

Die PDS-Delegation in der Konföderalen Fraktion
der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL)

PDS im Europäischen Parlament



Internationale kommunalpolitische Konferenz

„Die Auswirkungen der EU-Liberalisierungspolitik auf die öffentliche Daseinvorsorge“

20. September 2003

Ostdeutsche Sparkassenakademie

Luftschiffhafen 1

Potsdam

Landeshauptstadt Land Brandenburg

Am 20. September 2003 fand auf Initiative der Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke im Europäischen Parlament in Potsdam die internationale Konferenz:

„Die Auswirkungen der EU-Liberalisierungspolitik auf die öffentliche Daseinsvorsorge“ statt. Rund 100 Abgeordnete aus Kommunal-, Kreis- und Landesparlamenten, dem Europäischen Parlament sowie Bürgermeister, Wissenschaftler, Betreiber von Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Mitglieder des kommunalpolitischen forums Land Brandenburg e.V. diskutierten über die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge in der EU.

Als Gäste und Referenten konnten u.a. begrüßt werden:

Sylviane Aynardi MEP (GUE/NGL), Prof. Dr. Lothar Bisky, Bundesvorsitzender der PDS, Karl-Ludwig Böttcher, Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg, Dr. Dagmar Enkelmann, Vorsitzende des kommunalpolitischen forums Brandenburg, Philippe Herzog MEP(GUE/NGL), Anne Houtman, stellv. Kabinettschefin der Europäischen Kommission, Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid, Universität Bremen, Jann Jacobs, Oberbürgermeister der Stadt Potsdam, Ernest Kaltenegger, Stadtrat Graz, Klaus Lederer, Mitglied des Abgeordnetenhauses Berlin, Erik Meijer, MEP(GUE/NGL), Dr. Angelika Poth-Mögele, Geschäftsführerin des Büros der Bayrischen Kommunen in Brüssel, Hans-Peter Moser, Bürgermeister der Stadt Prenzlau, Rainer Plassmann, Secretary-general of CEEP, Prof. Dr. Peter Porsch, Vorsitzender der PDS-Fraktion im Landtag Sachsen, Dr. Alexander Wegener, Universität Potsdam - Kommunalwissenschaftliches Institut, Dr. Peter-Rudolf Zotl, Sprecher für Regional-, Kommunal- und Verwaltungspolitik der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Dr. Chen Xuan, internationaler Mitarbeiter von Holon e.V., Gesellschaft für kulturelle und andere Studien.

Nachfolgend dokumentieren wir sowohl die Thesen, die den Konferenzteilnehmerinnen und Teilnehmern zur Diskussion vorlagen, als auch uns schriftlich vorliegende Diskussionsbeiträge sowie die Potsdamer Erklärung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und einen Presseartikel aus BRÜSSEL AKTUELL.

Impressum:

Herausgeber: Fraktion der GUE/NGL, Delegation der PDS im Europäischen Parlament

V.i.S.d.P. Dr. Helmuth Markov, MdEP

Gefertigt durch: kommunalpolitisches forum Land Brandenburg e.V.

Margitta Mächtig

Januar 2004

Thesen zur internationalen Konferenz:

„Die Auswirkungen der EU-Liberalisierungspolitik auf die öffentliche Daseinsvorsorge“

1. Die Schieflage der Europäischen Konstruktion

Seit der Gründung der "Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" 1951 beruht das Projekt der europäischen Integration auf einem einseitigen und verkürzten Verständnis von Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Europa wurde und wird vorrangig als "Marktgemeinschaft" bestimmt, die der freien Entfaltung der Marktkräfte und dem Wettbewerb verpflichtet ist. Die EU kennt keine Sozialpflichtigkeit des Eigentums, kein Sozialstaatsgebot, keine Verpflichtung zum Schutz öffentlicher Güter (z.B. Wasser, Bildung, Kultur usw.) und keine zentrale Rolle der öffentlichen Daseinsvorsorge für die Gewährleistung von gesellschaftlichen Infrastrukturen und die Bereitstellung bürgernaher öffentlicher Dienste. Diese elementaren Pfeiler einer modernen und sozialen Wirtschaftsordnung lagen hingegen den Konzepten einer "gemischten Wirtschaft" und des Wohlfahrtsstaates zugrunde, die in den westeuropäischen Nationalstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg in unterschiedlicher Form verwirklicht wurden.

Die fundamentale Schieflage des einseitig marktgetriebenen europäischen Aufbauwerks ist der Ausgangspunkt unserer Kritik der EU-Liberalisierungspolitik, die inzwischen die pure Existenz der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Mitgliedstaaten bedroht.

2. Leitbild zukunftsfähiger Daseinsvorsorge

Die Diskussion um Leistungen der Daseinsvorsorge oder Dienste von allgemeinem Interesse muss eine zentrale Frage beantworten: Für welches gesellschaftliches "Dasein" soll Vorsorge geleistet werden? Es geht folglich um die Bestimmung eines gesellschaftlichen Leitbildes, in das eine Konzeption öffentlicher Güter, öffentlicher Dienste und der Daseinsvorsorge eingebettet sind. Aus der Kritik am "bürokratischen, bevormundenden Wohlfahrtsstaat" der 70er Jahre haben sich zwei entgegengesetzte Richtungen entwickelt. Die eine orientiert sich am Leitbild des "schlanken Wettbewerbsstaats" und vertritt die Auffassung, Markt und Wettbewerb könnten Leistungen der Daseinsvorsorge in der Regel kostengünstiger, effizienter und effektiver bei höherer Qualität bereitstellen. Die andere orientiert sich am Leitbild einer ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung und zielt auf mehr Effizienz und Effektivität durch Demokratisierung öffentlicher Dienste und der öffentlichen Daseinsvorsorge, umfassende Technikkontrolle und -bewertung und mehr Bürgernähe. In der alten Bundesrepublik hat vor allem die Initiative "Zukunft durch öffentliche Dienste" der Gewerkschaft ÖTV in den 80er Jahren die Nachhaltigkeitsperspektive vehement verfochten. Kommunale und andere

Initiativen in den neuen Ländern haben nach der Vereinigung dafür gekämpft, im Sinne der Nachhaltigkeit entwicklungsfähige Konzepte aus der DDR-Zeit (z.B. das Sero-System in der Abfallwirtschaft, Betriebskindergärten, Polikliniken usw.) bundesweit zu verankern. An diese Bestrebungen aus Ost und West wollen wir mit einer europäischen Perspektive anknüpfen.

Öffentliche Dienste und Leistungen der Daseinsvorsorge müssen künftig unter dem gesellschaftlichen Leitbild demokratischer Transparenz und einer nachhaltigen Entwicklung erneuert und gestaltet werden.

3.

Öffentliche Dienste und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sind ein unverzichtbares Instrument, um die Grundrechte jeder und jedes Einzelnen in pluralistischen Demokratien zu gewährleisten sowie den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern. Wer vom Zugang zu sauberem Trinkwasser, Elektrizität, Gesundheitsversorgung, Transportmitteln, Kommunikation, öffentlichen Medien, Bildung, sozialen Diensten usw. abgeschnitten oder darin erheblich beeinträchtigt ist, kann die garantierten Grundrechte im Rahmen einer demokratischen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schwerlich umfassend ausüben. Die Bereitstellung öffentlicher Dienste und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge begründet sich deshalb aus dem Vorrang gesellschaftlicher, öffentlicher Interessen: materielle Gewährleistung der allgemeinen wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte, Verhinderung sozialer Ausgrenzung, Schutz der Umwelt, Gleichheit der Lebensbedingungen, Gewährleistung des territorialen Zusammenhalts. Die Bürgerinnen und Bürger können auf diese Dienste eben nicht verzichten, wenn der Markt sie nicht, oder zu für sie unerschwinglichen Bedingungen bereitstellt. Eine flächendeckende Versorgung in gleichmäßiger Qualität ist auch dann sicherzustellen, wenn sie sich für private Unternehmen nicht rechnet. Ein Marktversagen kann sich die Gesellschaft in diesen elementaren Bereichen nicht leisten, sofern sie die universelle, demokratische Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben zum Ziel hat.

Investitionen in öffentliche Infrastrukturen weisen häufig sehr lange Amortisationszeiten und geringe Renditen auf. Privatunternehmen würden daher nur unzureichend investieren oder aber eine Monopolstellung zu erreichen versuchen, die ihnen bessere Renditen garantiert. Beides hat negative wirtschaftliche und soziale Folgen, die zu vermeiden sind. Öffentliche Dienste, Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B. Bildung, Transport, ein präventives Gesundheitswesen usw.) tragen andererseits erheblich dazu bei, die Effektivität, Effizienz und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern.

Öffentliche Dienste und Leistungen der Daseinsvorsorge dürfen nicht unter dem Primat der Marktöffnung, des "freien Wettbewerbs" und des "Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft" behandelt werden, sondern primär unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionsfähigkeit, demokratisch legitimierte gesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen und das öffentliche Interesse zu verwirklichen. Dies beinhaltet auch die Achtung des Rechts auf staatliche Eigenleistung (sog. "Inhouse-Dienste") vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips.

4.

Europaweit beschäftigen etwa 12 000 kommunale Unternehmen rund eine Million Menschen. In Deutschland handelt es sich um rund 3500 mit rund 530 000 Beschäftigten. Diese kommunalen Unternehmen erbringen unerlässliche Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Häufig sind es diese lokalen Dienstleistungen, die über die Lebensqualität vor Ort entscheiden. Insbesondere in Deutschland, Österreich und Frankreich gilt der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Im Rahmen dieser kommunalen Selbstverwaltung entscheiden die Kommunen und andere (z.B. regionale) Gebietskörperschaften souverän, wie sie den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sicherstellen und wie sie diese Dienste organisieren. Hierbei hat sich je nach den örtlichen und regionalen Gegebenheiten und Bedürfnissen in der EU eine Vielzahl von Modellen entwickelt. Unter Berufung auf den Binnenmarkt und das EU-Wettbewerbsrecht versucht die Europäische Kommission, nun auch lokale und regionale Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge der Pflicht zu Marktöffnung und Wettbewerb zu unterwerfen (z. B. ÖPNV) und eine allgemeine Ausschreibungspflicht regionaler und kommunaler "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" zu erreichen.

Wir verteidigen die kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck lokaler Demokratie und das Subsidiaritätsprinzip. Die Organisationshoheit der subsidiären Gebietskörperschaften (lokal, regional) und die Wahlmöglichkeit zur souveränen Gestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Organisation und Finanzierung, Möglichkeit der Quersubventionierung von Diensten) muss umfassend erhalten und bekräftigt werden. Wir lehnen sowohl eine allgemeine Ausschreibungspflicht für Leistungen der Daseinsvorsorge ab, als auch die Erzwingung einer Marktöffnung im Bereich der von kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften organisierten Dienstleistungen (z. B. Wasserbetriebe, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, öffentliche Sparkassen, ÖPNV etc.). Dies schließt das Recht der Gebietskörperschaften ein, in Grenzregionen auch grenzüberschreitende Infrastrukturen (Abwasserverbünde, regionale Verkehrsverbünde etc.) in eigener Verantwortung zu organisieren. Wir fordern eine Überarbeitung der EU-Transparenzrichtlinie: Nicht nur öffentliche, sondern auch private Unternehmen, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im

Rahmen öffentlicher Konzessionen erbringen, müssen voll in die Offen- und Rechnungslegungspflichten der Richtlinie einbezogen werden.

5.

Seit Beginn der 1990er Jahre hat die Europäische Union die Abschaffung der Staatsmonopole und die schrittweise Liberalisierung vormals unter öffentlicher Regie stehender Dienste durchgesetzt: Energiebinnenmarkt, Telekommunikation, Bahn, Postdienste. Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben darüber hinausgehend auch in anderen Bereichen (Wasserversorgung, ÖPNV usw.) eine umfassende Liberalisierung vorangetrieben. In deren Folge und unter dem Druck leerer Kassen, der von einer staatlichen Rotstiftpolitik und massiven Steuerentlastungen für Unternehmen und Vermögende vor dem Hintergrund der Maastricht-Kriterien und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erzeugt wurde, haben auch die nachgelagerten regionalen und kommunalen Ebenen umfangreiche Liberalisierungen und Privatisierungen öffentlicher Dienste betrieben. Europa wurde bis 1998 zum Privatisierungsweltmeister – die hier verkauften öffentlichen Vermögenswerte machten rund 50 Prozent der weltweiten Privatisierungserlöse aus.

Die Liberalisierungspolitik wurde damit begründet, dass der Markt durch mehr Wettbewerb diese Dienste kostengünstiger, effektiver, effizienter, flexibler und bedarfsgerechter bereitstellen könne, bei höherer Servicequalität und verbunden mit einem deutlichen Beschäftigungswachstum. Diese Versprechen der Liberalisierungspolitik konnten in der Regel nicht eingehalten werden.

Die Liberalisierung und Privatisierung der Bahn in Großbritannien lieferten dafür als fortgeschrittenstes Projekt ein eindrucksvolles Beispiel. 1996 wurde die staatliche Bahngesellschaft Railtrack privatisiert und waren künftig nur für das Schienennetz verantwortlich. 25 Privatunternehmen (mit verschachtelten Subunternehmensketten) betrieben die Züge auf diesem Streckennetz. Die Bahngesellschaften versuchten, ihre Bilanzen durch Ausdünnung des Personals, niedrige Lohnabschlüsse und Einsparungen bei Investitionen, Wartung und Instandhaltung zu sanieren. Die Folge: zunehmende Unpünktlichkeit der Züge, schlechte Servicequalität und Instandhaltung, Häufung spektakulärer Unfälle (Hatfield, Paddington) und schließlich ein Abgleiten ins Chaos. Diese Zustände verbanden sich mit einer deutlichen Verlagerung des Verkehrs auf das Auto und die Strasse und einem drastischen Anstieg der Umweltbelastung. 6 Jahre nach der Liberalisierung und Privatisierung ist Railtrack pleite und de facto wiederverstaatlicht worden. Über diese ganze Periode wurden trotz Privatisierung weiterhin Milliarden-Subventionen in den Bahnverkehr gesteckt. In 2003 benötigt Railtrack weitere Subventionen von rund 22 Mrd. Euro, um mittelfristig überlebensfähig zu bleiben. Die gescheiterte britische Bahnliberalisierung und -privatisierung hat am Ende die Funktionsfähigkeit der Bahn faktisch vernichtet, die Steuerzahlenden mehr gekostet als zuvor die öffentliche Bahn und weitere externe Kosten infolge gestiegener Umweltbelastungen erzeugt. Dies ist

wahrlich kein Beispiel für die beliebte These, dass der "Markt es besser kann". Ähnliche Erfahrungen wurden bereits am Ende des privaten Eisenbahnbooms in der ersten Phase der Globalisierung ("Kapitalismus der freien Konkurrenz"; ca. 1830 - 1870) gemacht. Deshalb ist es äußerst beunruhigend, dass das Konzept der EU-Kommission zur Bahnliberalisierung auf den gleichen Prinzipien (Trennung Streckennetz und Zugbetrieb, Wettbewerb mehrerer Betreiber) beruht wie die britische Liberalisierung.

In den anderen Sektoren der Liberalisierung ist meist nicht "mehr Wettbewerb" festzustellen, sondern vermachtete Märkte, die von wenigen multinationalen Unternehmen beherrscht werden. Dies ist unter anderem auch der Orientierung der Europäischen Kommission auf Stärkung der "internationalen Wettbewerbsfähigkeit" geschuldet, die zur Herausbildung "europäischer global players" führen soll. In Deutschland dominieren RWE/Ruhrgas und EON die Hälfte des Strommarktes, ein weiteres Viertel wird von strategischen Allianzen unter Kontrolle der Unternehmen EDF und Vattenfall kontrolliert und nur das letzte Viertel von einer bunten Vielfalt kommunaler Energieversorger. Schweden hat den öffentlichen Personennahverkehr in eigener Initiative bereits liberalisiert. Wo früher fast ausschließlich kommunale Verkehrsbetriebe tätig waren, wird dieser Markt jetzt von nur zwei multinationalen Unternehmensgruppen beherrscht. Der französische Wassermarkt wird von nur drei multinationalen Unternehmen kontrolliert.

Sinkende Preise für die Endkunden und eine hohe Qualität der Dienste sind ebenfalls eher Wunschtraum denn Realität. Die Liberalisierung im Strom- und Gassektor hat zwar zu kräftigen Preisabschlägen für Industriekunden geführt, doch das Preisniveau für die Privaten Haushalte blieb hoch. Das Wasser der privaten Anbieter in Frankreich und Großbritannien ist deutlich teurer als jenes kommunaler Anbieter, die Qualität häufig schlechter. Einzig im Bereich der Telekommunikation sanken die Preise für Privatkunden in einer ersten Phase der Liberalisierung tatsächlich. Für besonders einkommensschwache Verbrauchergruppen trifft dies jedoch nicht zu, weil sich die Tarife für die monatlichen Fixkosten im Zuge der Telekomliberalisierung häufig erhöht haben. Die erwartete Zuwachs bei den Arbeitsplätzen ist ebenfalls nicht eingetreten: Verlust von 250 000 Jobs im Gefolge des Energiebinnenmarktes, mehrere Hunderttausend im Schienenverkehr und in der Telekommunikation. Dafür sind die Beschäftigungsbedingungen in vielen liberalisierten Sektoren deutlich schlechter geworden (Niedriglohnarbeit in Call-Centern, unterbezahlte Turnschuhbrigaden bei der Post etc.). Dies alles zeigt: Private und marktformige Leistungserbringung ist durchaus kein Garant für eine bessere und kostengünstigere Leistungserbringung.

Wir fordern eine umfassende Evaluierung der Ergebnisse der Marktöffnung in den bisher liberalisierten Sektoren unter Kriterien wie Verbesserung der volkswirtschaftlichen Effizienz, der Verträglichkeit mit einer nachhaltigen Entwicklung, sozial- und beschäftigungspolitischer Aspekte, der Servicequalität, des Verbraucherschutzes, der Marktkonzentration und der Sicherstellung eines flächendeckenden, erschwinglichen und entsprechend neuer technologischer Möglichkeiten und gesellschaftlicher Bedürfnisse ausbaufähigen Universal-dienstes von gleichmäßiger hoher Qualität. Wir fordern eine Re-Regulierung der liberalisierten Sektoren unter Zugrundelegung der vorgenannten Anforderungen und ein Moratorium für weitere Liberalisierungsprojekte.

6.

Im derzeit geltenden EU-Vertrag von Nizza werden die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ als Bestandteil der „gemeinsamen Werte der Union“ im Hinblick auf die „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ anerkannt. Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen ihrer Befugnisse dazu bei, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können. Allerdings geht der geltende EG-Vertrag davon aus, dass in der Regel offene und vollständig wettbewerbliche Märkte, gegebenenfalls zusammen mit diskriminierungsfreien staatlichen Regulierungen, Daseinsvorsorgeleistungen am besten erbringen. Die Garantien für die öffentliche Daseinsvorsorge sind nach Artikel 86.2 EGV als grundsätzlich eng auszulegende Ausnahme von der Anwendung der EG-Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln ausgestaltet. Im Anwendungsbereich dieser Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln hat die Kommission als „Hüterin der Verträge“ die Aufgabe, die bisherigen Strukturen, in denen Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden, dahingehend zu hinterfragen, ob diese Leistungen nicht in marktförmigen und wettbewerblichen Formen genauso gut und sicher erbracht werden können. Durch die bestehende Vertragskonstruktion ist die öffentliche Daseinsvorsorge deshalb strukturell eine „bedrohte Zone“ geworden, da stets behauptet werden kann, dass die von ihr erbrachten Leistungen im Rahmen der Vertiefung des Binnenmarkts in wettbewerblichen Formen besser und kostengünstiger gestaltet werden könnten.

Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents behält diese bisherigen Vertragsbestimmungen in wesentlichen Teilen bei und verzichtet darauf, den Erhalt und Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Zielbestimmungen der Union zu verankern. In Artikel 1-3 zu den Zielen der Europäischen Union verschärft er vielmehr den Stellenwert des Wettbewerbs: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen (...) einen Binnenmarkt mit **freiem und unverfälschtem** Wettbewerb.“ In Artikel 3 des geltenden EG-Vertrags heißt es in Bezug auf die

Tätigkeit der Gemeinschaft hingegen nur: „ einen Binnenmarkt, der durch die **Beseitigung der Hindernisse** für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.“ Die schärfere Zielbestimmung des Konventsentwurfs zum Binnenmarkt wird von vielen Beobachtern so interpretiert, dass es schwieriger wird, in sektoriellen Richtlinien Regelungen zu treffen, die negative Effekte des Wettbewerbs begrenzen.

In Artikel III-6 (allgemein anwendbare Bestimmungen) wird der Wortlaut des früheren Artikel 16 EGV im wesentlichen wiederholt. Neu ist, dass die „Grundsätze und Bedingungen“ für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse – vor allem jene wirtschaftlicher und finanzieller Art – durch Europäische Gesetze festgelegt werden. Durch diese Formulierung ist der Weg eröffnet worden, einen „Gemeinschaftsrahmen“ zur öffentlichen Daseinsvorsorge zu schaffen, der Rechts- und Planungssicherheit für die diesbezüglichen Aktivitäten der Mitgliedstaaten schaffen könnte. Ob dieser Gemeinschaftsrahmen für die Leistungen der Daseinsvorsorge dem Primat der Demokratie und des öffentlichen Interesses über den Markt folgt oder umgekehrt dem Primat von Markt und Wettbewerb – wobei staatliche Beihilfen an Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse streng auf den Wert der aus der Gemeinwohlverpflichtung resultierenden Kostenbelastung eines öffentlichen oder privaten Unternehmens begrenzt werden, statt z. B. ökologische, beschäftigungs- und sozialpolitische Kriterien in einem breiteren Sinn einzubeziehen – wäre im wesentlichen von politischen Krisenverhältnissen in einer EU der 25 abhängig.

Wir fordern, dass der Schutz öffentlicher Güter, die Stärkung öffentlicher Dienste und der öffentlichen Daseinsvorsorge zur Verwirklichung des Gemeinwohls, einer nachhaltigen Entwicklung und des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union in die Zielbestimmungen der EU-Verfassung aufgenommen wird. In Artikel III-6 der EU-Verfassung ist der Primat einer funktionsfähigen öffentlichen Daseinsvorsorge und der bürgernahen demokratischen Entscheidungsfindung vor den Prinzipien des Binnenmarkts und des Wettbewerbsrechts festzuhalten.

Wir begrüßen, dass der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents das Tor zur Schaffung eines EU-Gemeinschaftsrahmens für die öffentliche Daseinsvorsorge aufgestoßen hat. Ein Europäisches Gesetz zur öffentlichen Daseinsvorsorge muss eine Definition dieser Dienste sowie allgemeine Grundsätze und Kriterien ihre Gestaltung (Ziele, Organisations- und Finanzierungsmodalitäten) festlegen. Wir schlagen in diesem Zusammenhang vor, dass die öffentliche Daseinsvorsorge vor allem folgende Ziele zu gewährleisten hat:

- Universeller, gleicher Zugang für alle,
- Flächendeckende Versorgungssicherheit, territoriale und soziale Erreichbarkeit bei hoher Servicequalität zu erschwinglichen Preisen und unter

gleichmäßigen qualitativen Bedingungen, unabhängig von der Rentabilität des einzelnen Versorgungsunternehmens,

- Sozialverträgliche Gebühren für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Behinderte oder Einkommensschwache, Kampf gegen soziale Benachteiligungen,
- Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung, eines hohen Umweltschutzniveaus und Abbau regionaler Ungleichgewichte,
- Objektive Prüfung der Effizienz und Effektivität der Dienste und eines hohen Niveaus an Verbraucherschutz, demokratische Kontrolle und Transparenz bei den technischen und finanziellen Ergebnissen,
- Anpassungsfähigkeit der Dienste an neue gesellschaftliche Bedürfnisse und technologische Möglichkeiten,
- Demokratische Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen sowie der Nutzerinnen der Dienste bei ihrer Gestaltung und Ergebnisbewertung,
- Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. ihrer regionalen und lokalen Untergliederungen für die Definition und den Zuschnitt der Dienste von allgemeinem Interesse.

7.

Die neuen EU-Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa haben in den 1990er Jahren die Transformation vom bürokratischen Staatssozialismus zum Kapitalismus durch national unterschiedliche Strategien einer marktradikalen „Schocktherapie“ durchgeführt. Im Ergebnis sind bei ihnen die Strukturen des Wohlfahrtsstaats, der öffentlichen Daseinsvorsorge und insbesondere der sozialen Dienste im Vergleich zur Alt-EU nur rudimentär entwickelt. Die meisten Regionen dieser neuen Mitgliedstaaten erreichen nur ein Brutto-Inlandsprodukt von weniger als 40 % des Gemeinschaftsdurchschnitts. Gleichzeitig stehen sie vor einem wirtschaftlichen Strukturwandel (Landwirtschaft, Stahlindustrie, Bergbau, Werften etc.), der zu vermehrter Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung führen könnte. Um diesen Strukturwandel bewältigen zu können, brauchen die neuen Mitgliedstaaten nicht nur eine Industriepolitik, die auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung neue Arbeitsplätze schafft. Sie müssen ebenfalls einen funktionierenden Sozialstaat schaffen und die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ausbauen, um soziale Verwerfungen und umweltpolitische Verschlechterungen im wirtschaftlichen Strukturwandel zu vermeiden.

Wir fordern von der EU, die neuen Mitgliedstaaten beim Auf- und Ausbau von Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch die Struktur- und Regionalfonds deutlich zu unterstützen und Beihilfen dieser Mitgliedstaaten für diese Zwecke freizustellen. Um diese Förderpolitik zu ermöglichen, muss bis 2006 zumindest die in der Berliner Agenda vorgesehene Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts von 1,27 % des BIP vollständig ausgeschöpft werden.

8.

EU und USA sind seit geraumer Zeit die Hauptkräfte, um weltweit eine unumkehrbare Freihandels- und Liberalisierungspolitik im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO durchzusetzen. Europäische und globale Marktliberalisierung folgen den gleichen Prinzipien und Motiven und verstärken einander. Durch den höheren Wettbewerbsdruck fördern sie Fusionen, Konzentrationsprozesse und die Vermachtung der Märkte zugunsten multinationaler Konzerne aus den Industrieländern. Das ist der Kern dessen, was landläufig „Globalisierung“ genannt wird. Die aktuellen Verhandlungen über eine Ausweitung des Dienstleistungsabkommens GATS im Rahmen der WTO beinhalten tiefe Eingriffe in die noch bestehenden Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie zielen unter anderem auf eine konsequente Marktöffnung in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, öffentlicher Nahverkehr und Energieversorgung. Das GATS-Abkommen beinhaltet hohe Hürden, einmal erfolgte Liberalisierungen von Sektoren wieder rückgängig zu machen.

Wir fordern den Stop der gegenwärtigen GATS-Verhandlungen und die verbindliche Herausnahme der Leistungen der Daseinsvorsorge (Dienstleistungen im allgemeinen Interesse) aus dem GATS-Abkommen. Wir fordern, dass die Rücknahme von Liberalisierungsmaßnahmen ohne Kompensationszahlungen im GATS-Abkommen ermöglicht werden muss (Änderung von Artikel XXI GATS). Gesellschaftspolitische Ziele und Auflagen an die Erbringung von Dienstleistungen dürfen durch das GATS-Abkommen nicht verhindert werden. Deshalb fordern wir, solche Auflagen vom Anwendungsbereich der GATS-Disziplinen explizit auszunehmen.

9.

Im Gefolge der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterey und dem Rio+10-Gipfel in Johannesburg ist eine internationale Diskussion über globale öffentliche Güter eingeleitet worden. Frankreich und Schweden haben die Initiative zu einer internationalen „Task Force“ ergriffen haben, die sich mit dem Konzept der Globalen Öffentlichen Güter und ihrer Finanzierung befassen soll.

Öffentliche Güter (z. B. Straßenbeleuchtung, Landesverteidigung, das kulturelle und wissenschaftliche Erbe usw.) zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Konsum durch Einzelne den Konsum durch alle anderen nicht einschränkt und niemanden ausschließt. Bei öffentlichen Gemeinschaftsgütern (z. B. die Atmosphäre und die sie schützende Ozonschicht, die Weltmeere, Flüsse, Naturparks etc.) steht die Frage im Vordergrund, wie ihre Nutzung in nachhaltiger und verteilungsgerechter Weise zu regeln ist. Öffentliche Güter und Gemeinschaftsgüter unterscheiden sich von privaten Gütern daher vor allem durch die Öffentlichkeit des Konsums, der Entscheidung über ihre Bereitstellung und der gerechten Verteilung der aus dem Gut erwachsenden Vorteile. Die EU muss sich endlich der Frage stellen, wie sie in einem

europäischen Binnenraum ohne Grenzen öffentliche Güter reguliert werden müssen, deren Nutzen über Landesgrenzen und Regionen, Bevölkerungsgruppen und Generationen hinausreichen.

*Wir fordern, dass die EU sich der globalen Initiative Frankreichs und Schwedens anschließt und ebenfalls für den EU-Raum eine Konzeption **Europäischer Öffentlicher Güter** entwickelt. Dieses Konzept soll auch die Frage einschließen, wie öffentliche Güter im öffentlichen Interesse durch Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge nachhaltig und verteilungsgerecht erhalten und reguliert werden können.*

Philippe A.R. Herzog

über das Grünbuch zur Zukunft der Leistungen der Daseinsvorsorge in der EU

I. ALLGEMEINE GRUNDLAGEN

In allen Ländern der Europäischen Union organisieren die Gebietskörperschaften die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge für Privatpersonen und Unternehmen. Bisweilen delegieren sie die Verwaltung an private oder gemischtwirtschaftliche Betreiber, bisweilen werden diese Leistungen auch von öffentlichen Unternehmen angeboten. Die Leistungen der Daseinsvorsorge werden häufig auf lokaler und regionaler Ebene organisiert. An manchen Stellen dominiert der Geist des *common law*, anderswo ist der Staat verantwortlich: Die grundlegenden Merkmale aber sind ähnlich. Zur Zeit des gemeinsamen Marktes existierten die nationalen Systeme der Daseinsvorsorge friedlich nebeneinander. Seit der Einheitlichen Akte hat sich die Situation drastisch verändert. Die Wettbewerbspolitik wurde dazu eingesetzt, den Binnenmarkt zu schaffen. Das Rechtsverständnis erfuhr eine Umkehr: Die Mitgliedstaaten müssen besondere Gesetze begründen. Die Veränderungen im Bereich der Technologie und der Information und der neue Bedarf der Gesellschaften erfordern auch ein Umdenken in Bezug auf die Leistungen der Daseinsvorsorge. Es wurden noch keine Lösungen gefunden, um ihre Lebensfähigkeit und Weiterentwicklung auf der Grundlage einer befriedigenden Effizienz und Qualität zu garantieren. Die EU verfügt nicht über die Befugnisse, um den Mitgliedstaaten dabei behilflich zu sein, mit diesen Herausforderungen fertig zu werden. Wettbewerbsrechtlich gesehen bilden die öffentlichen Dienstleistungen eine streng begrenzte Ausnahme. Die EU verfügt weder über ein positives Recht und noch über Netze für die Leistungen der Daseinsvorsorge, das bzw. die ihren Zielen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums angemessen sind. All dies ist zurzeit im Wandel. In Artikel 16 des Vertrags und in Artikel 36 der Charta der Grundrechte wird die Rolle der Leistungen der Daseinsvorsorge und ihr besonderer Charakter anerkannt – unbeschadet der Artikel 86 und 87, in denen der Primat der Wettbewerbsvorschriften verankert ist. Auch mehrere sektorspezifische Richtlinien, die im Rahmen der Politiken von europäischem Interesse erlassen wurden, enthalten Verpflichtungen und Empfehlungen für die Leistungen der Daseinsvorsorge (z.B. für die Energieversorgungssicherheit). In den verschiedenen von der Kommission vorgelegten Mitteilungen wurde die Situation der Leistungen der Daseinsvorsorge lediglich unter dem Blickwinkel ihrer Vereinbarkeit mit dem Wettbewerb untersucht, die die Kommission für erwiesen erachtet, wobei die von den Bürgern und den Gebietskörperschaften geäußerten Besorgnisse außer Acht blieben. Nach der Strategie von Lissabon und Göteborg dient die Verwirklichung des Binnenmarktes aber nicht nur der Preissenkung, ein Binnenmarkt erfordert auch Netze für den Verbund, die Sicherheit, die Verbesserung der Umwelt, den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Diese Ziele lassen sich keineswegs spontan im Wege des Wettbewerbs erreichen. Das Grünbuch ist eine Chance, die es zu ergreifen gilt. Ihr Berichtersteller schlägt zwei grundlegende Leitlinien vor: 1. Erneuerung der Verpflichtung zur Verwirklichung des Binnenmarktes und Feststellung der Notwendigkeit spezifischer Regelungen für die einzelnen Leistungen der Daseinsvorsorge Ein großer Markt wird zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Solidarität führen, wenn effiziente Netze für Dienstleistungen und öffentliche

Güter errichtet werden. Hierzu bedarf es einer Überprüfung der Wettbewerbspolitik und der Entwicklung sektorspezifischer Politiken.

2. Definition der Rolle des Gesetzgebers im Sinne einer wirklichen und dynamischen Subsidiarität in gemeinsamer Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU. Der Gesetzgeber muss die Wahl- und Experimentierfreiheit der Gebietskörperschaften, die Verbrauchernah und Garanten für die Lebensfähigkeit zufriedener Leistungen der Daseinsvorsorge sind, verstärken. Er muss Sektor für Sektor prüfen, ob und in welcher Weise die Subsidiarität gemeinsame Politiken für die Leistungen der Daseinsvorsorge erfordert. Wir müssen die derzeitige Situation überwinden, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Kommission ohne jede Mitentscheidung oder demokratische Bewertung die Regeln für die Wettbewerbspolitik im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge festlegt. Hier sollten entweder die Verträge eine geteilte Zuständigkeit vorsehen, oder wir müssten die Möglichkeit haben, uns auf die Rechtsgrundlage „Binnenmarkt“ zu berufen.

II. DEFINITIONEN UND ANWENDUNGSBEREICH

Im Jahr 1877 befand der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten (Urteil Munn gegen Illinois), dass die Tarife der Firmen, die Eigentümer der Getreidesilos waren und de facto ein Monopol besaßen, zu hoch seien. Ihre Wirtschaftstätigkeit „werde immer mehr zu einer öffentlichen Aufgabe“ und „müsse einer öffentlichen Regelung unterworfen werden“. Dieser Fall vereint alle Merkmale in sich: Es handelt sich um eine grundlegende Dienstleistung (die einem „allgemeinen Bedarf“ entspricht). Die Leistung ist für alle zugänglich bzw. muss für alle zugänglich sein. Die Inanspruchnahme der Leistung durch eine Einzelperson hat normalerweise nicht zur Folge, dass sie den anderen in geringerem Maße zur Verfügung steht. Handelt es sich bei der Infrastruktur und/oder der Leistung um ein „natürliches Monopol“, so gilt sie als ein öffentliches Gut, das mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist. Oft, aber nicht immer geht es dabei um die Bereitstellung von Netzen mit wachsender Leistungsfähigkeit. Es wurden ein Solidaritätsgrundsatz und Kriterien für öffentliche Dienstleistungen festgelegt, deren wichtigste Prinzipien Gleichheit, Kontinuität, Qualität und Veränderlichkeit sind. Der Generaldirektion Wettbewerb zufolge definiert die öffentliche Hand, was unter Leistungen der Daseinsvorsorge zu verstehen ist. Vor dem Hintergrund der Charta der Grundrechte muss sich die EU aber um eine wesentliche Definition der Leistungen der Daseinsvorsorge als grundlegender Dienstleistungen bemühen, und damit den auf dem Gipfel in Johannesburg eingeschlagenen Weg fortsetzen. Den nichtmarktbezogenen Leistungen der Daseinsvorsorge wird im Vertrag ein fester Status zuerkannt: Gemeinsame Aktionen sind möglich, aber es gibt keine Harmonisierung von Rechtsvorschriften oder Wettbewerbsvorschriften. Das Problem liegt im gemischten Charakter der Leistungen der Daseinsvorsorge, d.h. der Überschneidung von marktbezogenen und nichtmarktbezogenen Tätigkeiten in den nationalen Systemen, z.B. im Bereich der Bildung, der Gesundheit und der audiovisuellen Medien. Falls die EU hier eine Trennung verlangt, wäre dies ein schwieriges Unterfangen. Es wäre vorstellbar, die marktbezogenen Teile außerhalb des Anwendungsbereichs der Wettbewerbsvorschriften zu belassen. Aber der Aufbau einer wissensbasierten wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft setzt beispielsweise Elitehochschulen voraus, die sich öffentlich-privater Partnerschaften bedienen: An dieser Frage muss dringend gearbeitet werden. Für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hält die Kommission an einer negativen Definition fest, die sich an den Standpunkt der Betreiber anlehnt: „Wenn das Unternehmen sein eigenes wirtschaftliches Interesse vor Augen hätte, würde es die entsprechenden Aufgaben

nicht übernehmen“. Dies ist ein subjektiver, ja willkürlicher Ansatz. Wir könnten nach einer positiven wirtschaftlichen Definition für „allgemeines Interesse“ suchen: Eine Leistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse schafft einen zusätzlichen kollektiven Nutzen dadurch, dass sie eine Zunahme des Netzverkehrs ermöglicht und die externen Auswirkungen einbezogen werden. Die EU-Organe sollten in jedem betroffenen Sektor einen Austausch zwischen den Standpunkten der Betreiber, der Verbraucher und der Gebietskörperschaften organisieren, woraufhin der Gesetzgeber die Definition der Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse festlegen könnte. Viele Länder sind der Auffassung, dass ihre Kreditinstitute Aufgaben erfüllen, die Leistungen der Daseinsvorsorge darstellen (dazu zählen insbesondere die Förderung der KMU, Darlehen für den sozialen Wohnungsbau, Regionalentwicklung und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben). Die Kommission drängt auf eine Trennung dieser Tätigkeiten und bestreitet die Rechtmäßigkeit der öffentlichen Garantien. Deutschland und Österreich haben bereits ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht. In allen Mitgliedstaaten gibt es „besondere Finanzierungen“ (öffentliche, genossenschaftliche, gemischwirtschaftliche und nicht auf Gewinn ausgerichtete Finanzierungen). Sie müssen gesichert und auf europäischer Ebene weiterentwickelt werden, wenn die EU wichtige Ziele wie Innovation, Wissen, und Bekämpfung der Ausgrenzung erreichen soll.

Im Zusammenhang mit der Definition der für die Leistungen der Daseinsvorsorge geltenden Verpflichtungen müssen wir uns unbedingt vor Augen halten, dass wir es hier mit Systemen zu tun haben, bei denen Infrastrukturen, gemeinsame Dienste (Information, Operabilität, Sicherheit) und Dienstleistungen ineinander greifen. Bisweilen entfallen die großen Kosten und die Verpflichtungen auf die Infrastrukturen, bisweilen aber auch auf den Vertrieb und die Endleistung. Die EU sollte für jeden Sektor der Daseinsvorsorgeleistungen einen qualitativ hochwertigen universellen Dienst nebst den sonstigen Verpflichtungen, etwa territorialer Zusammenhalt, nachhaltige Entwicklung und Sicherheit der Netze, definieren. Eine Definition erfordert auch die Entwicklung von Indikatoren für Zugang, Qualität und Effizienz. Unter Effizienz ist die Effizienz des Infrastruktursystems + der gemeinsamen Dienste + der Endleistung zu verstehen. Eine Bezugsgröße ist das Volumen des Verkehrs dividiert durch die tatsächlichen Kosten (feste Kosten + Transaktionskosten).

Eurostat verfügt über keine gemeinsame statistische Definition für die Leistungen der Daseinsvorsorge, die als Benchmark dienen könnte. Wäre es nicht dringend erforderlich, Eurostat einen entsprechenden Auftrag zu erteilen und es mit den nötigen Mitteln auszustatten? Die Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge erfordern einen besonderen Schutz der Verbraucher und eine besondere Sozialpolitik, insbesondere was die Ausbildung und Beteiligung des Personals und der Verbraucher angeht.

III. ORGANISATION, REGULIERUNG UND FINANZIERUNG

Es ist schwierig, im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge die richtigen Entscheidungen für Struktur und Regulierung zu treffen. Zwei grundlegende Kritikpunkte

sind an die Adresse der Kommission zu richten: Sie verfügt über ein Ermessensmonopol. Die Berechnung der Kosten und der Ergebnisse ist unklar und kann nicht angefochten werden. Wir fordern eine ernste und loyale Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen wirtschaftstheoretischen und wirtschaftswissenschaftlichen Schulen und den Dienststellen der Kommission. Die

Vielfalt und die Komplexität der Lehren des englischen Wirtschaftsliberalismus, der staatlichen Wirtschaftsberechnung in Frankreich und des Ordoliberalismus in Deutschland geben zu denken. Im Rahmen der Wirtschaftstheorien wurden Kriterien für die Regulierung entwickelt, die eine Reaktion auf die Ohnmacht des Marktes gegenüber natürlichen Monopolen darstellten. Es wurden auch Informationsasymmetrien und Differenzierungsmöglichkeiten untersucht. Die Theorie der anfechtbaren Märkte entstand, und die Schwächen des Staates wurden analysiert. Die Zeit von 1950 bis 1970 war durch die staatliche Organisation der Leistungen der Daseinsvorsorge und die Entwicklung entsprechender Netze, die Zeit von 1980 bis 1990 durch die Liberalisierung und die Senkung der Preise gekennzeichnet. Der Rückgang der Informationskosten erleichterte die Desintegration der Netze. Gleichzeitig nahm die Entwicklung der Telekommunikation einen mächtigen Auftrieb, was noch durch den Wettbewerb gefördert wurde. Doch die Rückkehr der Oligopole (sieben europäische Großkonzerne im Bereich der Stromwirtschaft, 6 im Bereich der Telekommunikation), das Versagen des Marktes (British Railways, 3G-Lizenzen, CO₂-Emissionen) und die Notwendigkeit der Errichtung neuer Netze führen uns die Schwachstellen der Wettbewerbspolitik eindeutig vor Augen. Hier einige konkrete Kritikpunkte: – Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der staatlichen Beihilfen für die Leistungen der Daseinsvorsorge scheitert am Mangel an Transparenz und daran, dass die Kostenberechnungen nicht angefochten werden können; – die Bezugnahme auf die laufenden Preise ist für die Investitionspolitiken unangemessen, wenn die Preise instabil sind, es sich um Investitionen mit hohen Festkosten handelt, deren Durchführung sich über einen langen Zeitraum erstreckt, und ein großes Gebiet abgedeckt wird; – dem Grundsatz der Neutralität widerspricht der „informierte-Investor-test“, der von dem Staat verlangt wird, der eine gemischtwirtschaftliche und öffentliche Trägerschaft verbietet; – eine zu weit reichende Entflechtung (*unbundling*) kann zu Einbußen bei der betrieblichen Effizienz, zu Sicherheits- und Überlastungsproblemen, wenn die Koordinierungskosten unterschätzt werden, und zu Einbrüchen bei den für einen gleichen Zugang erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen führen; – Die Konzentrationspolitik ist ineffizient: vgl. die Kosten des externen finanziellen Wachstums, die Überschneidung von Infrastrukturvorhaben anstelle einer Teilung der Kosten; – die Politik zur Begrenzung der staatlichen Beihilfen stellt ein Problem für die lokalen Dienstleistungen und den Zusammenhalt dar, und wir wissen, dass der private Sektor die Entwicklung nicht allein finanzieren kann.

Was ist zu tun?

1. Gewährleistung der Wahl- und Experimentierfreiheit der Gebietskörperschaften
Ihre Verantwortung hat im Rahmen des Integrationsprozesses deutlich zugenommen.

Ihre Fähigkeit zur Definition und zur Wahl des Verwaltungsmodus der Leistungen der Daseinsvorsorge muss verstärkt werden, wobei Normen für die Lastenhefte festgelegt werden müssen; des Weiteren müssen sie vermehrt in die Lage versetzt werden, lokale und regionale Regelungen zur Sicherstellung der Kohärenz der städtebaulichen Planung und der Entwicklung des ländlichen Raums zu erlassen; es ist zu vermeiden, dass die Regulierung des öffentlichen Auftragswesens die Verwaltungsfreiheit zunichte macht. Öffentlich-private Partnerschaften entsprechen einem kollektiven Bedarf. Sie basieren auf einem Vertrauensverhältnis, auf einer Teilung der Ressourcen, der Risiken und des Profits. Der Rechtsrahmen der EU

muss sich gegenüber diesen Realitäten positiv verhalten und keine Trennungen oder Grenzen schaffen.

2. Herausarbeitung der besonderen Merkmale der Unternehmen und Partnerschaften im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge Die bloße und einfache Übertragung auf einen privaten Betreiber ist nicht immer möglich und auch nicht immer wünschenswert. Es kann notwendig sein, ein oder zwei Unternehmen auszuwählen, die den Kriterien der finanziellen Rentabilität im Prinzip nicht genügen. Die Vielfalt der Eigentumsformen sollte gefördert werden, wobei gleichzeitig Verwaltungsformen anzustreben sind, die auf der Beteiligung der Partner (*stakeholder*) basieren.

3. Festlegung der Finanzierungsgrundsätze für die Netze der Leistungen der Daseinsvorsorge Es gibt viele besondere Merkmale: hohe Festkosten materieller und personeller Art, lange Durchführungszeiten, externe Auswirkungen („blinde Passagiere“), Ausgleichsmaßnahmen. Die EU verfügt über kein Gesamtkonzept. Die Verantwortung liegt bei den Mitgliedstaaten und ihren regionalen Gebietskörperschaften, wobei es Sachzwänge gibt, die sich negativ auf die öffentlichen Dienstleistungen auswirken können. Daher müssen die Finanzierungsgrundsätze in einer künftigen Rahmenrichtlinie einen wichtigen Platz einnehmen. – Jeder Mitgliedstaat muss im Interesse der Verbraucher und des territorialen Zusammenhalts einen internen Ausgleich vornehmen können, unter anderem durch die Festsetzung der Tarife und die Gewährung von Quersubventionen. – Die Widersprüche in den Urteilen Ferring, Jacobs und Léger bestätigen die festgefahrene Situation hinsichtlich der Doktrin der staatlichen Beihilfen. Diese Unsicherheit beeinträchtigt die Kontinuität und Weiterentwicklung der Leistungen der Daseinsvorsorge. Das EP empfiehlt die Freistellung von der Anmeldepflicht und ein transparentes Verfahren der Kostenbewertung (Bericht Langen).

– Die EU muss auch die Gegenseitigkeit der Kosten der Betreiber für Ausgleichsmaßnahmen zwischen verschiedenen Modi und innerhalb ein und desselben Modus fördern. – Wenn das Monopol mit unbilligen Mitteln angefochten wird (z.B. im Fall der Post), bedarf es eines ausreichenden reservierten Bereichs. – Mit dem System der Versteigerung entfällt die Berechnung der Kosten, doch kann dieses für die Entwicklung schädlich sein. Es bedarf einer positiven Politik der Vergabe von Konzessionen. – Subsidiarität bei der Berechnung der Kosten führt zu sehr unterschiedlichen Entscheidungen. Es muss eine gemeinsame wissenschaftliche Basis geschaffen werden. – Die GD Verkehr-Energie spricht von der „viel Kopfzerbrechen bereitenden Finanzierung“ für Infrastrukturen und technologische Entscheidungen von europäischem Interesse. Das Problem stellt sich in besonderer Weise im Zusammenhang mit der Modernisierung der Netze der neuen Beitrittsländer. Es muss ein besonderer Finanzierungsrahmen unter Förderung öffentlich-privater Partnerschaften geschaffen werden.

4. Errichtung eines europäischen Regulierungs- und Beurteilungssystems für die Leistungen der Daseinsvorsorge Die sektorspezifischen Richtlinien der jüngsten Zeit stellen den Beginn spezieller Regulierungen dar. Aber das Konzept ist noch nicht endgültig festgelegt. (so ist beispielsweise der Universaldienst an manchen Stellen nur vorläufig akzeptiert, während er anderswo ein strukturelles Element bildet). Es gibt auch große methodische Probleme.

Am dringendsten ist die Einführung eines pluralistischen öffentlichen Beurteilungsverfahrens. Die Beurteilungen erfolgen auf sektoraler Ebene nach gemeinsamen Grundsätzen. Sie beschränken sich nicht auf bloße Indikatoren der Verbraucherszufriedenheit, sondern erstrecken sich auch auf Kosten und Effizienz und nehmen die Unionspolitiken unter die Lupe Als ein demokratisches Element

muss die Beurteilung von der Kommission unabhängig sein und der Verantwortung des Parlaments unterliegen mit Beteiligungsrechten für die organisierte Zivilgesellschaft (siehe Bericht Langen). Die Frage des Fachwissens ist von entscheidender Bedeutung. Zum Teil verfügt die Kommission nicht über das nötige Fachwissen, zum Teil arbeitet sie mit Modellen, die nicht öffentlich validiert sind. Wir empfehlen die Errichtung eines Amtes für wirtschaftliche Berechnungen und vorausschauende Planung für die Leistungen der Daseinsvorsorge innerhalb des Europäischen Parlaments.

Was die Methode der sektorspezifischen Regulierung und Überwachung anbelangt, so könnten die bestehenden Beziehungen zwischen den regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten, den Dienste- und Netzbetreibern und der Kommission verstärkt werden, wobei man sich von der Lamfalussy-Methode leiten lassen könnte, gleichzeitig aber die Rolle des Gesetzgebers klar definiert und eine besondere Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten hergestellt werden müsste. Die Kommission müsste für eine transversale Überwachung sorgen, um die Kohärenz zwischen Binnenmarkt und Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Zwei Optionen können ins Auge gefasst werden:

1. Die Verantwortung könnte der Direktion Binnenmarkt übertragen werden – vorausgesetzt, ihr Mandat und ihre Kapazitäten würden von Grund auf revidiert.

2. Es könnte eine Direktion für Legislativplanung und Finanzierung der Netze für die Leistungen der Daseinsvorsorge geschaffen werden.

5. Abstimmung zwischen den internen Entscheidungen der EU und ihrem außenpolitischen Handeln Für das Europäische Parlament ist die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs genauso wie für die Kommission eine Frage von gemeinschaftlichem Interesse. Sie muss auf der Nichtdiskriminierung basieren, aber jeder Staat sollte seine nationalen Kontrollbestimmungen aufrechterhalten dürfen; die Regelungskapazität der EU darf dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Bei einem Versuch, die öffentlichen Dienstleistungen aus der WTO herauszuhalten, bestünde die Gefahr, dass man eine Liste erhält, die weit hinter dem Anwendungsbereich in der EU zurückbleibt. WTO und EU müssen aber die Auswirkungen der Liberalisierungen bewerten. Die EU klammert Bildung, Gesundheitswesen und Kultur aus ihrem Angebot aus. Bezüglich der Bereiche der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gibt sie an, dass sie die Möglichkeit der Verwaltungsfreiheit behalten möchte. Sie muss aber auch dafür Sorge tragen, dass ihre Forderungen an die Entwicklungsländer deren Bedürfnissen entsprechen, und diese dabei unterstützen, lebensfähige und qualitativ hochwertige Leistungen der Daseinsvorsorge aufzubauen. Das derzeitige Missverhältnis zwischen einer raschen Liberalisierung und einem weltweiten und regionalen Mangel an öffentlichen Gütern ist besonders schädlich. Die Kommission sollte eine Strategie für außenpolitisches Handeln vorschlagen, um hier Abhilfe zu schaffen, und dabei als Ziel die Beseitigung der Armut und die nachhaltige Entwicklung im Auge behalten.

IV. REFORM DER VERTRÄGE UND RAHMENRICHTLINIE

Die Anhörung zum Grünbuch erfolgte im Rahmen der Arbeiten des Konvents. Es ist daher ratsam, dass das Parlament zu wünschenswerten Änderungen in den Verträgen Stellung bezieht. Die Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ hat mehrere Beiträge erhalten. Sie empfiehlt die Aufnahme „qualitativ hochwertiger Leistungen der Daseinsvorsorge“ in Artikel 3 und eine Änderung von Artikel 16, damit die EU stärker rechtsetzend tätig werden kann. Wir könnten noch deutlicher sein und die Leistungen der Daseinsvorsorge im Primärrecht

auf die gleiche rechtliche Stufe stellen wie den Wettbewerb. Dies wäre das günstigste Ergebnis, würde aber die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern. Mit einer Rahmenrichtlinie würde die Frage der Leistungen der Daseinsvorsorge in das abgeleitete Recht der Union aufgenommen. Hierfür wäre nur die Zustimmung einer Mehrheit im Ministerrat erforderlich. Dieser Weg liegt im Rahmen unserer Möglichkeiten. Er gibt den einzelnen Mitgliedstaaten Gelegenheit zur Umsetzung und Anpassung.

Bisher hat die Kommission ihre Antwort auf die wiederholten Forderungen des Rates und des Parlaments immer wieder verschoben und hinausgezögert. Ihre Unentschlossenheit in der Frage der staatlichen Beihilfen und die mittelmäßige Qualität ihrer Mitteilung über die horizontale Bewertung werfen Probleme auf. Wir hoffen, dass das Grünbuch weitaus positiver ausfallen wird. Das Parlament muss konkrete Zusagen bezüglich der Ausarbeitung einer Rahmenrichtlinie erhalten. Ihre erste Rechtfertigung wird sein, dem Demokratiedefizit ein Ende zu setzen, wobei man sich darauf stützen kann, dass die Charta der Grundrechte voraussichtlich in die Verfassung aufgenommen werden wird. Der Gesetzgeber muss in der Lage sein, den Wortlaut der Verträge selbst auszulegen, um die Ziele und Definitionen und die Methode und die Kriterien für die Regulierung, Bewertung und Kontrolle der Leistungen der Daseinsvorsorge klarzustellen. Die Rolle der Kommission würde dadurch keine Schwächung erfahren, sie würde lediglich ihren Ermessenscharakter verlieren. Nach den geltenden Verträgen müsste die wichtigste Rechtsgrundlage dieser Richtlinie Artikel 95 (Binnenmarkt) sein, da hier die Mitentscheidung vorgesehen ist. Es ist ein multidisziplinärer Ansatz zu verfolgen, der die soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimension der Leistungen der Daseinsvorsorge miteinander verbindet. Ein weiteres Argument für die Rahmenrichtlinie könnte sein, dass hiermit ein Aktionsplan auf der Grundlage von Zielen, die in den einzelnen Sektoren angestrebt werden, empfohlen werden könnte, damit die verschiedenen Gebietskörperschaften bei der Verbesserung der Leistungen der Daseinsvorsorge über eine größere Sicherheit verfügen und den sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft infolge leistungsfähiger Netze für die Leistungen der Daseinsvorsorge stärken können.

Rainer Plassmann,

"A positive perspective for the future of services of general interest in Europe" 11 June, European Parliament, ECON

Das Grünbuch der Europäischen Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.05.2003 ist Grundlage und Anlass für die folgenden Bemerkungen. Das Grünbuch arbeitet sauber viele Fragestellungen im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) heraus und stellt sie ausgewogen dar. Dass es dabei mehr Fragen als explizite und endgültige Antworten gibt, liegt in der Natur eines Grünbuchs. Ich möchte aus meiner Sicht einige Aspekte zu der Diskussion in Ihrem Ausschuss beisteuern.

1. Worüber reden wir eigentlich, wenn wir über DAI diskutieren?

DAI werden in vielfältigen Zusammenhängen erbracht. Die Ursprungsauseinandersetzung beschäftigte sich vor allem mit den Netzwirtschaften (Energie, Verkehr, Telekommunikation, Post etc.). Wegen der Entwicklung der Märkte und der fortschreitenden Liberalisierungspolitik insbesondere durch Ausschreibung von

Dienstleistungskonzessionen umfasst der Begriff jetzt auch z.B.

- Sozialdienstleistungen (Alten-, Pflegeheime, Einrichtungen für Kinder oder kranke Menschen etc.),
- Bestimmte Bankdienstleistungen (Girozentralen, Förderaktivitäten etc.),
- Rundfunk und Fernsehen
- Gesundheitsdienstleistungen (z.B. Krankenhäuser),
- Kulturelle Dienstleistungen

2 - Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung und -behandlung,

- Vielfältige Dienstleistungen, die lokal erbracht werden.

Einige dieser Dienstleistungen sind eindeutig wirtschaftlicher Natur (DAWI), andere sind als solche nur in einigen Mitgliedstaaten anerkannt, in vielen anderen aber nicht. Und einige dieser Dienstleistungen sind bereits sektoral europäisch geregelt, andere unterliegen lediglich den allgemeinen Regeln, insbesondere den Regeln des Binnenmarktes. Für einige dieser Dienstleistungen ist eine europäische Kompetenz gegeben, für andere ist dies unklar oder z.T. auch nicht gewollt. Um von vornherein einem möglichen Missverständnis vorzubeugen: Wir, der CEEP, sehen uns nicht als Antagonisten beispielsweise zu UNICE. Was die großen Netzwirtschaften angeht, haben wir viele Positionen gemein und wollen wie UNICE langfristig Versorgungssicherheit, eine hohe Qualität, gute Preise für Wirtschaft und Verbraucher. Und wir werden diese vielfältigen Gemeinsamkeiten auch noch stärker herausstellen. Aber wir setzen uns darüber hinaus für einige andere Dienstleistungssektoren und für einige Spezifika der DAI/DAWI ein, wie z.B.

- die nachhaltige Entwicklung
 - den sozialen und territorialen Zusammenhang
 - den Umweltschutz
 - die Gleichbehandlung
 - die Kontinuität
 - die Neutralität hinsichtlich der Eigentümerschaft
 - die Definitionsfreiheit hinsichtlich der Erbringungsformen
 - die Berücksichtigung benachteiligter Bevölkerungsgruppen.
2. Die Grundfrage des Grünbuchs ist vor allem: Was kann / soll / muss europäisch geregelt werden? Diese Frage impliziert viele weitere, wie z.B.

- wo geht es vor allem um die Schaffung eines europäischen level playing field,

3 - wo um Fragen der Subsidiarität,

- wo um "Schutz von Europa vor Europa"?

Um eine generelle Antwort zu geben:

Die beste Verantwortungs-Ebene für DAI ist die, die den Bürgern/Kunden am nächsten ist. Das kann - abhängig von der Erbringungsform der Dienstleistung - die örtliche sein, die regionale, die nationale oder sogar die europäische. Der jeweiligen Verantwortungs-Ebene korrespondierend muss die Evaluations und Regulierungs-Ebene angesiedelt sein. D.h., für Altenheime brauchen wir derzeit z.B. keine europäische Regulierung, wie dies aber unzweifelhaft, zumindest in Form der Zusammenarbeit nationaler Regulierer, bei den großen Netzwirtschaften der Fall ist. Das große Problem für die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang ist: Sie hat Kompetenzen nur in wenigen Bereichen der DAI, und das eigentlich nur im Bereich der DAWI (Energie, Transport etc.), insbesondere aber für die Bereiche

Wettbewerb und Binnenmarkt. Dieser Mangel an Kompetenz für die DAI verlangt ihr (auch im Grünbuch) eine Selbstbeschränkung ab, die sie durch exzessive Ausnutzung ihrer wirklichen Kompetenzen auszugleichen versucht.

Wir sollten überlegen, wo die Union und damit auch die Kommission mehr Kompetenzen/Aufgaben benötigt, um für die vielfältigen Erscheinungsformen der DAI/DAWI ausgewogenere Lösungen vorschlagen zu können, die nicht - wie bisher – durch eine von vornherein verengende Auswahl an politischen Vorgaben/Parametern zu manchmal zu einseitig orientierten Ergebnissen kommen.

3. Daraus resultieren auch die Schwächen des Grünbuchs:

- Eine zu einseitige Fixierung auf die Netzwirtschaften;
- Eine zu starke Betonung der und Orientierung an den sektoral bereits geregelten Bereichen;
- Die sehr unvollständige Bearbeitung der horizontalen Politiken, insbesondere der Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen, die weit reichende Folgen für die Dienstleistungen, die Gebietskörperschaften, die Dienstleister und die Bürger/Kunden haben wird;
- Die weitgehende Ausklammerung des Themas Regulierung, das seltsamerweise erst im Annex, aber nicht im Grünbuch selbst behandelt wird.

4. Zum Thema sektorale und horizontale Politiken:

Für DAWI in sektoral angegangenen Politikfeldern brauchen wir klare europäische Vorgaben, wie deren speziellen Anforderungen auch in einem wettbewerblichen Umfeld genügt werden kann. Für DAI, die über horizontale Politiken wie insbesondere die Politik der Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen in den Wettbewerb überführt werden oder überführt werden sollen, muss ein Ordnungsrahmen geschaffen werden, der verhindert, dass hier Bürgernähe, Qualität, Sicherheit, klare Verantwortlichkeit und Vertrauen in die ordnungsgemäße Erbringung einer rein marktwirtschaftlichen Logik geopfert werden. Allgemein: Wir brauchen eine bessere Balance zwischen Wettbewerbspolitik und den Zielsetzungen im Bereich der DAI.

5. Darüber hinaus brauchen wir

- eine vernünftige Regelung für die Subsidiaritätsfrage (so viel lokale, regionale, nationale Kompetenz wie möglich, so wenig aber auch nicht weniger - europäische Kompetenz wie nötig)
- eine Garantie für die Finanzierung der DAI/DAWI
- eine vernünftige Form der Evaluierung von DAI/DAWI (z.B. keine zusätzlichen Monsterbehörden), die uns allen hilft, auf Dauer von hochwertigen Dienstleistungen zu profitieren
- eine den jeweiligen Sektoren angepasste und effiziente Form der Regulierung
- die gebotene Beachtung der Kohäsionspolitik

6. Wir sind davon überzeugt, dass europäische Regelungen für die DAI und DAWI erforderlich sind:

5

Im Rahmen des Europäischen Konvents wirken wir darauf hin, dass die DAI in den Zielekatalog der künftigen Verfassung aufgenommen werden und eine Rechtsgrundlage zum Erlass Europäischen Sekundärrechts für den Bereich der DAI/DAWI geschaffen wird (im alten Artikel 16). Das erforderliche Europäische Sekundärrecht, wir reden von einer Rahmenrichtlinie für die DAI, soll sozusagen vor der Klammer (nämlich der sektoralen und horizontalen Regelungen) alles regeln,

was allen DAI gemein ist, z.B. die Prinzipien, Methoden, Verantwortlichkeiten und Verfahren. Das schafft Klarheit, Transparenz und vermeidet gesetzestechnisches Wirrwar. Sektorale Besonderheiten müssten weiterhin im sektoralen Rahmen behandelt werden. Was sollte weiter in einer Rahmenrichtlinie geregelt werden?

- Ein klares Bekenntnis zur Wichtigkeit der DAI für die ökonomische Entwicklung und Wachstum, für den sozialen, ökonomischen und territorialen Zusammenhalt, für die regionale und lokale Entwicklung;
- Die bereits angesprochenen und vom CEEP zum Beispiel in seiner ausführlichen Stellungnahme für den Europäischen Konvent näher dargelegten Prinzipien für DAI müssen in der Rahmenrichtlinie verankert und näher ausgeführt werden;
- Eine Klärung des Verhältnisses zwischen DAI und den Politiken der DG Wettbewerb und Binnenmarkt ist notwendig;
- Regeln für die Finanzierung der DAI könnten festgesetzt werden, was z.B. in Form einer Kodifizierung der bereits existierenden Spruchpraxis von EUGH und Kommission erfolgen könnte;
- Art und Verfahren der Evaluierung der DAI sollten festgelegt werden;
- Gemeinsame Regeln für die Regulierung sollten geschaffen werden, die aber auch den unterschiedlichen Regulierungserfordernissen verschiedener Sektoren Rechnung tragen;

6

Die bedeutende Rolle sub-staatlicher Gebietskörperschaften bei der Erbringung von DAI muss gewürdigt und beachtet werden (Frage der Subsidiarität); z.B. könnte das Prinzip der Wahlfreiheit für Gebietskörperschaften eingeführt werden, ob sie Dienstleistungen selbst oder durch ihnen gehörende Unternehmen erbringen wollen (aber dann dürfen sie nicht mit diesen Unternehmen in den Wettbewerb bei anderen Gebietskörperschaften gehen) , oder ob sie sich des Marktes insbesondere in Form von Ausschreibungen bedienen wollen.

Es könnten Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts z.B. für kulturelle oder soziale Dienstleistungen geschaffen werden. Der Charme einer Rahmenrichtlinie als Europäischem Sekundärrecht besteht besonders darin, dass sie bei entsprechender Notwendigkeit (z.B. weil sich der Markt oder der politische Wille geändert hat) relativ einfach geändert oder angepasst werden kann. In der Zwischenzeit aber sorgt sie für mehr Rechtssicherheit.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Erik Meijer (MdEP)

Zunächst werde ich über die Gründe von Liberalisierung, Privatisierung, Kostensenkung und Ausschreibungszwang im Bereich des öffentlichen Verkehrs sprechen. Anschließend werde ich auf deren negative Konsequenzen eingehen. Und schließlich möchte ich über einen wichtigen Sieg des Europäischen Parlaments im Kampf gegen die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Ausschreibungspflicht für städtische Verkehrsbetriebe sprechen.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist der öffentliche Verkehr seit langem ein Verlustgeschäft. Viele Behörden akzeptieren diese Verluste, weil ihnen eine andere Art von Gewinn gegenübersteht. Qualitativ hochwertiger, schneller, häufiger und preiswerter öffentlicher Verkehr macht häufig genutzte Einrichtungen in dicht bevölkerten Gebieten erreichbar, begrenzt die Flächenversiegelung und hält die Menschen vom Auto fern.

Die Europäische Kommission unterscheidet drei Systeme zur Regelung des öffentlichen Verkehrs, nämlich die „geschlossenen Märkte“, den „kontrollierten Wettbewerb“ und die „Deregulierung“; dabei spricht sie sich für die zweite Strategie aus. Auch die einzelnen Mitgliedstaaten neigen generell dazu, in ihren Rechtsvorschriften diese Strategie vorzuziehen, ohne jedoch andere Möglichkeiten auszuschließen. In diesem System haben die lokalen oder regionalen Behörden die Pflicht, den öffentlichen Verkehr auszuschreiben, ihre Entscheidungskompetenz beschränkt sich auf die Festlegung von Konditionen, die für alle Bewerber gleich auszufallen haben. Das führt meist zu einer Konzessionsvergabe an Privatunternehmer für eine Frist von 5, 8 oder 15 Jahren.

Es gibt stark divergierende Auffassungen darüber, welches die wünschenswerte zukünftige Entwicklung des öffentlichen Verkehrssektors ist.

Zunächst die linke Auffassung:

Es geht darum, so viele Menschen wie möglich dafür zu gewinnen, den öffentlichen Verkehr anstelle des Privatverkehrs zu nutzen. Deshalb muss das Angebot umfassend und für den Nutzer erschwinglich sein. Die nicht unmittelbar durch die Fahrpreise gedeckten Betriebskosten werden als Teil der öffentlichen Aufgaben in den Bereichen Gemeinwohl und Umwelt akzeptiert und auch als Anreiz für die regionale Wirtschaft gesehen. In diesem Modell hat der öffentliche Verkehr die Aufgabe, Voraussetzungen zu schaffen, und kann nicht mit Banken oder Produktionsunternehmen verglichen werden. Betriebswirtschaftliche Erwägungen werden anderen Zielsetzungen untergeordnet. Ausgehend davon wird in manchen Fällen sogar der kostenlose öffentliche Verkehr angewandt, der vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Die demokratisch gewählte Volksvertretung auf staatlicher, regionaler oder kommunaler Ebene entscheidet in guter Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Umweltschutzorganisationen und Verbraucherverbänden über alle Fragen.

Nun die rechte Auffassung:

Der öffentliche Sektor beansprucht seit langem einen zu großen Anteil am nationalen Einkommen; dieser Anteil muss gesenkt werden, um mehr Raum für Betriebsrendite, Tilgung von Staatsschulden und Steuersenkungen zu schaffen. Der öffentliche Verkehr verursacht mit die höchsten Kosten. Er muss daher kostendeckender gestaltet werden. Dies kann dadurch geschehen, dass die Preise erhöht werden und die Dienste eingeschränkt werden, möglicherweise jedoch auch dadurch, dass Betriebe gezwungen werden, an den Arbeitskosten zu sparen. Dies kann gefördert werden, indem Betriebe ständig gezwungen werden nachzuweisen, dass sie betriebswirtschaftlich gesund sind. Als Maßstab für diese Gesundheit gilt dann die ständige Überlebensfähigkeit im Wettbewerb. Wer nicht ausreichend einspart, weiß, dass er immer wieder von einem anderen Unternehmen verdrängt werden kann. Wenn es doch noch Betriebe im Eigentum der Gemeinschaft gibt, sollen sich diese Betriebe genau wie private Betriebe an Wettbewerb, Kostensenkung und dem Gewinn von neuen beziehungsweise dem Verlust von alten Verkehrsgebieten beteiligen. Niemand kann mit einem sicheren Arbeitsplatz rechnen.

1. Der ÖPNV hat einen privaten Ursprung. Bei der Entwicklung des Eisenbahnverkehrs im 19. Jahrhundert und des Busverkehrs in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts ging die Initiative von Privatunternehmen aus. Eisenbahnen und städtische Straßenbahnunternehmen wurden zu Beginn von international tätigen Unternehmen gegründet und betrieben, in etwa vergleichbar mit der Art Unternehmen, die jetzt auftauchen. Sie entstanden, weil sich damals Erfinder, Abenteurer und

Investoren zusammenschlossen. Gemeinsam begaben diese sich überall auf die Suche nach einem Anteil an dem neuen, wachsenden Markt. Die Regierung war oftmals nicht interessiert oder am Anfang sogar dagegen.

Als sich nach einiger Zeit herausstellte, dass der öffentliche Verkehr größtenteils ein Verlustgeschäft war, zogen sich die Privatunternehmen zurück oder machten Bankrott. Danach waren es die Behörden, die den öffentlichen Verkehr erhalten wollten, unter anderem, weil ein immer größerer Teil der Bevölkerung in größerer Entfernung von zu Hause einen Arbeitsplatz gefunden hatte und vom öffentlichen Verkehr abhängig geworden war. So ist das heutige Eigentum in den Händen der Gemeinschaft kein Zufall. Auch nicht unter kapitalistischen Verhältnissen. Es ist eine Art von Daseinsvorsorge, und keine Profitwirtschaft.

Wenn der öffentliche Verkehr grundsätzlich rentabel gewesen wäre, hätte sich die private Wirtschaft in einer früheren Phase nicht zum großen Teil zurückgezogen. Die Privatwirtschaft ist keine Wohltätigkeitseinrichtung, sondern will Gewinne erzielen. Unter den heutigen Gegebenheiten ist sie nur dann bereit, nicht rentable Teile des öffentlichen Verkehrs erneut zu betreiben, wenn die Ausgaben verringert werden können und großzügige staatliche Beihilfen gewährt werden. Aus dem Ertrag des Fahrkartenverkaufs und den Beihilfen müssen sowohl die Kosten gedeckt als auch Gewinne erzielt werden können. Die Einführung des Wettbewerbs hat hier daher eine vollkommen andere Bedeutung als in anderen Branchen: In diesem Fall geht es um Wettbewerb zwischen den Unternehmen um den Erwerb von staatlichen Beihilfen, sowie um Preiswettbewerb statt Qualitätswettbewerb, wenn die Beihilfen sinken.

2. Wie bereits gesagt, liebt die politische Rechte unbeschränkten Wettbewerbe und Gewinne, und hasst Steuern. Staats- und Gemeindebetriebe sind gefährliche Monopole und Geldverschwender. Die Löhne sind zu hoch und die Gewerkschaften sind zu mächtig. Teure Daseinsvorsorge bedeutet Diebstahl am Steuerzahler.

3. Die EU machte schon 10 Jahre vor dem Ausschreibungsvorschlag der Europäischen Kommission im Juli 2000 Propaganda für Privatisierung und das Aufbrechen der 'öffentlichen Monopole'. Der vorherrschende Gedanke war: Europa zwingt uns zum Ausschreiben der Konzessionen. Es gab Mitgliedstaaten und einzelne Städte, die bereits anfangen auszuschreiben. Sie wollten die ersten sein, um daraus Wettbewerbsvorteile zu ziehen.

4. Wichtigster Grund für diesen Vorschlag war der Aufstieg großer multinationaler Konzerne, die sich insbesondere am britischen freien Markt aufgebaut haben, wie Arriva und Connex. Der dritte große Konzern könnte vielleicht die Deutsche Bahn werden. Die DB plant schon seit Jahren den Verkauf von Aktien an der Börse und erklärt, danach auch an der Übernahme von städtischen Bus- und Straßenbahnbetrieben im Ausland interessiert zu sein. Wenn solche Betriebe den Markt beherrschen, dann fordert die Europäische Kommission zu Recht, dass die Verkehrsgebiete nicht durch den Gerichtshof verteilt werden oder etwa eher zufällig an private Freunde der Behörden vergeben werden.

5. Das Ziel der Europäischen Kommission, wie man es auch im Verfassungsentwurf für die EU lesen kann, ist freier und unbeschränkter Wettbewerb. Ein öffentlicher Betrieb ist nicht ganz verboten, aber er hat unter Wettbewerbsbedingungen und ohne festes Heimatgebiet zu funktionieren. Man kann die Heimatstadt oder das Heimatland verlieren und dafür neue Gebiete weit weg erwerben. Im Prinzip könnte die Deutsche Bahn in Zukunft ausschließlich in Finnland, Griechenland und Portugal

fahren, und die Leipziger Verkehrsbetriebe nur in Valencia, Palermo, Kopenhagen und Danzig. Aber für dieses Ziel sind solche gebietsgebundenen Betriebe nie gegründet und betrieben worden. Daher ist es wahrscheinlich, dass die Behörden ihre Unternehmen verkaufen werden, wenn nicht mehr gewährleistet ist, dass ein geschützter Binnenmarkt vorhanden ist und die Kosten aus Steuermitteln oder Erträgen anderer öffentlicher Unternehmen gedeckt werden können.

6. Jedes öffentliche Unternehmen wird irgendwann einmal eine Ausschreibung in der Heimatstadt oder in der Heimatregion verlieren, weil größere Wettbewerber der zuständigen Behörde ein billigeres Angebot machen. Das bedeutet eine Politik des Aussterbens: wenn man die dritte oder vierte Ausschreibung verliert, ist alles für immer verloren. Danach überleben nur die Großen. Staaten und Städte werden abhängig von der Preispolitik und der begrenzten Dienstleistungserbringung seitens dieser mächtigen Konzerne. Nach dem Aussterben der kleinen öffentlichen Monopole unter demokratischer Kontrolle gibt es dann nur noch riesige Privatmonopole ohne demokratische Kontrolle.

7. Das vorherrschende Prinzip der Kostensenkung führt dazu, dass die Umgestaltung von Buslinien in Straßenbahnlinien und das öffentliche Angebot an kostenlosem ÖPNV schwieriger werden.

8. Die Löhne der Fahrer in den Verkehrsbetrieben sind 30 bis 40% höher als die Löhne der Fahrer von Reisebussen und der Taxifahrer. Die Verfechter von Ausschreibung und Privatisierung wollen durch niedrige Löhne die Kosten senken. Damit werden auch die Beamten der Staatsbetriebe von Lohnsenkungen und Entlassungen bedroht.

9. Kern dieses Strebens ist Kostensenkung für die Gemeinschaft und niedrigere Steuern. Der Preis dessen sind ein niedriges Versorgungsniveau und schlechte Arbeitsverhältnisse. Als „Erfolg“ gilt Abbau im Schulsystem, im Gesundheitswesen, im öffentlichen Wohnungsbau, beim Naturschutz, im ÖPNV. Dieser Logik zufolge ist das Beste, was für die Behörden, die mit Steuersenkungen die Unterstützung der Bürger zu gewinnen versuchen, am billigsten ist.

10. Aber: Das Europäische Parlament hat am 14. November 2001 bei der Abstimmung über meinen Bericht „Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ mit 317 gegen 224 Stimmen für meinen alternativen Ansatz und gegen den Vorschlag der Europäischen Kommission gestimmt. Das macht die Dienstleistungserbringung in kommunaler Eigenleistung für Straßenbahn und Metro und teilweise für Buslinien innerhalb eines Einzugsbereiches von 50 km möglich.

Der Erfolg dabei ist: Nur wenn sich die lokale, regionale oder staatliche Demokratie gegen Erbringung in Eigenleistung und für einen Vertrag mit Privatunternehmen entscheidet, unterliegt das künftig der EU-Verordnung. Damit werden für jeden Betrieb gleiche Chancen und Bedingungen garantiert.

Seit nunmehr fast zwei Jahren ist der Rat der EU-Verkehrsminister nicht imstande, eine gemeinsame Position über die Entscheidung des EP in erster Lesung auszuarbeiten. So kommt es nicht zur zweiten Lesung, und so es gibt keine EU-

Verordnung. Ich bedauere das nicht. Meiner Meinung nach sollen die Gemeinden, Regionen und Mitgliedstaaten die Freiheit behalten, selbst zu entscheiden. Eine Verordnung, die nur die Interessen der Großkonzerne schützt, brauchen wir nicht. Nur eine Regelung für Gleichberechtigung der Anbieter bei der Ausschreibung ist zu verteidigen. Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Angelika Poth-Mögele, Leiterin des Europabüros der Bayerischen Kommunen in Brüssel

Die kommunalen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Bayern vor dem Hintergrund der Debatte in der EU

Die bayerischen kommunalen Spitzenverbände unterhalten in Brüssel seit nunmehr elf Jahren ein eigenes Europabüro in Brüssel. Mit diesem Büro verfolgen sie das europäische Geschehen aufmerksam und können sich somit im Diskussions- und Entscheidungsprozeß in der EU frühzeitig und vor Ort einbringen. Derzeit befasst sich das Europabüro der bayerischen Kommunen insbesondere mit dem Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, das die Europäische Kommission am 21. Mai 2003 verabschiedet hat. Gemeinsam mit den Spitzenverbänden Baden-Württembergs und Sachsens, mit deren Europabüros seit nunmehr drei Jahren eine Bürogemeinschaft in Brüssel besteht, haben die kommunalen Spitzenverbände Bayerns eine Stellungnahme zum Grünbuch abgegeben. Diese ergänzt die Position der deutschen kommunalen Spitzenverbände. Sie zielt speziell auf die Situation der Kommunen in diesen drei Bundesländern ab und greift Fragen auf, zu denen anhand der Erfahrungen in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen ergänzende Ausführungen gemacht werden können.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 28 Abs. 2 GG) und die jeweiligen Landesverfassungen garantieren das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. 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.

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.

Unserer Meinung nach spiegeln die im Grünbuch getroffenen Aussagen und gestellten Fragen 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 Leistungen 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. Ein „Wahlrecht“ für die Kommunen, wie die Leistungen erbracht werden, ist faktisch nicht 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 Politiker bleiben muss, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren und über ihre Organisationsform zu entscheiden.

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

Die GATS-Verhandlungen und ihre Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge

Die Auswirkungen der GATS-Verhandlungen auf die Daseinsvorsorge hängen von drei Faktoren ab: erstens von dem Druck, der von diesen Verhandlungen auf die Liberalisierung und Privatisierung der Daseinsvorsorge ausgeht, zweitens von den Möglichkeiten, sich diesem Druck zu widersetzen, und drittens von dem Grad, in dem diese Möglichkeiten genutzt werden. Zu diesen drei Faktoren will ich etwas sagen.

1. Der Druck. Der Zweck des „Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen“ (General Agreement on Trade in Services – GATS) ist nicht der Schutz der Daseinsvorsorge, sondern die weltweite grenzüberschreitende Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen aller Art. Als Hauptinstrumente hierfür sieht das Abkommen die gegenseitige Marktöffnung, die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung aller Anbieter von Dienstleistungen vor. Anders als beim Handel mit Gütern ist die Liberalisierung bei den Dienstleistungen – bei denen die Handelsbarrieren nicht in Zöllen, sondern in nationalstaatlichen Regulierungen bestehen – noch nicht besonders weit gediehen. Daher findet gegenwärtig eine intensive Verhandlungsrunde statt, in der die einzelnen Länder mit Liberalisierungsforderungen anderer Länder konfrontiert sind und ihrerseits Marktöffnungsforderungen an andere Länder stellen. Diese Verhandlungsrunde soll bis 2005 abgeschlossen sein und bis dahin einen globalen Liberalisierungsschub bei den Dienstleistungen gebracht haben.

Es ist hinlänglich bekannt (und wird ja auch zunehmend kritisiert), dass die weitgehende Liberalisierung des Güterverkehrs nicht zu der immer wieder versprochenen allgemeinen Anhebung des ökonomischen und gesellschaftlichen Wohlstandes, sondern in vielen Fällen zu einer starken sozialen Polarisierung geführt hat. Als deren Folge sind auch da, wo das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den letzten 20 Jahren der Integration in die kapitalistische Globalisierung gestiegen ist, große Teile der Bevölkerung nicht reicher, sondern ärmer geworden, und in 54 Ländern der Welt hat die Armut im letzten Jahrzehnt insgesamt zugenommen. Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass dieser Trend durch die zusätzliche Liberalisierung des Dienstleistungshandels gestoppt wird. Es gibt aber viele Gründe für die Annahme, dass er verstärkt wird und sich insbesondere auch für Kernbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge negativ auswirken wird.

Diese Aussage wird allerdings von Seiten der WTO, der OECD, der EU und der Regierungen der meisten Industrieländer heftig bestritten. Sie verweisen dabei auf zwei Besonderheiten des GATS:

Zum einen beziehe sich das Abkommen eben nicht auf alle Dienstleistungen, sondern nur auf solche, die **nicht in Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt** erbracht werden. So steht es in Art. I; Absatz 3, Buchstabe b des Abkommens. Das ist wahr, und die Herausnahme der Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus dem Vertragswerk wäre in der Tat eine wichtiger Schritte des Widerstandes gegen den allgemeinen Liberalisierungsdruck. Allerdings folgt auf den Buchstaben b der Buchstabe c des Artikel 1, Absatz 3. Er besagt, dass eine Dienstleistung, die in Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt ausgeübt wird, nur dann vorliegt, wenn sie weder auf kommerzieller Basis noch in Konkurrenz mit anderen Anbietern zur Verfügung gestellt wird. Was das heißt, ist umstritten und gegenwärtig Gegenstand der Kontroversen. Dabei scheint die Haupttendenz in dieser Auseinandersetzung

darauf hinaus zu laufen, dass alles das, wofür es auch private Anbieter gibt (z.B. Pflegedienste) und alles das, wofür eine Gebühr erhoben wird (z.B. Wasserversorgung) automatisch unter Liberalisierungsdruck gerät. Wo aber Liberalisierungsdruck besteht, ist Privatisierungsdruck nicht weit. Zum anderen, so wird gesagt, hat jedes Land die Möglichkeit für beliebige Sektoren in **voller Souveränität festzulegen, ob und bis zu welchem Grad der Marktzugang geöffnet und der Sektor liberalisiert werden soll.**(Art. XIX und XX) Es besteht sogar die Möglichkeit, einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen wieder zurück zu nehmen. (Art. XX1). Die Ausnahme aus der Liberalisierung muss allerdings mitgeteilt werden und unterliegt alle 5 Jahre einer Überprüfung. Die Rücknahme ist kompliziert und ist mit Entschädigungspflichten verbunden. Schon diese Prüfung und die Tatsache, dass ihre Maßstäbe und Kriterien absolut unklar sind, schafft neuen Druck. Entscheidend ist aber auch hier die grundsätzliche Vorentscheidung, die dem Abkommen zugrunde liegt. Es findet keine Abwägung zwischen dem privaten gewinnorientierten Angebot von Dienstleistungen über den Markt und der kollektiven versorgungsorientierten Bereitstellung über den öffentlichen Sektor als zweier gleichberechtigter Organisationsformen statt, die jeweils ihre eigenständige Berechtigung haben. Statt dessen geht das Abkommen davon aus, dass grundsätzlich alle Dienstleistungen liberalisiert werden sollen, und die Verhandlungen werden mit dem Ziel geführt, möglichst viel dem Marktzugang zu öffnen. Nicht liberalisierte Märkte bleiben in dieser Sicht Ausnahmebereiche. Sie werden unter zunehmenden Begründungszwang gestellt, immer stärker eingemauert und ihr Existenzrecht wird zunehmend in Frage gestellt– und dies trotz der Tatsache, dass die Versprechungen der Liberalisierung überwiegend nicht eingelöst werden können. Wie man es auch dreht und wendet, von den GATS-Verhandlungen geht schon jetzt ein massiver Druck auf die Liberalisierung und Privatisierung, das heißt auf die Unterwerfung der Daseinsvorsorge unter die Regeln der Konkurrenz und der Gewinnmaximierung aus. Es steht zu erwarten, dass dieser Druck weiter zunehmen wird.

2. Die Möglichkeiten der Gegenwehr. Natürlich gibt es Möglichkeiten der Gegenwehr. Sie liegen zum einen in den beiden erwähnten Bestimmungen des Abkommens, die auch im Sinne einer breiteren Ausnahmeregelung interpretiert werden können, indem z.B. als kommerzielle Basis nicht die Gebührenerhebung, sondern die Gewinnorientierung angesehen wird – womit von dieser Seite Wasserversorgung, Müllabfuhr etc. aus dem Schneider wären. Sie liegen aber vor allem in den Möglichkeiten der einzelnen Länder und der EU insgesamt, ihren eigenen öffentlichen Sektoren durch entsprechende Verfassungsbestimmungen zu stärken und ihnen auch ein rechtlich größeres Gewicht zu geben. Hierzu gibt es verschiedene Wege: Ein erster bezieht sich auf die **kommunale Ebene**, auf der wohl der größte Teil der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erbracht wird. Hier bietet das auch sonst immer wieder beschworene **Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 EG Vertrag) eine gute argumentative Handhabe, externe Einmischungen in die kommunalen Angelegenheiten abzuwehren. Ein zweiter Weg wäre die **Berufung auf Art. 16 EG Vertrag**, der den besonderen Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse „innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ hervorhebt und die Gemeinschaft sowie die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „dafür Sorge (zu tragen), dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“ Aus den Erfahrungen mit bisherigen Liberalisierungen von Dienstleistungen

– z.B. der britischen Eisenbahnen – lässt sich unschwer das Argument ableiten, dass diese Funktionsfähigkeit unter Bedingungen der Liberalisierung /Privatisierung keineswegs unterstellt werden kann und daher weitere Schritte in diese Richtung unterbleiben sollten. Schließlich eröffnet sich ein dritter Weg dadurch, dass der alte Artikel 16 nicht nur als Art. III-6 in den Verfassungsentwurf übernommen, sondern mit dem Zusatz versehen worden ist, dass die Prinzipien und Bedingungen – ergänzt wird: „insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen - für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse **„durch europäische Gesetze festgelegt werden sollen.“** Eine europäische Rahmenrichtlinie könnte den Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse also weit auslegen und diese Dienste grundsätzlich von der Liberalisierung ausnehmen. Das würde den externen Druck durch Art. I,3 (c) des GATS zwar nicht wegnehmen, aber ein Gegengewicht schaffen. Das optimale Ergebnis aus dem erfolgreichen Beschreiten dieser drei Wege wären **Neuverhandlungen des GATS**, durch die der Bereich der Daseinsvorsorge in einem umfassenden Sinne grundsätzlich, auch wo er kommerziell wird und auch wo es private Konkurrenz gibt, aus dem Geltungsbereich des GATS herausgenommen wird.

Die Ergebnisse von Cancun zeigen, dass es Möglichkeiten gibt, sich exzessiven Liberalisierungsforderungen und dem dahinter stehenden massivem Druck zu widersetzen. Es ist eine Frage der Interessen, der politischen Organisation und der Macht. Das betrifft Punkt 3:

3. Zur tatsächlichen Nutzung der Möglichkeiten des Widerstandes. Hier liegt ein erster massiver Skandal darin, dass wir so gut wie nichts darüber wissen, wie die Verhandlungen – die nicht von den einzelnen Regierungen, sondern für die Mitgliedsländern insgesamt von der EU geführt werden - tatsächlich laufen. Es gibt spärliche Informationen über Liberalisierungsforderungen und –angebote einiger Länder, aber keine über den Verhandlungsstand. Wir können jedoch aus mindestens zwei Gründen davon ausgehen, dass die Daseinsvorsorge in den Verhandlungen trotz aller sektoralen und horizontaler Vorbehalte sehr wohl zur Disposition steht. Zum einen widerspricht ein entschiedener Widerstand gegen ihre Einbeziehung der Liberalisierungslinie, die die EU selbst in den letzten 20 Jahren mit großer Konsequenz im Projekt des einheitlichen europäischen Binnenmarkt durchgesetzt hat – ganz autonom und nicht unter dem Druck von GATT oder GATS. Im Vergleich zu diesen aller Andere überagenden Projekt Binnenmarkt gibt es nirgendwo ein mit auch nur annähernd gleicher Energie vorangetriebenes Projekt öffentliche Daseinsvorsorge. Das jüngst erschienene Grünbuch der Kommission zu den Diensten von allgemeinem Interesse – zu dem die Kommission sich erst nach langem Drängen des Parlamentes bequemt hat – ist ein eindrucksvoller Beleg für dieses Ungleichgewicht. Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass diese Linie möglichst umfassender Liberalisierung im Rahmen von GATS geändert worden ist. Zum anderen entspricht die Fixierung auf weltweite Liberalisierung vor allem den Interessen der großen europäischen Dienstleistungskonzerne: z.B. der Wasser- und der Telekommunikationskonzerne, der Großbanken und Versicherer u.a.m. Sie haben im Inland wenig zu befürchten, und begrüßen auch hier die Deregulierung, ihr Hauptinteresse aber richtet sich auf die Eroberung ausländischer Märkte. Damit sie dieses Interesse aber durch globale Marktöffnungs- und Liberalisierungsrunden durchsetzen können, brauchen sie Verhandlungsmasse. Zu dieser Verhandlungsmasse können dann auch die Dienste der Daseinsvorsorge gehören. Es steht sogar zu befürchten, dass sich die bisher noch besonders stark durch nationale Regulierungen geschützten Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge

besonders gut als Verhandlungsmasse eignen, weil die jeweiligen Länder für ihre Öffnung besonders hohe Gegenleistungen verlangen können. Dann können Verhandlungssituationen nach dem Muster entstehen: Öffnest Du mir Deine Finanz- oder Telekommunikationsmärkte, öffne ich Dir meine Gesundheitsdienste. Die im vorigen Punkt hervorgehobene Hervorhebung der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ im EU Vertrag und die Definition von Dienstleistungen, die „nicht in Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt ausgeübt werden“ im GATS-Abkommen, können eben auch sehr restriktiv interpretiert und - ebenso wie die auf Artikel III-6 des Verfassungsvertrages bezogenen europäischen Gesetze - eher zur weitgehenden Demontage der noch bestehenden Dienstleistungen der Daseinsvorsorge als zu ihrem Ausbau und ihrer Stärkung genutzt werden. Die Tendenz der Entwicklung geht m.E. deutlich in diese Richtung. **Die EU ist somit weder Opfer von noch Widerständler gegen GATS, sondern sie ist Täter und Motor von GATS**; sie verschleiert ihre Täterschaft durch den Hinweis auf externen Druck und die Notwendigkeit von Verhandlungskompromissen. Wer dies nicht will, muss politisch stärker als gegensteuern. Dafür werden klare Diagnosen und Forderungen gebraucht. Hierzu abschließend vier Vorschläge: Erstens sollten die **GATS-Verhandlungen sofort angehalten und ein Moratorium** bei neuen Liberalisierungen durchgesetzt werden. Nach Cancun dürften die Chancen hierfür sich verbessert haben. Zweitens müssen die eingehenden **empirische Untersuchungen** über die Wirkungen bisheriger Liberalisierungen bei Gütern und – soweit bereits erfolgt – Dienstleistungen nun endlich erstellt werden, deren Fehlen allenthalben beklagt wird. Drittens sollten die Möglichkeiten erleichtert werden **Liberalisierungen zurückzunehmen**, die sich schädlich auf die Daseinsvorsorge ausgewirkt haben, Viertens sollten **Neuverhandlungen des GATS angestrebt werden**, bei denen – unter anderem – der gesamte Bereich der öffentlichen Dienstleistungen breiter gefasst und aus dem Rahmen des GATS herausgenommen wird. Dass die EU ganze Bereiche pauschal vom Liberalisierungsgebot befreien kann, ist mehr als eine theoretische Möglichkeit, sondern bereits konkret umgesetzte Wirklichkeit. Art. 296 des geltenden EU-Vertrages – der als Artikel III-342 in den Verfassungsentwurf übernommen wurde ! – enthält eine solche Ausnahme. Sie bezieht sich allerdings nicht auf die öffentliche Daseinsvorsorge, sondern auf die Produktion und den Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial.

Intervention de Sylviane AINARDI (MEP)

Les services d'intérêt général dans les territoires transfrontaliers

Quelle est aujourd'hui la situation des grands services publics en Europe ?

Les grands services de réseaux- électricité, gaz, transports, poste télécommunications- sont tous partiellement libéralisés. Cette libéralisation se poursuit. Une des raisons invoquées pour justifier cette libéralisation est que les monopoles nationaux attachés à un territoire national sont contradictoires avec la construction du marché intérieur et peuvent constituer des entraves à la libre circulation du marché des services.

La situation aujourd'hui : c'est un marché où la concurrence est libre. Le marché et la concurrence ne sont pas des moyens, mais sont devenus des objectifs. Le livre vert est un progrès puisqu'il reconnaît le rôle de la cohésion sociale et territoriale des SIG.

Mais il y a ambiguïté et ambivalence. D'un côté, la Commission fait de la concurrence la priorité, pas de codécision dans ce domaine. De l'autre, côté, après avoir fait une référence formelle aux SIG, elle renvoie à la subsidiarité. Mais quel exercice de la subsidiarité ? L'Etat, les régions, doivent faire face à d'énormes problèmes de financement. Les dépenses publiques sont en constante diminution, du fait du nécessaire respect des critères de Maastricht. Il n'y a pas d'investissement de l'Union sur les services (exemple : le rail). Le livre vert pose la question de l'intérêt général. Mais la Commission continue à légiférer selon la règle de la primauté de la concurrence en encourageant la libéralisation :

1^{ère} idée :

En France, on fait l'expérience du monopole public. Je ne suis pas pour estimer que c'est la seule forme valable. Il y a beaucoup à améliorer, transformer, évoluer. Mais la réponse aux exigences d'aujourd'hui n'est pas non plus nécessairement le privé. L'idée que la modernisation serait égale à la privatisation est un dogme. C'est la démocratie qui doit se mettre en œuvre. Rien ne peut se faire sans concertation avec les intéressés. Le fil conducteur doit être les critères d'efficacité économique et sociale. La conception des SIG dans l'Union européenne ne doit pas être seulement une compensation aux conséquences négatives de la libéralisation.

2^{ème} idée :

Pour définir les SIG, il faut partir des besoins. Historiquement, les services publics ont permis le développement des transports, de l'énergie, des communications téléphoniques ; ils ont surtout construit un espace d'égalité et de solidarité entre les hommes et les territoires avec une dimension humaine, avec aussi une dimension d'aménagement du territoire. Les besoins n'ont pas disparu aujourd'hui. Ils sont énormes. Il y a beaucoup d'inégalités dans l'Union. L'accès des populations à ces services justifie l'élaboration de normes communes, qui confirment les missions de services publics : égalité d'accès, de tarification et de qualité sur tout le territoire. Il y a également des besoins nouveaux, avec le développement de l'exclusion et de la précarité. Les SIG doivent devenir une identité sociale de l'Union. Ils sont un élément indispensable de cohésion sociale.

Aujourd'hui, la construction européenne est en passe de franchir une nouvelle étape en ce qui concerne les services publics locaux. Bien que la Commission, dans sa communication de septembre 2000 sur les services d'intérêt général, soutient que les services publics locaux, si leur fonctionnement n'affecte pas les échanges entre états membres, ne sont pas concernés par les textes du traité concernant la concurrence, elle n'en commence pas moins à s'en préoccuper. Le projet de règlement sur les obligations de services publics dans les transports par voie navigables, route et chemin de fer et pose des problèmes nouveaux aux collectivités locales et aux états membres :

1. Le libre choix de la gestion administrative
2. L'application du principe de subsidiarité mais aussi le niveau auquel il faut définir et décider des missions d'intérêt général pour les états membres.

Le contexte transfrontalier

Pour le citoyen habitant en territoire transfrontalier, comme pour les autorités publiques compétentes, la gestion commune des services d'intérêt général est devenue dans bon nombre de domaines une nécessité et souvent une réalité tangible.

Services publics et territoires transfrontaliers

L'espace transfrontalier est soumis à une double tension : d'un côté, la persistance de la souveraineté de l'état et de l'autre, la nécessité de résoudre des problèmes liés à la proximité. La reconnaissance de la communauté transfrontalière en tant que

réalité distincte réclamant un traitement différent, pose le problème de l'harmonisation des différents régimes applicables.

La création de services publics transfrontaliers nous place à un point intermédiaire entre les services publics d'état et les services publics communautaires : elle illustre une phase de transition, qui dépasse le cadre de l'état, mais n'atteint pas la totalité du champ européen.

L'approvisionnement de l'eau est perçu par tous comme un service d'intérêt général. Jusqu'alors la gestion du cycle de l'eau sur le territoire de l'Eurocité était caractérisée par : une atomisation excessive d'organisation administrative aux niveaux municipaux et supra municipaux, l'absence d'intégration des services d'approvisionnement et d'assainissement mais aussi l'application de modèles tarifaires inadéquats avec le coût de l'entretien.

La réalité de la gestion actuelle du cycle de l'eau montre que toute initiative ou procédure de coopération transfrontalière ne peut être imposée par le haut, mais qu'elle doit être conçue depuis la base, en réponse à des problématiques liées à la gestion et l'assainissement de l'eau qui n'ont pas obtenu de réponses au sein des niveaux d'organisation et de gestion actuels.

En matière de transports, une coopération inter administrative fondée sur une communauté d'intérêts et de compétences devrait permettre de rendre effective l'interopérabilité des réseaux existants et leur interconnexion sur l'axe transeuropéen nord –sud. Au final, ce système de transports est perçu comme un élément de cohésion du territoire transfrontalier.

Les transports

La reconnaissance par l'Union européenne de l'importance du rôle des transports de voyageurs en matière de services d'intérêt général est explicite. Cette reconnaissance se double en territoire transfrontalier comme ailleurs de la nécessité de renforcer –quantitativement et qualitativement- l'offre de transports publics, dans le sens d'une meilleure réponse aux besoins des usagers et d'une recherche des moindres coûts sociaux et environnementaux.

En territoire transfrontalier, cette recherche s'est traduite par une coopération transfrontalière accrue portant tout à la fois sur l'acquisition coordonnée de nouveaux matériels, la densification et le développement des dessertes, la proposition de nouvelles conditions d'exploitation : Informations, tarifications, contrôles douaniers, inter modalité.

Regio-S-bahn, une étape pionnière dans la mise en place d'un réseau ferroviaire transfrontalier régional dans la Regio TriRhena

De nombreux travailleurs frontaliers se rendent chaque jour d'Alsace en Suisse. Ce flux migratoire quotidien augmente considérablement la circulation routière déjà particulièrement dense de part et d'autre de la frontière. Face à cette situation, la région Alsace, trois cantons suisses et diverses collectivités du Bade sud, se sont associés pour mettre en œuvre une politique transfrontalière visant à développer l'usage des transports collectifs dans l'intérêt général des habitants des aires transfrontalières.

Le projet de la ligne verte est un projet pionnier au sein de la Regio-S-Bahn. Il est né de la nécessité de développer le réseau des transports collectifs de l'agglomération bâloise sur ses trois rives, projet facilité par une particularité locale : Bâle est une ville desservie par la SNCF (liaison fer Mulhouse Bâle). Les trois cantons suisses ont alors sollicité les élus alsaciens, afin de mettre en place un réseau complet.

Dans ce contexte, en 1995, un groupe de travail s'est constitué pour étudier les possibilités et les obstacles à la mise en œuvre d'un projet pour relier Mulhouse au réseau régional suisse. Le premier projet examiné était intermodal et, par voie de

conséquence, d'un coût très élevé. Les élus alsaciens ont estimé que le projet devait être compatible avec les moyens disponibles. Le projet retenu s'est donc limité à un dispositif où seuls quelques trains étaient concernés.

Parallèlement, la mise en place de nouvelles navettes pendulaires du côté suisse a été une bonne opportunité pour transformer techniquement ces navettes et rendre possible une circulation transfrontalière entre les deux réseaux.

Mise en perspective des différents projets en matière de coopération transfrontalière dans les transports collectifs

Les initiatives en ce domaine reposent sur des partenariats particuliers et des réalisations pragmatiques. Après une phase de montée en puissance, l'heure est à un vrai projet politique global associant la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg.

Ce projet politique consiste à donner une priorité affirmée à la problématique des transports collectifs, en s'appuyant sur des partenariats en investissements et en coopération, au bénéfice des usagers actuels et à venir. Les axes retenus sont les suivants : qualité, capacité, fréquence, proximité.

Eléments de conclusion

L'Union européenne a un rôle à jouer dans la construction de services d'intérêt général transfrontaliers, elle peut être à l'origine de projets ou, comme dans le cas de l'assainissement de l'eau contribuer à leur financement.

Cependant, dans les années à venir, les efforts de solidarité dans l'Union vont se déplacer en direction non plus des régions, mais des nouveaux états membres. La fin des Fonds structurels risque donc de rendre encore plus difficile les montages financiers de projets transfrontaliers y compris ceux qui touchent à l'emploi, à la santé, à l'environnement.

Il ne faut jamais oublier que toute cette construction des services d'intérêt général transfrontalière s'inscrit dans un contexte général d'économie libérale et de déréglementation des services publics en Europe.

Dr. sc. Peter-Rudolf Zotl

Sprecher für Regional-, Kommunal- und Verwaltungspolitik der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin
Vorsitzender des Parlamentsausschusses für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik
Mitglied im Hauptausschuss des Deutschen Städtetages

Neue Herausforderungen an die Kommunalpolitik unter den Bedingungen zunehmender Europäisierung

Werte Anwesende,
im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag und seinen Folgevereinbarungen haben viele politische Kräfte – darunter auch die PDS – unablässig davor gewarnt, den europäischen Binnenmarkt ohne entsprechende politische, soziale und ökologische Verlaufsformen zu begründen. SPD und Grüne haben unsere Sorgen zum Teil sogar geteilt, sich aber für ein Vorgehen entschieden, zuerst den Binnenmarkt zu schaffen und danach bestimmte soziale und ökologische Standards setzen zu wollen.

Nun ist eingetreten, was wir befürchtet hatten: Der erste Schritt wurde gegangen, aber der seinerzeit von SPD und Grünen angekündigte zweite scheint immer unmöglicher zu werden. Statt dessen folgt der Binnenmarkt eigenen und zwar rein marktökonomischen Gesetzen, und innerhalb der Europäischen Union wird unter Bezug auf den freien Wettbewerb ein gigantischer Abbau nationaler sozialer, ökologischer und rechtlicher Standards betrieben. Die Chance, dass der europäische Binnenmarkt mit eigenen sozialen und ökologischen Akzenten gestaltungspolitischen Einfluss auf die amerikanischen und die asiatischen Konkurrenzmärkte nehmen würde, ist inzwischen systematisch verspielt und dem Streben geopfert worden, ebenso niedrige soziale und ökologische Hürden wie in den USA und Japan zu bekommen.

Deshalb ist die Sorge, die auch uns hier zusammen gebracht hat, eine sehr ernsthafte und grundsätzliche – nämlich, dass den politischen, ökonomischen und technologischen Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts mit einem ungehemmten sozialpolitischen Rückfall in das 19. Jahrhundert entsprochen werden soll und dass das auch tiefgreifende Einschnitte in die kommunale Daseinsvorsorge sowie deren existenzielle Gefährdung mit sich bringt. Dagegen müssen alternative Wege und Gegenstrategien entwickelt werden, deshalb sind wir hier.

Aber um auch das gleich zu sagen: Ich denke, dass die Lösungen des 20. Jahrhunderts – also das Beharren auf dem Bestehenden – ebenfalls kein Konzept mehr ist, denn wenn sich die Verhältnisse grundlegend gewandelt haben, muss sich auch das politische Verhalten grundlegend wandeln, denn das Sein bestimmt letztendlich das Bewusstsein und eben auch die politische Strategie. Zumindest sollte es so sein. Unter dieser Prämisse möchte ich zu den Auswirkungen der EU-Liberalisierungspolitik auf die kommunale Daseinsvorsorge drei Thesen vorstellen und jeweils kurz dazu argumentieren:

1. These:

Wenn wir von der kommunalen Daseinsvorsorge sprechen, dann müssen wir in Rechnung stellen, dass sich diese in einem grundlegenden gesellschaftspolitischen Umbruchsprozess befindet und vor zum Teil völlig neuen Herausforderungen steht. Ich möchte in gebotener Kürze nur vier hervorheben:

Wir haben es erstens mit einem bislang nie gekanntem gravierenden Wandel in der gesellschaftlichen Produktionsweise und damit in der Arbeitswelt zu tun. Der rasant zunehmende Einsatz datengestützter Technologien hebt immer mehr die bisher in allen Produktionsweisen gegolten habende Notwendigkeit auf, dass der Mensch unmittelbarer Bestandteil des Produktionsprozesses sein muss. Marx hat diese Folge der automatisierten Großproduktion mit den Worten verdeutlicht, dass der Mensch nicht mehr Anhängsel der Maschine bleiben müsse, sondern zum „Wärter, Wächter, Regulator höherer Ordnung“ werden könne. Das findet nun statt, aber – anders als von Marx prognostiziert – unter kapitalistischen Bedingungen, was zu vielfältigsten und gravierenden sozialen Problemen führt. Aber auch unter anderen als kapitalistischen Verhältnissen würde es im Zusammenhang mit den technologisch begründeten Wandlungsprozessen zur massenhaften zeitweiligen bzw. dauerhaften Freisetzung von menschlicher Arbeitskraft und damit zu einem gewaltigen Anwachsen von – wie die Soziologen sagen – „von Arbeit freier Zeit“ führen. So oder so ist die Folge, dass die öffentlichen Daseinsangebote inhaltlich ein völlig neues Spektrum erhalten müssen, dass sie die Freizeit immer mehr – weg von ihrer jetzigen die Arbeitswelt ergänzenden Funktion – zu einer Sphäre entwickeln müssen, in der sich das Individuum in hohem Maße als gesellschaftliches Wesen reproduziert, und

das reicht von der „klassischen“ Daseinsvorsorge bis hinein in Bildung und Weiterbildung bis hin zur Vielfalt gesellschaftspolitischen Mitwirkens und ehrenamtlicher Aktivität.

Daraus ergibt sich zweitens die Tatsache, dass im Bereich einer so verstandenen öffentlichen Daseinsvorsorge ein gewaltiges Bedarfssystem – wenn man will, ein Markt – nach qualifizierter und auch gut bezahlter professioneller Arbeit heran wächst. Diese Arbeit aber ist nicht im eigentlichen Sinne wertschöpfend, denn sie produziert nicht verkaufbare und gewinnbringende Produkte. Also muss – und vornehmlich durch eine linke, sozial ausgerichtete Politik – die Frage der öffentlichen Finanzierung aufgeworfen werden, und das heißt auch die Frage nach der Um- bzw. Neuverteilung der immer knapper werdenden öffentlichen Mittel. Wir haben auch in dem Zusammenhang ernsthaft zu diskutieren, von welchen Finanzierungen – und zwar durchaus auch im Bereich der öffentlichen Leistungen – wir uns lösen müssen. Drittens kommen zu den gewandelten Erfordernissen an die kommunale Daseinsvorsorge weitere neuartige hinzu, die sich daraus ergeben, dass sich die Bedürfnisstrukturen in der Gesellschaft und auch innerhalb der Generationen deutlich verändert haben und verändern. Die Generationen – vornehmlich die jungen, aber auch zunehmend die älteren - sind mit neuen und „nach vorn offenen“ Erfahrungen des gesellschaftspolitischen Engagements, der Kommunikation, der Mobilität, der zwischenmenschlichen Kooperation, beruflicher Flexibilität, der Sexualität usw. ausgerüstet, und diese Erfahrungen schlagen sich als elementare Erwartungen an die kommunale Daseinsvorsorge nieder.

Viertens hat mit dem Aufkommen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien das gesellschaftliche Bedürfnis nach Partizipation und Selbstentscheidung öffentlicher Angelegenheiten endlich eine materiell-technische Realisierungsgrundlage erhalten. Indem zum Beispiel alle notwendigen Informationen über Gesetze und Verordnungen sowie über Verfahren und Finanzierungsquellen vergesellschaftet werden können und nicht mehr Herrschaftswissen von Politik und Verwaltung sein müssen, wächst auch die Fähigkeit zur sachkundigen Mitberatung und Mitentscheidung öffentlicher Angelegenheiten sowie zur Selbstentscheidung und Selbstverantwortung immens. Die öffentliche Daseinsvorsorge muss und darf auch nicht mehr schlechthin gewährt, sondern es muss gewährleistet werden, dass die Gesellschaft viele ihrer Bedürfnisse selbst realisieren kann. Die bisherige Obrigkeitskommune mit ihrer Ordnungsverwaltung bremst aber genau das aus; insofern sind der Druck nach Abkehr davon sowie der Wille zur „Bürgerkommune“ (Bürgergesellschaft) und bürgerorientierten Dienstleistungsverwaltung zwei Seiten der gleichen Medaille und gehören auch in den heute zur Verhandlung stehenden Kontext.

2. These:

Es gibt nach meiner Auffassung und unter Abwägung vieler Umstände nichts, was ungeeigneter wäre, diesen neuen Erfordernissen an öffentliche Daseinsvorsorge zu entsprechen, als die jetzige Form ihrer Erbringung. Diese jetzige Form ist nicht verteidigungswert.

Der Maßstab für eine erwartungsgerechte und qualitativ entsprechende öffentliche Daseinsvorsorge sind die Bürgerinnen und Bürger bzw. die Gesellschaft, und für die ist es erst einmal sehr gut, wenn es keine kommunalen Monopole mehr und anstatt dessen niedrige Preise und Tarife bei gleichen Leistungen gibt.

Dass mit dem europäischen Wettbewerb und der damit verbundenen Liberalisierung ein Leistungsabfall verbunden sein muss, geht von zwei falschen Annahmen aus:

Zum einen davon, dass eine gute Qualität öffentlicher Dienstleistungen an deren Erbringung möglichst durch kommunale Betriebe gekoppelt sei. Und zum anderen davon, dass von öffentlicher Hand erbrachte Leistungen qualitativ stabil und nur progressiv aufsteigend seien. Tagtäglich macht die Gesellschaft andere Erfahrungen und sogar höchst widersinnige, wenn sie zum Beispiel sparsam mit natürlichen Ressourcen umgeht und zum Dank für den niedrigeren Verbrauch ständig die Verbraucherpreise erhöht werden, um die betriebsinternen Kosten der kommunalen Monopole zahlen zu können. Jenseits aller Ideologie muss doch erst einmal konstatiert werden, dass nur eine Konkurrenz von Anbietern einen wirklichen Zwang zur Effektivierung der kostenaufwändigen innerbetrieblichen Verwaltungsverfahren auslösen sowie eine bequeme Kostenabwälzung auf die Bevölkerung verhindern würde.

Im übrigen kommt das Argument, dass eine gute Qualität der öffentlichen Leistungen nur garantiert sei, wenn sie durch die öffentliche Hand erbracht wird, immer, wenn das Thema der Entstaatlichung bzw. der Privatisierung auf dem Tisch liegt. Aber interessanterweise kommt es nie von den Kunden, sondern immer nur aus den öffentlichen Betrieben und Institutionen, und das weist auf ein zweites grundlegendes Defizit der jetzigen Art hin, Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge zu erbringen bzw. neu zu definieren. Bei all diesen Fragen sitzen nur die Binneninteressen am Tisch, und alle Entscheidungen werden weitestgehend von den Binnensichten dominiert. Aber die in der Kommune erbrachten Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sind doch streng genommen Dienstleistungen, und solche sind für die Bürgerinnen und Bürger da. Zumindest sollte es so sein, aber Bürgerinnen und Bürger und auch die örtliche Wirtschaft, die Vereine und Träger sitzen in der Regel nicht mit am Tisch. Deshalb brauchen wir eine radikale Umkehr in der Definition und in der Entscheidung über öffentliche Leistungsangebote und Trägerschaften.

Wenn es im Zusammenhang mit der von der EU eingeleiteten Liberalisierung zum Leistungsabfall kommt, muss das nach meiner Auffassung überhaupt nicht zwangsläufig an der Liberalisierung liegen, denn die Praxis zeigt, dass viele Möglichkeiten politischer Einflussnahme und qualitativer Kontrolle durch die Kommunen nur ungenügend oder gar nicht genutzt werden: Ausschreibungen sind nicht ausreichend am Nutzerbedarf orientiert, weil die Nutzer auf sie keinen Einfluss haben. In nur wenigen Fällen gibt es ein wirkliches Qualitätsmanagement, und in den seltensten Fällen sind die Bürgerinnen und Bürger bzw. die anderen Nutzer daran beteiligt. Eine Kosten-Leistungs-Rechnung fehlt ebenso häufig wie ein ziel- und wirkungsorientiertes Controlling der Leistungserbringung. Vertraglich oft mögliche Konsequenzen werden nicht oder viel zu spät gezogen. Häufig werden nur die reinen Produktkosten als Grundlage für eine Entscheidung für diese oder jene Trägerschaft heran gezogen, und die von der öffentlichen Hand zu erbringenden Transferkosten werden missachtet. Dabei sind die Erbringung des know-how, der Leistungsvergleich, das Qualitätscontrolling, die Bereitstellung notwendiger Infrastrukturen und vieles andere mehr an Leistungen aus öffentlicher Hand höchst kostenintensiv, so dass der Deutsche Städtetag gerade im Zusammenhang mit dem europäischen Wettbewerb und der damit verbundenen Liberalisierung davor warnt, nur einseitig die Produktkosten und so das angebliche Einsparpotenzial durch Privatisierung zu sehen. Und viel zu selten haben wir kommunale Produkthaushalte, um zu seriösen Vergleichen der Kostenerbringung zu kommen. Aber all das Wenige, was ich jetzt angeführt habe, sind längst bekannte Instrumente, aber sie müssen angewandt werden.

Und schließlich wage ich die Behauptung, dass oftmals nicht die Angst vor einer europäischen Überregulierung kommunale Verwaltungen, kommunale Betriebe und örtliche Wirtschaft umtreibt, sondern dass es oft die Angst vor einer anderen als der bisherigen Regelung ist. Denn wir haben es gerade auf dem Gebiet der öffentlichen Leistungen und Daseinsvorsorge mit einem völlig überregulierten Bereich zu tun, und die Masse der Regulierungen dient nicht dazu, der Bevölkerung bessere Leistungen anzubieten, sondern Besitzstände zu halten. Ich erinnere nur an Zwangsmitgliedschaften in der IHK und anderen Kammern und Verbänden sowie den – jetzt zum Glück gelockerten – Meisterzwang und andere völlig überkommene ständestaatliche Normen.

3. These:

Insofern sollten wir nicht so sehr an den bisherigen Leitbildern festhalten, deren Grundlagen ohnehin immer mehr verschwinden, sondern wir sollten nach den Chancen und Handlungsräumen fragen, die sich im Rahmen der europäischen Entwicklungsprozesse ergeben.

Und da möchte abschließend nur auf fünf solcher Handlungskomplexe hinweisen: **Erstens** brauchen wir eine verantwortungsvolle und enttabuisierte Debatte darüber, welche öffentlichen Güter kommunal erbracht werden müssen und welche kommunalen Steuerungsinstrumente – nicht als Verhinderung und Erschwernis, sondern als nutzerorientierte Steuerung in einem Gesamtprozess – erschlossen und eingesetzt werden sollen. Hier verweise ich auf die Instrumente, die ich im Rahmen meiner zweiten These angeführt habe.

Das schließt **zweitens** eine Vergesellschaftung dieser Steuerung ein, die von einer möglichst vielfältigen Aufgabenübertragung (natürlich nebst Gewährleistungsgarantien) an die Gesellschaft bis hin zu deren gleichberechtigter Teilnahme an Ausschreibungen und Kontrollprozessen reicht. Das eGovernment, das sich ohnehin immer mehr durchsetzt, kann dafür eine wirksame Plattform bilden, wenn es vor allem für Partizipationsprozesse geöffnet wird.

Drittens wandelt sich die kommunale Ebene mehr und mehr vom Leistungserbringer zum Garanten für ein bedarfsgerechtes öffentliches Leistungsangebot. Und dazu gehören neben einer entbürokratisierten Verwaltung gute und moderne Angebote zur ständigen Bildung und Weiterbildung, damit zum Beispiel aus der örtlichen Bevölkerung ausreichende und entsprechende Fachkräfte zur Verfügung stehen, sowie infrastrukturelle Leistungen, die von Kommune, Trägern, Privaten und der Gesellschaft erbracht werden.

Viertens gehört dazu auch, dass die örtlichen Betriebe, die bestehen bleiben sollen, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit unterstützt werden. Neben zeitlich garantierten und qualitativ konditionierten Verpflichtungen zur Produktabnahme gehören aus unseren Erfahrungen vor allem ein enges Zusammenwirken zwischen Betrieb und Kommune hinsichtlich eines modernen Verwaltungsmanagements, die Schaffung zügiger Verwaltungs- und Entscheidungswege, aber auch unbedingte gegenseitige Offenheit und Ehrlichkeit – gerade in kritisch zu sehenden Sachverhalten – dazu.

Und **fünftens** – so glaube ich – gibt es Faktoren, die nicht auf der kommunalen Ebene zu klären sind. Dazu gehört in erster Linie die Finanzausstattung der Kommunen – in der Bundesrepublik durch eine deutliche Erweiterung der Gewerbesteuer und einer ebenso deutlichen Rücknahme der Gewerbesteuerumlage sowie durch die Einführung des Verursacherprinzips, nach dem die finanziellen Folgen von Entscheidungen durch die Entscheidungsebene zu tragen sind. Ich denke aber auch darin, dass eine der großen Chancen der europäischen

Entwicklung in der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit liegt. Und die wird vor allem über die kommunale Ebene realisiert. In dem hierarchischen Herangehen, nach dem aber gegenwärtig die Europäische Union und innerhalb dieser auch die Bundesrepublik organisiert sind, bilden die Kommunen das unterste Ende der Kompetenz- und Handlungshierarchien. Und das ist falsch. Und deshalb – so denke ich – sollten wir für ein kooperativ-arbeitsteiliges Modell eintreten, bei der – und zwar nach dem Grundsatz der Subsidiarität – auf jeder Ebene die notwendige Verantwortung mit der dafür erforderlichen Entscheidungskompetenz zusammen geführt und im Rahmen eines Gesamtkonzepts auch realisiert werden kann. Das hätte sicherlich Konsequenzen, und die wichtigste sehe ich darin, dass in der gegenwärtigen Föderalismusdebatte für uns die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, eine deutliche Kompetenzverlagerung von den Ländern auf die Kommune sowie eine deutliche Reduzierung der bundesdeutschen Länderstruktur auf einige wenige zusammenhängende Kreislaufsysteme im Mittelpunkt stehen sollten.

Karl – Ludwig Böttcher, Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg

Brandenburger Erfahrungen zur Liberalisierung, Deregulierung und Wettbewerb aus Sicht der Kommunen“

Erfahrungen zur Liberalisierung, Deregulierung und Wettbewerb aus Sicht der Kommunen heißt den Blick auf die Daseinsvorsorge zu richten. Denn die Aufgaben der Daseinsvorsorge der Städte und Gemeinden sind zunehmend von diesen Themen betroffen.

Was ist Daseinsvorsorge

Kommunale Daseinsvorsorge im Kontext mit dem Grundgesetz, der Brandenburgischen Landesverfassung und der Brandenburgischen Gemeindeordnung

- Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Absatz 1 Grundgesetz (GG) – Verpflichtung der Kommunen, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger bereit zu stellen
- Art. 28 Absatz 2 GG ergänzt und formt die Verpflichtung durch das Prinzip der All-Zuständigkeit sowie die Selbstverwaltungsgarantie aus
- Art. 97 Absatz 2 BbgVerf. , §§ 1 und 3 Bbg Gemeindeordnung

Die Gemeinden haben alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze und in eigener Verantwortung zu regeln.

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach der Rechtsprechung des BVerfG solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, in dem sie das Zusammenleben und –wohnen in der Gemeinschaft betreffen, wobei es auf die Verwaltungskraft der Gemeinde nicht ankommt.

Wesentlicher Kern an Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist als Wesensgehalt der Selbstverwaltung ausschließlich den Kommunen überantwortet.

Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören: Versorgung mit Energie und Wasser, schadlose Abwasserableitung und –Behandlung, Verbesserung der Wohnungen der

Einwohner durch den sozialen Wohnungsbau und die Förderung des privaten und genossenschaftlichen Bauens, Schutz der natürlichen Umwelt, Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit.

Bei der Frage nach Zukunft und Chancen der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge geht es um Aufgaben, die örtlich geprägt sind, dem wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Bereich zuzuordnen sind, erfüllt werden aufgrund des öffentlichen Interesses, bei ihrer Durchführung verfassungsrechtlichen Prinzipien unterworfen sind und den verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden immanent sind.

Praktische Bedeutung für die Bürger: Welche Leistungen werden nur durch die öffentliche Hand angeboten.

Politische Diskussion: Begriffsdefinition ausschlaggebend für Ableitung der Grenzziehung privaten und öffentlichen Handelns.

Nach Verfassung und innerstaatlichem Recht spielen Gemeinden als gewachsene originäre Fundamente des Gesamtstaates eine entscheidende Rolle.

Umstritten ist, welcher Teil der Daseinsvorsorge den Privatisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen zuzuordnen oder aber entzogen ist.

Verteilungskampf zwischen Wirtschaft, Kommunen und der Legislative, dessen Schranken durch Gesetzgebung und Rechtsprechung bestimmt werden;

Daseinsvorsorge in Europa

Auf europäischer Ebene besteht kein einheitlicher, verfassungsrechtlich abgesicherter Begriff.

In den Mitgliedsstaaten der EU herrschen, je nach den nationalen Verfassungen, unterschiedliche Ausprägungen von dem, was wir in Deutschland als Aufgabe der Daseinsvorsorge verstehen.

Facetten: von Aufgaben, die per Gesetz dem öffentlichen Handeln ausschließlich übertragen sind bis hin zu Handlungs- und Organisationsfreiheit, auch mit dem Primat privatwirtschaftlichen Handelns.

Europäische Kommission: Erkennt grundsätzlich Existenz von

Daseinsvorsorgebereichen an, aber sie versucht, mit erheblichen

Abgrenzungsproblemen, zwischen marktbezogenen und nicht marktbezogenen Leistungen zu unterscheiden;

Gewollt ist eine weitgehende Öffnung der Daseinsvorsorge für den Wettbewerb.

Angenommen wird eine inhaltliche Regelungskompetenz der europäischen Institutionen;

Aus Artikel 86 Absatz 2 und Artikel 87 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wird eine fast uneingeschränkte Unterwerfung von Leistungen der Daseinsvorsorge unter das EU-Wettbewerbsrecht und damit die Beihilfeaufsicht gefolgert. Art. 16 EGV ändert hieran nichts.

Die uneinheitliche Ausprägung und die uneinheitliche innerstaatliche Verankerung der Daseinsvorsorge führt auf europäischer Ebene zu einer zunächst an Wettbewerbsfragen ausgerichteten Betrachtung. Die Daseinsvorsorge unterliegt somit primär dem Wettbewerb. Ein geschützter, kommunaler Bereich, der dem Wettbewerb und der Beihilfekontrolle entzogen ist, existiert nur als Ausnahme.

Tendenzen bei der kommunalen Daseinsvorsorge

Kommunale Daseinsvorsorge bedeutet, dass die mit ihr verbundenen Aufgaben von der örtlichen Gemeinschaft geprägt und auch von ihr wahrzunehmen sind.

Welche Entwicklungen zeichnen sich vor dem beschriebenen Hintergrund ab?

- Europäische Tendenz:

Betonung des Wettbewerbs führt zu einem Postulat der generellen Marktöffnung;

Daseinsvorsorgebereiche werden zwar anerkannt, Wahrnehmung soll aber vorrangig durch die Privatwirtschaft erfolgen;

Wenige Bereiche (meist non profitable) verbleiben in der Ausschließlichkeitskompetenz der Kommunen;

Forcierung von Liberalisierung und Privatisierung;

Inhaltliche Regelungskompetenz soll bei der Europäischen Kommission liegen;

- Deutsche Tendenz:

Das vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Gutachten zielt gegen die kommunalbezogene Daseinsvorsorge (Empfohlen wird Liberalisierung und Privatisierung von Bereichen der Daseinsvorsorge (obwohl hier bereits

Zugeständnisse seitens der Politiker entgegen der Privatisierung gemacht wurden), Abschaffung der §§ 103, 103a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB).

Inhaltliche Regelungskompetenz zu Fragen der Daseinsvorsorge soll aber bei Bund und Ländern verbleiben;

- Tendenz im Land Brandenburg

Kommunale Daseinsvorsorge wird befürwortet, es existieren aber Bestrebungen (auch durch die Privatwirtschaft), das Eindringen in öffentliche Betätigungsfelder zu erleichtern;

- Ansatz des Städte- und Gemeindebundes als kommunaler Spitzenverband.

Wir setzen uns nachdrücklich für eine kommunale Daseinsvorsorge im Sinne des Wortes ein. Kernbereiche wie die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung sollen einer Liberalisierung im Sinne einer vollständigen Privatisierung nicht zugänglich sein.

Die gesetzgeberischen Handlungen müssen am verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgebot gemessen werden.

Die europäischen Absichten und Äußerungen werden mit Besorgnis zur Kenntnis genommen.

- Fazit: aus unterschiedlichen Interessenlagen wird ein Eingriff in die Bereiche der Daseinsvorsorge, die vormals allein den Kommunen vorbehalten war, gefordert.

Liberalisierung – Privatisierung

- Unterscheidung der Begriffe

- Liberalisierung: Öffnung von Märkten und Quasimärkten für jeden. Bestehende Leitungen dürfen benutzt werden, jeder Nutzer hat das Recht, frei einen Anbieter zu wählen;

- Privatisierung – Unterscheidung in formelle und materielle Privatisierung

- Formelle Privatisierung: Eine Gemeinde greift zu Organisationsformen des Privatrechtes;

-Materielle Privatisierung: Aufgabenabgabe, Übertragung an eine privatrechtliche Gesellschaft;

- Argumente der Befürworter von Liberalisierung und Privatisierung

- Preise werden gedrückt zugunsten der Verbraucher

- Gemeinden bzw. die öffentliche Hand können nicht mit Geld umgehen,

- Verwaltung ist umständlich und langsam, die Entscheidungswege sind bürokratisch und nicht transparent

- Anforderungen an Ver- und Entsorger steigen ständig

- Durch die Öffnung der Märkte entstehen für Multi-Utility Unternehmen

Synergieeffekte

- Wettbewerb begünstigt den Bürger

- Argumente der Gegenposition

- Die Privatisierung führt nicht notwendig zur Kostenreduzierung und Qualitätssicherung;

- Blick auf England: Im liberalisierten Wassermarkt zwischen 1990 und 1995 gab es dort eine Dividendenausschüttung von 17 Mrd. DM, also 8,5 Mrd. Euro, verbunden mit einem 50%igen Preisanstieg;
 - Blick auf Frankreich: In den Regionen mit privatisierter Wasserversorgung ist durch die maroden Versorgungsnetze ein Wasserverlust von fast 30 % zu verzeichnen;
 - Versorgungssicherheit und die Qualität sind im Bereich der Daseinsvorsorge dort am besten, wo Selbstverwaltung und Örtlichkeitsbezug bestehen. Dies erklärt sich aus der hohen Aufgabenidentifikation, der daraus folgenden Motivation und der Verantwortlichkeit der lokalen Mandatsträger;
 - Es gibt Bereiche der Daseinsvorsorge, die faktisch oder aus Gründen der Verfassung dem Wettbewerb nicht zugänglich sind.
- Die kommunale Trägerschaft garantiert Qualität, weil das Prinzip der Kostendeckung und nicht das Prinzip der Gewinnmaximierung im Vordergrund steht
 - Gefahr von privaten Oligopolen, sinkende Qualität, Verlust von Beteiligungsrechten und die schleichende Aushöhlung der Selbstverwaltung in Deutschland;
 - Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen – kein Argument für die Liberalisierung und Privatisierung.

Kommunen betätigen sich wirtschaftlich und mancherorts dehnen sich Kommunalunternehmen in die Privatwirtschaft aus. Dem wirtschaftlichen, gewinnorientierten Handeln der Kommunen sind aber bereits durch die gemeindewirtschaftlichen Vorschriften Grenzen gesetzt. Ihr Handeln kann bereits deshalb nicht die generelle Rechtfertigung darstellen für allgemeine Liberalisierungs- und Privatisierungsforderungen.

Situation der Kommunen

Die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden in Deutschland ist so dramatisch, wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik. Konsolidierungsbemühungen werden immer wieder durch Entwicklungen zunichte gemacht, die die Kommunen nicht beeinflussen können (GFG 2003/2004, GFR des Bundes).

„Die Kommunen sparen so strikt, dass ihre Ausgaben heute auf dem Niveau von 1993 liegen“, so Dr. Stephan Articus, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages. „Der Spielraum für weitere Einsparungen ist gleich null. Das Tafelsilber ist in vielen Städten längst verkauft, die freiwilligen Leistungen im Kultur- und Sozialbereich mussten oft schon stark eingeschränkt werden.“

Das Defizit ist ganz überwiegend eine Folge der Gesetze von Bund und Ländern und der schlechten Konjunktur.

Die Veräußerer kommunaler Unternehmen übersehen, dass diese Unternehmen wichtige Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind. Mit ihrer Veräußerung nehmen sich die Kommunen dieser Instrumente. Auch besteht die Gefahr, dass die einmaligen Veräußerungserlöse konsumtiv zum Stopfen von Haushaltslöchern eingesetzt werden. Damit werden aber strukturelle Haushaltsprobleme nicht gelöst, sondern mittel- und langfristig verschärft.

Gefahren der Liberalisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge

Beispiel: Wasserwirtschaft: Forderung der Liberalisierung der Wasserwirtschaft seitens der EU: Nach der Binnenmarktstrategie 2003 – 2006 der Europäischen Kommission ist Wasser Handelsgut; Stößt auf starke Kritik und Zurückweisung

durch die kommunalen Spitzenverbände; Wasser ist ein bedeutendes Lebensgut. Es ist zu befürchten, dass die Durchleitung von Wasser zu einer Qualitätsminderung infolge Chlorierung und ähnlicher Maßnahmen führen würde. Nach der derzeitigen Rechtslage würde überdies die Kommunen die Endversorgungspflicht treffen, soweit der private Versorger ausfällt. Seit der Liberalisierung des englischen Wassermarktes ist eine Erhöhung der dortigen Wasserpreise zu verzeichnen. Die Wasserqualität hat sich jedoch drastisch verschlechtert. In Frankreich sind die Preise der privatisierten Unternehmen durchschnittlich zwischen 16% und 44 % höher als die der städtischen Unternehmen. Wasser aus dem Leitungshahn ist dort nicht mehr trinkbar, der Begriff "Trinkwasser" darf hierfür nicht mehr verwendet werden. Durch eine Privatisierung des deutschen Trinkwassermarktes würden kommunal und damit demokratisch kontrollierte Unternehmensstrukturen durch neue Monopole ersetzt. Ein wichtiger Teil an Selbstverwaltung und Demokratie ginge verloren. Inwieweit sich private Versorger, die dem Prinzip der Gewinnmaximierung unterliegen, für den Gewässerschutz und Grundwasserschutz verantwortlich zeigen, kann aus heutiger Sicht nicht abschließend beurteilt werden. Deutliche Zweifel sind jedoch angebracht. Oberstes Prinzip muss die Sicherung der Qualität des Wassers sein. Notwendige und aufwändige Sanierungsmaßnahmen legen sowohl private Betreiber als auch die Kommunen auf die Verbraucher um. Insofern bringt eine Privatisierung keine Vorteile. Das Umweltbundesamt hat in einem Gutachten dargelegt, dass die Ausführung der Wasserversorgung in geschützten Gebietsmonopolen und unter Kontrolle der Kommunen ein Garant für das heute auch im internationalen Vergleich hohe Niveau der Trinkwasserqualität und des Ressourcenschutzes ist. Bei der Marktöffnung befürchtet das Bundesumweltamt Rückschläge im Umwelt- und Gesundheitsbereich. Aus all diesen Gründen hat sich die Diskussion von einer Liberalisierungs- zu einer Modernisierungsdiskussion für den Wasserbereich gewandelt. Die Innenministerkonferenz hat kürzlich einen Bericht verabschiedet, in dem sie sich eindeutig gegen und nachdrücklich gegen jegliche Pläne zur Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft ausspricht und eigene Vorstellungen zur Modernisierung beschreibt.

Konsequenzen und Schlussfolgerungen

In Anbetracht der beschriebenen Tendenzen lautet die Frage nunmehr, in welchem Umfang der kommunale Einfluss oder Anteil abnimmt.

Die Privatwirtschaft wird durch Betreiber- oder Kooperationsmodelle an den Feldern der Daseinsvorsorge teilhaben. Die Aussicht für die Kommunen, diese Reserven in bahre Münze verwandeln zu können, wird viele Kommunen in ihren Entscheidungen beeinflussen. Kommunale Aufgabenträger werden unter einem starken Deregulierungsdruck geraten, der um so stärker ausfällt, je mehr die Kommunen Gefahr laufen, im Zuge dessen auf den verlustbringenden Dienstleitungen der Daseinsvorsorge „sitzen zu bleiben“. Es ist davon auszugehen, dass sich bestimmte Kernbereiche herauskristallisieren, die allein den Gemeinden obliegen bzw. bei diesen verbleiben. Gesetzgeber und die Rechtsprechung werden hier für Klarheit sorgen müssen. Es wird aber auch an der Gesellschaft selbst liegen, ob sie zu erkennen gibt, dass bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge aus Gründen der Qualität, der Versorgungssicherheit oder der Sozialpflichtigkeit der öffentlichen Trägerschaft vorbehalten bleiben sollen. Mehr Wettbewerb kann auch zugunsten der Kommunen mehr Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. In einem echten Wettbewerb zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft wird sich zeigen, dass nicht ausschließlich die Privatwirtschaft allein fähig ist, effizient zu arbeiten. Der Begriff der

Effizienz darf aber nicht auf Gewinnoptimierung oder gar Maximierung begrenzt werden.

Ergebnis: Das herkömmliche Bild der Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge wird Veränderungen unterliegen. Kooperation, aber auch der Wettbewerb zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft, werden das Bild der künftigen Daseinsvorsorge prägen. Wenn nach dem deutschen Verfassungsrecht, Kernbereiche der Daseinsvorsorge als kommunale Aufgabe abgesichert sind, werden diese Aufgabenbereiche auch weiterhin von öffentlich Handelnden verantwortungsbewusst dominiert werden. Ziel muss immer das Wohl der Bürgerinnen und Bürger bleiben. Der Prozess der Bürgerorientierung der Daseinsvorsorge muss, unabhängig davon, ob er sich in ein öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Gewand kleidet, folgende Ziele haben:

- a. Vermeidung von Leistungsverkürzungen,
- b. besser, dauerhafter und preisgünstiger und
- c. Erhaltung von Kontrollmechanismen zugunsten einer sozial orientierten Gesellschaft.

Unter diesen Voraussetzungen hat die kommunale Daseinsvorsorge auch in einem neuen Gewand eine Chance und eine Zukunft.

Erfahrungen der Städte und Gemeinden mit liberalisierten Märkten.

Der liberalisierte Energiemarkt

Rechtliche Grundlagen:

Mit den Binnenmarkttrichtlinien Strom und Gas hat die EU die Liberalisierung der Energiemärkte betrieben. Die Umsetzung der Richtlinien erfolgte in Deutschland über die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes und die Verbändevereinbarungen Strom (I und II) und Gas, mit denen die Öffnung der Versorgungsnetze für die Durchleitung von Energie geregelt wurde.

Durch die am 29.04.1998 in Kraft getretene Energierechtsnovelle ist Deutschland seiner Umsetzungsverpflichtung zur Öffnung des Energiemarktes zeitnah nachgekommen. Zentraler Punkt des Gesetzes ist die Aufhebung der geschlossenen Strukturen durch Beseitigung der ordnungspolitischen Ausnahmestellung u.a. der Konzessions- bzw. Wegenutzungsverträge. Vertragliche Konstruktionen, mittels derer gegenseitige Abgrenzungen von Versorgungsgebieten vereinbart werden, wurden mit Inkrafttreten der Novelle verboten, bestehende Vereinbarungen gesetzlich außer Kraft gesetzt. Die Versorgungsunternehmen erhalten kein ausschließliches Versorgungsrecht mehr und sind verpflichtet, das Leitungsrecht auch anderen Unternehmen für Durchleitungen an deren Kunden zur Verfügung zu stellen. Hierfür dürfen die Netzbetreiber ein Durchleitungsentgelt erheben, das sich an den tatsächlichen Kosten orientieren muss. Festzuhalten ist somit, dass Konzessionsverträge und Stromlieferverträge grundsätzlich unabhängig voneinander zu sehen sind. Von der Entwicklung, der Änderung der Rechtslage im Jahr 1998, sind nicht nur die privatrechtlich organisierte Wirtschaft, sondern auch die Energieversorgung als Aufgabe öffentlicher bzw. kommunaler Daseinsvorsorge berührt. Wie wirkt sich der liberalisierte Markt auf die Städte und Gemeinden aus am Beispiel „Stromlieferverträge“ aus?

Unter Stromlieferverträge werden im Folgenden solche Verträge verstanden, die die Kommunen zur Deckung ihres Eigenbedarfs, insbesondere zur Versorgung kommunaler Gebäude der öffentlichen Straßenbeleuchtung etc., abgeschlossen haben.

Konsequenzen ergeben sich für das Vergabewesen.

Beim Strom handelt es sich vergaberechtlich um eine Lieferleistung nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) (Strom als Ware). Soweit die Beschaffung von Strom zum eigenen Verbrauch erfolgt, unterliegt dieser Beschaffungsvorgang grundsätzlich der Ausschreibungsverpflichtung nach Abschnitt 1 der VOL/A (innerstaatliches Verfahren) oder Abschnitt 2 der VOL/A (europaweite Ausschreibung). Einer Ausschreibung nach der VOL/A kommt die Gemeinde regelmäßig im nationalen Bereich durch eine öffentliche Ausschreibung nach. Oberhalb eines Auftragswertes von 200.000 Euro besteht eine europaweite Ausschreibungsverpflichtung zum Bezug von Strom.

Eine Ausschreibung ist z.B. dann nicht erforderlich, wenn die Stromlieferung durch einen Eigenbetrieb der Stadt bzw. Gemeinde oder aber durch Stadtwerke erfolgen soll, deren Mehrheitsgesellschafter die Stadt selbst ist.

Konsequenzen der Nichtbeachtung der Vergabevorschriften

Die Nichtigkeit von Verträgen richtet sich grundsätzlich nach den Vorschriften der §§ 134 ff BGB. Danach sind Rechtsgeschäfte, die gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstoßen, nichtig. Ob die Nichtbeachtung der Vergabevorschriften durch die Städte und Gemeinden im Land Brandenburg möglicherweise zu einer Nichtigkeit der abgeschlossenen Energielieferverträge bzw. zu Schadensersatzansprüchen des nicht zum Zuge kommenden Interessenten führen können, wird im Einzelfall rechtlich zu klären sein.

Bisher sind keine Fälle im Land Brandenburg bekannt geworden, in denen die Kommunalaufsichten ein fehlendes Ausschreibungsverfahren der Energielieferverträge moniert haben.

Stand Ausschreibung in den Kommunen

Bisher sind keine Fälle bekannt, in denen Städte oder Gemeinden die Vergabe der Stromlieferung öffentlich ausgeschrieben hat.

Gründe hierfür:

1. Grund

Die Gemeinden sind Anteilseigner an den Stromversorgern im Land Brandenburg, wie der E.DIS AG oder der enviaM.

Durch Vertrag mit der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bzw. deren Rechtsvorgängerin (Treuhandaanstalt) sind auf die Gemeinden bzw. auf die für die treuhänderische Verwaltung der auf die Städte und Gemeinden entfallenden Aktienanteile gegründeten Anteilseignergesellschaften Aktien an den Stromversorgern übertragen worden. Der Aktienbestand verteilt sich auf zahlreiche Gemeinden, die nach § 4 Abs. 2 Kommunalvermögensgesetz einen Anspruch auf Anteile an den Stromversorgern haben.

Durch die Beteiligung der Kommunen an den Stromversorgern bestand für die Gemeinden kein Anlass, einen Stromversorger zu wählen, an dem sie nicht beteiligt sind. Durch ihre Aktienhaberschaft bestand und besteht nach wie vor der kommunale Bezug zu den Stromversorgern. Diese weisen eine Präsenz auf durch die errichteten Regionalzentren, stellen einen für die Gemeinden nicht unerheblichen Wirtschaftsfaktor dar und bieten Arbeits- sowie Ausbildungsplätze, was in der heutigen Situation gerade im ländlichen Raum von immenser Bedeutung ist.

2. Grund:

Hier muss die Frage aufgeworfen werden, ob denn im Land tatsächlich im Bereich der Stromversorgung ein Wettbewerb besteht.

Es wurden und werden den Städten und Gemeinden die Stromlieferverträge zum Teil gekündigt, um höhere Stromtarife zu verlangen, zum Teil werden die Stromtarife im Wege der Vertragsanpassung erhöht.

Die erhöhten Stromtarife haben die Gemeinden veranlasst, das Preisgefüge der Stromversorger genau zu hinterfragen.

a. Wie war die Entwicklung der Strompreise in den letzten Jahren?

Der Verband der Elektrizitätswirtschaft VDEW – e.V. hat ermittelt, dass in der ersten Phase des Wettbewerbs, in dem der Preis vom Verdrängungswettbewerb geprägt war, im Industrie und Gewerbekundenbereich bundesweit Preisreduzierungen in einem Band von 20 bis 40% zu verzeichnen waren, im Haushaltskundenbereich von 10 bis 20%. Zwischenzeitlich sind diese Preisreduzierungen durch die Stromsteuer und die Belastungen aus dem Kraft-Wärme-Koppelungsgesetz und dem Erneuerbaren-Energie-Gesetz teilweise oder ganz wieder aufgezehrt. Auch liegen die Erzeugerpreise wieder im Aufwärtstrend.

b. Angebote für die Gemeinden

Durch die im Vergleich zu den Vorjahren erhöhten Stromtarife für die Städte und Gemeinden führen diese zunehmend Markterforschungen durch. Sie bemühen sich um die Einholung von Angeboten für sämtliche gemeindlichen Verbrauchsstellen.

Ergebnis von Angebotsabfrage ist, dass den Städten und Gemeinden in der überwiegenden Anzahl der Fälle lediglich ein Energieversorger ein Angebot unterbreitet hat.

Die Gründe hierfür sind zahlreich.

Obwohl durch Gesetz eine Liberalisierung des Strommarktes intendiert ist, ist der Strommarkt in Brandenburg relativ aufgeteilt. Ein starker Wettbewerb unter den Stromversorgern findet nicht statt.

Außerdem sind für die Energieanbieter die vergleichsweise kleinen Gemeinden in Brandenburg keine „attraktiven“ Kunden. "Gelber Strom" wird den Kommunen z.B. gar nicht erst angeboten. Attraktiv sind die Kommunen aber auch deshalb nicht, weil wir im Flächenland Brandenburg lange Leitungswege und teilweise auf die Verbrauchsstellen selbst bezogen, geringe Verbräuche zu verzeichnen haben.

Neu auf den deutschen Markt strebende Energieversorgungsunternehmen wie die NUON Energie aus den Niederlanden (die derzeit im grenznahen Raum Deutschlands zu den Niederlanden aktiv wird) haben dem Städte- und Gemeindebund auf eine Anfrage hin mitgeteilt, dass der Konzern ausschließlich Kunden mit einem Verbrauch ab 1 Mio. kWh/Jahr beliefert.

Stromversorger, die den Städten und Gemeinden Angebote von Stromlieferverträgen unterbreiten, können mitunter für diese Kunden keine attraktiven Angebote anbieten.

In den Strombezug werden nämlich nicht nur gesetzliche Abgaben und Umlagekosten aus dem EEG einkalkuliert, sondern auch das Netznutzungsentgelt.

Dadurch, dass das Netznutzungsentgelt von einem möglichen neuen oder anderen Anbieter, der nicht gleichzeitig Vertragspartner der Konzessionsverträge ist, für die Durchleitung „seines“ Stromes durch fremde Netze (der Energielieferer ist nicht gleichzeitig der Vertragspartner der Konzessionsverträge) auf den Stromtarif aufgeschlagen wird, können für die Städte und Gemeinden kaum verbesserte Angebote unterbreitet werden.

In diesen Fällen ist auch das Tätigkeitsfeld für die Regulierungsbehörde zu sehen.

Diese wird sich mit den Fragen des Netzzugangs befassen müssen. Aktuell wird über das Ausmaß der Regulierung in Deutschland mit oder ohne Verbändevereinbarung diskutiert.

Ein Wettbewerb in dem „liberalisierten“ Markt hat findet, wie Sie diesen Schilderungen entnehmen, im eigentlichen Sinne nicht statt.

Zum Schluss: Lassen Sie mich schließen mit der Forderung des Städte- und Gemeindebundes:

Der letztverantwortliche Einfluss der Kommunen auf die Grundversorgung und ihre Bürger muss auch in Zukunft gewahrt bleiben. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung müssen sie selbst entscheiden können, welche Leistungen sie zur Förderung des wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Wohls ihrer Bürgerinnen und Bürger anbieten wollen und in welcher Organisationsform sie dies erreichen wollen. Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist im EG-Vertrag den Wettbewerbsvorschriften gleichrangig festzuschreiben. Dabei ist klarzustellen, dass öffentliche Leistungen der Daseinsvorsorge nicht im Widerspruch stehen.

Liberalisierung und Privatisierung um, im doppelten Sinne des Wortes, jeden Preis kann nicht im Interesse des Allgemeinwohls liegen.

Hans-Peter Moser, Bürgermeister der Stadt Prenzlau (Land Brandenburg)

Die Auswirkung der EU-Liberalisierungspolitik auf die öffentliche Daseinsvorsorge“

Sehr geehrte Damen und Herren,
werte Gäste,

es ehrt mich sehr, heute vor Ihnen stehen zu dürfen, um zu dieser interessanten Thematik einige Aussagen zu treffen.

Ich möchte dies anhand eines praktischen Beispiels tun und habe meinen Redebeitrag unter das Motto

„Am Ende der Welt“ oder **„Prenzlau auf dem Abstellgleis“** gestellt.

Man könnte ihn aber auch anders überschreiben:

„Die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn – ein Schrecken ohne Ende“

Meine Damen und Herren,

seit nunmehr fast 21 Monaten darf ich das Amt des Bürgermeisters in einer kleinen Stadt im Nordosten Brandenburgs ausüben.

Das heißt, so klein ist Prenzlau nun auch wieder nicht. Immerhin sind wir seit jeher die sogenannte Hauptstadt – heute sagt man Kreisstadt - der Uckermark, dem flächenmäßig größten Landkreis der Bundesrepublik und zählen ca. 22.500 Einwohner.

In den Regional- und Landesplänen ist Prenzlau als ein zu entwickelndes Mittelzentrum ausgewiesen.

Die verkehrlichen Anbindungen sind erstaunlich gut.

Auf der Achse Berlin – Stettin liegen wir schließlich dicht am neuen Autobahnkreuz A20/A11 und finden den Namen unserer Stadt nicht nur schon an Hinweisschildern in 160 km Entfernung von Prenzlau, sondern sogar an vier Autobahnabfahrten wieder.

Der nächste Überseehafen befindet sich gerade einmal 50 km von Prenzlau entfernt in Stettin, der nächste Binnenhafen 45 km entfernt in Schwedt.

Durch unsere Stadt führt auch eine Eisenbahnroute, ja sogar die Hauptstrecke Frankfurt/Main – Berlin – Saßnitz – Trelleborg.

Derzeit wird sie gerade für 160 km/h fit gemacht. Nach jüngsten Meldungen von Herrn Mehdorn kommen mir allerdings Zweifel, dass wir dies in den nächsten Jahren erleben dürfen.

Und falls doch, so ist zu befürchten, dass die Züge womöglich gleich alle durch Prenzlau hindurchfahren.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
bitte lassen Sie mich an dieser Stelle etwas zurückblicken.

Als gebürtiger Prenzlauer stand für mich bereits im zarten Alter von fünf Jahren fest, dass ich einmal – nein, nicht Bürgermeister – sondern Musiker werden wollte.

Diese Entscheidung brachte mich bereits mit 12 Jahren in engen Kontakt mit der Eisenbahn, denn seit dem fuhr ich, im Internat der Spezialschule für Musik „Hanns Eisler“ in Berlin lernend und danach als Student 11 Jahre lang an den Wochenenden regelmäßig nach Hause.

Den Prenzlauer Bahnhof konnte man im Gegensatz zu heute nicht gerade als Schmuckstück bezeichnen, aber er war äußerst funktional und noch mehr belebt. An den zwei Fahrkartenschaltern standen vor Abfahrt der Züge fast immer lange Schlangen von Reisenden.

Man konnte sein Gepäck aufgeben und erhielt auf den Bahnsteigen von den Fahrdienstleitern Auskunft über Eintreffen oder Verspätungen der Züge. Es gab einen Zeitungskiosk und eine Bahnhofsgaststätte der MITROPA.

In den Fernzügen, welche in jeder Richtung in regelmäßigen Abständen von ca. 2 Stunden fuhren, fand man gelegentlich auch einen Sitzplatz – meistens musste man allerdings die Fahrt in den überfüllten Waggons stehend überstehen.

Nicht ganz so eng ging es in den Triebwagen der zahlreichen Nebenstrecken zu. Diese waren jedoch als Zubringer aus den umliegenden Städten und Gemeinden neben den Autobussen ein wichtiger Bestandteil des Öffentlichen Personennahverkehrs.

Kurzum: der Bahnhof präsentierte sich als ein belebtes Reisezentrum.

Die Bahn stellte für Schüler, Studenten, Soldaten, Montagearbeiter, Urlaubs- und Geschäftsreisende und für viele andere ein unverzichtbares Verkehrsmittel dar – sie war Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Zum Umfang des Güterverkehrs auf der Schiene sei an dieser Stelle nur beiläufig erinnert, dass wegen der großen Verkehrsdichte auf den Gleisen die Wartezeiten an Bahnübergängen oft unerträglich waren.

Nach diesem, für jeden Modelleisenbahner traumhaften Bild unseres Bahnhofes möchte ich nun mit einigen Sätzen den heutigen Zustand umreißen.

Der erste Eindruck ist fabelhaft. Ein schick rekonstruiertes Bahnhofsgebäude steht an einem eben so schönen Bahnhofsvorplatz, daneben der neue Busbahnhof.

Die Ernüchterung folgt allerdings sehr rasch:

Die Türen sind verschlossen.

Es gibt weder einen Fahrkartenschalter, der letzte schloss vor drei Monaten, noch irgendeine Person, welche über Abfahrzeiten oder Verspätungen Auskunft geben könnte.

Gelegentlich ertönt über Lautsprecher die Stimme eines unsichtbaren Rufers aus einem entlegenden Stellwerk, um eine Zug-Ankunft anzusagen.

Die Bahnsteighäuschen - früher der Arbeitsplatz der Fahrdienstleiter - liegen verlassen und von Vandalen zerstört.

Um den Fahrkartenselbstbedienungsautomaten stehen wenige, dafür aber um so mehr entnervte Fahrgäste.

Bei der Vielzahl und dem Durcheinander der Tarife unserer Bahn-AG, welche schon die zuletzt angestellten Fahrkartenverkäufer nicht mehr durchschaut hatten - auf der

einen Seite und bei der eher unverständlichen Bedienungsanleitung auf der anderen, ist diesem Hightech – Gerät beim besten Willen kein Fahrschein zu entlocken.

Das Gepäck kann bei einem Zwischenaufenthalt weder aufbewahrt noch für eine längere Reise aufgegeben werden. Die Nebenstrecken, das Bahnbetriebswerk, der Güter-, Rangier- und Verladebahnhof sind stillgelegt.

Wer auf die wahnwitzige Idee kommen sollte, dem PKW die teure Bahn vorzuziehen, um nach einem abendlichen Opern-, Konzert- oder Theaterbesuch in Berlin nicht das Kulturerlebnis gleich wieder dem stetig zunehmenden Stress auf den Straßen zu opfern, findet sich dann im 22 km entfernten Pasewalk, der Kreisstadt von Ueckerrandow mit ganzen 14.000 Einwohnern wieder, da die Züge in Prenzlau nachts nicht halten.

Spätestens wenn man auf dem Pasewalker Bahnhof dann vergeblich nach einem Taxi Ausschau hält, weicht der nachklingende Kunstgenuss schnell dem aufziehenden Zorn.

Interessant ist allerdings, dass dieser dann bei mir, beim Bürgermeister, abgeladen wird. Von der Bahn ist eh niemand greifbar und getreu des Ausspruchs eines Amtsbruders vor meiner Wahl, welchen ich Ihnen nicht vorenthalten möchte, füge ich mich in mein Schicksal.

Er sagte „Wenn du erst Bürgermeister bist, stelle dir vor, du wärst der einzige Baum in einer hundefreundlichen Stadt ...!“

Ich denke, die Kommentierung dieses tiefgründigen Satzes erübrigt sich.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich an dieser Stelle nur stichwortartig noch zwei andere Beispiele für die einstmals durch den Staat erbrachte Daseinsvorsorge anführen, welche heute dem schnöden Mammon unterlegen sind.

Gab es in Prenzlau einst neben einem Postamt noch mehrere Außenstellen in verschiedenen Stadtteilen, in übersehbaren Abständen Briefkästen zum Einwerfen der Post und auch an einem Zeitungskiosk die Möglichkeit zum Kauf einer Briefmarke, so ist heute davon kaum noch etwas übrig geblieben und man muss sich ernsthaft überlegen, ob man überhaupt noch die Post als Dienstleister bemüht, denn genau das ist sie schon lange nicht mehr.

Ebenso die einstige Schwester, heute die Telekom. Auch sie ist in der Stadt nicht mehr auffindbar.

Wer Sorgen mit seiner Telefonanlage oder dem Internet-Anschluss hat, ein gemietetes Faxgerät umtauschen, irgend eine andere „Dienstleistung“ in Anspruch nehmen oder einfach nur eine Frage zu seiner letzten Telefonrechnung erörtern möchte, muss mit einer „Telefonstimme“ aus irgendeinem Callcenter vorlieb nehmen oder in das 45 km entfernte Schwedt fahren.

Dort gab es jedenfalls noch vor zwei Jahren einen sogenannten Servicepoint.

Im Ergebnis dieser geschilderten Negativentwicklung bei der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Post und der Telekom ist nicht nur davon auszugehen, dass künftig noch weniger Kunden die dargebotenen Dienstleistungen nutzen werden, sondern die Auswirkungen dürften wesentlich komplexer ausfallen.

Allein das Stilllegen der Bahnhofs- und Gleisanlagen der zahlreichen Nebenstrecken wirkt sich auf die dörfliche Entwicklung der Region verheerend aus.

Unter Berücksichtigung der ebenfalls in vielen Orten geschlossenen

Versorgungseinrichtungen vom Tante-Emma-Laden bis hin zur ärztlichen Betreuung fühlen sich viele, besonders ältere und hilfsbedürftige Menschen, von der Umwelt abgeschnitten und allein gelassen.

Die Folge ist der Umzug in die Stadt, wo sie kurze Wege zum Arzt, zur Physiotherapie, zur Apotheke und zur Kaufhalle vorfinden.

Die zurückgelassenen Dörfer hingegen veröden zusehends,
Mein Resümee lässt sich rasch umreißen:

Von einem dem Kundenservice geleiteten Dienstleistungsunternehmen kann bei den hier aufgeführten Beispielen beim besten Willen keine Rede mehr sein.

Die modern klingenden, meist englischen Bezeichnungen, die kühn verbreiteten Images von Kundennähe und –Service, zerplatzen bei genauerem Hinsehen wie Seifenblasen.

Kundenfreundlichkeit und Service bauen aber auf zwischenmenschliche Beziehungen. Der direkte, freundliche Ansprechpartner vor Ort ist nicht durch Telefon, Computer oder Hightech-Automat zu ersetzen.

Wem also dienen die so oft beschworenen Privatisierungen, Modernisierungen und Rationalisierungen der einst stattlichen Betriebe, der einstigen Daseinsvorsorge? Dem Bürger und Kunden? Nein! Sie sind das letzte und schwächste Glied in der Kette und ziehen immer den Kürzeren.

Dafür dürfen sich aber die Aktionäre über eine höhere Rendite freuen. Viel zu gut bezahlte Geschäftsführer und Vorstände stopfen sich die Taschen bis zum Überlaufen voll und falls sie dann Fehler machen und gehen müssen, werden sie mit Millionen abgefunden.

Der Mensch als Individuum – der spielt in diesem traurigen Spiel überhaupt keine Rolle mehr.

Nur eines will man von ihm: sein Geld!

Nur das Geld steht im Mittelpunkt aller Bemühungen.

Und wenn man es wegen des mangelhaften Services nicht mehr in ausreichendem Maße von den sich enttäuscht abwendenden Kunden bekommt, springt der Staat großzügig ein. Er subventioniert und finanziert die millionenschweren Abfindungen für die Verursacher dieser Entwicklung.

Und das, meine Damen und Herren, kann dann beim besten Willen niemand mehr nachvollziehen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Klaus Lederer, Abgeordnetenhaus Berlin

Die Liberalisierungspolitik in der EU und Veränderungen im kommunalen Wassersektor der Bundesrepublik

Wasser unterliegt in der Bundesrepublik einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung. Das bedeutet, Ressourcenentnahme, -nutzung und -einleitung bedürfen einer Genehmigung der Wasserbehörden. Diese Bewirtschaftungsordnung wird mit der Bedeutung des Gutes begründet. Wasser soll als lebenswichtiges Gut, nicht reproduzierbarer und nur begrenzt regenerierbarer (knapper) Bestandteil des Naturhaushalts nicht der Verfügungsgewalt Einzelner unterstellt, sondern durch politisch rückgekoppelte Entscheidung und Gewichtung der Nutzungsinteressen zugeteilt werden. Das übergeordnete allgemeine Entscheidungskriterium ist folgerichtig nach dem Wasserrecht, ob die Nutzung des Wassers dem Wohl der Allgemeinheit und – im Rahmen dessen auch Einzelner – dient. Dabei hat sich in der Entwicklung der einzelnen Gestattungsvorschriften, Standards und Planungsinstrumente der Wechsel von einem primär nutzungsorientierten zu einem inzwischen stärker schutzorientierten Regime vollzogen. Staatliche Instanzen teilen nicht nur zu, sondern sie sollen auch die aktive

Bewahrung der Wasserressourcen bewirken. Auch in anderen europäischen Staaten markiert ein Ausbau der wasserwirtschaftlichen Regulierungsinstrumente den Trend der vergangenen Jahrzehnte in der Wasserrechtsentwicklung. Es ist aber zu beobachten, dass die wasserbehördliche Tätigkeit bei zunehmenden Knappheits-, Übernutzungs- und Belastungsproblemen der Wasserressourcen auf Grenzen stößt, und die vergleichsweise schwache Stellung umweltbehördlicher Instanzen gegenüber anderen politischen und vor allem wirtschaftlichen (Nutzungs-)Interessen erhebliche Vollzugsdefizite mit sich bringt.

Dass in der Bundesrepublik die öffentliche Wasserver- und Abwasserentsorgung in der Hand der Kommunen, und damit dezentral und demokratisch beeinflussbar, organisiert ist, hat vornehmlich historische Gründe. Die traditionell starke Stellung der Kommunen und ihre Fähigkeit, Dienstleistungen für die eigene Bevölkerung zu erbringen, führte zur Wasserwirtschaft in nahezu vollständig öffentlicher Regie. Dies hat der Qualität von Wasserver- und Abwasserentsorgung nicht geschadet: Dem deutschen kommunalen Wassersektor wird allgemein ein hoher Standard und eine besondere Leistungsfähigkeit bescheinigt. Etwa 6.000 Unternehmen der Wasserversorgung und noch einmal so viele Abwasserentsorger prägen die Landschaft des Wassersektors. So ergänzen sich über viele Jahre der Bundesrepublik von Drittinteressen zwar nicht völlig unabhängige, aber zunächst repräsentativ-demokratisch beeinflussbare Akteure, in der Wasserbewirtschaftung und in der Wasserwirtschaft: Bund und Länder sowie die Kommunen. Letztere sind in der Lage, die Entwicklung „ihrer“ wasserwirtschaftlichen Infrastruktur im Einklang mit der kommunalen Entwicklungspolitik zu betreiben.

Wasserwirtschaft wird im natürlichen Monopol erbracht. Die Gemeinden sind verpflichtet, die Preisgestaltung am Aufwand zu orientieren, der durch die wasserwirtschaftlichen Leistungen anfällt. Als allgemeines Problem der jüngeren Zeit sticht vor allem der wachsende technische Aufwand ins Auge, der nicht allein der europäischen Rechtsetzung geschuldet ist, sondern vor allem der zunehmenden Knappheit und Verschmutzung des Wassers. Außerdem haben sich erhebliche Investitionsnotwendigkeiten aufgetürmt, um die wasserwirtschaftlichen Infrastrukturen auch zukünftig mit gleicher Verlässlichkeit betreiben zu können. Ein Großteil der anfallenden Kosten – und damit auch des Preises – wird durch die langlebigen Anlagen und Netze verursacht, unterlassene Maßnahmen führen zu „Staus“ und münden irgendwann in rapide Tarifierhöhungen.

Vor allem die externen Bedingungen haben sich in der jüngeren Zeit im europäischen Maßstab verändert. In Großbritannien kam es in den siebziger Jahren zu einer politischen Zentralisierung der Wasserwirtschaft in großen Flussgebietsbehörden. Ende der achtziger Jahre wurde die Trinkwasserversorgung dauerhaft privatisiert und damit in private Monopole überführt. Preise und Umweltstandards werden durch Regulierungsbehörden überwacht, wobei sich gegenüber starken privaten Akteuren mit wirtschaftlichem Gewicht politisch formulierte Interessen weitgehend nur in verhandlungsförmigen Prozessen durchsetzen lassen. Dies hat die Struktur des Wassersektors nachhaltig verändert und die Konzentration der privaten Verfügung über die Infrastrukturen bewirkt - einer der großen englischen Versorger, Thames Water, wurde z. B. von RWE aufgekauft.

In Frankreich sind zwar auch die Kommunen für die Wasserwirtschaft verantwortlich. Sie sind aber in ihrer Wirtschaftstätigkeit beschränkter, weshalb die Beauftragung von privaten Unternehmen von der Mehrzahl der Kommunen vorgezogen wird. Dies bildet eine starke Basis für die Verwertung privater Investitionen und expansive Unternehmenspolitik: In Frankreich beherrschen mit Suez Lyonnaise und Veolia (vorher Vivendi) zwei Unternehmen den Wassersektor, die inzwischen weltweit die

größte Zahl von Menschen mit Wasser versorgen. Aus Frankreich wird auch über die Korruptionsanfälligkeit von Betreibermodellen berichtet, deren Vorgeschmack in Deutschland Köln (Trienekens), und in der ostdeutschen Wasserwirtschaft z. B. Sachsen, geboten haben.

Im Rahmen von Multi-Utility-Strategien versuchen große Versorger, mit gebündelten Dienstleistungen strategisch Fuß zu fassen und sich dauerhaft Ver- und Entsorgungsgebiete zu sichern. Durch die vorangegangene Liberalisierung von Dienstleistungssektoren ist der kommunale Wirtschaftssektor in der Bundesrepublik an sich unter ökonomischen Druck und in Bewegung geraten. Parallel dazu waren die finanziell immer schlechter ausgestatteten Kommunen weniger denn je in der Lage, die umfassende Palette ihrer Aufgaben zu erfüllen und haben begonnen, sich zur Erzielung kurzfristiger Einnahmen kommunaler Infrastrukturen zu entledigen. Die kommunale Selbstverwaltungsbefugnis schließt auch die Option ein, sich für die Erfüllung kommunaler Aufgaben der Leistungen Dritter zu bedienen. Bislang sind es vornehmlich Teilverkäufe von Stadtwerken, Betreiber- oder Konzessionsmodelle, die von den Kommunen eingegangen werden. Einzelne größere Projekte wie in Berlin, Goslar, Rostock, haben einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen. So gewinnen private Unternehmen im kommunalen Wassersektor sukzessive Zugang und Gewicht. Eine großflächige Abgabe wasserwirtschaftlicher Infrastrukturen findet bislang nicht statt, die Dynamik des Prozesses nimmt aber zu.

Die EG-Marktöffnungspolitik wirkt daher bisher eher indirekt, also über die allgemeinen Normen (Vergabe- und Beihilferecht) für öffentliche Dienstleistungen und die Vorgabe von Standards, auf die Prozesse im deutschen Wassersektor ein. Eine Liberalisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung wurde auf europäischer Ebene zwar immer wieder von einzelnen Mitgliedstaaten oder europäischen Repräsentanten in die Diskussion gebracht, es ist von „Prüfaufträgen“ und Appellen an die Nationalstaaten die Rede, wie beispielsweise im Langen-Bericht des Europäischen Parlaments. Bislang konnte sich diese Politik aber auf europäischer Ebene nicht durchsetzen. Es liegt also vor allem bei den Kommunen selbst zu entscheiden, wie sie ihre Wasserwirtschaft der Zukunft organisieren wollen, wengleich externe Faktoren einen Druck zur Umorganisation erzeugen.

Mit zunehmender Zahl von privaten Akteuren und Konzentration im Sektor wächst aber zukünftig in der Eigenlogik der herkömmlichen Liberalisierungspolitik, der EU-Vertragsnormen und EuGH-Rechtsprechung die Notwendigkeit, zentrale europäische Marktregelungen zu erlassen. Das Wasser eine lokale Ressource ist, Wasserver- und Abwasserentsorgungsgebiete lokale Infrastrukturen sind, spricht – wie es jüngst der EuGH bestätigte (Altmark) – nicht dagegen, dass nationalstaatliche Politik „wettbewerbsverzerrend den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt“: Wenn Wasserver- und Abwasserentsorgung einen relevanten privaten Markt bilden, braucht es auch das Recht des Marktes.

In der Bundesrepublik hatte das Müllersche Wirtschaftsministerium bereits vor 4 Jahren eine Diskussion um die Öffnung der Trinkwasserversorgung losgetreten, nach der die bislang geschlossenen Versorgungsgebiete kartellrechtlich geöffnet und damit „jedermann“ zugänglich gemacht werden sollten. Aus dieser Diskussion sind die Probleme und Grenzen bekannt, auf die eine Liberalisierung stoßen würde. Diese Probleme, öffentlicher Druck und selbst eine Bundestagsmehrheit haben diese Debatte (vorerst) beendet. Käme es dazu, würde auch die bisher hoheitlich angesiedelte öffentliche Abwasserentsorgung unter gravierenden Rechtfertigungsdruck. Sicher ist, dass die Umweltpolitik und Ressourcenbewirtschaftung gegenüber privaten Akteuren in einem konzentrierten

Markt noch größere Durchsetzungsdefizite erfahren würde als derzeit – also genau das Gegenteil des umweltpolitisch Gebotenen.

Drei Thesen zum Abschluss:

- (1) Die deutsche Wasserwirtschaft wird sich verändern müssen. Welche Richtungen diese Entwicklung nimmt, wird durch europäisches Recht mitbestimmt. Bürgerengagement und Kommunalpolitik müssen versuchen, an den bestehenden Defiziten zu arbeiten: Wasserwirtschaft dient nicht nur kommunalen Haushalten und der Versorgung abgelegter Politikergenerationen Hand in Hand mit ihren privaten Freunden. Transparenz ist die einzige Grundlage zur Akzeptanz von erforderlichen Tarifsteigerungen, und sie verhindert. Auch ist langfristig der Bogen zwischen Wasserwirtschaft und Wasserbewirtschaftung zu einer langfristigen und abgestimmten Wasserpolitik zu schließen, was die Kommunen allein nicht leisten können. Durch eine dringend erforderliche Reform der Kommunalfinanzen würde sich der Druck auf die Kommunen zur Veräußerung ihrer Infrastruktur verringern.
- (2) Eine Liberalisierung auf EU-Ebene beschränkt den Handlungsraum der Kommunen und Bürgerinitiativen, die lokale Infrastruktur nach den spezifischen Gegebenheiten zu organisieren. Sie entleert damit Bemühungen um lokalen Einfluss und positive Neuorganisation – nicht allein aufgrund der rechtlichen, sondern vor allem der faktischen Determinanten und Kräfteverhältnisse im Sektor. Eine Umkehr für diesen Prozess ist im EG-Recht nicht vorgesehen.
- (3) Die Kommunen und ihre Einwohner sind als Akteure im deutschen föderalen System nicht einflusslos. Sie müssen Wege suchen, ihre Steuerung der Wasserwirtschaft transparent zu organisieren und zu repolitisieren. Viele kommunale Modernisierungsstrategien versuchen das, wirken aber genau gegenteilig: Managerialisierung und kurzfristige Erfolgspolitik, aber auch Lobbyismus und Ämterverquickung zu Lasten demokratischer Steuerung befördern auch in gesellschaftlichen Debatten den Ruf nach einer „Freigabe“ des Sektors. Auch die derzeitige kommunale Praxis bedarf deshalb der Kritik und Veränderung. Obwohl sicher richtig, genügen verbesserte Kooperation und Wirtschaftlichkeitsbemühungen nicht. Vor allem sollten die großen Gemeinden innehalten, im Prozess der „Markteroberung“ direkt oder indirekt mitzuspielen.

Eine Veränderung des Wassersektors muss vor allem regulativ gesteuert und so gestaltet werden, dass die politisch verfassten Instanzen auf kommunaler Ebene im Prozess lernen und auf Veränderungen in ihrem „politischen Rhythmus“ reagieren können. Auch die Einwohnerschaft kann solche Prozesse nur reagieren, wenn die Zeiträume der Vermittlung und tatsächliche Partizipationsmechanismen eingeplant sind. Eine Freigabe des Sektors ließe all das weitgehend leer laufen, eine ungesteuerte Fortsetzung des derzeitigen Prozesses aber auch.

Anlässlich der Internationalen Konferenz der Fraktion GUE/NGL im Europäischen Parlament zu den "Auswirkungen der EU-Liberalisierungspolitik auf die öffentliche Daseinsvorsorge" erklären die Unterzeichner/innen:

Das europäische Aufbauwerk befindet sich in einer fundamentalen Schieflage. Die Politik der Europäischen Union forciert eine Liberalisierung der Dienste der öffentlichen Daseinsvorsorge und vernachlässigt dabei soziale, ökologische und gesundheitliche Belange. Die Interessen der Bürgerinnen und Bürger sollen hinter den Interessen privater Versorgungsunternehmen zurückstehen. Die Existenz der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Mitgliedsstaaten ist bedroht.

Wir sagen jedoch: Aufgabe von Politik muss es sein, im gesamtgesellschaftlichen Interesse zu handeln. Die Gewährleistung allgemeiner Versorgungssicherheit zu sozial verträglichen Konditionen, gleicher Zugang aller zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, hohe Servicequalität, Verbraucherschutz, Nachhaltigkeit, demokratische Kontrolle und Partizipation müssen oberste Priorität für eine europäische Politik im Bereich der Daseinsvorsorge haben.

Wir fordern daher:

1. Öffentliche Dienste und Leistungen der Daseinsvorsorge müssen künftig unter dem gesellschaftlichen Leitbild demokratischer Transparenz und einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung erneuert und gestaltet werden.
2. Öffentliche Dienste und Leistungen der Daseinsvorsorge dürfen nicht unter dem Primat der Marktöffnung, des "freien Wettbewerbs" und des "Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft" behandelt werden, sondern primär unter dem Gesichtspunkt ihrer unverzichtbaren sozialen Funktion. Dies beinhaltet auch die Achtung des Rechts auf staatliche Eigenleistung (sog. "Inhouse-Dienste") vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips.
3. Wir verteidigen die kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck lokaler Demokratie und das Subsidiaritätsprinzip. Die Organisationshoheit der subsidiären Gebietskörperschaften (lokal, regional) und die Wahlmöglichkeit zur souveränen Gestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Organisation und Finanzierung, Möglichkeit der Quersubventionierung von Diensten) muss umfassend erhalten und bekräftigt werden. Wir lehnen sowohl eine allgemeine Ausschreibungspflicht für Leistungen der Daseinsvorsorge ab, als auch die Erzwingung einer Marktöffnung im Bereich der von kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften organisierten Dienstleistungen (z. B. Wasserbetriebe, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, öffentliche Sparkassen, ÖPNV etc.). Dies schließt das Recht der Gebietskörperschaften ein, in Grenzregionen auch grenzüberschreitende Infrastrukturen (Abwasserverbünde, regionale Verkehrsverbünde etc.) in eigener Verantwortung zu organisieren.
4. Wir fordern eine Überarbeitung der EU-Transparenzrichtlinie: Nicht nur öffentliche, sondern auch private Unternehmen, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen

Interesse im Rahmen öffentlicher Konzessionen erbringen, müssen voll in die Offen- und Rechnungslegungspflichten der Richtlinie einbezogen werden.

5. Wir fordern eine umfassende Evaluierung der Ergebnisse der Marktöffnung in den bisher liberalisierten Sektoren unter Kriterien wie Verbesserung der volkswirtschaftlichen Effizienz, der Verträglichkeit mit einer nachhaltigen Entwicklung, sozial- und beschäftigungspolitischer Aspekte, der Servicequalität, des Verbraucherschutzes, der Marktkonzentration und der Sicherstellung eines flächendeckenden, erschwinglichen und entsprechend neuer technologischer Möglichkeiten und gesellschaftlicher Bedürfnisse ausbaufähigen Universaldienstes von gleichmäßiger hoher Qualität. Wir fordern eine Re-Regulierung der liberalisierten Sektoren unter Zugrundelegung der vorgenannten Anforderungen und ein Moratorium für weitere Liberalisierungsprojekte.

6. Notwendig ist ein Europäisches Gesetz zur öffentlichen Daseinsvorsorge, welches eine Definition dieser Dienste sowie allgemeine Grundsätze und Kriterien ihre Gestaltung (Ziele, Organisations- und Finanzierungsmodalitäten) festlegt. Wir schlagen in diesem Zusammenhang vor, dass die öffentliche Daseinsvorsorge vor allem folgende Ziele zu gewährleisten hat:

- Universeller, gleicher Zugang für alle;
- Flächendeckende Versorgungssicherheit, territoriale und soziale Erreichbarkeit bei hoher Servicequalität zu erschwinglichen Preisen und unter gleichmäßigen qualitativen Bedingungen, unabhängig von der Rentabilität des einzelnen Versorgungsunternehmens,
- Sozialverträgliche Gebühren für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Behinderte oder Einkommensschwache, Kampf gegen soziale Benachteiligungen,
- Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung, eines hohen Umweltschutzniveaus und Abbau regionaler Ungleichgewichte,
- Objektive Prüfung der Effizienz und Effektivität der Dienste und eines hohen Niveaus an Verbraucherschutz, demokratische Kontrolle und Transparenz bei den technischen und finanziellen Ergebnissen,
- Anpassungsfähigkeit der Dienste an neue gesellschaftliche Bedürfnisse und technologische Möglichkeiten,
- Demokratische Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen sowie der Nutzerinnen der Dienste bei ihrer Gestaltung und Ergebnisbewertung,
- Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. ihrer regionalen und lokalen Untergliederungen für die Definition und den Zuschnitt der Dienste von allgemeinem Interesse.

7. Die EU muss die neuen Mitgliedstaaten beim Auf- und Ausbau von Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch die Struktur- und Regionalfonds stärker unterstützen und Beihilfen dieser Mitgliedstaaten für diese Zwecke freistellen. Um diese Förderpolitik zu ermöglichen, muss bis 2006 zumindest die in der Berliner Agenda vorgesehene Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts von 1,27 % des BIP vollständig ausgeschöpft werden.

8. Die gegenwärtigen GATS-Verhandlungen müssen gestoppt und die Leistungen der Daseinsvorsorge (Dienstleistungen im allgemeinen Interesse) verbindlich aus dem Abkommen herausgenommen werden. Wir fordern, dass die Rücknahme von

Liberalisierungsmaßnahmen ohne Kompensationszahlungen im GATS-Abkommen ermöglicht werden muss (Änderung von Artikel XXI GATS). Gesellschaftspolitische Ziele und Auflagen an die Erbringung von Dienstleistungen dürfen durch das GATS-Abkommen nicht verhindert werden. Deshalb fordern wir, solche Auflagen vom Anwendungsbereich der GATS-Disziplinen explizit auszunehmen.

9. Die EU soll sich der globalen Initiative Frankreichs und Schwedens anschließen und für den EU-Raum eine Konzeption Europäischer Öffentlicher Güter entwickeln. Dieses Konzept soll auch die Frage einschließen, wie öffentliche Güter im öffentlichen Interesse durch Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge nachhaltig und verteilungsgerecht erhalten und reguliert werden können.

Potsdam, 20. September 2003

Erstunterzeichner waren:

Ingrid Feuerherd, Jörg Lendel, Johannes Madeja, Frieda Petzelis, Jost Schosnig, Renate Harcke, Helga Böhnisch, Maria Kausch, Günter Scheiding, Dr. Helmut Steinbach, Philipp Zühlke, Annemarie Kersten, Kerstin Bednarski, Lothar Hoffmann, Rene Kretzmar, Sylvia Zippel, Carla Krüger, Silvia Haufe, Peter Ligner, Thomas Domres, Prof. Dr. Rudolf Dau, Dr. Helmut Markov, Anne Quart, Margitta Mächtig, Steffen Friedrich, Gerlinde Stobrawa, Renate Adolph, Dr. Peter Rudolf Zotl

Zu lesen war in: BRÜSSEL AKTUELL 32/2003 der Woche vom 19. bis 26.09.2003 14

VI. Veranstaltungen, Seminare und Konferenzen

Auswirkungen der Liberalisierungspolitik der EU auf die öffentliche Daseinsvorsorge. Die Fraktion der Vereinten Europäischen Linke/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) im Europäischen Parlament veranstaltete am 20. September in Potsdam eine Konferenz zur europäischen Liberalisierungspolitik. Neben den aktuellen Entwicklungen standen die Auswirkungen der Liberalisierungspolitik auf die Arbeit der Kommunen auf dem Programm. Anhand von konkreten Beispielen wurde über Erfahrungen und Strategien im Umgang mit liberalisierten Tätigkeitsbereichen der kommunalen Daseinsvorsorge berichtet. Nachfolgend werden ausführlich die Beiträge aus der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament dargestellt; alle Referate sollen in einem Tagungsband zusammengefasst und Interessenten zur Verfügung gestellt werden.

Als Vertreterin der Europäischen Kommission referierte Anne Houtman, stellvertretende Kabinettschefin von Kommissionspräsident Prodi, über das Verhältnis der öffentlichen Daseinsvorsorge zum europäischen Wettbewerbsrecht. Ausgehend von den netzgebundenen Diensten zeigte sie die Gefahr des Missbrauchs aufgrund exklusiver Rechte oder einer Monopolstellung auf und leitete daraus das Regulierungserfordernis ab. Wenn diese Dienste auf wirtschaftlicher Basis nicht rentabel sind, ist ein finanzieller Ausgleich erforderlich. Dafür gäbe es fünf Möglichkeiten: 1) direkte staatliche Hilfe; 2) sektorale Fonds unter Beteiligung aller Anbieter; 3) Finanzausgleich, beruhend auf identischen Tarifen für unterschiedliche Dienste (Beispiel Post: einheitlicher Tarif für Briefe ohne Differenzierung nach Entfernung); 4) Verleihung spezieller, exklusiver Rechte; 5) Solidaritätssystem, wie z.B. im Gesundheitswesen und in den sozialen Sicherungssystemen. Zur Praxis, wie die europäische Kommission die Wettbewerbsregeln anwende, betonte Frau Houtman, die Mitgliedstaaten, die Regionen und die Kommunen hätten die freie Wahl, diese Dienste zu definieren. Das Neutralitätsprinzip verpflichte die Kommission, die gleichen Regeln auf private und auf öffentliche Unternehmen anzuwenden. Sehr schwierig gestalte sich die Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Schließlich müsse die Kommission auf Transparenz achten; die Öffentlichkeit müsse darüber informiert sein, welche staatlichen Mittel für welchen Dienst gezahlt werden. Zur Frage, ob Kompensationszahlungen staatliche Beihilfen sind, führte Anne Houtman die einschlägigen EuGH-Urteile aus und ging ausführlich auf die jüngste Entscheidung zu Altmark-Trans (vgl. *Brüssel Aktuell* 27/2003) ein. Zusammenfassend resümierte sie die Nichtanwendung der Beihilferegeln auf nicht wirtschaftliche Dienste, hoheitliche Aufgaben und lokale Dienste. Ohne auf das derzeit laufende Konsultationsverfahren zum Grünbuch über die Dienste von allgemeinem Interesse näher einzugehen, zeigte die stellvertretende Kabinettschefin Lösungswege zur besseren Rechtssicherheit auf. In der gegenwärtigen Situation plädierte sie für die Notifizierung und versprach schnelle Entscheidungen der Kommission in Einzelfällen. Den Mitgliedstaaten empfahl sie die Anmeldung von Beihilferahmen, innerhalb derer die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf diese Dienste geregelt werden könnten. Schließlich seien auch Gruppenfreistellungsverordnungen denkbar, in deren Rahmen die Kommission Kompensationszahlungen erlauben könnte.

„Es gibt keinen Binnenmarkt für Daseinsvorsorgeleistungen!“

Philippe Herzog, Berichterstatter im Europäischen Parlament zum Grünbuch der Kommission, zeigte als Professor für Wirtschaftswissenschaften zunächst Verständnis für das Streben der Europäischen Kommission, die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes voranzubringen. Trotzdem plädierte er dafür, bestimmte essentielle (auch wirtschaftliche) Bereiche von der Liberalisierung auszunehmen und die Bedingungen zu definieren, unter denen die öffentliche Hand Dienste von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse erbringen dürften. Herzog beklagte eine unzureichende Evaluierung der bisherigen Liberalisierung und forderte die Europäische Kommission auf, dies in nächster Zukunft anzugehen. Als Berichterstatter des federführenden Wirtschafts- und Währungsausschusses resümierte er die sehr kontroverse Debatte über diese Dienste mit der Feststellung, es gäbe keinen Binnenmarkt im Bereich der Daseinsvorsorge. Konkret nannte er die Wasserversorgung, für die seiner Meinung nach kein gemeinsamer Markt existiere. Die Situation und das Verständnis in den Mitgliedstaaten sei zu unterschiedlich und daher nicht zu harmonisieren. Den Rahmen der europäischen Verträge auf diese Dienstleistungen anzuwenden nannte er „lächerlich“. Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Debatte rechtfertigte Philippe Herzog insbesondere mit der Forderung, die Politik nicht dem Europäischen Gerichtshof zu überlassen. Herzog plädierte für eine Wahlmöglichkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, ob sie die Dienstleistungen selbst erbringen oder an Dritte vergeben möchten. Kommunale Dienste stellten aufgrund des Örtlichkeitsprinzips keine Gefahr für den grenzüberschreitenden Handel dar. Die extensive Auslegung der Kommission zu dieser Frage kritisierte der Franzose und forderte sie zu einer Klarstellung auf. „Die Banalisierung der öffentlichen Dienstleistungen ist inakzeptabel“, sagte Herzog. In Bezug auf die von der Kommission empfohlenen öffentlich-privaten Partnerschaften (PPPs) stellt er ein Ungleichgewicht zwischen den privaten und den öffentlichen Partnern fest, das sich zum Nachteil der öffentlichen Seite auswirke. Im weiteren Verlauf der Konferenz wurden anschauliche Beispiele aus der Praxis geschildert, aber auch kritische Diskussionsbeiträge von Bürgern geliefert, die sich durch den Anschluss- und Benutzungszwang von den Gemeinden gegängelt fühlten. Als negative Beispiele wurden überdimensionierte Abwasserbeseitigungsanlagen in Brandenburg genannt. Die Erkenntnisse einer Studie des kommunalwirtschaftlichen Instituts der Universität Potsdam zum „Wettbewerb in deutschen Kommunalverwaltungen“ richteten ebenfalls einige kritische Blicke auf die Kommunalwirtschaft. Allerdings plädierte auch der Vertreter der Wissenschaft für eine Entscheidungs- und Organisationsfreiheit der zuständigen politischen Ebene und ihrer Behörden. Eine insgesamt interessante Veranstaltung mit reger Beteiligung des Publikums. (PM)