



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Forderungen des Deutschen Landkreistages zur Europawahl 2014



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 117
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

Stand:

Februar 2014

ISSN 0503-9185

Vorwort




Im Mai wählen die Bürger der Europäischen Union ihre neuen Vertreter im Europäischen Parlament. Im Anschluss daran wird im darauf folgenden Herbst die Europäische Kommission neu besetzt. In den letzten Monaten wurden in verschiedenen Mitgliedstaaten vermehrt kritische Stimmen laut, die eine Begrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union fordern. Auf der anderen Seite wird entgegnet, dass ein wettbewerbsfähiges Europa nur durch ehrgeizige, gemeinsame Anstrengungen der Mitgliedstaaten und eine Stärkung der europäischen Institutionen erreicht werden könne. Der Deutsche Landkreistag ist bereit, sich aktiv an dieser Diskussion zu beteiligen und hat aus Anlass der bevorstehenden Europawahl die europapolitischen Forderungen der Landkreise fortgeschrieben und aktualisiert.

Die Landkreise vermitteln europäische Ziele, sind gleichzeitig der unmittelbare Ansprechpartner für die Bürger und daher ein wichtiges Verbindungsglied zwischen Europapolitik und kommunaler Wirklichkeit. Zudem setzen die Landkreise als kommunale Gebietskörperschaften die europäische Gesetzgebung um, leisten dadurch einen wesentlichen Beitrag zum europäischen Einigungsprozess und wollen diesen weiterhin aktiv befördern.

Auch in Zukunft müssen die kommunalen Belange auf der europäischen Ebene eine angemessene Berücksichtigung finden. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie muss in vollem Umfang erhalten bleiben, die Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raumes noch weiter gesteigert werden. Aus diesem Grund hat der Deutsche Landkreistag in der vorliegenden Broschüre europapolitische Kernforderungen in den unterschiedlichen europäischen Handlungsfeldern formuliert, die aktuelle Problemstellungen und entsprechende Lösungsansätze aus kommunaler Perspektive aufzeigen.

Berlin, im Februar 2014



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

Inhalt

Forderungen des Deutschen Landkreistages zur Europawahl 2014

I. Der EU-Gesetzgebungsprozess	3
1. Beachtung kommunaler Selbstverwaltung bei EU-Gesetzgebung	3
2. Demokratisch ausreichend legitimierte Gesetzgebungsverfahren	3
II. EU-Beihilfenrecht	5
1. Beihilfenrecht und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	5
2. Modernisierung des EU-Beihilfenrechts	6
3. Beihilfeleitlinien für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften	7
III. Finanzpolitik	8
1. Ausweitung der Mehrwertsteuerpflicht bei interkommunaler Zusammenarbeit	8
2. Europäische Standards für die öffentliche Rechnungslegung	9
IV. EU-Strukturpolitik	11
V. Europäische Energiepolitik	13
VI. Veterinärwesen und Verbraucherschutz	14
VII. Bürokratieabbau und Verringerung der Verwaltungslasten	15
VIII. Armutszuwanderung	16
IX. Kommunalpartnerschaften	17

I. Der EU-Gesetzgebungsprozess

1. Beachtung kommunaler Selbstverwaltung bei EU-Gesetzgebung

Ausgangslage

Der Vertrag von Lissabon anerkennt erstmals auf primärrechtlicher Ebene das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 4 Absatz 2 Satz 1 EUV. Darüber hinaus sieht der Lissabonner Vertrag ausdrücklich eine verstärkte Geltung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 5 Abs. 3 EUV vor. Ferner schreibt das Protokoll Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einen weiten Ermessensspielraum für nationale, regionale und kommunale Stellen vor bei der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge.

Kommunaler Bezug

Der Vertrag anerkennt insofern deutlich die wesentliche Rolle der Landkreise, Städte und Gemeinden auch auf europäischer Ebene und bei europäischen Gesetzgebungsverfahren. Die Prinzipien von Wettbewerb und Binnenmarkt sind grundsätzlich richtig und dienen der Durchsetzung der sozialen Marktwirtschaft. Sie werden von den Landkreisen beispielsweise im Vergaberecht bei Ausschreibungsverfahren regelmäßig im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erreichung des wirtschaftlich besten Angebots eingesetzt. Die Prinzipien dürfen aber nicht zu einer Einschränkung kommunaler Handlungs- und Ermessensspielräumen führen. Dies gilt sowohl im Vergaberecht, wenn keine potenzielle Benachteiligung anderer Wettbewerber vorliegt oder aber im Beihilfenrecht, wenn es um die Qualifizierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, also Daseinsvorsorgeleistungen geht. Hierfür sind nach wie vor die Mitgliedstaaten und ihre staatlichen Untergliederungen, sprich in Deutschland die Länder und Kommunen zuständig. Nur dieser Ansatz lässt im Übrigen die Würdigung der strukturellen und gesellschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu.

DLT- Forderungen

Der Deutsche Landkreistag fordert, dass Gesetzgebungsvorhaben auf Kohärenz mit den Vorgaben aus dem Vertrag von Lissabon überprüft werden. Dazu gehört ebenso das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung wie das Subsidiaritätsprinzip. Die Kommission darf nicht ihre durch den Vertrag zugewiesenen Rechte überschreiten, sondern muss dem weiten Ermessensspielraum des Lissabonner Daseinsvorsorge-Protokoll Rechnung tragen. Dies gilt sowohl bei Einzelfallentscheidungen im Beihilfenrecht als auch mit Blick auf die Frage einer etwaigen europäischen horizontalen Gesetzgebung zur Daseinsvorsorge. Der Deutsche Landkreistag lehnt einen solchen horizontalen, alle Daseinsvorsorgebereiche übergreifenden Ansatz ab. Vielmehr müssen die Prinzipien kommunaler Selbstverwaltung und Subsidiarität sektorspezifisch in der Gesetzgebung Niederschlag finden.

2. Demokratisch ausreichend legitimierte Gesetzgebungsverfahren

Ausgangslage

Der Vertrag von Lissabon sieht in seinem Art. 294 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (vor dem Vertrag von Lissabon noch Mitentscheidungsverfahren genannt) als Regelverfahren in der Rechtsetzung der EU vor. Es ist in fast allen Bereichen der Gesetzgebung der EU anzuwenden, in denen im Rat der Europäischen Union eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erfolgt. In diesem Gesetzgebungsverfahren ist die Rolle des Europäischen Parlaments besonders stark ausgeprägt, da es als gleichberechtigter Co-Gesetzgeber neben dem Rat der EU auftritt und die demokratische Befassung in der Regel zwei Lesungen durchläuft. Das sogenannte Trilog-Verfahren im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren, in denen sich Vertreter der EU-Ratspräsidentschaft, des EU-Parlaments und der EU-Kommission in informellen interinstitutionellen Verhandlungen im Rahmen nur einer Lesung

einigen, ist ein zulässiges und in der Geschäftsordnung des EU-Parlaments offiziell niedergelegtes Verfahren, um die Kompromissuche zu beschleunigen.

Kommunaler Bezug

In der letzten Legislaturperiode kam die Anwendung von informellen Trilogverfahren immer häufiger zum Einsatz, beispielsweise bei der Energieeffizienzrichtlinie, der Konzessionsrichtlinie oder den Vergaberichtlinien. Im Vergleich zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mangelt es dem Trilog-Verfahren an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und an der Einflussnahme seitens der Ausschussmitglieder der federführenden und beratenden Ausschüsse des Europäischen Parlaments sowie der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Verhandlungsführer sind lediglich die EP-Berichterstatter und Schattenberichterstatter sowie die EU-Ratspräsidentschaft.

DLT- Forderungen

Wir plädieren eindringlich an die Abgeordneten des Europäischen Parlaments und die neue EU-Kommission, das informelle Trilog-Verfahren in der nächsten Legislaturperiode nur noch in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen zu lassen. In Fällen, in denen die Auffassungen des Parlaments und des Ministerrates eng beieinander liegen, mag die Anwendung dieser Verfahren sinnvoll sein. In Fällen komplizierter und kontroverser Rechtsetzung muss es aber eine ausreichend demokratisch legitimierte und transparente Befassung einschließlich einer ausreichend tiefgründigen politischen Debatte zu den zu regelnden Themenfeldern geben. Dies kann mit dem Trilog-Verfahren nicht gleichermaßen wie dem mit ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erreicht werden.

II. EU-Beihilfenrecht

1. Beihilfenrecht und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Ausgangslage

Die EU-Kommission hat 2011 und 2012 ihre Beihilferegulungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) novelliert (sog. Almunia-Paket). Das Ziel der Vereinfachung der Regelungen und Konzentration auf die besonders binnenmarktrelevanten Anwendungsfälle ist zumindest aus kommunaler Sicht nicht erreicht worden. Die zuständige Generaldirektion Wettbewerb greift im Gegenteil mehr und mehr in kommunale Aufgabenfelder ein. Dies zeigt sich u.a. dadurch, dass sie sich zunehmend die Definitions- und Entscheidungshoheit über die Qualifikation von DAWI anmaßt. Die Kommission ist im Bereich der DAWI lediglich auf die Rüge offenkundiger Beurteilungsfehler beschränkt. Zudem weitet sie den Beihilfenbegriff in Mitteilungen und einzelnen Beschwerdeverfahren permanent aus. Diese Entwicklung wird regelmäßig von den Europäischen Gerichten unterstützt. Sie ist letztlich Ausfluss des Primärrechts, das eine breit angelegte Kompetenz für das Handeln der Kommission in diesem Bereich bietet.

Kommunaler Bezug

Diese Anmaßung der Definitionshoheit für DAWI wird anhand konkreter Einzelfälle deutlich. So erkennt die Kommission in einem anhängigen Beihilfebeschwerdeverfahren entgegen der Auffassung der Bundesregierung die Entscheidung der Kreise nicht an, Tierkörperbeseitigung als DAWI einzustufen.¹ Im Rahmen der EU-Leitlinien zu staatlichen Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften nimmt sie sogar in abstrakt-genereller Form eine eigene Definition von DAWI im Flughafenbereich vor (s. unter II.2). Die Definitionshoheit und Qualifizierung einer DAWI obliegt den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit ihren staatlichen Untergliederungen und damit den Ländern und Kommunen. Diese kann insofern von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren. Die Legaldefinition des Protokolls Nr. 26 des Lissabon-Vertrages sieht vor, dass bzgl. der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ein weiter Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage besteht, wie diese Dienste zur Verfügung gestellt, in Auftrag gegeben und organisiert werden.² Zudem erkennt Art. 4 EUV erstmals primärrechtlich das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung an, das die Kommission auch in diesem Zusammenhang zu achten hat.

DLT- Forderungen

Um der beschriebenen Entwicklung nachdrücklich entgegenwirken zu können, ist eine grundsätzliche Änderung des Primärrechts unumgänglich. Darin müssen DAWI generell vom Anwendungsbereich der Beihilferegeln ausgenommen oder zumindest deutlicher gegenüber binnenmarktrelevanten Dienstleistungen privilegiert werden als bisher. Auf der Grundlage der gegenwärtigen Regelungen und Wertungen des Lissabon-Vertrages kann die Ermächtigungsgrundlage und Verordnungskompetenz der EU für DAWI in Art. 14 AEUV dafür allerdings keine den kommunalen Bedürfnissen angemessene Lösung bieten. Bis zu der erforderlichen Vertragsänderung gilt es generell, eine weitere stärkere Ausweitung der Befugnisse der Kommission künftig zu verhindern. Außerdem muss entsprechend der Erhöhung des allgemeinen De-minimis Schwellenwerts die DAWI-De-minimis Schwelle auf mindestens 800.000 EUR erhöht werden. Schließlich muss der Einfluss des Europäischen Parlaments als einzig demokratisch legitimierte Europäische Institution künftig durch die Einführung eines regelmäßigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für alle Beihilferegulungen deutlich gestärkt werden.

¹ Beschluss der EU-Kommission vom 25.4.2012 über die staatliche Beihilfe SA.25051 (C 19/2010) (ex NN 23/2010), die Deutschland zugunsten des Zweckverbands Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg gewährt hat.

² Protokoll (Nr. 26) über Dienste von allgemeinem Interesse.

2. Modernisierung des EU-Beihilfenrechts

Ausgangslage

Mit ihrer Mitteilung zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts vom 8.5.2012 leitete die EU-Kommission die Reform der allgemeinen Beihilferegelungen ein. Die Überarbeitung tritt parallel neben die mittlerweile abgeschlossene Reform des EU-Beihilfenrechts auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAWI), sog. Almunia-Paket, das sich auf Beihilfen im Bereich der DAWI konzentriert (s. unter III).

Die Reform wird in verschiedenen Einzelmaterien umgesetzt. Die Kommission verfolgt das Ziel, allgemeine und praxisnahe Grundsätze zu erarbeiten und verschiedene Leitlinien zu überarbeiten (z. B. die Leitlinien für Breitbandbeihilfen, für Regionalbeihilfen oder für Risikokapital sowie die Leitlinien für Flughäfen und Fluggesellschaften). Zudem will die Kommission den Schwerpunkt auf Fälle mit besonders starken Auswirkungen auf den Binnenmarkt legen. Gleichzeitig soll die Prüfung von Fällen mit geringeren Auswirkungen auf den Handel über Freistellungsregelungen vereinfacht werden. Im Falle einer Gruppenfreistellung können die Mitgliedstaaten Beihilfen schneller und ohne Notifizierung bei der Kommission bewilligen. Daneben hat der Rat der EU der Kommission neue Kompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten übertragen. Im Rahmen der Verfahrensverordnung erhält die Kommission mit dem sog. „Amicus curiae“ bei nationalen Gerichten Eingriffs- und Auskunftsrechte und mit dem sog. MIT („Market Information Tools“) zusätzliche Durchgriffsrechte bei den Unternehmen.

Kommunaler Bezug

Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung Europas gewinnt die europäische Beihilfepolitik als zu beachtender Rechtsrahmen bei der Bereitstellung kommunaler Leistungen immer mehr Bedeutung. Eine potenzielle Betroffenheit ergibt sich in nahezu allen kommunalen Aufgabengebieten. Der überwiegende Teil der kommunalen Leistungen darf aufgrund ihrer lokalen Begrenztheit und fehlenden Binnenmarktrelevanz nicht im Visier der europäischen Beihilfekontrolle stehen. Aufgrund der aus europäischer Sicht gebotenen Einzelbetrachtung sah sich die EU-Kommission in der Vergangenheit nicht in der Lage, die aus Sicht der Anwender gebotene Rechtssicherheit herzustellen. Zudem hat sich der europäische Rechtsrahmen als sehr komplex und verwaltungsaufwendig erwiesen. Mit dem novellierten Beihilfepaket versucht die EU-Kommission, hier Abhilfe zu schaffen. Insbesondere die zusätzlichen Gruppenfreistellungen in der neuen allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung kommen den kommunalen Forderungen nach und konzentrieren die europäische Beihilfenkontrolle stärker auf die wirklich binnenmarktrelevanten Fälle. Hingegen lässt die obligatorisch vorgesehene Einrichtung eines Zentralregisters für De-minimis-Beihilfen sowie die Ausweitung der damit verbundenen Dokumentations- und Berichtspflichten eher einen größeren Verwaltungsaufwand für Landkreise erwarten.

DLT- Forderungen

Der Deutsche Landkreistag fordert die Kommission auf, ihrer Zielsetzung nach Konzentration auf die tatsächlich binnenmarktrelevanten Fälle sowie einer Vereinfachung und Straffung der Beihilfeverfahren künftig überzeugender nachzukommen. Die Einrichtung eines Zentralregisters für De-minimis-Beihilfen sowie die Ausweitung der damit verbundenen Dokumentations- und Berichtspflichten laufen diesem Ziel gerade in einem Bereich zuwider, der wegen des De-minimis Wertes als nicht beihilferelevant gilt. Zudem fordert der Deutsche Landkreistag in diesem Sinne auch zukunftsgerichtet höhere Schwellenwerte für De-minimis-Beihilfen. Der allgemeine Schwellenwert für De-minimis-Beihilfen muss zumindest auf 500.000 EUR über einen Zeitraum von drei Steuerjahren angehoben werden.

3. Beihilfeleitlinien für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften

Ausgangslage

Die EU-Kommission überarbeitet im Zuge der Modernisierung des EU-Beihilfenrechts ihre EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften. Im Juli 2013 hat sie die betroffenen Kreise zu ihrer überarbeiteten Fassung der diesbezüglichen EU-Beihilfavorschriften konsultiert. Allein in Deutschland prüft die Kommission derzeit acht Flughäfen wegen des Verdachtes auf unlautere Beihilfen. Hintergrund der Überarbeitung ist, dass die bisherigen Luftverkehrsleitlinien aus den Jahren 1994 und 2005, die nicht befristet waren, angesichts der erheblichen Marktveränderungen in den vergangenen 10 Jahren angepasst werden sollen. Ferner sollen Orientierungshilfen zur Anwendung der Beihilfavorschriften auf Preisnachlässe und andere Vorteile, die Regionalflughäfen bestimmten Luftverkehrsgesellschaften gewähren, gegeben werden. Bei den Beihilfen für Flughäfen unterscheidet die Kommission zwischen Investitionsbeihilfen und Betriebsbeihilfen. Daneben macht sie neue Vorgaben zu Anlaufbeihilfen für Flugverkehrsgesellschaften.

Kommunaler Bezug

In den Leitlinien schränkt die Kommission künftig die Unterstützung von unrentablen Flughäfen durch Steuergelder stark ein mit der Begründung, diese führe zu Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Binnenmarkt. Landkreise haben zum Teil Kapitalbeteiligungen an Regionalflughäfen und wären zudem mit Blick auf die regionale Wirtschaftsentwicklung von den einschränkenden Regelungen betroffen. Die Kommission unterscheidet zudem nicht zwischen der Funktion eines Flughafens oder Flugplatzes. Damit geht die Unterscheidung zwischen dem Betrieb eines Flughafens als reines Wirtschaftsunternehmen und der Aufgabe verloren, ein Träger der Daseinsvorsorge zu sein. Der Freistellungsbeschluss aus 2012 legte bereits eine De-minimis-Grenze von jährlich 200.000 Passagieren (300.000 für Flughäfen auf Inseln) fest, unterhalb der die Ausgleichleistungen von der Notifizierungspflicht befreit sind. Daneben nimmt die Kommission eine neue, abstrakt-generelle und stark einschränkte Definition von DAWI im Flughafenbereich vor.

DLT- Forderungen

Trotz des grundsätzlich richtigen Ansatzes, öffentliche Mittel im Flughafenbereich besser einzusetzen, hat der Deutsche Landkreistag gewichtige Kritikpunkte an dem Entwurf. So fordert er die Festlegung einer Bagatellgrenze (De-minimis-Grenze), ab der Flughäfen unterhalb der Schwelle der Regionalflughäfen ohne grenzüberschreitenden Bezug weiterhin dauerhaft als Teil öffentlicher Infrastruktur öffentlich finanziert werden können. Dies muss sowohl für die Übernahme von Investitionskosten als auch für laufende Betriebszuschüsse gelten. Unterhalb der aktuellen De-minimis Grenze erfüllen Ausgleichszahlungen nicht den Beihilfenbegriff, weil es bereits an dem Tatbestandsmerkmal einer Handelsbeeinträchtigung zwischen den Mitgliedstaaten fehlt. Damit scheidet eine Beihilferrelevanz in diesen Fällen komplett aus. Im Übrigen ist die derzeitige De-minimis-Passagiergrenze zu niedrig. Sie muss auf mindestens eine Million Passagiere jährlich erhöht werden. Außerdem ist die Vornahme der abstrakt-generellen, stark einschränkenden Definition von DAWI im Flughafenbereich kritikwürdig. Sie nimmt Landkreisen, Städten und Gemeinden quasi die Möglichkeit, einen Flughafen oder Flugplatz künftig als Träger der Daseinsvorsorge zu betreiben. Schließlich wird die Kommission aufgefordert, die Bedeutung der positiven wirtschaftlichen Entwicklung und territorialen Kohäsion der Flughäfen für die regionale Wirtschaftsentwicklung in der Region insgesamt (Ansiedlung von Unternehmen, Erhöhung der Beschäftigung etc.) bei der Beihilfeprüfung zu berücksichtigen. Diese ist für ländliche Räume regelmäßig besonders groß.

III. Finanzpolitik

1. Ausweitung der Mehrwertsteuerpflicht bei interkommunaler Zusammenarbeit

Ausgangslage

Ausgelöst durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Isle of Wight Council (C-288/07) hat der Bundesfinanzhof seine bisherige Auffassung über die Nichtbesteuerung hoheitlicher Beistandsleistungen aufgegeben. Besonders betroffen sind die Kommunen mit ihrer interkommunalen Zusammenarbeit. Bisher unterlag die interkommunale Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommunen nicht der Umsatzsteuer, wenn sie im Hoheitsbereich erfolgte. Erfolgt eine Tätigkeit zwar im Hoheitsbereich, führt ihre Nichtbesteuerung jedoch zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung, muss nunmehr eine Umsatzbesteuerung durchgeführt werden. Dafür reicht nach der Rechtsprechung eine potenzielle Wettbewerbsverzerrung aus. Fraglich ist, wie in Fällen der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Kommunen umgegangen werden soll. Die EU-Kommission plant in 2014 die Überarbeitung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie und will darin auch Vorschläge zum Umsatzsteuerprivileg für die öffentliche Hand vorlegen.

Kommunaler Bezug

Sollte die interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig werden, büßte sie den Effizienzvorteil in Höhe von 19 % ein. In diesem Fall gestaltet sich die gemeinsame Erbringung der Leistung in Kooperation mit anderen Kommunen wegen des damit verbundenen Steuer Mehraufwandes für die einzelne Kommune als unwirtschaftlicher als die Eigenbringung der Leistung. Eine solche Situation droht zur Einstellung von interkommunalen Kooperationen zwischen Kommunen zu führen. Gerade diese Kooperationen aber sind wesentliche Reaktionen auf den demografischen Wandel. Zu den betroffenen Bereichen zählen u.a. die Personal- und Beihilfeabrechnung für eine andere Kommune, die Umsetzung des einheitlichen Ansprechpartners aus der europäischen Dienstleistungsrichtlinie, die gemeinsamen Einrichtungen im SGB II, die Rechnungsprüfung, das Kassenwesen, der Jahresabschluss, IT und EDV, die gemeinsame Nutzung von Gebäuden und Maschinen, gemeinsame Ämter und Prüfungen und vergleichbare Aufgaben. Alle genannten Aufgaben sind ohne Zweifel genuine kommunale Aufgaben, wobei sich gerade bei den Back-Office-Leistungen eine gemeinsame Aufgabenerledigung anbietet.

DLT- Forderungen

Der Deutsche Landkreistag fordert mit Blick auf den Umgang mit dem demokratischen Wandel die Beibehaltung umsatzsteuerfreier Zusammenarbeitsmöglichkeiten zwischen Kommunen. Dies muss im Rahmen der bevorstehenden Überarbeitung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie ausdrücklich festgelegt werden. Eine ähnlich gelagerte Diskussion wurde in 2013 im Rahmen der Reform des Europäischen Vergaberechts geführt. Hier sind Befreiungstatbestände vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien sowohl für die vertikale Zusammenarbeit (In-house-Ausnahme) als auch die horizontale interkommunale Zusammenarbeit festgelegt worden. Die Argumentation und Hintergründe aus dem Vergaberecht sind auch auf die Frage der Umsatzsteuerpflicht interkommunaler Kooperationen übertragbar. Zudem würde bei einer Besteuerung dieser Kooperationen die kommunale Wahlfreiheit als Ausfluss des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung erheblich eingeschränkt. Der Schutz und die Anerkennung dieses Grundprinzips sind jedoch nach dem Lissabon-Vertrag primärrechtlich in Art. 4 Absatz 2 EUV verankert, ebenso wie in Art. 10 Absatz 1 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats. EU-Kommission und EU-Parlament sind aufgerufen, dieses Grundprinzip bei ihrer Gesetzgebung zur künftigen Umsatzsteuerregulierung für die öffentliche Hand zu berücksichtigen.

2. Europäische Standards für die öffentliche Rechnungslegung

Ausgangslage

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind als Teil des Staates von einer möglichen Veränderung der Rechnungslegungsstandards und der statistischen Berichtspflichten in Europa direkt betroffen. Die Einführung der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) in den Mitgliedsstaaten hätte damit Auswirkungen bis auf die kommunale Ebene.

In Europa hat sich bereits in erheblichem Umfang die Doppik als Rechnungsstil für die Rechnungslegung öffentlicher Haushalte durchgesetzt. Das auf kommunaler Ebene in Deutschland praktizierte doppische Haushalts- und Rechnungswesen entspricht bereits den von der EU-Kommission empfohlenen Grundsätzen der Periodengerechtigkeit und der doppelten Buchführung. Ein Wechsel von den derzeitigen gemeindehaushaltsrechtlichen Regelungen in Deutschland hin zu europäischen Standards bei der Rechnungslegung wäre trotzdem auch für doppisch rechnende Kommunen mit hohem Aufwand verbunden. Eine nochmalige Umstellung des Rechnungswesens wird für diese Kommunen abgelehnt.

Kommunaler Bezug

Grundlage einer sich aus jedem Rechnungswesen abzuleitenden Finanzstatistik bilden die zu Verfügung stehenden Haushaltsdaten einer Haushaltsperiode. Die statistischen Erhebungen sind somit lediglich eine ex post erstellte Zusammenfassung und Dokumentation der einzelnen Buchungsvorgänge in der Haushaltsbewirtschaftung und können für sich keine allein bestimmende Ordnungsfunktion für die Rechnungslegung beanspruchen. Das Rechnungswesen dient in erster Linie der Haushaltsplanung, der Haushaltsbewirtschaftung und der daraus folgenden Rechenschaftslegung. Stünde die Finanzstatistik an erster Stelle, würde sie sich über die geschützte Organisationshoheit der einzelnen Mitgliedstaaten und deren Kompetenzbereich hinwegsetzen. Europäische Kompetenzen können sich hingegen lediglich ausschnittsweise auf die Vorschriften des ESG 95 und die Haushaltsüberwachung im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Maastricht stützen. Ein allein hierauf begründeter Eingriff in die Haushaltsplanung oder Haushaltsbewirtschaftung staatlicher oder kommunaler Budgetrechte durch europäische Standards wird zurückgewiesen.

DLT- Forderungen

Um zu einer valideren Sammlung und Beurteilung statistischer Haushaltsdaten aus den Mitgliedstaaten zu gelangen, bedarf es nach unserer Auffassung keiner generellen Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften und der Einführung von EPSAS. Für eine Optimierung der makroökonomischen Finanzberichterstattung von Eurostat ist es vielmehr zwingend notwendig, die Ursachen für die Defizite in der haushaltspolitischen Überwachung aus den einzelnen europäischen Staaten exakt zu eruieren und diese zu eliminieren.

Für eine europaweite abgestimmte Finanzberichterstattung wäre es vorzugswürdig, wenn bei der Umrechnung der einzelnen nationalen statistischen Haushaltsdaten eine Überleitungs-/ Kongruenztabelle vorläge, um vergleichbare Aussagen treffen zu können. Damit sollten manipulierbare Finanzstatistiken künftig vermieden werden. Sollte dennoch auf die Einführung von EPSAS Regelungen im staatlichen Sektor nicht verzichtet werden, müssten Spielräume für Besonderheiten oder Anpassungen in den einzelnen Mitgliedstaaten möglich sein.

Wenn ungeachtet dessen EPSAS eingeführt werden, dann fordert die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die europäischen Institutionen auf, zumindest darauf hinzuwirken, dass ein erneuter Umstellungsaufwand der deutschen Kommunen so gering wie möglich gehalten wird und die vorrangigen Steuerungs- und Kontrollinteressen der Mitgliedstaaten und ihrer Einheiten nicht angetastet werden. Wir fordern dabei eine aktive Beteiligung der Mitgliedstaaten/kommunaler Praktiker an den Formulierungen der neuen europä-

schen Rechnungslegungsstandards, da sie über entsprechende Erfahrungen verfügen, wie die inhaltliche Ausgestaltung dieser Standards, eine Fortschreibung und dauerhafte Weiterentwicklung mit Blick auf passgenaue Anforderungen an die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors erfolgen sollte.

Als unbedingt klärungsbedürftig sehen wir zudem die grundsätzliche Frage der Zuständigkeit, wer welche verbindlichen EPSAS-Standards z. B. für die Haushaltsüberwachung festlegen darf. Für die Praxis ist dabei auch wichtig, dass Änderungen der EPSAS soweit wie möglich unterbleiben und keineswegs jährlich wie bei den IPSAS erfolgen sollten. Strikt abgelehnt wird eine einfache Übernahme der bestehenden IPSAS-Regelungen als künftige EPSAS-Standards, da IPSAS eine Vielzahl von Möglichkeiten (Ermessensspielräume und Wahlrechte) denselben Sachverhalt unterschiedlich zu interpretieren und zu bilanzieren, beinhalten. Ein Postulat der Vergleichbarkeit von Rechnungsabschlüssen auf staatlicher Ebene kann somit unter Anwendung der IPSAS-Standards nicht realisiert werden.

IV. EU-Strukturpolitik

Ausgangslage

Nachdem die EU-Kommission im Oktober 2011 ihre Vorschläge für die ab 2014 geltenden Verordnungen für die Regionalpolitik veröffentlicht hat, wurden die Legislativvorschläge in einer Vielzahl von Trilogverhandlungen diskutiert und schließlich angenommen. Neben der für alle Fonds geltenden Allgemeinen Strukturfondsverordnung enthält das Paket Vorschläge für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds. Die Vorschläge sehen die Förderung aller Regionen in Europa vor, es wird eine Aufteilung in drei verschiedene Förderkategorien vorgenommen, die sich durch verschiedene Kofinanzierungssätze sowie der zur Verfügung stehenden Fördersummen unterscheiden. Nach Abschluss der Trilogverhandlungen steht fest, dass auch in den wirtschaftsstarken Regionen Infrastrukturförderung weiter möglich ist, auch Großbetriebe sind innerhalb eines bestimmten Rahmens weiter förderfähig. Zusätzlich wurden gemeinsame Bestimmungen geschaffen, die eine bessere Koordinierung der einzelnen Fonds erlauben sollen. Durch eine starke thematische Konzentration der Mittel soll eine Schwerpunktsetzung auf die europäischen Investitionsprioritäten gelingen. Über eine Reihe von Instrumenten wollte die EU-Kommission außerdem die Einbeziehung kommunaler und anderer lokaler Partner in allen Phasen der Gestaltung und Ausführung der Förderprogramme stärken. Die operationellen Programme wie auch die Partnerschaftvereinbarung wurden bereits frühzeitig von den Landesregierungen bzw. der Bundesregierung entworfen und sollen im ersten Quartal des Jahres 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt werden.

Zeitgleich fanden umfassende Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU statt, welcher die Mittelausstattung der einzelnen Politikbereiche zum Gegenstand hat. Nach der zwischen der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union erzielten Einigung steht für die Strukturfonds insgesamt ein Betrag von ca. 322 Milliarden Euro zur Verfügung.

Kommunaler Bezug

Die kommunale Ebene profitiert in erheblichem Umfang von den Mitteln aus den Strukturfonds. So ist neben kofinanzierten Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen auch das über den Sozialfonds unterstützte sozialpolitische Engagement der kommunalen Ebene berührt. Während in der aktuellen Förderperiode in Deutschland aus den Strukturfonds insgesamt 26 Mrd. EUR für derartige Aktivitäten zur Verfügung standen, werden es in der neuen Förderperiode voraussichtlich lediglich ca. 19 Mrd. EUR sein. Die Landkreise spielen als kommunale und bürgernahe Selbstverwaltungskörperschaften in der regionalen Wirtschaftsförderung auf überörtlicher Ebene insbesondere im ländlichen Raum eine entscheidende Rolle. In vielen Fällen koordinieren Landkreise zusätzlich für ihre Gemeinden die Einplanung und Verwendung von Mitteln und steuern die finanziellen und tatsächlichen Planungen der Maßnahmen und Projekte. In manchen Regionen werden außerdem dezentral Fördermittel durch die Landkreise verwaltet und über eigene Förderrichtlinien vergeben.

DLT- Forderungen

Die Europäische Kommission hat für die Förderperiode 2014-2020 mit den von den örtlichen Gemeinschaften betriebenen Fördermaßnahmen (CLLD) ein Instrument geschaffen, die es den kommunalen Gebietskörperschaften ermöglichen sollten, an der Gestaltung der Förderlandschaft aktiv mitzuwirken. Dieser Ansatz wird vom Deutschen Landkreistag ausdrücklich begrüßt. Leider wurde dieses Instrument in den operationellen Programmen der Länder aufgrund der hohen Komplexität nicht eingesetzt. Für die zukünftige Gestaltung der Förderinstrumente sollte daher eine erhöhte Praxistauglichkeit angestrebt und den Bundesländern zusätzliche Anreize für die Nutzung entsprechender Mechanismen geboten werden. Gleiches gilt für den von der Kommission verfolgten Ansatz der stärkeren Einbeziehung der

kommunalen Spitzenverbände bei der Erstellung der operationellen Programme und der Partnerschaftsvereinbarung. Die Beteiligung war hierbei weitestgehend auf einige Informationsveranstaltungen zum aktuellen Stand der Verhandlungen begrenzt. Begrüßenswert ist, dass die EU-Kommission einen stärkeren integrierten Ansatz und eine verbesserte Koordination der Fördermaßnahmen anstrebt. Positiv sind hier die für die lokale Entwicklung vorgesehene Möglichkeit der Verwendung mehrere Fonds und der für alle Fonds geltende gemeinsame strategische Rahmen zu bewerten. Leider wurde auch dieses Instrument von den Ländern größtenteils in ihren operationellen Programmen nicht eingesetzt.

Die starke thematische Konzentration der Mittel und insbesondere die weitgehende Zweckbindung der Gelder für eine kleine Anzahl europäischer Ziele, beurteilt der Deutsche Landkreistag kritisch. Hierdurch geht die für eine zielgerichtete Förderung zwingend notwendige Flexibilität verloren. Bei der Entscheidung über Art und Umfang der Förderung muss die kommunale Ebene umfassend eingebunden werden, um die vor Ort vorhandene Expertise effizient nutzen zu können. Eine flächendeckende Förderfähigkeit von Unternehmen jeder Größe ist unerlässlich für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raumes. Dieser Umstand muss sich sowohl im Rahmen der Regionalpolitik wie auch in den künftigen legislativen Vorhaben zu den Regionalbeihilfen widerspiegeln.

Der Deutsche Landkreistag kritisiert ausdrücklich die überragende Stellung der EU-Kommission innerhalb der Verhandlungen zu den operationellen Programmen bzw. der Partnerschaftsvereinbarung. So konnte im Rahmen der Trilogverhandlungen von Vertretern des EU-Parlaments und des Rates eine Aufnahme von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) als eigene Investitionspriorität in die EFRE-Verordnung erreicht werden. Trotz dieses eindeutigen Ergebnisses weigert sich die EU-Kommission weiterhin, operationelle Programme in Deutschland, die diese Investitionspriorität enthalten, zu genehmigen und verweist auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Bundesländer mussten im Rahmen der Erstellung der operationellen Programme die Wahl der Investitionsprioritäten ausführlich begründen, im Hinblick auf eine Förderung von IKT liegt nach Ansicht der EU-Kommission zumindest für den EFRE keine ausreichende Begründung vor. Dabei wird verkannt, dass ein flächendeckender Breitbandausbau in Deutschland nicht erfolgreich ohne eine breite europäische Förderung erfolgen kann. Zwar können die europäischen Mittel sicherlich nicht die alleinige Finanzierungsgrundlage für den Breitbandausbau in Deutschland darstellen, dennoch würde durch eine entsprechende europäische Förderung die Kostenlast für die Kommunen deutlich reduziert.

V. Europäische Energiepolitik

Ausgangslage

Das System der Energieversorgung in Deutschland befindet sich im Umbruch. Mit der sog. Energiewende wurden der Ausstieg aus der Atomenergie bis zum Jahr 2020 und ein deutlicher Ausbau der Erneuerbaren Energien beschlossen. Energie wird in Deutschland in Zukunft in weitaus größerem Maß als heute dezentral erzeugt werden. Das bedingt den Bau neuer Übertragungsnetze und die Ertüchtigung der Verteilernetze. Angesichts des Europäischen Netzverbundes kann dies auch Auswirkungen auf die Energieversorgung der anderen Mitgliedstaaten haben.

Kommunale Betroffenheit

Die kommunale Betroffenheit resultiert nicht nur aus dem Interesse der Landkreise, Städte und Gemeinden an einer sicheren, umweltverträglichen und preisgünstigen Versorgung mit Energie. Da der Ausbau der Erneuerbaren Energien ebenso wie der Bau neuer Übertragungsleitungen überwiegend nur im ländlichen Raum stattfinden kann, sind gerade die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden von den Folgen der Energiewende auch unmittelbar betroffen. Die Kommunen tragen zum Erfolg der Energiewende bei, etwa in dem sie sich als Produzenten Erneuerbarer Energie betätigen und/oder als Planungs- und Genehmigungsbehörden günstige Rahmenbedingungen schaffen.

DLT- Forderungen

Im Rahmen eines gemeinsamen EU-Binnenmarktes sollten gemeinsame Rahmenbedingungen als Basis für die Förderung Erneuerbarer Energien in den Mitgliedstaaten geschaffen werden. Das Ziel muss sein, die Energiekosten vor dem Hintergrund der Energiewende zu begrenzen, um Verbraucher, Kommunen und Unternehmen durch zu hohe Energiepreise nicht zu überfordern. Den Mitgliedstaaten sollte jedoch ausreichend Spielraum für die Ausgestaltung marktwirtschaftlicher Förderbedingungen bleiben. Die dezentralen Strukturen, unterschiedlichen Technologien und Ressourcen und Bedürfnisse müssen ausreichend Berücksichtigung finden können.

Damit der dringend notwendige Übertragungsnetzausbau zügig vorangeht, brauchen wir eine bessere Abstimmung zwischen allen Beteiligten sowohl national, als auch unter den europäischen Staaten. Der Aus- und Umbau der Netze muss im europäischen Binnenmarkt stärker forciert werden. Hierfür bedarf es verlässlicher Rahmenbedingungen und stärkerer Investitionsanreize. Der Ansatz sollte jedoch auch den enormen Ausbaubedarf der Verteilnetzinfrastrukturen mitumfassen, der für die sichere Aufnahme und den Transport des Stroms ebenfalls erhebliche Bedeutung hat.

Die Gewährleistung von Versorgungssicherheit ist keine rein nationale Angelegenheit. Stromausfälle in Deutschland können sich über die Grenzen hinaus auswirken. Die schwankende Einspeisung von Energie in Deutschland kann das Lastmanagement in anderen Staaten negativ beeinflussen. Daher sollten auch auf europäischer Ebene langfristige und sichere Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Finanzierung vor allem von neuen, flexiblen Reservekraftwerken fördern und wieder rentabel werden lassen. Die Reform der Förderinstrumente für Erneuerbare Energien, der Netzausbau und die Sicherung der Kraftwerkskapazitäten müssen auf einander abgestimmt und zu einem Gesamtkonzept entwickelt werden. Die Erneuerbaren Energien sollten dabei mehr Verantwortung als bisher für die Versorgungssicherheit übernehmen.

VI. Veterinärwesen und Verbraucherschutz

Ausgangslage

Die EU-Kommission veröffentlichte im Mai 2013 einen Vorschlag für einen europäischen Rahmenrechtsakt zur Tiergesundheit („EU-Tiergesundheitsrechtsakt“). Die Rahmenverordnung soll einen einheitlichen Rahmen für die gesamte Rechtssetzung der EU im Bereich Tiergesundheit bilden. Langfristig sollen sämtliche bestehende Richtlinien und Verordnungen im Bereich der Tiergesundheit in dem neuen Rahmengesetz aufgehen. Die EU-Kommission kann im Rahmen des Vorschlags weitgehenden Gebrauch von delegierenden Rechtsakten machen. Parallel arbeitet die EU-Kommission an einer Überarbeitung der für die kommunale Verwaltungspraxis der amtlichen Veterinärkontrollen maßgeblichen Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Ein entsprechender Verordnungsvorschlag wurde im Juni 2013 veröffentlicht. Ein zentraler Punkt des neuen Vorschlags stellt eine Veränderung der Gebührenerhebung dar. So soll eine Gebührenbefreiung für Unternehmen eingeführt werden, die weniger als 10 Personen beschäftigen und deren Jahresumsatz oder Jahresbilanzsumme nicht über 2 Mio. EUR liegt. Der Berichterstatter im Europäischen Parlament, Mario Pirillo, schlug in seinem Bericht vom 15.11.2013 vor, die Gebührenbefreiung nur auf Unternehmen, deren Jahresbilanzsumme oder Jahresumsatz nicht über 200.000 EUR liegt, anzuwenden. Die Beschränkung auf Grundlage der Mitarbeiterzahl soll nach seinem Vorschlag entfallen.

Kommunaler Bezug

Die Landkreise sind in Deutschland regelmäßig für die Schlachtier- und Fleischuntersuchung, die Lebensmittelüberwachung und den Tierschutz zuständig. Aufgabenschwerpunkte stellen die Verhütung und Bekämpfung von Tierseuchen und Tierkrankheiten dar. Hinzu kommt noch die Überwachung der Tierkörperbeseitigung. Ziel ist es, eine Gefährdung für die menschliche Gesundheit auszuschließen und die Weiterverbreitung von Tierkrankheiten zu verhindern. Die Aufgaben werden in den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden durch Tierärzte, Lebensmittelkontrolleure, amtliche Fachassistenten sowie Verwaltungspersonal wahrgenommen.

DLT- Forderungen

Der Deutsche Landkreistag fordert, dass der EU-Tiergesundheitsrechtsakt zu keiner weiteren Bürokratisierung dieses Rechtsbereiches führt. Im Hinblick auf die Neuregelung der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sieht der Deutsche Landkreistag die Gebührenbefreiung für Kleinstunternehmen äußerst kritisch. Nach ersten Einschätzungen würde die von der EU-Kommission vorgeschlagene Regelung mindestens 90% der Unternehmen von der Gebührenerhebung befreien und damit zu erheblichen Finanzierungslücken führen. Nach den Daten der FoodDrinkEurope vom April 2012 liegt der Anteil der Kleinstunternehmen im Bereich der Lebensmittel und Getränkeindustrie bei ca. 79%. Die Gebührenerhebung muss sich daher weiterhin an der Größe der Betriebe (Anzahl der Räumlichkeiten und Mitarbeiter, Produktpalette, Umfang der betrieblichen Eigenkontrolle), und damit am tatsächlich entstandenen Aufwand orientieren. Eine risikoabhängige und kostendeckende Gebührenfinanzierung der amtlichen Kontrollen durch die Unternehmen (Verursacherprinzip) gewährleistet einen umfassenden Schutz der Verbraucher und dient damit auch dem Vertrauen in die lebensmittelherstellende Wirtschaft.

Der Vorschlag des italienischen Berichterstatters stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar, aber auch damit profitierten nach ersten kommunalen Schätzungen gut 50 % der betroffenen Unternehmen von der Gebührenbefreiung. Zudem bedeutet das Anknüpfen an den Jahresumsatz einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Angesichts dessen sollte allenfalls eine Kostenregelung aufgenommen werden, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Art und Umfang der Ausnahmen selbst zu regeln. Dies deckt sich zudem mit entsprechenden Beschlüssen des Bundesrates und genügt dem Subsidiaritätsprinzip.

VII. Bürokratieabbau und Verringerung der Verwaltungslasten

Ausgangslage

Die Europäische Union hat mit ihrer supranationalen Rechtsetzung 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. Im Herbst 2007 ist die „Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten“ unter Vorsitz von Ministerpräsident a.D. Dr. Edmund Stoiber von der EU-Kommission eingesetzt worden, sie in Fragen des Bürokratieabbaus fachlich zu beraten. Der Gruppe gehören mit insgesamt 15 Mitgliedern Leiter mehrerer Einrichtungen an, die Programme zum Bürokratieabbau in den Mitgliedstaaten betreuen, Vertreter der Industrie, von KMU sowie von Umwelt- und Verbraucherverbänden. Die Hochrangige Gruppe untersucht in diesem Zusammenhang die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung auf Unternehmen, insbesondere auf KMU und Kleinstunternehmen. Die Überprüfung durch die Gruppe erfolgt dabei ex-post, die jeweiligen Rechtsgrundlagen werden also nach Inkrafttreten auf tatsächlich entstehende Auswirkungen untersucht. Das Mandat der Gruppe wurde 2012 nochmals um zwei Jahre bis zum 31. Oktober 2014 verlängert.

Kommunaler Bezug

Zum einen wirkt sich ein hoher bürokratischer Aufwand für Unternehmen mittelbar auf die einzelnen Landkreise als Wirtschaftsstandort aus. Desweiteren entstehen die Verwaltungslasten weitestgehend sowohl im Unternehmen wie auch in den kreisangehörigen Behörden, die mit der Umsetzung der Vorschläge betraut werden. Trotz der Stärkung der kommunalen Ebene durch den Lissabon Vertrag werden zudem vermehrt Vorschläge der EU-Kommission veröffentlicht, die unmittelbare Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung haben (z.B. Vergaberecht, Beihilfenrecht, Veterinärwesen).

DLT- Forderungen

Die Einsetzung und die bisherige Tätigkeit der Hochrangigen Gruppe werden vom Deutschen Landkreistag ausdrücklich begrüßt. Auch die Landkreise profitieren von der Senkung bürokratischer Hürden für die ansässigen Unternehmen. Das Mandat der Gruppe sollte sich zukünftig jedoch nicht nur auf Auswirkungen auf Unternehmen beschränken, sondern auch Möglichkeiten für einen Bürokratieabbau auf Seiten der Verwaltung, insbesondere der kommunalen Ebene, untersuchen. Diesbezüglich wird auf die in Deutschland guten Erfahrungen mit dem Nationalen Normenkontrollrat hingewiesen, dessen Mandat zuletzt ausdrücklich auf den gesamten Erfüllungsaufwand erweitert worden ist. Weiter sollten auch, entsprechend dem Mandat des Normenkontrollrates, nicht nur nachträgliche (ex-post) Beurteilungen angestellt werden, sondern Vorschläge schon vor ihrer Verabschiedung von der Hochrangigen Gruppe auf mögliche erhöhte Verwaltungslasten untersucht werden (Ex-ante-Betrachtung). So können mögliche Schwierigkeiten schon in einem frühen Stadium durch unabhängige Experten festgestellt und schnellstmöglich abgewendet werden. Dieses präventive Einwirken insbesondere auf die Kommission verspricht aus kommunaler Sicht eine erhebliche Verringerung europarechtlich ausgelöster Belastungen.

VIII. Armutszuwanderung

Ausgangslage

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten Ende 2012 ca. 119.000 bulgarische und ca. 205.000 rumänische Staatsbürger in Deutschland. Dies bedeutet gegenüber dem Jahr 2007 eine Zunahme um ca. 260.000 Personen bzw. eine Verfünffachung. Ab dem 1.1.2014 wird mit Erlangung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit mit einem weiteren erheblichen Anstieg der Zahlen gerechnet. Sicherlich erfüllt die große Zahl der Zuziehenden aus Rumänien und Bulgarien die Voraussetzungen des europäischen Freizügigkeitsrechts. Die Personen reisen ein, um einer Erwerbstätigkeit, einer Ausbildung oder einem Studium nachzugehen. Dies wird bereits daran erkenntlich, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Rumänien und Bulgarien 2012 zugenommen hat, die Arbeitslosenquote der in Deutschland ansässigen Bulgaren und Rumänen aber deutlich unterhalb der Quote der Ausländer insgesamt liegt. Dem stehen jedoch eine zunehmende Zahl an Scheinselbstständigen und sogenannten Armutsmigranten gegenüber. Diesen Personen fehlt es häufig an ausreichendem Krankenversicherungsschutz, sie leben in zum Teil dramatischen Wohnungsverhältnissen und sind vor dem Hintergrund ihrer benachteiligten Situation oftmals besonderem Druck ausgesetzt, für unangemessen niedrige Löhne zu arbeiten.

Kommunaler Bezug

Derzeit betroffen von diesen Fragestellungen sind insbesondere einzelne große Städte, wobei allerdings auch Auswirkungen auf das Umland feststellbar sind. Deshalb stehen auch die Landkreise bei der Bewältigung dieser Problemlagen als Ausländerbehörden, Bauaufsichtsbehörden sowie als örtliche Träger der Sozial- wie der Jugendhilfe sowie der Grundsicherung für Arbeitssuchende in besondere Verantwortung.

DLT- Forderungen

Die Europäische Union sollte in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern die sozialen Bedingungen vor Ort verbessern. Nur so kann verhindert werden, dass die Betroffenen allein in der Hoffnung auf eine bessere soziale Absicherung ihre Heimat verlassen. Dazu müssen unter Nutzung der europäischen Struktur- und Sozialfonds die dortigen prekären Lebensverhältnisse bestimmter Personengruppen (z.B. Roma) verbessert werden. Dies umfasst insbesondere einen ausreichenden Minderheitenschutz. Darüber hinaus gilt es, durch Informationen sicherzustellen, dass die Voraussetzungen und Anforderungen an eine dem Freizügigkeitsrecht entsprechende Niederlassung in Deutschland in den Herkunftsländern ebenso bekannt sind wie die hiesigen Lebenshaltungskosten u.ä. Ungenutzte ESF-Mittel sollten zugunsten der in Deutschland betroffenen Kommunen umgewidmet werden können.

IX. Kommunalpartnerschaften

Ausgangslage

Im November 2011 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Ratsverordnung zum bestehenden EU-Förderprogramm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014-2020 vor. Dieses Programm unterstützt unter anderem Kommunalpartnerschaften und andere Arten von Bürgerbegegnungen zwischen Partnern aus den EU Mitgliedstaaten. In dem Vorschlag wird das Programm im Bereich der Fördermaßnahmen umstrukturiert und die Mittel erheblich gekürzt. Die Kreispartnerschaften werden also fortan nur als eine von mehreren Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene gesehen. Als Gesetzgebungsverfahren wurde von der Europäischen Kommission das subsidiäre sogenannte „besondere Gesetzgebungsverfahren“ gemäß Art. 352 AEUV gewählt, bei dem das Parlament auf ein schlichtes „Ja“ oder „Nein“ beschränkt ist. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments beschlossenen dennoch über den Verordnungsvorschlag zu beraten. Am 18. November fand eine Aussprache im Europäischen Parlament statt, bei der sich die Abgeordneten noch einmal kritisch zur Wahl der Rechtsgrundlage und zur erheblichen Kürzung der Mittel äußerten, letztendlich aber doch einwilligten, den Vorschlag der Kommission mit einigen Änderungen auf Grundlage des besonderen Gesetzgebungsverfahrens zur Abstimmung zu stellen. Am 19. November 2013 wurde der Vorschlag von der Plenarversammlung des Europäischen Parlaments angenommen. Die Verordnung musste danach noch durch den Ministerrat und durch einige Mitgliedstaaten angenommen werden, die Zustimmung des Deutschen Bundestages erfolgte bereits zu Beginn des Jahres 2014.

Kommunaler Bezug

Eine Vielzahl von deutschen Landkreisen unterhält Partnerschaften zu Kommunen aus anderen europäischen Mitgliedstaaten und der ganzen Welt. Für die Landkreise bietet sich auf diesem Wege die Möglichkeit, von den Erfahrungen der Partnerkommunen zu profitieren und selbst erlangte Expertise im Gegenzug auch weiterzugeben. Kommunalpartnerschaften ermöglichen eine unmittelbare Völkerverständigung und stellen zudem auch die Basis für einen demokratisch getragenen europäischen Integrationsprozess von unten nach oben dar. Sie fördern über einen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Austausch hinaus eine unmittelbare Begegnung der Menschen und helfen damit, Vorurteile und gegenseitiges Misstrauen abzubauen.

DLT- Forderungen

Der Deutsche Landkreistag kritisiert die Kürzung der Mittel für Kommunalpartnerschaften im Rahmen des Programmes „Europa für Bürgerinnen und Bürger 2014-2020“. Kommunalpartnerschaften stellen für Bürger und Verwaltung in gleichem Maße eine Möglichkeit dar, den europäischen Gedanken vorzuleben. Dieser Ansatz sollte entsprechend umfassend durch europäische Mittel gefördert werden. Zusätzlich setzte sich der Deutsche Landkreistag bereits bei den Beratungen im Europäischen Parlament wie auch bei einer Konsultation des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für eine generelle Antragsberechtigung der Landkreise im Rahmen des Förderprogrammes ein. Obwohl der im Verordnungsvorschlag gewählte Begriff „Städtepartnerschaften“ seit geraumer Zeit weit verstanden wird und auch Kreispartnerschaften umfasst, hatte die für die Ausführung zuständige Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) in den letzten Jahren Landkreise von einer Fördermöglichkeit für Bürgerbegegnungen ausgeschlossen. Um das weitreichende Engagement der deutschen Landkreise auch in Zukunft zu ermöglichen, muss die Antragsberechtigung auch für Landkreise wieder hergestellt werden.

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen

(Stand: 01.03.2012)





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennestraße 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

