

Stellungnahme zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Die EU-Kommission hat am 21. Mai 2003 ein Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verabschiedet, an das sich eine Konsultation bis zum 15. September 2003 anschließt. Mit dieser Stellungnahme möchten die Kommunalen Spitzenverbände Baden-Württembergs, Bayerns und Sachsens ergänzend zur Position der deutschen kommunalen Spitzenverbände Stellung beziehen. Dabei werden Fragen aufgegriffen, zu denen anhand der Erfahrungen in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen ergänzende Ausführungen gemacht werden können. Den Antworten zu den Fragen des Grünbuchs sei vorausgeschickt, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 28 Abs. 2 GG) und die jeweiligen Landesverfassungen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung garantieren. Darunter fällt sowohl die Personalhoheit und Organisationshoheit als auch die Finanz- und die Planungshoheit. Die Verfassung des Freistaates Bayern¹ beschäftigt sich ausführlich mit dem „eigenen Wirkungskreis“ der Gemeinden, zu dessen klassischen Kernbereich die Daseinsvorsorge gehört.

Beispielsweise definiert Art. 11 Abs. 2 Bayerische Verfassung den eigenen Wirkungskreis wie folgt:

Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.

Mit dem Begriff der ursprünglichen Gebietskörperschaft verdeutlicht die Bayerische Verfassung, dass die Gemeinden geografisch, soziologisch und politisch das Fundament des Staates darstellen, der ihnen deshalb eine eigene, auch von ihm zu beachtende Rechtsstellung einräumt. Diese Selbstverwaltung bedeutet, dass die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammengeschlossen werden sollen mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren. Soweit das Selbstverwaltungsrecht nur „im Rahmen der Gesetze“ besteht, ist anzumerken, dass bei der staatlichen Umschreibung des Aufgabenkreises der Gemeinden der Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts unangetastet bleiben muss und nicht innerlich ausgehöhlt werden darf. Diese so verstandene kommunale Selbstverwaltung ist elementar für das Staatsverständnis in Deutschland.

¹ Art. 83 Abs. 1 Bayerische Verfassung: „In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung, Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht; örtliche Polizei, Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege; Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.“

Im Mittelpunkt der von den Kommunen erbrachten Dienstleistungen stehen die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger. Danach wird in den demokratisch legitimierten Gremien (Stadt- oder Gemeinderat bzw. Kreis- oder Bezirkstag) entschieden, welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu welchem Preis, zu welcher Qualität und zu welchen Bedingungen angeboten werden. Wirtschaftliches Ziel ist die Kostendeckung und nicht das Erzielen von Gewinnen. Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen ist langfristig orientiert; sie sind zur nachhaltigen, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verpflichtet. Das bedeutet, dass sie am dauerhaft guten Zustand der Einrichtungen und deren Leistungen interessiert sind.

Die politisch Verantwortlichen unterstehen dabei der direkten Kontrolle der Wählerinnen und Wähler. Unterstützt durch die lokalen Medien und die demokratisch gewählten Vertreter in den kommunalen Parlamenten überwachen sie die „Performance“ der Mandatsträger und sprechen ihnen am Ende ihrer Amtszeit das Vertrauen aus oder entziehen es ihnen. Diese Form der direkten demokratischen Kontrolle und Einflussnahme können Bürgerinnen und Bürger gegenüber privaten Unternehmen nicht ausüben.

II. Feststellungen des Grünbuchs und nicht gestellte Fragen

Die im Grünbuch getroffenen Aussagen und gestellten Fragen spiegeln unserer Meinung nach nicht sämtliche Aspekte der Debatte wider. Zudem hätten weitere Fragen gestellt werden müssen, um der Komplexität der Thematik gerecht zu werden. Das Grünbuch enthält präjudizierende Feststellungen, die unserer Auffassung nach allenfalls am Ende der Debatte über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse getroffen werden können, nicht aber in einem Dokument, mit dem die Diskussion „eingeläutet werden soll“ (Ziffer 12).

So bezweifeln wir z.B. die in Ziffer 23 getroffene Feststellung, dass „heutzutage zunehmend öffentliche oder private Unternehmen bzw. öffentlich-private Partnerschaften mit der Leistungserbringung“ von den Behörden beauftragt werden und diese ihre eigene Rolle „auf die Festlegung öffentlicher Zielvorgaben sowie die Überwachung, Regulierung und gegebenenfalls Finanzierung der Leistungen“ beschränken. Unseres Erachtens müsste einer solchen Feststellung eine Erhebung vorausgehen, in welchem Ausmaß sich die Behörden tatsächlich auf die letztgenannten Tätigkeiten und eine Bestellerfunktion beschränken und ob in diesem Zusammenhang die Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen tatsächlich mit der Leistungserbringung durch private Unternehmen gleichgesetzt werden kann.

Diese nicht differenzierende Betrachtungsweise findet ihre Fortsetzung in Ziffer 80 ff., wo nur noch von der Leistungserbringung durch Dritte ausgegangen wird. Die Selbsterbringung wird lediglich in Ziffer 79 Satz 3 kurz genannt, anschließend jedoch nicht mehr thematisiert. Vielmehr werden unter den Begriff des „Dritten“ sowohl öffentliche als auch private Stellen subsumiert und es wird nicht hinterfragt, ob hier nicht – insbesondere auch hinsichtlich der demokratisch legitimierten Kontrolle solcher Unternehmen – zu unterscheiden ist. Aus unserer Sicht greift diese Sichtweise zu kurz und wird der Situation – z.B. in den baden-württembergischen, bayerischen und sächsischen Kommunen – nicht gerecht. Die Europäische Kommission hätte sich nach unserer Auffassung mittels der Grünbuchkonsultation einen Überblick verschaffen müssen, wie vielfältig die Arten der Leistungserbringung strukturiert sind und wann wirklich von einem „Dritten“ ausgegangen werden kann. Außerdem sollte die kommunale Selbsterbringung berücksichtigt werden. In Bayern beispielsweise werden Leis-

tungen zwar auch von privatrechtlich organisierten Unternehmen erbracht, aber viele befinden sich zu 100% im Eigentum und in der Kontrolle der jeweiligen Kommune. Eine Leistungserbringung außerhalb der allgemeinen Verwaltung ist z.B. auch durch sogenannte Eigenbetriebe möglich, die zwar als Sondervermögen geführt werden, aber keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.² Des Weiteren besteht die Möglichkeit, selbstständige Kommunalunternehmen als Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten.³ Auch die Leistungserbringung im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit durch sogenannte Zweckverbände⁴, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, sollte nicht mit der Leistungserbringung durch rein private Unternehmen gleichgesetzt werden.

Die politische Debatte über die Formen der Leistungserbringung halten wir mit dem Grünbuch noch nicht für beendet, sondern sehen darin einen weiteren Diskussionsbeitrag, der in Richtung einer Klärung der komplexen Problematik führen soll. Eine Vorwegnahme von politischen Entscheidungen durch apodiktische Feststellungen wird abgelehnt.

Eine der wichtigsten Fragen im Rahmen der Diskussion um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurde überhaupt nicht gestellt: Was geschieht, wenn die von einem Privaten erbrachte Leistung beeinträchtigt wird oder ganz ausfällt? Die Beantwortung der Frage wäre aber von immenser Wichtigkeit, da die Kommunen diejenigen sind, die von der Bevölkerung für diese Beeinträchtigung oder den Ausfall zur Verantwortung gezogen werden, denn sie sind zur Bereitstellung der Leistungen verpflichtet.

In diesem Zusammenhang wäre folgende Fallkonstellation denkbar, die in den Überlegungen des Grünbuchs unberücksichtigt bleibt:

Ein öffentlicher Aufgabenträger lässt eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse nicht mehr durch eine eigene Einrichtung, sondern auf der Basis eines befristeten Konzessionsvertrages von einem privaten Unternehmen erbringen. Nach Ende der Laufzeit findet sich kein Interessent, da die Erbringung der Leistung unrentabel ist. Auch eine öffentliche Ausschreibung bleibt ohne Erfolg. Der staatliche bzw. kommunale Aufgabenträger verfügt zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht mehr über eine eigene Einrichtung, die diese Aufgabe übernehmen könnte. Ihm bleibt nur die Möglichkeit, die Ausgleichsleistung zu erhöhen, bis sich ein privates Unternehmen bereit findet, die Aufgabe zu übernehmen. Dies wäre unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH zulässig, solange eine Überkompensation vermieden würde. Allerdings könnte die Ausgleichsleistung letztendlich sogar teurer werden als die Erbringung durch ein öffentliches Unternehmen. Ein „Wahlrecht“ für die Kommunen, wie die Leistungen erbracht werden, wäre dann faktisch nicht mehr gegeben. Vielmehr befinden sie sich auf einer Einbahnstraße, auf der sie lediglich die Übertragung an Private, aber nicht mehr an sich selbst zurück praktizieren könnten.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Umstände legen die kommunalen Spitzenverbände Baden-Württembergs, Bayerns und Sachsens nochmals Nachdruck auf ihre Auffassung, dass es auch künftig die Verantwortung und die Aufgabe der lokalen, vor Ort verantwortlichen

² Art. 88 Gemeindeordnung des Freistaates Bayern

³ Art. 89 Gemeindeordnung des Freistaates Bayern

⁴ geregelt im bayerischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG); entsprechende Regelungen finden sich auch im baden-württembergischen und im sächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit

Politiker bleiben muss, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren und über ihre Organisationsform zu entscheiden.

III. Zu einigen Fragen des Grünbuchs:

Teil I – Welche Art von Subsidiarität?

4) Ist der institutionelle Rahmen verbesserungsbedürftig? Wie könnte dies geschehen? Welche Aufgabe kommt dabei den Wettbewerbs-, welche den Regulierungsbehörden zu? Was spräche für ein europäisches Regulierungsgremium für jeden regulierten Wirtschaftszweig oder für europaweite strukturierte Netzwerke der einzelstaatlichen Regulierungsinstanzen?

In liberalisierten Sektoren scheinen für von großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen erbrachte Dienstleistungen zentrale Regulierungsbehörden erforderlich zu sein, die insbesondere die Preisgestaltung überwachen und kontrollieren. Dies bedeutet aber einen erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand und führt nicht notwendigerweise zu mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern. In einem föderalen Land, das auf dezentralen Strukturen mit erheblichen eigenständigen Kompetenzen beruht, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist, stößt eine derartige zentrale Regulierungsbehörde per se auf Skepsis. Das Zögern über die Einrichtung einer solchen Behörde im Strom- und Gasmarkt ist ein deutliches Zeichen dafür.

Bei anderen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (vgl. Ziffer 32 des Grünbuchs) halten die kommunalen Spitzenverbände aus Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen es für unnötig und unmöglich, Gemeinwohlverpflichtungen auf der europäischen Ebene – von den Bürgerinnen und Bürgern entfernt – zu definieren und für alle Mitgliedstaaten gemeinsam festzulegen. Das gleiche gilt erst recht für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten und Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel. Es wird befürchtet, dass früher oder später auch in diesen Bereichen Regulierungs- oder Überwachungsbehörden gefordert würden, die zu einer Bürokratisierung und Zentralisierung führen würden.

Teil II – Sektorspezifische Rechtsetzung und allgemeiner Rechtsrahmen

6) Welche Auswirkungen hat die sektorspezifische Regelung bisher nach sich gezogen? Hat sie zu uneinheitlichem Vorgehen geführt?

Nach allgemeiner Auffassung haben sich die sektorspezifischen Regelungen in den entsprechenden liberalisierten Märkten bislang bewährt. Allerdings beziehen sich die praktischen Erfahrungen auf einen relativ kurzen Zeitraum, so dass die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgt werden muss.

Die Entwicklung im liberalisierten Elektrizitätssektor weist nach einer ersten Phase, in der die Preise für die Industrie und die privaten Verbraucher sanken, seit diesem Jahr in Richtung höhere Preise sowie zu massiven Konzentrationen auf dem Markt (Oligopolbildung). Wie die Europäische Kommission in ihrem zweiten Benchmarkingbericht im April 2003 feststellt, wird der Eintritt neuer Marktteilnehmer durch die große Marktmacht bestehender Erzeugungsunternehmen, verbunden mit mangelnder Liquidität auf Großhandels- und Ausgleichs-

märkten, behindert. Nur in drei Mitgliedstaaten ist der Anteil der drei größten Unternehmen im Elektrizitätssektor unter 50 % und auch im Gassektor ist die Marktmacht weniger Unternehmen festzustellen. In Deutschland wird für das Jahr 2004 mit einer Steigerung der Strompreise um 15 % gerechnet⁵. Um so erstaunlicher ist es, dass das Thema Oligopolbildung im Grünbuch nicht thematisiert wird und Vorschläge für Gegenmaßnahmen weder ausgeführt noch abgefragt werden.

Teil IV – Ein gemeinsames Paket von Verpflichtungen

9) Gibt es weitere Anforderungen, die in ein gemeinsames Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einfließen sollten? Wie wirksam sind die bestehenden Anforderungen in Bezug auf das Erreichen der sozialen und territorialen Kohäsionsziele?

Der Vorschlag des europäischen Konvents für einen europäischen Verfassungsvertrag sieht in Art. III-6 eine Ergänzung des bisherigen Art. 16 EG-Vertrags dergestalt vor, dass insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch europäische Gesetze festgelegt werden. Diese ungerechtfertigte Kompetenzerweiterung wird von den baden-württembergischen, bayerischen und sächsischen kommunalen Spitzenverbänden nachdrücklich abgelehnt. Sollte diese Formulierung unverändert Bestandteil des Gemeinschaftsrechts werden, muss mit Nachdruck darauf hingewirkt werden, dass sich die Regelungskompetenz der Europäischen Union auf die in Ziffer 32 des Grünbuchs in Absatz 1 ausgeführten Sektoren begrenzt (von großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen erbrachte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse).

Teil VI – Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen und organisatorische Abwicklung

18) Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen die Art und Weise, in der auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse organisiert oder Gemeinwohlverpflichtungen festgelegt werden, durch Gemeinschaftsvorschriften beeinträchtigt wurde oder umgekehrt ein unverhältnismäßiges Hindernis auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes darstellte?

Aus der kommunalen Praxis ist uns das Beispiel eines kommunalen Schlachthofs bekannt, der als einziger Schlachthof in einem Umkreis von 50 km übrig geblieben war, nachdem in den beiden nächsten größeren Städten die Schlachthöfe geschlossen worden waren. Der Stadtrat beschloss aus wirtschaftlichen Gründen, den Schlachthof unter kommunaler Verantwortung aufzugeben. Er war allerdings bereit, sich an einer privatwirtschaftlichen Fortführung zu beteiligen. Drei Kommunen (zwei Landkreise, eine Stadt) erklärten sich bereit, das Konzept eines privaten Konsortiums mitzutragen und in den ersten drei Jahren einen Verlustausgleich für den Betrieb zu übernehmen in Höhe von 118.000 € (im ersten Jahr), 71.000 € (im zweiten

⁵ „Strom wird deutlich teurer; die Preise an den Börsen klettern von Tag zu Tag / Kunden beschwerten sich beim Kartellamt und bei Verbraucherzentralen“: Süddeutsche Zeitung, 28.7.2003

Jahr) und 63.000 € (im dritten Jahr). Nach diesen drei Jahren sollte der Schlachthof kostendeckend arbeiten; ein weiterer finanzieller Verlustausgleich durch die Kommunen sollte dann nicht mehr stattfinden.

Die Motivation der Kommunen zur Unterstützung der Fortführung des Schlachthofes lag darin, dass eine verbrauchernahe Produktion und Versorgung weiter gewährleistet werden sollte. Die zuständige Aufsichtsbehörde erteilte keine Genehmigung zur Verlustübernahme durch die drei Kommunen mit Hinweis auf die entsprechenden europäischen Vorschriften zu den staatlichen Beihilfen in der Landwirtschaft.

Die Schließung des Schlachthofes bedeutet für die Region einen qualitativen Verlust von in der Region produzierten und vermarkteten Produkten. Die Landwirte befürchten erhebliche Kosten durch den Tiertransport und den Fleischrücktransport sowie den Verlust von ca. 50 Arbeitsplätzen im und im Umfeld des Schlachthofs. Die 800 Schweine, die wöchentlich in dem genannten Schlachthof geschlachtet wurden, sind in keinem Schlachthof der Umgebung, vor allem montags früh, wenn diese von den Abnehmern benötigt werden, zu schlachten. Es wird befürchtet, dass dieser Markt von überregionalen Schlachthöfen übernommen wird, die ihre Produkte wiederum über Groß- und Einzelhändler in Supermärkten anbieten.

Unter den Aspekten des Verbraucherschutzes, der Ökologie und der nachhaltigen Entwicklung wird in den letzten Jahren jedoch verstärkt die Sensibilität für nahe beim Verbraucher produzierte Produkte geweckt, mit denen auch ein höherer Qualitätsstandard verbunden wird. Auch die im Juni 2003 von den Mitgliedstaaten der EU beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik legt verstärkten Wert auf verbrauchernahe und umweltfreundlich erzeugte Agrarproduktion und -vermarktung. Mit dem Verbot der finanziellen Unterstützung des Schlachthofes wird dieses in der genannten Region verhindert.

Schlussbemerkung

Die kommunalen Spitzenverbände Baden-Württembergs, Bayerns und Sachsens möchten mit diesen Ausführungen ihre Auffassungen und Erfahrungen in die Diskussion über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einbringen. Sie möchten damit einen konstruktiven Beitrag zur Debatte liefern und hoffen, dass ihr Anliegen bei der Europäischen Kommission auf Interesse stößt.

Stuttgart

München

Dresden

Europabüro der baden-württembergischen
Kommunen
Rue Guimard 7, 1040 Brüssel
? 02 513 64 08
? 02 513 88 20
✉ sekretariat@europabuero-bw.de

Europabüro der bayerischen
Kommunen
Rue Guimard 7, 1040 Brüssel
? 02 549 07 00
? 02 512 24 51
✉ info@ebbk.de

Europabüro der sächsischen
Kommunen
Rue Guimard 7, 1040 Brüssel
? 02 513 64 08
? 02 513 88 20
✉ info@europabuero-sn.de

Für die Baden-Württembergischen Kommunen

Bernd Doll

Präsident
Städtetag Baden-Württemberg

Otwin Brucker

Präsident
Gemeindetag Baden-Württemberg

Dr. Edgar Wais

Präsident
Landkreistag Baden-Württemberg

Für die Bayerischen Kommunen

Josef Deimer

Vorsitzender
Bayerischer Städtetag

Dr. Uwe Brandl

Präsident
Bayerischer Gemeindetag

Theo Zellner

Präsident
Bayerischer Landkreistag

Dr. Georg Simmacher

Präsident
Verband der bayerischen Bezirke

Für die Sächsischen Kommunen

Christian Schramm

Präsident
Sächsischer Städte- und Gemeindetag

Dr. Andreas Schramm

Präsident
Landkreistag Sachsen