



# Diskussionsbeitrag des Deutschen Landkreistages zur Zukunft der Europäischen Union

Am 1.3.2017 hat die Europäische Kommission ein Weißbuch zur Zukunft Europas vorgelegt, das eine Diskussion über die künftige Rolle der Europäischen Union anstoßen soll. An diesem Diskussionsprozess beteiligt sich der Deutsche Landkreistag mit dem vorliegenden Papier.

Vor etwa 60 Jahren, am 25.3.1957, wurden in Rom die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft von den Vertretern der Regierungen Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens unterzeichnet. Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge legten sie den Grundstein für die Europäische Union, wie wir sie heute kennen. Während nach der Unterzeichnung und auch in der Folgezeit die Euphorie unter Bürgern und in der Politik erheblich war, scheint die Europäische Union derzeit vor größten Herausforderungen zu stehen und stetige Kritik zu ernten. Auch in Deutschland wird die Union vielfach vorrangig als Bürokratiemonster angesehen, das Gesetze zur Begrenzung der Wattzahl bei Staubsaugern vorschlägt, bei den größeren Problemen wie z.B. in der Flüchtlingspolitik aber keine europäische Lösung herbeiführen kann. Zudem sind viele Bürger der Ansicht, dass die Europäische Union nicht ausreichend transparent sei.

Der Deutsche Landkreistag ist der Ansicht, dass zeitnahe Wege gefunden werden müssen, um auf die Herausforderungen zu reagieren und die Krise möglichst bald zu überwinden. Das Ziel muss es sein, mehr „Union“ bei gesamteuropäischen Anliegen, aber gleichzeitig wieder mehr nationale Wahrnehmung bei national besser zu verantworteten Themen zu gewinnen. Es geht um eine bessere Balance. Trotz aller Kritik, die die EU momentan erfährt, ist doch klar, dass alle Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland aufgrund seiner starken Exportwirtschaft – wirtschaftlich, sozial, kulturell und gesellschaftlich von der Union profitieren.

Die folgenden Aspekte können aus Sicht der deutschen Landkreise dazu beitragen, sowohl die Funkti-

onsweise der Europäischen Union als auch ihre Wahrnehmung bei den Bürgern zu verbessern.

## **1. Eine stärkere europäische Integration bei relevanten Handlungsfeldern**

Die Europäische Union ist heute schon eine Union unterschiedlicher Integrationsniveaus. Das zeigt sich in der Geltung des Schengen-Abkommens zum Wegfall der Grenzkontrollen aus dem Jahre 1985, dem nicht alle EU-Mitgliedstaaten angehören, aber auch in der Währungsunion, der nur 19 von 28 Mitgliedstaaten der EU angehören. In einer großen Union unterschiedlicher Mitgliedstaaten ist es verständlich, dass weitere Integrationsziele unterschiedlich bewertet werden. Ziel sollte es jedoch sein, dass alle Mitgliedstaaten langfristig das gleiche Integrationsniveau anstreben. Gerade der Fall des Vereinigten Königreiches hat gezeigt, dass die Wahrnehmung der Europäischen Union sich beim Bürger trotz vielfältiger Sonderregelungen negativ entwickelte und diese dann für den Austritt aus der Union stimmten. Vor diesem Hintergrund sollte weiterhin grundsätzlich darauf hingearbeitet werden, gemeinsame Regelungen für alle verbleibenden 27 Mitgliedstaaten zu schaffen. In Einzelfällen, in denen keine Einigung erzielt werden kann, bieten wie bisher schon multilaterale Staatsverträge die Möglichkeit, die Integration in einzelnen Bereichen weiter voranzutreiben.

## **2. Eine bürgernahe Europäische Union durch Einbeziehung der kommunalen Ebene**

Ein großer Teil der europäischen Regelungen wird auf kommunaler Ebene umgesetzt. Die Landkreise verfügen über ein erhebliches Praxiswissen, das künftig stärker in den europäischen Gesetzgebungsprozess einfließen sollte. Eine stärkere Einbeziehung der bürgernächsten Verwaltungsebenen im Sinne einer Mehrebenen-Steuerung könnte zu praxistauglicheren Lösungen führen und so die Wahrnehmung der europäischen Maßnahmen bei den Bürgern verbessern. Dabei sollten insbesondere die folgenden Punkte beachtet werden:

a) Verankerung eines formalen Beteiligungsrechts der Kommunen an der EU-Gesetzgebung im europäischen Primärrecht

Die Diskussionen um das Europäische Transparenzregister haben gezeigt, dass insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften bzw. ihre Verbände, von Vertretern der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments regelmäßig nicht als Vertreter einer gemeinwohlorientierten Ebene der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden. Das dürfte zum einen in der stark unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Stellung begründet liegen, die die Kommunen in den verschiedenen Mitgliedstaaten einnehmen, zum anderen an der Tatsache, dass die Kommunen im europäischen Primärrecht nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen.

Es ist notwendig, kommunalen Gebietskörperschaften bzw. ihren Verbänden ein Mitspracherecht im europäischen Gesetzgebungsprozess einzuräumen und dieses unmittelbar im europäischen Primärrecht zu verankern. Der Vertrag von Maastricht von 1992 enthielt erstmalig das ausdrückliche Gebot zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten. Der Lissabon-Vertrag ergänzte den Schutzbereich<sup>1</sup> um die regionale und kommunale Selbstverwaltung. Der europäische Gesetzgeber muss demnach neben der nationalen Identität auch die kommunale Selbstverwaltung bei der Schaffung von Rechtsakten berücksichtigen. Formale Beteiligungsrechte im europäischen Gesetzgebungsprozess bestehen für die kommunale Ebene (außerhalb der Verfahren im Ausschuss der Regionen) nach den Verträgen nicht.

Ähnlich der Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente, die sich über den Bundesrat auch auf die Landtage, Landesregierungen und deren Vertretungen in Brüssel auswirkt, sollte künftig auch ein Gebot zur Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den kommunalen Gebietskörperschaften bzw. deren Verbänden im europäischen Primärrecht verankert werden. Insbesondere das Recht von Bundesrat und Bundestag (sowie mittelbar auch der Landesregierungen und Landtage), direkt von den Institutionen über neue Gesetzgebungsvorschläge, Auslegungsdokumente und EU-Vorhaben unterrichtet zu werden, sollte auch den Kommunen und kommunalen Verbänden zukommen. Gerade mit Blick auf die hohe Zahl von europäischen Regelungen, die in den Kommunen umgesetzt werden, könnte die kommunale Expertise die

---

<sup>1</sup> Art. 4 Abs. 2 S. 1 EU-Vertrag (EUV).

Praxistauglichkeit der Europäischen Vorgaben verbessern.

b) Stärkung der Subsidiaritätskontrolle

Um den Ruf der Europäischen Union als „Bürokratiemonster“ zu entkräften, ist eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch eine verbesserte Subsidiaritätskontrolle erforderlich. Das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, die im EU-Vertrag<sup>2</sup> festgeschrieben sind, sollen sicherstellen, dass die Gesetzgebungskompetenzen der Mitgliedstaaten durch die EU nicht unbegrenzt ausgehöhlt werden. Die nationalen Parlamente, die die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen, können auf eine Präventivkontrolle mittels Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage zurückgreifen. Die komplexen Verfahren, die kurzen Stellungnahmefristen und die schwach ausgeprägten Rechtsfolgen einer Subsidiaritätsrüge führen dazu, dass die Subsidiaritätskontrolle in der Praxis kaum Wirkung entfaltet.

Die im November 2015 von David Cameron vorgeschlagene Idee eines sogenannten „Rote-Karte-Verfahrens“, das den Mitgliedstaaten ein Vetorecht und damit eine Möglichkeit zur Blockade von Gesetzgebungsakten einräumt, ist zur Erreichung der Ziele untauglich. Obwohl damit sicherlich nationale Interessen gestärkt werden können, wären Einigungsprozesse deutlich schwieriger und in Bereichen wie der Flüchtlingspolitik wäre das Erreichen einer gemeinsamen Lösung schlichtweg unmöglich. Vielmehr wäre es künftig sinnvoll, die nationalen Parlamente bereits in die Vorarbeiten für europäische Gesetzesinitiativen einzubeziehen. Dabei geht es nicht darum, einen konkreten Gesetzesentwurf zu bewerten, vielmehr sollten generelle Aspekte der geplanten Maßnahmen von den nationalen Parlamenten – in Abstimmung mit den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften – unter Subsidiaritätsaspekten beurteilt werden. Der erste Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermans, hat im Rahmen des neuen Ansatzes der Kommission zur besseren Rechtsetzung angekündigt, Feedback von Verbänden oder der Zivilgesellschaft zu den Vorschlägen zu jedem Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens, sowie auch nach dessen formalen Abschluss zuzulassen. Ein ähnlicher Ansatz wäre auch bei der Subsidiaritätskontrolle denkbar.

---

<sup>2</sup> Art. 5 Abs. 2 - 4 EUV.

c) Verbesserung der Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission

Die Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission beschränken sich in der Regel auf eine formale Abwägung verschiedener Rechtsetzungsoptionen. Eine tatsächliche Abschätzung insbesondere der durch die Umsetzung europäischer Vorgaben entstehenden Kosten ist dagegen nicht enthalten, genannte Zahlen werden in der Regel nicht begründet. Eine Folgenabschätzung sollte idealerweise anhand einer konkret dargestellten Berechnungsmethodik aufzeigen, welche Kosten durch den Gesetzgebungsvorschlag in welchen Bereichen und auf welcher Ebene der öffentlichen Verwaltungen entstehen. Zu Letzteren zählen insbesondere die kommunalen Verwaltungen, die die auf EU-Ebene beschlossenen Regelungen, umgesetzt und in Bundes- und Landesrecht, letztlich vor Ort anwenden. Dabei sind Schätzungen durchaus möglich, allerdings muss die zugrundeliegende Berechnungsmethode offengelegt werden. Dies entspricht den Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrates der Bundesrepublik Deutschland in seinem Jahresbericht 2017.

Bevor die Durchführung einer Abschätzung der Kosten an Dritte ausgelagert wird (insbesondere Beratungsfirmen haben in der Vergangenheit regelmäßig entsprechende Studien durchgeführt), sollten zunächst die betroffenen Sektoren befragt werden. Zum einen könnten auf diese Weise die Kosten für eine Folgenabschätzung deutlich reduziert werden, zum anderen verfügen die betroffenen Einheiten in der Regel über erhebliches Detailwissen, welches bei Beratungsfirmen in der Regel nicht unmittelbar vorliegt.

d) Verbesserte Konsultationsverfahren

Die Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission sollten überarbeitet werden, um eine breitere Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Öffentliche Konsultationsverfahren können sowohl Bürgern, Unternehmen als auch Vertretern der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit eröffnen, sich zu bestehenden oder geplanten Rechtsetzungsakten zu äußern und sich so aktiv in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Dazu müssen die Verfahren so ausgestaltet sein, dass alle betroffenen Personen sich ohne größeren Aufwand beteiligen können. Außerdem müssen bereits vor der Durchführung die Beurteilungskriterien feststehen, um Willkür bei der Beurteilung auszuschließen.

Trotz guter Ansätze in den Leitlinien zu den Konsultationsverfahren sind die Fragebögen in der Regel zu technisch und können daher ohne weitere Anleitung weder von Bürgern noch von durchschnittlich ausgebildeten Mitarbeitern der kommunalen Verwaltungen ausgefüllt werden. Regelmäßig liegen Fragebögen nur in englischer und teilweise auch französischer Sprache vor. Selbst in Fällen, in denen eine Beantwortung englischer Fragebögen in deutscher Sprache möglich war, ist dies nur nach Erfassung der englischen Fragestellung möglich. Zudem setzten Konsultationen in der Vergangenheit häufig Kenntnisse von europäischer Gesetzgebung oder zumindest von europäischen Regelungen und Verfahren voraus.

Mit Ausnahme von Fällen, in denen Unternehmens- oder Verbraucherverbände zur Teilnahme aufrufen und Hilfestellungen zu den Fragebögen boten (so u.a. bei der Konsultation zur zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik der EU) bleibt die Teilnehmerzahl bei den entsprechenden Konsultationen aus diesen und anderen Gründen weit hinter den Erwartungen zurück. In einigen Fällen, in denen sich der Deutsche Landkreistag und/oder seine Mitglieder an Konsultationen (u.a. Konsultationen zu „EPSAS“) beteiligt hatten, wurden quantitative und qualitative Kriterien zur Ermittlung des Ergebnisses der Konsultation erst nachträglich anhand der Zahl und Art eingegangener Beiträge festgelegt. So fand bei einigen Konsultationen eine rein quantitative Bewertung (der Beitrag des Deutschen Landkreistages wurde so gewichtet wie ein Beitrag eines Bürgers), in anderen Fällen eine qualitative Bewertung (mehrere ähnliche Beiträge von Landkreisen wurden als ein Beitrag gewichtet) statt. Diese Praxis ist überaus unbefriedigend und erweckt den Eindruck, dass die Beiträge mit Blick auf die Erreichung vorher feststehender Ergebnisse ausgewertet wurde.

Künftig sollten bei allen Konsultationen zunächst die Bewertungskriterien im Vorhinein festgelegt und kommuniziert werden. Einzelne Korrekturen, die durch möglichen Missbrauch der Verfahren notwendig werden, sollten in Einzelfällen unter der Voraussetzung einer ausführlichen Begründung zulässig sein. Es muss sichergestellt werden, dass in der Auswertung die Beiträge von Verbänden als gemeinsame Positionierung aller Mitgliedseinheiten mit entsprechendem Gewicht und nicht als Einzelbeitrag gewertet wird. Bei allen Konsultationen, die sich auch an Bürger oder öffentliche Verwaltungen richten, sollten alle relevanten Dokumente in allen Amtssprachen, zumindest in Englisch und Deutsch als den zwei maßgeblichen eu-

ropäischen Sprachen, zur Verfügung stehen. Zudem sollten alle Teilnehmer, die ihre Kontaktdaten bei der Beantwortung der Fragebögen hinterlegt haben, nach der Auswertung automatisch über die Ergebnisse informiert werden.

e) Stärkung des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen (AdR) nimmt derzeit im europäischen Gesetzgebungsverfahren noch nicht die Rolle ein, die ihm zukommen sollte. Der Ausschuss wurde 1994 errichtet, um den Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im europäischen Gesetzgebungsverfahren ein Mitspracherecht einzuräumen. Außerdem sollte durch die Einbeziehung der Vertreter derjenigen Regierungs- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, eine größere Bürgernähe erzeugt werden. Durch den Lissabon-Vertrag hat auch der AdR eine Ausweitung seiner Kompetenzen und Zuständigkeiten erfahren. Der Ausschuss kann Klage beim Europäischen Gerichtshof einreichen, wenn entweder die eigenen Anhörungsrechte nicht gewahrt wurden oder das Subsidiaritätsprinzip zu Lasten von kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften verletzt wurde. In der Praxis wurde noch nicht auf das Klagerecht zurückgegriffen.

Die gewünschte größere Bürgernähe konnte bisher nicht unbedingt erzielt werden, da die Einbeziehung des AdR in das europäische Gesetzgebungsverfahren der Praxis nur teilweise funktioniert. Zwar werden die Stellungnahmen des Ausschusses den Institutionen der EU nach Art. 307 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zugeleitet, inhaltlich finden sie aber im Gesetzgebungsverfahren weitgehend keine Berücksichtigung. Das liegt zu großen Teilen daran, dass die Stellungnahmefristen in vielen Fällen so kurz bemessen sind, dass eine vertiefte Befassung mit dem Thema praktisch ausgeschlossen ist. Der Ausschuss muss seine Stellungnahmen idealerweise vor der Befassung in Parlament und Rat abgeben, um überhaupt eine Berücksichtigung zu ermöglichen. Außerdem steht der Ausschuss trotz aller Kompetenzerweiterungen weiterhin einem wesentlichen Problem gegenüber: Um im europäischen Gesetzgebungsverfahren Gehör zu erhalten, ist er mangels einer formalen Pflicht zur inhaltlichen Berücksichtigung der Stellungnahmen auf eine eher freiwillige Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU angewiesen. Der AdR kann daher die Interessen der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sinnvoll nur soweit vertreten, wie sie von den Institutionen auch akzeptiert werden, anderenfalls droht die Situation, dass die

Positionen schlichtweg nicht beachtet werden.

Um diese Probleme zu lösen, bedarf es zunächst einer Stärkung der Rolle des Ausschusses im Institutionengefüge. Denkbar wäre eine Anpassung des Art. 307 AEUV, der eine stärkere Berücksichtigung der Positionen des Ausschusses im Gesetzgebungsverfahren im Sinne einer vorgeschriebenen formalen Pflicht zur Befassung mit den Positionen ermöglicht. Im selben Zusammenhang müssten auch die zeitlichen Abläufe der Beteiligungsverfahren überarbeitet werden. Insgesamt sollte der Ausschuss der Regionen viel früher, also nicht erst nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlages, sondern bereits ab dem Beginn der Vorarbeiten innerhalb der Kommission in den Abstimmungsprozess konstruktiv und institutionell formal einbezogen werden. Auf diese Weise könnte die Expertise der kommunalen und regionalen Vertreter z.B. bei der Erarbeitung von Folgenabschätzungen, aber auch im Hinblick auf die spätere Anwendung der Regelungen vor Ort besser einbezogen werden.

Auch bei der Besetzung besteht aus Sicht des Deutschen Landkreistages Bedarf zur Nachbesserung. Die vier großen Delegationen aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien haben jeweils nur 24 Mitglieder, obwohl sich die Gesamtzahl der Sitze im AdR im Zuge der letzten Erweiterungen wesentlich erhöht hat (1994: 189 Sitze, 2000: 222 Sitze, heute 350 Sitze). Die Sitze, die durch den Austritt des Vereinigten Königreiches vakant werden, sollten im Sinne einer Verteilung nach Bevölkerungszahlen eingesetzt werden. Zusätzliche Sitze für Deutschland sollten vorrangig der derzeit mit lediglich drei von 24 Mitgliedern stark unterrepräsentierten kommunalen Ebene zufallen.

### **3. Eine Europäische Union der gemeinsamen Werte**

Die Europäische Union wurde auf einer gemeinsamen Wertevorstellung begründet, die in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union beschrieben ist. Das primärrechtlich verankerte Ziel der Union ist es, Werte wie die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Rechte der Minderheiten zu fördern und die Menschenrechte zu wahren. Die Gesellschaft in den Mitgliedstaaten zeichnet sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern aus.

In den beiden wesentlichen Krisen der Europäischen Union in den vergangenen Jahren, der Finanzkrise und der Flüchtlingskrise, sind Entwicklungen eingetreten, die Zweifel an der Verbindlichkeit von rechtlichen Vorgaben in der EU haben aufkommen lassen. Regeln – wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt oder das gemeinsame europäische Asylsystem – sind die Grundlagen der Zusammenarbeit. Sie müssen deshalb zukünftig eingehalten werden. Daneben gibt es in einzelnen Mitgliedstaaten Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Pressefreiheit, die nicht mit den europäischen Werten im Einklang stehen. Eine Vertragsgemeinschaft kann nur funktionieren, wenn die vereinbarten Werte und die finanziellen Leistungen auf der einen Seite einer Solidarität unter Vertragsparteien und der Einhaltung verabredeter Kriterien auf der anderen Seite gegenüber stehen. Darauf gründen sich Vertrauen und Zustimmung durch die Bürger.

a) Stärkung der Verfahren zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten

Die Verfahren zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten müssen überarbeitet werden, um den Ablauf der Verfahren in der Praxis zu verbessern. In Fällen, in denen Mitgliedstaaten durch Entscheidungen der nationalen Politik von der gemeinsamen Wertevorstellung abrücken, ist es Aufgabe der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge, Maßnahmen gegen die entsprechenden Mitgliedstaaten zu ergreifen. In der Praxis führen aber insbesondere die für die Feststellungsbeschlüsse erforderlichen Mehrheiten und die komplexen und langwierigen Verfahren dazu, dass eine durch die Sanktionierung begründete Aussetzung von Rechten von Mitgliedstaaten praktisch unmöglich wird.

Sanktionen müssen auch weiterhin stets durch die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments beschlossen werden. Denkbar wäre es, künftig die Schwellenwerte niedriger anzusetzen, um die Funktionsfähigkeit des Verfahrens sicherzustellen. Insgesamt sollten die Verfahren künftig weniger komplex ausgestaltet sein, um sie praktikabler und für die Zivilgesellschaft transparenter und leichter verständlich zu machen. Maßnahmen gegen die nationalen Regierungen sollten so ausgestaltet werden, dass sie vorrangig gegen die nationale Ebene gerichtet sind und nicht in gleichem oder sogar größerem Ausmaß auch die kommunalen Gebietskörperschaften treffen, da diese in der Regel

an den wesentlichen Entscheidungen nicht beteiligt sind.

b) Ein funktionierendes europäisches Asylsystem

Als eines der Grundprinzipien der Europäischen Union gilt auch die Solidarität unter den Mitgliedstaaten. In einem Großteil der Fälle haben sich die Mitgliedstaaten bei auftretenden Herausforderungen gegenseitig unterstützt. Dabei spielten auch die Kommunen eine große Rolle, die insbesondere bei Naturkatastrophen vielfach grenzüberschreitend Hilfe geleistet haben. Die Europäische Union ist mit der Flüchtlingskrise vor eine ihrer bisher größten Herausforderungen gestellt worden. Der Ansturm von Millionen Menschen aus den Krisenregionen des Nahen Ostens und Afrikas kann nur durch gemeinsames und solidarisches Handeln der Mitgliedstaaten im Sinne einer fairen Lastenteilung bewältigt werden. Die EU-Kommission hat hierzu ein Bündel von Maßnahmen und Vorschlägen vorgelegt, die vom Deutschen Landkreistag begrüßt werden. Diese Regelungen müssen nun von den Mitgliedstaaten politisch unterstützt und praktisch umgesetzt werden. Die Bewältigung der europäischen Flüchtlingskrise hat sowohl für die Bürger als auch für die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften absolute Priorität.

Hier erfordert es schnell umsetzbare und praktikable Lösungen auf Ebene der EU, die Errichtung eines entsprechenden gemeinsamen Systems auf mitgliedstaatlicher Ebene ist nicht möglich. Der europäischen Asyl- und Migrationspolitik kommt in besonderer Weise die Aufgabe zu, das Vertrauen der Bürger in die EU zu stärken. Hierzu bedarf es eines europäischen Asylrechts, das alle Mitgliedstaaten einbezieht und eines wirksamen Schutzes der EU-Außengrenzen. Diese Forderungen richten sich aus den oben genannten Gründen in erster Linie an die Mitgliedstaaten, die aktuell im Rat die Fortsetzung der Arbeiten zu den Gesetzgebungsvorschlägen der EU-Kommission blockieren.

#### **4. Kommunale Daseinsvorsorge schützen**

Aus kommunaler Sicht ist die Erbringung kommunaler Leistungen der Daseinsvorsorge ein wesentliches Element eines sozialen Europas und einer sozialen Marktwirtschaft. Eine flächendeckende, kostenbewusste und verlässliche Versorgung mit elementaren Dienstleistungen wie Wasserver- und -entsorgung, Abfallentsorgung, öffentlichem Personennahverkehr,

Gesundheit und Soziales entspricht dem Interesse unserer Bürger. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union anerkennt daher zu Recht den Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union und billigt im Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse den Kommunen einen weiten Ermessensspielraum in der Frage zu, wie sie diese Dienste organisieren. Die kommunale Daseinsvorsorge beinhaltet ein bürgernahes und in besonderer Weise sensibles Leistungsspektrum. Die Europäische Union sollte sich deren Bedeutung für ein bürgernahes Europa bewusst sein und bei ihren Bemühungen zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes gemäß den entsprechenden Vorgaben des EU-Primärrechts dem Schutz der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse stärkeres Gewicht beimessen.

## 5. Beachtung des Sparkassenwesens in Deutschland

Ein weiterer aus kommunaler Perspektive maßgeblicher Baustein ist die Bewahrung des bewährten Sparkassenwesens in Deutschland. Dafür streitet neben dem Subsidiaritätsgrundsatz auch die kommunale Anbindung und damit das Gebot der Achtung der nationalen Identität. Alle europäischen Finanzinstitute müssen sich insbesondere seit Beginn der Finanzmarktkrise mit einer sehr umfangreichen und dynamischen Regulierung auseinandersetzen. Neue Regulierungsinitiativen werden in internationalen Gremien für die Regulierung internationaler Großbanken entwickelt. Diese Regularien sind über das europäische Aufsichtssystem für alle Institute verpflichtend („one size fits all“) und somit auch von kleinen und mittelständischen Instituten anzuwenden. Zusätzlich werden vielfach weitergehende Regelungen auf europäischer Ebene geschaffen.

Die mit neuen Regularien verbundenen operativen Aufwände treffen insbesondere Sparkassen und Genossenschaftsbanken überproportional stark. Zum Erhalt des krisentauglichen und bewährten Geschäftsmodells der Sparkassen und Genossenschaftsbanken als dritter Säule der deutschen Kreditwirtschaft muss bei der Regulierung auf Ebene der EU der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Bezug auf kleine und mittlere Finanzinstitute mit geringem systemischen Risiko berücksichtigt werden. Aus gleichem Grund muss eine avisierte einheitliche europäische Einlagensicherung abgelehnt werden, solange nicht

alle nationalen Einlagensicherungssysteme funktionsfähig und finanziell ausreichend ausgestattet sind und flächendeckende Maßnahmen zur Verringerung von Risiken umgesetzt wurden. Das System der Institutssicherung der Sparkassen muss schließlich sowohl in seiner Funktionsweise als auch bei der Beitragsbemessung in einem europäischen Einlagensicherungssystem zwingend in vollem Umfang berücksichtigt werden.

## 6. Eine soziale Europäische Union

Die Europäische Union ist auch eine „Sozialunion“, sie ist der sozialen Marktwirtschaft, dem sozialen Fortschritt und dem sozialen Zusammenhalt verpflichtet.<sup>3</sup> Trotz der eingeschränkten legislativen Befugnisse der EU-Kommission in diesem Bereich sollte künftig stärker als bisher darauf geachtet werden, dass europäische Vorgaben die Funktionsweise der nationalen Sozialsysteme nicht gefährden.

### Eine „Sozialunion“ mit Augenmaß

Ein zentrales und unverzichtbares Element der europäischen Integration ist die Freizügigkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Für die Festlegung ihrer Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind allerdings in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Somit ist in diesen Bereichen die Verantwortung der nationalen, regionalen und kommunalen Behörden stets zu achten. Insbesondere dürfen die Grundfreiheiten nicht dazu führen, dass EU-Ausländer zum Zwecke der Arbeitsuche in andere Mitgliedstaaten einreisen können, ohne dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Ansonsten würden die europäischen Regelungen unterlaufen, die einen unregelmäßigen Zugang in die Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten ausschließen. Zudem führte dies auf kommunaler Ebene zu untragbaren finanziellen Belastungen. Auf EU-Ebene gilt es, die sozialen Bedingungen vor Ort zu verbessern. Dazu müssen unter Nutzung der europäischen Struktur- und Sozialfonds die dortigen prekären Lebensverhältnisse bestimmter Personengruppen verbessert werden.

Beschluss des Präsidiums des  
Deutschen Landkreistages vom 9./10.1.2018

---

<sup>3</sup> Siehe Art. 3 EUV.