

Kommunalrelevante Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene

hier: Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 16.07.2007
Bericht für den Stadtrat

Sachverhaltsdarstellung:

Inhalt:	Seite
1. Vorbemerkung	1
2. Reagieren: Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene	2
2.1 Novellierung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden	
2.2 Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge	
2.3 Europäisches Vergaberecht – Rechtsunsicherheiten für Kommunen	
3. Agieren: Europa als Querschnittsaufgabe	4
3.1 Benennung von Europa-Ansprechpartnern in den Referaten	
3.2 Arbeitsteam Europa	
4. Beschlussvorschlag: Optimierung der aktiven EU-Teilhabe	5

1. Vorbemerkung

Als innerstaatliche Hoheitsträger sind Kommunen gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, in allen Aufgabenbereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, geltendes Gemeinschaftsrecht anzuwenden und zu beachten, um so seinen Vollzug in der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union sicherzustellen. Damit prägen und beeinflussen europäische Rechtsnormen kommunale Handlungsspielräume.

Laut Schätzungen verschiedener Experten entstehen heute rund 60 bis 80 Prozent aller kommunalrelevanten Gesetze und Verordnungen zunächst auf EU-Ebene¹. Da die kommunalen Gebietskörperschaften häufig letzte Instanz für Umsetzung und Kontrolle europäischen Rechts sind, muss es im Interesse der Kommunen liegen, schon während des Entstehungsprozesses dieser gesetzlichen Vorgaben die eigenen kommunalen Interessen einzubringen.

In diesem Sinne wurde der vorliegende Bericht verfasst: Er gibt Auskunft über aktuelle kommunalrelevante Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission und zeigt auf, wo diese Auswirkungen auf die Kommunen haben bzw. hätten. Gleichzeitig werden Möglichkeiten aufgezeigt, sich frühzeitig einzubringen, den möglichen Gestaltungsspielraum zu nutzen und die aktive Teilnahme von städtischer Politik und Verwaltung zu optimieren.

¹ Sabathil, Gerhard und Hoffschulte, Heinrich (2006): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Hrsg: von Alemann, Ulrich und Münch, Claudia

2. Reagieren: Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene

Das Europabüro für Wirtschaft und Arbeit im Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg befasst sich per se mit den Entwicklungen auf europäischer Ebene sowie mit Auswirkungen von europäischen Gesetzesinitiativen für die Stadt Nürnberg. Denn zahlreiche europäische Vorgaben beeinflussen den kommunalen Handlungsspielraum; dazu zählen z.B.:

- die sogenannte „Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG“, u.a. mit der Einführung von neuen Messstandards für kleinste Feinstaubpartikel (PM_{2,5}) und deren Grenzwerte;
- die Novellierung der „EU-Abfallrahmenrichtlinie 75/442/EWG“ mit ihren neuen Vorschriften zur fünfstufigen Abfallhierarchie, zur Einstufung von Müllverbrennungsanlagen als Verwertungsanlagen und u.a. den neuen Abfallbewirtschaftungsplänen;
- die Umsetzung des sog. „Monti-Pakets“, das als Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission mit Regelungen zur Anwendung des europäischen Beihilferechts schon im Jahr 2005 vorgelegt wurde;
- die neue „ÖPNV-Verordnung 1370/2007/EG“, die vorsieht, dass die zuständigen Behörden, d.h. in der Regel die kommunalen Aufgabenträger, öffentliche Dienstleistungsverträge mit den Verkehrsunternehmen schließen und diese als Gegenleistung für die Erbringung von Gemeinwohlverpflichtungen öffentliche Ausgleichszahlungen und/oder ausschließliche Rechte erhalten.

Für den vorliegenden Bericht identifizierte das Europabüro für Wirtschaft und Arbeit weitere aktuelle Beispiele für Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene, die für kommunale Belange von Bedeutung sind. Folgende drei Beispiele werden im Rahmen dieser Sachverhaltsdarstellung ausführlicher vorgestellt:

- Novellierung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden;
- Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge;
- Europäisches Vergaberecht – Rechtsunsicherheiten für Kommunen

Diese Beispiele für aktuelle Gesetzesvorhaben verdeutlichen, welche Möglichkeiten der Interessenseinspeisung je nach Stadium im Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene bestehen. Sie entsprechen damit dem Sinne des Antrages, durch rechtzeitige Information Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen zu können.

2.1 Novellierung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Die Europäische Kommission plant derzeit eine Novellierung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (bisherige Richtlinie aus dem Jahre 2002). Dabei sollten weitere Vorschriften und Mindestanforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von Immobilien verabschiedet werden, was – auch laut Kommission - besonders für die Kommunen relevant sein wird.

Das Europabüro für Wirtschaft und Arbeit hat hierfür eine Zusammenfassung und fachliche Ausarbeitung erstellt, die mit KEM abgestimmt wurde (siehe Anlage 1).

Im europäischen Gesetzgebungsprozess steht dieses Novellierungsvorhaben noch ganz am Anfang. Derzeit liegt der konkrete Richtlinienvorschlag der EU-Kommission noch nicht vor (siehe auch Ausführungen in Anlage 1). Dennoch können schon jetzt Meinungen und Standpunkte über eine Online-Konsultation der Kommission eingebracht werden.

Auch wenn solche Konsultationen über einen festen Fragebogen für die Europäische Kommission und ihren Richtlinienvorschlag nicht bindend sind, so kann diese Gelegenheit dennoch genutzt werden, um bereits frühzeitig den eigenen kommunalen Standpunkt zu definieren. In jedem Fall aber, dient die rechtzeitige Auseinandersetzung mit einer Gesetzesinitiative der Kommission dazu, den entsprechenden Fachbereich der Verwaltung zu sensibilisieren und eine Folgenabschätzung für den eigenen Bereich rechtzeitig zu initiieren. Beides wird als Grundlage dafür angesehen, rechtzeitig auf europäische Gesetzesvorhaben zu reagieren.

2.2 Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge

Die EU-Kommission beabsichtigt, eine ausschließlich die öffentliche Hand verpflichtende Richtlinie zu erlassen, wonach künftig bei jeder Fahrzeugbeschaffung durch die öffentlichen Beschaffungsstellen Energie- und Umweltkosten über die gesamte Lebensdauer des Fahrzeugs zu berücksichtigen sind. Der erste Entwurf der Richtlinie aus dem Jahr 2005 ist von Rat und EU-Parlament abgelehnt worden. Der zweite nun abgeänderte Entwurf wird derzeit auf europäischer Ebene beraten.

Eine fachliche Zusammenfassung des Richtlinienvorhabens, inklusive der Auswirkungen auf die Stadt Nürnberg wurde von ASN verfasst und befindet sich in Anlage 2.

Dieses Beispiel des Richtlinienvorhabens zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge zeigt, dass z.T. bereits aktiv eine Interessenseinspeisung seitens der Stadt Nürnberg (hier ASN) erfolgt. Der städtische Eigenbetrieb stimmt sich hierfür u.a. mit dem Europabüro der Bayerischen Kommunen in Brüssel ab, dessen originäre Aufgabe es ist, die kommunalen Interessen aus Bayern zu bündeln und auf europäischer Ebene einzubringen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit nahm ASN beispielsweise an einem Gespräch mit Vertretern der Europäischen Kommission teil und konnte dort die Perspektive der betroffenen Praktiker darstellen.

2.3 Europäisches Vergaberecht – Rechtsunsicherheiten für Kommunen

Die Europäische Union verfolgt mit Vorschriften im Vergaberecht den politischen Willen, die öffentliche Auftragsvergabe europaweit transparent, einheitlich und fair zu gestalten. Unter anderem soll so die grenzüberschreitende öffentliche Beschaffung im Europäischen Binnenmarkt gefördert werden.

In den letzten Jahren hatte aber die Anwendung des Europäischen Vergaberechts bei der Rechtssprechung durch den Europäischen Gerichtshof immer wieder zu problematischen Situationen im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen geführt²: So wurde beispielsweise auch die interkommunale Zusammenarbeit als eine Art „öffentlicher Auftrag“ angesehen, was eine europaweite Ausschreibung erfordert hätte. Eine generelle Freistellung der interkommunalen Kooperation vom Vergaberecht sei europarechtswidrig, so der EuGH. Auch institutionalisierte Öffentlich-Private Partnerschaften oder die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen sind teilweise von europäischem Vergaberecht betroffen.

Diese Rechtsprechungspraxis führte und führt so zu einer zunehmenden Rechtsunsicherheit der Kommunen. Handlungsbedarf hat auch die Europäische Kommission erkannt: Im Februar diesen Jahres veröffentlichte sie eine „Mitteilung zur Anwendung des Vergaberechts auf institutionalisierte Öffentlich-Private Partnerschaften“ und kündigte Legislativvorschläge an.

² z.B. Urteil des EuGH vom 13.01.2005 gegen Spanien (Rechtsache C-84/03)

Dieses Beispiel zeigt, wie nicht nur europäische Gesetzesvorgaben, sondern auch die Rechtsprechungspraxis Einfluss auf die Kommunen haben kann. Angesichts der Problematik und Unsicherheit für die Kommunen, haben deutsche und französische kommunale Spitzenverbände und Verbände lokaler und öffentlicher Unternehmer jüngst eine gemeinsame Erklärung formuliert, die die Position der Kommunen verdeutlicht und die kommunale Selbstverwaltung stärken soll (siehe Anlage 3). Im Hinblick auf die Entwicklungen kommender Monate, soll somit versucht werden, die kommunalen Interessen auf europäischer Ebene stärker zu verankern.

3. Agieren: Europa als Querschnittsaufgabe

Die Einbringung Nürnberger Interessen verläuft wie oben dargestellt zum Teil schon zufriedenstellend. Dennoch kann diese Interessensverankerung weiter optimiert und vor allem systematisiert werden. Dabei gilt es auch, bestehende Chancen auf EU-Fördermittel über die verstärkte Teilnahme an EU-Projekten zu nutzen.

Wer also nicht nur *reagieren*, sondern als Kommune innerhalb der EU auch aktiv *agieren* möchte, der muss in Sachen Europaarbeit gut aufgestellt sein. Denn das politische und administrative Geschehen auf europäischer Ebene erfordert ein rechtzeitiges Erkennen relevanter Entwicklungen. Neben den Teilnahme- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Städte und Kommunen beim Gesetzgebungsprozess der EU ermöglicht eine aktive Europaarbeit die Teilnahme an EU-Projekten und damit die Akquise von europäischen Fördermitteln. Die Mitarbeit in europäischen Netzwerken, wie z.B. dem Städtenetzwerk EUROCITIES, ist dabei von herausragender Bedeutung.

Eine erfolgreiche Europaarbeit kann jedoch nur gelingen, wenn auch das Expertenwissen der Referate und Fachdienststellen einbezogen wird. Denn nur die jeweilige Fachdienststelle kann z.B. beurteilen, welche Konsequenzen europäische Gesetzesvorhaben für die Kommune hätten. Ebenso kann eine effektive Nutzung europäischer Förderangebote nur durch die Referate erfolgen. "Europa" betrifft deshalb alle Dienststellen einer modernen Kommunalverwaltung. Erst wenn die Fachkompetenz mit dem europäischen Kontext zusammen gebracht wird, kann eine optimale Europaarbeit betrieben werden. Eine effektive kommunale Europaarbeit ist somit auch als letztlich notwendige Querschnittsaufgabe für alle Dienststellen und Referate einer Stadtverwaltung zu verstehen.

3.1 Benennung von Europa-Ansprechpartnern in den Referaten

Bislang spielt das Thema "Europa" in vielen Fachdienststellen der Stadt Nürnberg keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle. Im Städtenetzwerk EUROCITIES wirken beispielsweise insbesondere das Amt für Internationale Beziehungen und das Europabüro für Wirtschaft und Arbeit im Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg mit. Eine Einbeziehung anderer Dienststellen fällt meist schwer, da es an ausgewiesenen Anlaufstellen innerhalb der relevanten Referate mangelt. Informationsvermittlungen laufen somit häufig ins Leere und Mitwirkungsangebote bleiben ungenutzt.

Ziel muss es daher sein, diese Informationen und Mitwirkungsangebote zu nutzen und die Sensibilität für EU-Themen in den Referaten der Stadt Nürnberg auf- und/oder auszubauen, indem dort in einem ersten Schritt sogenannte „Europa-Ansprechpartner/innen“ benannt werden. Sie gelten als Anlaufstellen für europäische Angelegenheiten innerhalb ihres Referates. Europa-Ansprechpartner/innen sind damit das Bindeglied zwischen Fachdienststelle und beispielsweise dem Europabüro für Wirtschaft und Arbeit.

Die Aufgaben der zu benennenden Europa-Ansprechpartner/innen bestünden in

- der fachlichen Auswertung von EU-Informationen, Förderhinweisen, Mitwirkungsangeboten oder Partnergesuchen für EU-Projekte, die von den Europa-Koordinierenden gestellt werden;

- der Weiterleitung dieser Informationen innerhalb des Referates an die betreffende Dienststelle, Abteilung bzw. den/die Mitarbeiter/in, sowie die Rückkoppelung an die Informationsgeber;
- sowie in der Veranlassung einer Bearbeitung (falls relevant).

Mit Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die zu benennenden Europa-Ansprechpartner/innen kann sichergestellt werden, dass relevante EU-Entwicklungen rechtzeitig auf der Fachebene wahrgenommen werden und Mitwirkungsangebote genutzt werden. Ein optimaler Informationsfluss wäre gewährleistet.

Innerhalb der Referate bzw. Dienststellen sollte der/die Europa-Ansprechpartner/in eine abteilungsübergreifende Position inne haben, um den Informationsfluss entsprechend lenken/veranlassen zu können und um gleichzeitig über ein übergreifendes Fachwissen zu verfügen.

3.1 Arbeitsteam Europa

Als weiteren konsequenten Schritt sollten dann die benannten Europa-Ansprechpartner/innen zu einem regelmäßig tagenden Arbeitsteam (mind. halbjährlich) zusammenkommen. Zusätzlich könnten fallweise stattfindende „Round Tables zu Europa“ die aktuellen EU-Entwicklungen thematisieren und damit für ein zeitnahes und fachspezifisches update der Europa-Ansprechpartner/innen sorgen. Ferner gilt es, eine Dienststelle mit der Koordinierung dieses „Arbeitsteams Europa“ inkl. der „Round Tables zu Europa“ zu beauftragen.

Als Bestandteil dieser Koordinierungsaufgabe werden einerseits die gezielte fachspezifische Vermittlung von aktuellen Informationen über Mitwirkungsmöglichkeiten und EU-Förderchancen gesehen. Ferner sollte z.B. ein Überblick über EU-Fördermöglichkeiten und die grundsätzliche Vorgehensweise bei EU-Projektvorhaben ebenso vermittelt werden wie Hintergründe und Entscheidungsstrukturen der EU.

Andererseits ist eine Koordinierung der Europaarbeit auch aus dem Grunde ratsam, dass die Verwaltung insgesamt den Überblick darüber behalten soll, welche Stellungnahmen seitens der Nürnberger Stadtverwaltung zu europäischen Gesetzesvorhaben abgegeben werden. So kann Doppelarbeit vermieden und eine bessere Abstimmung ermöglicht werden.

Aufgrund der oben dargestellten Koordinierungsaufgaben, empfiehlt es sich, das „Europabüro für Wirtschaft und Arbeit“ mit der Koordinierung der Europa-Ansprechpartner/innen bzw. des neuen Arbeitsteams Europa zu betrauen. Dort ist die nötige Europa-Kompetenz vorhanden. Ferner sind durch die Einbindung und Mitarbeit des Europabüros und des Europe Direct Relais Nürnberg in verschiedene EU-affine Netzwerke wichtige Informationsquellen bereits erschlossen (enger Kontakt zur Europäischen Kommission, EUROCITIES, Europe Direct Informationsnetzwerk, Verbindungsbüros von Europäischer Kommission und Parlament in München, Partner in Brüssel etc). Die effektive Nutzung dieser Informationsquellen durch die Referate sollten durch die Ernennung von Europa-Ansprechpartner/innen und die Etablierung eines Arbeitsteams Europa mit Koordinierung durch das Europabüro für Wirtschaft und Arbeit nun optimiert werden.

4. Beschlussvorschlag: Optimierung der aktiven EU-Teilhabe

Um insgesamt auf europäische Gesetzesvorhaben nicht nur zu *reagieren*, sondern auf europäischer Ebene auch aktiv zu *agieren*, wird beiliegender Beschlussvorschlag (Anlage) zur Ernennung von Europa-Ansprechpartner/innenn in den Referaten und die Etablierung eines Arbeitsteams Europa mit Koordinierung durch das Europabüro für Wirtschaft und Arbeit unterbreitet.

Kommunalrelevante Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene

hier: Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 16.07.2007
Bericht für den Stadtrat
EU-Richtlinie zur Gebäudeenergieeffizienz

Novellierung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EG)

Aktuelle Situation:

Die Europäische Kommission plant derzeit eine Ausdehnung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EG). Diese Richtlinie existiert seit dem Jahr 2002, sie trat im Januar 2003 in Kraft. Ihre Umsetzung in nationales Recht ist u.a. in der deutschen Energieeinsparverordnung (EnEV) erfolgt.

In der Folge werden z.B. die Kommunen verpflichtet, bis 01.07.2009 in ihren öffentlichen Gebäuden, sogenannte Energieausweise auszuhängen. Hierfür bereitet KEM derzeit rund 200 solcher Energieausweise (Verbrauchs- oder Bedarfsausweis) für die städtischen Gebäude vor. Diese geben z.B. Verbrauchsdaten für Heizung und Strom und damit die energetische Qualität des Gebäudes an.

Die Kommunen sind aber auch über die Vermietung oder den Verkauf von städtischem Immobilien-Eigentum betroffen: Als Vermieter bzw. Verkäufer müssen sie ebenfalls Energiepässe für diese Gebäude bereitstellen.

Die Richtlinie aus dem Jahr 2002 schöpft aber nach Ansicht der EU-Kommission das Potenzial der möglichen Energieeinsparungen noch nicht voll aus. Ziel der Kommission ist es daher, bis Ende 2008 einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie vorzulegen.

Hintergrund und Stand der Richtlinien-Novellierung:

EU-weit werden 40% der Gesamtenergie in Gebäuden verbraucht. Durch mehr Energieeffizienz könnten erhebliche Kosten eingespart werden und CO₂-Emissionen verringert werden, so die EU-Kommission.

Um den energiepolitischen Herausforderungen wie etwa steigende Energiepreise, Abhängigkeit von Energieimporten und Klimawandel entgegenzutreten, hat die Europäische Kommission bereits Anfang 2006 ein Grünbuch vorgelegt: „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“. In der Folge wurde dazu ein Aktionsplan entwickelt, der in den kommenden Jahren umgesetzt werden soll. Darin werden konkrete Maßnahmen genannt, wie eine effizientere Nutzung und Gewinnung von Energie erreicht werden soll. Unter anderem soll die Energieeffizienz von Produkten erhöht werden. Das größte Potenzial liege aber im Bereich Wohngebäude und gewerblich genutzte Immobilien, so die Kommission in ihrem Aktionsplan.

Deshalb werden seitens der Kommission z.B. neue Mindestanforderungen an die Energieeffizienz renovierter und neuer Gebäude angedacht. Außerdem sollen kleinen und mittleren Unternehmen Finanzierungshilfen geboten werden, um Energieeffizienz-Investitionen zu erleichtern.

Momentan wird erst der Vorschlag für eine Novellierung der Richtlinie aus dem Jahr 2002 vorbereitet. Die Europäische Kommission hat hierzu eine online-Konsultation durchgeführt, die von April bis Juni 2008 die Beteiligung aller interessierten Akteure ermöglichte. Über einen Fragebogen konnte man hier seinen Standpunkt zu bestimmten vorgegebenen Fragen in englischer Sprache kundtun. Diese Eingaben sind natürlich nicht bindend. Die Europäische Kommission ist nach eigenen Angaben aber bemüht, das abgegebene Meinungsbild bei der weiteren Bearbeitung zu berücksichtigen.

Bis Ende 2008 will die Kommission nun den neuen Richtlinien-Vorschlag vorlegen.

Bedeutung für die Kommunen:

Die mögliche Novellierung der Richtlinie 2002/91/EG wird Auswirkungen für die Kommunen nach sich ziehen. Dies gilt umso mehr, als die Europäische Kommission betont, dass dem öffentlichen Bereich eine Vorreiterrolle zukommen soll. Im einzelnen wird die Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden folgende Bedeutung für die Kommunen haben:

- Die aktuell gültige Richtlinie sieht vor, dass bestimmte Mindestanforderungen für die Gesamtenergieeffizienz zu erfüllen sind. Eine Verschärfung der Mindestanforderungen stellt für die Stadt Nürnberg kein nennenswertes Problem dar, da dies unsere energetischen Standards ohnehin vorsehen. Außerdem wird in der geplanten EnEV 2009 durch die Bundesregierung das Anforderungsprofil ohnehin weiter verschärft, sodass die Europäischen Vorgaben wahrscheinlich kein Problem darstellen werden.
- Außerdem muss bei Neubauten die Einsetzbarkeit von energieeffizienten Wärme- oder Kühlsystemen vor Baubeginn berücksichtigt werden. Dies betrifft allerdings nur Gebäude, die oberhalb des Schwellenwertes von derzeit 1.000 m² Gesamtnutzfläche liegen. Vorgeschlagen wird nun die Herabsetzung bzw. Abschaffung dieses Schwellenwertes – ohne Zahlen zu nennen. Durch eine Herabsetzung würden künftig auch kleinere Gebäude einbezogen, bei denen vorhandene Systeme gezielt geprüft und miteinander verglichen werden. Aber auch hier geht die Bundesregierung durch das EEWärmeGesetz neue Wege, bei dem der Einsatz von Regenerativen Energien bei Neubauten vorgeschrieben wird.
- Die genannten Mindestanforderungen sind derzeit von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten festzulegen (in Deutschland in der EnEV). Es bleibt abzuwarten, ob die EU-Kommission bei der Novellierung der EU-Richtlinie nun *EU-weit-gültige* Mindestanforderungen vorschlägt.
- Die Erfüllung dieser potenziellen Richtlinienvorgaben könnte letztlich zu höheren Investitionen beim Bau oder bei der Renovierung städtischer Gebäude führen. Langfristig wäre evtl. mit Kosteneinsparungen zu rechnen, da der Energieverbrauch sinken wird.
- Des weiteren sollen nach dem aktuellen Diskussionsstand die Regelungen für den Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Energieausweis) verschärft werden. Dies würde eine neue Ausstellung der Energieausweise und damit einen erneuten Verwaltungsaufwand für die Kommunen nach sich ziehen.

Weitere Konsequenzen für die Kommunen sind derzeit noch nicht absehbar, da der echte Richtlinienvorschlag noch nicht vorliegt.

Kommunalrelevante Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene

hier: Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 16.07.2007
Bericht für den Stadtrat
Beschaffung Straßenfahrzeuge

Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (2007/817/EG)

Aktuelle Situation:

Die Europäische Kommission beabsichtigt, öffentliche Beschaffungsstellen und die Betreiber „öffentlicher Strecken“ (ÖPNV) für die Neuanschaffung emissionsärmerer und energieeffizienterer Fahrzeuge zu sensibilisieren. Zu diesem Zweck soll eine, ausschließlich die öffentliche Hand bzw. die Betreiber des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ab dem 01.01.2012 verpflichtende Richtlinie erlassen werden, wonach Energie- und Umweltkosten (Monetarisierung von Schadstoffen) über die gesamte Lebensdauer bei künftig jeder Fahrzeugbeschaffung nach zentral festgelegten Methoden zu berechnen sind. Folgende Parameter sollen –nach Richtlinienentwurf- zu bewerten sein:

- Kraftstoffkosten
- Emissionskosten (CO₂, NO_x, Nichtmethan-Kohlenwasserstoffe, Partikel)
- Gesamtkilometerleistung (standardisiert nach Fahrzeugklassen)

Bei dem aktuellen Richtlinienvorschlag handelt es sich um eine veränderte Neuauflage eines Entwurfs aus dem Jahre 2005, der vom Rat und dem EU-Parlament abgelehnt wurde.

Hintergrund und Stand des Richtlinienvorschlages:

Zweck des Richtlinienvorschlages ist die verkehrsseitige Reduzierung der Schadstoffe, insbesondere der CO₂-Emissionen und die Förderung der, über die gesamte Fahrzeuglebensdauer betrachteten Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsvorhaben. Die Europäische Kommission will Maßnahmen und Hilfsmittel (Methoden) entwickeln, die das Mobilitätsprogramm der Kommunen in ökologischer Hinsicht unterstützt. Der Richtlinienvorschlag enthält deswegen strenge Regelungen zur Methodik der Kostenermittlung, insbesondere zur Monetarisierung des Energieverbrauchs und der Umweltbelastung und greift –durch die Erhebung der Methoden zu Vergabekriterien- direkt in das Vergaberecht ein. Die Europäische Kommission erwartet hieraus eine positive Reaktion der Fahrzeugproduzenten auf die, von den betroffenen Beschaffungsstellen, die nach Ansicht der Kommission eine „Schlüsselnachfragerposition“ innehaben, formulierten Anforderungen.

Zur Klärung der Inhalte bzw. der Absichten der Europäischen Kommission fand am Freitag, den 04. April 2008 in der Geschäftsstelle des Bayerischen Städtetages ein Gespräch zwischen Vertretern der Generaldirektion Energie und Transport der EU-Kommission, des Europabüros der Bayerischen Kommunen, dem Bayerischen Städtetag und diversen Vergabestellen (Stadt Nürnberg, vertreten durch ASN, Stadt Regensburg, VAG Nürnberg, Stadtwerke München) statt. In diesem Gespräch wurde verdeutlicht, dass die verpflichtende und restriktive Anwendung der im Richtlinienentwurf festgelegten Methodik nicht nur zu deutlichem Verwaltungsmehraufwand sondern –aus technischen Gründen- zu kontraproduktiven Ergebnissen führen kann, weil insbesondere im Schwerfahrzeugbereich hohe Schadstoffabscheideraten nur durch die Beigabe von Kraftstoffadditiven zu Abgasreinigungssystem erreicht werden, die den Energiekostenanteil jedoch negativ beeinflussen und damit –bei monetärer Bewertung des Kraftstoffenergiegehalts- zu einem vorteilhaft-

teren Bewertungsergebnis für ein weniger wirksames, aber gerade noch zur Einhaltung der jeweils aktuell normierten Schadstoffgrenzwerte geeignetes Abgasreinigungssystem führen könnten. Innovative, technologische Lösungsansätze zur Reduzierung von Verbrennungsschadstoffen, wie sie insbesondere auch von deutschen Nutzfahrzeugherstellern der schweren LKW-Klasse angeboten werden, würden dadurch ausgebremst. Aufgrund des geringen Nachfragepotenzials der zur Reglementierung vorgesehenen Adressaten (1% im Pkw-Bereich, 6 % im leichten und schweren Nutzfahrzeugbereich, 33 % im Omnibusbereich, Quelle: EU-Kommission vom 19.12.2007) ist eine Marktbeeinflussung zugunsten verbesserter Abgasreinigungssysteme in Kraftfahrzeugen nicht zu erwarten. Sinnvoller erscheint dagegen, die herstellerbindende Normierung von Abgasgrenzwerten zu forcieren (Abgasgrenzwertfestlegungen nach EURO 6 sind erst ab 2014 geplant).

Bedeutung für die Kommunen; insbesondere für die Stadt Nürnberg:

- Die, nach gegenwärtigem Vorschlag der Europäischen Kommission direkt mit dem Vergaberecht gekoppelte und ausschließlich die öffentliche Hand bzw. Betreiber des ÖPNV verpflichtende Richtlinie widerspricht nicht nur dem Subsidiaritätsprinzip sondern gefährdet gegebenenfalls sogar den Bestandsschutz vorhandener Managementsysteme zum Schutz der Umwelt aus betrieblicher Tätigkeit, soweit dort besser wirksame Instrumente festgelegt sind; insbesondere im Hinblick auf die möglichen vergaberechtlichen Auswirkungen der zwangsweisen Monetarisierung des Energiegehalts.
- Für die Vergabestelle „Fahrzeugbeschaffung“ bei der Stadt Nürnberg (ASN) würde der von der EU-Kommission in der derzeitigen Vorlage beabsichtigte Erlass einer Richtlinie zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge zu einer Aufweichung der von der Vergabestelle gehandhabten, restriktiven, weil als Ausschlusskriterium in den Vergabeverfahren formulierten Anforderungen zu den jeweils bestmöglichen, verfügbaren Abgasreinigungsstandards (die Verfahren sind bei ASN immerhin nach DIN EN ISO 14001 – UMS- zertifiziert) führen.
- Der Verwaltungsmehraufwand für das, hinsichtlich seiner ökologischen Auswirkungen in Frage zu stellende Verfahren wird mit etwa 10 bis 20 Stunden je Vergabeverfahren, abhängig vom Umfang des Bieterkreises, führen.
- Demnach sollte der Richtlinienvorschlag lediglich empfehlende Wirkung haben und wäre dann als individuell anwendbarer „Leitfaden“ sogar begrüßenswert.

Der Richtlinienvorschlag befindet sich noch in der Entwurfs- und Diskussionsphase, so unmittelbare Konsequenzen zunächst nicht erwachsen.



MEHR RECHTSSICHERHEIT FÜR KOMMUNALE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN UND LOKALE ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

GEMEINSAME ERKLÄRUNG

Deutscher Landkreistag (DLT)
 Deutscher Städtetag (DST)
 Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
 Verband kommunaler Unternehmen (VKU)
 Verband französischer Bürgermeister (AMF)
 Verband der Bürgermeister der großen Städte Frankreichs (AMGVF)
 Verband der kleinen Städte Frankreichs (APVF)
 Verband der Bürgermeister der mittleren Städte (FMVM)
 Verband der lokalen Unternehmen (FNSEM)

Im Mai 2006 haben die französischen und die deutschen kommunalen Verbände sowie die Verbände FNSEM und VKU, die die kommunalen öffentlichen Unternehmen vertreten, eine Erklärung veröffentlicht, in der sie dazu aufrufen, den auf die lokalen öffentlichen Dienstleistungen anwendbaren Rechtsrahmen verstärkt abzusichern. Die Erklärung brachte insbesondere die Bedeutung der freien Wahl der Gebietskörperschaften mit Blick auf die Organisation, Verwaltung und Finanzierung der lokalen öffentlichen Dienstleistungen zum Ausdruck.

Das Jahr 2008 stellt wegen der Neuverhandlung der EG-Verträge in Lissabon, der Veröffentlichung ihrer Vision des Binnenmarktes im 21. Jahrhundert durch die Kommission, der Überarbeitung der Lissabon-Strategie, der Vorbereitung einer Richtlinie zu Konzessionen und der Veröffentlichung einer Mitteilung zu institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaften ein entscheidendes Jahr für die öffentlichen Dienstleistungen dar.

Die deutschen und die französischen Verbände teilen dasselbe Anliegen: dass die kommunalen Behörden die Bürger mit lokalen öffentlichen Dienstleistungen von hoher Qualität versorgen können, die für alle zugänglich und an ihre Bedürfnisse angepasst sind, und das aus nächster Nähe vor Ort. Aus diesen Gründen meinen die deutschen und die französischen Verbände, dass die kommunalen Behörden frei über die angemessenste Art der Organisation, der Nutzung und der Verwaltung entscheiden können müssen.

Deswegen wollten die Unterzeichner gerne nach einem Treffen am 14. Dezember 2007, das einen guten Erfahrungsaustausch ermöglicht hat, die vorliegende Erklärung verabschieden.

Zunächst erinnern die Unterzeichner an ihr Festhalten am Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie in der Charta der kommunalen Selbstverwaltung beschrieben wird, und möchten zu ihrer Verstärkung beitragen. Deshalb möchten sie mit der vorliegenden Erklärung ihre Zustimmung zur Einigung ausdrücken, die in Lissabon erzielt wurde, weil diese ja das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung voll anerkennt.

Zweitens möchten die Unterzeichner hiermit ihre Vorschläge zu den Projekten über lokale öffentliche Dienstleistungen formulieren, die derzeit erarbeitet oder von der Europäischen Kommission bereits vorgestellt wurden, um in diesem Bereich die Rechtssicherheit für die kommunalen Gebietskörperschaften und die lokalen öffentlichen Unternehmen im europäischen Binnenmarkt zu stärken.

Im Rahmen des Vertrages von Lissabon haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten erstmals eindeutig die kommunale Gestaltungsfreiheit im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der europäischen Rechtsordnung an übergeordneter Stelle verankert. Diese Gestaltungsfreiheit tritt damit als eigenständiges Prinzip neben das Subsidiaritätsprinzip und stärkt die Rolle der Kommunen in Europa.

Vor kurzem hat die Europäische Kommission ihre Vision des Binnenmarktes für das Europa des 21. Jahrhunderts vorgestellt. Darin hat sie ein Begleitdokument zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse veröffentlicht und des weiteren die Veröffentlichung eines Rechtsaktes im Bereich der Dienstleistungskonzessionen angekündigt. Schließlich wurde am 18. Februar 2008 eine interpretative Mitteilung zu institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaften veröffentlicht.

Aus Sicht der Kommunen und ihrer Unternehmen wird entscheidend sein, wie die Kommission den Vertrag von Lissabon bei der Implementierung des Protokolls zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Anhang des Lissabon-Vertrags berücksichtigen wird.

Diese Erklärung ist eine deutliche Stellungnahme der deutschen und französischen Kommunen und ihrer Unternehmen für eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa – ganz im Geist der Charta der kommunalen Selbstverwaltung, aber auch im Geist der grundlegenden Einigung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf den Reformvertrag von Lissabon.

Die Unterzeichner dieser Deklaration erwarten vor dem Hintergrund des Reformvertrags, dass die Europäische Union den Wettbewerbsregeln keinen Vorrang vor anderen entscheidenden Prinzipien des EG-Vertrages, insbesondere dem Prinzip territorialen Kohäsion, das ein Ziel des Reformvertrags der Gemeinschaft darstellt, einräumt.

Die Unterzeichner erachten die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, die die kommunale Gestaltungsfreiheit begründen, als ebenso bedeutend wie die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Transparenz. Dem müssen die nun folgenden europäischen Maßnahmen Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang setzen die Unterzeichner große Hoffnungen in die am 01. Juli 2008 beginnende französische Ratspräsidentschaft.

Die in dieser Erklärung vorgeschlagenen Regelungen sollen die kommunale Selbstverwaltung auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts stärken und zu mehr Rechtssicherheit im zentralen Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge beitragen.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Unterzeichner daher auf die folgenden Empfehlungen geeinigt:

1. Interkommunale Kooperation ist keine Frage des EU-Binnenmarktes

Um ihre zahlreichen Aufgaben zu erledigen, müssen die Kommunen zusammenarbeiten. Bei einer solchen interkommunalen Zusammenarbeit handelt es sich nicht um eine Vergabe auf dem Markt – ganz gleich, ob die Kooperation auf der Basis von öffentlichen Verträgen oder durch die Gründung von institutionellen Zusammenschlüssen öffentlicher Verwaltungen (Zweckverband etc.) zustande kommt. Vielmehr handelt es sich – unabhängig von der Form, nach der sich die Aufgabenorganisation richtet – um einen innerorganisatorischen Akt der jeweiligen Gebietskörperschaften. Alle interkommunalen Kooperationen, welcher Art auch immer, sind Anwendungsfälle der innerstaatlichen Organisation der Mitgliedsstaaten, die auf nationaler Ebene bestimmt werden müssen und unterfallen nicht dem europäischen Vergaberecht. Einzig dieser Ansatz respektiert die Organisationshoheit der Kommunen und entspricht damit der kommunalen

Gestaltungsfreiheit im Sinne des Reformvertrages von Lissabon und der Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

2. „In-house“-Vergaben flexibler gestalten

Die Unterzeichner sind der Auffassung, dass die „In-house“-Problematik einer gesetzlichen Neuregelung in den Vergaberichtlinien bedarf. Durch die gegenwärtige Rechtsprechung des EuGH im „In-house“-Bereich werden immer nur Einzelfallentscheidungen getroffen. Auf diesem Weg können weder die beteiligten Kommunen, noch ihre Partner die notwendige Rechtssicherheit erlangen, die für langfristige Investitionen nötig wäre. Um ein zufrieden stellendes Ziel zu erreichen sind daher allgemeine und auf alle Fälle anwendbare Regeln erforderlich.

Eine Lösung des Problems der Definition von „In-house“-Vergaben könnte die neue Regelung zu öffentlichen Verkehrsmitteln liefern.

Dies berücksichtigend ist eine „In-house“-Situation dann gegeben, wenn die Gebietskörperschaften auf der Grundlage eines Beherrschungsverhältnisses eine effektive Kontrolle über den Dienstleistungserbringer ausübt und der Dienstleistungserbringer den wesentlichen Teil seiner Aktivitäten für 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.

3. Verbindliche Regelung für Institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften (IÖPP) schaffen

Eine institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaft (IÖPP) ist ein Instrument unter mehreren, um kommunale Dienstleistungsaufgaben zu erfüllen. Sie trägt zudem auf effiziente Weise zu wirtschaftlicher Stabilität bei. Die Rechtsprechung des EuGH hat hier zu Rechtsunsicherheiten geführt.

Die Kommunen und ihre privaten Partner, Anteilseigner und kommunale öffentliche Unternehmen benötigen konkrete und klare, einfache und praxisnahe Vorgaben, um solche IÖPPs zu gründen. Dies entspricht dem Votum des Europäischen Parlaments zum Weilerbericht zum Grünbuch IÖPP: Dort wurde die Kommission aufgefordert, Kriterien zu entwickeln, die einen stabilen Bezugsrahmen für die Entscheidung der lokalen Verwaltungsbehörden festlegen.

Die Unterzeichner erklären sich insoweit mit der von der Kommission veröffentlichten Mitteilung einverstanden, als sie das für lokale gemischtwirtschaftliche öffentliche Unternehmen anwendbare

Recht danach unterscheidet, ob die Vergabe eines öffentlichen Auftrages oder eine Konzession vorliegt. Sie begrüßen ferner, dass die Kommission die Vielfalt der Instrumente für die Dienstleistungen der territorialen Gebietskörperschaften anerkennt, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten angewandt werden.

Die Unterzeichner halten es ebenso für einen Schritt in die richtige Richtung, wenn die Kommission vorschlägt, dass die Beauftragung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft durch ein einmaliges, nichtdiskriminierendes und transparentes Verfahren erfolgt und nicht einer doppelten Ausschreibungspflicht unterworfen wird. Die Unterzeichner befinden folglich, dass diese Vorschläge der Europäischen Kommission durch einen Gesetzesvorschlag abgesichert werden sollen, der vom Rat und vom Parlament verabschiedet werden muss.

4. Keine europäische Gesetzgebung bei Dienstleistungskonzessionen erforderlich

Im Bereich der Dienstleistungskonzessionen gibt es keine Notwendigkeit für eine Gesetzgebung auf europäischer Ebene. Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Entscheidungen zu Dienstleistungskonzessionen zentrale Grundsätze des EU-Primärrechts (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit) für anwendbar erklärt. Damit sind für die öffentliche Hand die wesentlichen Grundsätze für Dienstleistungskonzessionen vorgegeben. Weitergehende EU-rechtliche Vorgaben würden demgegenüber nicht zu einem Mehr an Rechtssicherheit, sondern allenfalls zu einer weiteren Verrechtlichung der Dienstleistungskonzessionen führen. Folge wäre eine unangemessene Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume.

Wenn jedoch die Kommission trotzdem eine Regelung der Dienstleistungskonzessionen vorschlägt, dann halten die Unterzeichner es für notwendig, dass es eine klare Unterscheidung zwischen diesen Verträgen und dem öffentlichen Auftragswesen gibt, ferner bei diesem Beauftragungsmodus die nötige Flexibilität beibehalten wird sowie während des gesamten Prozesses die Transparenz gewährleistet sein muss. Dies betrifft insbesondere die Verhandlungsfreiheit mit den Bewerbern, weil es hier nicht um reines Austauschverhältnis von Leistungen geht, sondern um die Übertragung kommunaler Zuständigkeiten, die eine Risikoübernahme durch den Konzessionsnehmer impliziert, was der Beauftragte eines öffentlichen Auftrags nicht übernehmen muss, wie es die interpretative Mitteilung der Europäischen Kommission vom 29. April 2000 beschreibt.

Eine Gesetzgebung zu Dienstleistungskonzessionen müsste in jedem Fall die von den lokalen Akteuren erwartete Rechtssicherheit in den zuvor genannten Bereichen (Definition von „in-house“-Vergaben und Regelung für IÖPP) schaffen.

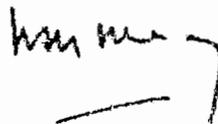
5. Beteiligung des Parlaments

Bezüglich der genannten Punkte muss für alle erforderlichen Rechtssetzungsinitiativen das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen werden.

Paris, Mai 2008



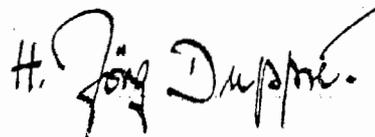
Oberbürgermeister Christian Ude
Präsident
Deutscher Städtetag



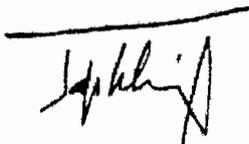
M. Martin Malvy
Président
Association des petites villes de France



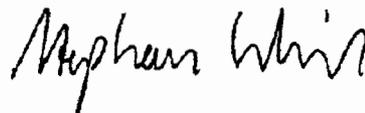
Oberbürgermeister Christian Schramm
Präsident
Deutscher Städte- und Gemeindebund



Landrat Hans Jörg Duppré
Präsident
Deutscher Landkreistag



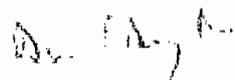
Jacques Pélissard
Président
Association des Maires de France



Oberbürgermeister Stephan Weil
Präsident
Verband kommunaler Unternehmen e.V.



Michel Destot
Président
Association des maires des grandes villes
de France



Bruno Bourg-Broc
Président
Fédération des maires des villes moyennes



Jean-Pierre Schosteck
Président
Fédération nationale des sociétés
d'économie mixte