

Die Präsidentin
des Bundesrates

An den
Präsidenten
der Europäischen Kommission
Herrn José Manuel Barroso
1049 Brüssel
Belgien

Berlin, 27.05.2011

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat,
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Aus-
schuss der Regionen: Reform der EU-Beihilfevorschriften über
Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
KOM (2011) 146 endg.**

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrat hat in seiner 883. Sitzung am 27. Mai 2011 beschlossen, den
aus der Anlage ersichtlichen Beschluss der Kommission zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen



27.05.11**Beschluss
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Reform der EU-Beihilfavorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse**KOM(2011) 146 endg.**

Der Bundesrat hat in seiner 883. Sitzung am 27. Mai 2011 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, eine politische Debatte zur Reform der EU-Beihilfavorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen (DAWI) Interesse anzustoßen. Das Ziel der Kommission, mehr Klarheit zu schaffen, und die Vorschriften im Hinblick auf geringere Beihilfebeträge und den Ausgleich für soziale Dienste weiter zu vereinfachen, wird mit Interesse zur Kenntnis genommen.
2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich das Monti-Paket grundsätzlich bewährt hat. Er versteht die Mitteilung der Kommission als Ankündigung und begrüßt die Absicht, den bisherigen positiven Ansatz des DAWI-Paketes weiter zu entwickeln und dabei insbesondere eine Vereinfachung der Vorschriften anzustreben.
3. Der Bundesrat befürwortet in diesem Zusammenhang die Ziele der Reform, mehr Klarheit für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bei der Anwendung der Beihilfavorschriften zu erreichen sowie eine diversifizierte und den unterschiedlichen Sachverhalten entsprechende verhältnismäßige

Behandlung der verschiedenen Arten von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu gewährleisten.

4. Der Bundesrat stellt fest, dass sich der Anwendungsbereich der DAWI-Entscheidung und die dort festgelegten Schwellenwerte für von der Anmeldepflicht freigestellte staatliche Beihilfen im Bereich der Daseinsvorsorge im Grundsatz bewährt haben. Gleichwohl sollte nach Auffassung des Bundesrates geprüft und weiterhin evaluiert werden, ob die Schwellenwerte angehoben werden sollten.
5. Der Bundesrat sieht es für dringend erforderlich an, die Beihilfenvorschriften für öffentliche Dienstleistungen, die von Kommunen zur Verfügung gestellt werden und nur geringe Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben, zu vereinfachen, um den Verwaltungsaufwand der Kommunen in ein angemessenes Verhältnis zu den häufig nur geringen Auswirkungen der Maßnahme auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu bringen.
6. Der Bundesrat begrüßt daher die Ankündigung der Kommission, Möglichkeiten einer De-minimis-Regelung für Dienste, die nur geringe Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben, sowie für bestimmte Arten sozialer Dienstleistungen zu prüfen. Abweichend von dem bereits bestehenden Beihilferahmen können spürbare Erleichterungen für örtliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nur erreicht werden, wenn für diese Maßnahmen ein erweiterter De-minimis-Rahmen entwickelt wird, der dem Umstand Rechnung trägt, dass kommunale Maßnahmen wegen ihrer Ausrichtung auf einen lokalen Adressatenkreis deutlich weniger binnenmarktrelevant sind als Wettbewerbsaktivitäten gewerblicher Unternehmen. Der Bundesrat spricht sich daher für eine bereichsspezifische De-minimis-Regelung für derartige Dienstleistungen aus. Nach dem Verständnis des Bundesrates kann es sich dabei nicht um rein lokal wirkende Dienste handeln, da diese den Handel zwischen den Mitgliedstaaten von vornherein nicht beeinträchtigen und damit tatbestandlich gar nicht unter den Begriff der Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV fallen.
7. Der Bundesrat bittet, darüber hinaus auch wirtschaftliche Dienstleistungen im Kultur- und im Bildungssektor in die Überlegungen einer bereichsspezifischen De-minimis-Regelung einzubeziehen.

8. Der Bundesrat bittet die Kommission, weitere Bereiche sozialer Dienstleistungen, wie z. B. die Gesundheitsversorgung, die Altenpflege (insbesondere Einrichtungen der Altenpflege), die Alten- und Behindertenhilfe sowie die Familienpflege, in Anlehnung an die Regelungen für Krankenhäuser bzw. sozialen Wohnungsbau von den Schwellenwerten auszunehmen und so Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen.
9. Der Bundesrat betont in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung der sozialen Dienste für den sozialen Zusammenhalt. Die Funktionsfähigkeit der vielfach auch von bürgerschaftlichem Engagement getragenen sozialen Dienste muss gewährleistet sein. Die Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik muss daher von Anfang an die sozialen Auswirkungen berücksichtigen, den Binnenmarkt auch unter sozialen Gesichtspunkten gestalten und Europa damit ein "soziales Gesicht" geben. Dabei ist insbesondere der Vielfalt und den Unterschieden der einzelstaatlichen Sozialmodelle Rechnung zu tragen (vgl. BR-Drucksache 865/07 (Beschluss)).
10. Der Bundesrat fordert in diesem Zusammenhang, dass die Kommission dem durch den Vertrag von Lissabon (Artikel 4 Absatz 2 EUV) erstmalig in das Vertragsrecht aufgenommenen Bekenntnis zur regionalen und lokalen Selbstverwaltung auch bei der Ausgestaltung der Beihilfavorschriften mehr Beachtung schenkt. Die Vertragsparteien sind zutreffend davon ausgegangen, dass Regionen und Kommunen am besten die Situationsvielfalt in den Mitgliedstaaten kennen, für das Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger sorgen und den sozialen Zusammenhalt fördern.
11. Der Bundesrat begrüßt, wenn die seitens der Kommission angekündigten Erläuterungen zu den Schlüsselkonzepten der DAWI-Beihilfavorschriften und dazu, ob eine Maßnahme unter Artikel 107 AEUV fällt, zu mehr Klarheit führen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass die Subsumtion unter die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Beihilfebegriffs aufgrund wirtschaftlicher Veränderungen einer dynamischen Entwicklung unterliegt, was einer zu detaillierten Eingrenzung entgegensteht.

12. Der Bundesrat bittet, die Klärung der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels anzunehmen ist bzw. wann eine Tätigkeit keine Binnenmarktrelevanz entfaltet, mit in die Reformüberlegungen einzubeziehen.
13. Der Bundesrat betont, dass die Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum bzw. Beurteilungsspielraum bei der Frage haben, was sie als Aufgabe der Daseinsvorsorge definieren. Die Kontrolle der Kommission ist insoweit auf Fälle des Rechtsmissbrauchs oder willkürlicher Definitionen durch die Mitgliedstaaten im Einzelfall beschränkt.
14. Der Bundesrat begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Kommission in ihrer Mitteilung ausdrücklich feststellt, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, dafür zu sorgen, dass bestimmte Dienste wie etwa der soziale Wohnungsbau der Allgemeinbevölkerung zu vertretbaren Bedingungen zur Verfügung stehen.
15. Der Bundesrat sieht allerdings mit Sorge, dass die Kommission im Gegensatz hierzu in ihrer Entscheidung zur Wohnraumförderung in den Niederlanden (Nr. E 2/2005 und N 642/2009 vom 15. Dezember 2009) betont hat, dass der soziale Wohnungsbau nur dann als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anzusehen ist, wenn die Leistungen benachteiligten Bürgern oder sozial schwachen Gruppen vorbehalten bleiben.
16. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein solches Begriffsverständnis zu eng ist. Im Hinblick auf den in der DAWI-Entscheidung ausdrücklich erwähnten sozialen Wohnungsbau und die genannte Entscheidung der Kommission zur Wohnraumförderung in den Niederlanden ist festzuhalten, dass allein der universelle Charakter einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht als missbräuchlich oder willkürlich angesehen werden kann.

Der Begriff des sozialen Wohnungsbaus lässt sich nicht allein anhand einer Einkommensgrenze definieren. Das - auch von der Kommission anerkannte - Ziel der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen ist gleichermaßen zu berücksichtigen. Dieses Ziel erfordert aber gerade ein ausgewogenes Verhältnis unterschiedlicher sozialer Gruppen. Die Ausgestaltung einer entsprechenden sozialen Durchmischung und - damit einhergehend - die Festlegung der Einkommensgrenzen innerhalb eines Gesamtsystems der Wohnraumförderung gehören aber schon aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes zum Kernbereich des Beurteilungsspielraums der Mitgliedstaaten. Die von der Kommission verwendete Beschreibung der Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus greift in diesen Spielraum ein, da sie eine niedrige Einkommensobergrenze indiziert und die soziale Durchmischung unzureichend berücksichtigt.

17. Unberücksichtigt bleibt insoweit auch das Problem der Gentrifizierung, wenn sich Mieterhaushalte - gerade in innerstädtischen Lagen von Großstädten - ihre Wohnungen insbesondere nach der Vornahme anspruchsvoller (energetischer) Modernisierungen kaum mehr leisten können.
18. Diese Gesichtspunkte müssen nach Auffassung des Bundesrates auch bei der Reform des DAWI-Paketes berücksichtigt werden.
19. Der Bundesrat betont, dass bei den von der Kommission beabsichtigten klarstellenden Erläuterungen zur Vereinfachung der Anwendung der DAWI-Beihilfavorschriften, ebenso wie bei der Definition des Begriffs des sozialen Wohnungsbaus, der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung der EU und der Subsidiaritätsgrundsatz nach Artikel 5 EUV sowie der weite Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Definition von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beachtet werden müssen.
20. Der Bundesrat betont des Weiteren, dass nach dem Protokoll über die Dienste von allgemeinem Interesse den Mitgliedstaaten bezüglich der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind, ausdrücklich ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Die Anwendung der beihilferechtlichen Regelungen auf die Dienste von allgemeinem Interesse darf diesen Ermessensspielraum nicht mehr als notwendig beschneiden.

21. Der Bundesrat hat Sorge, dass die Kommission durch eine verstärkte Betonung von Qualitäts- und Effizienzgesichtspunkten bei großen kommerziellen Diensten diesen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten einschränkt und neuer Verwaltungsaufwand entsteht. Diese Überlegungen sieht der Bundesrat auch aus folgenden Gründen kritisch. Qualitäts- und Effizienzgesichtspunkte fallen grundsätzlich nicht in den durch das Wettbewerbskapitel des AEUV begründeten Zuständigkeitsbereich der Kommission. Nach Auffassung des Bundesrates schließt allein die Beachtung der ersten drei Altmark-Kriterien eine Wettbewerbsverfälschung regelmäßig aus. Eine Beurteilung der Effizienz ist nicht erforderlich und stünde dem Recht des Mitgliedstaats entgegen, den Umfang der jeweiligen Gemeinwohlaufgabe zu definieren und zu bestimmen, ob nicht messbare Aufgaben Mehrkosten verursachen, sowie die Qualität der Dienstleistung zu beurteilen. Diese Auffassung entspricht auch der bisherigen Fallpraxis der Kommission, die in Erwägungsgrund 14 der Freistellungsentscheidung bei Einhaltung der ersten drei Altmark-Kriterien davon ausgeht, dass die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem das Interesse der Gemeinschaft beeinträchtigenden Ausmaß berührt ist. Es ist zu berücksichtigen, dass der Vorteil der Freistellungsentscheidung als auch des Gemeinschaftsrahmens darin besteht, dass das vierte Altmark-Kriterium nicht nachgewiesen werden muss. Der Bundesrat bittet daher die Kommission, die Erleichterungen der Entscheidung und des Gemeinschaftsrahmens in vollem Umfang aufrechtzuerhalten. Zudem ergeben sich Inkonsistenzen mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes: Wenn die mit DAWI betrauten Unternehmen nach Effizienzgesichtspunkten ausgewählt werden - etwa im Rahmen einer Ausschreibung -, ist das vierte Altmark-Kriterium erfüllt und es liegt bei Erfüllung der drei übrigen Altmark-Kriterien mangels Begünstigung bereits tatbestandlich überhaupt keine Beihilfe i. S. v. Artikel 107 Absatz 1 AEUV vor (vgl. Urteil vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache Altmark, C-280/00, Slg. 2003, S. I-7747).
22. Der Bundesrat weist darauf hin, dass in der Praxis neben laufenden Ausgleichszahlungen auch einmalige Beihilfen für Investitionen in den zur Erbringung von DAWI-Leistungen notwendigen Kapitalstock eine große Rolle spielen. Solche Beihilfen werden in dem bisherigen Rechtsrahmen nicht explizit behandelt. Der Bundesrat bittet die Kommission, diese Lücke bei der Überarbeitung des Rechtsrahmens zu schließen.

23. Der Bundesrat sieht dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf Tätigkeiten mit rein sozialer Funktion. Diese Tätigkeiten sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs regelmäßig als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen. Der Bundesrat erinnert daran, dass die Kommission die Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs als Quelle der Verunsicherung eingeschätzt hat (KOM(2006) 177). Der Bundesrat fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf, Rechtsklarheit und -sicherheit herzustellen.

24. Der Bundesrat sieht Klarstellungsbedarf im Zusammenhang mit dem vor kurzem veröffentlichten Leitfaden (SEK(2010) 1545 endg.). Nach Nummer 3.5.14 des Leitfadens sollen steuerliche Vorteile unabhängig von ihrer Art zwingend bei der Höhe der Ausgleichszahlung zu berücksichtigen sein. Ein Hinweis auf die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (ABl. 1998 C 384/3 vom 10. Dezember 1998) fehlt. Zu der getroffenen Aussage bestehen in dieser Allgemeinheit Bedenken zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Status der Gemeinnützigkeit von Unternehmen. Zumindest in Deutschland sind die Regelungen über die Gemeinnützigkeit Teil des allgemeinen und für alle Unternehmen geltenden Steuersystems. Eine Bevorzugung von bestimmten Unternehmen liegt damit nicht vor. Es handelt sich um allgemeine steuerrechtliche Vorschriften und nicht um Beihilferegelungen.

25. Der Bundesrat befürwortet die in der Mitteilung angestrebte Erhöhung der Kohärenz zwischen der Anwendung der Beihilfe- und Vergabevorschriften. Er gibt dabei zu bedenken, dass sich die beiden Rechtsgebiete in ihrem Ansatz unterscheiden. In jedem Fall muss im Rahmen der beihilferechtlichen Beurteilung gewährleistet bleiben, dass der Begünstigungscharakter einer Maßnahme auch durch andere Mittel ausgeschlossen werden kann als durch den Nachweis eines Ausschreibungsverfahrens i. S. d. Europäischen Vergabekoordinierungsrichtlinien. Der Bundesrat verweist hier z. B. auf die in der Grundstücksmitteilung (97/C 209/03) niedergelegte Möglichkeit, als Alternative zu einer Ausschreibung vorab ein Sachverständigengutachten zur Bestimmung eines Marktpreises einzuholen.

26. Er hebt außerdem hervor, dass in dem Leitfaden für Behörden zu Leistungen der Daseinsvorsorge (SEK(2010) 1545 endg.) eine wichtige Änderung in der Einschätzung der Beauftragung von Dienstleistern vorgenommen worden ist, die auch das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in Deutschland betrifft. Nach Nummer 4.2.17 des Leitfadens werden nunmehr auch Genehmigungs- und Lizenzierungsverfahren - wie in dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis - unter bestimmten Voraussetzungen als transparent und nicht diskriminierend eingeschätzt, sodass auf ein Vergabeverfahren bei der Übertragung von Aufgaben der sozialen Dienste von allgemeinem öffentlichen Interesse zu Recht verzichtet werden kann. Die zutreffende Wertung der Genehmigungs- und Lizenzierungsverfahren als transparent und nicht diskriminierend ist auf das vierte Altmark-Kriterium, das ebenfalls eine Vergabe voraussetzt, übertragbar.
27. Der Bundesrat schätzt den interaktiven Informationsdienst als nützliches Werkzeug ein, um Fragen und Problemstellungen mit EU-Vorschriften auf direktem Wege klären zu können. Er weist jedoch darauf hin, dass es für alle Beteiligten in diesem Zusammenhang förderlich wäre, wenn die Fragen und Antworten in anonymisierter Form in allen Amtssprachen zugänglich gemacht würden.
28. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.
29. Der Bundesrat stellt fest, dass keine Behandlung der Mitteilung im Rat vorgesehen ist. Er weist aber darauf hin, dass die in der Mitteilung angesprochenen Regelungsbereiche weitgehend in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen und insoweit Stellungnahmen des Bundesrates gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 i. V. m. § 5 Absatz 2 Satz 1 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen wären.