

**61. Europaministerkonferenz der deutschen Länder
am 21. März 2013 in Brüssel**

**TOP 6 Stärkung des Binnenmarktes – Mobilität der Bürgerinnen und
Bürger sowie Daseinsvorsorge im Binnenmarkt**
Berichterstatter: Baden-Württemberg, Brandenburg

Bericht

I. Stärkung des Binnenmarkts

Der Binnenmarkt hat im Jahr 2012 sein zwanzigjähriges Bestehen gefeiert. Zwischen 1992 und 2008 hat er 2,77 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen und eine zusätzliche Steigerung des BIP um 2,13 % bewirkt. Für die europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher bedeutet der Binnenmarkt mehr Auswahl bei niedrigeren Preisen. Der Binnenmarkt ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern, ungehindert zu reisen und ihren Wohn- und Arbeitsort frei zu wählen. Den 23 Mio. Unternehmen in der EU hat er Zugang zu 500 Mio. Verbraucherinnen und Verbrauchern verschafft.¹

Die Entwicklung des Binnenmarktes ist ein kontinuierlicher Prozess, der von den Mitgliedstaaten genau verfolgt und durchaus auch kritisch begleitet wird (z.B. BR-Drs. 698/10 (B)). Der Binnenmarkt muss auf eine sich ständig verändernde Welt reagieren. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Europäische Union vor zusätzliche Herausforderungen gestellt und vor Augen geführt, dass es grundlegender Strukturreformen bedarf.

¹ Mitteilung der Kommission: Binnenmarktakte II, Gemeinsam für neues Wachstum, 3.10.2012, COM(2012) 573 final.

1. Binnenmarktakte I

Die Europäische Kommission hat am 13. April 2011 ihre Mitteilung „Binnenmarktakte, Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen, Gemeinsam für neues Wachstum“ verabschiedet². Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die in dieser Mitteilung aufgezeigten zwölf „Hebel“ eine Neubelebung des Binnenmarkts bewirken. Zu jedem dieser Hebel hat die Kommission eine Leitaktion vorgeschlagen und sich verpflichtet, in den kommenden Monaten geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Darüber hinaus wurden zu jedem Hebel Maßnahmen vorgeschlagen.

Seit Annahme der ersten Binnenmarktakte im April 2011 legte die Kommission Vorschläge für die darin festgelegten zwölf Leitaktionen sowie für einen Großteil der ergänzenden Maßnahmen vor. Jedoch wurden die meisten Leitaktionen bislang noch nicht vom Europäischen Parlament und Rat verabschiedet.

2. Binnenmarktakte II

Angesichts der andauernden Krise sah die Kommission die Notwendigkeit, die nächsten Schritte zu planen. Daher legte sie am 3. Oktober 2012 aufbauend auf der ersten Binnenmarktakte ihre Mitteilung „Binnenmarktakte II, Gemeinsam für neues Wachstum“ vor³. In der Binnenmarktakte II sind vier Bereiche festgelegt, in denen insgesamt zwölf Leitaktionen durchgeführt werden sollen, die Wachstum, Beschäftigung und Vertrauen in den Binnenmarkt fördern sollen. Die Kommission bestimmte diese Schwerpunkte unter Berücksichtigung der Standpunkte des Europäischen Parlaments⁴, der Mitgliedstaaten, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Interessenträger.

Es handelt sich um die folgenden vier Motoren für neues Wachstum:

- (1) Aufbau vollständig integrierter Netze im Binnenmarkt.
- (2) Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Bürgern und Unternehmen.
- (3) Unterstützung der digitalen Wirtschaft in ganz Europa.

² Mitteilung der Kommission: Binnenmarktakte, Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen, „Gemeinsam für neues Wachstum“, 13.04.2011, COM(2011) 206 final.

³ Mitteilung der Kommission: Binnenmarktakte II, a.a.O.

⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Juni 2012 zur Binnenmarktakte und den nächsten Schritten für das Wachstum (2012/2663(RSP)).

- (4) Stärkung des sozialen Unternehmertums, des Zusammenhalts und des Verbrauchervertrauens.

In der Schlussfolgerung der Binnenmarktakte II verpflichtet sich die Kommission, alle wichtigen Legislativvorschläge bis Frühjahr 2013 und alle wichtigen, nicht legislativen Maßnahmen bis spätestens Ende 2013 zu unterbreiten. Zudem fordert sie das Europäische Parlament und den Rat auf, alle wichtigen Legislativmaßnahmen zügig zu behandeln und sie bis Frühjahr 2014 zu verabschieden.

Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) hat am 10./11. Dezember 2012 die Ratsschlussfolgerungen zur Binnenmarktakte II angenommen und dabei die besondere Rolle des Binnenmarktes betont. Die Kommission solle bis zum Frühjahr 2013 Vorschläge zu den zwölf Leitaktionen der Binnenmarktakte II unterbreiten. Weiterhin ermutigte der Rat die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament in Zusammenarbeit mit der Kommission alle denkbaren Anstrengungen für eine rasche Prüfung der Vorschläge zu den zwölf Leitaktionen zu unternehmen.⁵

II. Erster Schwerpunkt: Mobilität der Bürgerinnen und Bürger

Bereits in der Europa 2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum wurde betont, dass die Mobilität innerhalb der EU gefördert werden muss. Zudem findet sich sowohl in der Binnenmarktakte I als auch in der Binnenmarktakte II das Thema „Mobilität“ als ein wichtiger Hebel bzw. bedeutender Hauptmotor:

Die **Binnenmarktakte I** enthält unter der Überschrift „Mobilität der Bürger“ die Leitaktion „Modernisierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Die **Binnenmarktakte II** umfasst im Bereich „Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Bürgern und Unternehmen“ insgesamt drei Leitaktionen, davon eine zum Thema Mobilität der Bürger.

⁵ Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum vom 30.11.2012, Dok. 16617/12.

- **Leitaktion 5** (Mobilität der Bürger)
Weiterentwicklung des EURES-Portals zu einem grenzübergreifenden Arbeitsvermittlungsinstrument
- **Leitaktion 6** (Zugang zu Finanzmitteln)
Einführung von Vorschriften zur Mobilisierung langfristiger Investitionsfonds für Private Unternehmen und langfristiger Investitionsfonds für private Unternehmen und langfristiger Projekte
- **Leitaktion 7** (Unternehmensumfeld)
Modernisierung der Insolvenzverfahren und Förderung eines Umfelds, das gescheiterten Unternehmern eine zweite Chance bietet

Die Mobilität ist das Fundament des Binnenmarktes. Sie ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass der Binnenmarkt sein Potential – sei es sozialer, kultureller, politischer oder wirtschaftlicher Natur – voll entfalten kann.

Bereits in der Vergangenheit hat die EU einige Maßnahmen unternommen, um die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger zu fördern und zu verbessern. Gleichwohl bestehen immer noch praktische Hürden und rechtliche Hindernisse aufgrund unterschiedlicher nationaler Vorschriften. Diese gilt es weiter abzubauen und zu beseitigen, soweit dies aus mitgliedstaatlicher Sicht möglich und sachgerecht erscheint.

Im Folgenden werden vier ausgewählte Maßnahmen dargestellt und bewertet.

1. Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Kommission hat in der Binnenmarktakte I die „Modernisierung der Richtlinie über die Anerkennung der Berufsqualifikationen“ (Richtlinie 2005/36/EG) als Leitaktion vorgesehen. Dieses Projekt gilt als Kernmaßnahme der Binnenmarktakte I, denn die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist für das effektive Funktionieren der Grundfreiheiten des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung.

Vorschläge der Kommission

Am 19. Dezember 2011 hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der

Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-informationssystems unterbreitet.⁶ Mit dem Vorschlag werden u.a. die folgenden Zielsetzungen verfolgt:

- Verringerung der Komplexität der Verfahren durch einen Europäischen Berufsausweis, durch den der Nutzen des bereits erfolgreichen Binnenmarktinformationssystems weiter ausgeschöpft wird.
- Reform der allgemeinen Regeln für die Niederlassung oder die vorübergehende Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat.
- Schaffung der gesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung von benutzerfreundlichen und inhaltsorientierten Informationen hinsichtlich der Vorschriften für die Anerkennung von Qualifikationen, die durch umfangreiche E-Government-Dienste für das gesamte Anerkennungsverfahren ergänzt werden.
- Einleitung eines systematischen Screenings und einer gegenseitigen Evaluierung aller reglementierten Berufe in den Mitgliedstaaten.
- Modernisierung des Systems der automatischen Anerkennung, u.a. Anhebung der Zulassungsvoraussetzungen für die Ausbildung von Krankenpflegekräften und Hebammen von einer zehnjährigen allgemeinen Schulausbildung auf zwölf Jahre.
- Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf neue Berufskategorien.

Verfahrensstand

Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) führte am 30. Mai 2012 eine Orientierungsaussprache durch, am 10./11. Dezember 2012 beriet er über den Vorschlag zur Änderung der RL 2005/36/EG. Der Ratsvorsitz betonte, dass hinsichtlich der Verhandlungen über die Zugangsbedingungen zur Ausbildung zur Krankenschwester bzw. zum Krankenpfleger auf der Grundlage einer Kompromissformel des Vorsitzes beträchtliche Fortschritte erzielt worden seien. Da eine Reihe von

⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems, COM(2011) 883 final.

Mitgliedstaaten einen speziellen Bedarf in diesem Bereich hätten, solle ein ausgewogener Kompromiss gefunden werden. Der damalige zyprische Ratsvorsitz erklärte, dass er in Zusammenarbeit mit dem jetzigen irischen Ratsvorsitz einen neuen Kompromisstext erstellen wird, der als Grundlage für die weiteren Beratungen der Gruppe ab Januar 2013 dazu dienen soll, eine rasche Einigung mit dem Europäischen Parlament zu erzielen.⁷

Im Europäischen Parlament hat der federführende Binnenmarktausschuss (IMCO) am 23. Januar 2013 nach langem Ringen seine Stellungnahme zum Richtlinien-Vorschlag der Kommission verabschiedet und dem von deutschen Europaabgeordneten entwickelten „Zwei-Säulenmodell“ für die Krankenpflegeausbildung zugestimmt. Dieses Modell sieht vor, dass es zwei unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zu den Pflegeberufen geben soll: entweder über eine duale Ausbildung wie in Deutschland oder über eine akademische Ausbildung nach 12 Jahren Schulausbildung. Die Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments ist für den 22. Mai 2013 vorgesehen.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat sich in Form seines 35-seitigen Beschlusses vom 2. März 2012⁸ umfänglich zum Richtlinien-Vorschlag der Kommission geäußert, den Vorschlag und seine Zielsetzungen grundsätzlich begrüßt und zu einigen Vorschlägen Änderungsbedarf dargelegt. Im Hinblick auf die Einführung eines europaweiten Berufsausweises forderte der Bundesrat u.a. den Ansatz der Freiwilligkeit sowie die Ausgabe nur durch gesetzlich ermächtigte Stellen. Der Berufsausweis dürfe nicht Ersatz für ein nach einzelstaatlichem Recht durchzuführendes Anerkennungsverfahren sein. Den Vorschlag der Kommission, eine zwölf-jährige abgeschlossene Schulbildung als Eingangsvoraussetzung für die Krankenpflegeausbildung sowie für die Ausbildung zur Hebamme zu fordern, lehnte der Bundesrat ab.

Die Kommission ging mit Stellungnahme vom 22. November 2012⁹ auf den Beschluss des Bundesrates ein. Sie teilte u.a. mit, dass die Einführung eines europaweiten Berufsausweises für interessierte Berufsgruppen gedacht sei und

⁷ Vermerk des Vorsitzes / Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter / Rat (Wettbewerbsfähigkeit) vom 30.11.2012, Dok. 1693/12.

⁸ BR-Drucksache 834/11(B) vom 02.03.2012.

⁹ BR-Drucksache 728/12 vom 23.11.2012.

der Ausweis das Anerkennungsverfahren vereinfachen solle. Die Befugnis des Aufnahmemitgliedstaats zum Erlass eines Anerkennungsbescheids werde im Legislativvorschlag uneingeschränkt anerkannt.

Bewertung

Die Modernisierung der Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen stellt ein geeignetes Mittel dar, um das europäische Fachkräftepotential für Deutschland nutzbar zu machen. Dies gilt umso mehr, als dass der Mangel an Arbeitskräften in Zukunft voraussichtlich weiter ansteigen wird. Allerdings muss vermieden werden, dass es zu einer Absenkung des Qualifikationsniveaus in Deutschland kommt. Zur Sicherung des hohen Qualifikationsniveaus sollte die erfolgreiche duale Berufsausbildung stärker betont werden.

Die von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Zulassungsvoraussetzungen für die Ausbildung von Krankenpflegekräften und Hebammen wird abgelehnt, da ein großer geeigneter Bewerberkreis (Bewerber mit mittlerer Schulbildung oder mit Hauptschulabschluss und beruflicher Vorbildung) von der Ausbildung ausgeschlossen werden würde. Dies wäre mit erheblichen Auswirkungen auf das Pflegeausbildungsszenario in Deutschland verbunden und angesichts des sich weiter verschärfenden Fachkräftebedarfs im Pflegebereich nicht tragbar. Entscheidend für die Qualifikation ist nicht die Dauer der Schulvorbildung, sondern die Qualität der Ausbildung. Die deutsche Ausbildung ist im internationalen Vergleich von hoher Qualität. Vor diesem Hintergrund wird der Kompromissvorschlag in Form des Zwei-Säulenmodells ausdrücklich begrüßt.

2. Weiterentwicklung des EURES-Portals

Die Kommission sieht in der Binnenmarktakte II als **Leitaktion 5** zum Thema Mobilität der Bürger die „Weiterentwicklung des EURES-Portals zu einem echten europäischen Arbeitsvermittlungsinstrument“ vor.

EURES (European Employment Services) ist ein Kooperationsnetz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, an dem auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Partner beteiligt sind. Grundsätzlich werden zwei EURES-Dienstleistungen unterschieden:

- (1) Transnational bzw. horizontal (= Beratung für berufliche Mobilität zwischen den Nationalstaaten)
- (2) Transfrontalier bzw. vertikal (= Beratung über berufliche Mobilität innerhalb einer Grenzregion)

Das EURES-Portal soll die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (d.h. in den EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Liechtenstein und Island) sowie der Schweiz erleichtern. Es bietet Informationen und Beratung zu freien Stellen und Beschäftigungsbedingungen in anderen Mitgliedstaaten.

Tätigkeiten der Kommission

In der Binnenmarktakte II führt die Kommission aus, dass die bereits bestehende Infrastruktur zur grenzübergreifenden Zusammenführung von Stellenangeboten und Arbeitssuchenden im gesamten EU-Raum noch weiter verbessert werden könne. EURES solle zu einem effektiveren Instrument für die Arbeitsvermittlung in der EU fortentwickelt werden und einen Beitrag zur Schaffung eines echten europäischen Arbeitsmarkts leisten. Der Ausbau des Dienstleistungsangebots von EURES solle grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität weiter fördern. Dies solle zum Abbau von Ungleichgewichten beim Arbeitsangebot beitragen und sich positiv auf das Beschäftigungsniveau und die Wirtschaftsleistung auswirken. Die Kommission werde prüfen, inwieweit EURES auch die Bereiche Lehrlingsausbildung und Praktika abdecken könnte. Darüber hinaus solle mehr zur Förderung der Mobilität von in der EU arbeitenden Drittstaatsangehörigen unternommen werden.

Am 26. November 2012 hat die Kommission einen (Durchführungs-)Beschluss zur Modernisierung und Verbesserung des EU-weiten Beschäftigungsnetzes EURES angenommen.¹⁰ Infolge der Reform wird EURES stärker auf junge Menschen mit höherer Mobilitätsneigung ausgerichtet sein und sich auf solche Beschäftigungsbereiche erstrecken, bei denen Arbeit und Lernen kombiniert werden (z.B. Ausbildungen, Praktika). Der Beschluss gilt ab 1. Januar 2014. Bis

¹⁰ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 26.11.2012 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Zusammenführung und den Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen sowie die Neugestaltung von EURES, COM(2012) 8548 final.

dahin muss jedes teilnehmende Land eine besondere Dienststelle benennen, die die Reform umsetzt und das erforderliche spezifische Leistungsangebot entwickelt.

Stellungnahme des Bundesrates

In seinem Beschluss vom 23. November 2012¹¹ hatte der Bundesrat die vorgeschlagene Weiterentwicklung des EURES-Portals begrüßt, aber auch darauf hingewiesen, dass diese Beratungsplattform eine persönliche Beratung nur in Teilbereichen ersetzen kann.

Bewertung

Trotz des Umstandes, dass die Zahl unbesetzter Stellen in den letzten Jahren zugenommen hat, hat die Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten ein Rekordniveau erreicht. Die Weiterentwicklung von EURES stellt ein geeignetes Mittel dar, um Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot grenzüberschreitend zusammenzuführen.

Für eine dauerhaft nachhaltige Integration der Arbeitsmärkte leisten insbesondere die Grenzpartnerschaften (EURES T) wesentliche Beiträge, indem sie angesichts weiterhin bestehender rechtlicher Inkompatibilitäten der nationalen Arbeits-, Sozial- und Steuergesetze die unabdingbare Beratung und Vermittlung für Arbeitssuchende ebenso wie für langjährige Grenzpendler sicherstellen. Für die Kohäsion des gemeinsam verzahnten Arbeitsmarktes leisten die EURES T-Netze über Grenzregionen hinaus einen nicht mehr wegzudenkenden Beitrag.

Mit Blick auf diese erfolgreiche Arbeit der Grenzpartnerschaften „EURES T“ wird mit Sorge darauf verwiesen, dass von Seiten der Europäischen Kommission künftig eine unverhältnismäßige Schwerpunktsetzung der EURES-Prioritäten zum Nachteil der weiterhin fortlaufend notwendigen Beratung geplant ist.

Eine Fortführung der Finanzierung über das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation (PSCI) ist für die Zukunft von EURES T unabdingbar. Die optionale Fortführung der Grenzpartnerschaften mit Mitteln des ESF würde zu drastischen Mittelverlusten führen und ist wegen der hohen administrativen Abstimmungserfordernisse zwischen den operationellen Programmen sowie

¹¹ BR-Drucksache 581/12(B) vom 23.11.2012.

weiteren administrativen Hürden für eine effektive grenzüberschreitende Verzahnung ungeeignet.

3. Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen

Die bestehenden EU-Rechtsvorschriften enthalten für die Bürgerinnen und Bürger, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, zwar Regelungen für den Erhalt ihrer gesetzlichen Sozialversicherungsansprüche, private Systeme fallen jedoch nicht unter diese Vorschriften. Vor diesem Hintergrund wären Regelungen zur Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen ein weiterer wichtiger Faktor im Bereich der sozialen Sicherheit, der sich auf die Arbeitnehmermobilität zwischen Mitgliedstaaten positiv auswirken würde.

Vorschläge der Kommission

Wie bereits in der Binnenmarktakte I dargelegt, ist es mit Blick auf die Förderung der Mobilität ein Ziel der Kommission, dass Bürgerinnen und Bürger Betriebsrentenansprüche aufbauen können und dass ihre Ansprüche bei Umzug in einen anderen Mitgliedstaat erhalten bleiben. In der Binnenmarktakte II begrüßt die Kommission, dass der Rat einer Wiederaufnahme der Verhandlungen über den geänderten einschlägigen Legislativvorschlag der Kommission aus dem Jahr 2007 zugestimmt hat.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 23. November 2012¹² auch zur Möglichkeit der Übertragbarkeit von Zusatzansprüchen im Bereich der sozialen Sicherheit Stellung genommen und bestätigt, dass diese grundsätzlich zur Mobilität von Arbeitnehmern über die Grenzen der Mitgliedstaaten beitragen könne. Es solle jedoch vermieden werden, funktionierende national etablierte Systeme zu beeinträchtigen. Insbesondere bei der betrieblichen Altersvorsorge dürfe es nicht zu einer Überregulierung auf EU-Ebene kommen. Zu befürchten seien negative Auswirkungen auf die Bereitschaft der Arbeitgeber, Betriebsrenten anzubieten, was im Ergebnis zu einer Schwächung der betrieblichen Altersversorgung führen könnte.

In jedem Fall muss die betriebliche Altersversorgung in Deutschland unbedingt geschützt werden.

¹² BR-Drucksache 581/12(B) vom 23.11.2012.

4. Sonderprogramm: Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa

Seit Januar 2013 führt die Bundesagentur für Arbeit (BA) ein Sonderprogramm durch, das jungen Menschen aus Europa bei einer Arbeits- oder Ausbildungsaufnahme in Deutschland hilft. Für das auf zwei Jahre ausgelegte Programm stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bis zu 40 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung.

Das zwischen BMAS und BA entwickelte Programm „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ richtet sich an Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 18 bis 35 Jahren aus den EU-Staaten, die eine Ausbildung oder eine Arbeitsstelle in Deutschland aufnehmen wollen. Im Rahmen dieses Programms können die Bewerber beispielsweise Gutscheine für Sprachkurse im Heimatland oder in Deutschland bekommen.

Bewertung

Das Sonderprogramm der BA wird als ein Schritt zur Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in der EU ausdrücklich begrüßt.

III. Zweiter Schwerpunkt: Daseinsvorsorge im Binnenmarkt

In der Binnenmarktakte I kündigte die Kommission eine Legislativinitiative im Bereich der Konzessionen¹³ an. Bisher sind Dienstleistungskonzessionen vom Anwendungsbereich des EU-Vergaberechts ausgenommen. Bei einer Vergabe müssen allerdings die europarechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz eingehalten werden. Eine Dienstleistungskonzession ist dadurch gekennzeichnet, dass der Konzessionär anstelle einer Vergütung das Recht zur kommerziellen Nutzung bzw. Verwertung erhält. Der Konzessionär trägt das wirtschaftliche Nutzungs- und Verwertungsrisiko.

Vorschläge der Kommission

Am 20. Dezember 2011 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie über die Konzessionsvergabe veröffentlicht¹⁴. Ziel der Initiative der Kommission ist es, einen einheitlichen Rechtsrahmen für die Vergabe von Konzessionen zu schaffen und den Zugang von europäischen Unternehmen zum Konzessionsmarkt zu sichern. Der Richtlinienvorschlag (Art. 5 Abs. 1) sieht vor, dass künftig Dienstleistungskonzessionen ab einem Wert von 5 Mio. € europaweit ausgeschrieben werden müssen¹⁵.

Diese Initiative der Kommission betrifft verschiedene Zuständigkeitsbereiche der Länder und Kommunen. Der Vorschlag erstreckt sich unter anderem auch auf Rettungsdienstleistungen, die Hafenwirtschaft oder die Wasserversorgung. Die Vergabe von Konzessionen zur Wasserversorgung ist lediglich in den Fällen vergabefrei, wenn diese an ein Unternehmen vergeben wird, an dem eine alleinige Beteiligung der öffentlichen Hand besteht und mindestens 90% der Tätigkeiten für die beauftragende Vergabestelle ausgeführt werden (Art. 15 Abs. 1 RL-Vorschlag). Verbundene Unternehmen sollen dem Anwendungsbereich der Richtlinie nicht unterliegen, sofern mindestens 80% des Umsatzes aus der Erbringung von Leistungen für mit ihm verbundenen

¹³ Von besonderem Interesse für die Bundesländer ist die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, weshalb sich die Ausführungen auf diese beschränken.

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe, COM (2011) 897 final.

¹⁵ Art. 5 Abs. 2 sieht vor, dass im Falle von Dienstleistungskonzessionen, deren Vertragswert mindestens 2,5 Mio. €, aber weniger als 5 Mio. € beträgt und die keine sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen betreffen, eine Vergabebekanntmachung zu veröffentlichen ist.

Unternehmen stammen (Art. 11 RL-Vorschlag). Im Bereich der Hafenwirtschaft besteht Unklarheit, ob und welche Leistungen ausschreibungspflichtig sind.

Verfahrensstand

Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) hat am 20. Dezember 2012 eine allgemeine Ausrichtung beschlossen. Diesem Vorschlag zufolge sollen Rettungsdienstleistungen sozialen Dienstleistungen (Art. 17 Allgemeine Ausrichtung des Rates) gleichgestellt werden. Den öffentlichen Auftraggeber würde nur noch die Pflicht treffen, eine Vorinformation und die Vergabe bekanntzumachen. Zudem müssten die unterlegenen Bieter vor dem Zuschlag informiert werden. Im Bereich der Hafenwirtschaft wird in den Erwägungsgründen (6b) klargestellt, dass die Verpachtung von Hafengrundstücken nicht als Konzession zu qualifizieren ist.

Der Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments (IMCO) hat am 24. Januar 2013 über den Vorschlag abgestimmt. Danach soll der Rettungsdienst vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen bleiben (Art. 8 Abs. 5 (ga) in Verbindung mit Erwägungsgrund 13b des Vorschlags des Ausschusses). Hinsichtlich der Verpachtung von Hafengrundstücken hat sich der Ausschuss dem Rat angeschlossen (6).

Sowohl der Rat als auch der Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments haben es abgelehnt, die Wasserversorgung in den Ausnahmekatalog aufzunehmen. Der Binnenmarktausschuss hat in seinem Entwurf für verbundene Unternehmen (Art. 11) und Inhouse-Geschäfte (Art. 15) die Anforderungen an eine Befreiung von der Ausschreibungspflicht leicht abgesenkt. Zudem werden Übergangsfristen für verbundene Unternehmen vorgesehen (Art. 11a).

Neben dem laufenden Gesetzgebungsverfahren ist die Ausschreibung von Wasserversorgungskonzessionen von der Europäischen Bürgerinitiative, Right2Water, aufgegriffen worden. Diese verfolgt unter anderem das Ziel, eine Liberalisierung der Wasserversorgung zu verhindern. Mitte Februar hatten bereits mehr als eine Million Menschen die Unterstützungserklärung unterschrieben.

Gegenüber dem Binnenmarktausschuss wurden anlässlich der Mandatserteilung für den Trilog Zusicherungen für Änderungen des Richtlinienentwurfs gemacht.

So sei in Art. 1 des Richtlinienvorschlags eine Passage aufzunehmen, die bestätigt, dass die Richtlinie keinen Privatisierungszwang auslösen soll (neuer Art. 1 Abs. 6).

Da die deutschen Stadtwerke als Mehrspartenunternehmen nicht die Kriterien des EuGH und der deutschen OLG-Rechtsprechung erfüllen könnten, 80% ihres Gesamtumsatzes im Auftrag der Kommune zu erfüllen, sei eine gerechte und balancierte Lösung zu finden, nach der sich die 80% nur auf den Umsatz im Wassersektor beziehen, sofern eine organisatorische oder zumindest buchhalterische Trennung vorgenommen werde (soll erst ab 2020 gelten). Die ebenfalls deutsche Frage der Zweckverbände und der Zusammenarbeit angrenzender Kommunen könne über die Vorschrift über verbundene Unternehmen gelöst werden (inkl. begrenzter Erlaubnis privater Kapitalbeteiligung). Angesichts dieser Änderungen würden nur dann, wenn sich eine Kommune frei dafür entscheide, eine Konzession extern zu vergeben, die Pflichten des Richtlinienvorschlags greifen. Die Forderung, der Wassersektor solle von den Binnenmarktregeln vollständig ausgenommen werden sei nicht im Interesse der Bürger, zu deren Schutz europaweite Regelungen etwa zur Qualität des Wassers und der Umwelt notwendig seien.

Befassung des Bundesrates

Der Bundesrat hat sich mit der Konzessionsvergabe mehrfach befasst. Bereits im Jahr 2004¹⁶ und erneut 2010¹⁷ stellte der Bundesrat klar, dass kein Bedürfnis für sekundärrechtliche Vorgaben im Bereich der Dienstleistungskonzessionen bestehe. Zum diskutierten Richtlinienvorschlag hat der Bundesrat sowohl eine Subsidiaritätsrüge¹⁸ als auch eine Stellungnahme¹⁹ beschlossen. In den Beschlüssen wird ausführlich dargestellt, dass die Konzessionsvergabe, entgegen den Angaben der Kommission, nicht in einem rechtsfreien Raum erfolgt. Außerdem mahnte der Bundesrat an, die kommunalen Gestaltungs- und Verhandlungsspielräume insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge zu

¹⁶ BR-Drucksache 408/04(B) vom 09.07.2004.

¹⁷ BR-Drucksache 846/09(B) vom 12.02.2010.

¹⁸ BR-Drucksache 874/11(B) vom 02.03.2012.

¹⁹ BR-Drucksache 874/11 (B2) vom 30.03.2012.

erhalten. Die Kommission ging in zwei Stellungnahmen²⁰ auf die Beschlüsse des Bundesrates ein. Darin bekräftigte die Kommission unter anderem ihre Auffassung, dass für Dienstleistungskonzessionen nicht ausreichend Rechtssicherheit bestehe. Auf die vom Bundesrat geäußerten Bedenken²¹ gegen eine Einbeziehung der Wasserversorgung in den Anwendungsbereich der Richtlinie ging die Kommission nicht ein. Aufgrund der Bedeutung des Themas hat der Bundesrat in der Plenarsitzung am 1. März 2013²² eine Stellungnahme beschlossen, mit der die Kommission erneut aufgefordert wird, von einer Regulierung der Wasserversorgung Abstand zu nehmen

Bewertung

Nach den bisherigen Beratungen auf europäischer Ebene muss davon ausgegangen werden, dass die Richtlinie über die Konzessionsvergabe verabschiedet werden wird. Insofern muss es Ziel der Länder sein, in den folgenden Trilog-Verhandlungen, Verbesserungen für besonders neuralgische Bereiche zu erzielen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Rettungsdienstleistungen nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterfallen werden bzw. nur begrenzte Voraussetzungen bei einer Ausschreibung beachtet werden müssen. Für die Bundesländer wäre eine solche Regelung akzeptabel.

Die Verpachtung von Hafengrundstücken wird nach den Beschlüssen des Rates und des EP voraussichtlich nicht einer Vergabepflicht unterliegen. Ein Fokus muss aber noch auf die Hafendienstleistungen (Umschlag, Schleppen, Lotsen, Festmachen) gerichtet werden. Für diesen Bereich muss sichergestellt werden, dass dieser ebenfalls vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen bleibt bzw. für diesen nur geringfügige Ausschreibungspflichten statuiert werden. Die Hafenwirtschaft befindet sich bereits in einem sehr dynamischen internationalen Wettbewerbsumfeld, so dass weitere Regelungen nicht erforderlich sind.

Erheblicher Nachbesserungsbedarf besteht aus Sicht der Bundesländer im Hinblick auf die Wasserversorgung. Hier besteht die Gefahr einer schleichenden Öffnung der Wasserversorgung für einen reinen Wettbewerbsmarkt. Dies steht

²⁰ BR-Drucksache 621/12 vom 23.10.2012, Stellungnahme zu BR-Drucksache 874/11(B);
BR-Drucksache 785/12 vom 19.12.2012, Stellungnahme zu BR-Drucksache 874/11(B2).

²¹ BR-Drucksache 874/11 (B2) vom 30.03.2012.

²² BR-Drucksache 785/12 (B) vom 01.03.2013.

im Widerspruch dazu, dass die EU im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) selbst anerkannt hat, dass die Wasserversorgung eine Leistung der Daseinsvorsorge ist (Erwägung 15). Dementsprechend hat sie in Erwägung 1 festgeschrieben: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“ Darüber hinaus widerspricht der Entwurf der Konzessionsrichtlinie ebenso den Zielen des Vertrags von Lissabon, mit dem die EU nationalen und lokalen Behörden in einem Zusatzprotokoll eine weitgehende Gestaltungsfreiheit bei der Erledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zugesichert hat. In Deutschland wird auf kommunaler bzw. regionaler Ebene die Wasserversorgung gewährleistet. Diese Strukturen haben sich außerordentlich bewährt. Die Wasserversorgung in Deutschland entspricht höchsten Qualitäts- und Gesundheitsstandards. Durch die kommunale bzw. regionale Organisation der Wasserversorgung kann gleichzeitig ein angemessenes Preisniveau für die Verbraucher sichergestellt werden. Diese Strukturen würden erheblich gefährdet, wenn die Kommunen die Wasserversorgung europaweit ausschreiben müssten, weil die lokalen Wasserversorgungsstrukturen häufig nicht den von der Kommission vorgesehenen Ausnahmetatbeständen entsprechen. Nicht passfähige, schablonenhafte Abgrenzungskriterien können, etwa schon bei einer wesentlichen Änderung bestehender Verträge, unbeabsichtigt zu einer marktoffenen Ausschreibungspflicht und in der Folge zu einer unbeabsichtigten Privatisierung führen. Müssten Wasserversorgungskonzessionen an private Anbieter vergeben werden, weil die kommunalen Anbieter nicht zum Zuge kommen, drohen unter anderem erhebliche Preissteigerungen, Qualitätsverluste und eine Vernachlässigung des Leitungsnetzes. Trotz der schwierigen Verhandlungslage müssen sich die Bundesländer weiter dafür einsetzen, dass die Wasserversorgung in den Katalog der Ausnahmetatbestände der Richtlinie aufgenommen wird. Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, dürfen für den Bereich der Wasserversorgung nur minimale Ausschreibungsanforderungen postuliert werden, wie dies z.B. für soziale Dienste vorgesehen ist. Die Umsetzung der Richtlinie darf zu keinen erhöhten bürokratischen Belastungen für öffentliche Auftraggeber und Unternehmen führen und ihre Regelungen müssen klar und unmissverständlich formuliert werden. Die Wasserversorgung muss in lokaler bzw. regionaler Hand bleiben. Auch die Nachbesserungen bei den

Abgrenzungskriterien für Inhousevergaben und interkommunale Zusammenarbeit sind zwar ein erster Schritt, sie beseitigen die Gefahr eines nicht gewollten Ausschreibungs- und damit voraussichtlich Privatisierungszwangs nicht vollständig.

Weitere Unterstützung könnte die Position der Bundesländer durch die EBI Right2Water erfahren. Nachdem bereits Mitte Februar über eine Million Menschen ihre Unterstützung für die EBI erklärt haben, dürfen die Europäischen Institutionen den Willen der Europäischen Bürgerinnen und Bürger nicht ignorieren. Allerdings besteht nur dann eine Berücksichtigungspflicht, wenn weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Die mehr als eine Million Unterschriften müssen von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen und diese Mitgliedstaaten müssen eine Mindestanzahl an Unterzeichnern umfassen. Diese beiden Voraussetzungen sind momentan noch nicht erfüllt.