
DIE BÜROGEMEINSCHAFT - Rue Guimard 7, B-1040 Bruxelles

Herrn Abteilungsleiter
Nicola Pesaresi
Generaldirektion Wettbewerb
Europäische Kommission
B-1049 Brüssel

Brüssel, 24. September 2010

Ihre Konsultation zur Umsetzung des Altmark-Pakets

Sehr geehrter Herr Pesaresi,

in Trägerschaft der zehn kommunalen Spitzenverbände Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens bildet die Bürogemeinschaft der Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen in Brüssel gegenüber den Europäischen Institutionen die Interessenvertretung von 4.000 Mitgliedsgemeinden, -städten, -landkreisen und -bezirken mit mehr als 27 Mio. Einwohnern. Für diese Mitgliedskommunen ist das Europäische Beihilfenwesen ein Rechtsgebiet von hoher Bedeutung. Vor diesem Hintergrund möchten wir gerne die Gelegenheit ergreifen, Ihnen im Nachgang zur Ihrer Konsultation zur Umsetzung des Altmark-Pakets einige übergeordnete Schlussfolgerungen darzulegen, die wir aus dem Konsultationsrücklauf bundeslandübergreifend ziehen konnten.

Vorab ist dabei festzuhalten, dass unserer Einschätzung nach die Konzeption des Fragenbogens in nicht anonymisierter Form direkte Auswirkungen auf die Beteiligungsquote seitens unserer Mitgliedskommunen hatte. So stand bei vielen die Befürchtung im Raum, durch unbedarfte Angaben Anhaltspunkte für mögliche künftige Beanstandungen durch die EU-Kommission zu geben, so dass wir es als umso wichtiger erachten, Ihnen die uns auch außerhalb der regulären Fragebögen übersandten Rückmeldung und Kommentare in zusammengefasster Form zukommen zulassen.

So zeigt sich, dass der **Grad der Betroffenheit** unter unseren Mitgliedskommunen einer starken Heterogenität unterworfen ist. Erst mit zunehmenden gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsstrukturen vor Ort und den dadurch gebundenen Verwaltungskapazitäten nimmt dieser tendenziell zu. Dies spiegelt sich nicht zuletzt auch in den **Größenordnungen jener Kommunen** wider, von denen wir Rückmeldung erhalten haben und lässt darauf schließen, dass insbesondere **kleinere Kommunalverwaltungen** im Bereich der Beihilfenkontrolle vor dem generellen Problem stehen, dass sie **nicht über genügend personelle Ressourcen** verfügen, um den in weiten Teilen überaus **komplexen Rechtsrahmen** für die kommunale Praxis handhabbar zu machen. Dies steht im deutlichen Widerspruch zum sog. „Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse“ des Lissabon-Vertrags. Darin wird gerade die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Organisation der Dienstleistungen im Daseinsvorsorgebereich betont, wobei mit Blick auf die föderalen Strukturen in Deutschland dieses Organisations-, Definitions- und Erbringungskompetenz insbesondere auf der Kommunalen Ebene verankert ist.

Hinsichtlich der **Informationslage auf kommunaler Ebene** zur Thematik des Altmark-Pakets ist zunächst festzuhalten, dass diesbezüglich mittlerweile **umfangreiche** Materialien vorliegen. Dies folgt nicht zuletzt aus der Komplexität des Themas und dem dadurch gesteigerten Informationsbedarf. Konkret existieren in unseren Bundesländern erläuternde Publikationen von Bund, Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden. Allerdings sind – wie aus den vorliegenden Antworten hervorgeht – immer noch einige für die Kommunen entscheidende Fragen zur **Reichweite des Anwendungsbereichs** des beihilferechtlichen Rahmens und zu den **Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Betrauung** i. S. d. Freistellungsentscheidung **unklar**. So bestehen v. a. durch einige **unbestimmte Rechtsbegriffe** bei den Voraussetzungskriterien Auslegungsfragen, die in der praktischen Anwendung zu **erheblicher Rechtsunsicherheit** führen.

Ein unzureichend behandelter Aspekt gilt der Frage, wie – gerade im Rahmen bereits bestehender vertraglicher, organisatorischer und finanzieller Strukturen zur Aufgabenwahrnehmung im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge – ein **Betrauungsakt so formuliert werden kann**, dass er den **europäischen Anforderungen entspricht**. Probleme wirft auch die **Umsetzung der Vorschriften zur Vermeidung von Überkompensation** (Art. 4 d der Freistellungsentscheidung) auf, d. h. die Formulierung der Parameter zum Kostenausgleich für die Erbringung der Dienstleistung der Daseinsvorsorge.

Deshalb werden erläuternde Informationen – auch von der Kommission (wie die Fragen und Antworten von 2007 und deren mögliche Fortschreibung im Anschluss an die Konsultation) selbst – als grundsätzlich hilfreich bewertet, wobei angeregt wird, dass die Antworten innerhalb des Fragen-Antworten-Systems der Kommission in anonymisierter Form veröffentlicht werden.

Generell sollte die Kommission im Interesse der Rechtssicherheit der Kommunen daher offenlegen, nach **welchen Kriterien** sie **abgrenzt, ob** eine **Dienstleistung** der Daseinsvorsorge a) **wirtschaftlich ist oder nicht** und b) **dem Binnenmarkt unterfällt oder nicht**. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die Begriffe der wirtschaftlichen Dienstleistungen und der Binnenmarktrelevanz deutlicher eingegrenzt werden, so dass von vornherein eine unangemessene Ausweitung der Beihilfenbegriffs vermieden wird. Dies gilt vor allem für die Bereiche des sozialen, kulturellen und bildungspolitischen Sektors, die von den Kommunen in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zum einen insbesondere ohne jegliche Gewinnabsicht und zum anderen ganz überwiegend für die eigene örtliche Bevölkerung erbracht werden.

Hinsichtlich der Frage der **Überkompensation** wird die **Umkehr der Beweislast** als ein richtiger Ansatzpunkt für eine bessere Handhabung erachtet. Empfohlen wird zudem, in der Freistellungsentscheidung eine **längere Ausgleichsperiode für die Überkompensation** vorzusehen. Dies würde den finanziellen Spielraum und die Planungssicherheit für die freien Träger erhöhen und hätte dementsprechend positive Auswirkungen auf die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Darüber hinaus wird die Einführung eines einfachen Rügerechts durch die Europäische Kommission als Vorstufe zu einem förmlichen Vertragsverletzungsverfahren angeregt.

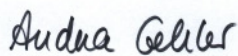
Eine vielfach erhobene Forderung unserer Mitgliedskommunen ist die **Überprüfung der Schwellenwerte** in Richtung einer **künftigen Anhebung**, wodurch mehr Handlungsspielraum erreicht würde. In diesem Zusammenhang wird im Bereich der Sozialdienstleistungen - sofern sie überhaupt zu den wirtschaftlichen Dienstleistungen zählen - entsprechender Handlungsbedarf gesehen. So erlangen sog. multifunktionalen Einrichtungen, die mehrere soziale Dienstleistungen zusammenfassen, wie etwa die Gesundheitsfürsorge oder die Altenbetreuung, vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zur Versorgung der Bürger mit sozialen Dienstleistungen, vor allem im ländlichen Raum, stetig an Bedeutung. Daher ist hinsichtlich deren Einrichtungen eine einheitliche Betrauung **zweckmäßig**, so dass in der Folge eine **ganzheitliche Bereichsausnahme** oder aber zumindest die umfassende Anhebung der Schwellenwerte als sinnvoll erachtet wird. Dies gilt umso mehr, da durch eine Zusammenfassung der Dienstleistungen auch ein größerer finanzieller Ausgleichsbedarf entsteht und damit auch die problematische Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vermieden werden kann. Weiterhin wird auch eine Anhebung der Schwellenwerte im Sozial-, Jugend- und Gesundheitsbereich – soweit Dienstleistungen aus diesen Bereichen überhaupt wirtschaftlich sind – als erstrebenswert erachtet.

Zusammenfassend sehen wir auf Grund der gegenwärtig komplexen Situation im EU-Beihilfewesen für die Bereitstellungen von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge vor Ort folgende negative Konsequenzen: Entweder entstehen durch die **Inanspruchnahme von externer Rechtsberatung** regelmäßig **hohe Kosten** oder es wird von vornherein **von einem Projekt Abstand genommen** bzw. **die Leistungen** werden **eingestellt**.

Dies ist mit **negativen Auswirkungen auf die Bürger** als Leistungsempfänger sowie die Arbeitsplätze in den entsprechenden Einrichtungen verbunden und schließlich droht dadurch ein Verlust an Kapital und Know-How in den Kommunen selbst.

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, bitten wir Sie, im Rahmen des nunmehr anstehenden Auswertungsprozesses und Ihrer daraus resultierenden Schlussfolgerungen unsere Ausführungen mitzubedenken. Für einen darüber hinausgehenden Meinungs- und Erfahrungsaustausch stehen wir selbstverständlich gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Leiterin der Bürogemeinschaft