

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
B-1049 Brüssel/Bruxelles

stateaidgreffe@ec.europa.eu

Fax: 00 (32-2) 296 12 42

09.09.2010/bre/wo

Bearbeitet von
Barbara Leutner
Timm Fuchs
Matthias Wohltmann

Telefon 0221 3771-272
Telefax 0221 3771-178

E-Mail:
barbara.leutner@staedtetag.de
tim.fuchs@dstgb.de
matthias.wohltmann@landkreistag.de

Aktenzeichen
73.06.23 E

Konsultation der Europäischen Kommission zu den Vorschriften über staatliche Beihilfen Evaluierung des „Monti-Kroes-Pakets“

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Deutschland liegt die Erbringung der meisten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der Kompetenz der Städte, Kreise und Gemeinden. Sie haben einerseits das Recht, andererseits aber auch die Pflicht, entsprechende Dienstleistungen für ihre Bevölkerung anzubieten. Daher liegt die Organisation, Definition und Erbringung von Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse in der Kompetenz der Städte, Kreise und Gemeinden. Sie können diese Leistungen entweder selbst, durch eigene Unternehmen und Einrichtungen oder durch die Beauftragung dritter Privater erbringen. Die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen haben mit dieser Gestaltungsfreiheit die Gewähr, dass auf ihre Interessen, Forderungen und Beschwerden auf sehr kurzem Weg und direkt eingegangen werden kann und somit die Verbraucherinteressen effektiv geschützt werden. Eine solche Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger geschieht zunehmend nicht nur durch Kommunalwahlen, sondern auch durch fortlaufende Gespräche mit Mandatsträgern, Bürgerbegehren zu einzelnen Fragen der Aufgabenerfüllung im Bereich der Leistungen von allgemeinem Interesse sowie im Rahmen des Verwaltungsmodernisierungsprozesses, der den Dienstleistungsgedanken gegenüber den Bürgern zum Schwerpunkt hat (Stichwort "good governance").

Die kommunalen Unternehmen unterliegen erheblichen restriktiven Rahmenbedingungen durch die Gemeindeordnungen der Länder. So müssen die kommunalen Einrichtungen immer einen öffentlichen Zweck erfüllen, dürfen i. d. R. nicht über die örtlichen Grenzen hinaus tätig werden und sich damit nicht am Wettbewerb beteiligen. Sie sind daher nicht mit den privaten Unternehmen gleichgestellt.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat vor diesem Hintergrund das Monti-Kroes-Paket und insbesondere die sog. Freistellungsentscheidung als eine Möglichkeit

begrüßt, durch Wegfall der Notifizierungspflicht die aufgabenadäquate Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse für die Kommunen zu erleichtern.

Inzwischen hat sich allerdings bei der Umsetzung des Monti-Kroes-Paketes eine Reihe von Problemen gezeigt – so beispielsweise im Hinblick auf die unbestimmten Rechtsbegriffe und die Widersprüche zu nationalen Regelungen insbesondere im Vergabe- und Steuerrecht. Insofern begrüßen die kommunalen Spitzenverbände die mit der Konsultation eingeleitete Absicht der Kommission, das Monti-Kroes-Paket entsprechend den Anregungen aus den Mitgliedstaaten praxisnaher und praktikabler zu gestalten.

Wir haben daher unsere Mitgliedskommunen um Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission gebeten. Das in der Anlage beigefügte Papier, das sich inhaltlich an dem Fragebogen der EU orientiert, gibt die bei uns eingegangenen Stellungnahmen der Kommunen wieder.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ergeben sich aus diesen Stellungnahmen der Kommunen zusammenfassend folgende Änderungsvorschläge für das Monti-Kroes-Paket:

Berücksichtigung der lokalen Selbstverwaltung

Der Lissabon-Vertrag legt fest, dass die EU die nationale Identität, wie sie in ihren grundlegenden Strukturen einschließlich der kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt, achten soll. Gleichzeitig werden im „Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse“ auch die Besonderheiten der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hervorgehoben. Betont werden die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Organisation dieser Dienstleistungen. Die Kommunen begrüßen diese Achtung der lokalen Selbstverwaltung bei den konkreten europäischen Vorgaben, da damit Europa den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort positiv vermittelt werden kann. Um diese Regelungen des Reformvertrages zur lokalen Gestaltungshoheit in die Praxis umzusetzen und das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, ist es erforderlich, die bisher unterschiedlichen Vorgaben und Strukturen auf nationaler und europäischer Ebene stärker in Einklang zu bringen.

Das Monti-Kroes-Paket bietet die Chance, die allgemeinen Vorgaben des Lissabon-Vertrages in konkrete Regelungen und Instrumente umzusetzen. In den Kommunen gibt es erhebliche Probleme bei der Abgrenzung von wirtschaftlichen/nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen sowie von binnenmarktrelevanten/lokal bezogenen Dienstleistungen. Dies führt zu großer Unsicherheit sowohl bei den Aufgabenträgern als auch bei den Beihilfeempfängern – dies gilt auch mit Blick auf kulturelle Einrichtungen und soziale Jugendeinrichtungen und hier speziell für die Wohlfahrtsverbände, die letztlich zu einem enormen bürokratischen und finanziellen Aufwand führen.

Es ist nachvollziehbar, dass zur Abgrenzung entsprechender Dienstleistungen - soweit die regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden sollen - kein dauerhaft gültiges Verzeichnis erstellt werden kann. Wir sind aber der Überzeugung, dass eine Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen mittels abstrakter Kriterien durchaus möglich und sehr hilfreich ist. Auch für die Abgrenzung von binnenmarktrelevanten und nicht-binnenmarktrelevanten Tätigkeiten ließe sich ein solcher Katalog aufstellen. Die Entwicklung entsprechender Kriterien würde den Kommunen die Anwendung der Regelung des Monti-Kroes-Paketes erheblich erleichtern, so dass wir Folgendes vorgeschlagen:

Abgrenzung von Dienstleistungen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Art

Eine Abgrenzung von wirtschaftlichen/nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen könnte anhand von Indizien wie der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht, der überwiegend aus öffentlichen Mitteln erfolgenden Finanzierung und dem Umstand geschehen, ob der öffentliche Auftrag über die bloße Marktkorrektur hinaus geht. Soweit diese Voraussetzungen vorliegen, sollten diese Dienstleistungen – wozu insbesondere die sozialen Dienstleistungen zählen – als nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen nicht den EU-Vorschriften unterliegen.

Abgrenzung von lokalen und Binnenmarktgrenzen überschreitenden Dienstleistungen

Die von den Kommunen verantworteten Dienstleistungen werden ganz überwiegend ausschließlich für die eigenen Bürgerinnen und Bürger erbracht, sie sind grundsätzlich auf das eigene Kommunalgebiet konzentriert und stehen nicht im überörtlichen Wettbewerb. Das Monti-Kroes-Paket greift diesen Gedanken grundsätzlich auf. So heißt es, dass nach den Regelungen des Monti-Kroes-Paketes künftig Dienstleistungen, die nur zu geringen Wettbewerbsverzerrungen führen, bei bestimmten Voraussetzungen von der Notifizierungspflicht ausgenommen werden. Diese Erleichterung wird begrüßt. Durch die grundsätzlichen Probleme der Abgrenzung von Binnenmarktrelevanz und Wirtschaftlichkeit entstehen jedoch umfangreiche Prüfnotwendigkeiten, um möglichst rechtssicher Dienstleistungen einzuordnen.

Eine Verringerung der Abgrenzungsprobleme würde nicht nur zu mehr Rechtssicherheit führen, sondern auch den erheblichen bürokratischen und finanziellen Aufwand minimieren und damit dazu beitragen, dass die kommunalen Akteure ihre Ressourcen möglichst wirtschaftlich einsetzen können, sodass damit das Ziel der Verfügbarkeit lokaler Dienste von hoher Qualität auf Ebene der Mitgliedstaaten besser erreicht werden kann. Da sich das Angebot im Umfang und gewünschter Qualität nach den örtlich artikulierten Bedürfnissen – z. B. bei Kindergärten, Bibliotheken, Sportstätten von lokaler Bedeutung – richtet, handelt es sich nach unserer Auffassung um rein lokale Dienstleistungen, sodass wegen der geringen Relevanz für den gemeinsamen Markt keine Beeinträchtigung des Binnenmarkts gegeben ist.

Entsprechend könnte festgelegt werden, dass lokale Dienstleistungen solche sind, die nicht zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gehören, die durch europäische Sektorenrichtlinien liberalisiert wurden, die ganz überwiegend für die eigene örtliche Bevölkerung erbracht werden und bei deren Erbringung die Kommune oder das kommunale Unternehmen nicht den örtlichen Wirkungskreis verlässt, und sich somit nicht als Wettbewerber außerhalb des eigenen Kommunalgebietes betätigt.

Schwellenwerte der Freistellungsentscheidung

Die Kommunen sehen die bestehenden Schwellenwerte als zu niedrig an. Sie sollten ständig an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Im Interesse einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung wäre zudem die Schaffung erhöhter eigener De-Minimis-Werte für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (in Höhe von mindestens 500.000 €) erforderlich. Des Weiteren wird vorgeschlagen, die sozialen Dienstleistungen – soweit sie als wirtschaftlich eingestuft werden - im Hinblick auf die im Monti-Kroes-Paket genannten Schwellenwerte (Ausgleichszahlungen, Jahresumsätze) mit den Krankenhäusern und dem sozialen Wohnungsbau gleichzubehandeln, d.h. keine Schwellenwerte vorzusehen.

Formulierung des Betrauungsaktes

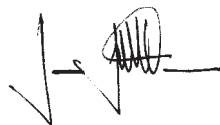
In den Kommunen gibt es erhebliche Schwierigkeiten, die den Betrauungsakt betreffen. Dies betrifft zum einen die Detailtiefe der im Betrauungsakt vorzulegenden Informationen, wie beispielsweise die konkrete Beschreibung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie die konkrete Formulierung der Leistungs- und Finanzparameter. Die Konkretisierung von Leistungs- und Finanzparametern führt national zu steuerrechtlichen und vergaberechtlichen Auseinandersetzungen, die möglicherweise die Kosten für die der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse für die Bürger empfindlich erhöhen. Insofern wäre entscheidend, dass künftige Regelungen des Monti-Kroes-Pakets in ihrer Detailliertheit der Parameter so formuliert werden, dass Konflikte mit dem auf europäischen Vorgaben beruhenden Umsatzsteuerrecht und Vergaberecht nicht auftreten.

Das Erfordernis der jahresbezogenen Abrechnungen ist insofern problematisch, als insbesondere bei projektbezogenen Aktivitäten eine effektive Verausgabung der Mittel verhindert wird. Insofern sollte zugelassen werden, Betrauungsakte auch für einen Drei- oder Fünf-Jahreszeitraum vorzusehen.

In einigen Bereichen, insbesondere im sozialen Bereich, gibt es erhebliche Probleme damit, Leistungen im Vorfeld zu beschreiben, da diese klienten- und nutzerabhängig sind. Auch lassen sich Finanzparameter wegen der Bezuschussung anderer Stellen nicht vorab festlegen. Für solche speziellen Fälle sollten Ausnahmen im Betrauungsakt vorgesehen werden können, die gleichzeitig in der Praxis einfach handhabbar sind.

Wir hoffen, dass diese aus der konkreten Praxis resultierenden Änderungsvorschläge zum Monti-Kroes-Paket Berücksichtigung finden können, und sind gerne bereit, diese in einem persönlichem Gespräch zu erläutern.


Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Jens Lattmann
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Helmut Dedy
Stellv. Geschäftsführer und
Erster Beigeordneter
Deutschen Städte- und Gemeindebundes