

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

15.04.2013

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-800
Telefax +49 30 37711-809

E-Mail

helmut.fogt@staedtetag.de

Bearbeitet von

Dr. Helmut Fogt

Diskussionsgrundlage zur
37. ordentlichen Hauptversammlung
des Deutschen Städtetages
vom 23. bis 25. April 2013
in Frankfurt am Main

Forum A: Europa der Bürgerinnen und Bürger - lokale Demokratie schützen und entwickeln

Mittwoch, 24. April 2013

15:00 - 17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

Messe Congress Center Frankfurt am Main

Moderation:

Dr. Eva **Lohse**, Oberbürgermeisterin der Stadt Ludwigshafen
am Rhein, Mitglied des Präsidiums des Deutschen Städtetages

Gesprächsteilnehmer:

Dr. Stephan **Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages

Ministerialdirigent Thomas **Binder**, Unterabteilung
EU - Internationale Angelegenheiten, Bundesministerium
des Innern, Berlin

Dr. Andreas **Kiefer**, Generalsekretär des Kongresses
der Gemeinden und Regionen des Europarates

Dagmar **Mühlenfeld**, Oberbürgermeisterin der Stadt
Mülheim an der Ruhr, Stellvertreterin des Präsidenten
des Deutschen Städtetages

Prof. Dr. Wolfgang **Schuster**, Präsident des Rates der
Gemeinden und Regionen Europas, Oberbürgermeister a. D.
der Landeshauptstadt Stuttgart

Michael **Theurer**, MdEP, Vorsitzender des Ausschusses
für Haushaltskontrolle, Stellvertretendes Mitglied
im Ausschuss für Regionale Entwicklung

Betreuung:

Dr. Helmut Fogt, Beigeordneter des Deutschen Städtetages
Regine Meißner, Hauptreferentin des Deutschen Städtetages

Kommunale Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Das Recht auf Selbstverwaltung wird den Städten und Gemeinden im Grundsatz überall in Europa zugebilligt. Mit wenigen Einschränkungen garantieren alle europäischen Verfassungen die Gemeinden in ihrem institutionellen Bestand, mit eigener Rechtsfähigkeit und Gebietshoheit. Als Repräsentativorgan ist überall ein durch demokratische Wahlen konstituierter Gemeinderat vorgesehen. Zugleich kennen alle europäischen Kommunalverfassungen Elemente direkter Demokratie wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – auch wenn deren Ergebnisse in der Regel (außer in Deutschland und in Portugal) nur empfehlenden Charakter haben. Insofern werden die Kommunen in Europa zu Recht als „Urzellen der Demokratie“ bezeichnet.

Doch trotz vieler Übereinstimmungen - letztlich überwiegen die Unterschiede in der Ausprägung kommunaler Selbstbestimmungsrechte in Europa. Deutschland dürfte noch immer das am weitesten entwickelte Modell gemeindlicher Selbstverwaltung besitzen. Das Grundgesetz garantiert in Art. 28 den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Kernbereich an Selbstverwaltung, der auch dem Eingriff des Gesetzgebers entzogen ist. Flankiert wird diese Garantie durch den Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden, ihre autonome Rechtssetzungshoheit im Rahmen der Gesetze, ihre ebenfalls verfassungsmäßig abgesicherte Finanzhoheit sowie effektive Rechtsschutzmöglichkeiten. Allenfalls die Kantonsverfassungen der Schweiz und die Kommunalverfassungen der skandinavischen Länder kennen vergleichbar weitreichende Regelungen.

In Frankreich, den Benelux-Staaten und den meisten Staaten Süd- und Osteuropas sind die Kommunen in erster Linie Teil einer hierarchisch aufgebauten Staatsverwaltung, mit autonomen Rechten und einem eigenen Wirkungskreis nur beliebig, von staatlichen Finanzaufweisungen abhängig und einer umfassenden staatlichen Aufsicht unterworfen. Auch der Begriff des „local self-government“, wie er dem britischen Kommunalrechtsverständnis zugrunde liegt, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch die Kommunen in Großbritannien kein einklagbares Recht auf Selbstbestimmung in Anspruch nehmen können und ihre Aufgaben ebenso wie deren Finanzierung vom Gesetzgeber vorgegeben erhalten.

Die unterschiedliche Ausprägung und der unterschiedliche Stellenwert, der dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Kommunalverfassungen eingeräumt wird, ist der entscheidende Grund dafür, dass dieses Prinzip auch im europäischen Primärrecht lange Zeit eher stiefmütterlich behandelt worden ist. Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene kommunale Autonomie nur sehr eingeschränkt gewährleisten, haben naturgemäß wenig Anlass, hiervon auf europäischer Ebene abzuweichen – zumal im europäischen Einigungsprozess die innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen von Anfang an unangetastet geblieben sind. Diese Divergenz der Strukturen auf nationaler Ebene wirkt zugleich als Bremse gegenüber allen zukünftigen Bestrebungen, das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union wirkungsvoller zu verankern als dies heute der Fall ist.

Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung im Vertragswerk der Europäischen Union

Gleichwohl sind die Fortschritte, die das europäische Einigungswerk hinsichtlich der Rechte seiner lokalen Gebietskörperschaften aufzuweisen hat, nicht gering zu schätzen. Was die ersten Jahrzehnte des europäischen Einigungswerks anlangt, so wird zu Recht von der „Kommunalblindheit“ der Verträge gesprochen. In den Gründungsverträgen kommen die Kommunen schlechterdings nicht vor. Die kommunale und regionale Ebene der Mitgliedstaaten rückte erst seit Mitte

der achtziger Jahre verstärkt in das Blickfeld der Europapolitik. Dafür waren im Wesentlichen drei Ursachen verantwortlich: eine schrittweise Abkehr von zentralistischen Ansätzen in der Europapolitik und Hinwendung zu mehr dezentralen Ansätzen; die Erkenntnis, dass der weit überwiegende Anteil der EU-Vorschriften auf regionaler und lokaler Ebene umzusetzen ist und diese Umsetzung nur gelingen kann, wenn diese Ebenen auch in den europäischen Rechtssetzungsprozess einbezogen werden; schließlich die Erkenntnis, dass die Europäische Union ihre Bürger nur erreichen kann, wenn sie die Kommunen als die Verwaltungsebene mit der größten Bürgernähe mit einbezieht.

Ein erster Ausdruck dieser veränderten Haltung kann in der 1988 erfolgten Verabschiedung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstbestimmung gesehen werden, die einen verallgemeinerungsfähigen Grundbestand an Selbstverwaltungsprinzipien formuliert. Die Charta ist allerdings nicht Bestandteil des europäischen Gemeinschaftsrechts und entfaltet damit keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung in der Union. Zudem ist sie als „à-la-carte-System“ konzipiert und entsprechend haben sich die einzelnen Unterzeichnerstaaten auch vorrangig jene Grundsätze herausgesucht, die ohnehin in ihrem jeweiligen Land bereits verwirklicht sind.

Als eigentlicher Durchbruch in der Anerkennung kommunaler Selbstverwaltungsrechte auf europäischer Ebene ist erst der Vertrag von Lissabon 2007 zu werten. Erstmals wird in dem Vertrag die Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ebene des europäischen Primärrechts ausgesprochen, wenn es in Art. 4 Abs. 2 EUV heißt, die Union achte die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen *einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung* zum Ausdruck kommt.“ Allerdings ist damit nur die jeweilige nationale Form kommunaler Selbstverwaltung als solche vor Eingriffen der EU geschützt. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz schützt der Artikel dagegen nicht vor Eingriffen im Einzelfall und er normiert ebenfalls keinen für alle Mitgliedstaaten geltenden allgemeinen Standard.

Weiter wird in Art. 5 Abs. 3 EUV das Subsidiaritätsprinzip präzisiert und weiterentwickelt, demzufolge die Union in den Bereichen, in denen sie nicht ausschließlich zuständig ist, nur tätig werden darf, wenn die „in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler *noch auf regionaler und lokaler Ebene* ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Auch insofern kann auf dem Weg über den Subsidiaritätsgrundsatz von einer beachtlichen Aufwertung der kommunalen Ebene im Rahmen des europäischen Rechtssetzungsprozesses gesprochen werden.

Als „Hüter der Subsidiarität“ versteht sich seit dem Vertrag von Lissabon der bereits 1993 eingerichtete Ausschuss der Regionen (AdR). Ihm ist 2007 zusätzlich das Recht eingeräumt worden, bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage beim Europäischen Gerichtshof einzureichen. Bislang hat der Ausschuss allerdings bei keinem Gesetzgebungsvorhaben der Union einen solchen Verstoß festgestellt. Auch der EuGH hat bislang noch keinen Rechtsakt unter Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz für unzulässig erklärt. Dies sind starke Indizien dafür, dass das Subsidiaritätsprinzip auch in seiner weiterentwickelten Form nicht genügend trennscharf ist, um den prinzipiellen Vorrang dezentraler Lösungen auf europäischer Ebene wirkungsvoll vor überbordenden Rechtsetzungsakten der EU zu schützen.

Das Klagerecht ist normiert in dem ebenfalls in Lissabon verabschiedeten „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das u. a. auch vorschreibt, dass vor Legislativakten die „regionale und lokale Bedeutung“ der vorgeschlagenen

Maßnahmen überprüft wird einschließlich vorhersehbarer finanzieller Auswirkungen. Grundsätzlich ist damit der Weg der Gesetzesfolgenabschätzung eröffnet, der für die Kommunen als dem vorrangigen Ausführungsorgan von herausgehobener Bedeutung ist.

Probleme entstehen unvermeidlich durch den Umstand, dass der Ausschuss der Regionen regionale und lokale Interessen gleichermaßen vertreten soll. Denn diese Vertretung spiegelt sich nicht in einer entsprechenden Zusammensetzung des Ausschusses wider. Deutschland entsendet unter 24 Delegierten lediglich drei Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden in den AdR – unter der Prämisse, die Interessen der Kommunen würden von den Repräsentanten der Regionen/Länder im AdR gleich mitvertreten. Andere Mitgliedstaaten weisen ein wesentlich ausgewogeneres Verhältnis auf, manche sogar ein kommunales Übergewicht. Zumindest ein hälftiger Anteil unter den deutschen Delegierten wäre angemessen.

Aber auch ein verbesserter Ausgleich von lokalen und regionalen Interessen vermag nichts daran zu ändern, dass die nationalen Regierungen und Parlamente weiterhin die entscheidende Rolle im politischen Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene spielen werden. Aufgabe der nationalen Regierungen und Parlamente ist es daher, die Interessen „ihrer“ lokalen und regionalen Gebietskörperschaften angemessen aufzugreifen und weiter zu transportieren. In Deutschland gibt hierzu das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) die Richtung vor, wo es in § 10 heißt, bei Vorhaben der Europäischen Union sei „das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren“ und ihre Belange seien zu schützen.

Entwicklungsperspektiven

Die Entwicklungen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den vergangenen Jahren dazu bewogen haben, dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in der Architektur der Union einen bedeutsameren Stellenwert einzuräumen, dürften zukünftig weiter an Gewicht gewinnen. Die Vorteile, die in dezentralen Handlungsansätzen gegenüber zentralistischen Ansätzen liegen – effektivere Lösungen, bessere Vereinbarkeit mit den nationalen und regionalen Besonderheiten, weniger „Streuverluste“, mehr Akzeptanz vor Ort – sind noch längst nicht hinreichend erkannt, geschweige denn realisiert. Dass es erst die vollwertige Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene in den Willensbildungsprozess erlaubt, den Umsetzungsprozess europäischen Rechts in Form einer Rückkopplungsschleife zu organisieren, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, was tatsächlich vor Ort aus Rechtsakten der EU wird, tritt gleichfalls erst allmählich in das Bewusstsein. Das gleiche gilt für die elementare Rolle, die den Kommunen in einem „Europa der Bürgerinnen und Bürger“ unvermeidlich zukommt.

Zwar scheint es angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten wenig aussichtsreich, einen verbindlichen, dem deutschen Modell vergleichbaren Standard kommunaler Selbstverwaltungsrechte im europäischen Gemeinschaftsrecht verankern zu wollen. Es darf aber auf der anderen Seite auch nicht unterschätzt werden, was so wenig verbindliche Vertragswerke wie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung zur Verbreitung dieser Grundsätze im erweiterten Europa beigetragen hat. Gerade die neuen Mitgliedstaaten Ost- und Südosteuropas haben sich in ihrer Umgestaltung stark an den Prinzipien der Charta orientiert. Auch gegenüber Ländern, in denen dieser Umgestaltungsprozess Anfechtungen ausgesetzt ist, wird es darauf ankommen, das darin verankerte Leitbild kommunaler Demokratie weiter zu propagieren. Gerade uns Deutschen kommt hier eine besondere Verantwortung zu.

Auch wenn weiterreichende Selbstverwaltungsrechte auf Unionsebene nicht ohne weiteres realisierbar erscheinen, so kommt es umso mehr darauf an, die vorhandenen Instrumente besser nutzbar zu machen. Das gilt insbesondere für das Subsidiaritätsprinzip, das zumindest in seiner Umsetzung die Beweislast für die Notwendigkeit europaweit einheitlicher Lösungen deutlich erhöhen muss. Das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung, mit dem wir in Deutschland erste positive Erfahrungen auf nationaler Ebene machen, muss auch auf europäischer Ebene intensiv genutzt werden, um den im Gefolge europäischer Rechtssetzung entstehenden Verwaltungsaufwand der Kommunen zutreffend darstellen und im Gesetzgebungsprozess auf europäischer wie auf nationaler Ebene angemessen zur Geltung bringen zu können.

Im Kern wird es immer wieder darum gehen, den Einfluss der Städte und Gemeinden auf EU-Ebene zu verteidigen und auszubauen. Sei es auf direktem Wege, über ihre Vertretungen vor Ort, im unmittelbaren Kontakt und in Auseinandersetzung mit EU-Kommission, EU-Parlament und Ministerrat. Sei es indirekt, über die nationalen Regierungen und Parlamente. Hier erweist es sich als überaus nützlich, dass es den kommunalen Spitzenverbänden in unserem Land gelungen ist, in den letzten Jahren bedeutsame Verbesserungen hinsichtlich ihrer in den Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag niedergelegten Rechte zur Stellungnahme und zur Anhörung zu erreichen. Auch auf nationaler Ebene wird freilich entscheidend sein die politische Einsicht, dass die Europäische Union nur funktionieren kann und nur Akzeptanz finden wird, wenn sie auf einem breiten, nach demokratischen Grundsätzen konstituierten Unterbau ruht, dessen einzelne Bausteine die selbstverwalteten Kommunen Europas sind und bleiben werden.

Thesen zur kommunalen Selbstverwaltung in Europa:

- Über alle nationalen Unterschiede hinweg bilden mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattete Kommunen seit jeher die Urzelle der Demokratie in Europa. Dieses Modell kommunaler Demokratie vermag Vorbildfunktion zu erfüllen für den Demokratisierungsprozess in den neuen Beitrittsländern und weit über diese hinaus.
- Die Entwicklungsdynamik, die für den weiteren Fortgang des europäischen Einigungsprozesses bestimmend sein wird, drängt förmlich auf eine Aufwertung der Rolle, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im politischen Willensbildungsprozess auf der Ebene der Union spielen. Hierbei sollte das Hauptaugenmerk auf die Schärfung und wirkungsvolle Umsetzung der im Vertrag von Lissabon angelegten Instrumentarien gelegt werden, mit denen die Kommunen ihren Einfluss auf die europäische Rechtssetzung geltend machen können.
- Bund und Länder sind aufgefordert, die deutschen Städte und Gemeinden noch intensiver in ihre Positionsbestimmung auf europäischer Ebene einzubeziehen und die Anliegen der lokalen Gebietskörperschaften wirkungsvoll gegenüber EU-Kommission, EU-Parlament und Europäischem Rat zu vertreten.