

06.05.2009

Antrag

der Fraktion der SPD

Rechtssicherheit der Daseinsvorsorge langfristig sichern

I. Brüssel stellt die Weichen für die zukünftige öffentliche Daseinsvorsorge

Menschen und Unternehmen erwarten ein breites Spektrum an Leistungen der Daseinsvorsorge von hoher Qualität zu erschwinglichen Preisen. In Nordrhein-Westfalen werden viele dieser Leistungen seit langem von Kommunen, anderen Gebietskörperschaften und Wohlfahrtsverbänden angeboten. Diese staatliche Leistungserbringung stellt sicher, dass gemeinwohlorientierte Dienstleistungen für jeden Menschen zugänglich sind und diese auch flächendeckend erbracht werden. Dabei können diese sowohl von kommunalen als auch landeseigenen Trägern übernommen werden. Hierbei können öffentliche Beihilfen aber, sofern sie binnenmarktrelevant sind und den grenzüberschreitenden Handel berühren, gegenwärtig gegen EU-Recht verstoßen. Mittlerweile wird zunehmend Kritik an einer als einseitig empfundenen Durchsetzung der EU-Wettbewerbsordnung laut. Vor allem die Kommunen weisen auf Nachteile einer weiter voranschreitenden Liberalisierung in Bereichen der Daseinsvorsorge hin.

Die Leistungen der Daseinsvorsorge bewegen sich in einem besonderen Spannungsverhältnis: Die unterschiedlichen Interessen der kommunalen Selbstverwaltung, der Verbraucherinnen und Verbraucher, der privaten Dienstleister sowie die Anforderungen des europäischen Wettbewerbsrechts sind untereinander sachgerecht auszugleichen. Dabei ist zu klären, welche Bereiche wettbewerblich und welche Bereiche nicht wettbewerblich organisiert werden sollen. Dabei müssen die Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass das Instrument "Wettbewerb" den Zielen des Gemeinwohls dient und ihnen nicht zuwider läuft.

Der Druck auf die Europäische Union, den Wettbewerb auch in Bereichen der Daseinsvorsorge stärker zuzulassen, ist in den vergangenen Jahren erheblich gewachsen. In vielen Bereichen wurden deshalb Märkte geöffnet, wie z. B. der Strom- und Gasbinnenmarkt oder der Telekommunikationsmarkt. Diese Entscheidungen führten zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Während im Telekommunikationsmarkt diese Entscheidungen sowohl im Hinblick auf das Preisniveau als auch im Hinblick auf die Qualität der Dienstleistungen zu günstigeren Bedingungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher geführt haben, hatte dieses auf dem Energiemarkt deutlich nachteilige Entwicklungen zur Folge. Das zeigt, dass pauschale Slogans wie "Privat vor Staat" nicht weiterhelfen, sondern Einzelfallprüfungen nach einem klaren Kriterienkatalog vorgenommen werden müssen.

Datum des Originals: 06.05.2009/Ausgegeben: 07.05.2009

II. Daseinsvorsorge in Europa sichern

Im Mai 2004 hatte die EU-Kommission in ihrem Weißbuch zu "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" einen vom Wettbewerb auf dem Binnenmarkt geleiteten Vorschlag zur zukünftigen Gestaltung der Daseinsvorsorge in Europa vorgelegt. Im Unterschied dazu griff das Europäische Parlament in seiner Entschließung zu diesem Weißbuch vom September 2006 die aktuellen Überlegungen aus dem Verfassungskonvent auf, die später auch in den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden sind.

Mit der Entschließung wurde die Kommission aufgefordert, Konsequenzen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf der Grundlage eines sektorbezogenen Konzepts und eine klare Trennlinie zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu ziehen. Darüber hinaus wird die Bedeutung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für bürgernahe Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betont und gefordert, dass die Fähigkeit dieser Ebene, solche Dienstleistungen anzubieten, nicht gefährdet wird.

Der Vertrag von Lissabon ist auch die zukünftige Grundlage der Daseinsvorsorge in Europa. Der Art. 14 des Vertrages ermächtigt die Europäische Union, allgemeine Grundprinzipien festzulegen. Das zugehörige Protokoll Nr. 26 sichert den Kommunen bei der Erbringung und Organisation der Daseinsvorsorge einen breiten Handlungsspielraum zu. Der Vertrag wird die Daseinsvorsorge und die Stellung der Kommunen stärken.

Der Vertrag muss nun mit Leben erfüllt werden. Für öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge muss mehr europäische Rechtssicherheit geschaffen werden. Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Personennahverkehr, Flughäfen und Flugsicherung, wichtige Gesundheits- und Sozialdienste und auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk dienen dem Gemeinwohl. Sie dürfen nicht einem einseitigen Zwang zur Liberalisierung und Privatisierung ausgesetzt werden.

Darüber hinaus muss der rechtliche Rahmen dafür geschaffen werden, dass die Regeln des Binnenmarkts und die Daseinsvorsorge in kommunaler Verantwortung besser in Übereinstimmung zu bringen sind. Ein starkes Europa wird nur stark mit handlungsfähigen Regionen und Kommunen, die auch genügend Kompetenzen und Möglichkeiten haben, Politik entsprechend den spezifischen Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gestalten. Daseinsvorsorge und Wettbewerb müssen kein Gegensatz sein. Das Grundprinzip muss dabei aber heißen: Wettbewerb ist ein Instrument und kein Selbstzweck.

III. Landesregierung muss Position beziehen

Der Bundesrat hat in seiner 803. Sitzung am 24. September 2004 in seiner Stellungnahme zum Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse deutlich gemacht, dass den Zielen der Kommission ein Konzept zu Grunde liegt, das nach Auffassung des Bundesrates im Wesentlichen auf ökonomischen Kriterien beruht, was der Wirklichkeit der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen nicht in vollem Umfang gerecht wird.

Der Bundesrat hat darüber hinaus in seiner 822. Sitzung am 19. Mai 2006 in seiner Entschließung zur Dienstleistungsrichtlinie nochmals unterstrichen, dass im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährleistet sein muss, dass die Definitions-, Gestaltungs- und Finanzierungshoheit der Mitgliedstaaten unangetastet bleibt.

Die Landesregierung hat jedoch in dieser Legislaturperiode mehrfach diese Position unterlaufen. Als Beispiele sind hier vor allem die Änderung der Gemeindeordnung (Paragraph 107) und das Sparkassengesetz zu nennen. Dieses Handeln widerspricht nicht nur den Beschlüssen des Bundesrates, es ist auch politisch kontraproduktiv. Denn nur durch gemeinsames Vorgehen der Kommunen und Länder gegenüber der Bundesregierung, können entsprechende Klarstellungen in Brüssel erreicht werden. Hierzu darf die kommunale Daseinsvorsorge aber nicht weiter eingeschränkt werden.

IV. Forderungen

Der Landtag fordert die Landesregierung deshalb auf, sich im Bundesrat und bei der EU-Kommission für einen Rechtsrahmen einzusetzen, welcher die öffentliche Daseinsvorsorge und den diskriminierungsfreien Zugang aller Bürgerinnen und Bürger in NRW zu dieser sichert. Hierbei sind folgende Eckpunkte einzubringen:

1. Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln müssen mit den Allgemeinwohlverpflichtungen kompatibel gemacht werden und nicht umgekehrt.
2. Definition und Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge obliegen den Mitgliedsstaaten oder ihren Gebietskörperschaften.
3. Die Erbringung von Dienstleistungen muss sowohl privaten als auch öffentlichen Unternehmen offen stehen.
4. Kommunen haben ein Recht auf „Eigenproduktion“, d.h. sie können unter bestimmten Voraussetzungen (Altmark-Kriterien, Örtlichkeitsprinzip, Betrauung durch demokratisch legitimiertes Gremium) Leistungen der Daseinsvorsorge selber oder durch eigene Unternehmen ohne Ausschreibung bereitstellen.
5. Über die Anwendbarkeit der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln ist im Einzelfall zu entscheiden. Zur notwendigen Abgrenzung in „wirtschaftliche“ und „nicht-wirtschaftliche“ Tätigkeiten sind transparente und nachvollziehbare Kriterien einzuhalten. Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Personennahverkehr, Flughäfen und Flugsicherung, wichtige Gesundheits- und Sozialdienste und auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk dienen dem Gemeinwohl. Sie dürfen nicht einem einseitigen Zwang zur Liberalisierung und Privatisierung ausgesetzt werden.
6. Hinsichtlich der Anwendung des EU-Beihilferechtes müssen grundsätzlich bestehende Unklarheiten in der Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Bereichen sowie bei der Frage der Binnenmarktrelevanz von Dienstleistungen beseitigt werden. Aus Sicht des Landtages kann im Beihilfebereich mehr Rechtssicherheit durch abstrakte Abgrenzungskriterien erzielt werden. Weiteres sollte für die einzelnen Bereiche in Sektorrichtlinien geregelt werden, wie sie bei einigen netzgebundenen Dienstleistungen bereits bestehen.
7. Marktöffnungen in einzelnen Bereichen müssen in jedem Sektor einzeln entschieden werden. Als Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung durch die Mitgliedsstaaten muss die EU-Kommission jeweils eine genaue und vergleichende Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen der jeweiligen Liberalisierung der Leistungen der Daseinsvorsorge vornehmen.

8. Es sind Rechtsunsicherheiten in der Frage zu beseitigen, wann bei der Organisation und Durchführung von Leistungen der Daseinsvorsorge Regelungen des europäischen Vergaberechts Anwendungen finden. Notwendig ist hier eine Freistellung der interkommunalen Zusammenarbeit vom Vergaberecht.
9. Die Bedingungen für sog. Inhouse-Geschäfte sind durch die laufende Rechtsprechung des EuGH in einer Art und Weise eingeengt worden, die kaum noch sinnvolle Öffentlich-Private-Partnerschaften erlaubt. Der Landtag setzt sich für eine normative Regelung im europäischen Vergaberecht ein, wie es vom Europäischen Parlament bei der Novellierung des Vergaberechts im Jahr 2003 vorgeschlagen worden ist.
10. Die Notwendigkeit einer Richtlinie zur Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen wird abgelehnt. Der Europäische Gerichtshof hat das EU-Primärrecht hier für anwendbar erklärt. Weitergehende Regelungen würden die kommunalen Handlungsmöglichkeiten einschränken und die Rechtsunsicherheit weiter erhöhen.

Hannelore Kraft
Carina Gödecke
Ralf Jäger
Hans-Willi Körfges
Wolfram Kuschke

und Fraktion