

Stellungnahme des Österreichischen Gemeindebundes zur Zukunft der Europäischen Union

(7.12.17)

Der Österreichische Gemeindebund, die gesetzlich verankerte Interessensvertretung der österreichischen Kommunen, begrüßt den Reflexionsprozess über die Zukunft Europas. Die Europäische Union ist eine einzigartige Erfolgsgeschichte, die nunmehr seit mehr als 60 Jahren die Basis für Frieden, Wohlstand, Demokratie und Menschenrechte gelegt hat. All dies ist auch und gerade heute nicht selbstverständlich.

Obwohl die Menschen umfassend von der EU profitieren, wurde die EU in den letzten Jahren vor allem als Verwalterin großer Krisen wahrgenommen. Die dafür nötigen großen Lösungen konnte sie – zumindest in der Wahrnehmung der Bürger – nicht präsentieren.

Sie schaffte es aber, in gemeinsamer Anstrengung und mit unterschiedlichsten Mitteln, diesen Krisen entgegenzutreten und die Einheit Europas zu bewahren.

Es zeigt sich dadurch, dass die EU kein Selbstläufer ist. Der gemeinsame Markt und eine stark verwobene Wirtschaft und Industrie haben zwar einen fast natürlichen Zusammenhalt ermöglicht, mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die subjektive Wahrnehmung vieler Bürger, die EU-Mitgliedschaft bringe dem Einzelnen keine Vorteile, wirken aber gegen die EU.

In seiner ersten Erklärung zum Weißbuch hat der Österreichische Gemeindebund konstatiert, *dass durch die vergangenen Krisen zwar eine gewisse Europaskepsis zugenommen hat. Dennoch erkennen die Kommunen das zusammenwachsende Europa als eine Chance, um eine Zukunft zu gestalten, die von unseren Gemeinden wesentlich mitgeprägt wird.*

Das Weißbuch zur Zukunft Europas hat für die Konsultation fünf verschiedene Szenarien für die Zukunft Europas vorgelegt, wo man sich etwa mehr oder wo weniger Europa wünscht.

Die Wahl zwischen diesen Alternativen greift allerdings nicht weit genug. Es geht vielmehr darum, dass wir ein Europa mit einer besseren Handlungsfähigkeit brauchen. Ein Europa, das ein starker Garant ist für Frieden, Demokratie und Prosperität in einer immer komplizierter werdenden Welt. Ein Europa, für das die Menschen aufstehen und eintreten, kritisch mitdiskutieren und mitgestalten! Ein Europa, das nicht in Brüssel entsteht, sondern in den Gemeinden und Städten.

Erst, wenn Europa nicht allein ein Diskussionsthema zwischen Eliten und Kritikern ist, sondern Europapolitik wie Innenpolitik diskutiert wird und dadurch die Chance erhält, auch breite Bevölkerungsschichten zu erreichen, kann über verschiedene Szenarien beraten werden.

Der Österreichische Gemeindebund will nicht im Detail darauf eingehen, welche der vorgeschlagenen Szenarien die besten für eine gelungene Zukunft der EU sind. Es

kann in einer so komplexen Struktur nicht nur eine einzige Kategorie der Verbesserung und Fortentwicklung geben. Keines der beschriebenen Szenarien kann für sich in Anspruch nehmen, exklusiv der richtige Weg zu sein.

Aus Sicht der Gemeinden sollte daher zuerst über Grundprinzipien eines bürgernahen, national, regional und lokal verankerten Europas nachgedacht werden.

Für uns gehören dazu:

- **Europa und die Gemeinden bedingen einander**
- **Kommunale Selbstverwaltung**
- **Respekt des Subsidiaritätsprinzips**
- **Verpflichtende territoriale Folgenabschätzungen**
- **Rahmengesetze statt Detailregelungen**
- **Große Probleme gemeinsam lösen, Handlungsspielraum kleiner Einheiten wahren**

1) Europa und die Gemeinden bedingen einander

Der Begriff Europa wird von vielen Menschen mit den unterschiedlichsten Hoffnungen und Zielen ausgesprochen, aber es ist für alle ein umfassender und in sich sammelnder und geschlossener Begriff. Damit wird Europa aus seiner Bedeutung schon ein größeres Ganzes, so wie es eine Gemeinde auch ist, als Minimum stellt es sich als ein einigendes Band dar. In welchen Bereichen dieses Band einigend ist, muss von den Bürgerinnen und Bürgern selbst gefunden oder bestimmt werden. Dazu soll auch die weitere Konsultation zum vorliegenden Weißbuch führen.

Europas Stärke liegt in einem Gemeinwesen, das auf der Achtung der Menschenwürde aufbaut. Diese entwickelte westliche Demokratie wird zwar immer auch als fehlerhaft und verletzbar wahrgenommen. Sie ist eine ständige Herausforderung, jede Generation muss sich demokratische Tugenden wie Beteiligung und Engagement erst aneignen. Die Gemeinden aber in diesem Europa sind Schulen dieser Demokratie. In einem wohlgeordneten kommunalen Gemeinwesen werden durch Transparenz, Motivation, Dialog- und Kompromissfähigkeit gesellschaftliche Grundwerte vermittelt, die Menschen werden nicht nur als passive Konsumenten versorgt, sondern zur aktivem Beteiligung ermuntert.

Europa und die Gemeinden bedingen einander, und wie Europa die Bürgernähe der Gemeinden braucht, benötigen die Gemeinden klare Rahmenbedingungen für Lebensqualität, exzellente Bildungschancen, eine wettbewerbsfähige Wirtschaft und äußere wie innere Sicherheit.

Vor einigen Jahren hat der Österreichische Gemeindebund das Motto „Europa wächst in den Gemeinden“ geprägt. Aus dieser Überzeugung heraus ist bei einer Diskussion zum Weißbuch zur Zukunft Europas daher eine kommunale Komponente unerlässlich, denn die Zukunft Europas liegt in den Gemeinden.

2) Kommunale Selbstverwaltung

Die Gemeinden sind nicht jener entfernte Lebensraum, an dem sich vielleicht auch noch eine letzte Idee Europas erhalten kann. Die Gemeinden setzen Europäische Politiken um und sind jene bürgernächste Ebene, deren Mandatäre am meisten Vertrauen genießen.

Denn es sind vor allem die kommunalen Verantwortungsträger, die durch ihre ständigen Bemühungen um einen Interessensausgleich die Basis für neue Projekte, neue Perspektiven der Bevölkerung und eine bessere Lebensqualität bilden. Das in Österreich bewährte Konzept der „Europagemeinderäte“ hat dabei bewiesen, dass europäische Politiken und Werte am effektivsten im jeweiligen Lebensumfeld der betroffenen Menschen vermittelt werden können.

Die Präambel des Vertrags über die Europäische Union beschreibt das Zusammenwachsen Europas als einen Prozess, in dem Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden. Es zählt daher zu den europäischen Pflichten, die kommunale Selbstverwaltung zu achten (Art 4 Abs 2 EU-Vertrag) ihnen die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips zuzugestehen und die Gemeinden in die europäische Gesetzgebung und Integration einzubinden.

3) Subsidiarität auch in der Praxis

Das Subsidiaritätsprinzip zählt zu den Grundsätzen der EU. Allein, es wird zu wenig beachtet. Die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung von EU-Gesetzgebung erweckt oft den Eindruck einer oberflächlichen Pflichtübung, die regionale oder lokale Zuständigkeiten ausblendet. Selbst wenn es in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten keine Subsidiaritätsbedenken geben mag, sollte die Prüfung gerade auch eventuelle Bedenken thematisieren und eine breitere Diskussionsbasis liefern. Detaillierte Subsidiaritätsprüfungen könnten etwa in Zusammenarbeit mit den Kommissionsvertretungen in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, welche viel mehr dafür genutzt werden sollten, Bewusstsein für nationale Befindlichkeiten zu schaffen. Dies könnte zu besserer Rechtsetzung und zur höheren Akzeptanz von EU-Recht beitragen.

Der Österreichische Gemeindebund fordert, dass die Positionen der Kommunen in der von Präsident Juncker im September angekündigten Task Force Subsidiarität Eingang finden. Die Subsidiarität ist ein bedeutender Maßstab, um eine verbesserte Handlungsfähigkeit der EU dort zurück zu gewinnen, wo es tatsächlich um die Lösung globaler Probleme geht.

4) Territoriale Folgenabschätzungen als Pflicht, nicht als Kür

Europäisches Recht entsteht, um den Binnenmarkt zu stärken und Unternehmen und Bürgern zu dienen. Insofern muss gerügt werden, dass Folgenabschätzungen oft oberflächlich sind und die regionale oder kommunale Ebenen meist aussparen. Eine Einbindung lokaler und regionaler Akteure in die Folgenabschätzung der Europäischen Union ist dringend notwendig, denn einerseits müssen Gemeinden und Regionen EU-Recht umsetzen, andererseits könnten durch die Nähe zum Bürger Kommunikationsdesaster vermieden werden.

5) Rahmengesetze statt Detailregelungen

Nicht jeder Lebensbereich muss bis ins letzte Detail geregelt sein, den Umsetzungsebenen, deren Organisation den Mitgliedstaaten vorbehalten ist (in Österreich Länder und Gemeinden) muss ein bestimmter Handlungsspielraum bleiben um auf regionale Besonderheiten oder historisch gewachsene Umstände eingehen zu können. Der EU-Gesetzgebungsprozess ist komplex und von Kompromissen geprägt. Die notwendige Kompromissuche zwischen zwei Gesetzgebern führt mitunter zu Formulierungen, die den Praxistest nicht bestehen. Der Österreichische Gemeindebund fordert daher, dass Richtlinien im Sinne des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzipes weniger stringent, sondern tatsächlich als Zielvorgaben mit allgemeinen Grundsätzen zu formulieren sind. Darüber hinaus wird ein Umsetzungs-Check während des gesamten Gesetzgebungsprozesses, inklusive des Trilogverfahrens verlangt, um Rechtstexte auf ihre Verständlichkeit, Praktikabilität und ihren Detaillierungsgrad zu prüfen.

6) Große Probleme gemeinsam lösen, Handlungsspielraum kleiner Einheiten wahren

Die Erwartungen der Bürger stehen mitunter im Widerspruch zur derzeit geltenden Kompetenzverteilung. Während die Bürger mehr Europa bei der Regulierung der Migrationsströme wünschen, wollen viele weniger Europa bei internationalen Handelsverträgen. Wunsch und Wirklichkeit klaffen auseinander. Der Österreichische Gemeindebund befürwortet eine Kompetenzbereinigung auf europäischer Ebene, der ein breit angelegter, offener Diskussionsprozess vorausgehen muss. Die Ergebnisse dieses Prozesses sind als solche umfassend zu kommunizieren, die Bürger müssen nachvollziehen können, von wem die Vorschläge kommen und welche Auswirkungen deren Umsetzung hat.

7) Gemeinsamer Nenner aller Szenarien

Als kommunale Interessensvertretung wollen wir nicht im Detail auf die zur Diskussion gestellten Szenarien der Reflexionspapiere eingehen. Stattdessen wollen wir grundsätzliche Gedanken zur Lage der Europäischen Union anstellen:

Der Vertrag von Lissabon geht auf den EU-Verfassungskonvent zurück, der die Union aus einer Krise befreien und eine demokratische Grundlage für deren Handeln erarbeiten sollte. Der Vertrag von Lissabon enthält viele Vorschläge des Konvents, darunter die Anerkennung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung im EU-Primärrecht und eine Kompetenzverteilung, welche die Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten regelt. Viele Errungenschaften des Vertrags von Lissabon sind einer breiten Öffentlichkeit nicht bekannt, ebenso wenig wie seine Entstehungsgeschichte. Der aktuelle Reflexionsprozess läuft Gefahr, ein ähnliches Schicksal zu erleiden, wenn nach Abschluss desselben wieder Funkstille herrscht. Nur dauerhafte Information und Kommunikation auf nationaler Ebene können Europa in den Köpfen der Europäerinnen und Europäer verankern und Verständnis für die durchaus komplexen Prozesse in der EU erzeugen.

Wenn sich Staats- und Regierungschefs diesem Grundsatz verschreiben, könnte die EU auch auf Basis des Vertrags von Lissabon weiterhin gut funktionieren, unter diesen

Bedingungen hätte das Szenario 1 „**weiter wie bisher**“ theoretisch auch seine Berechtigung.

Das Szenario 2 „**Schwerpunkt Binnenmarkt**“ zeichnet weniger gemeinsames Handeln mit einer starken Konzentration auf den Binnenmarkt. Dies erscheint aus kommunaler Sicht problematisch, da Europa mittlerweile mehr ist, als der Binnenmarkt und dieses „Mehr“ viele Bereiche umfasst, die bei den Bürgern positiv besetzt sind.

Das Szenario 3 „**wer will tut mehr**“ klingt erst einmal verlockend. Auf den zweiten Blick ist aus österreichischer Sicht jedoch festzustellen, dass die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, immer zumindest einen Nachbar zu haben, der in manchen Bereichen schneller oder auch langsamer voranschreitet, als Österreich selbst. Unterschiedliche Standards machen sich vor allem auf lokaler Ebene bemerkbar und können ganz wesentliche Pull- oder Push-Faktoren darstellen, weshalb aus kommunaler Sicht ein Grundkonsens über europäische Mindeststandards bestehen muss, dem sich alle Mitglieder der Union zu verpflichten haben. Angesichts der derzeitigen Brexit-Verhandlungen ist darauf hinzuweisen, dass diese Situation wohl auch auf ein langjähriges „Rosinenpicken“ und überdies mangelnde Kommunikation zurückzuführen ist. Ein Rosinenpicken darf sich jedenfalls nicht fortsetzen.

Das Szenario 5 „**Viel mehr gemeinsames Handeln**“ dürfte derzeit wohl nicht konsensfähig sein, hingegen klingt das Szenario 4 schon deshalb interessant, weil in der Formulierung „**Weniger, aber dafür effizienter**“ die Begriffe „Subsidiarität“ und „Verhältnismäßigkeit“ gleichsam zu einem wesentlichen Programm werden können. Doch auch hier dürfte die Definition der Prioritäten angesichts der unterschiedlichen Erwartungen in den EU-27 schwer fallen.

Conclusio

Abschließend ist noch einmal zu betonen, dass die Szenarien ja wohl eher je nach Sachbereich differenziert ausfallen werden. Egal aber, für welche Weiterentwicklung man sich in den einzelnen Fragen entscheidet. Wichtig ist, diese zu erklären und zu kommunizieren und den ständigen Dialog mit den Bürgern zu suchen. Europa fängt in der Gemeinde an. Dort, wo jeder einzelne zuhause ist.