

56. EMK am 2./3. November 2011 in Berlin

TOP 6: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Beschluss

1. Die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren nehmen den Bericht zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 3. November 2011 zur Kenntnis.
2. Die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren sind der Ansicht, dass die Initiativen der Europäischen Kommission zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) unter dem Vorzeichen der Binnenmarktinitiative nicht der gestärkten Rolle der kommunalen Selbstverwaltung und der kommunalen Daseinsvorsorge im Vertrag von Lissabon Rechnung tragen. Die Länder erwarten, dass die Kommission im Spannungsverhältnis zwischen Binnenmarkt und der kommunalen Gestaltungshoheit den Belangen der Kommunen mehr Gewicht einräumt. Die Europaministerinnen, Europaminister und -senatoren erinnern daran, dass die Definition dessen, was eine DAWI ist, in die Zuständigkeit und Verantwortung der Mitgliedstaaten fällt, deren Ermessensspielraum nicht eingeschränkt werden darf. Die Kontrolle der Europäischen Kommission ist insoweit auf Fälle des Rechtsmissbrauchs oder willkürlicher Definitionen im Einzelfall beschränkt.
3. Das europäische Beihilfe- und Vergaberecht bürdet den Kommunen einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand auf. Dieser resultiert aus unklaren europäischen Rechtsbegriffen und einem hohen Erfassungs- und Prüfaufwand, der auf eine ohnehin hohe Komplexität der kommunalen Leistungserbringung trifft. Die beihilferechtlichen Risiken müssen ständig überprüft, überwacht und bewältigt werden. Die Kommunen müssen in einem hohen Maß auf externen Sachverstand zurückgreifen, dessen Auswahl, Beauftragung, Überwachung und

Kontrolle ebenfalls einen erheblichen Aufwand verursacht. Den kommunalen Vertretungskörperschaften sowie den Bürgerinnen und Bürgern wird es erschwert, die kommunale Daseinsvorsorge zu begleiten, zu kontrollieren und letztlich entsprechend dem Gedanken der lokalen Demokratie zu steuern. Gleichzeitig werden der kommunale Handlungsspielraum und damit die lokale Demokratie durch zu viele europäische Vorgaben über Gebühr eingeschränkt.

4. Die neuere EuGH-Rechtsprechung zur Ausschreibungsfreiheit der kommunalen Zusammenarbeit hat zu mehr Rechtssicherheit geführt. Die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren weisen jedoch darauf hin, dass interkommunale Zusammenarbeit generell als Gegenstand der Staatsorganisation und damit als eine nationale und kommunale Angelegenheit begriffen werden muss.
5. Die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren sprechen sich daher gegen eine EU-weite legislative Regelung der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit aus. Mit der Vorgabe von Kriterien für die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit würde die Europäische Kommission organisationsrechtliche Bestimmungen vorschlagen und damit ihren Handlungsrahmen nach Art. 14 AEUV überschreiten. Sie würde damit den im Protokoll Nr. 26 betonten weiten Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden unzulässig einschränken.
6. Die Europaministerinnen, Europaminister und -senatoren begrüßen die im sog. „Altmark-Paket“ der Kommission vom September 2011 enthaltene Erweiterung der sozialen Dienstleistungen, für die keine Schwellenwerte bei einer Freistellung von der Notifizierung gelten. Damit greift die Kommission das Anliegen der Länder auf, Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse besonders zu regeln. Abzulehnen ist allerdings die Einschränkung der Freistellungsentscheidung auf Unternehmen, die ausschließlich derartige DAWI erbringen, da zum Beispiel die im Sozialen Wohnungsbau tätigen Unternehmen in Deutschland diese Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllen können.
7. Die Entwürfe der Kommission zu einem neuen „Altmark-Paket 2011“ enthalten damit zwar Ansätze für Verbesserungen, führen aber insgesamt zu mehr Bürokratie, Verwaltungsaufwand, weiterer Rechtsunsicherheit und Einschränkungen des kommunalen Handlungsspielraums. Das wird an einer Vielzahl von Regelungen deutlich, wie etwa der Absenkung und Art der

Berechnung von Schwellenwerten, der zeitlichen Begrenzung des Betrauungszeitraumes, umfangreichen Meldepflichten sowie der Bedarfsfeststellung durch öffentliche Konsultationen. Das Paket stellt insgesamt einen Rückschritt gegenüber den bisherigen Regeln dar.

8. Das Anliegen der Länder, zu dem sich auch die Europäische Kommission bekannt hat, die Regeln zu vereinfachen und klarer zu fassen, wird durch die nun vorliegenden, sehr umfangreichen Entwürfe nicht erreicht. Diese sind teilweise inhaltlich unklar und nicht konsistent. Bestimmte Tätigkeiten werden einmal den wirtschaftlichen und an anderer Stelle den nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten zugeordnet.
9. Die Europaministerinnen, Europaminister und -senatoren begrüßen grundsätzlich den Vorschlag, eine DAWI-spezifische De-minimis Regelung einzuführen. Der vorgeschlagene Schwellenwert ist allerdings viel zu gering (150 000 € je Steuerjahr). Zudem sollte auch weiterhin eine überjährige flexible Beihilfengewährung innerhalb des erhöhten Schwellenwertes möglich sein. Auch ist die Begrenzung auf Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern nicht sachgerecht. Sie bestraft die Aufgabenerfüllung im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Größe der Kommune ist nicht maßgeblich für die Auswirkungen der Beihilfe auf Handel und Wettbewerb. Die Schlechterstellung größerer Kommunen ist nicht nachvollziehbar. Ausschlaggebend für die Freistellung sollte der lokale Adressatenkreis einer DAWI sein.
10. Die Europaministerinnen, Europaminister und -senatoren wenden sich gegen die Prüfung der wirtschaftlichen Effizienz und Qualität, die im EU-Rahmen für zu notifizierende Beihilfen vorgesehen ist. Sie sind der Ansicht, dass es lediglich Aufgabe des Beihilferechts ist (soweit die Voraussetzungen seiner Anwendbarkeit vorliegen), den Wettbewerb zu sichern. Vorschriften, die darüber hinaus das Ergebnis von Wettbewerb regeln, sind nicht erforderlich.
11. Die Europaministerinnen, Europaminister und -senatoren halten außerdem die Pflicht zum Nachweis einer genauen Bedarfsermittlung mittels Konsultationen oder anderer angemessener Mittel sowie die Begründungspflicht der gewählten Betrauungszeit in dem EU-Rahmen für zu notifizierende Beihilfen für eine unzweckmäßige Überregulierung. Die Entscheidung über den Bedarf auch an zu notifizierenden Dienstleistungen unterliegt der politischen

Einschätzungsprärogative der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Aufgabe der Europäischen Kommission ist es lediglich sicherzustellen, dass es durch die Art der Umsetzung keine grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrungen gibt und die Missbrauchskontrolle.

12. Die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren halten an ihrer Ablehnung gemeinschaftsweiter Regelungen für Dienstleistungskonzessionen fest. Das geltende Gemeinschaftsrecht stellt die diskriminierungsfreie Beteiligung ausländischer Bieter an Konzessionsverfahren ausreichend sicher. Für eine sekundärrechtliche Regulierung gibt es keinen Bedarf, und ihre Folgewirkungen wären kontraproduktiv. Eine zu starke Einschränkung der Wahlfreiheit öffentlichen Auftraggeber verringert die Attraktivität von Konzessionen gegenüber rein öffentlichen Organisationsformen der Daseinsvorsorge und steht damit einer weiteren Mobilisierung privater Investitionen entgegen. Mit der Ausweitung der für Baukonzessionen geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen auf öffentliche Dienstleistungskonzessionen ist zudem eine weitere Bürokratisierung, Verteuerung, Verlängerung und Verkomplizierung der Verfahren zu erwarten. Für den Fall, dass die Europäische Kommission dennoch sekundärrechtliche Regelungsvorschläge unterbreitet, sollten diese nicht die vom Gemeinschaftsrecht bisher schon gemachten Vorgaben übersteigen.

13. Bislang hat die Europäische Kommission keinen Nachweis erbracht, dass es erhebliche Störungen des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen gibt. Die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren fordern die Europäische Kommission daher auf, vor einer europäischen Regulierung der Dienstleistungskonzessionen eine solche Störung nachvollziehbar darzulegen.