Kommunen und das Subsidiaritätsprinzip – (K)eine Sackgasse?

Die ersten Forderungen der Kommunen nach einer Einführung des Subsidiaritätsprinzips lassen sich schon Ende der 80er Jahre ausmachen. 20 Jahre später ist aber auch nach dem Vertrag von Lissabon die Ausbeute zum Thema „Kommunen und Subsidiaritätsprinzip" eher bescheiden.

Subsidiarität – Was bedeutet dieser Begriff?

Die Städte und Gemeinden haben im Staatsgefüge eine herausragende Stellung. Zahlreiche Vorschriften der EU, 80% der Bundes- und der Landesgesetze werden von den Gemeinden vollzogen und zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von den Gemeinden getätigt. Das Subsidiaritätsprinzip ist in aller Munde, insbesondere taucht es als Leitprinzip politischer Programme auf – sowohl defensiv gegenüber Vereinnahmungen durch höhere politische Ebenen von Land, Bund und EU, als auch zur Mobilisierung privater Kräfte. Es seien nur die Stichworte der sog. Zivil- oder Bürgergesellschaft, welche bewusst Verantwortung aufgrund einer unabhängig vom Staat existierenden Verbundenheit reklamieren, genannt. Die Aktualität des subsidiären Staatsverständnisses zeigt sich insbesondere auch in der Diskussion um die Zuständigkeiten der Europäischen Union.[1)] Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die einzelne, unmittelbarste Gemeinschaft möglichst viel Eigenverantwortung übernehmen soll und nur wenn es Aufgaben alleine nicht mehr erfüllen kann, auf die Hilfe der größeren Gemeinschaft zurückgreifen kann. Für die Städte und Gemeinden heißt das, dass sie über lokale Themen auch lokal entscheiden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist eines der großen Grundprinzipien der EU – der Österreichische Städtebund setzt sich dafür ein, das Subsidiaritätsprinzip auch in Österreich erweitert anzuwenden und Gemeinden und Städten eine möglichst große Selbstverantwortung zu überschreiben. Das Subsidiaritätsprinzip ist auch ausdrücklich im Reformvertrag von Lissabon geregelt. Das bedeutet, die EU soll nur mehr handeln, wenn das zu erreichende Ziel nicht besser auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene verwirklicht werden kann.[2)]

Vertrag von Lissabon – Subsidiarität ohne Kommunen

Im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" spielen die Kommunen jedoch entgegen der ursprünglichen Absicht nur eine geringe Rolle. Der Kommission ist vorgeschrieben, Anhörungen durchzuführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. „Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen". Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte Angaben über die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthalten. Die Angaben sollten sich auch auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, „einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften,..." beziehen.

Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten sollen berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand unter anderem der regionalen und lokalen Behörden so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen. Vor der Erhebung einer „Subsidiaritätsrüge" obliegt es dem nationalen Parlament, regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Das ist zumindest eine unglückliche Aussage, die allerdings die österreichischen Kommunen nicht betrifft. Die EU hat die nationale Identität der Mitgliedsstaaten zu achten. Sie ist nicht legitimiert, Obliegenheiten der nationalen Parlamente in Bezug auf deren Organisationsrecht festzulegen. Unterbleibt daher eine Konsultation, hat das keine Rechtsfolgen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: der mehrfachen Erwähnung der Kommunen im Vertrag von Lissabon steht keine verwertbare Rechtsposition gegenüber, auch nicht in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip. Trösten können sich die Kommunen nur damit, dass das Subsidiaritätsprinzip auch für Bund und Länder letztlich nur eine eher akademisch-theoretische, als eine praktisch durchsetzbare Rolle spielt.

Kommunales Bewusstsein in Europa stärken.

Die Erwähnung der kommunalen Ebene an verschiedenen Stellen des Reformvertrages hat daher vor allem politische Bedeutung. Vor dem Hintergrund dieser geänderten Verfassungslage ist es an der Zeit,

das Bewusstsein der Bedeutung der Kommunen und Regionen in Europa besonders hervorzuheben. Es stellt sich daher die Frage, in welcher Weise die Kommunen in die Vorprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente eingebunden werden können, da die für eine Stellungnahme eingeräumte Frist nur acht Wochen beträgt. Die Acht-Wochen-Frist beginnt erst nach der Übersetzung in die letzte der Amtssprachen zu laufen. Die Möglichkeiten bei einem Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip müssten daher innerstaatlich organisiert werden.

So ist in diesem Zusammenhang angedacht, den Bundesrat – neben dem Vetorecht beim Finanzausgleich – dadurch aufzuwerten, dass er ebenso wie nationale Parlamente Subsidiaritätsklage einbringen kann. „Gerade die Rolle des Bundesrates gehört vor dem Hintergrund des Lissabon-Vertrages aufgewertet, wenn wir eine Regionalpolitik machen wollen, die Sinn macht“, so unlängst Landeshauptmann Bürgermeister Dr. Michael Häupl zur Stärkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf Basis des neuen Lissabon-Vertrages. Auf diese Weise kann die Rolle der Kommunen im Rahmen der EU-Regionalpolitik gestärkt werden. An die Adresse der Bundesregierung wird daher eine volle Einbindung von Städtebund und Gemeindebund im Zusammenhang mit allfälligen Subsidiaritätsklagen gefordert.[3)]

Der EU-Ausschuss des Bundesrates hat bereits in der Phase vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sein Augenmerk auf die Entwicklung eines in der Praxis funktionsfähigen Verfahrens zur Subsidiaritätskontrolle gerichtet. Dabei war von Anfang an die möglichst weitgehende Einbindung von Ländern, Städten und Gemeinden ein zentrales Anliegen, das sich unter anderem in der vor jeder Sitzung des EU-Ausschusses ergehenden Einladung zur Übermittlung von Stellungnahmen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten und zur aktiven Teilnahme an den Ausschusssitzungen selbst manifestiert. Darüber hinaus steht den Kommunalen Interessensvertretungen bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit der Zugangsmöglichkeit zu sämtlichen von den EU-Institutionen direkt übermittelten Dokumenten in der EU-Datenbank des Parlaments sowie zu den täglich versandten Informationsmails „Neues von der Europäischen Union“ ein Informationspool zur Verfügung, der die entscheidenden Informationen für die Durchführung der Subsidiaritätsprüfung – insbesondere auch sämtliche Informationen zum Fristenlauf – umfasst.

Fazit und kurzer Ausblick

Die bisherigen Stellungnahmen der ExpertInnen zu dieser Thematik haben gezeigt, dass eine Stärkung der Stellung der Städte und Gemeinden und somit der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union nur durch dauerhafte Anstrengungen auf mehreren Ebenen zu erreichen ist. Dabei kommt es nicht nur – vermutlich sogar nicht einmal vorwiegend – auf rechtsförmlich garantierte Beteiligungsrechte an, mindestens ebenso wichtig sind informelle Aktivitäten. Folgende sechs Punkte sind in diesem Zusammenhang abzuarbeiten:

- Zum einen die ausdrückliche Verankerung der Institution der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Vertragswerken, abgesichert durch Anhörungsrechte in Entscheidungsprozessen, insbesondere in Normsetzungsprozessen, und Klagerechte vor dem Europäischen Gerichtshof.
- Zum anderen die innerstaatliche Stärkung der Position der Städte, Gemeinden und der kommunalen Selbstverwaltung im Verfassungsgefüge.
- Die Städte und Gemeinden müssen als Interessenverbände in Brüssel ständig in ausreichender Stärke präsent sein und ihre Interessen schon im Vorfeld von Entscheidungen und Normsetzungsakten der Europäischen Union einbringen.
- Die Kommunen müssen ihre Interessen auch innerstaatlich innerhalb der politischen Diskussions prozesse wirksam einbringen. Dazu sind vertikale und horizontale Aktivitäten notwendig; vertikal im Verhältnis Bund und Länder, horizontal durch Kooperation zwischen den Städten und Gemeinden.
- Kommunale Kooperation ist auch über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg in Europa erforderlich.
- Neben diesen ständigen Aktionen sind ad-hoc Aktionen angesagt, wenn erkennbar wird, dass die Europäische Union in einer Art und Weise tätig wird, die den Interessen der Kommunen zuwiderläuft. Die Kernkompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung müssen rechtzeitig und wirksam verteidigt werden.

Der ehemalige deutsche Forschungs- und Verkehrsminister und spätere Frankfurter Oberbürgermeister Volker Hauff hat Anfang der 90er Jahre ein Buch mit dem Titel „Global denken – lokal handeln“ geschrieben. Ich denke, dieses Begriffspaar drückt (noch immer) sehr deutlich aus, vor welchen Herausforderungen wir (immer noch) stehen. Die Welt war noch nie so vernetzt und miteinander verwoben wie heute. Es ist nicht mehr möglich, sich auf die Probleme der eigenen Nation oder Region zu beschränken. Die Globalisierung, die internationalen Wirtschaftsprobleme, dramatische Klimaveränderungen, die Überbevölkerung und tiefe Armut in weiten Teilen der Welt und damit zusammenhängende Migrationsbewegungen etc. bedürfen globaler Antworten und international abgestimmter Maßnahmen. Umgekehrt gibt es in Österreich und in der Europäischen Union ein großes Bedürfnis, dass die bürgernäheste politische Ebene, die der Städte und Gemeinden, ihre Funktionsfähigkeit jedenfalls behält und eine stärkere Stimme gegenüber den Entscheidungsträgern anderer Ebenen bekommt, welche letztendlich sehr weitgehend die Lebensverhältnisse in den Städten und Gemeinden gestalten.

Es wird für die demokratische Legitimation und überhaupt für den Erfolg unseres politischen Systems in Österreich und in der EU von hoher Bedeutung sein, das bestmögliche Verhältnis zwischen den Entscheidungsebenen Union, Bund, Länder, Städte und Gemeinden herzustellen. Dabei ist das vielzitierte Subsidiaritätsprinzip eine wesentliche Leitschnur. Es gilt somit die Position von Städten und Gemeinden und ihrer Interessensvertretungen im europäischen Kontext entsprechend zu definieren und in Richtung verbesserte Vertretungsmöglichkeiten, erhöhte Gestaltungsfähigkeit und ausreichende finanzielle Absicherung zu stärken.

Kontakt:
Dr. Johannes Schmid
Österr. Städtebund
johannes.schmid@
staedtebund.at

[1] *Emmerich-Fritsche; „Das Subsidiaritätsprinzip – Schutz oder Bedrohung der Kommunen?“; DfK (Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften) 2007/I, 85 - 103*

[2] *http://www.staedtebund.gv.at/services/faq/allgemein.html#c2115 , zugegriffen am 11. Jänner 2011*

[3] *Häupl; in: http://www.wieninternational.at/de/node/19818 ; zugegriffen am 11. Jänner 2011*

[4] *Hauff, „Global denken – lokal handeln“, Ein politisches Fazit (1992)*