dass das Erfolgsmodell der interkommunalen Zusammenarbeit als Maßnahme der inneren staatlichen Organisation durch das europäische Wettbewerbs- und Vergaberecht immer mehr in Zweifel gezogen wurde. Niemand käme in Brüssel auf die Idee, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch eine Stadt mit 100 000 Einwohnern, die sie selbst vornimmt, als öffentlichen Auftrag anzusehen. Wenn sich aber 20 Gemeinden mit jeweils 5000 Einwohnern zusammenschließen wollten, dann soll plötzlich etwas anderes gelten, das sollte unter Umständen ein auszuschreibender öffentlicher Auftrag sein? In jedem Falle läge in dieser Ansicht eine klare Benachteiligung kleiner Gemeinden, die nun einmal häufiger im ländlichen Raum liegen.

Folge wäre einmal ein faktischer Zwang zur Privatisierung kommunaler Aufgaben gewesen, der sich aus dem Europäischen Primärrecht gerade nicht begründen lässt<sup>27</sup>. Zum anderen aber würde das dann zumindest indirekte Auswirkungen auf die Frage der Zentralisierung oder Dezentralisierung in den einzelnen

---

<sup>27</sup> Steger in: Krautscheid (Hrsg.), Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, VS Verlag Wiesbaden, 2009, S. 77, 85 mwN dort in FN 44

Nationalstaaten haben, wenn Aufgaben nicht oder nur teilweise der lokalen Ebene verblieben.

Zunächst hatte der Europäische Gerichtshof in einem Grundsatzurteil vom 13. Januar 2005 bezüglich Spanien<sup>28</sup> sozusagen wie mit einem Warnschuss aus der Schrotflinte entschieden, dass nationale Regelungen, die Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften insgesamt und generell vom Vergaberecht ausnehmen, EU-rechtswidrig sind<sup>29</sup>.

Die EU-Kommission vertrat in Vertragsverletzungsverfahren gegen deutsche Städte und Gemeinden (Bsp.: „Fall Hinte“) die enge Auffassung, dass z. B. die Übertragung der Abwasserentsorgung von einer Gemeinde auf einen gemeinsam von ihr mitgetragenen öffentlich – rechtlichen Zweckverband nur dann nicht öffentlich auszuschreiben sei, wenn sich die „abgebende“ Gemeinde bei der Übertragung keinerlei Kontroll- und Informationsrechte vorbehält, wenn also eine vollständige Aufgabendelegation vorliegt.

---

<sup>28</sup> C 84/03

<sup>29</sup> Zur Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH siehe Pietzcker in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg.), Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, S. 53, 55ff.

Diese Auffassungen hatten zu erheblicher Rechtsunsicherheit und zu zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren in Fällen kommunaler Kooperationen geführt<sup>30</sup>.

Bei den Formen interkommunaler Kooperationen handelt es sich nicht um Beschaffungen der Kommunen auf dem – externen – Markt<sup>31</sup>. Die Grenze zur Wirtschaft wird bei diesen Kooperationen gerade nicht überschritten. Vielmehr handelt es sich bei den Vereinbarungen zwischen den Kommunen allein um die Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb dieser – kommunalen - Verwaltungseinheiten.

Es handelt sich aus deutscher Sicht um innerstaatliche Organisationsentscheidungen. Solche Maßnahmen sind seit Jahrzehnten als Alternativen zur eigenen Dienstleistung der Kommunen ergriffen worden. Eindeutig und unbestritten ist die Aufgabenerfüllung der

---

<sup>30</sup> Siehe etwa Waitz in: Krautscheid (Hrsg.), Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, VS Verlag Wiesbaden, 2009, S. 41, 66; vgl. auch das Urteil des OLG Naumburg vom 03. November 2005 NZBau 2006, S. 280; mit Recht dazu ablehnend: Portz BWGZ 2006, S. 341, Düsterdieck, Stadt und Gemeinde 2006, S. 280, 281; OLG Düsseldorf Beschluss v. 21.6.2006 - VII-Verg 17/06, BWGZ 2006, S. 691

<sup>31</sup> Ebenso: Pietzcker in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg.), Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, S. 53, 55ff.

Kommunen mit eigenen Mitteln. Insoweit ist das europäische Wettbewerbsrecht neutral<sup>32</sup>.

Auch nach Auffassung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs besitzt die EU keine Kompetenz für grundlegende, allgemeine Bestimmungen über die nationale und damit auch über die kommunale Verwaltungsorganisation zu erlassen<sup>33</sup>.

In der Zwischenzeit hat aber der Europäische Gerichtshof in einer ganzen Serie von Entscheidungen den Weg zu mehr Klarheit geebnet:

Der Gerichtshof hat ausdrücklich und erneut betont,

*„dass eine öffentliche Stelle ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen Mitteln und auch in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen erfüllen kann“<sup>34</sup>,*

---

<sup>32</sup> Siehe EuGH, Urt. vom 11.1.2005, C-26/03 (Stadt Halle) Tz. 48; Urt. vom 9.6.2009, C-480/06 (Stadtreinigung Hamburg) Tz. 45; Diskussionspapier EU-Kommission, GD Binnenmarkt vom 18.12.2009, CC/2010/02/EN, S. 3, Ziff. 1

<sup>33</sup> Grundsatz der verfahrensmäßigen und organisatorischen Autonomie der Mitgliedstaaten; OLG Düsseldorf Beschluss v. 21.6.2006 - VII-Verg 17/06, BWGZ 2006, S. 691; Pietzcker in: Gabriel/Müller-Graff/Steger (Hrsg.), Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration Bd. 68, Nomos Verlag Baden-Baden 2010, S. 53, 62f.

<sup>34</sup> EuGH Urteil vom 13.11.2008, C-324/07 (Coditel Brabant), Tz. 48

ohne dass europäisches Wettbewerbsrecht / Vergaberecht zur Anwendung kommt.

Der Gerichtshof hat ferner in einer Leitentscheidung seiner Großen Kammer festgehalten, dass das Gemeinschaftsrecht den öffentlichen Stellen für die gemeinsame Wahrnehmung ihrer ihnen allen jeweils obliegenden öffentlichen Aufgaben keine spezielle Rechtsform vorschreibt<sup>35</sup>. Private Unternehmen dürfen allerdings an solchen Kooperationen nicht beteiligt sein<sup>36</sup>.

Das Europäische Parlament hat darüber hinaus bei seinem Beschluss vom 18. Mai 2010 über den verdienstvollen Bericht der deutschen Abgeordneten Heide Rühle zum öffentlichen Auftragswesen<sup>37</sup> den Kommunen mit großer Mehrheit eindeutiger als früher<sup>38</sup> und sehr gezielt durch politische Vorgaben zum Vergaberecht Unterstützung gegeben:

Das Parlament erinnert in seiner EntschlieÙung daran, dass der Vertrag von Lissabon erstmals

---

<sup>35</sup> EuGH, Urteil vom 9.6.2009, C-480/06 (Stadtreinigung Hamburg), Tz.47; siehe dazu Portz BWGZ 2009, S. 865; Frenz NVwZ 2010, S. 609

<sup>36</sup> EuGH, Urt. vom 11.1.2005, C-26/03 (Stadt Halle), Tz. 49; dazu ausf. Portz, BWGZ 2005, S. 180

<sup>37</sup> 2009/2175 (INI)

<sup>38</sup> Bericht über öffentlich-private Partnerschaften und die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche

das Recht auf kommunale Selbstverwaltung anerkennt und verweist auf die zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der die Zusammenarbeit der Kommunen weitgehend vergabefrei gestellt und die Freiheit der Kommunen bei der Wahl der Rechtsform ihrer Zusammenarbeit betont habe. Das Parlament ist ausdrücklich der Auffassung

*"dass das Vergaberecht in den letzten Jahren in Bereiche eingedrungen ist, die originär nicht der hoheitlichen Beschaffung zuzurechnen sind, und regt daher an, das Merkmal der Beschaffung bei der Anwendung der Vergaberechtsvorschriften wieder stärker in den Vordergrund zu rücken"<sup>39</sup>.*

Dies gilt ausdrücklich auch mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit. Das Parlament

*"sieht öffentlich-öffentliche Partnerschaften, wie die kommunalen Kooperationen und Formen der innerstaatlichen Zusammenarbeit, infolgedessen unter folgenden kumulativen Kriterien als vergaberechtsfrei an:*

- *es handelt sich um die Erbringung einer allen beteiligten Kommunen obliegenden öffentlichen Aufgabe,*

- *die Aufgabe wird ausschließlich durch öffentliche Stellen, also ohne Beteiligung privater, wahrgenommen,*
- *die Tätigkeit wird im Wesentlichen für die beteiligten öffentlichen Stellen verrichtet;*<sup>40</sup>

Ferner weist das Parlament in seinem Beschluss vorsorglich

*"auf die Klarstellung der Kommission hin, wonach nicht jede Maßnahme der öffentlichen Verwaltungen dem Vergaberecht unterliegt und stellt fest, dass den Mitgliedstaaten, soweit die EU-Rechtsvorschriften nicht die Schaffung eines Marktes in einem bestimmten Bereich zwingend erforderlich machen, die Entscheidung überlassen bleibt, ob und in welchem Umfang sie öffentliche Aufgaben selbst wahrnehmen wollen"*<sup>41</sup>.

Die Europäische Kommission hat in der Folge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Jahre 2009 eine größere Zahl von Vertragsverletzungsverfahren auf dem Sektor der interkommunalen Zusammenarbeit eingestellt. Indessen sind wir noch nicht über dem Berg: Die Arbeiten der Europäischen Kommission zur

---

<sup>40</sup> Parlamentsbeschluss Rühle-Bericht 18.5.2010, Tz. 9

<sup>41</sup> Parlamentsbeschluss Rühle-Bericht 18.5.2010, Tz. 11

Neuordnung des Vergaberechts laufen. Die bei der Kommission zu beobachtende Priorisierung der Marktöffnung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben könnte zu Rückschritten führen, wie sie in der Vergangenheit durchaus vorgekommen sind.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich komme zum Schluss.

Kernanliegen der Städte und Gemeinden gegenüber den europäischen Institutionen ist es und sollte es bleiben, dass die mit einem von den Bürgerinnen und Bürgern direkt erteilten demokratischen Wahlmandat ausgestatteten Kommunen und ihre Vertreter frei und eigenverantwortlich darüber entscheiden können, inwieweit die von ihnen für ihre Bürger und für die Wirtschaft durchgeführten Aufgaben von ihnen selbst bzw. im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit vergaberechtsfrei oder aber – nach vorheriger Ausschreibung – durch externe private Dritte ausgeführt werden.

Die Kommunen verzeichnen unter Umständen durch interkommunale Zusammenarbeit einen Kompetenzverlust auf einem Gebiet – sie erhalten aber die kommunale Identität und gewinnen an Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit und evtl. im

Gegenzug an Kompetenz in anderen Bereichen.  
Und vielleicht kommen sie politischen Absichten,  
solche Funktionen zu zentralisieren, zuvor und  
verhindern die Abwanderung von Bürgerservice  
auf zentralere, auch regionale Einheiten.  
Deswegen ist die Möglichkeit der  
interkommunalen Zusammenarbeit so wichtig.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.