

DASEINSVORSORGE ODER DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE

Langes Ringen um den passenden Rahmen

Integration nationaler Versorgungskonzepte in den Regulierungsrahmen der EU

Mit unserer Rubrik Blick über den Gartenzaun stellen wir regelmäßig Daseinsvorsorge- und Kommunalstrukturen aus anderen Staaten vor. Unsere Aufmerksamkeit richteten wir unter anderem nach Island, in die Niederlande, Schweden und Dänemark. Die Analogien und die möglichen Lehren für die Kommunen hierzulande bestätigten unsere Initiative, auch außerhalb Deutschlands nach praktikablen Beispielen zu suchen, wie etwa mit dem demografischen Wandel umgegangen, Daseinsvorsorge effizient organisiert oder das Potenzial der Bürgerarbeit möglichst sinnstiftend genutzt wird. Allen bis dato vorgestellten Staaten gemeinsam ist die Tatsache, dass sie entweder Mitglieder der EU sind oder sich in konkreten Beitrittsverhandlungen befinden. Wir wollen uns in diesem Beitrag deshalb mit der Frage befassen, wie die EU-Gesetzgebung die Daseinsvorsorgestrukturen in ausgewählten Mitgliedsstaaten beeinflusst und wie sie sich von nationalen Konzepten unterscheidet.

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde in Deutschland vom Staatsrechtler Ernst Forsthoff geprägt. Er hatte in den 30er Jahren gefordert, die öffentliche Verwaltung nicht nur als hoheitliche Eingriffsverwaltung zu verstehen, sondern vielmehr als Leistungsverwaltung. Daseinsvorsorge sei die staatliche Aufgabe, eine gleichmäßige Versorgung der Bürger mit für das menschliche Dasein essenziellen Gütern sicherzustellen. Heute sind unter dem Begriff Daseinsvorsorge sehr vielfältige Leistungen zusammengefasst, deren Erbringung als eine Kernaufgabe der Kommunen und ihrer Unternehmen angesehen wird.

Diese Entwicklung ist keinesfalls auf Deutschland begrenzt. In allen europäischen Staaten hat sich im 19. und 20. Jahrhundert ein Spektrum an Aufgaben herausgebildet, die von der öffentlichen Hand übernommen wurden. Das Ausmaß, der Stellenwert und die rechtliche Organisation von Daseinsvorsorgeleistungen variieren jedoch. Auch die Begrifflichkeiten weichen zum Teil stark voneinander ab. So stehen die services public in Frankreich in der klaren Tradition des Wohlfahrtsstaates, während das britische Konzept der services of general interest in erster Linie auf den Markt und eine wettbewerbsfördernde staatliche Regulierung setzt. Im EG-Vertrag gibt es keinen Begriff mit der entsprechenden Bedeutung der Daseinsvorsorge. Hier wird auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse rekurriert, die sich wiederum definitorisch aufgliedern in Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und allgemeinem nicht-wirtschaftlichen Interesse. Erstere Teilmenge ist auch im EG-Vertrag nicht näher bestimmt. Gemeinhin werden darunter jedoch wirtschaftliche Tätigkeiten subsumiert, die im Sinne der Allgemeinheit erbracht werden und mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind.

In der europäischen Diskussion um die Daseinsvorsorge geht es um die Frage nach der Austarierung zwischen nationalstaatlicher, kommunaler gemeinwohlorientierter Politik und europäischem Wettbewerb. Geklärt werden muss die Frage, inwieweit die unterschiedlichen nationalen Regelungen und Strukturen der Daseinsvorsorge in Europa kompatibel gemacht werden können mit dem europäischen Binnenmarkt. Daneben ist der Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten im Bereich der Daseinsvorsorge Gegenstand der Auseinandersetzung. Hier geht es zuvorderst um Finanzierung und Organisation der Leistungserbringung. Problematisch ist insbesondere geworden, inwieweit Kommunen Daseinsvorsorgeleistungen

in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, erbringen können, ohne diese ausschreiben zu müssen.

Das Grünbuch der Europäischen Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheidet diesbezüglich drei Bereiche. Dies sind zum ersten die großen Infrastrukturen, die durch sektorale europäische Regulierungen mit dem Binnenmarkt liberalisiert bzw. teilliberalisiert wurden, zum zweiten andere, nicht umfassend regulierte Leistungen, bei denen insbesondere das europäische Binnenmarkt-, Wettbewerbs- und Beihilferecht zu beachten ist und zum dritten nichtwirtschaftliche Dienstleistungen und Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten.



Im Europäischen Rat wurden und werden die entscheidenden Debatten zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geführt. Im Bild sehen sie das Modell des derzeit im Bau befindlichen neuen Tagungsgebäudes in Brüssel. Foto: Philippe SAMYN and PARTNERS architects & engineers, LEAD and DESIGN PARTNER. Philippe Samyn and Partners architects and engineers, Studio Valle Progettazioni architects, Buro Happold Limited engineers

Die ehemals als Monopole und staatliche Monopole organisierten netzgebundenen Bereiche der Daseinsvorsorge haben eine europäische Dimension und werden daher durch europäische Rechtssetzung reguliert. Öffentliche Verantwortung wird in Form eines regulierten Wettbewerbes wahrgenommen. An die Stelle der alten Monopole traten staatliche Regulierungssysteme mit dem Ziel, viele miteinander konkurrierende Anbieter zu bekommen. Ihnen werden zur Sicherung des Allgemeinwohls Universaldienstverpflichtungen auferlegt, womit eine qualitativ hochwertige, flächendeckende Versorgung für jedermann zu erschwinglichen Preisen gewährleistet werden soll. Die Liberalisierungen und Teilliberalisierungen sind in der Gemeinschaft weitgehend akzeptiert, da sie nach intensiven politischen Diskussionen durch Akte der europäischen Legislativorgane ergangen sind.

Zum zweiten vom Grünbuch benannten Bereich zählen die Abfallwirtschaft, die Wasserversorgung oder der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Er ist auf europäischer Ebene nicht umfassend reguliert, weshalb die allgemeinen europäischen Vorschriften für den Binnenmarkt und den Wettbewerb Anwendung finden. Dies hat in den vergangenen Jahren zu intensiven Auseinandersetzungen und Diskussionen auf europäischer Ebene geführt, bei der insbesondere in Deutschland sowie in Frankreich und Belgien immer wieder die Praxis der Europäischen Kommission kritisiert wurde.

Für den dritten Bereich, die nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ohne Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, gibt es weder spezifische Regelungen der Gemeinschaft noch gelten die Binnenmarktvorschriften, das Wettbewerbs- und das Beihilferecht.

Auf dem Weg zum Status Quo

Mit dem Binnenmarktprogramm wurde auf eine Vielzahl von den Binnenmarkt hemmenden Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten reagiert. Die Binnenmarktinitiative aus dem Jahre 1985 brachte so einen gewaltigen Rechtsetzungsschub auf der europäischen Ebene. Nicht zuletzt war sie jedoch gleichbedeutend mit einem gewaltigen Liberalisierungs- und Deregulierungsprogramm und geriet zunehmend in Konflikt mit der Daseinsvorsorge in Deutschland und auch in anderen Mitgliedstaaten. Schließlich wurden die Beihilfekontrolle und das allgemeine Wettbewerbsrecht auch auf die öffentlichen Dienstleistungen ausgedehnt. Der Konflikt um die Daseinsvorsorge gewinnt seine Brisanz dadurch, dass Strategien europäischer Marktöffnung auf politische, im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung organisierte,

finanzierte und legitimierte Produktions- und Verteilungssysteme treffen. Auf diese Weise ist auch ein Spannungsfeld zwischen einem zentralen und dezentralen Europa entstanden. Von entscheidender Bedeutung ist dabei Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag. Danach unterliegen Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, dem europäischen Wettbewerbsrecht. Ausnahmen werden zugelassen, wenn die Erfüllung der „besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“ wird. Funktion der Vorschrift ist es, das Interesse der Mitgliedstaaten an funktionierender Daseinsvorsorge mit dem Interesse der Gemeinschaft an der Einhaltung der Wettbewerbsregeln in einem gemeinsamen Markt in Einklang zu bringen.

In der Folge befassten sich auch der Europäische Rat und die Kommission mit der Ausarbeitung einer Rahmenrichtlinie zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Der Bundesrat forderte in diesem Zusammenhang eine klare Abgrenzung von wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit sowie eine klare Definition des „innergemeinschaftlichen Handels“ und der rein lokalen und regionalen Wirkung. Die Kommission konzidierte im Weißbuch die Komplexität des europäischen Beihilferegimes in der Daseinsvorsorge, rechtliche Unklarheiten und die Unverhältnismäßigkeit einer Notifizierung von Beihilfen mit geringem Umfang. Ein Rechtsrahmen für notifizierungspflichtige Beihilfen wurde angekündigt und ebenso eine Änderung der Transparenzrichtlinie. Die Kommission betonte, an ihrem pragmatischen Vorgehen in der Daseinsvorsorge festhalten zu wollen.

Unter Bezugnahme auf Art. 16 EG-Vertrag und Art. 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union weisen Grünbuch und Weißbuch darauf hin, dass die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein wichtiger Bestandteil des europäischen Sozialmodells sind. Ihre gesellschaftspolitische Bedeutung liegt darin, dass sie zur sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Kohäsion, zu Wachstum, Beschäftigung, sozialer Integration und zum Umweltschutz beitragen. Damit haben Dienstleistungen von allgemeinem Interesse innerhalb kurzer Zeit einen enormen Aufmerksamkeits- und Bedeutungszuwachs erfahren.

Die Regierungskonferenz zum Vertrag von Lissabon hat das europäische Primärrecht zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weiter entwickelt. Damit besteht nach Ansicht der Kommission ein europäischer Konsens über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und den europäischen Handlungsauftrag. Die zehnjährige Debatte um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird damit für been-

det erklärt. Das Protokoll bestimmt die hohe Qualität der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als europäischen Wert und sichert den Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen bei der Erbringung und Organisation der Daseinsvorsorgeleistungen einen weiten Ermessensspielraum zu. Der darin zum Ausdruck kommenden Stärkung der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen wurde aber nicht Rechnung getragen.

Zunehmende Konvergenz unter den Mitgliedsstaaten

Innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten kann im Rahmen der europäischen Integration von einer zunehmenden Konvergenz bei der Organisation von Daseinsvorsorgeleistungen gesprochen werden. Mit der Liberalisierung hat sich ein Trend ergeben, Marktmechanismen nicht mehr aktiv auszuschließen. Aktuell lässt sich nach einer Phase der Privatisierung jedoch europaweit ein Trend zu einem größeren kommunalen Selbstbewusstsein erkennen.

Im Gegensatz zum deutschen Föderalstaat steht Frankreich klar in der napoleonischen Tradition des Zentralismus und Unitarismus. Dennoch hat sich zumindest in den vergangenen 30 Jahren ein Trend hin zu größeren kommunalen Kompetenzen ergeben. Die Leistungen der Daseinsvorsorge sind allerdings noch immer in hohem Maße auf der nationalen Ebene organisiert.

In Italien hat sich eine ähnlich gelagerte Entwicklung ergeben. Dort wurde de jure mit den Regionen gar eine föderale Ebene geschaffen. Hinsichtlich der Belange der Daseinsvorsorge ist es in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Dezentralisierung gekommen. Sowohl in Frankreich als auch in Italien wurden institutionalisierte Formen der interkommunalen Kooperation geschaffen. Nicht nur in Bezug auf die Daseinsvorsorge nimmt das Vereinigte Königreich eine Sonderstellung innerhalb Europas ein. Insbesondere in England sind die Verwaltungsstrukturen in starkem Maße auf der nationalen Ebene zentralisiert. Die Leistungen der Daseinsvorsorge wurden schon sehr früh in klare Marktregime überführt. Insgesamt kann konstatiert werden, dass sowohl bei Wasser/Abwasser, der Entsorgung und in der Energiewirtschaft die Liberalisierung in den größten EU-Mitgliedsstaaten eher zu oligopolisierten Märkten geführt hat, als zu einer einschneidenden Verbesserung bei Preisen und Qualität. ■



http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm