

- Es gilt das gesprochene Wort – Stand 17.06.05

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Kommunen
zwischen Verfassungsideal und Wirklichkeit

22.06.2005

Ausschuss der Regionen, BEL 52

**Europabüros der bayerischen, baden-
württembergischen und sächsischen
Kommunen**

Grußwort und Einführung des

***1. Vizepräsidenten des Gemeindetags Baden-
Württemberg,
Helmut Mahler,
Bürgermeister von Immendingen***

Sehr verehrter Herr Präsident Straub, sehr
geehrte Abgeordnete des Europäischen
Parlaments, sehr geehrter Herr Generalsekretär
Stahl, sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter
der Europäischen Kommission und des
Ausschusses der Regionen, sehr geehrte
Repräsentanten lokaler und regionaler

Gebietskörperschaften. Ich begrüße Sie alle recht herzlich zu unserer Veranstaltung hier in Brüssel. Ich möchte zugleich Ihnen, Herr Präsident Straub, und Ihnen, Herr Generalsekretär Stahl, heimatliche Grüße überbringen und Dank sagen für die großzügige Hilfe bei der Ausrichtung dieser Konferenz.

Meine sehr verehrten Damen und Herren.

Fünf Jahre ist es her, dass sich die kommunalen Verbände der deutschen Bundesländer Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg entschlossen haben, hier in Brüssel eine Bürogemeinschaft zu gründen, und damit einen gemeinsamen Horchposten und ein kommunales Sprachrohr bei der Europäischen Union einzurichten. Baden-Württemberg und Sachsen schlossen sich damals den bayerischen Kommunen an, welche bereits seit 1992 in Brüssel vertreten sind.

Wir nehmen Europa ernst und wir nehmen die Europäische Union ernst!

So lautete unser Credo, als wir uns zu diesem Schritt entschlossen haben. Nach fünf Jahren Arbeit in Brüssel gilt dieser Satz heute mehr denn je. Deswegen kann ich heute auch zahlreiche Kolleginnen und Kollegen aus den Präsidien

unserer Verbände in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen begrüßen.

In den von unseren Europabüros vertretenen Städten, Gemeinden und Landkreisen leben und arbeiten mehr als 25 Millionen Europäerinnen und Europäer. Die kommunale Ebene ist die den Bürgern nächste politische Ebene; sie hat in diesen Regionen, in unseren deutschen Bundesländern, außergewöhnlich umfassende Kompetenzen. Unser Recht der lokalen Selbstverwaltung ist verfassungsmäßig verbrieft und die nationale, beziehungsweise regionale Politik hat dies entsprechend zu berücksichtigen. Erlässt die regionale Ebene neue Rechtsvorschriften, die sich auf die Kommunen auswirken, müssen wir nicht nur im Vorfeld angehört werden. Vielmehr muss der regionale Gesetzgeber die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung stellen, wenn diese neuen Vorschriften die Kommunen finanziell belasten.

Aus diesen Gründen haben wir den Prozess der europäischen Integration von Beginn an verfolgt. Indem unsere Brüsseler Büros uns als Trägerverbände mit Informationen über Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission, Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und

Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs informieren, können wir uns frühzeitig ein Bild über die Entwicklungen auf europäischer Ebene machen. Dabei hängt es aber immer auch maßgeblich von der Kreativität bei der Recherche und den zahlreichen persönlichen Kontakten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in unseren Europabüros ab, ob sie sich die notwendigen Informationen verschaffen können.

Wir nehmen Europa nicht nur ernst, meine sehr geehrten Damen und Herren! Unsere Städte, Gemeinden und Landkreise mit ihren vielen hundert Partnerschaften mit Kommunen in den Mitgliederländern der EU gestalten die europäische Integration auch aktiv mit. So ist Baden-Württemberg auch bei der 3. Tranche des EU-Städtepartnerschaftsprogramms ganz vorne mit dabei.

Die Idee der europäischen Integration ist ein Gedanke, der, meiner Meinung nach, von den Menschen in den vielen Kommunen Europas geteilt wird, wobei ich das ganz bewusst auch angesichts der jüngsten Ereignisse in Frankreich und den Niederlanden sage. Aber: Die europäische Integration und das Zusammenwachsen der Völker Europas kann nur dann dauerhaft funktionieren, wenn die

Bürgerinnen und Bürger in Europa von der Politik „mitgenommen“ werden, wenn die EU in Zukunft vor allem das Europa der Bürger ist. In unseren Partnerschafts-Kontakten bemerken wir, dass das nicht ausreichend geschieht.

Hierzu zählt auch, dass die Unterschiede in Europa geachtet und akzeptiert werden: Wir alle wissen, dass es in Spanien einen anderen Lebens- und Arbeitsrhythmus gibt als in Deutschland. In Spanien macht man längere Mittagspausen - in Deutschland beginnt der Feierabend dafür früher. Und genauso verhält es sich mit der Art und Weise, wie auf lokaler Ebene die öffentlichen Aufgaben wahrgenommen und wie die Dienste von allgemeinem Interesse organisiert werden. „In Vielfalt geeint“, lautet der vielzitierte Leitspruch der Europäischen Union nicht umsonst.

Wir nehmen Europa ernst! Aber Europa muss auch uns ernst nehmen!

In Deutschland, wie auch in anderen europäischen Staaten, können wir auf eine lange, traditionsreiche Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung zurückblicken. Sie ist Ausdruck des Bestrebens, Entscheidungen auf der Basis demokratischer Legitimation möglichst nah bei

den Bürgern zu treffen und diese mit den notwendigen Leistungen des öffentlichen Lebens zu versorgen, unabhängig von ihrem Einkommen.

Leider kann die lokale Ebene nur allzu leicht untergehen in der großen Pyramide Europas: Die Spitze der Pyramide bildet die EU, darunter kommen die Nationalstaaten und ihre Regionen. Das Fundament bildet die lokale Ebene, bilden die Kommunen. Ist man sich an der Spitze dessen bewusst? Zwar ist es in einer Zeit, in der rund 80 Prozent der nationalen Wirtschaftsgesetzgebung europäischen Ursprungs ist, eine Selbstverständlichkeit, dass sich europäische Richtlinien bis hinab zum Bürgermeisteramt auswirken. Dass die Erfahrungen der Bürgermeister bei der Anwendung des europäischen Rechts aber hier in Brüssel berücksichtigt werden, ist dagegen leider noch nicht zur Regel geworden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Europa ernst nehmen heißt aber auch, den Wortlaut der Europäischen Verträge ernst nehmen!

Nur allzu oft wird vergessen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nur beschließen

kann, wofür er im EG-Vertrag mit seinen 314 Artikeln eine Rechtsgrundlage findet.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Kommunen zwischen Verfassungsideal und Wirklichkeit. So lautet der Titel der heutigen Konferenz. Ich möchte einen für Brüsseler Verhältnisse eher ungewöhnlichen Schritt gehen und uns allen einmal die Rahmenbedingungen im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vor Augen führen, die uns der EG-Vertrag in Artikel 5 vorgibt. Sie finden den Wortlaut auch in Ihrer Konferenzdokumentation.

Zunächst einmal findet sich dort in Absatz 1 das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Ich zitiere:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“

Das Prinzip der Subsidiarität, das auch Gegenstand der heutigen Diskussion sein soll, findet sich in Artikel 5 Absatz 2 wieder:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip 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 oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Es ergeben sich somit drei Prüfkriterien, die in Betracht gezogen werden müssen.

Wenn die Gemeinschaft erstens über keine alleinige Kompetenz verfügt, ist sie gehalten, das Prinzip der Subsidiarität stets zu beachten. Nur wenn zweitens ein Ziel des Gemeinschaftsvertrags nicht durch die Mitgliedstaaten selbst erreicht werden kann und wenn es drittens die europäische Ebene besser machen kann, ist die Voraussetzung für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft gegeben.

Bei der heutigen Konferenz soll aber nicht nur die Frage im Mittelpunkt stehen, wann die Europäische Gemeinschaft gesetzgeberisch tätig wird, sondern vor allem auch wie sie dies tut. Auch hierzu findet sich im EG-Vertrag eine eindeutige Aussage. Artikel 5 Absatz 3 lautet:

„Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

Meine sehr geehrten Damen und Herren, dieser schlichte Satz, in der Sprache des Rechts auch als Verhältnismäßigkeitsprinzip bezeichnet, ist gleichzeitig Grundlage und Richtschnur für alle Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft.

Es geht also darum, die wesentlichen Konstruktionsprinzipien für die weitere Integration der Europäischen Union zu beachten.

Wenn sich ein Architekt nicht an die Gesetze der Statik hält, kann das Haus in sich zusammenstürzen. Genauso verhält es sich mit der Entwicklung der Europäischen Rechtsgemeinschaft. Nur wenn sich der Integrationsprozess an bestimmten verlässlichen und überprüfbaren Leitlinien orientiert, kann Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern entstehen. Nur wenn die Rechtsakte der Gemeinschaft das für die Entwicklung der Gemeinschaft erforderliche Maß nicht überschreitet, wenn Gestaltungsspielraum bleibt, kann sich auf lokaler Ebene Engagement für den europäischen Integrationsprozess entwickeln. Der Ausgang der Verfassungsreferenden in

Frankreich und den Niederlanden führt uns diese Notwendigkeiten schmerzlich vor Augen.

Ich gebe jenen recht, die sagen: „Hier wurde nicht über die Verfassung selbst abgestimmt.“ Es waren wohl innenpolitische Auseinandersetzungen, die die Abstimmung über den Verfassungsvertrag überlagerten. Wir würden uns jedoch selbst hinters Licht führen, wenn wir nicht erkennen würden, dass es aber auch eine generelle Abstimmung über das europäische Modell, ja mehr noch, für viele sogar eine Abrechnung MIT dem europäischen Modell war. Die Europäische Union hat sich wohl ein Stück zu weit von ihrer Basis, von ihrem Fundament, entfernt. Deshalb darf die Reaktion der Verantwortlichen kein „Weiter so“ sein. Es gilt einige Dinge in der bisherigen europäischen Politik zu überdenken.

Europa ernst nehmen, heißt auch, sich zur europäischen Integration bekennen!

Gerade deshalb ist es im Sinne Europas, sich dafür einzusetzen, dass die Konstruktionsprinzipien der Gemeinschaft eingehalten werden, um zu verhindern, dass das Haus Europa zu wanken beginnt.

Im Gegensatz zu den Gesetzen der Statik lassen die Gesetzmäßigkeiten, wie wir sie in Artikel 5 des EG-Vertrags finden, jedoch weite Interpretationsspielräume zu. Fragen Sie fünf Experten, wie das Subsidiaritätsprinzip auszulegen ist, und sie erhalten fünf unterschiedliche Antworten. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs liefert uns hier nur wenige Anhaltspunkte. Oft ist daher die Rede von einem eher politischen als rechtlichen Prinzip. Die Beschäftigung mit der Subsidiarität wirft viele Fragen auf und gleiches gilt für die Verhältnismäßigkeit:

- Wann findet das Prinzip der Subsidiarität Anwendung und wann nicht?
- Wer überprüft wirksam seine Einhaltung?
- Wann ist ein Rechtsakt verhältnismäßig und wann geht er über das erforderliche Maß hinaus?
- Wie wird der Freiraum der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gewahrt?

Wir haben heute Vertreter zahlreicher Institutionen und Einrichtungen hier versammelt, um Antworten auf diese Fragen zu finden. Wir

sind hier im Ausschuss der Regionen, der in ganz besonderer Weise die Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit überwacht. Der Ausschuss der Regionen versteht sich selbst als Hüter der Subsidiarität. Es ist uns daher eine ganze besondere Ehre, dass sein Präsident, Sie verehrter Herr Straub, der Sie zugleich Berichtserstatter für beide Themen in der Fachkommission für konstitutionelle Fragen des Ausschusses der Regionen sind, heute zu uns sprechen.

Wir möchten aber auch die Europäische Kommission zu Wort kommen lassen, die sich selbst als Hüterin der Verträge und damit auch als Hüterin der Bestimmungen des Artikels 5 versteht. Außerdem wollen wir kommunalen Kollegen das Wort geben, um uns über ihre Erfahrungen mit dem europäischen Recht in Kenntnis zu setzen. Sie werden uns mitteilen, wie es auf der untersten Ebene, in den Städten, Gemeinden und Landkreisen, um die Anwendbarkeit der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bestellt ist. Ganz besonders wichtig ist es uns aber auch, meine sehr geehrten Damen und Herren, mit Ihnen hierüber in eine fruchtbare Diskussion zu treten.

Europa ernst nehmen, heißt für uns als
Kommunen, nicht zu klagen, sondern Lösungen
für die anstehenden Probleme zu finden! In
diesem Sinne wünsche ich Ihnen - wünsche ich
uns - einen fruchtbaren Austausch und eine
erkenntnisreiche Konferenz!

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!