

04.11.2003

Antrag

der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Daseinsvorsorge im Spannungsverhältnis von Allgemeinwohl und Wettbewerb

I.

Im Zuge der europäischen Binnenmarktrealisierung seit 1993 standen „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ – in Deutschland bekannt unter dem Begriff Daseinsvorsorge – bereits mehrfach auf der politischen Agenda. 1996 legte die EU-Kommission eine diesbezügliche Mitteilung vor, die sie dann im Jahr 2000 in Form einer weiteren Mitteilung und im Jahr 2001 im Rahmen eines Berichtes für den Europäischen Rat von Laeken präzisierete.

Auch der nordrhein-westfälische Landtag hat sich immer wieder intensiv mit dem Thema Daseinsvorsorge auseinandergesetzt. So wurde hierzu unter Federführung des „Europa- und Eine-Welt-Ausschusses eine öffentliche Anhörung durchgeführt und anschließend auf Initiative der Koalitionsfraktionen ein entsprechender Plenarantrag mit dem Titel „ Gemeinwohl-orientierte Leistungen als Teil des europäischen Gesellschaftsmodells“ (Drs. 13/1223) verabschiedet.

Nun rücken die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – wieder in den Mittelpunkt der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion. Denn auf EU-Ebene wird zurzeit intensiv darüber diskutiert, ob für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eine gemeinschaftliche Rahmenregelung geschaffen werden soll. Diese Frage steht im Mittelpunkt des Grünbuches „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (KOM(2003)270), das die EU-Kommission im Mai 2003 vorgelegt hat und mit dem sie die Aufforderung des Europäischen Rates von Barcelona umsetzt, einen Prüfbericht bezüglich der Formulierung einer Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge vorzulegen.

Antworten auf die hier aufgeworfenen Fragen sollen im Rahmen eines offenen Konsultationsverfahrens gefunden werden. Dementsprechend hat die Kommission alle interessierten Akteure aufgefordert, ihre Positionen darzulegen und bis zum 15. September 2003 bei ihr einzureichen. Bundesregierung und Länderregierungen haben fristgerecht eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.

Datum des Originals: 04.11.2003/Ausgegeben: 04.11.2003

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen.

II.

Die Rahmenbedingungen für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge unterliegen einem ständigen Wandel. So hat allein schon die immer globaler werdende wirtschaftliche Vernetzung zu einem zunehmendem internationalen Wettbewerb geführt, in dem sich die Handlungsspielräume auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene deutlich verringert haben.

Die gewachsenen Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen den internationalen Veränderungen Rechnung tragen und ihre Effizienz steigern.

Das europäische Wettbewerbsrecht darf den nationalen, regionalen und kommunalen Spielraum nicht beeinträchtigen.

Die Beseitigung von Monopolen durch die Liberalisierung und Teilliberalisierung insbesondere der großen netzgebundenen Daseinsvorsorge in den Bereichen Telekommunikation, Elektrizität, Gas und Post hat zu Preissenkungen und qualitativen Verbesserungen des Angebots geführt. Allerdings gibt es in einigen Mitgliedstaaten auch Beispiele dafür, dass radikale Liberalisierungen das System der öffentlichen Daseinsvorsorge in Frage stellen können.

Insofern ist jede Diskussion über Veränderungen an den Strukturen der Daseinsvorsorge stets auch mit Ängsten verbunden. Dies gilt insbesondere für Deutschland, da den Leistungen der Daseinsvorsorge in der deutschen Wirtschaftsordnung ein besonderer Stellenwert zukommt. Viele der hier über Jahrzehnte gewachsenen und bewährten, insbesondere kommunal getragenen Strukturen sind ein originärer Bestandteil unserer Identität und haben ein hohes Maß an Versorgungssicherheit gewährleistet.

Gerade bei uns wird deshalb auch immer wieder gefragt: Wie weit dürfen Angebote der Daseinsvorsorge liberalisiert und in den Wettbewerb gestellt werden, ohne dass dadurch das Allgemeinwohl gefährdet wird. Und umgekehrt: Wie weit müssen Angebote der Daseinsvorsorge dem Wettbewerb ausgesetzt werden, um die möglichen und gewünschten Effizienzgewinne realisieren zu können.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Allgemeinwohl und Wettbewerb kommt auch im EG-Vertrag (EGV) zum Ausdruck, wo Artikel 16 EGV den hohen Stellenwert der Daseinsvorsorge in der EU als politischen Grundsatz hervorhebt und damit die Daseinsvorsorge europarechtlich absichert, gleichzeitig aber Art. 86 EGV Unternehmen, die mit Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut werden, unter Festlegung enger Ausnahmetatbestände dem Wettbewerbsrecht unterwirft.

III.

Die Europäische Kommission teilt im Grünbuch die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in drei Gruppen ein:

- (klassische) netzgebundene Wirtschaftszweige, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen (Post, Telekommunikation, Strom, Gas, Verkehr). Für diese Dienstleistungen, die seit 1995 weitgehend liberalisiert wurden, gibt es umfassende sektorspezifische Rechtsvorschriften, in denen auch die Gemeinwohlverpflichtungen auf europäischer Ebene enthalten sind.
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, bei denen Gemeinschaftsregeln fehlen (z.B. Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Finanzdienstleistungen etc.). Hierfür gibt es auf EU-Ebene kein umfassendes Regelwerk. Wenn diese Dienstleistungen den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen, un-

terliegt ihre Bereitstellung und organisatorische Abwicklung aber im Allgemeinen den Vorschriften des Binnenmarktes, des Wettbewerbsrechts sowie der Beihilfenkontrolle.

- nichtwirtschaftliche Tätigkeiten und Dienstleistungen. Sie dienen der Erfüllung wesentlicher Staatsaufgaben und haben in der Regel keine Auswirkungen auf den Handel. Diese Dienstleistungen unterliegen daher auch nicht den Vorschriften des Binnenmarktes, des Wettbewerbsrechts und der staatlichen Beihilfen. Dennoch gelten auch für sie bestimmte Gemeinschaftsregeln, wie etwa der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung.

Die Europäische Kommission stellt im Grünbuch Daseinsvorsorge fest, dass die Trennung zwischen wirtschaftlichen (und damit dem EG-Vertrag und dem Wettbewerbsrecht unterliegenden) und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse schwierig ist, die Marktentwicklung sowie Privatisierung von Dienstleistungen sehr dynamisch verläuft und in den einzelnen Mitgliedsstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich Organisationsform, Finanzierung, kulturelle Besonderheiten etc. bestehen.

IV.

Die Bestimmungen dessen, was eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse ist, obliegt den Mitgliedsstaaten bzw. den zuständigen Gebietskörperschaften. Sie entscheiden über die Art und Weise der Erbringung von wirtschafts-, sozial-, gesellschafts- oder kulturpolitisch gemeinwohlorientierten Leistungen. Und ihnen kommt auch die Entscheidung zu, ob diese Leistung von öffentlichen Unternehmen angeboten werden und/oder bzw. unter welchen Bedingungen eine Delegation an private Betreiber erfolgt. Diese Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten wird durch das Grünbuch nochmals ausdrücklich bestätigt.

Dabei müssen entsprechend den o. a. Fallgruppen die europäischen Vorschriften eingehalten werden. Darüber wacht die Europäische Kommission. So wird verhindert, dass in den Mitgliedstaaten Dienstleistungen, die im Wettbewerb erbracht werden oder überhaupt keinen Gemeinwohl orientierten Charakter haben, als Leistungen der Daseinsvorsorge eingestuft werden.

Dem europäischen Wettbewerbsrecht kommt eine besondere Bedeutung zu. Das verdeutlichen auch das Grünbuch und auch das Altmark Trans-Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 24. Juli 2003.

Marktöffnung und Wettbewerb können sich auch in den bisher nicht gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereichen effizienzsteigernd und verbraucherfreundlich auswirken. Sie dürfen jedoch kein Selbstzweck sein, sondern nur Mittel zum Zweck der Erfüllung der Funktion des Allgemeinwohls.

Die Entscheidungen über Marktöffnungen und die Beauftragung privater Unternehmen sollte so weit wie möglich auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene erfolgen. Zur Sicherstellung eines breiten nationalen Handlungsspielraumes sollte die Europäische Kommission bei der Anwendung des Wettbewerbsrechtes beim Abwägungsprozess Gemeinwohleistung versus Wettbewerb im Rahmen ihres Ermessensspielraumes dem Gemeinwohlaspekt einen großen Stellenwert einräumen.

V.

Der Landtag NRW begrüßt, dass die Europäische Kommission ein „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vorgelegt hat, um eine Diskussion über die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung einer hohen Qualität öffentlicher Dienstleistungen in Gang zu bringen.

Der Landtag NRW wird den Konsultationsprozess zum Grünbuch Daseinsvorsorge in Deutschland und auf europäischer Ebene, den Ausgang der Beratungen in der Regierungskonferenz zu Art. III-6 des Verfassungsentwurfs des Konvents, sowie die Ergebnisse des Dialogs zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischen Parlament zur Novelle der öffentlichen Auftragsvergabe aufmerksam verfolgen und aktiv politisch begleiten.

Der Landtag NRW fordert die Landesregierung auf, im Rahmen ihrer Mitwirkung im Bundesrat, gegenüber der Bundesregierung und gegenüber den europäischen Institutionen folgende Eckpunkte in die Diskussion des Grünbuches einzubringen:

- 1) die offenen Fragen sollten in einem beihilferechtlichen Rechtsrahmen geklärt werden. Darin sollte auch klarer gefasst werden, welche Bereiche als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten gelten. Es sollte klargestellt werden, dass dazu auch die Tätigkeiten, mit denen keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt wird, zählen;
- 2) bei der Umsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts muss die Entscheidungsfreiheit der Kommunen über die Festlegungen der Art, des Umfanges und die Form der Erbringung der Leistungen gewahrt bleiben. Dazu zählt insbesondere auch die Entscheidungsfreiheit, ob die Kommunen ein eigenes Unternehmen oder einen Dritten beauftragen. Die vier in Verbindung mit dem Altmark Trans-Urteil vom EuGH formulierten Voraussetzungen bezüglich einer Kompensation von Gemeinwohlverpflichtungen müssen so umgesetzt werden, dass der Verwaltungs- und Kontrollaufwand möglichst gering bleibt.
- 3) zu den bisher nicht spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen unterliegenden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zählen die sozialen Dienstleistungen. Bei deren Erbringung spielen in Deutschland die Wohlfahrtsverbände eine überragende Rolle. Sie übernehmen öffentliche Aufgaben mit eigener Entscheidungsbefugnis und Verantwortung. Der Landtag NRW erwartet, dass diese überragende Rolle durch die weitere Diskussion der Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene nicht beeinträchtigt wird.
- 4) der Umgang mit dem Element Wasser verdient besondere Aufmerksamkeit. Wasser ist ein Lebensmittel und seine Qualität muss geschützt werden. Die erforderliche Steigerung der allgemeinen Effizienz, die Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen mit dem Ziel einer Kosten- und Preissenkung kann innerhalb der bestehenden Strukturen erfolgen. Die Versorgungsstrukturen in den Mitgliedsstaaten sind derart unterschiedlich, dass aus Subsidiaritätsgründen europaweite Regelungen unangebracht sind. Hinzu kommt, dass eine europaweite Regulierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung wegen fehlender Gemeinschaftskompetenzen nicht in Betracht kommen kann.
- 5) wegen der Unterschiedlichkeit der Strukturen im Bereich Daseinsvorsorge innerhalb der Mitgliedsstaaten werden auch Rahmenregelungen für alle Bereiche der Daseinsvorsorge („Rahmenrichtlinie“) und neue Kompetenzen der Gemeinschaft (Art III-6) aus Subsidiaritätserwägungen abgelehnt;
- 6) in den großen netzgebundenen Bereichen sollten weiter sektorspezifische anstelle von horizontalen Regelungen bevorzugt und ein gleichmäßiger Grad der Marktöffnung in allen Mitgliedsstaaten angestrebt werden. Eine solche gleichmäßige Marktöffnung innerhalb der EU würde zu mehr Chancengleichheit für die Unternehmen beitragen und Verwerfungen zwischen den Mitgliedsstaaten verhindern;

- 7) die Mitgliedsstaaten der EU, die Länder und Regionen sowie die Kommunen sollten alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um die Qualität und Effizienz der Daseinsvorsorgeleistungen zu steigern (durch interkommunale Kooperation, Controllingmaßnahmen etc);

Edgar Moron
Carina Gödecke
Gabriele Sikora

und Fraktion

Sylvia Löhrmann
Johannes Remmel
Ute Koczy
Edith Müller

und Fraktion