



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Europawahl 2009: Forderungen der Landkreise an die Europäische Union



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 78
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Redaktion:

ISSN 0503-9185

Deutscher Landkreistag

Berlin

DLT-Pressestelle

Vorwort



Am 7.6.2009 finden die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Europa steht dabei insbesondere aktuell mit Blick auf die wirtschaftliche Krise an den europäischen Finanzmärkten vor zentralen Herausforderungen, die einer kraftvollen Lösung bedürfen. Ebenso muss der auf dem Europäischen Rat Ende 2008 in Aussicht gestellte Fortgang des Vertrages von Lissabon nachdrücklich zu Ende geführt werden.

Der Deutsche Landkreistag als Spitzenverband der 301 deutschen Landkreise, die knapp drei Viertel aller kommunalen Aufgabenträger mit mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung auf 96 % der Fläche Deutschlands repräsentieren, ist bereit, sich aktiv an diesen Fragestellungen zu beteiligen.

Die Landkreise sind in vielen Politikfeldern unmittelbar von europäischen Einwirkungen berührt, sei es bei Fragen der Daseinsvorsorge und der interkommunalen Zusammenarbeit durch die Binnenmarktpolitik, der Entwicklung und Förderung ländlicher Räume durch die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik, sei es im sozialen Bereich bei der Verwirklichung von Chancengleichheit, sei es im Bereich Migration und Asyl, in der Gesundheitspolitik oder im Umwelt- und Energiebereich über die Abfallentsorgung bis hin zur Deregulierung von Netzen.

Über allem steht, das „Projekt Europa“ mehr als zuletzt wieder bei den Bürgern zu verankern und die Akzeptanz für Europa bei der Bevölkerung zu erhöhen. Dies wird nur gelingen, wenn die europäischen Institutionen die Interessen der Menschen vor Ort in den Kommunen respektieren und beachten, dass die EU als Partner, nicht aber als überbordendes System immer neuer bürokratischer Regeln wahrgenommen wird. Das neue Europäische Parlament und die neue Europäische Kommission haben zu einem wichtigen Zeitpunkt der europäischen Entwicklung die Chance, hier neue Impulse zu setzen. Die deutschen Landkreise sind bereit, sich in dieser neuen Mandatsperiode intensiv einzubringen.

Berlin, im Januar 2009



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Inhalt

Europawahl 2009: Forderungen der Landkreise an die Europäische Union

I.	Vertrag von Lissabon	3
II.	Bessere Rechtsetzung	5
III.	Wettbewerbs- und Beihilferecht.....	6
IV.	Kohäsions- und Strukturpolitik.....	11
V.	Agrarpolitik.....	12
VI.	Energiepolitik	13
VII.	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	14
VIII.	Europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.....	17
IX.	Umwelt und Verkehr.....	21
X.	Europäische Gesundheitspolitik	22

Europawahl 2009: Forderungen der Landkreise an die Europäische Union

I. Vertrag von Lissabon

Ausgangslage

Am 13.12.2007 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der portugiesischen Hauptstadt den Vertrag von Lissabon unterzeichnet und beendeten damit die mehrjährigen Verhandlungen über die institutionelle Reform der EU. Der Vertrag ist mittlerweile in 23 EU-Mitgliedstaaten endgültig ratifiziert worden. In Irland war Mitte Juni 2008 ein nationales Referendum zur Annahme des Verfassungsvertrages gescheitert. Der Europäische Rat hat sich nunmehr auf einen neuen Fahrplan für den Vertrag von Lissabon verständigt. Die irische Regierung will im Gegenzug zu einigen Zugeständnissen der europäischen Partner vor Antritt der neuen Kommission im November 2009 ein neues Referendum abhalten. Auch in Tschechien hat das Verfassungsgericht mittlerweile grünes Licht für die Ratifizierung des Vertrags gegeben. In Deutschland und Polen fehlen nach der Zustimmung der Parlamente nur noch die Unterschrift des jeweiligen Präsidenten und damit die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde bei der italienischen Regierung.

Kommunaler Bezug

Die erstmalige ausdrückliche Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in einem primärrechtlichen Dokument und damit die stärkere Wahrung dieses Rechts als Bestandteil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten stellt einen erheblichen Fortschritt dar. Daneben wird im Lissabon-Vertrag der kommunalen Bedeutung bei den in Betracht gezogenen EU-Maßnahmen im Rahmen der „Gesetzesfolgenabschätzung“ stärker Rechnung getragen. Ferner wird die Subsidiaritätskontrolle auch auf die kommunale

Ebene ausgedehnt und damit ein höherer Begründungsaufwand der Kommission für eine Gemeinschaftsmaßnahme geschaffen. Die repräsentativen Verbände sollen bei allen Aktivitäten der EU ein Anhörungsrecht bekommen, wodurch die lange geforderte stärkere Einbindung auch der kommunalen Spitzenverbände in den europäischen Gesetzgebungsprozess ermöglicht wird. Dies wird zu größerer Akzeptanz europäischer Entscheidungen durch Wahrung kommunaler Gestaltungsspielräume vor Ort führen. Dem Ausschuss der Regionen wird ausdrücklich ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof mit Blick auf die Verletzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips zugestanden. Auch insoweit findet eine ausdrückliche Berücksichtigung regionaler und lokaler und damit im Kern kommunaler Interessen, unterlegt mit konkreten Einwirkungsmöglichkeiten, statt. Schließlich räumt das Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse den lokalen Behörden bei der Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eine wichtige Rolle und einen weiten Ermessensspielraum ein.

Forderungen des
Deutschen Landkreistages

Europa verliert mit dem Lissabon-Vertrag endgültig seine bisherige „Kommunal-Blindheit“. Der Deutsche Landkreistag fordert die deutschen Europaabgeordneten ebenso wie die neue Europäische Kommission auf, sich bereits vor der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten dafür einzusetzen, dass die genannten kommunalen Errungenschaften des Lissabon-Vertrages konsequent zur Anwendung kommen, d.h. der lokalen Bedeutung bei der Erarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen durch die Europäische Kommission schon heute Rechnung getragen wird.

II. Bessere Rechtsetzung

Ausgangslage

Die Europäische Union hat über die Jahre einen komplexen rechtlichen Rahmen geschaffen mit der Folge, dass die Anzahl der Richtlinien und Verordnungen von Jahr zu Jahr angestiegen ist. Dabei sind die europäischen Rechtsvorschriften immer bürokratischer, kostenintensiver und unübersichtlicher geworden. Die Europäische Kommission befasst sich daher seit einiger Zeit mit Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus in der Europäischen Union. Bei der Frühjahrssitzung des Europäischen Rates 2007 haben sich die Staats- und Regierungschefs konkret darauf verständigt, Verwaltungslasten für die Unternehmen aus EU-Rechtsvorschriften im Rahmen eines Aktionsprogramms bis 2012 um 25 % zu senken. Angewendet werden soll das bereits bekannte Standardkosten-Modell. Zur Erreichung dieser Ziele ist eine Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenvertreter im Bereich Verwaltungslasten unter Vorsitz von Ministerpräsident a. D. Stoiber berufen worden.

Kommunaler Bezug

Das Aktionsprogramm betrifft vorrangig 42 europäische Rechtsakte aus 13 Politikbereichen. Dies hat aus kommunaler Sicht insbesondere Auswirkungen im Bereich der Landwirtschaft und Agrarbeihilfen, der Kohäsionspolitik, der Umwelt und Lebensmittelsicherheit, im Gesundheitsschutz und dem öffentlichen Auftragswesen sowie dem Verkehrsbereich. Nach aktuellem Stand liegen derzeit 340 direkt aus der EU-Gesetzgebung resultierende Informationspflichten vor. Diese sollen im Ergebnis jeweils in ihren Auswirkungen um mindestens 25 % reduziert werden. Es wird geschätzt, dass diese 25 % für mehr als 80 % der administrativen Belastungen europäischen Ursprungs verantwortlich sind. Gerade im Bereich des Veterinärwesens als einem der Politikfelder, die nach den Verträgen in die ausschließliche Kompetenz der EU fallen, sind die Bürokratielasten für die kommunale Ebene besonders gravierend.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Die kommunale Ebene ist die wesentliche Ausführungsebene europäischer Rechtsetzung. Der Deutsche Landkreistag fordert daher, die Notwendigkeit des Bürokratieabbaus durch europäische Vorschriften mit Auswirkungen auf die kommunale Ebene stärker als bisher voranzutreiben. Gerade bei der Folgenabschätzung im Vorfeld europäischer Legislativakte müssen Aspekte eines möglichst effizienten Gesetzesvollzugs stärkere Gewichtung erfahren. Ziel der Bemühungen muss es sein, nicht nur durch Bündelung bestehender Rechtsakte zur besseren Übersichtlichkeit der Regelungsmaterie beizutragen, sondern auch tatsächlich zu einem materiellen Abbau der Regelungsdichte auf europäischer Ebene zu gelangen.

Darüber hinaus muss eine Deregulierung nicht nur für bereits bestehende Vorschriften erfolgen, sondern es müssen auch zukünftige überflüssige Maßnahmen in neuen EU-Gesetzgebungsinitiativen verhindert werden.

III. Wettbewerbs- und Beihilferecht

1. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Ausgangslage	Der Vertrag von Lissabon stärkt die wichtige und unerlässliche Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten für den Zuschnitt der Leistungen der Daseinsvorsorge. In einer den Verträgen beizufügende Protokollerklärung wird die weitgehende Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten für den Zuschnitt der Daseinsvorsorge entsprechend nochmals und ausdrücklich hervorgehoben (sog. Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse).
Kommunaler Bezug	Die Diskussion über die Behandlung der nationalen Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa hat für die Landkreise grundsätzliche Bedeutung, weil sie auf der Grundlage ihres verfassungsrechtlich verbürgten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung viele Aufgaben der Daseinsvorsorge entweder selbst durchführen oder aber einen Sicherstellungsauftrag für ihre Bereitstellung innehaben. Zu diesen Aufgaben gehören neben den klassischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung auch Leistungen in den Bereichen der sozialen Fürsorge, der Gesundheit, der Bildung und des Kulturangebotes. Die Aufgaben sind eingebettet in gewachsene kommunale Strukturen und damit auch in die bürgerschaftliche Mitwirkung.
Forderungen des Deutschen Landkreistages	<p>Der Deutsche Landkreistag begrüßt die Aussagen des Lissabonner Vertrages, in dem die nationale, regionale und lokale Kompetenz und die weiten Ermessensspielräume hinsichtlich der Erbringung, Organisation und Vergabe von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betont werden. Allerdings beinhaltet Art. 14 des neuen Vertrags weiterhin eine neue EU-Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung der Daseinsvorsorge.</p> <p>Aus Sicht des Deutschen Landkreistages widerspricht eine solche Verlagerung der Regelungskompetenz auf die europäische Ebene dem Prinzip der Subsidiarität.</p> <p>Der Deutsche Landkreistag fordert daher, sich dafür einzusetzen, dass die neuen Kompetenzen im Bereich der Daseinsvorsorge nur dort zur Anwendung kommen, wo es unbedingt notwendig ist. Eine allgemeine europäische Rahmenregelung scheidet ebenso aus wie unter dem Stichwort „Verbraucherschutz“ laufende allgemeine europäische Vorgaben.</p> <p>Der Deutsche Landkreistag fordert zudem die Europäische Kommission auf, die sie in Beihilfeentscheidungen leitenden Kriterien für die Unterscheidung „wirtschaftlich/nicht-wirtschaftlich“ offenzulegen und sich von dem Leitbild einer allein maßgeblichen Einzelfallbeurteilung zu verabschieden. Zudem sollte die objektive Eignung einer Beihilfe zur spürbaren Wettbewerbsverfälschung als Prüfvoraussetzung eingeführt werden.</p>

2. Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit

Ausgangslage

Derzeit können Kommunen in Deutschland wie in Europa vereinbaren, Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Dies ist für ein effizientes Dienstleistungsangebot für die Bürger unverzichtbar. Rechtliche Hauptformen dieser interkommunalen Kooperation sind Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Der Europäische Gerichtshof hat in einem Urteil vom Januar 2005 entschieden, dass nationale Regelungen, die Aufträge zwischen öffentlichen Verwaltungen vom Vergaberecht ausnehmen, europarechtswidrig sind. Auf Grundlage dieser Vorgaben ist die interkommunale Zusammenarbeit durch verschiedene deutsche Gerichte bereits mehrfach der Geltung des Vergaberechts unterstellt worden.

Kommunaler Bezug

Die Kommunen nutzen das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit in vielen Bereichen, um effizient und im Interesse der Bürger Aufgaben ortsnah wahrzunehmen. Allein im Bundesland Bayern bestehen insgesamt knapp 1.500 kommunale Zweckverbände. Diese sind im Grundsatz kleinräumige Gebilde aus drei bis vier Mitgliedern. Sie bestehen jeweils aus benachbarten Kommunen. Das Aufgabenspektrum umfasst Abfallentsorgung, Planungsverbände, Wasserbeschaffungsverbände, Sparkassen, Theater usw. Interkommunale Zusammenarbeit ist auch bei der Nutzung der Instrumente der Struktur- und Kohäsionspolitiken der EU von großer Bedeutung. Sie ist gerade keine Beschaffung am Markt, sondern eine innerstaatliche, binnenorganisatorische Maßnahme. Es werden eine innerstaatliche, binnenorganisatorische Maßnahme. Es werden Zuständigkeiten neu verteilt, keine Waren am Markt nachgefragt.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Die neue Europäische Kommission und das Europäische Parlament werden aufgefordert, die Vergaberechtsfreiheit der Zusammenarbeit der Kommunen untereinander im europäischen Vergaberecht klarzustellen. Dies dient der dringend benötigten Rechtssicherheit. Zudem wird damit das Verhältnis der mitgliedstaatlichen Kompetenz für die Bestimmung über die Verwaltungsorganisation gegenüber der europäischen Zuständigkeit für das Vergaberecht klargestellt. Die Übertragung von Aufgaben auf andere kommunale Körperschaften stellt auch dann keinen Beschaffungsvorgang dar, wenn sie nicht mit einer Verschiebung der Zuständigkeiten verbunden ist. Auf die Vollständigkeit oder Unwiderruflichkeit der Aufgabenübertragung kann es nicht ankommen. Die Kommission muss daher ihre künstlich geschaffene und praxisferne Differenzierung zwischen delegierenden und mandatierenden Übertragungen aufgeben.

3. Institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften

Ausgangslage	Die Europäische Kommission will mit der im Februar 2008 vorgelegten interpretativen Mitteilung zu institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaften (IÖPP), d. h. gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, Rechtssicherheit auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erreichen. Eine Mitteilung hat jedoch keinen verbindlichen, sondern lediglich Leitliniencharakter. Darin legt sie die ihrer Ansicht nach anwendbaren Bestimmungen des EG-Vertrages und der Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen im Zusammenhang mit der Gründung und Führung von IÖPP dar. Derzeit bestehen keine gesetzlichen Regelungen auf EU-Ebene für die Gründung von IÖPP. Die Mitteilung baut auf dem „Stadt Halle“-Urteil des EuGH zu In-house-Vergaben auf.
Kommunaler Bezug	Die deutschen Landkreise übertragen die Erbringung vieler ihrer kommunalen Dienstleistungen an IÖPP. Aus kommunaler Sicht ist begrüßenswert, dass die Kommission für die Gründung und Beauftragung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens ein einmaliges, nichtdiskriminierendes und transparentes Auswahlverfahren ausreichen lässt und keine doppelte Ausschreibungspflicht verlangt. Positiv ist vor dem Hintergrund der restriktiven Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache „Stadt Halle“ ebenfalls die Auslegung der Kommission, dass reine Kapitalbeteiligungen privater Investoren an öffentliche Unternehmen nicht als IÖPP qualifiziert werden sollen. Die Kommission verlangt jedoch, dass IÖPP grundsätzlich innerhalb der Grenzen des ursprünglichen Unternehmensgegenstandes arbeiten. Änderungen der Ausschreibungsbedingungen müssen bereits in der Ausschreibungsbekanntmachung ausdrücklich festgelegt werden, wesentliche Veränderungen erfordern ein komplett neues Vergabeverfahren.
Forderungen des Deutschen Landkreistages	Der Deutsche Landkreistag beklagt die durch die Rechtsprechung des EuGH ausgelöste und trotz der Mitteilung fortbestehende Rechtsunsicherheit im Umgang mit IÖPP. Lediglich die Vorlage konkreter und klarer, einfacher und praxisnaher legislativer Regelungsvorschläge auf europäischer Ebene durch die Kommission im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens unter Beteiligung des Parlaments und des Rates kann dieser Situation abhelfen. In einem solchen Vorschlag muss die Kommission jedoch im Sinne der Praktikabilität von IÖPP auf ihre Forderung verzichten, dass erforderlich werdende Modifikationen und Anpassungen der Vertragsbedingungen regelmäßig neue Vergabeverfahren auslösen. Diese Einschränkung ist aus Sicht der Praxis insbesondere mit Blick auf die Tatsache problematisch, dass IÖPP regelmäßig gegründet werden, um über einen längeren Zeitraum Leistungen zu erbringen und daher aus wirtschaftlichen, rechtlichen oder technischen Gründen oftmals Anpassungsbedarf bestehen wird. Hier drängt sich der Eindruck auf, dass die von der Kommission abgelehnte doppelte Ausschreibungsverpflichtung durch die Hintertür wieder eingeführt wird.

4. In-house

Ausgangslage

Auch durch die gegenwärtige Rechtsprechung im „In-house“-Bereich erschwert der EuGH den Landkreisen und ihren Unternehmen die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. In seiner sogenannten Teckal-Entscheidung hat er schon 1999 ausgeführt, dass die Nichtanwendung des Vergaberechts voraussetze, dass der Verwaltungsträger über das Unternehmen „eine Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen“ (= Kontrollkriterium) und dieses seine Tätigkeit „im Wesentlichen für“ jenen Verwaltungsträger ausübt (= Wesentlichkeitskriterium). Beide Kriterien sind durch zahlreiche weitere Urteile ausgeformt worden. So hat der EuGH in seiner Entscheidung „Stadt Halle“ im Januar 2005 geurteilt, dass jede private Beteiligung, sei sie auch noch so gering, wegen Verstoßes gegen das Kontrollkriterium ausgeschlossen ist. Dagegen wird das Kontrollkriterium bei rein staatlichen bzw. kommunal getragenen Unternehmen grundsätzlich bejaht, auch wenn mehrere solcher Träger beteiligt sind. Hinsichtlich des Wesentlichkeitskriteriums reicht nunmehr, wenn das für den Auftrag vorgesehene Unternehmen insgesamt 90 % seiner Tätigkeiten für den oder die öffentlichen Auftraggeber verrichtet, die ihre Anteile innehaben.

Kommunaler Bezug

Wenn Landkreise Aufträge an privatrechtlich organisierte Eigengesellschaften oder an überwiegend kommunale Unternehmen mit privater Beteiligung vergeben wollen, stellen sie sich die Frage, ob diese ausschreibungspflichtig oder ein vergabefreies Eigengeschäft (In-house-Geschäft) sind. Diese Rechtsunsicherheit schränkt die Landkreise einerseits in ihren eigengestalterischen kommunalen Organisationsmöglichkeiten ein. Darüber hinaus sehen sie von notwendigen langfristigen Investitionen ab. Rechtssicherheit ist nur über allgemeine und auf alle Fälle anwendbare gesetzliche Regelungen und Klarstellungen zu erreichen.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag fordert daher eine ausdrückliche gesetzliche Neuregelung der In-house-Problematik in den Vergaberichtlinien, die eine Beauftragung von gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen unter bestimmten Bedingungen im vernünftigen Rahmen zulässt. Diese sollte sich nach dem Vorbild der für den ÖPNV kürzlich vom europäischen Gesetzgeber verabschiedeten Regelung richten. Danach müssen Gebietskörperschaften auf der Grundlage eines Beherrschungsverhältnisses eine effektive Kontrolle über den Dienstleistungserbringer ausüben und dieser den wesentlichen Teil seiner Aktivitäten für die die Gebietskörperschaft – oder im Falle einer Übereinkunft mehrerer Gebietskörperschaften für diese – erbringt. In diesem Sinne kann eine effektive Kontrolle auch dann möglich sein, wenn das Unternehmen nicht zu 100 % der lokalen Gebietskörperschaft gehört.

5. Konzessionen

Ausgangslage

Die Europäische Kommission führt eine Gesetzesfolgenabschätzung für eine Richtlinie über die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen durch. Es sind bereits Signale erkennbar, wonach die Vorlage eines Richtlinienlegislativvorschlages geplant ist. Dienstleistungskonzessionen sind aufgrund der sehr unterschiedlichen Gestaltung dieser Konzessionen in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit Recht ausdrücklich vom Anwendungsbereich der EU-Vergaberichtlinien ausgenommen. Problematisch wäre daher, die bestehenden EU-Vergaberichtlinien „eins zu eins“ auf die Dienstleistungskonzessionen zu übertragen.

Kommunaler Bezug

Bei Konzessionen geht es aber nicht um ein reines Austauschverhältnis von Leistungen, sondern um die Übertragung kommunaler Zuständigkeiten, die eine Risikoübernahme durch den Konzessionsnehmer impliziert.

Die Landkreise wären von einer Regelung zu Dienstleistungskonzessionen insbesondere in den weiten Bereichen der Abwasser- und Abfallwirtschaft betroffen. Hier dürfen bloße wirtschaftliche Kriterien nicht allein maßgeblich sein, da Gebühren- und Entgeltgestaltung gegenüber dem Bürger sowie Qualitätsanforderungen und Investitionstätigkeit während der Konzessionslaufzeit Berücksichtigung finden müssen. Mit Ausnahme der Wasser- und Energieversorgung würden daneben nach den derzeitigen Erwägungen der Kommission weitreichende Leistungen der Daseinsvorsorge in den Bereichen des Gesundheits- und Sozialwesens, darunter auch der Rettungsdienst und der Krankentransport, sowie der Kultur und des Sports erfasst werden, soweit es sich dabei um Leistungen handelt, die im Wettbewerb erbracht werden.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Ein Legislativvorschlag zu Dienstleistungskonzessionen auf europäischer Ebene darf die bei Konzessionen erforderlichen kommunalen Handlungsspielräume nicht einschränken. Der Deutsche Landkreistag fordert daher im Sinne einer praxisnahen und sinnvollen Lösung die Gewährleistung der nötigen Flexibilität sowie eine klare Unterscheidung zwischen den Regelungen für Dienstleistungskonzessionen und denen des öffentlichen Auftragswesens. Eine Lösung würde sich nach dem Vorbild der Vergabemodi für Bus und Straßenbahn anbieten, wie sie die neue Verordnung für den öffentlichen Personennahverkehr der EU vorsieht. Diese unterscheidet deutlich zwischen den Regelungen für Dienstleistungskonzessionen und Aufträgen. Dies stände auch mit den sich aus dem EG-Vertrag und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergebenden Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit im Einklang.

IV. Kohäsions- und Strukturpolitik

Ausgangslage

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2008 ihr „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt“ veröffentlicht. Das Papier stellt den Auftakt für eine öffentliche Konsultation dar, mit der die neue Zielbestimmung des „territorialen Zusammenhalts“ für die EU im Lissabon-Vertrag inhaltlich ausgestaltet werden soll. Die inhaltliche Bestimmung dieses Begriffs wird wesentliche Auswirkungen auf die Zukunft der Kohäsionspolitik nach Ablauf der aktuellen Förderperiode von 2007 – 2013 haben. Neben dem globalen Ansatz der Mittelausstattung der Strukturfonds insgesamt werden auch Weichenstellungen für die Kriterien der Verteilung und die konkrete Mittelverwendung erfolgen. Die europäische Kohäsionspolitik stellt mit fast 350 Mrd. € für den Zeitraum 2007 – 2013 den zweitgrößten Posten des EU-Haushalts dar.

Kommunaler Bezug

Die kommunale Ebene profitiert in erheblichem Umfang von den Mitteln aus den Strukturfonds. So sind neben kofinanzierten Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen auch das über den Sozialfonds unterstützte sozialpolitische Engagement der kommunalen Ebene berührt. In der aktuellen Förderperiode stehen in Deutschland insgesamt 26 Mrd. € für derartige Aktivitäten zur Verfügung. Die künftige Ausgestaltung des Vertragsziels der territorialen Kohäsion berührt insbesondere die für die deutschen Landkreise bedeutende Entwicklung des ländlichen Raumes. Für sie ist es daher wichtig, dass die Balance zwischen einer Ausrichtung der Strukturfonds auf Wachstum und Beschäftigung und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erreicht wird. Ein rein wirtschafts- und wachstumsorientierter Mitteleinsatz liefe Gefahr, die Potenziale des ländlichen Raumes aus den Augen zu verlieren.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag fordert daher unter Abkehr von Metropolkonzepten eine gleichberechtigte Förderung des ländlichen Raumes durch die Strukturfonds. Insbesondere die im Vergleich zu Ballungsräumen auch geografisch benachteiligten Regionen profitieren von dieser Überwindung des Stadt-Land-Gegensatzes. Nur durch die Stärkung des ländlichen Raums insgesamt können die regionsspezifischen Potenziale in Landwirtschaft, Handwerk und Mittelstand entfaltet werden. Die finanzielle Ausstattung der Regionalförderung muss daher gesichert bleiben, denn sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung regionaler Entwicklungspotenziale und zum Entstehen von Arbeitsplätzen.

Sie unterstützt die Landkreise auch in ihrem Bestreben, gute Bedingungen und ein optimales Investitionsklima für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben zu schaffen. Daher wäre es nur konsequent, die Landkreise auch in die konkreten Entscheidungen der Mittelverteilung einzubinden und ihnen mehr Eigenverantwortung beim Mitteleinsatz zu übertragen. Die Landkreise spielen als kommunale und bürgernahe Selbstverwaltungskörperschaften in der regionalen Wirtschaftsförderung vor Ort eine entscheidende Rolle. Durch ihre Kenntnis der lokalen Wirtschafts-, Sozial- und Infrastruktur sind sie die flexibelsten Akteure der Regionalförderung.

V. Agrarpolitik

Ausgangslage

Die Europäische Kommission hat Mitte 2008 ihre Vorschläge zu einer „Health Check“ (Gesundheitsüberprüfung) genannten Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vorgelegt. Bezweckt ist durch die Vorschläge weniger eine grundlegende Reform der GAP, die bis 2013 weitgehend festgelegt ist, sondern eine gemäßigte Anpassung an aktuelle Marktentwicklungen. Die wesentlichen Änderungen betreffen die Bereiche Direktzahlungsregelungen, Marktstützungsinstrumente und die Entwicklung des ländlichen Raumes. So werden u.a. die Vereinfachung der sog. Cross-Compliance-Regelungen sowie eine stärkere Verschiebung der Finanzmittel von Direktzahlungen an die Landwirtschaft hin zu einer Förderung des ländlichen Raumes vorgeschlagen.

Kommunaler Bezug

Die deutschen Landkreise sind aufgrund ihrer überwiegend ländlichen Struktur in ihrer Aufgabe als Förderer der Entwicklung des ländlichen Raumes betroffen. Dabei stellt der ländliche Raum mit seinen fast 23 Mio. Arbeitsplätzen einen bedeutenden Wirtschaftsstandort dar, in dem nahezu 60 % aller Jobs angesiedelt sind. Sowohl eine stärkere Mittelausstattung der für die Finanzierung des ländlichen Raumes verantwortlichen zweiten Säule der GAP wie auch die Vereinfachung der Cross-Compliance-Regelungen sind dabei wichtige Verbesserungen für die ländliche Wirtschaft insgesamt.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag spricht sich daher dafür aus, die Vereinfachung des Cross-Compliance-Regimes im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und des Bürokratieabbaus zugunsten der Landwirtschaft weiter voranzutreiben. Auch die ganzheitliche Förderung des ländlichen Raumes mit allen Wirtschaftsbereichen sollte konsequent weitergeführt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass bei der Landwirtschaft Kürzungen nicht einseitig zulasten einzelner Wirtschaftsregionen gehen. Vor allem aber müssen die freiwerdenden Mittel auch tatsächlich für die Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt zur Verfügung stehen. Dies betrifft sowohl die Förderung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft und der Kulturlandschaftspflege wie die Förderung allgemeiner Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum. Diese Förderung der ländlichen Räume über die Landwirtschaft hinaus ist notwendig und muss sich mit der Agrarpolitik ergänzen.

Eine Beschränkung frei werdender Mittel allein auf landwirtschaftsnahe Wirtschaftsaktivitäten wäre mit einer ganzheitlichen Förderung des ländlichen Raumes, die die Landwirtschaft demnach als sehr maßgeblichen, aber nicht alleinigen Wirtschafts- und Gesellschafter anerkennt, kaum vereinbar.

VI. Energiepolitik

Ausgangslage

Die Europäische Union hat in den letzten Jahren eine Reihe von Richtlinien erlassen, die zu einer Öffnung der Energiemärkte geführt haben. In Deutschland hatte dies insbesondere zur Folge, dass die hergebrachten Gebietsmonopole der Energieversorgungsunternehmen aufgehoben wurden. Die Versorgung auch der Endverbraucher findet heute im Wettbewerb statt. Nach Auffassung der Kommission ist die Entwicklung des Wettbewerbs allerdings hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Kommission hat daher im Herbst 2007 ein neues Legislativpaket vorgelegt, das eine Reihe von Maßnahmen vorsieht, mit denen der Wettbewerb gestärkt werden soll. Dazu gehört auch der Vorschlag einer eigentumsrechtlichen Entflechtung der Netzbetreiber („ownership unbundling“).

Kommunaler Bezug

Die sichere Versorgung mit preisgünstiger Energie ist für die Kommunen und ihre Bürger von existentieller Bedeutung. Die meisten technischen, administrativen und sozialen Aktivitäten hängen von einer leistungsfähigen und unterbrechungsfreien Energieversorgung ab. Auch für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist eine sichere Energieversorgung zu angemessenen Preisen unverzichtbar.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Das Gebot der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse verlangt auch in ländlichen Räumen eine sichere und preisgünstige Energieversorgung. Der Wettbewerb der Energieversorgungsunternehmen darf nicht zu einer Konzentration auf die Versorgung städtischer Ballungsräume führen. Die Energieversorgungsunternehmen und Netzbetreiber müssen deshalb rechtliche Rahmenbedingungen vorfinden, die es ihnen erlauben, auch in Zukunft die Versorgung des ländlichen Raums mit sicherer und preisgünstiger Energie zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund lehnt der Deutsche Landkreistag insbesondere die zwangsweise eigentumsrechtliche Entflechtung der Energieversorgungsunternehmen ab. Die Entflechtungsvorschläge der Kommission sind mit nicht unerheblichen ökonomischen Risiken und rechtlichen Problemen verbunden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Investitionsanreize der Netzbetreiber deutlich reduzieren, was zwangsläufig zu einer Gefährdung der Versorgungssicherheit führen würde. Überdies stellt die eigentumsrechtliche Entflechtung einen der denkbar schwersten Eingriffe in die privaten Eigentumsrechte der Energieversorgungsunternehmen dar. Ein derart schwerwiegender Eingriff lässt sich nur rechtfertigen, wenn feststeht, dass keine gleichermaßen geeigneten, aber mildereren Mittel zur Verwirklichung funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Energiemärkten zur Verfügung stehen. Dieser Nachweis kann derzeit nicht erbracht werden.

VII. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

1. Migration und Asyl

Ausgangslage

Das Thema Migration und Asyl wird auf europäischer Ebene zunehmend bedeutsamer. So hat die Kommission Anfang Oktober 2008 eine Mitteilung zur „Konsolidierung des Gesamtsatzes zur Migrationsfrage: für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie“ verabschiedet. Bereits im Sommer 2008 sind die Mitteilungen für eine gemeinsame Einwanderungspolitik und die künftige Asylstrategie veröffentlicht worden. Überdies hat der Rat der Europäischen Union anlässlich seiner Sitzung vom 16.10.2008 den „Europäischen Pakt zur Einwanderung und Asyl“ angenommen. Zu den Kernthemen im Handlungsfeld Migration zählen die Steuerung der legalen Migration sowie die Bekämpfung der irregulären Einwanderung. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang die vorgeschlagene Blue Card-Richtlinie, aber etwa auch die Rückführungsrichtlinie. Mit Blick auf die Asylpolitik fordert der Einwanderungspakt die Mitgliedstaaten insbesondere dazu auf, zu gemeinsamen Mindestgarantien für Asylsuchende zu gelangen.

Kommunaler Bezug

Die Integration auf Dauer in Europa rechtmäßig lebender Migranten ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die eine gemeinsame Anstrengung auf allen Ebenen erfordert. Die Landkreise leisten mit Blick auf eine erfolgreiche Integration in den Handlungsfelder Sprache, Bildung und Ausbildung, berufliche und gesellschaftliche Integration bereits jetzt Erhebliches. So bieten sie mit Blick auf den konsequenten Erwerb der Sprache eigene Deutsch-Kurse für Migranten an. Im Bereich der flankierenden Integrationsleistungen erbringen sie bei der Jugend- und Sozialhilfe über die offene Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Familien- und Erziehungsberatung Hilfe zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen. Als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernehmen die Landkreise entweder in eigener Verantwortung oder zusammen mit den Arbeitsagenturen zentrale Aufgaben bei der Förderung arbeitsuchender Zuwanderer. Darüber hinaus sind die Landkreise Träger der Ausländer- und Einbürgerungsbehörden. Die Einbürgerung sollte nach Ansicht der Landkreise den Abschluss eines erfolgreichen Integrationsprozesses darstellen. Um die Bedeutung des Aktes zu demonstrieren, findet die Überreichung der Einbürgerungsurkunde vielfach in feierlichem Rahmen statt.

Forderungen des
Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag erinnert daran, dass die Europäische Union mit Blick auf Fragen der Migration und des Asyls nur über beschränkte Kompetenzen verfügt. Von diesen Kompetenzen sollte zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Die Regelung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einwandern bzw. eingebürgert werden können, obliegt den Mitgliedstaaten. Das gilt auch mit Blick auf die Zuwanderung von Hochqualifizierten, die von den Landkreisen ausdrücklich begrüßt wird. Nationale Regelungen sind besser als europäische Regelungen geeignet, eine an den besonderen Bedürfnissen des nationalen Arbeitsmarktes orientierte Steuerung der Zuwanderung zu ermöglichen. Unterstützung verdient dagegen der Ansatz der Europäischen Union zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, mit der die Armutsmigration bereits im Heimatland verhindert werden kann. Darüber hinaus bieten die Organe der Union ein Forum zum Austausch von best practice-Beispielen für eine gelungene Integrationspolitik.

2. Katastrophenschutz

Ausgangslage

Die europäische Zusammenarbeit bei Katastropheneinsätzen ist Gegenstand eines erst im Herbst 2007 verabschiedeten Gemeinschaftsverfahrens. Gleichwohl hat die Kommission bereits im März 2008 erneut eine Mitteilung zur Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union veröffentlicht. Darin schlägt die Kommission unter anderem eine Verbesserung der Zusammenarbeit der diversen Einrichtungen, eine Intensivierung der humanitären Hilfe sowie die Entwicklung eines europäischen Netzes für die Katastrophenhilfschulung vor. Darüber hinaus strebt die Kommission den Ausbau des europäischen Monitoring and Information Center zu einem Einsatzzentrum an. Außerdem sollen EU-eigene Reservekapazitäten für den Katastrophenschutz geschaffen werden.

Kommunaler Bezug

Der Katastrophenschutz ist eine Aufgabe, die in Deutschland ganz wesentlich kommunal, nämlich durch die Landkreise und kreisfreien Städte wahrgenommen wird. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Träger der Katastrophenschutzbehörden. Bei der Bekämpfung von Katastrophen arbeiten sie eng mit den kommunalen Feuerwehren, aber auch mit privaten und staatlichen Hilfsorganisationen zusammen. Überregionale Katastrophenfälle werden in enger Zusammenarbeit mit den Ländern, gegebenenfalls auch länderübergreifend und mit Unterstützung des Bundes bekämpft. Dieses dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtete System des Katastrophenschutzes hat sich bewährt. Die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für den Katastrophenschutz erlaubt ein sofortiges und erfolgreiches Handeln vor Ort, das sich auf die aus eigener Erfahrung gewonnene Kenntnis der örtlichen und regionalen Gegebenheiten stützen kann.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Katastrophenschutz in Europa muss auch in Zukunft unter Beachtung der nationalen Kompetenzen und des Subsidiaritätsprinzips organisiert sein. Der Deutsche Landkreistag lehnt die Übertragung operativer Kompetenzen auf eine europäische Einsatzzentrale ab. Die nationalen Katastrophenschutzbehörden müssen auch in Zukunft darüber entscheiden können, welche Hilfe sie benötigen und anfordern. Vor erneuten organisatorischen Maßnahmen sollte insbesondere zunächst abgewartet werden, ob sich das erst vor Kurzem geschaffene Gemeinschaftsverfahren bewährt. Auch die Schaffung von EU-Reserveeinheiten lehnt der Deutsche Landkreistag ab. Bei aller Bereitschaft, im Katastrophenfall Hilfe zu leisten, ist in erster Linie jeder Mitgliedstaat selbst dafür verantwortlich, die erforderlichen Einsatzressourcen bereitzuhalten. Aus dieser Verantwortung dürfen die Mitgliedstaaten nicht durch eine Vergemeinschaftung des Katastrophenschutzes entlassen werden.

VIII. Europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

1. Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Ausgangslage

Die Europäische Kommission dehnt das Europäische Binnenmarktrecht als vergemeinschaftete Materie zunehmend auch auf die sozialen Dienstleistungen aus. Dies ist problematisch, weil es sich hier oftmals um Dienstleistungen von nicht-wirtschaftlichem Interesse handelt. Die nach wie vor in der Praxis vielfältig bestehenden Probleme und Rechtsanwendungsunsicherheiten bei den Sozialdienstleistungen sind nicht allein auf Informationsdefizite auf der Ebene der Anwender zurückzuführen. Sie sind vielmehr auch durch die Rechtsanwendung durch die Kommission selbst verursacht. In ihrer Mitteilung zu Sozialdienstleistungen aus dem Jahre 2007 präsentiert die Kommission neuerdings eine Strategie zur EU-weiten Sicherung der Qualität von Sozialdienstleistungen.

Kommunaler Bezug

Die sozialen Dienstleistungen werden in Deutschland als Fürsorgeleistung in der Regel im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses erbracht. Es besteht kein öffentlicher Auftrag, das wirtschaftliche Risiko liegt bei der die Leistung erbringenden Einrichtung und nicht bei der ausschreibenden Stelle. Insofern wird in Deutschland im Sozial- und Gesundheitsbereich bisher nur in geringem Umfang ausgeschrieben. Das gleiche gilt für Leistungserbringungsverträge nach Jugendhilfe- und Sozialhilferecht. Das Dreiecksverhältnis impliziert, dass nicht der Staat oder die Kommunen allein entscheiden, welcher Leistungserbringer in Anspruch genommen wird. Vielmehr entscheiden nach den Voraussetzungen des gesetzlich verankerten Wunsch- und Wahlrechts vorrangig die Nutzer, welche Einrichtungen sie in Anspruch nehmen wollen. Der Staat entscheidet über das Vorliegen der individuellen Anspruchsvoraussetzungen, also über das „Ob“ der Leistungserbringung. Über das „Wie“ der Leistungserbringung entscheidet der Staat insoweit, als er Leistungserbringer zulässt, die geeignet sind, die notwendigen Sozialleistungen zu erbringen, und mit diesen eine Leistungsvereinbarung abschließt.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Daher besteht kein Raum für die Anwendung des Vergaberechts. Das bestehende System des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses stellt bereits ein nutzerorientiertes Wettbewerbsmodell dar. Dies ermöglicht grundsätzlich mehr und nicht weniger Wettbewerb als eine Beschaffung im Wege von Vergabeverfahren. Insofern konkretisiert die Anwendung des europäischen Beihilfen- und Wettbewerbsrechts auf soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sämtliche Bemühungen um einen sozialen Zusammenhalt im Unionsgebiet. Sie hätte gerade im kommunalen Bereich gravierende Folgen für das System der sozialen Sicherung und wird daher abgelehnt.

Mit Blick auf einen europäischen Qualitätsrahmen genügen die bestehenden umfangreichen nationalen Vorgaben für die Festlegung, Überwachung und Bewertung von Qualitätsstandards. Dies gilt besonders im sozialen Bereich mit seinen personenbezogenen Leistungen, die in den Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich ausgestaltet sind.

2. Erneuerte Sozialagenda

Ausgangslage

Die Europäische Kommission hat unter dem Titel „Eine erneuerte Sozialagenda“ ein umfangreiches Paket von insgesamt 19 verschiedenen Initiativen vorgelegt. Die einzelnen Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung und Qualifikation, Diskriminierungsbekämpfung, Mobilität, Jugend, Informationsgesellschaft, Gesundheit und Wirtschaft sollen dazu beitragen, den europäischen Bürgern Chancen zu eröffnen, Zugangsmöglichkeiten zu schaffen und Solidarität zu üben. Durch die Vorlage der Initiativen als Gesamtpaket soll insbesondere die soziale Dimension Europas mit Blick auf die europäische Integration als Gegengewicht zu der allgemein eher neoliberal ausgerichteten Wirtschaftspolitik der EU zum Ausdruck kommen mit dem Ziel, das Verständnis und die Akzeptanz Europas bei den europäischen Bürgern zu verbessern.

Kommunaler Bezug

Die im Einzelnen angekündigten Initiativen sind mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip und den nach wie vor in Kraft befindlichen Vertrag von Nizza insoweit bedenklich, als sie Bereiche erfassen, in denen der EU keine primärrechtlichen Kompetenzen zustehen. Die EU will die nationalen Maßnahmen daher nach eigener Aussage in diesem Bereich lediglich ergänzen. Dabei betont sie das Bedürfnis nach möglichst bürgernahen, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen. Dies betrifft im Bereich der Sozialfürsorge in Deutschland auch die Kommunen. Dies spiegelt die eigenen Traditionen, Vorlieben und politischen Schwerpunkte wider. Darüber hinaus sind die mit der Ausweitung der offenen Methode der Koordinierung verbundenen weitgehenden Berichtspflichten geeignet, in dem bereits heute insoweit stark regulierten Bereich der Sozialverwaltung zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu erzeugen.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag anerkennt die Bemühungen der EU, im Sinne des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts insbesondere die soziale Kohäsion im Unionsgebiet voranzutreiben. Die Verbesserung der sozialen Situation und die Angleichung des Lebensstandards der Unionsbürger insgesamt sind für die Akzeptanz europäischer Politik unabdingbar. Da aber die EU zu heterogen ist, um einen einheitlichen Sozialstaat oder ein Sozialmodell zu bilden, lehnt der Deutsche Landkreistag einen legislativen Ansatz grundsätzlich ab. Wichtig sind vielmehr flexiblere Politikmittel, die auf den bestehenden Gemeinsamkeiten in der sozialen Struktur der Mitgliedstaaten aufbauen. Als geeignetes Mittel bei der Unterstützung der Bemühungen um soziale Integration insbesondere von Langzeitarbeitslosen wird der Europäische Sozialfonds angesehen. Eine Aufstockung der finanziellen Mittel des Fonds ist ebenso angezeigt wie eine flexiblere Handhabbarkeit der vorhandenen Förderinstrumente.

3. Active Inclusion/Flexicurity

Ausgangslage

Im Rahmen der sog. Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung legt die Europäische Kommission einen immer stärkeren Fokus auf eine „europäische Beschäftigungspolitik“. Sie hat dazu unter dem Titel „Eine erneuerte Sozialagenda“ ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt. Beschäftigungspolitik verfolgt die Kommission dabei mit den Initiativen zur „Flexicurity“ und „Active Inclusion“ zwei verschiedene Ansätze. Das „Flexicurity“-Konzept (eine Wortneuschöpfung aus Flexibility und Security) bezieht sich in erster Linie auf leichter vermittelbare Arbeitsuchende und damit eher auf Leistungsempfänger aus dem Bereich des SGB III. Der „Active Inclusion“-Ansatz (aktive Einbeziehung) zielt auf arbeitsmarktfremere und damit schwerer vermittelbare Leistungsempfänger, die in Deutschland eher dem Leistungsbereich des SGB II zuzuordnen wären.

Kommunaler Bezug

Das Kunstwort Flexicurity soll deutlich machen, dass sich Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit nicht ausschließen, während Active Inclusion-Modelle zur Bewältigung sozialer Ausgrenzung infolge von Arbeitslosigkeit thematisiert. Beide Punkte sind wesentliche Anliegen der Landkreise, die sich sowohl als Arbeitgeber als auch als Träger sozialer Leistungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer sowie der Arbeitsuchenden annehmen. Mit Blick auf diese umfassende Betroffenheit kommunaler Aufgabenwahrnehmung spielen die deutschen Landkreise eine entscheidende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung innovativer Konzepte vor Ort. Mehr noch als der „Flexicurity“-Ansatz betrifft die Initiative der Kommission zur „Active Inclusion“, Leistungen und Problemlagen der kommunalen Ebene im Bereich der sozialen Dienstleistungen unmittelbar.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag begrüßt grundsätzlich die Bemühungen der EU zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts als unabdingbarer Voraussetzung für die Akzeptanz europäischer Politik. Da die EU jedoch zu heterogen ist, um einen einheitlichen Sozialstaat oder ein Sozialmodell zu bilden, wird ein legislativer Ansatz mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip abgelehnt. Wichtig sind vielmehr flexible Politikmittel vor Ort, die auf den großen bestehenden Gemeinsamkeiten in der sozialen Struktur der Mitgliedstaaten aufbauen. Dabei sind die bisher bestehenden Ausgestaltungsspielräume mit Blick auf die Organisation und Finanzierung zu erhalten und den Mitgliedstaaten zu überlassen. Eine flexiblere Handhabbarkeit der bestehenden Förderinstrumente sollte dabei ebenso gewährleistet sein wie die Einbindung der kommunalen Ebene in die Entscheidung der konkreten Mittelverteilung vor Ort.

4. Antidiskriminierung

Ausgangslage	Die Europäische Union hat mit vier Antidiskriminierungsrichtlinien aus den Jahren 2000 bis 2004 den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse und ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität bereits weitreichend und detailliert geregelt. Mit dem Vorschlag für eine weitere Richtlinie, den die Kommission im Rahmen ihrer erneuerten Sozialagenda vorgelegt hat, soll der Schutz vor Diskriminierungen arrondiert werden.
Kommunaler Bezug	Die Kommunen sind von den Antidiskriminierungsrichtlinien, die in Deutschland vor allem durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz umgesetzt wurden, in vielfacher Hinsicht betroffen, so etwa als Arbeitgeber, als Anbieter von sozialen Leistungen oder auch als Vermieter von Wohnungen.
Forderungen des Deutschen Landkreistages	<p>Der Deutsche Landkreistag begrüßt ausdrücklich das Ziel der Richtlinien, Diskriminierungen wirksam zu bekämpfen. Für die Landkreise handelt es sich dabei seit Langem um eine Selbstverständlichkeit. Überdies ergeben sich entsprechende Diskriminierungsverbote bereits aus dem nationalen Verfassungsrecht, insbesondere aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG. Einer besonderen Regelung auf Gemeinschaftsebene bedarf es daher nicht. Demgegenüber werden den Kommunen – nicht zuletzt auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber – durch das Gemeinschaftsrecht bzw. das zu seiner Umsetzung ergangene nationale Recht Verpflichtungen auferlegt, die zwar zu mehr Bürokratie führen, das Ziel des Schutzes vor Diskriminierungen aber nicht belegbar fördern.</p> <p>Unabhängig von diesen grundsätzlichen Zweifeln an dem von der Kommission verfolgten Ansatz sollte von einer Ausweitung des europäischen Antidiskriminierungsrechtes derzeit Abstand genommen werden. Mit Blick auf die bereits bestehenden Richtlinien laufen zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren, deren Ausgang abgewartet werden sollte. Auch gilt es, zunächst Erfahrungen mit den geltenden Regelungen zu sammeln.</p>

IX. Umwelt und Verkehr

Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der für die nächsten Jahre prognostizierten drastischen Zunahme des Verkehrsaufkommens hat die Europäische Kommission im September 2007 mit dem Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ eine europaweite öffentliche Konsultation eingeleitet. Zielsetzung ist es, unter den Aspekten Kapazitätsengpässe, Umweltschutz, Verkehrssteuerung, Zugang und Sicherheit Lösungsmöglichkeiten für örtliche Verkehrsprobleme zu erarbeiten. Zur Umsetzung des Grünbuchs plant die Kommission für das Frühjahr 2009 einen „Aktionsplan städtischer Verkehr“. Er soll mögliche Maßnahmen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene benennen.

Kommunaler Bezug

Umwelt- und Verkehrsprobleme (Lärm, Luftverschmutzung, Staus) werden für die Menschen zuerst lokal und regional greifbar. In Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten lassen sich viele dieser Probleme auch am besten vor Ort lösen. Die deutschen Landkreise erarbeiten hierzu umfassende Verkehrskonzepte, häufig in Kooperation mit Nachbarkommunen. Neben Ausbau und Verbesserung der (Verkehrswege-)Infrastruktur finanzieren die Landkreise vor allem den öffentlichen Personennahverkehr, unterstützen den Ausbau von Radwegen und fördern kombinierte Verkehre etwa durch Einrichtung von Park&Ride- sowie Bike&Ride-Stellplätzen. Gemäß der Maxime „think globally, act locally“ machen sich die Landkreise für eine verkehrsmäßige Erschließung stark, die nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung sichert und sich gleichzeitig den Herausforderungen des Klimawandels und des Umweltschutzes stellt. So spielen Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz bereits heute eine wichtige Rolle bei der Beschaffung etwa von kommunalen Fahrzeugen.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Deutsche Landkreistag anerkennt, dass Umwelt- und Verkehrsprobleme in ihrer Bedeutung für die Lebensqualität der Menschen und die wirtschaftliche Entwicklung bestehen. Eine integrierte Gesamtstrategie kann Lösungsansätze für die jeweiligen Akteursebenen erarbeiten. Der Deutsche Landkreistag mahnt jedoch, dabei das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. So kann die EU etwa bei der Festlegung von europaweiten Emissionsnormen einen zusätzlichen Mehrwert schaffen. Im Bereich der kommunalen Verkehrspolitik besitzt die EU jedoch keine Kompetenz für verbindliche Vorgaben. Hier kann es auf europäischer Ebene nur darum gehen, „best practice“-Beispiele zu vermitteln. Der Deutsche Landkreistag bedauert, dass sich das Grünbuch vornehmlich auf städtische Fragestellungen konzentriert. Mobilität ist ein wichtiges Element für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung gerade auch in den weniger dicht besiedelten Regionen und ländlichen Räumen, in denen die wirtschaftliche Tragfähigkeit alternativer Verkehrsträger naturgemäß weniger gegeben ist. Zur Vermeidung von Maut-Ausweichverkehren sollte zudem eine Ausweitung der Eurovignetten-Richtlinie („City-Maut“) auch auf ländliche Regionen erwogen werden.

X. Europäische Gesundheitspolitik

1. Richtlinie zu den Gesundheitsdienstleistungen

Ausgangslage

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat Mitte 2008 den Vorschlag für eine Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung vorgelegt. Durch die Richtlinie soll ein eindeutig abgesteckter Rahmen für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung in der EU geschaffen werden. Nach Ansicht der Kommission stellt die Unsicherheit bei Fragen der Kostenerstattung für in einem anderen Mitgliedstaat erbrachte Gesundheitsdienstleistungen in der Praxis ein Hemmnis für die Freizügigkeit der Patienten und den freien Verkehr von Gesundheitsdienstleistungen dar. Die Richtlinie soll für alle Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig davon, wie sie organisiert, ausgeführt oder finanziert werden, gelten.

Kommunaler Bezug

Von besonderem kommunalen Interesse ist die geplante Regelung im Bereich von Krankenhaus- und Spezialbehandlungen. Als Krankenhausbehandlung wird definiert, dass diese in der Regel eine Behandlung beinhaltet, die eine Übernachtung des Patienten einschließt. Daneben werden auch bestimmte andere Formen der Gesundheitsversorgung einer Krankenhausbehandlung gleichgestellt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Behandlung den Einsatz einer hoch spezialisierten und kostenintensiven medizinischen Infrastruktur erfordert oder die Behandlung ein besonderes Risiko für den Patienten oder die Bevölkerung bedeutet.

Für die Landkreise ist es von erheblichem Belang, ob eine europäische Regelung sich auf den Sicherstellungsauftrag der Landkreise für die stationäre Krankenhausversorgung in ihrem jeweiligen Gebiet in Verbindung mit der regelmäßig staatlichen Krankenhausplanung auswirkt. Dies betrifft wegen des engen Zusammenwirkens auch die möglichen Auswirkungen auf Kapazitäten im niedergelassenen Bereich, auch wenn hierfür originär die Kassenärztlichen Vereinigungen zuständig sind.

Forderungen des Deutschen Landkreistages

Der Richtlinienentwurf wirft Fragen hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität auf. Detaillierte Regelungen dergestalt, welche Leistungen von wem und in welcher Höhe zu erbringen sind, erscheinen als deutlich zu weitgehend.

Für die Landkreise als Träger des Sicherstellungsauftrags der stationären Versorgung in der Fläche erwarten wir eine selbstverwaltungskonforme Ausgestaltung der Richtlinie. Die vor Ort in kommunaler Selbstverwaltung möglichen Entscheidungen sollten auch dort getroffen werden, da der Anteil grenzüberschreitender Patientenversorgungen auch bei Erleichterung durch die europäischen Bestimmungen nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtversorgung in einem deutschen Krankenhaus darstellt.

2. Grenzüberschreitender Rettungsdienst

Ausgangslage	In vielen Grenzregionen in Europa, so auch in Deutschland, könnten sich effizientere Organisationsformen für den Rettungsdienst ergeben, wenn Rettungsbereiche gemeinsam mit den Nachbarländern abgedeckt und eine einfache gegenseitige Abrechnung erfolgen könnte. Zumeist werden solche Fragestellungen bislang durch bi- oder multilaterale Vereinbarungen vor Ort gelöst, die oft der Zustimmung der jeweiligen Länder bedürfen oder bereits Staatsvertragscharakter haben müssen.
Kommunaler Bezug	Die Landkreise sind in Deutschland regelmäßig Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes. Da sie die Kosten häufig in harten Verhandlungen mit den Krankenkassen als Kostenträgern refinanzieren müssen, sind Einsparpotenziale dringend zu heben. Hierzu könnte es dienen, wenn in geeigneten Grenzregionen eine intensive Kooperation mit dem jeweiligen Nachbarland bzw. der dortigen Körperschaft stattfindet. Hierdurch können sich für beide Seiten erhebliche Effizienzgewinne ergeben.
Forderungen des Deutschen Landkreistages	Die EU sollte es in der kommenden Legislaturperiode den zuständigen Behörden für den Rettungsdienst ermöglichen, auf unkompliziertem Weg effiziente Strukturen für den Rettungsdienst auch staatsgrenzenübergreifend zu vereinbaren. Insoweit könnte auch eine auf diesen Bereich begrenzte Weiterentwicklung des Instrumentariums des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit erwogen werden.

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen Stand 01.08.2008





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

