

23. November 2021

Konferenz zur Zukunft Europas – kommunale Positionen

Die kommunalen Spitzenverbände Bayerns¹ begrüßen den partizipativen Ansatz der Konferenz zur Zukunft Europas und die Möglichkeit, die zukünftige Ausgestaltung der Europäischen Union zu diskutieren. Hierzu möchten wir mit diesem Positionspapier einen Beitrag leisten. Aus unserer Sicht sollten die angestrebten Leitlinien resultierend aus den Ergebnissen der Konferenz von folgenden Aspekten getragen werden:

- **Achtung und Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts:** Die Handlungsfähigkeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als Garant für die Daseinsvorsorge muss sichergestellt und gestärkt werden. Neue Anforderungen müssen im Sinne eines europäischen „Konnexitätsprinzips“ mit einem entsprechenden finanziellen Förderanreiz begleitet werden.
- **Förderung von Subsidiarität und Föderalismus:** Zuständigkeiten sollten auch weiterhin dort liegen, wo sie sinnvollerweise am besten wahrgenommen werden können. Eine klare Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben unter Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie die Schaffung geeigneter Strukturen und personeller als auch finanzieller Ausstattung der Kommunen ist hierzu nötig. Des Weiteren sollten die Schwellen für Subsidiaritätsklagen herabgesetzt und diese insgesamt erleichtert werden.
- **Stärkere Beteiligung und Berücksichtigung der lokalen Ebene im EU-Gesetzgebungsprozess:** Von Anfang an sollte die kommunale Ebene substantiell einbezogen werden. Eine bessere institutionelle Verankerung der kommunalen Rolle sowie eine Stärkung des AdR wären begrüßenswert.
- **Flexible finanzielle Förderung und unbürokratische Kohäsionspolitik:** EU- Förderprogramme müssen den neuen digitalen und ökologischen Anforderungen an die Kommunen Rechnung tragen. Die Kohäsionspolitik muss einen Mehrwert zum Ziel haben, die Sichtbarkeit der Europäischen Union für die Menschen vor Ort stärken, identitätsstiftend wirken sowie die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land befördern. Kommunalpartnerschaften und grenzüberschreitende Zusammenarbeit müssen starke Pfeiler der Förderpolitik sein.
- **Zukunftsthema „Grüner Deal“ - Enge Einbindung der kommunalen Ebene bei Maßnahmen:** Die Kommunen begrüßen die Ziele des europäischen „Grünen Deals“ und stehen zu ihrer großen Verantwortung im Bereich der Bekämpfung des Klimawandels und zur Erreichung der nationalen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele. Klimaschutz findet vor Ort statt. Der Erfolg der Klima-, Energie- und Verkehrswende ist abhängig von der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger, der Handwerksbetriebe und der Unternehmen. Kommunen benötigen bei der Umsetzung der Klimaziele daher einen ausreichenden Handlungsspielraum; sie sollten im Sinne eines „bottom-up“-Ansatzes frühzeitig und substantiell in die Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden. Fortlaufende Überwachungs- und Berichtspflichten werden ebenso kritisch gesehen, wie starre Renovierungsquoten für öffentliche Gebäude. Zusätzliche Bürokratie trägt weder zur Erreichung der Klimaziele bei, noch verbessert sie die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen der Kommunen.
- **Ein starkes Europa Hand in Hand mit den Kommunen:** Kommunalpartnerschaften müssen erhalten werden, sowie starke Pfeiler der Förderpolitik darstellen. Eine Aufstockung im Aktionsbereich der „Bürgerbeteiligung und Teilhabe“ im Rahmen des Förderprogramms „Rechte und Werte“ wäre wünschenswert. Auch die Einführung eines Erasmus-Programms für kommunale Mandatsträger bzw. Verwaltungspersonal wäre positiv für eine Intensivierung des EU-weiten Erfahrungsaustauschs. Gemeinsame Werte und Rechtsstaatlichkeit dürfen nicht verhandelbar sein.

¹ Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirkstag.

Präambel: Konferenz zur Zukunft Europas allgemein

Die bayerischen Kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Konferenz zur Zukunft Europas mit dem Ziel einer breiten Bürgerbeteiligung sowie der Beteiligungsmöglichkeit der regionalen und lokalen Ebene, sei es durch den Austausch auf der mehrsprachigen digitalen Internet-Plattform oder durch die Organisation dezentraler Diskussions-Veranstaltungen virtuell oder in Präsenz. Die Beteiligung der Kommunen ist kein Selbstzweck; sie ist insbesondere deshalb zentral, weil ihre gewählten Repräsentanten die unmittelbarste Verbindung zu den Bürgerinnen und Bürgern in ihrer Gesamtheit darstellen und das Gelingen von EU-Politiken und EU-Rechtsetzung wesentlich von der Akzeptanz vor Ort abhängt. Über 60 % aller EU-Rechtsvorschriften sind von den Kommunen vor Ort umzusetzen. Insbesondere die Bewältigung des Klimawandels und des digitalen Wandels stellt die kommunale Ebene vor erhebliche Herausforderungen. Das Gelingen dieser Prozesse hängt maßgeblich von den Kommunen ab. Sie müssen daher am Diskussionsprozess um die Zukunft Europas substantiell einbezogen und gehört werden. Um einen Mehrwert der Konferenz zu generieren, sollten auch Änderungen an den europäischen Verträgen nicht per se ausgeschlossen und die Ideen der Bürgerinnen und Bürgern, Verbände und Organisationen ergebnisoffen diskutiert werden.

Achtung und Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Die Kommunalen Spitzenverbände erwarten auch für die Zukunft, dass die Europäische Union das kommunale Selbstverwaltungsrecht, das in Art. 4 Abs. 2, und Art. 5 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union verankert ist, und die kommunale Daseinsvorsorge konsequent achtet und nicht in mitgliedstaatliche Kompetenzen eingreift. Nur dann können die Interessen der Kommunen und ihrer Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich einer sicheren und qualitativ hochwertigen Versorgung mit Dienstleistungen gewahrt werden. Forderungen nach Privatisierungen in diesen Bereichen – auch durch die Hintertür bspw. durch eine drastische Erhöhung der Kosten zur Erfüllung neuer Anforderungen – ist eine klare Absage zu erteilen. Im Vordergrund muss stets das Gemeinwohl stehen. Gerade in der Coronavirus-Krise wurde verstärkt deutlich, wie wichtig starke und gut funktionierende Kommunen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge für das Zusammenleben und den Zusammenhalt der Gesellschaft sind. Um auch für zukünftige Krisensituationen gewappnet zu sein, muss die öffentliche Infrastruktur in diesen Bereichen weiter gefestigt und gestärkt werden. Die Einführung schärferer Anforderungen z. B. im Bereich Wasser/Abwasser sind daher im Vorfeld von der Europäischen Union auf Verhältnismäßigkeit zu prüfen, da sich die bisher existierenden Standards innerhalb der Europäischen Union unterscheiden. Bürokratie- und Kostenaufwand müssen immer im Verhältnis mit dem tatsächlichen Nutzen neuer Anforderungen stehen, d. h. Ziele und Maßnahmen eines Vorhabens sollten stets an den unterschiedlichen Bedürfnissen und den Herausforderungen von Stadt und Land orientiert und unter Einbeziehung und Mitsprache der Kommunen flexibel ausgestaltet sein. Die Maßnahmen und Ziele müssen zudem in Einklang mit dem bestehenden sozialen Gefüge, wirtschaftlicher Entwicklung, Sicherung von Wohlstand und industrieller Wertschöpfung gebracht werden. Zusätzliche Aufgaben sollten konsequent im Sinne eines europäischen „Konnexitätsprinzips“ mit einem entsprechenden finanziellen Förderanreiz versehen werden.

Förderung von Subsidiarität und Föderalismus

Europa muss vor Ort stattfinden. Die europäische Rechtsetzung bzw. der politische Diskurs darf nicht allein Spezialisten überlassen werden. Er muss für Jedermann erfahrbar und verständlich gemacht werden. Die Kommunen spielen hier eine entscheidende Rolle, da sie den Einwohnerinnen und Einwohnern in ihren unmittelbaren Lebensumständen am nächsten sind. Unabhängig davon, wie die Zukunft der Europäischen Union aussieht, wird sie weiterhin dem Spannungsfeld zwischen Harmonisierung einerseits und den regionalen sowie lokalen Unterschieden andererseits ausgesetzt sein. Diesem Spannungsfeld können aus kommunaler Sicht nur die bewährten Prinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus gerecht werden. Dabei ist eine klare und eindeutige Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben unter Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie die Schaffung geeigneter Strukturen sowie einer leistungsfähigen personellen und finanziellen Ausstattung der Kommunen nötig. Während über „große“ und übergreifende Themen wie etwa Sicherheit und Migration europäische Lösungen zu finden sind, sollten lokale Themen der kommunalen Daseinsvorsorge der kommunalen Selbstverwaltung überlassen werden. Dies betrifft beispielhaft die Bereiche der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallentsorgung, den öffentlichen Nahverkehr, Gesundheits- und soziale Dienstleistungen bis hin zu Bildungs- und kulturellen Einrichtungen. Ausschlaggebend muss stets sein, dass Lösungen auf europäischer Ebene einen Mehrwert bieten und zum Gesamtgemeinwohl beitragen. Unerlässlich ist dabei, die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung auf die lokalen Ebenen von vornherein mit zu berücksichtigen und notwendige

Handlungsspielräume zur Umsetzung vor Ort zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang fordern wir konkret die Herabsetzung der Schwellen für die Subsidiaritätsklage bzw. einfachere Möglichkeit einer präventiven Subsidiaritätskontrolle mit der Prüfung, ob die geeignetste Ebene für ein Gesetzesvorhaben gewählt wurde. Angesichts der technischen Entwicklungen der letzten Jahre machen wir überdies darauf aufmerksam, dass insbesondere bei Maßnahmen in den Themenbereichen Digitalisierung und EU-Datenwirtschaft die mitgliedstaatlichen Strukturen einschließlich der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu achten sind. Digitalisierung darf nicht als Vorwand dienen, um in die kommunale Organisationshoheit einzugreifen. Gleiches gilt für eine Gefährdung der kommunalen Organisationshoheit durch vergaberechtliche Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Stärkere Beteiligung und Berücksichtigung der lokalen Ebene im EU-Gesetzgebungsprozess

Viele politische Zielsetzungen der Europäischen Union können nicht ohne, geschweige denn gegen die kommunale Ebene verwirklicht werden. Daher ist es wichtig, dass die Kommunen und ihre Vertretungen bei der europäischen Willensbildung entsprechend beteiligt werden, und eine stärkere Rolle bei der Gestaltung der EU-Politik im Sinne einer Mehrebenen-Governance spielen. Die EU-Kommission ist bei kommunalrelevanten Angelegenheiten gefordert, bereits im Rahmen der Anhörung die föderalen Strukturen zu berücksichtigen, z. B. durch gesonderte Fragen für Kommunen und rasche Übersetzung der maßgeblichen EU-Dokumente in alle Amtssprachen. Allerdings sollten die Konsultationen realistische Fristen setzen sowie frühzeitig in deutscher Sprache vorliegen, um den Verbänden genügend Zeit für die Erarbeitung von fundierten und abgestimmten Stellungnahmen zu geben. Des Weiteren wird die Kommission aufgefordert, ihre Ankündigung in der Mitteilung zur Vision für ländliche Gebiete im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung umzusetzen und alle legislativen Vorschläge auf ihre Auswirkungen auf die ländlichen Räume hin zu untersuchen („rural bzw. territorial proofing“). Weder die im Zuge des „Fit for 55“-Pakets vorgelegten Vorschläge noch die diesbezüglichen Folgenabschätzungen enthalten entsprechende Hinweise. Zentral ist auch, dass der Zugang zu Informationen bei der EU-Gesetzgebung in allen Phasen gewährleistet ist. Auf EU-Ebene muss gelten, was auf kommunaler Ebene selbstverständlich ist: Das Gesetzgebungsverfahren muss so ausgestaltet werden, dass jede Bürgerin und jeder Bürger nachvollziehen kann, warum, wie und durch wen Entscheidungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang sollte zur Steigerung der Transparenz von EU-Entscheidungen der Dialog mit den Kommunen als bürgernächster Ebene stärker gesucht werden sowie der Zugang zu Informationen in allen Phasen der europäischen Gesetzgebung einschließlich des Trilogs sichergestellt werden. Überdies sprechen sich die bayerischen Kommunen für eine Institutionalisierung der Einbindung der kommunalen Ebene nicht allein durch Konsultationen, sondern eigenständige Anhörungsrechte beim Europäischen Parlament aus. Ebenso wäre eine Stärkung des Ausschusses der Regionen (AdR) sowie eine größere Beteiligung kommunaler Vertreter darin wünschenswert. Zur Stärkung der politischen Rolle des AdR wäre es sinnvoll, den Stellenwert dessen Stellungnahmen zu erhöhen und die EU-Kommission dazu zu verpflichten, sich dazu zu äußern und diese zu berücksichtigen.

Flexible finanzielle Förderung und unbürokratische Kohäsionspolitik

Vor dem Hintergrund der Bewältigung der klimatischen Herausforderungen und des digitalen Wandels, bei der die kommunale Ebene eine Schlüsselfunktion innehat, müssen die Kommunen neben einer stärkeren politischen Mitsprache auch finanzielle Unterstützung erhalten, um die entstehenden Mehrkosten schultern zu können. In diesem Zusammenhang fordern wir, dass EU-Förderprogramme den neuen digitalen und grünen Anforderungen an die Kommunen entsprechend Rechnung tragen müssen. Die Kohäsionspolitik muss einen Mehrwert vor Ort zum Ziel haben, die Sichtbarkeit der Europäischen Union für Jedermann stärken und insoweit identitätsstiftend wirken. Kommunalpartnerschaften und grenzüberschreitende Zusammenarbeit müssen starke Pfeiler der Förderpolitik sein. Zudem sollte zur Förderung der Entwicklungspotenziale der städtischen und ländlichen Regionen entsprechend den vor Ort gegebenen Umständen, die Kohäsionspolitik eine bedarfsorientierte, flexible Förderung ermöglichen und Entlastungsmaßnahmen zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land vorsehen. Wir fordern eine weitere Verschlankung und Erleichterung der formalen Anforderungen von Förderanträgen, da diese selbst bei größeren Kommunen immer noch dazu führen, dass der bürokratische Aufwand teils davon abhält, Förderungen in Anspruch zu nehmen.

Zukunftsthema „Grüner Deal“ - Enge Einbindung der kommunalen Ebene bei Maßnahmen

Die Maßnahmen im Rahmen des europäischen „Grünen Deals“ sind aktuell das zentrale Politikfeld der Europäischen Union. Die bayerischen Kommunen begrüßen die Ziele des europäischen „Grünen Deals“ und stehen als kommunale Ebene zu ihrer großen Verantwortung im Bereich der Bekämpfung des Klimawandels und zur Erreichung der nationalen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele. Aus kommunaler Sicht ist der ganzheitliche Ansatz des „Grünen Deals“, der neben Vorgaben auch Fördermittel und Strukturen vorsieht, grundsätzlich begrüßenswert. Zur Erreichung dieser Ziele ist die kommunale Ebene ein zentraler Akteur. Klimaschutz findet vor Ort statt: Bei den Bürgerinnen und Bürgern, den Handwerksbetrieben und in den Unternehmen. In den Gemeinden, Städten, Landkreisen und Bezirken wird Klimaschutz bereits konkret gelebt. Daher fordern wir eine konsequente Beteiligung der kommunalen Verantwortungsträger im Sinne eines „bottom-up“-Ansatzes und eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Ebene in die europäische Gesetzgebung. Wir erinnern daran, dass die Voraussetzung für das Gelingen der Klimawende die Akzeptanz vor Ort ist und die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele in Einklang gebracht werden müssen mit wirtschaftlicher Entwicklung, Sicherung von Wohlstand und industrieller Wertschöpfung. Wir unterstreichen die Bedeutung der sog. „Renovierungswelle“ für die Erreichung der Klimaziele, begrüßen den Vorschlag zur Verbesserung der Informationen und von Anreizen zur Erhöhung der nationalen Renovierungsquoten und unterstützen Maßnahmen zur langfristigen Dekarbonisierung von Gebäuden ebenso wie eine europaweite Vergleichbarkeit der Energieeffizienz. Fortlaufende Überwachungs- und Berichtspflichten werden hingegen ebenso kritisch gesehen, wie starre Renovierungsquoten für Gebäude. Zusätzliche Bürokratie trägt weder zur Erreichung der Klimaziele bei, noch schafft sie dringend benötigten Wohnraum oder verbessert die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen der Kommunen. Die kommunale Ebene investiert von sich aus in die Modernisierung von Gebäuden, benötigt aber hierfür auch ausreichend flexible Regelungen, um einen guten Kosten-Nutzen-Faktor zu erzielen. Dies ist auch angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen aufgrund der Einnahmeausfälle durch die Coronavirus-Krise zwingend erforderlich. Die Umsetzung der Initiativen des „Grünen Deals“ findet und wird v. a. auf der kommunalen Ebene stattfinden. Die Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke dürfen und können die Kosten dieser Transformation jedoch nicht allein tragen und benötigen ausreichend finanzielle und organisatorische Unterstützung ohne zusätzliche Bürokratie. Auch die sozialen Aspekte der Klimapolitik müssen von der Europäischen Union mitgedacht werden. Die Kommunen versuchen z. B. angesichts der vielerorts angespannten Lage auf den Wohnungsmärkten möglichst erschwinglichen, energieeffizienten Wohnraum zu schaffen. Der geplante Klima-Sozialfonds muss sozial negative Auswirkungen v. a. auf einkommensschwache Haushalte, insbesondere im Bereich Wohnen und Verkehr umfassend ausgleichen.

Ein starkes Europa Hand in Hand mit den Kommunen

Die Europäische Union ist das erfolgreichste Friedensprojekt der europäischen Geschichte. Die Kommunen als bürgernächste Ebene sind prädestiniert im Rahmen von Partnerschaften und grenzüberschreitender Zusammenarbeit die europäische Idee sowie Wertevorstellungen zu fördern und voranzubringen. Kommunalpartnerschaften müssen deshalb erhalten werden, sowie starke Pfeiler der Förderpolitik sein. Erst die Begegnungen der Bürgerinnen und Bürger und ihrer unterschiedlichen Kulturen, ermöglichen ein Europa, das gelebt wird und erlebbar ist. Eine Aufstockung des Aktionsbereichs „Bürgerbeteiligung und Teilhabe“ im Förderprogramm „Rechte und Werte“ sollte aufgrund der hohen Relevanz daher für die nächste Förderperiode geprüft werden. Auch der Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltungen und Mandatsträgern stellt einen wichtigen Baustein für leistungsfähige Kommunen dar. Zur Intensivierung dieses Austauschs wäre bspw. die Einführung eines Erasmus-Programms für kommunale Mandatsträger bzw. Verwaltungspersonal, was die bayerischen kommunalen Spitzenverbände bereits in der Vergangenheit angeregt hatten, wünschenswert. Kommunen sind Vorreiter im Bereich der Demokratieförderung und zuverlässiger Partner der europäischen Institutionen. Zentrale Zukunftsanliegen und -themen müssen von der Europäischen Union entschlossen und Hand in Hand mit den Kommunen angegangen werden. Hieran wird der Erfolg der Europäischen Union gemessen. Bei Grundwerten und Rechtsstaatlichkeit muss die Europäische Union eine klare Linie vertreten. Wir begrüßen daher die Einrichtung des sog. Rechtsstaatlichkeitsmechanismus im Rahmen des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens. Die Europäische Union ist ein Bündnis zur Gewährleistung von Frieden, Sicherheit, Freiheit, Wohlstand, sozialem Zusammenhalt und Rechtsstaatlichkeit bei Erhalt der regionalen und kulturellen Vielfalt Europas. Nur gemeinsam in einem vereinten Europa sind die großen Herausforderungen wie Klimawandel, Migration und globaler Wettbewerb zu bewältigen. Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung der kommunalen Anliegen.