

Ergeht an alle EU-KommissarInnen

Europäische Kommission
1049 Brüssel
Belgien

07.12.2011

Reform der beihilfenrechtlichen Vorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Almunia-Paket)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Städtebund (ÖSTB), der Verband der Öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (VÖWG) und die Österreichische Bundesarbeitskammer (BAK) sprechen sich vehement gegen das Vorhaben der Kommission aus, das neue Beihilfenpaket für die Daseinsvorsorge („Almunia-Paket“) ohne einen seriösen Diskussionsprozess im Schnelldurchlauf zu verabschieden.

Mit dem vorgelegten Paket adaptiert die Kommission den bisherigen Ansatz, jedoch mit einer verstärkt marktwirtschaftlichen Orientierung, in welcher primär betriebswirtschaftliche Kosteneffizienzanforderungen an die Ausgestaltung der DAWI gestellt werden und Qualitätsüberlegungen kaum Raum finden. ÖSTB, VÖWG und BAK begrüßen einzelne Verbesserungen im neuen Paket, wie die Ausweitung des Freistellungsbeschlusses auf die sozialen Dienste oder die neue De-minimis-Verordnung für die Daseinsvorsorge. Jedoch bieten diese nur einen geringen Trost, im Vergleich zur Liste der vorgenommenen Verschärfungen: Insbesondere die Senkung der Anmeldeschwelle von bislang 30 Mio Euro auf 15 Mio Euro, sowie die Befristung des Betrauungsaktes auf zehn Jahre im neuen Freistellungsbeschluss sind praxisfremd und unsinnig, ebenso die Beschränkung des Anwendungsbereichs der neuen De-minimis-Verordnung lediglich auf Gemeinden mit max 10.000 EinwohnerInnen.

Hintergrund

Am 16.9.2011 hat die Kommission die Entwürfe für das Almunia-Paket vorgelegt. Schon die bisherige Rechtslage zur Frage, inwieweit öffentliche Ausgleichszahlungen für die Daseinsvorsorge mit dem EU-Beihilfenrecht kompatibel sind, ist alles andere als klar und übersichtlich.

Die bisherigen Vorschriften sind auch als „Altmark-Paket“ von 2005 bekannt und gehen auf das Gerichtsurteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache „Altmark“ aus dem Jahr 2003 zurück. Der Europäische Gerichtshof hatte in diesem Urteil bestätigt, dass Mittel, die ein Mitgliedstaat einem Unternehmen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt, staatliche Beihilfen darstellen, sofern sie nicht strikt auf den Betrag begrenzt sind, der als Ausgleich für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung notwendig ist. Das Altmark-Paket gilt für eine breite Palette an Wirtschaftszweigen, von denen einige jedoch spezifischen Vorschriften unterliegen, die im Kontext der Marktregulierung angenommen wurden. Hierzu zählen etwa die Bereiche Verkehr, Energie, Postdienste, Finanzdienstleistungen, Rundfunk und Telekommunikation. Ursprünglich sollte das Altmark-Paket bis zum November 2011 überarbeitet sein. Der Überarbeitung sollte eine öffentliche Konsultation vorgeschaltet werden, die bereits für den Sommer 2011 angekündigt war.

Das „Almunia Paket“ enthält vier neue Rechtsakte:

- Eine übergreifende **Mitteilung**, in welcher die Kommission die Eckpunkte der Altmark Trans-Entscheidung und Schlüsselkonzepte des neuen Pakets darlegt;
- Einen **Freistellungsbeschluss**, der die vormalige Freistellungsentscheidung ersetzen soll und durch welchen staatliche Ausgleichszahlungen bei Erfüllung bestimmter Kriterien von der Notifikationspflicht bei der Kommission freigestellt sind;
- Eine **neue De-minimis-Verordnung**, welche kleine, lokale Ausgleichszahlungen vom Beihilfenregime ausnimmt sowie
- Einen **Beihilfenrahmen**, welcher den bisherigen Beihilfenrahmen ersetzt und jene Kriterien festlegt, nach welchen die Kommission eine staatliche Ausgleichszahlung als EU-konforme Beihilfe genehmigen kann.

Forderungen im Einzelnen

- Der von der EU-Kommission vorgeschlagene stärker **diversifizierte und verhältnismäßigere Ansatz** bezüglich der verschiedenen Arten von öffentlichen Dienstleistungen wird befürwortet. In diesem Sinne wird die Ausnahme vom Beihilfenrecht für öffentliche Dienstleistungen geringen Umfangs und die Befreiung von der Anmeldepflicht für die meisten sozialen Dienste begrüßt. Die unterzeichnenden Institutionen treten insgesamt für eine Ausnahme der sensiblen Sektoren wie **Wasserversorgung, Abwasserentsorgung oder soziale Dienste** vom Anwendungsbereich des Beihilfenrechts ein. Auch gilt es, sicherzustellen, dass **ökologisch nachhaltige staatliche Förderungen**, etwa von hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, eine Vereinfachung erfahren. In den betreffenden Geschäftsfeldern sind meist kommunale Unternehmen aktiv und leisten ihren unersetzlichen Beitrag für die regionale Wertschöpfung, einer unverzichtbaren Voraussetzung für den sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union.

- Die Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) sollte geklärt werden. Hierbei sollte angesichts der Schwierigkeiten, Dienstleistungen als wirtschaftlich oder nichtwirtschaftlich einzuordnen, der **Schwerpunkt auf den besonderen Aufgaben der betreffenden Dienste und den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen** liegen.
- Die unterzeichnenden Institutionen sprechen sich gegen eine verstärkt **betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Daseinsvorsorgepolitik** durch das Beihilfenpaket, gegen Einschränkung des **mitgliedstaatlichen Ermessensspielraums** und gegen **Verpflichtungen zu Effizienzgewinnen** bei öffentlichen Dienstleistungen aus. Anzustellende Effizienzerwägungen sollen nicht nur an wirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet sein, sondern sollten auch die sozialen, territorialen und umweltbezogenen Aspekte und Kriterien wie Qualität für die NutzerInnen und die ArbeitnehmerInnen sowie Nachhaltigkeit berücksichtigen.
- Es ist zu befürchten, dass die Einführung eines Effizienzbegriffs zu einer **Überbetonung des vierten Kriteriums des Altmark-Urteils** führen könnte und möglicherweise für alle Vergütungen von öffentlichen Dienstleistungen (auch von solchen, die von der Meldepflicht befreit sind) gelten könnte.

Anmerkung: Um das vierte Altmark-Kriterium zu erfüllen, muss eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt werden, mit der sich derjenige Bewerber ermitteln lässt, der eine öffentliche Dienstleistung zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann. Alternativ wird die Höhe der erforderlichen Ausgleichszahlung auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt, die ein durchschnittliches, gut geführtes und angemessen ausgestattetes Unternehmen in dem betreffenden Wirtschaftszweig zu tragen hat.

- Es wird begrüßt, dass im **Freistellungsbeschluss** – anstatt bislang nur Krankenhäuser und sozialer Wohnbau – ein großer Bereich der sozialen Dienstleistungen von der Notifikationspflicht bei der Kommission freigestellt werden soll. Vehement wird gegen die Senkung der **Anmeldeschwelle** von bislang 30 Mio Euro auf 15 Mio Euro sowie gegen die Beschränkung der **Betrauungsfrist auf maximal zehn Jahre** protestiert. Es wird insbesondere kritisiert, dass als Beweggrund für die Herabsetzung der Anmeldeschwelle seitens der Kommission auf die **verstärkte Binnenmarktrelevanz der Umweltdienstleistungen** (ua Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung) verwiesen wird.
- Die Schaffung einer **De-minimis-Verordnung** für die Daseinsvorsorge wird begrüßt, jedoch ist der gewählte Anwendungsbereich zu gering. Die Höhe der Ausgleichszahlung von max 150.000 Euro ist zu niedrig. Die zusätzliche Einschränkung auf die Zahl der vertretenen EinwohnerInnen (10.000) muss gestrichen werden.
- Der **Beihilfenrahmen** greift massiv und unvorhersehbar in die nationale Politikgestaltung ein. Die verpflichtende Durchführung von Konsultationen zur Bedarfserhebung, die Verpflichtung zu Effizienzgewinnen sowie **drastische Eingriffe in die nationale Politikgestaltung** (Verkürzung der Betrauungsdauer, Anordnung zur Durchführung eines Vergabeverfahrens, Kürzung der Ausgleichsleistung etc) werden abgelehnt. Zudem wird kritisiert, dass der Beihilfenrahmen nicht einmal klare Kriterien festlegt, wann ein Anlassfall für derartige Eingriffe der Kommission vorliegt.

- Im Sinne der RechtsanwenderInnen werden im Hinblick auf das gesamte Beihilfenpaket **klarere und übersichtlichere Vorschriften** gefordert. Zusätzliche Entscheidungskriterien, die sich aufgrund dieses Pakets ergeben und nicht auf das „**Altmark-Urteil**“ gestützt werden können, werden von den genannten Institutionen entschieden abgelehnt.
- Da die Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge für die europäischen BürgerInnen von weitreichender Bedeutung ist, sollte eine derart grundlegende Entscheidung nicht ohne Einbeziehung des Europäischen Parlaments und eines entsprechenden öffentlichen Diskursprozesses gefällt werden. Sinnvoll wäre es daher gewesen, das Beihilfepaket im Rahmen eines **ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens** auf der Rechtsgrundlage von **Art 14 AEUV** zu verabschieden.

Abschließende Erklärungen

Während die Europäische Kommission zu Beginn dieses Verfahrens eine sehr transparente und detaillierte Vorgehensweise wählte, hat sich dieses Prozedere am Ende des Verfahrens leider völlig gewandelt. In einem „Schnellschuss“ sollte die gegenständliche Vorlage nach nur einer multilateralen Sitzung „durchgewunken“ werden. Gerade bei einer solch wesentlichen Vorlage ist es für die genannten Institutionen unverständlich, warum bei der Erlassung eine solche Eile aufgewendet wird. Sollte es nicht vielmehr oberste Maxime sein, allen beteiligten Stellen Gehör zu schenken, diese Einwendungen sorgfältig zu beachten und erst DANACH eine entsprechende Vorlage zu erstellen?

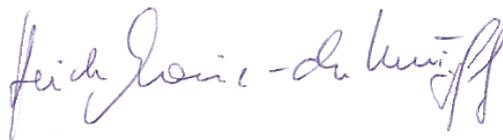
Andernfalls könnte man leicht den Eindruck erwecken, dass seitens der Europäischen Kommission eine bereits vorgefasste Vorlage unbedingt erstellt werden soll, ohne Rücksicht auf diverse berechnete Stellungnahmen der involvierten Interessensvertretungen. Um diesen sicherlich falschen Eindruck zu vermeiden, sollte seitens der Mitgliedstaaten – wie es ja auch bereits in einem gemeinsamen Schreiben von sieben Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich, erfolgt ist – auf jeden Fall versucht werden, „Fahrt aus diesem Prozess zu nehmen“ und die Diskussion wieder auf eine sachlich legitimierte und fachlich begründete Ebene zu bringen.

Der Österreichische Städtebund, der Verband der Öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs sowie die Bundesarbeitskammer fordern daher ausdrücklich einen gemeinsamen Fortgang des Diskussionsprozesses zum Beihilfenrecht, eine Berücksichtigung unserer berechtigten Einwendungen und die Erstellung einer vereinfachten, rechtssicheren und leicht anwendbaren Beihilfenregelung für alle Anwenderbereiche. Wir ersuchen um Unterstützung unseres Anliegens und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Thomas Weninger
ÖSTB Generalsekretär



Heidrun Maier-de Kruijff
VÖWG Generalsekretärin



Herbert Tumpel
BAK Präsident