

Gruppe I « Subsidiaritätsprinzip »

Betr. : **" Positionspapier des RGRE "**
 - Dokument von Dr Heinrich Hoffschulte

Die Mitglieder der Gruppe erhalten anbei ein Dokument von Dr Heinrich Hoffschulte, erster
Vizepräsident des RGRE/CEMR/CCRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas)

10.7.02

THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE

WORKING GROUP ON SUBSIDIARITY

CEMR POSITION PAPER

proposed for the meeting on 10th July 2002 at BRUSSELS

by Dr. Heinrich Hoffschulte,

First Vice-President of the „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR)

Klarheit über die Kompetenzen der Europäischen Union und ihrer Organe einerseits und die der Mitgliedstaaten mit ihren Gliederungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene andererseits ist eines der großen Ziele der anstehenden Reformen der EU. Eine solche Klarheit wäre zugleich wesentliche Voraussetzung für mehr Transparenz und Bürgernähe im Sinne der Verständlichkeit und Identifizierung der Bürger Europas mit ihrer Union.

Grundsätzlich besteht deshalb Klarheit, daß das Prinzip bekräftigt werden muß, daß der Union nur die Kompetenzen zukommen, die sich aus den Verträgen ergeben (die also durch Vereinbarungen der Mitgliedstaaten auf die Union übertragen wurden), und daß alle anderen Zuständigkeiten grundsätzlich solche der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen oder Kommunen blieben.¹

Andererseits bringen Regelungen durch Kompetenzlisten in den Verträgen oder in einem Verfassungsvertrag eine erhebliche Gefahr mangelnder Flexibilität und der Druck zu Vertragsänderungen im Falle von veränderten Bedürfnissen der Gemeinschaft unausweichlich, wie im Konvent wiederholt bekräftigt worden ist.²

¹ V. Giscard d'Estaing au Conseil Européen de Seville, les 21 et 22 Juin 2002: „Par rapport à l'option consistant à établir deux listes: celle des compétences exclusives de l'Union, et celle des compétences des États membres, le consensus (de la Convention) paraît marquer une préférence pour affirmer que les compétences de l'Union sont exclusivement celles qui résultent des Traités, toutes les autres restant de la compétence des États membres.“

² V. les „Éléments de Langage du Rapport Oral présentés par Président Giscard d'Estaing, cités ci-dessus

Die Konsequenz hat die Diskussion im Konvent durch die Betonung des **Prinzips der Subsidiarität** gezogen, dem in der Tat mangels tauglicher Abgrenzung durch Listen³ eine überragende Bedeutung zukommt. Die Anwendung des Prinzips der Subsidiarität geht von dem Grundsatz der Bürgernähe (proximity) aus, den Artikel 1 des Vertrages über die Europäische Union hervorhebt, daß nämlich alle Entscheidungen „so nah wie möglich beim Bürger“⁴ getroffen werden sollen. Formulierungen, nach denen alle Zuständigkeiten der (jeweils) unteren Ebene verbleiben, soweit sie nicht durch Vertrag, Verfassung oder Gesetze der nächsthöheren Ebene übertragen werden, gehen von diesem Grundsatz der Subsidiarität aus.⁵

Wenn also Listen wenig hilfreich sind, hat das Prinzip der Subsidiarität eine wachsende Bedeutung für die Abgrenzung der Kompetenzen und Aufgaben. Deshalb geht es in der aktuellen Debatte über die Zukunft der EU

- um eine **Stärkung des Prinzips der Subsidiarität**,
- um die Entwicklung tauglicher **Kriterien für ihre Definition, Präzisierung und Anwendung** des Prinzips der Subsidiarität,
- sowie um **Mechanismen der politischen und/oder juridischen Kontrolle**, um die Respektierung des Prinzips der Subsidiarität zu garantieren.

³ Solche Listen sind in der Tat in zahlreichen Fällen der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa Gegenstand der Verfassungen, vor allem auch in der neuen Verfassung der Russischen Föderation. Doch ist in diesen Fällen die Ausgangsposition der (vorhergehende) Zentralismus und der Versuch einer schrittweisen Dezentralisierung von oben nach unten (top - down approach). Im Gegensatz dazu geht es in der EU um eine Zession von Zuständigkeiten von unten nach oben (bottom up approach).

⁴ Art. 1 EU-T: „as close as possible to the citizen“

⁵ So vermieden die Väter des Deutschen Grundgesetzes 1949 zwar das damals wenig geläufige Wort „Subsidiarität“, formulierten aber den Grundsatz der Kommunalen Selbstverwaltung in genau diesem Sinne durch eine **Formel der „Allzuständigkeit“**, die Vorrang hat vor Zuständigkeiten einer höheren Ebene (also der Länder oder des Bundes): Art. 28 II GG : „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet werden, **alle** Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln...“

Der „**Rat der Gemeinden und Regionen Europas**“ (RGRE / CEMR / CCRE) hat sich in seinem Kampf um die Sicherung und Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung im Europarat wie auch in der Europäischen Union seit langem für eine Stärkung des Prinzips der Subsidiarität eingesetzt. Früchte dieser Aktivitäten waren die Schaffung geeigneter Gremien und Organe zur Wahrung dieser Rechte wie der „Kongreß der Gemeinden und Regionen“ beim Europarat mit seinen beiden Kammern für Gemeinden und für Regionen sowie des Beirates der Kommunen und Regionen bei der EU-Kommission, dem Vorläufer des heutigen (beratenden) „Ausschusses für regionale und lokale Gebietskörperschaften“ nach Artikel 263 bis 265 EG-V⁶. Das wichtigste Ergebnis dieser europaweiten Arbeit am Thema Subsidiarität aber war die „**Charta der Lokalen Selbstverwaltung**“⁷ des Europarates von 1985/86. Diese Charta kann heute, nachdem alle 15 Mitgliedstaaten der EU sie unterzeichnet und 13 inzwischen ratifiziert⁸ haben und nachdem auch alle Beitrittskandidaten in den letzten Jahren die Charta ratifiziert haben, mit gutem Recht als „**acquis communautaire**“ der Europäischen Union bezeichnet werden.

Es sei in diesem Zusammenhang mit Nachdruck auf die überragende Bedeutung hingewiesen, die der Betonung des Prinzips der Subsidiarität insbesondere für die **Reformstaaten Mittel- und Osteuropas** zukommt: In den MOE-Staaten wird gerade auch **im Vorfeld des Beitritts** zur EU immer mehr betont, man sei dem Zentralismus sowjetischer Prägung gerade erst entkommen und fürchte nun um so mehr, die gewonnene Freiheit in allzu zentralen Strukturen einer Europäischen Union wieder zu verlieren. Ein **klares, im Verfassungsvertrag verankertes Ziel der Subsidiarität**, gerade auch zum Schutz der erst jüngst demokratisch eigenverantwortlich gewordenen Kommunen und Regionen kann hier **Ängste abbauen**, die auch aus der aktuellen Diskussion in der EU um klarere Kompetenzen entstanden und derzeit eher zunehmend sind. Subsidiarität, ausgehend vom Grundsatz „Entscheidungen möglichst auf der dem Bürger nächsten Ebene zu treffen“ (Artikel 1 EU-V) ist da ein wichtiges Element der Vertrauensbildung in eine dezentrale und eigenverantwortliche Zukunft innerhalb der EU, gerade auch der jungen Demokratien, die weitgehend noch *vor* der grundlegenden Umsetzung ihrer **Demokratisierungsziele** stehen, die sich aber ausnahmslos schon zum Grundsatz starker lokaler

⁶ vormals Art. 198 a bis c des Maastrichter Vertrages

⁷ Charter of Local Autonomy

⁸ nur in Frankreich und Belgien steht die Ratifizierung noch aus, ist aber eingeleitet

und regionaler Selbstverwaltung verpflichtet haben. Sie alle haben die Europäische **Charta der Lokalen Selbstverwaltung** des Europarates unterzeichnet und ausnahmslos ratifiziert , ihre Integration in die nationalen Verfassungen weitgehend vollendet und die entsprechenden nationalen Gesetzeswerke verabschiedet.

Der RGRE⁹ vertritt als Verband von rund 100.000 Gebietskörperschaften der lokalen und regionalen Ebene in den Staaten der EU (und darüber hinaus im Europarat , insgesamt in nunmehr 30 Nationen) **gewählte und demokratisch legitimierte Organe** dieser Kommunen und Regionen. Anders als die mit dem Begriff der „Nichtregierungs-Organisationen“ (NGO) bezeichneten Verbände der Zivilgesellschaft vertritt der RGRE - dies gilt vergleichbar auch für andere Verbände von Kommunen und Regionen - die entsprechenden Ebenen des Staatsaufbaus, also „levels“ oder „spheres of government“. ¹⁰**Im „EUROPA DER VIER EBENEN“** (Europäische Union, Nationalstaaten, Regionen und Kommunen) sind dies **die dem Bürger nächsten Träger öffentlicher Gewalt** wie auch demokratischer Politik und Verwaltung.

Es gehört zum Respekt vor dem Europäischen Prinzip der Subsidiarität und zu den Grundregeln der UNION, daß diese Basisebene nicht mit irgendwelchen NGO gleichgestellt wird, sondern als **Partner in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben** in die Entscheidungen nicht nur der Nationalstaaten sondern auch der Union einbezogen wird. Wir haben mit Genugtuung aufgenommen, daß das Europäische Parlament bekräftigt hat, daß ein Grundgesetz der EU nicht länger die Rolle der Regionen und Kommunen als „besondere Partner“ (specific partners) im Aufbau der Union ignorieren kann, die zu Erfolg und Effizienz der Gemeinschaftspolitiken ebenso beitragen wie dazu, die Bürger näher an den Aufbau der Europäischen Einheit heranbringen müssen.¹¹

⁹ Vgl. die Positionspapiere des RGRE für den “Konvent der EU zur Zukunft Europas“, die für die Anhörung durch den Konvent am 25. Juni 2002 zusammengestellt und überreicht worden sind.

¹⁰ Wenn der Idee vom „Europa der vier Ebenen“ gelegentlich entgegengehalten wird, daß nicht in allen Mitgliedstaaten vier Ebenen bestehen, so fehlt dort allenfalls die dritte Ebene, die der regionalen Selbstverwaltung. In allen Staaten aber besteht eine große Tradition kommunaler Einheiten

¹¹ Bericht des EP, erstellt von Alain Lamassoure

In der UNO hat sich diese Anerkennung der demokratischen und staatlichen Legitimität der Kommunen und Regionen seit der Habitat II - Konferenz von Istanbul (1996) mehr und mehr durchgesetzt, wenn seither von „**government at all levels, including local authorities**“ gesprochen wird.¹² Es ist an der Zeit, daß in ausdrücklichen Formulierungen auch der Union solche Formeln übernommen werden, mit denen - nicht nur für den Vollzug Europäischer Politik und Europäischer Rechtsetzung in der EU - die Gemeinschaft und ihre Organe „Kommunen als ihre nächsten Partner anerkannt“ werden.¹³

A. Stärkung des Prinzips der SUBSIDIARITÄT

Der RGRE hat verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, bei der Abfassung eines neuen EU-Vertrages oder Verfassungsvertrages das bisher vornehmlich in Art. 5 Absatz 2 EG-V definierte Prinzip der Subsidiarität zu stärken. Es sind dies die Vorschläge :

- Eine Einbeziehung der Selbstverpflichtung der EU zur **Bürgernähe** (proximity) aus **Artikel 1 EU-V** in den künftigen Verfassungsvertrag, wonach „die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden“ sollen. Bürgernähe, davon sind die Kommunen überzeugt, obliegt insbesondere in der Anwendung Europäischen Rechts ganz überwiegend den demokratische legitimierten Organen der Kommunen und ggf. der Regionen.
- Die Einbeziehung der **Charta der Grundrechte von Nizza**, hier insbesondere die Formel der **Präambel**, die in das Verhältnis der EU und ihrer Organe zu den Mitgliedstaaten ausdrücklich deren „nationale, regionale und lokale Organisationsformen“ einbezieht. Hinter diesen wichtigen Standard kann die EU in einem Verfassungsvertrag nicht zurückfallen, wenn ihr Bekenntnis zur Bürgernähe und Subsidiarität glaubwürdig bleiben soll.
- Eines der Grundprinzipien der EU ist das Demokratiegebot. Das bedingt auch eine **Garantie demokratischer Selbstverwaltung** durch die Bürgerschaften der lokalen und regionalen

¹² Vgl. u. a. Artikel 32 der Habitat - Agenda

¹³ Vgl. Ziffer 12 der „Istanbul Declaration“ der Habitat-Konferenz der UNO von 1996: „Recognizing local authorities as our closest partners...“

Selbstverwaltung. Der RGRE schlägt deshalb vor, das Prinzip der lokalen Demokratie in den Verträgen im Geiste der Subsidiarität durch eine besondere Verpflichtung zu den Prinzipien der **Charta der Lokalen Selbstverwaltung des Europarates** zu verwirklichen, indem entweder die Essentialia dieser Charta in einem eigenen Kapitel des Verfassungsvertrages ihren Niederschlag finden oder

- eine Einbeziehung in das Verfassungsrecht der Union durch **Erwähnung der Charta** nach dem bewährten **Beispiel des Artikel 6 EU-V** (früher Art. F des Vertrages von Maastricht), der die Menschenrechtskonvention des Europarates in die Vertragswerke einbezogen hat.
- Eine wichtige Stärkung des Prinzips der Subsidiarität könnte auch dadurch erfolgen, daß der bestehende **Artikel 5 EG-V** zur Subsidiarität ergänzt wird um die **Einbeziehung der Kommunen und Regionen** an der Seite der dort genannten Mitgliedstaaten. Das würde der o. g. Formel der Präambel der Charta der Grundrechte entsprechen und sie konkret in die Definition des Artikels 5 einbinden. Die EU und ihre Organe wären damit gehalten, bei eigenen Aktivitäten auch der Tatsache Rechnung zu tragen, daß Kompetenzen der Mitgliedstaaten nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf lokaler und regionaler Ebene grundsätzlich Vorrang genießen und sich die Union auf rahmengesetzliche oder komplementäre Aktivitäten beschränken müssen, wenn das Prinzip der Subsidiarität wirklich umfassend beachtet werden soll.

B .Kriterien für Definition, Präzisierung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Auch für die klarere Definition des Prinzips der Subsidiarität in einem Verfassungsvertrag hat der RGRE seit langem konkrete Formulierungsvorschläge unterbreitet, die an die bestehenden Verträge anknüpfen :

- Die vorgeschlagene Präzisierung durch **Einbeziehung der Kommunen und Regionen** in die Erwähnung der Mitgliedstaaten in **Art. 5 EG-V** wurde oben bereits erwähnt.
- Dasselbe würde durch die Übernahme der Formulierung aus der **Präambel** (s.o.) erreicht.

- Eine wichtige Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips sehen wir im Prinzip der **Proportionalität**, wie es in Artikel 5 Absatz 3 EG-V steht¹⁴. Diese Regel der **Angemessenheit** sollte in jedem Fall auch Eingang in den Verfassungsvertrag finden, da sie zu den Essentialia der Subsidiarität gehört. Hier wären nach meiner Meinung aber durchaus präzisere Formulierungen wünschenswert, etwa in der Klarstellung, daß „die Maßnahmen der Union...über das für die Erreichung der Ziele dieses Verfassungsvertrages erforderliche Maß **weder in ihrer rechtlichen¹⁵, organisatorischen¹⁶ und finanziellen¹⁷ Intensität noch in ihrer Dauer¹⁸** hinaus“ gehen dürfen.
- Die insoweit im Amsterdamer Protokoll verordnete Begründungspflicht¹⁹ für Aktionen der Gemeinschaft erfaßt im Sinne der **Transparenz und möglichen Kontrolle** eben auch diese Abwägungspflicht, die deshalb als ein essential Eingang in den neuen Vertrag finden sollte. Das Amsterdamer Protokoll hält hierzu ausdrücklich fest, daß die (im einzelnen zu begründenden) Vorschläge der Kommission insoweit auch noch einmal vom Parlament und

¹⁴ Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Eingriffen vgl. u.a. auch die Europäischen „Charta der Lokalen Selbstverwaltung“, insbesondere Artikel 8 Abs. 3, dort allerdings zur staatlichen Aufsicht. Der Grundsatz gilt um so mehr bei anderen „Eingriffen“ in die lokalen Kompetenzen.

¹⁵ Das Amsterdamer Protokoll zur Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität“ umschreibt die sich aus den Prinzipien ergebenden rechtlichen Grenzen schon in seiner Ziffer 1: „... any action of the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.“

¹⁶ Das Amsterdamer Protokoll hält ausdrücklich fest, daß auch die organisatorischen (administrativen) Konsequenzen Folgelaten („administrative burden“) zu beachten sind, vgl. Ziffer 9;

¹⁷ Vgl. Ziffer 9 des Amsterdamer Protokolls, wo die Pflicht der Kommission festgehalten wird, sie solle „take duly into account the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Community, national governments, local authorities, economic operators and citizens, to be minimised and proportionate to the objective to be achieved.“

¹⁸ Vgl. zur zeitlichen Begrenzung schon das „Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality“ eingeführt durch den Vertrag von Amsterdam, hier Ziffer 3 : „Subsidiarity is a dynamic concept....It allows community action within the limits of its powers to be expanded where circumstances so require, and conversely, to be restricted or **discontinued where it is no longer justified.**“

¹⁹ Vgl. Amsterdamer Protokoll zur Subsidiarität und Proportionalität, Ziffern 4 und 5: „...the **reasons** for concluding that a Community objective can be better achieved by the Community must be substantiated by **qualitative or, wherever possible, quantitative indicators.**“

vom Rat bei ihren Entscheidungen auf die Übereinstimmung mit Artikel 5 des EG-Vertrages zu prüfen sind²⁰. Parlament und Rat werden in diesem Protokoll sogar verpflichtet, die gleichen Instrumente der Transparenz und Abwägung auch dann anzuwenden, wenn sie selbst im Laufe der Beratungen Änderungen und andere Vorschläge einbringen.²¹ Das ist exakt der Gedanke daß eine solche **Transparenz erst die eigentliche Kontrolle der Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und der Proportionalität ermöglicht.**

- Eine solche Präzisierung würde einer zu hohen Regelungsdichte vorbeugen, die Union in der Regel auf Rahmenbedingungen (Rahmengesetzgebung) beschränken und auch die wirtschaftlichen und finanziellen Interventionen auf das Erforderliche Maß beschränken. Gleichzeitig wären damit **Kriterien für eine Beendigung von Interventionen und Maßnahmen**²² der EU gesetzt, die manche „Renationalisierungs“- Debatte versachlichen könnten.
- Im Falle **komplementärer Zuständigkeiten** gehört zu den Überlegungen der Verhältnismäßigkeit auch der Grundsatz, daß die bestehenden nationalen, regionalen und lokalen Kompetenzen und Zuständigkeiten dadurch besser gewahrt werden können, daß sich die Union bei ihren **Maßnahmen auch wirklich auf Komplementarität beschränkt**: Die Praxis der Union kennt schon heute viele Aufgabengebiete, in denen sie „ergänzend“ aktiv wird, um Defizite oder finanzielle Mängel auszugleichen, ohne daß dadurch die originären (nationalen, regionalen oder lokalen) Zuständigkeiten geändert werden. Auch das **Instrument der „Gemeinschaftsaufgaben“**, wie es einige Nationen kennen²³, ist eine solche Ergänzung, bei der die originären Zuständigkeiten nicht berührt werden bzw. das Vertragsrecht vorsehen sollte, daß die entsprechenden Normen der **Union sich auf „allgemeine Grundsätze**

²⁰ Vgl. Ziffer 11 des Amsterdamer Protokolls: „...the European Parliament and the Council shall, as an integral part of the overall examination of Commissions proposals, consider their consistency with Article 5 of the Treaty.“

²¹ Vgl. Amsterdamer Protokoll, Ziffer 11, Satz 2.

²² Vgl. Amsterdamer Protokoll (a.a.O, Ziffer 3) zur Befristung,.

²³ Vgl. Artikel 91 a des Deutschen Grundgesetzes, wonach der Bund auf einzelnen dort enumerierten „Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben durch die (Bundes-) Länder mitwirkt, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“.

beschränken²⁴. Der Grundsatz wird im übrigen in Ausfluß des Prinzips der Subsidiarität bei allen gemischten Zuständigkeiten gelten müssen und sollte deshalb auch ausdrücklich in diesem Zusammenhang (Unions-vertraglich) verankert werden.

- Zur Präzisierung des Grundsatzes der Subsidiarität gehört nach Auffassung des RGRE auch der **Grundsatz der Konnexität**: „**Wer die Musik bestellt, muß auch bezahlen**“, heißt ein Sprichwort, das diesen Grundsatz exakt beschreibt. Doch das ist zugleich eine Methode der politischen Selbst-) Kontrolle für die Entscheidungsträger der EU :

C. Mechanismen der politischen und / oder gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität

Der RGRE unterstützt die Forderungen nach geeigneten Wegen zur Überwachung der Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität, wie sie teilweise auch von anderer Seite, nicht zu letzt vom „Ausschuß der Regionalen und Lokalen Gebietskörperschaften“ (AdR) erhoben worden sind,

so insbesondere die Einrichtung eines (politischen) **Gremiums** der in der Rechtsetzung beteiligten zur **Schlichtung von Streitfragen** über die Beachtung des Prinzips. An einem solchen Prozeß müßten freilich die **Kommunen und Regionen (z.B. durch die Instrumente des AdR)** im Geiste der Partnerschaft und als legitimierte Vertreter auf ihrer Ebene mitwirken können. Ein solches politisches Gremium könnte in Orientierung am **Österreichischen Vorbild** ein Konsultationsgremium aus Vertretern der EU, der Mitgliedstaaten und der Vertreter der Regionen und Kommunen eingerichtet werden, in dem der regionalen/kommunalen Seite ein Vetorecht bei für sie kostenträchtigen Maßnahmen der Union eingeräumt wird. Der AdR könnte hier als institutionalisierte Vertretung der Regionen und Kommunen ggf. die Interessen dieser Körperschaften vertreten.

²⁴ Ausdrücklich regelt Absatz 2 des Art. 91 a GG, daß in solchen Fällen die Gemeinschaftsaufgaben durch ein Gesetz „mit Zustimmung des Bundesrates“ (=der Kammer der Bundesländer) näher bestimmt werden und dies Gesetz „allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten“ soll.

Der RGRE unterstützt die Forderung nach einem **Klagerecht des AdR** vor dem Europäischen Gerichtshof für alle Fälle, in denen sein (künftig stärker zu sicherndes) Recht auf Beteiligung und Anhörung im Gesetzgebungsverfahren oder bei der Festsetzung von Maßnahmen und Programmen mißachtet worden ist.

Ergänzend mag darauf hingewiesen sein, daß es daneben den Gebietskörperschaften belassen bleiben muß, im Rahmen **der Ausschöpfung nationaler Rechtswege** - wo immer diese in den Nationen gegeben sind - die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität zu erstreiten und - wo dies nicht zum Erfolg führt, ggf. auch die **Vorlage an den EuGH** zu suchen (ggf. durch das Instrument des Vorlagebeschlusses oder sogen. Nichtzulassungsbeschwerden, wenn ihnen der Weg zunächst durch nationale Gerichte versperrt wird.)

Die Praxis in den Mitgliedstaaten²⁵ zeigt aber, daß sowohl eine Streitschlichtungskompetenz auf Ebene der Union wie auch der bisweilen sehr langwierige Weg durch die gerichtlichen Instanzen **nur sehr unzulänglichen Schutz gewähren gegenüber Mehrbelastungen** und Befrachtungen wie auch finanziellen Implikationen von Entscheidungen der Unionsebene.

Das **wirksamste Mittel** gegenüber allen Belastungen dieser Art - auch und gerade gegenüber europäischen „Kompromissen auf Kosten der Kommunen (und Regionen)“ ist eine **Verankerung des Grundsatzes, daß Entscheidungen und Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen für die Kommunen und ggf. Regionen nur dann zulässig sind, wenn gleichzeitig durch die Entscheidungsträger auch ein finanzieller Ausgleich des (Mehr-) Aufwandes gesichert wird.**²⁶ Eine solche Regelung²⁷ schafft zunächst Transparenz und dient vor allem der

²⁵ Vgl. den Beschluß des Deutschen Städtetages vom 10.4.2002 zur Gemeindefinanzreform, wo als Begründung der Forderung nach Verankerung des Prinzips der Konnexität in der Deutschen Verfassung ausdrücklich festgestellt wird, daß „so verhindert werden (könne), daß - wie derzeit häufig - sich Bundestag und Bundesrat...zu Lasten der kommunalen Seite einigen.“, zitiert nach „der Städtetag“ 6/2002, S. 44;

²⁶ Das Prinzip hat, wenn auch nur sehr unzulänglich, bereits Eingang gefunden in die Europäische „Charta der Lokalen Selbstverwaltung“, wo Artikel 9, wonach „die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften in angemessenem Verhältnis zu den...vorgesehenen Zuständigkeiten stehen müssen.“

²⁷ Vgl. zu den unterschiedlichen Modellen, die zur Verankerung des Prinzips der Konnexität denkbar sind, die zusammenfassende Darstellung von G. Witte zur „Konnexität in den Länderverfassungen“ in „der Städtetag“ 6/2002, S. 24 ff.;

Selbstdisziplinierung der Politik und wirkt vor allem präventiv, weil sie der Aufgabenausweitung und -verlagerung entgegenwirkt²⁸. Nichts anderes besagt das „Konnexitätsprinzip“, wonach „derjenige, der bestellt, auch bezahlen muß“²⁹ oder doch die Finanzierung sichern muß.

Zusammenfassend läßt sich sagen :

Das Prinzip der Subsidiarität bedarf einer umfassenden Verankerung im Vertragsrecht. Das gilt insbesondere, wenn es die Funktion übernehmen soll, eine flexible Abgrenzung von Kompetenzen und Zuständigkeiten für die künftige Entwicklung der Union ebenso zu ermöglichen wie deren Korrektur entsprechend geänderten Notwendigkeiten und Aufgaben.

Der RGRE hat hierzu zahlreiche Vorschläge für eine angemessenen Umsetzung in einem Unionsvertrag unterbreitet und steht zur weiteren Erörterung jederzeit den Mitgliedern des Konvents und ihren Arbeitskreisen zur Verfügung.

²⁸ Vgl. „Grundsätze und Prüfsteine des Städtetages zur Gemeindefinanzreform“ vom 10. April 2002, zitiert nach „der Städtetag“ 6/2002, S. 43 zur Forderung , Konnexität angesichts schlechter Erfahrungen mit immer neuen Belastungen endlich auch im Grundgesetz zu verankern.

²⁹ Vgl. hierzu auch Ziffer 12 des Berichts der EU-Kommissarin Ana Palacio vom 10. Juni 2002 für den EU-Konvent (als Anlage zur Tagesordnung des Konvents für die Anhörung am 24./25. Juni 2002, Annex V, Seite 12-14), zum „principe de connexité“, in der Englischen Fassung unzulänglich wiedergegeben mit „principle of relation“, aber inhaltlich dann richtig beschrieben.