

**05.02.01****Empfehlungen  
der Ausschüsse**EU - In - U - Vk - Wizu **Punkt .....** der 759. Sitzung des Bundesrates am 16. Februar 2001

---

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:  
"Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa"

KOM(2000) 580 endg.; Ratsdok. 12022/00

**A**

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),  
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),  
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und  
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt  
Stellung zu nehmen:

- U     1. Der Bundesrat ist im Einklang mit den Vorstellungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Auffassung, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells darstellen. Sie sind für die Verwirklichung der grundlegenden Ziele der Europäischen Union von besonderer Bedeutung.

**Ausgeliefert am****0 6. FEB. 2001**

EU  
In  
Wi  
(bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 3.)

2. Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission vorgelegte, überarbeitete Mitteilung über "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa" als einen wichtigen Beitrag zu mehr Klarheit.

U

3. Er begrüßt weiterhin, dass die Kommission auf Wunsch des Rates von Lissabon ihre Mitteilung von 1996 über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa vor dem Hintergrund der weiteren Vollendung des Binnenmarktes und einer zunehmenden Globalisierung des Handels überarbeitet hat.

EU  
In  
Wi

4. Dies gilt insbesondere für die Klarstellung, dass die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, den Gemeinwohlaufrag zu definieren sowie festzulegen, auf welche Weise die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden.

EU  
In

5. Denn weder der EG-Vertrag noch die Grundrechtecharta bieten eine Rechtsgrundlage für eine ergänzende Zuständigkeit der EU, das Angebot oder die Ausgestaltung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu regeln.

EU  
In  
Wi

6. Darüber hinaus sind in einigen Bereichen noch Konkretisierungen nötig, um die Rechtssicherheit für Länder, Gemeinden und Unternehmen zu erhöhen. Weitere Verhandlungen

EU  
(bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 8)

7. entsprechend dem Auftrag des Europäischen Rates von Nizza sind notwendig.

In  
Wi

8. auf europäischer Ebene erscheinen daher erforderlich.

In

9. Außerdem ist eine Änderung des EG-Vertrags im Rahmen der Regierungskonferenz 2004 erforderlich. Es muss im EG-Vertrag klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten für die Bestimmung zuständig sind, ob und in welchem

Umfang Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden und welche Gemeinwohlanforderungen hieran zu knüpfen sind. Beihilfen an Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, sind von der Beihilfenkontrolle auszunehmen, soweit die Leistungen die Erfüllung auferlegter Gemeinwohlverpflichtungen ermöglichen sollen. Soziale, kulturelle und karitative Tätigkeiten sollten generell von der Beihilfenkontrolle ausgenommen werden. Zur Fortentwicklung des europäischen Vertragswerks verweist der Bundesrat auf seinen Beschluss vom 10.11.2000 (BR-Drucksache 680/00 (Beschluss)), insbesondere auf dessen Ziffer 5.

EU  
Wi

10. Der europäische Rechtsrahmen für die Erbringung von Leistungen zur Daseinsvorsorge hat einerseits zu berücksichtigen, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, welche Leistungen sie diesem Bereich zuordnen. Andererseits befinden diese sich in einem kontinuierlichem wirtschaftlichen und technologischem Wandel, der eine Anpassung des ordnungspolitischen Rahmens erforderlich machen kann. Am Beispiel des Telekommunikationssektors wird deutlich, wie eine dynamische Betrachtung eines Bereiches der Daseinsvorsorge zu einer erheblichen Verbesserung der Qualität des Angebots und einer Senkung der Preise sowie zu Innovations- und Wachstumsschüben führen kann.

Außerdem ist bei der Gewährleistung des Rechts der Mitgliedstaaten zur Bestimmung von Bereichen der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen, dass die hiermit verbundene Marktabstottung anderer Mitgliedstaaten negative Auswirkungen auf die Exportinteressen auch der deutschen Wirtschaft haben, wie das Beispiel der Elektrizitätswirtschaft zeigt.

EU  
U

11. Der Bundesrat stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge vorrangig die Bedürfnisse der Bürger zu berücksichtigen hat. Neben der berechtigten Erwartung der Bürger an hochwertige Dienste zu erschwinglichen Preisen spielen eine Reihe weiterer Interessen und Anliegen bei der Erfüllung der Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle. Hier sind - wie die Kommission zu Recht darstellt - beispielsweise die Erwartungen an ein hohes Umweltschutzniveau ebenso zu nennen, wie die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung zu wichtigen Gemeinschaftsdiensten auch in abgelegenen oder unzugänglichen Gegenden.

- EU  
U
12. Der Bundesrat unterstreicht die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Gestaltungsfreiheit bei der Definition der Leistungen und der Wahl der Mittel zu überlassen, um die nach den jeweiligen Gegebenheiten bestmögliche Ausnutzung der örtlichen Potenziale sicherzustellen. Leistungen der Daseinsvorsorge sind Solidaritätsleistungen. Sie erfordern ein hohes Maß an örtlicher Gestaltungsfreiheit. Die Gestaltungsfreiheit ist nach Auffassung des Bundesrates eine elementare Voraussetzung dafür, um das Engagement und die Eigenverantwortlichkeit der Bürger zur Teilhabe an der Entwicklung der örtlichen Gemeinschaft zu erhalten und zu stärken. Maßnahmen der Gemeinschaft müssen deshalb einen Zusatznutzen bringen und sie müssen die Erfüllung der öffentlichen Dienstleistungen erleichtern. Dies ist nicht zuletzt auch eine Grundvoraussetzung für die gewünschte Bindung der Bürger an die Europäische Union und den Prozess der europäischen Einigung.
- EU  
In  
Wi
13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen folgende Positionen zu berücksichtigen:
- EU  
In  
Wi
14. - Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Definitions- und Ausgestaltungshoheit der Mitgliedstaaten für die Daseinsvorsorge nicht durch eine gemeinschaftsweite Formulierung von sektorspezifischen Beihilferegeln ausgehöhlt werden darf.
- EU  
Wi
15. Durch europaweite Rahmenregelungen ist lediglich sicherzustellen, dass nationale Regelungen zur Daseinsvorsorge nicht zum Schutz nationaler Leistungsanbieter missbraucht werden.
- EU  
In  
Wi
16. Nur die nationalen Behörden können den individuellen, lokalen Besonderheiten und den Bedürfnissen der Bevölkerung im Bereich der Daseinsvorsorge sinnvoll Rechnung tragen. Dies ist nur möglich, wenn die Kriterien für die Beihilfenkontrolle abstrakt und generell formuliert sind und keine Präjudizierungen für bestimmte Sektoren vorgenommen werden.

- EU  
In  
Wi 17. - Der Bundesrat begrüßt die Hervorhebung des Grundsatzes der Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten sowie die Betonung des Grundsatzes der Neutralität in Bezug auf die Unternehmensorganisation.
- EU  
In 18. Er weist darauf hin, dass das Prinzip der Neutralität im Hinblick auf öffentliches oder privates Eigentum an Unternehmen nicht dazu führen darf, dass eine Aufgabenerfüllung durch kommunale Gesellschaften gefährdet wird.
- In 19. Die Bedenken gelten mit Blick auf eine mögliche Ausschreibungspflicht für "Inhouse-Geschäfte" zwischen Kommunen und deren Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften. Aufträge dürfen nicht unter die EU-Vergaberichtlinien fallen, falls sie von einer Kommune als öffentlicher Auftraggeber an ein eigenes öffentliches Unternehmen vergeben werden sollen, das zu dem Zweck gegründet wurde, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen, die nicht wirtschaftlicher Art sind, und auf das die Kommune auf Grund von Eigentum, finanzieller Beteiligung oder für das Unternehmen geltenden Vorschriften unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.
- EU  
In  
Wi 20. - Der Bundesrat hält hinsichtlich der Offenkundigkeitskontrolle, die sich die Kommission bezüglich der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Daseinsvorsorgeaufgaben vorbehält (Nummer 22 der Mitteilung: "Offenkundigkeitskontrolle"), aus Gründen der Rechtssicherheit eine Konkretisierung für erforderlich. Es muss klargestellt werden, in welcher Weise und auf der Grundlage welcher Kriterien diese Kontrolle vorgenommen werden soll. Entsprechende Kriterien sollten einvernehmlich und im Dialog mit den Mitgliedstaaten festgelegt werden.
- EU  
In  
Wi 21. - Der Bundesrat begrüßt die Klarstellung, dass die Wettbewerbsregeln keine Anwendung auf nichtwirtschaftliche Tätigkeiten finden (Nummer 28). Er hält es aber für erforderlich, dass die Kommission rechtliche Maßstäbe entwickelt und festlegt, um verlässlich bestimmen zu können, wie nichtwirtschaftliche Leistungen von marktbezogenen und gewinnorientierten Leistungen zu trennen sind. Ebenso bedarf es rechtlicher Kriterien darüber, ob eine mitgliedstaatliche Kompensationsleistung geeignet ist, den inner-

gemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen.

- EU Wi 22. Hierfür ist in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten ein geeigneter Rechtsrahmen zu schaffen.
- EU In Wi 23. Diese rechtlichen Maßstäbe müssen nachvollziehbare Kriterien vorgeben, die bei nationalen Entscheidungen beurteilbar und berücksichtigungsfähig sind. Dabei ist insbesondere auch klarzustellen, dass bloß unerhebliche Auswirkungen auf den gemeinschaftlichen Handel die Eingriffsschwelle nach Artikel 86 Abs. 2 Satz 2 EG-Vertrag nicht überschreiten. Viele der rein lokal oder regional erbrachten Daseinsvorsorgeleistungen haben nur eine minimale Auswirkung auf den Binnenmarkt.
- In (bei Annahme entfällt Ziffer 25) 24. Die Kriterien für eine rein lokale oder regionale Wirkung sollten in einer Freistellungsregelung festgelegt werden, die beispielsweise Leistungen aus dem Bereich kultureller Dienste und kommunaler Versorgung grundsätzlich von den Wettbewerbs- und Beihilferegelungen des EGV ausnimmt.
- EU 25. Die Kriterien für eine rein lokale oder regionale Wirkung sollten in einer Freistellungsregelung festgelegt werden, so dass beispielsweise bestimmte Leistungen aus dem Bereich sozialer, kultureller und karitativer Dienste von den Wettbewerbs- und Beihilferegelungen des EGV im Ergebnis ausgenommen wären.
- In 26. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass ein bloßes Berühren des zwischenstaatlichen Handels nicht ausreicht.
- EU In Wi 27. - Der Bundesrat hält zudem die Erarbeitung einer beispielhaften Aufzählung der Bereiche für erforderlich, die von einer Beihilfenkontrolle nicht berührt sind. Diese Aufzählung sollte nicht abschließend ausgestaltet sein, um den im Zuge wirtschaftlicher Entwicklungen erfolgenden Schwankungen in der Definition der Gemeinwohlaufgaben Raum zu geben und um nicht in die politische Entscheidungsfreiheit der lokalen, regionalen und nationalen Ebene in Fragen von Vorsorgeleistungen mit Gemeinwohlbezug einzugreifen. Die Erarbeitung sollte durch die Kommission in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erfolgen.

Die Absicht der Kommission, sich um weitergehende Klarstellung in Reaktion auf zu sammelnde Erfahrungen zu bemühen, wird als weitere notwendige Fortentwicklung des Rechtsrahmens ausdrücklich begrüßt. Das Instrumentarium hierfür umfasst Mitteilungen, Leitlinien und Gruppenfreistellungsverordnungen.

- Der Bundesrat hält die Weiterentwicklung des Instruments der de minimis-Grenzen und insbesondere deren Anhebung für bestimmte Fallgruppen der Daseinsvorsorge für notwendig, weil in diesen Bereichen die Schwelle der Gefährdung des innergemeinschaftlichen Handels entsprechend höher liegt.
- Auch für den Fall, dass Leistungen der Daseinsvorsorge marktbezogen bzw. gewinnorientiert und geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen, ergibt sich aus Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag, dass die mitgliedstaatlichen Entscheidungen über die Einrichtung einer Aufgabe zur Daseinsvorsorge grundsätzlich zu respektieren sind.

EU 28. Durch das europäische Wettbewerbsrecht ist lediglich sicherzustellen, dass  
Wi die Inanspruchnahme dieser Bestimmung nicht zum Zwecke der Abschottung nationaler Märkte missbraucht werden darf.

EU 29. - Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass die Kommission in enger Ab-  
In stimmung mit den Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 2001 die erforder-  
Wi lichen klareren rechtlichen Maßstäbe entwickelt und vorlegt, damit für die nationalen und regionalen Gesetzgeber und die Erbringer von Dienstleistungen mit Gemeinwohlbezug schnellstmöglich ein höheres Maß an rechtlicher Gewissheit – auch hinsichtlich der Notifizierungsverpflichtungen - geschaffen wird.

- Der Bundesrat teilt die in der Mitteilung dargelegte Auffassung der Kommission, dass die audiovisuellen Medien für das Funktionieren der demokratischen Gesellschaften und insbesondere für die Entwicklung und Vermittlung sozialer Werte von zentraler Bedeutung sind. Er betont in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Garant für Pluralismus, kulturelle Vielfalt und sozialen Zusammenhalt in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Die herausragende Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Wahrung des Gemeinwohlinteresses findet mit dem Protokoll über den öffentlich-

rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten eine Sonderregelung im primären Gemeinschaftsrecht. Dieses Protokoll wurde in der Erwägung verabschiedet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren. Hieraus resultiert eine Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Verhältnis zu den Unternehmen der Daseinsvorsorge, die von den Organen der Europäischen Union zu beachten ist.

- Der Bundesrat betont die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu bestimmen. Die Kommission ist an den mitgliedstaatlich bestimmten Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebunden und hat keinen eigenen Spielraum, diesen Auftrag - etwa über den Weg des in der vorliegenden Mitteilung angeführten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit - selbst festzulegen.
- Nach zutreffender Auffassung der Kommission entspricht es der gemeinschaftsrechtlichen Ausgangslage, dass die Wahl des Systems der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Sache des jeweiligen Mitgliedstaates ist. Dem in Deutschland gewählten System der "Mischfinanzierung" steht nach Auffassung des Bundesrates Gemeinschaftsrecht nicht entgegen.

- In 30. - Der Bundesrat ist der Auffassung, dass öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Deutschland Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen. Er hält eine Klarstellung für geboten, dass die unternehmerische Eigenhaftung für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit dem gemeinsamen Markt vereinbar ist.

**Der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union widerspricht dieser Empfehlung mit folgender Begründung:**

Das Thema wird zwischen Bund und Ländern und mit der Kommission seit längerem auf politischer Ebene erörtert. Dabei zeichnen sich differenzierte Lösungen ab. Die vorstehende Empfehlung wird diesem Verhandlungsstand nicht gerecht.

- EU  
U 31. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, gegenüber der Kommission klarzustellen, dass zu den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikels 16 EG-Vertrag auch die Leistungen der Daseinsvorsorge der kommunalen Abfallwirtschaft gehören und es deshalb entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz der Gestaltungsfreiheit der einzelnen Mitgliedstaaten obliegt, im Interesse der Belange der Bürger die Rahmenbedingungen für diese hochwertigen Dienste zu erschwinglichen Preisen festzusetzen.
- EU  
U 32. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Mehrzahl der Bürger der EU nach den zitierten Umfragen mit den Dienstleistungen im Bereich der Wasserversorgung zufrieden ist. Der Bundesrat bedauert, dass dieser Sektor überhaupt den Anforderungen des Binnenmarktes ausgesetzt werden soll. Er ist vielmehr der Auffassung, dass unter Berücksichtigung der Zielrichtung der EU-Wasserrahmenrichtlinie und angesichts des Wertes dieser Ressource für das menschliche Überleben das Wasser durch die Anwendung der Regeln des Wettbewerbs und der Maßnahmen der Liberalisierung kein handelbares Gut werden darf.
- EU  
U 33. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Aufgaben der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung Kernbestandteile der örtlich zu gewährleistenden Daseinsvorsorge in kommunaler Trägerschaft darstellen und in dieser Struktur erhalten werden müssen. Angesichts dieser räumlich begrenzten Strukturen wirken sich diese Leistungen der Daseinsvorsorge in der Regel nicht auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten aus. Daher hat sich die Kommission in ihrem Wächteramt für die Einhaltung der wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Bestimmungen insoweit einzuschränken.
- U 34. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Kommission die Klärung dahin zu erwirken, dass beihilfe- und wettbewerbsrechtliche Regelungen die öffentliche Verantwortung der kommunalen Träger nicht in Frage stellen dürfen.
- EU  
In 35. Der Bundesrat lehnt die Erklärung des Rates (Binnenmarkt) vom 30.11.2000 ab, soweit sie ein Handeln der EU zur regelmäßigen Evaluierung von Leistungen der Daseinsvorsorge in den Mitgliedstaaten fordert. Mit der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten für Leistungen der Daseinsvorsorge nicht vereinbar sind zudem die Betonung des Kohäsionsgedankens in der

Ratserklärung sowie die Inanspruchnahme gemeinschaftlicher Zuständigkeiten zur Erfüllung von Erwartungen der Bürger hinsichtlich der Preise, der Ausgestaltung und des Zugangs zu Leistungen der Daseinsvorsorge.

## **B**

### **36. Der Verkehrsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.