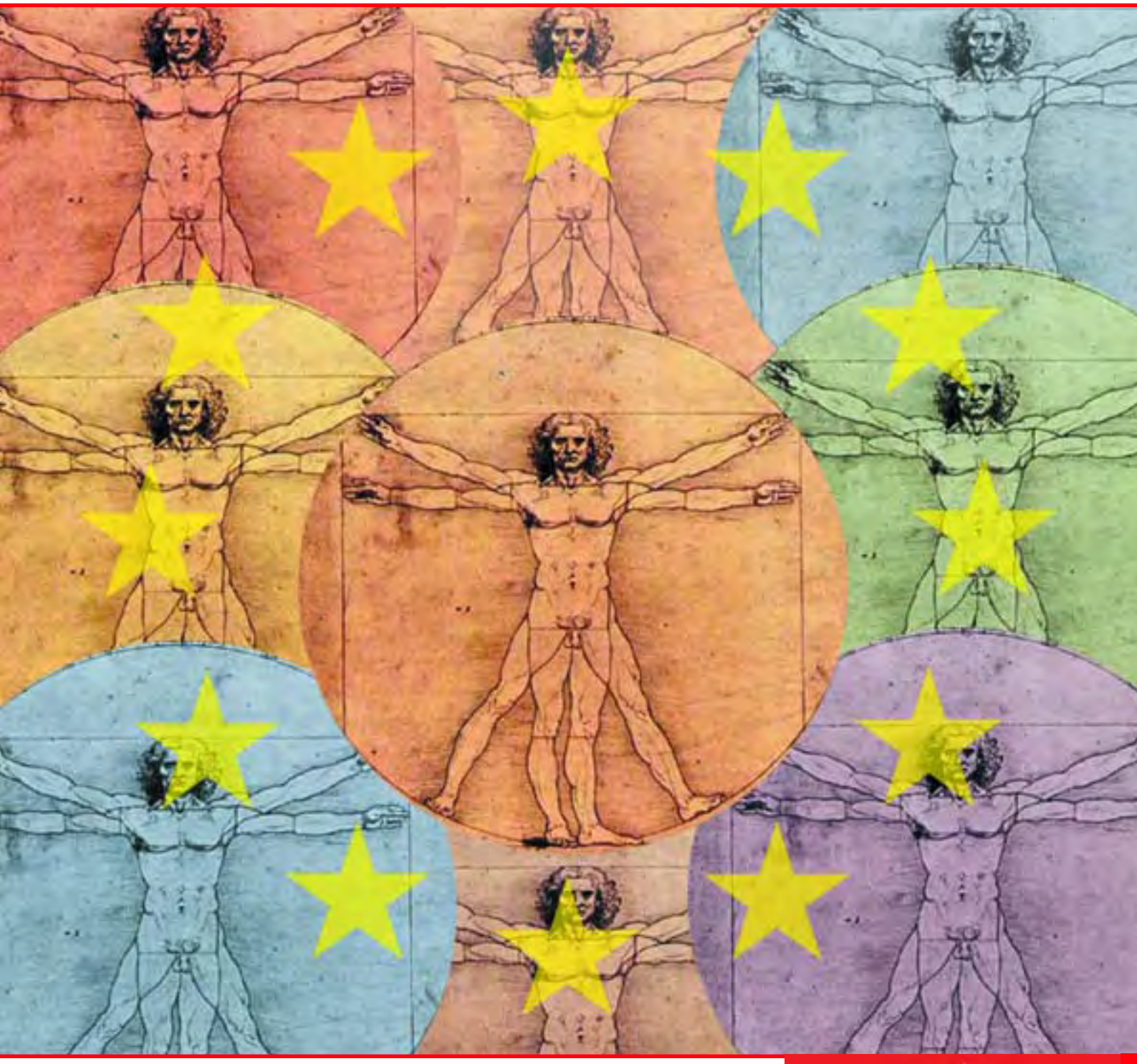
THEMA EUROPA



Im Mittelpunkt der Mensch

Von Bernhard Rapkay MdEP

Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE)

WEITERE INFORMATIONEN ZUM THEMA ERHALTEN SIE BEI:

Bernhard Rapkay MdEP
Europäisches Parlament
Rue Wiertz
ASP 12 G 130
B - 1047 Brüssel

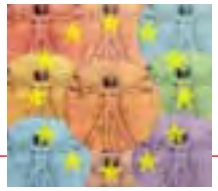
Tel.: 0032-2-284-55 93
Fax: 0032-2-284-95 93

e-Mail: brapkay@europarl.eu.int

Europabüro
Brüderweg 10-12
44135 Dortmund

Tel.: 0231-58 56 16
Fax: 0231-58 56 28

Herausgegeben von den SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament, Friedrichstraße 95/IHZ, 10117 Berlin, Telefon: 030 / 209 613 03, Fax: 030 / 209 613 10, e-mail: psedelegde@europarl.eu.int **Redaktion:** Helmut Schmidt Verlagsservice GmbH, Burg Sahr, 53505 Kirchsahr **Layout:** A. Bendzko, Hamburg **Titelmontage:** d-zko, Hamburg **Fotos:** Archiv der Stadt Krefeld, Archiv Kulturbetriebe Wiesbaden, Audiovisual Library der Europäischen Kommission, Enerkon, Friedrich-Ebert-Stiftung/Archiv der Sozialdemokratie, Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG, Deutscher Sparkassenverlag, Europäisches Parlament, Lutz Henning, HSV-Archiv, Kunstmuseum Stuttgart/Gonzales, Landeshauptstadt München/Presseamt, Medienservice Hannover, pictures alliance/dpa), Presseamt der Hansestadt Rostock, Presse- und Kommunikationsamt der Stadt Duisburg , Senat von Berlin , Stadtarchiv Cottbus, Stadtbildstelle Essen, Stadt Braunschweig/G. Rothe, Vereinigte Elektrizitätswerke (VEW), Wirtschaftsbetriebe Duisburg, ZDF **Druck:** Courir-Druck GmbH, Bonn **Versandadresse:** Helmut Schmidt Verlagsservice GmbH, Burg Sahr, 53505 Kirchsahr, Fax: 02643 - 24 67, e-mail: hsvverlag@aol.com



INHALT

VORWORT 5

1. LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE IN EUROPA – DIE AKTUELLE DISKUSSION 7

1.1. Die „Mitteilung der Kommission" von 1996 10
1.2. Die Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam 11
1.3. Der Europäische Rat von Lissabon – Gipfeltreffen 2000 12
1.4. Die „Mitteilung der Kommission" von 2000 12
1.5. „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" 13
1.6. „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" 13
1.7. Zusammenfassung des bisherigen Diskussions- und Konsultationsprozesses seitens der EU-Kommission 14
1.7.1. Leitprinzipien 14
1.7.2. Unterscheidung zwischen nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten 15
1.7.3. Ausnahmen aus den Wettbewerbsvorschriften 17
1.7.4. Was erwarten die Bürger von den gemeinwohlorientierten Diensten? 17
1.8. Konzept des Europäischen Parlaments 17
1.9. Fazit 19

2. DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL 21

2.1. Ein gemeinsames Sozialmodell – Vision und Gestaltungsauftrag 21
2.2. Öffentliche Versorgungsbetriebe – eine europäische Tradition 23
2.3. Der deutsche Begriff „Daseinsvorsorge" 24
2.4. Die kommunale Selbstverwaltung – Verfassungsprinzip in Deutschland 25
2.5. Das sozialdemokratische Modell eines Europas der Bürger 27

3. DIE EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK 29

3.1. Ziele des Wettbewerbsrechts 29
3.2. Unmittelbare Entscheidungskompetenzen der Kommission 29
3.3. Rechtsschutz 30
3.4. Die allgemeinen Beihilferegelungen – Verbot staatlicher Beihilfen 31
3.5. Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen 31
3.6. Zentrale Vorschrift der Daseinsvorsorge – Artikel 86 Absatz 2 EGV 32
3.7. EuGH-Urteil Altmark/Altmark-Trans vom 24. Juli 2003 33
3.8. Maßnahmenpaket der EU-Kommission über staatliche Ausgleichszahlungen 34

4. MARKTWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHE DASEINSVORSORGE – EIN GEGENSATZ? 35

4.1. Grundsatzentscheidungen für das Prinzip des freien Wettbewerbs 35
4.2. Nachteile des freien Wettbewerbs 35
4.3. Kann der freie Markt alle grundlegenden Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger befriedigen? 36
4.4. Kritik der öffentlichen Unternehmen 38
4.5. Fazit 39

5. LÖSUNGSANSÄTZE 41

5.1. Vertragsregelungen 43
5.2. Rahmenrichtlinie/Rahmenrecht 43
5.3. Sektorenbezogenes Vorgehen 47
5.4. Freistellungsverordnung für ausgewählte Sektoren 48

6. GLOSSAR EINIGER WICHTIGER GRUNDBEGRIFFE ZUM THEMA 49

6.1. Anstaltslast/Gewährträgerhaftung 49
6.2. Daseinsvorsorge 49
6.3. De Minimis Regelung 49
6.4. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse 49
6.5. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse 49
6.6. Grünbücher 50
6.7. Kommunale Eigengesellschaften 50
6.8. Kommunale Selbstverwaltung 50
6.9. Kommunaler Eigenbetrieb 50
6.10. Öffentliche Unternehmen 50
6.11. Staatliche Beihilfen 50
6.12. Quersubventionen 51
6.13. Universaldienst 51
6.14. Weißbücher 51
6.15. Wettbewerb 51

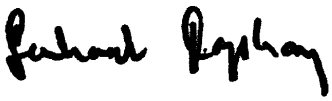
VORWORT

„Das soziale Netz, das öffentliche Dienstleistungen in Europa bilden, ist ein tragendes Element des europäischen Gesellschaftsmodells."

Bernhard Rapkay MdEP

Kaum ein europapolitisches Thema wurde in europäischen Regionen und Gemeinden in den vergangenen Jahren so häufig debattiert wie die Daseinsvorsorge. Mit der schrittweisen Umsetzung der sogenannten „Lissabonner Strategie", die ein Maßnahmenpaket von wirtschaftlichen, beschäftigungs- und umweltpolitischen sowie sozialen Reformen zur Modernisierung des Europäischen Gesellschaftsmodells, einschließlich Strukturreformen (Öffnung und Koordinierung von Märkten im Europäischen Binnenmarkt) darstellt, ergeben sich häufiger Rechtsunsicherheiten und Rechtsfragen für Anbieter von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse.

Die SPD-Gruppe im Europäischen Parlament hat in ihrer Schriftenreihe THEMA EUROPA im Jahr 2001 mit dem Heft „Im Mittelpunkt der Mensch" eine erste Informations- und Diskussionsschrift dazu vorgelegt. Die Grundlagen sind nach wie vor aktuell. Mittlerweile ist aber die Diskussion weiter gegangen, neue Zwischenergebnisse liegen vor. Mit dem jetzt vorliegenden Heft wird die Ausgabe von 2001 ergänzt und aktualisiert. Dies beschränkt sich allerdings auf die unmittelbaren Diskussionen zu den Leistungen der Daseinsvorsorge. Andere, mit dem Thema verknüpfte Entwicklungen im Vergaberecht oder zur Dienstleistungsrichtlinie müssen an anderer Stelle diskutiert werden.



Vorwort zur ersten Auflage, Juni 2001

„Totengräber der Kommunen“, so lautete im Sommer letzten Jahres eine der vielen Schlagzeilen, die die Wettbewerbspolitik der EU-Kommission in ihren Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge charakterisieren wollte. Eine Diskussion, die aufgeregt und nicht immer sachgerecht geführt wurde und wird. Die deutschen Länderministerpräsidenten stießen finstere, wenngleich nicht sonderlich aussichtsreiche Drohungen aus, den Vertrag von Nizza scheitern zu lassen, wenn die Kommission ihnen nicht entgegen komme! (Warum ausgerechnet ihnen?) Die Privatwirtschaft sah ihre Zeit gekommen, der unliebsamen wirtschaftlichen Tätigkeiten der öffentlichen Hände einen Riegel vorzuschieben; war doch die Beschwerde der deutschen Privatbanken in Sachen WestLB bei der Kommission einer der Ausgangspunkte dieser Debatte.

Seit der Vorlage ihrer Mitteilung zu „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ der Kommission und der Beschlussfassung des Gipfels von Nizza ist etwas Ruhe eingekehrt. Bis auf wenige Ausnahmen wird diese Mitteilung positiv bewertet.

Ist dies wie auch die ganze Aufregung vorher berechtigt? Die Diskussion darüber kann jedenfalls noch nicht zu Ende sein. Mit einer Mitteilung zu einem Beschluss der Staats- und Regierungschefs in der Europäischen Union ist noch lange nichts befriedigend geregelt.

Mit der vorliegenden Schrift soll versucht werden, das Thema etwas einzuordnen und einen Vorschlag für einen konsistenten Lösungsansatz zur Diskussion zu stellen. Es basiert auf einem Diskussionspapier, das der SPD-Gruppe im Europäischen Parlament auf einer Klausurtagung im Oktober 2000 vorgelegt und auf der Basis der Diskussion dort und an anderen Gelegenheiten weiterentwickelt wurde.

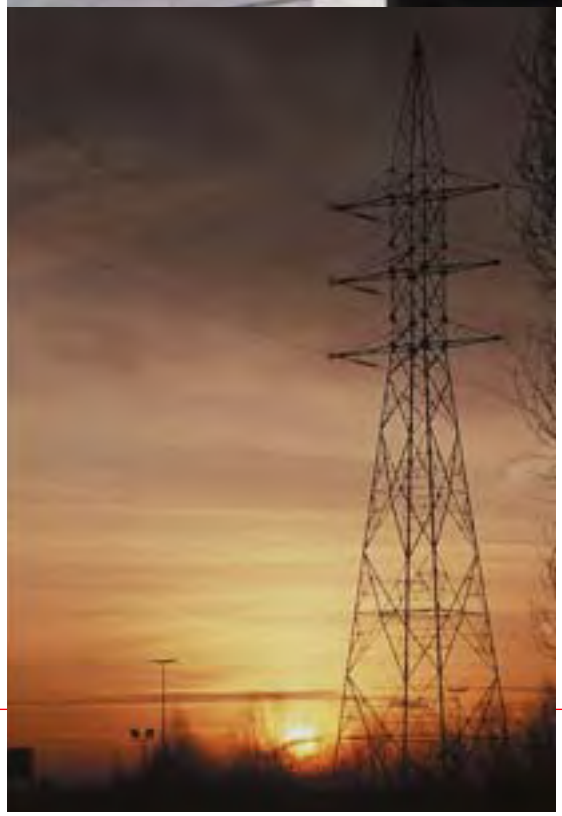
Bernhard Rapkay MdEP, Vorsitzender der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament, Mitglied im Ausschuss für Wirtschaft und Währung. Wettbewerbspolitischer Sprecher der SPE-Fraktion und Parlamentsberichterstatter zur Daseinsvorsorge.

1. LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE IN EUROPA – DIE AKTUELLE DISKUSSION

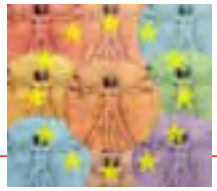
Wir Menschen brauchen Kleidung, Nahrung und eine Wohnung. Wir brauchen aber auch Sicherheit, Bildung, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, Unterhaltung und eine Umwelt, in der es sich zu leben lohnt. Güter und Dienstleistungen für den menschlichen Bedarf werden am besten durch die private Wirtschaft bereitgestellt. Der Staat und gesellschaftliche Institutionen wiederum kümmern sich um Sicherheit, Recht und Ordnung, sowie um Bildung und Kultur.

Diese Aufgabenteilung funktioniert jedoch nicht ohne Ausnahmen. Es gibt Güter und Dienstleistungen, die für die Existenz des Einzelnen eine große Bedeutung haben, aber nicht für alle gleichermaßen zur Verfügung stehen. Unter dem Primat des sozialen Rechtsstaats darf ihre Verteilung nicht nur der Kaufkraft des Einzelnen überlassen werden. Wo die Güter und Dienstleistungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse durch den Markt effizient, also überall und in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden, müssen Versorgungsschwierigkeiten durch Verteilungspolitik (Sozialhilfe, Wohngeld, usw.) beseitigt werden.

Aber es gibt auch Dinge, die der Markt nicht überall und in ausreichendem Maße bereitstellt. Man nehme nur die Dienste zur Erhaltung der Gesundheit oder die Versorgung mit Strom und Wasser, die Stadtreinigung, den Verkehr zwischen Wohn- und Arbeitsstätte oder das Post- und Telefonnetz. Für diese Dienstleistungen hat man den klingenden Namen „Daseinsvorsorge" gefunden. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge werden entweder vom Staat selbst erbracht oder vom Staat reguliert und beaufsichtigt, um die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger jederzeit und ohne Unterbrechung sicherzustellen. Bei der Daseinsvorsorge geht es also um öffentliche Dienstleistungen, die sich irgendwo zwi-



Dienstleistungen der Daseinsvorsorge: *Die Öffentliche Hand muss die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger jederzeit und ohne Unterbrechung sicherstellen: Postbote auf dem Nordseedeich, ÖPNV in Hannover (Bahnhof Expo Ost der Stadtbahn), Strommasten im Emsland.*



schen der reinen Staatstätigkeit und der freien Wirtschaft abspielen. Es gibt in Deutschland eine lange Tradition der Bereitstellung gemeinwohlorientierter Leistungen durch kommunale oder staatliche Unternehmen und Einrichtungen und durch Wohlfahrtsverbände. Auch in anderen Mitgliedsstaaten gibt es ähnliche, aber eben nur ähnliche und nicht dieselben Traditionen. Das soziale Netz, das diese Dienstleistungen in Europa bilden, ist ein tragendes Element des europäischen Gesellschaftsmodells. Sowohl der EG- Vertrag[1] als auch die in Nizza proklamierte europäische Grundrechtscharta[2] erkennen die Bedeutung der Leistungen der Daseinsvorsorge für den sozialen Zusammenhalt in Europa ausdrücklich an.

Ausgangspunkt der Diskussion über die Zukunft der Daseinsvorsorge ist das europäische Wettbewerbsrecht. Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes wurden und werden in den Feldern der Daseinsvorsorge bislang abgeschlossene Märkte geöffnet (Telekom, Energie, ÖPNV, usw.). Parallel dazu muss sich zwangsläufig der Aktionsradius europäischer Wettbewerbs- und Beihilfekontrolle seit einer Reihe von Jahren erheblich ausweiten. Dies bringt Konflikte und neue Rahmenbedingungen. Viele der Leistungserbringer fürchten nun um ihren Bestand. Kommunen fürchten um ihre grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltung. Vor allem gibt es inzwischen erhebliche Rechtsunsicherheiten bei den Akteuren.

In letzter Zeit rückten einige Wettbewerbsentscheidungen der Europäischen Kommission und auch deutscher Gerichte besonders in das Blickfeld der Öffentlichkeit. An erster Stelle steht die Klage deutscher Privatbanken gegen die West LB und darüberhinaus gegen das Garantiesystem der deutschen öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Die kleineren Sparkassen sind aber traditioneller Bestandteil der kommunalen Wirtschaftsförderung. Auch sonst beklagen sich private Unternehmen vermehrt, dass durch die von ihnen gezahlten Steuern Konkurrenz für das eigene Unternehmen durch die öffentlichen Betriebe finanziert wird. Beispielhaft zu nennen sind das Verfahren gegen die Stadtwerke Wuppertal, die in das Autorecycling einsteigen wollten; die Stadt Gelsenkirchen, die privaten Gärtnereibetrieben Konkurrenz machte oder die Städte Duisburg und Dortmund, die Reisebüros betrieben.

Daseinsvorsorge Kommunikation *(links Schaltzentrale der Deutschen Telekom) und* ***Verkehr****: Trotz Privatisierung muss der Staat die Bereitstellung „hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen" (aus Leitprinzipien der EU-Kommission) durch Regulierung und Beaufsichtigung sicherstellen.*

[1] Artikel 16 EGV
[2] Artikel 36 der EU-Grundrechts-Charta

Das ist die Konsequenz aus den Regeln und Zielen des europäischen Binnenmarktes. Im Prinzip wird der gemeinsame Binnenmarkt von den gleichen Mechanismen vor Wettbewerbsverzerrungen geschützt, wie vorher der nur deutsche Wirtschaftsraum. Darauf hat die Bundesrepublik bei den Verhandlungen zur europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik auch über Jahrzehnte hinweg großen Wert gelegt.

Auf der anderen Seite bilden die Unternehmen der Daseinsvorsorge, besonders in Deutschland mit seinem in der Verfassung verankerten Sozialstaatsprinzip, ein wichtiges Instrument für das soziale Netz. Das soziale Netz darf den Bedingungen des freien Marktes nur bedingt unterliegen. Es muss andere Zielsetzungen berücksichtigen und muss den Anspruch erfüllen auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten eine Grundversorgung sicherzustellen. Um das effektiv tun zu können, brauchen die Unternehmen, die Leistungen der Daseinsvorsorge mit öffentlichem Auftrag erbringen, eine rechtsichere Situation im Binnenmarkt, um ihre, dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben erfüllen zu können. Wenn die Menschen in der Europäischen Union von der Marktöffnung im öffentlichen Sektor profitieren können, bedeutet genau derselbe Prozess in einigen Randgebieten und da, wo sich aus der Leistung keine Gewinnmöglichkeiten ergeben, dass die Marktöffnung zu Leistungen führen kann, die nur noch zu einem Preis zu haben sind, der viele Verbraucher ausschließt; oder aber, dass es überhaupt gar keine entsprechende Leistung mehr gibt. Gleiches gilt für die Geschäftsfelder, wie die der Wohlfahrtsverbände, die für den Markt nicht interessant sind.

Daseinsvorsorge und Wettbewerb sollten nicht in einem Widerspruch oder Konflikt gesehen werden. Wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen stimmen, ergänzen sich die Grundsätze vielmehr und dienen dem Ziel einer hohen Lebensqualität in Europa. Wenn zur Zeit ein Spannungsverhältnis zwischen den beiden Prinzipen auszumachen ist, so liegt das nicht in der Natur der Sache, sondern an der ungenügenden nationalen und gemeinschaftlichen Rechtssetzung. Wenn wir die Möglichkeiten staatlicher Intervention positiv einsetzen, können öffentliche Dienste neue, dynamische und umweltfreundliche Industrien heranziehen sowie neue Sektoren der gemischten Wirtschaftsform aufbauen, die neue Arbeitsplätze erzeugen werden. Von einem nachhaltig entwickelten sozialen und industriellen Umfeld profitieren die private Wirtschaft und die Verbraucher.

„Bei der Erfüllung der Bedürfnisse des Allgemeinwohls die europäische Vielfalt berücksichtigen" – Jaques Delors, ehemaliger Präsident der EU-Kommission (1994).

Der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors fasste die Problematik 1994 zusammen: *„Innerhalb Europas muss die Vielfalt im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen berücksichtigt werden... jeder Mitgliedsstaat hat aufgrund seiner Geschichte, seiner geografischen Lage und seiner Traditionen ganz individuelle Lösungen gefunden, um die Bedürfnisse des Allgemeinwohls zu erfüllen."*

1.1. Die „Mitteilung der Kommission" von 1996

Der römische Gründungsvertrag über die Europäischen Gemeinschaften von 1957 hatte als vorrangiges Ziel, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu errichten. Dafür war es zunächst nötig, alle Hindernisse für einen freien Handel zwischen den Mitgliedsstaaten zu beseitigen. Die öffentlichen Dienstleistungen wurden damals nur am Rande in zwei Artikeln erwähnt.

Daseinsvorsorge Kommunikation: *Der Zugang zum Internet muss allen Bürgern eröffnet und schon in der Schule angewandt werden – eine öffentliche Aufgabe, u. a. gefördert durch das EU-Bildungsprogramm SOKRATES (Aktion Minerva).*

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 (EEA) wurde der gemeinsame Binnenmarkt konkret. Die Mitgliedsstaaten beschlossen, die Bedingungen für das tatsächliche Einführen eines gemeinsamen Binnenmarktes zu schaffen. Für die öffentlichen Unternehmen war das ein Schock. Sie wurden in der EEA nicht erwähnt und hatten sich fortan dem Wettbewerbsregime formell unterzuordnen. Es kam zu einer Reihe von Marktöffnungen, insbesondere im Verkehrsbereich.

Die Bedeutung der Daseinsvorsorge für die europäische Integration und den sozialen Zusammenhalt in Europa wurde erst im Rahmen des Streites um die Energiebinnenmarkt-Richtlinie erkannt. Der erste Richtlinienvorschlag der Kommission wurde vom Europäischen Parlament damals fast in Gänze abgeändert. Somit konnte das Parlament, unter Federführung des belgischen Sozialdemokraten Claude Desama (heute Bürgermeister von Verviers), wesentliche soziale Änderungen durchsetzten.

Auch der EuGH begann langsam den zu weitgehenden Marktöffnungen Schranken zu setzten, indem er öffentliche Monopolrechte und die Möglichkeit von Gewinn- und Verlustausgleichen im Querverbund zumindest grundsätzlich anerkannte.

Als „Hüterin der Verträge" unternahm die Kommission dann 1996 den Versuch, den wettbewerbsrechtlichen Rahmen der gemeinwohlorientierten Unternehmen aus ihrer Sicht darzulegen. Damit wollte die Kommission die Unternehmen in den Mitgliedsstaaten auf die zukünftige Politik vorbereiten, indem sie eine sog. „Mitteilung zu den Leistungen der Daseinsvorsorge[3] in Europa" veröffentlichte.

Nach Ansicht vieler Kritiker, insbesondere im Europäischen Parlament (Bericht Billingham; Angela Billingham, britische Labour-Abgeordnete, war Berichterstatterin des EP) betonte diese Mitteilung die Notwendigkeit von weiteren Marktöffnungen jedoch zu einseitig und zu undifferenziert. Es geht bei den gemeinwohlorientierten Diensten um einen der grundlegenden Aspekte des sozialdemokratischen Grundverständnisses. Jeder Bürger soll günstigen Zu-

[3] In der Mitteilung der Kommission ist von „Leistungen der Daseinsvorsorge" bzw. „gemeinwohlorientierten Leistungen" die Rede. Der EG-Vertrag spricht von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse". Alle drei Begriffe werden hier synonym gebraucht.

gang zur Grundversorgung an Nahrungsmitteln, Kleidung und Wohnung haben. Aber er soll auch Zugang zu Informationsquellen haben, sowie in einer möglichst umweltfreundlichen, infrastrukturell gut angebundenen Umgebung leben können. Aus heutiger Sicht sollte allen Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu Informationen (Fernsehen, Radio, Internet) und Kultur, der Zugang zu Krediten und der Zugang zu sozialen Diensten eröffnet und eine kostengünstige und zuverlässige Energieversorgung, Post und Telekommunikation bereitgestellt werden. Unsere private Wirtschaft profitiert von so einem Umfeld ebenso wie der Einzelne durch eine erhöhte globale Wettbewerbsfähigkeit. Dabei kommt es nicht darauf an wie, d.h. privatrechtlich oder öffentlich, sondern in welcher Qualität die Leistungen erbracht werden.

Die Definition dessen, was eine öffentliche Dienstleistung ist, obliegt den Mitgliedsstaaten. Dessen sind sich die Staaten der Europäischen Union auch sehr bewusst, weshalb eines ihrer obersten Prinzipien, das Subsidiaritätsprinzip, genau das besagt: *„Alles was auf staatlicher oder kommunaler Ebene ebenso gut oder besser behandelt werden kann soll auch dort behandelt werden“*. Was auf Gemeinschaftsebene besser gelöst werden kann, soll dagegen dort gelöst werden. Letzteres vergessen die Gralshüter der Subsidarität allerdings gerne; in einem gemeinsamen Markt müssen gemeinsame Regeln gelten, die natürlich auch auf Gemeinschaftsebene erlassen werden müssen.

1.2. Die Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Das Ergebnis der Diskussion um die Mitteilung der Kommission war ein Zusatz im EG-Vertrag. Mit der Amsterdamer Vertragskonferenz wurde 1998 Artikel 16 EGV eingeführt. Der Artikel betont erstmals die grundsätzliche Bedeutung der Werte, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zugrunde liegen. Er erhebt damit die Pflicht der Gemeinschaft, ihre Politik so zu gestalten und umzusetzen, dass die Dienste ihren Zweck erfüllen können, zum Vertragsgrundsatz. Er lautet auszugsweise:

ARTIKEL 16 EGV

„... in Anbetracht des Stellenwertes, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse ... dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“

Art. 16 enthält aber auch einen Hinweis auf Art. 86 und 87 und damit auf die Kernvorschriften der Beihilfenkontrolle. Art. 86 Abs. 2 regelt dabei ausdrücklich, dass auch Unternehmen, die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge anbieten, den EG-Wettbewerbsregeln unterliegen. Auch wenn die Dienste damit nicht aus dem Geltungsbereich des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts herausgenommen werden und auch keine Abgrenzung der „jeweiligen Befugnisse” von Staat und Union vorgenommen wird, bildet Art 16 EGV ein

Die drei sozialdemokratischen Regierungschefs (v. l.) Göran Persson (Schweden), Antonio Guterres (Portugal, mit Fan-Schal der portugiesischen Fußball-Nationalelf) und Bundeskanzler Gerhard Schröder hatten im Jahr 2000 wesentlichen Anteil an der wirtschaftlichen und sozialen Gesamtstrategie für die Europäische Union (Lissabon-Strategie).

wichtiges Auslegungskriterium. Es ist bei jeder Handhabung anderer Vertragsvorschriften zu berücksichtigen und stärkt die Stellung der gemeinwohlorientierten Unternehmen, als ein wesentliches Instrument für das europäische Gesellschaftsmodell.

Wenn der Artikel von gesellschaftlichem Zusammenhang spricht, setzt das voraus, dass allen Bürgern unabhängig von Alter, Gesundheitszustand, Einkommen und Standort die Versorgungsleistungen, die für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben maßgebend sind, offen stehen müssen. Territorialer Zusammenhalt gebietet, dass nicht ganze Gegenden von der Grundversorgung ausgeschlossen werden. Dabei kann man sich nun ausdrücklich auf den EG-Vertrag berufen. Durch die Vertragsänderung wurde auch klargestellt, dass die Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse nicht nur eine Ausnahme zu den marktwirtschaftlichen Wettbewerbsvorschriften sind, sondern ein Gleichgewicht zwischen Marktwirtschaft und gemeinwohlorientierten Diensten besteht. An den grundlegenden Problemen, die Streitigkeiten und Grenzfälle mit sich bringen, konnte die Einführung des Artikel 16 allerdings nichts ändern. Dafür ist der Wortlaut zu allgemein gehalten.

1.3. Der europäische Rat von Lissabon – Gipfeltreffen 2000

Im März 2000 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU in Lissabon, um eine wirtschaftliche und soziale Gesamtstrategie für die Europäische Union festzulegen. Ziel war es, die Wahrung des europäischen Sozialmodells in der sich rapide verändernden Informations- und Technologiegesellschaft zu gewährleisten. Den gemeinwohlorientierten Diensten wurde dabei eine grundlegende Rolle bei der Aufrechterhaltung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zugewiesen. Die europäische Wirtschaft zeichne sich, so die Staatschefs, gerade durch die Qualität ihrer Infrastruktur und den hohen Ausbildungsstand ihrer Arbeitnehmer aus. Im Bereich der Transportmärkte verständigten sich die Regierungsvertreter auf eine Beschleunigung der Marktöffnung. Auf Betreiben von Bundeskanzler Gerhard Schröder wurde die Kommission aufgefordert, ihre Mitteilung von 1996 aktualisiert vorzulegen.

1.4. Die „Mitteilung der Kommission“ von 2000

Rechtzeitig vor der Regierungskonferenz in Nizza im Dezember 2000 legte die Kommission die aktualisierte Fassung ihrer Mitteilung zu den Leistungen der Daseinsvorsorge vor[4]. Das Dokument wurde unter Federführung des Kabinetts von Kommissionspräsident Prodi selbst verfasst. Die Kommission gab darin zum einen die Erfahrungen mit bisherigen Marktöffnungen in den Bereichen Energie, Post-

dienstleistungen und Verkehr wieder und versuchte, ein neues Konzept der Daseinsvorsorge zu beschreiben. Ziel war es, festzulegen, was als öffentliche Daseinsvorsorge anzusehen ist und wie der Rahmen für die Erbringung der Dienstleistungen so ausgestaltet werden kann, dass er mit dem europäischen Recht vereinbar ist.

Diese Mitteilung löste eine grundsätzliche und kontroverse Diskussion unter allen Beteiligten und Betroffenen aus.

Als eine Folgerung daraus hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Mitteilung der EU-Kommission von 2000 („Langen-Bericht“) u.a. die EU-Kommission aufgefordert, ihm und dem Rat einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge vorzulegen. Auch der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 und von Barcelona im März 2002 forderte die EU-Kommission auf, einen Orientierungsrahmen für die staatlichen Beihilfen festzulegen, die den Unternehmen gewährt werden, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen und die Möglichkeiten einer Rahmenrichtlinie zu prüfen.

1.5. „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“

Im Rahmen dieser Aufträge legte die Kommission im Frühjahr 2003 ein „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“[5] als ein Konsultations- und Diskussionsdokument vor.

Im Mittelpunkt dieses Grünbuchs standen Fragen im Umfeld möglicher weiterer Gemeinschaftsregelungen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter der Berücksichtigung der Prinzipien Universaldienst, Kontinuität, Qualität, Erschwinglichkeit sowie Nutzer- und Verbraucherschutz. Zusätzlich erörterte das Grünbuch Organisation, Finanzierung und Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Dabei warf es Fragen nach einer Ausweitung und einer besseren Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf und fragte nach der Wünschbarkeit von Gemeinschaftsregelungen für weitere Sektoren und von zusätzlichen institutionellen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene.

1.6. „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“

Wiederum als Reaktion auf eine Entschließung des Europäischen Parlamentes („Herzog-Bericht”), Schlussfolgerungen des Rates und der Auswertung einer breit angelegten Internet-Konsultation, in deren

Daseinsvorsorge Information: *ZDF-Sendeanlage in Mainz-Lerchenberg.*

[4] KOM(2000) 580 vom 20.09.2000
[5] KOM(2003) 270 vom 21.05.2003

Rahmen alle Interessierte der Kommission ihre Stellungnahmen zusenden konnten, die ihrerseits auch auf der Homepage der EU-Kommission veröffentlicht wurden, legte die Kommission am 12. Mai 2004 ihr „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"[6] vor. Hierin bestätigt die Kommission ihre bislang vertretene Position, nach der weiterhin keine Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge geplant ist. Einen späteren Erlass (frühestens nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages, s.u.) schließt sie aber nicht aus. Der sektorspezifische Ansatz zur Liberalisierung insbesondere netzgebundener Dienstleistungen soll fortgesetzt werden.

Besonderes Augenmerk will die EU-Kommission auf die Bereiche der Sozial- und der Gesundheitsleistungen legen. Sie sieht bei diesen „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" eine besondere Verantwortung bei den Mitgliedstaaten sowie deren regionalen und kommunalen Behörden: Das neue Operationszentrum am Klinikum in Krefeld.

Auch ansonsten liefert das Weißbuch gegenüber dem bisherigen Diskussionsstand keine neuen Aufschlüsse. Herausgestellt wird in dem Weißbuch, dass für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die Union und die Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung tragen. Näher beschrieben wird darin die Rolle der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Festlegung von Gemeinwohlaufgaben und der organisatorischen Abwicklung, der Finanzierung und der Kontrolle im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Ferner enthält das Weißbuch nähere Einzelheiten über die Hauptbestandteile einer EU-Strategie, die darauf ausgerichtet ist, sicher zu stellen, dass jeder Bürger und jedes Unternehmen Zugang zu einem umfassenden Angebot von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat, und mehr Rechtssicherheit zustande kommt.

Nach Auffassung der EU-Kommission wäre es sinnvoll, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, um den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung zu tragen und den Rahmen genau abzustecken, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden können. Dieser Ansatz soll Gegenstand einer eigenen Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen sein, die für 2005 angekündigt wurde, bislang aber noch nicht vorliegt.

1.7. Zusammenfassung des bisherigen Diskussions- und Konsultationsprozesses seitens der EU-Kommission

1.7.1. Leitprinzipien

- Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Sozialmodells.

[6] KOM(2004) 374 vom 12.05.2004

- Die Kommission erkennt die wichtige Rolle an, die den Mitgliedsstaaten und ihren regionalen und lokalen Behörden auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zukommt.

- Ein wettbewerbsfähiger Binnenmarkt und die Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen sind miteinander vereinbare Ziele.

- Jeder Bürger und jedes Unternehmen soll in der EU Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen haben.

- Die Verbraucher- und Nutzerrechte sollen gewährleistet werden.

- Eine systematische Evaluierung und Überwachung sind unerlässlich für die Beibehaltung und Weiterentwicklung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

- Die Vielfalt der Dienstleistungen muss gewahrt bleiben, da es Unterschiede zwischen den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer und Verbraucher je nach den wirtschaftlichen, sozialen, geografischen und kulturellen Gegebenheiten gibt.

- Durch Schaffung von mehr Transparenz soll sichergestellt werden, dass die Einrichtungen der Öffentlichen Hand ihre Verantwortungen wahrnehmen können und dass Entscheidungen nach demokratischen Grundsätzen getroffen und eingehalten werden.

- Verbesserung der Rechtssicherheit in der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

1.7.2. Unterscheidung zwischen nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten

Grundsätzlich wird zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten unterschieden. Auf nichtwirtschaftliche Tätigkeiten finden die Wettbewerbsregeln keine Anwendung. Die Kommission sieht zudem nur dann eigene Handlungsnotwendigkeit, wenn der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten durch ein öffentliches Unternehmen beeinträchtigt ist.

Nichtwirtschaftliche Tätigkeiten sind in erster Linie Aufgaben, die per se dem Staat vorbehalten sind, zum Beispiel die Wahrung der Inneren Sicherheit, die Justizverwaltung, die Pflege diplomatischer Beziehungen oder Aufgaben und Leistungen des Standesamtes etc.

Nicht anwendbar sind die Wettbewerbsregeln auch auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit nationalen Bildungssystemen und mit der Pflichtmitgliedschaft in Grundversorgungssystemen der sozialen Sicherheit (Pflichtkrankenversicherung).

Dienstleistung Innere Sicherheit: *Diese „nichtwirtschaftliche Dienstleistung bleibt auch in Zukunft dem Staat vorbehalten. Hier gibt es keinen wirtschaftlichen sondern nur einen qualitativen Wettbewerb: Personenkontrolle auf dem Rhein-Main-Flughafen.*

Daseinsvorsorge Recht: *Justitia, römische Göttin der Gerechtigkeit.*

Darüber hinaus wird festgestellt, dass „diverse nichtwirtschaftliche Tätigkeiten von Einrichtungen wie Gewerkschaften, politischen Parteien, Kirchen und religiösen Gemeinschaften, Verbraucherverbänden, wissenschaftlichen Gesellschaften, Wohlfahrtseinrichtungen sowie Schutz- und Hilfsorganisationen" nicht dem freien Wettbewerb unterliegen. Soweit diese Einrichtungen aber wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen, sind die Binnenmarktvorschriften anzuwenden.

Leider teilt die Kommission in ihren Veröffentlichungen nicht mit, nach welchen Kriterien entschieden wird, wann eine wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Leistung vorliegt. Es werden zwar beispielhafte nichtwirtschaftliche Tätigkeiten genannt; Mitteilungen, Grün- und Weißbücher sind aber nur beschränkt rechtsverbindlich und die Kommission behält sich ihr Recht auf Einzelfallprüfung vor. Das ist legitim, immerhin ist die Kommission Verwaltungsbehörde und nicht Gesetzgeber. Die gegenwärtige Lage verunsichert aber die Akteure, insbesondere auf lokaler Ebene, die „Brüssel" nur als bürokratische Maschine empfinden. Es ist Aufgabe der Politik, des Europäischen Parlaments und

LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE

Strom- und Gasversorgung I Abfallentsorgung I Wasserversorgung
Post I Telekommunikation I Sparkassenwesen I öffentlicher Personennahverkehr
Gesundheitswesen I Wohlfahrtspflege I Schwimmbäder und Sportanlagen
öffentlicher Rundfunk und Fernsehen I Museen und Theater

■ MARKTBEZOGENE LEISTUNGEN

Unterliegen den EG-Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften

- Weitgehende Marktöffnung oder Ausschreibungsverfahren
- Transparenz der Unternehmen um gemeinnützige Geschäftssparten und Profitunternehmen unterscheiden zu können
- Keine Quersubventionen

Ausnahmen:

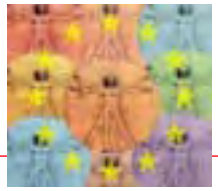
- der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten ist nicht beeinträchtigt
- Vorliegen eines Bagatellfalles

■ NICHT MARKTBEZOGENE LEISTUNGEN

EG-Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften nicht anwendbar

Ausnahmen:

- offensichtliche Fehler- und Missbrauchskontrolle durch die Europäische Kommission



des Rates der Europäischen Union, hier durch klare gesetzliche Regelungen Abhilfe zu schaffen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Grenze zwischen marktfähigen und nichtmarktfähigen Gütern nur sehr verschwommen auszumachen ist und je nach Zeit und Raum variiert – man denke nur an Radio, Fernsehen, die höhere Schulbildung oder den medizinisch-sozialen Sektor.

1.7.3. Ausnahmen aus den Wettbewerbsvorschriften

- Tätigkeiten, die den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen, also nur Auswirkungen auf den Handel innerhalb der Mitgliedsstaaten haben. Eine Vielzahl der Unternehmen der Daseinsvorsorge, besonders aus dem sozialen Bereich, fallen dadurch von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Wettbewerbsregimes heraus.

- Bagatellfälle (unterhalb einer gewissen Schwelle „de minimis“).

1.7.4. Was erwarten die Bürger von den gemeinwohlorientierten Diensten?

Die Kommission skizziert Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Dienste der Daseinsvorsorge. Aufgrund dieser Erwartungen sei es dann gerechtfertigt, Sonderrechte einzuräumen. (Besondere und ausschließliche Rechte zur Sicherstellung der Versorgung oder besondere Finanzierungsmechanismen.) Die Bürgerinnen und Bürger erwarten demnach:

- einen allgemeiner Zugang zu qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Leistungen

- ein hohes Umweltschutzniveau

- Rücksichtsnahme auf Bedürfnisse spezieller Bevölkerungsgruppen wie Behinderte, Alte oder Empfänger von niedrigen Einkommen – Gleichheitsgrundsatz

- Versorgungssicherheit

Folgenden Ansprüchen haben die Unternehmen mit Sonderrechten dabei gerecht zu werden:

- Eindeutige Festlegung von Mindeststandards und Qualität, Gesundheitsschutz etc.

- Völlige Transparenz der Unternehmen in Bezug auf staatliche Beteiligungen, Zuschüsse, Entgelte etc.

- Freie Wahl der Leistung und gegebenenfalls des Anbieters sowie wirksamer Wettbewerb zwischen den Anbietern

- Schaffung von unabhängigen Regulierungsinstanzen.

Ihre Aufgabe sieht die Kommission auf eine offensichtliche Fehlerkontrolle beschränkt. Damit soll dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen und die Wirtschafts- und Sozialordnungen der Mitgliedsstaaten respektiert werden.

1.8. Konzept des Europäischen Parlaments

Die Debatten im Europäischen Parlament und insbesondere in seinem federführenden Wirtschaftsausschuss waren sowohl zur Mitteilung der EU-Kommission aus dem Jahr 2000 als auch zum Grünbuch sehr kontrovers. In beiden Fällen ist es aber gelungen, einen breit getragenen Kompromiss zu erzielen, der jeweils deutlich die Handschrift der Fraktion der Sozialdemo-

kratischen Partei Europas (SPE-Fraktion) trägt.

Zur Mitteilung der EU-Kommission aus dem Jahre 2000 hat das Europäische Parlament am 13. November 2001 eine Entschließung auf der Basis des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Währung zur öffentlichen Daseinsvorsorge mit einer klaren Mehrheit verabschiedet. Dabei war es der SPE-Fraktion gelungen, eine Fülle von neoliberalen Vorschlägen des Berichterstatters Werner Langen (CDU) zu korrigieren und eigene Vorstellungen durchzusetzen, die schließlich aber sowohl vom Berichterstatter wie auch von der Mehrheit der EVP-Fraktion mitgetragen wurden. Dabei waren zunächst Kompromisse innerhalb der Fraktion insbesondere zwischen der deutschen und der französischen Haltung zu erzielen, was allerdings die europäisch-sozialdemokratische Debatte zur Daseinsvorsorge erheblich weiter entwickelt hat.

Zum Berichterstatter für die Debatte über das Grünbuch zur Daseinsvorsorge wurde Philippe Herzog (GUE/F) benannt, ein französischer Kommunist, dabei aber ein ausgewiesener Marktwirtschaftler. Die ursprüngliche Vereinbarung im wieder federführenden Wirtschaftsausschuss, auf der Basis der Entschließung aus dem Jahre 2001 („Langen-Bericht“) zu arbeiten, ist von einer liberal-konservativen Mehrheit im Ausschuss letztendlich konterkariert worden. Der erste Entwurf des Berichterstatters war zu stark vom französischen service-public-Gedanken geprägt und deswegen nicht mehrheitsfähig. Alle Versuche des Berichterstatters – unterstützt durch die SPE-Fraktion – im Ausschuss einen Konsens zu erzielen, waren von der Mehrheit offensichtlich nicht erwünscht.

In der Plenarabstimmung konnte dies allerdings wie schon 2001 wieder korrigiert werden. Bis auf zwei Ausnahmen haben sämtliche Kompromissanträge der SPE-Fraktion eine Mehrheit erhalten.

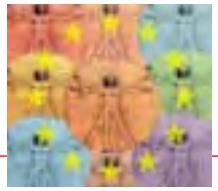
Die wesentlichen Punkte der Entschliessung:

- Das Grundprinzip heißt: Wettbewerb ist ein Instrument, kein Ziel an sich und deswegen müssen die Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln mit den Allgemeinwohlverpflichtungen kompatibel gemacht werden und nicht umgekehrt (so wie es noch die Vorlage des Wirtschaftsausschusses vorsah). Daseinsvorsorge und Wettbewerb sind kein Gegensatz an sich.

- Die Definition und die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge obliegt den Mitgliedsstaaten oder ihren Gebietskörperschaften. Es gibt aber gemeinsame Kriterien, die konstitutiv für solche Leistungen sind und bei der Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln zu berücksichtigen sind: Universalität, Kontinuität, Qualität, Effizienz, Erschwinglichkeit sowie der Nutzer- und Verbraucherschutz, einschließlich der Beteiligung der Nutzer sowie der demokratischen Kontrolle der Erbringer.

- Die Erbringung der Dienstleistungen muss sowohl privaten als auch öffentlichen Unternehmen offen stehen.

- Kommunen haben ein Recht auf „Eigenproduktion“, d.h. sie können bei Wahrung bestimmter Voraussetzungen (vgl. „Altmark-Kriterien“, s.u.; Örtlichkeitsprinzip; Betrauung durch demokratisch legitimiertes Gremium; usw.) Leistungen der Daseinsvorsorge selber oder durch eigene Unternehmen und ohne Ausschreibung bereitstellen lassen.



- Die (gesetzlichen) Maßnahmen zur Marktöffnung bei Verkehr, Energie, Telekommunikation, Post, u.a. werden prinzipiell positiv eingeschätzt. Marktöffnung muss aber immer im Einzelfall entschieden werden. Eine Liberalisierung der Wasserversorgung wird abgelehnt, ohne dabei Modernisierungserfordernissen für den Sektor in Frage zu stellen.

- Das Europäische Parlament fordert die EU-Kommission auf, rasch eine genaue und vergleichende Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen der Liberalisierung der Leistungen der Daseinsvorsorge vorzunehmen.

- Die für die Entscheidung über die Anwendbarkeit der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln in Einzelfragen notwendige Abgrenzung nach „wirtschaftlichen“ und „nicht-wirtschaftlichen“ Tätigkeiten ist nach transparenten, nachvollziehbaren Kriterien zu erarbeiten.

- Es muss u.a. beispielsweise geregelt werden:

  - die Gewährleistung eines gleichberechtigten, diskriminierungsfreien und kostengünstigen Zugangs zu den Leistungen,

  - die Sicherstellung eines flächendeckenden, kontinuierlichen und in ausreichendem Umfang sowie in ausreichender Qualität bereitgestellten Angebots,

  - Absicherung eines hohen Beschäftigungsstands und Wahrung der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern,

  - Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen.

- Für diese und weitere Aspekte der Daseinsvorsorge wird die Schaffung eines „Rechtsrahmens nach dem Mitentscheidungsverfahren“ durch Parlament und Rat gefordert. Das Europäische Parlament erneuert damit mit einem modifizierten Begriff seine Forderung nach einer Rahmenrichtlinie. Diese Formulierung entspricht mit den sonstigen beschlossenen Inhalten dem SPE-Positionspapier (s.u.).

1.9. Fazit

Ein kohärentes Konzept für die Behandlung der gemeinwohlorientierten Dienste in Europa hat bislang keiner der beteiligten Akteure. Angesichts der unterschiedlichen Positionen und Traditionen der Mitgliedsstaaten und der Auswirkungen auf den Alltag der Bürger, ist dies auch keine einfache Aufgabe. Im Kern geht es bei der Diskussion um die Abgrenzung zwischen dem Staat auf seinen unterschiedlichen Tätigkeitsebenen (Bund, Länder, Kommunen) und der privaten Wirtschaft.

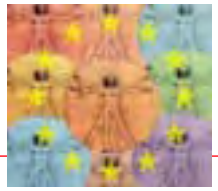
Was die bestehenden öffentlichen Unternehmen und vor allem die Kommunen jetzt dringend brauchen, ist Rechts- und Planungssicherheit. Europa muss Antworten darauf geben, was der Beihilfekontrol le unterliegt, was eine „wirtschaftliche Tätigkeit“, was ein „Bagatellfall“ ist und wann der „innergemeinschaftliche Handel beeinträchtigt“ ist. Dreh- und Angelpunkt der anzustellenden Überlegungen müssen dabei die Belange der Bürgerinnen und Bürger sein, für die ein gesicherter Zugang zu Grundversorgungsleistungen eine große Bedeutung hat.

Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses können Strom-, Telekommunikations- und Gleisnetze nicht mehr aus der rein nationalen Perspektive gesehen werden. Man kann in bestimmten Bereichen nicht mehr von den Grundbedürfnissen der deutschen, niederländischen oder belgischen Europäer sprechen. Dafür sind die Lebensverhältnisse bereits zu sehr integriert. Ein Unterschied zwischen dem Bedürfnis nach einem kostengünstigen und modernen Bahnsystem zwischen Köln – Amsterdam – Brüssel oder aber zwischen Paris – Köln – Berlin existiert nicht mehr. Hier müssen nationale Monopole überdacht werden. Auch erlangen Fragen des Öffentlichen Nahverkehrs, der Abfallentsorgung und der Stromversorgung nicht nur in grenznahen Gebieten durch den Binnenmarkt eine andere Dimension. Das alles darf nicht als Bedrohung empfunden werden, sondern als eine lohnenswerte Herausforderung. Den lokalen Akteuren muss dafür ein klarer, fest umrissener Handlungsspielraum gegeben werden, innerhalb dessen sie neue Wege gehen können.

Der europäische Einigungsprozess soll ja nicht zu einer Art europäischer Superstaat führen, der die regionalen und kulturellen Besonderheiten in den Mitgliedsstaaten zugunsten einer freien, „Laissez-faire"-Marktwirtschaft zu vereinheitlichen versucht. Es gilt jetzt, die aktuelle Diskussion mitzuverfolgen und aktiv mitzugestalten. Aufgerufen sind dazu alle Europäerinnen und Europäer, also auch die, die sich in den Kommunen und Regionen engagieren.

Mit den folgenden Ausführungen soll versucht werden, dem Leser den Hintergrund der anstehenden Fragen näher zu bringen. Anschließend sollen verschiedene Lösungsansätze dargestellt werden.

Daseinsvorsorge Entsorgung: *Straßenreinigung und Abwasserentsorgung, wie hier in Duisburg, oder Müllentsorgung können durchaus sowohl von öffentlichen als auch von privatwirtschaftlichen Betrieben im Wettbewerb betrieben werden. Die Kontrolle der Sicherstellung eines kontinuierlichen, flächendeckenden, ausreichenden und qualitativen Angebots bleibt jedoch in der Verantwortung der Öffentlichen Hand.*



2. DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL

2.1. Ein gemeinsames Sozialmodell – Vision und Gestaltungsauftrag

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zeichnen sich aus Sicht der Drittländer durch ein vergleichsweise hohes Maß an sozialer, wie auch wohlfahrtsstaatlicher bzw. sozialstaatlicher Homogenität aus. Die „Union der Völker Europas" ist eine Gemeinschaft, die auf einer gemeinsamen Werte- und Wirtschaftsordnung in ihren Mitgliedsstaaten aufbaut. Die Präambel zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) stellt heraus, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen. Die Einführung des Euro als einheitliches Zahlungsmittel Anfang 2002 hat in den meisten Mitgliedsstaaten einen gewaltigen Integrationsschub hin zu einer realen, im Vertrag schon verankerten Unionsbürgerschaft bewirkt. Während der Vertrag von Rom 1957 noch primär auf die Schaffung des gemeinsamen Marktes ausgerichtet war, sind mit dem Vertrag über die Europäische Union 1992 die Zielsetzungen des Europäischen Projektes wesentlich erweitert worden. Der Europäische Gerichtshof bezeichnete den EG-Vertrag 1991, am Vorabend des Eintritts in den Binnenmarkt, gar als „Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft"[7]. Der mit Maastricht in Kraft getretene EU-Vertrag nennt in Artikel 2 folgende Ziele der Union:

- „die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts... die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts...„
- „die Stärkung des Schutzes und der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedsstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft;"

Einen gewaltigen Integrationsschub in Richtung Unionsbürgerschaft bewirkte Anfang 2002 die Einführung des Euro als einheitliches Zahlungsmittel in zwölf von damals fünfzehn EU-Mitgliedstaaten: Die Europäische Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main.

Die Union verfolgt mittlerweile eine Reihe weiterer gemeinsamer Politiken, die grundlegende soziale Aspekte berühren. Dazu zählen die Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, die Erhaltung und der Schutz der Umwelt, die Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten und der Hervorhebung des gemeinsamen kultu-

[7] EUGH Gutachten 1/91, SLG 1991, S. 6079 (6102)

rellen Erbes sowie Entwicklung einer gemeinsamen Sozialpolitik. Durch die supranationale Zusammenarbeit in diesen Politikfeldern wird an der Idee eines Europäisches Sozialmodells gearbeitet – eine europäische soziale Union, die sich am sozialen Prinzip orientiert und damit die Entscheidung für gesellschaftlichen und ökonomischen Fortschritt getroffen hat. Der Begriff der „Sozialunion" findet sich im Gegensatz zu den Begriffen „Wirtschafts- und Währungsunion" nicht in den offiziellen Schlusserklärungen einer Gipfelkonferenz. Er wurde 1972 durch eine Erklärung des damaligen Bundeskanzler Willy Brandt auf der Pariser Gipfelkonferenz geprägt[8]. Nachdem die Kommission anfing, den Begriff in offiziellen Dokumenten[9] zu verwenden, etablierte er sich nach und nach im europäischen Sprachgebrauch.

Prägte 1972 beim EG-Gipfel in Paris den Begriff der „Europäischen Sozialunion": Willy Brandt.

Die Europäische Union ist heute in erster Linie noch eine Wirtschaftsgemeinschaft, die sich lediglich zur Einhaltung sozialer Grundsätze verpflichtet hat. Das ist aber nicht das Endstadium der Integrationsbewegung und darf es auch, aus historischer Notwendigkeit, nicht sein. Beim Europäischen Projekt geht es um sehr viel mehr. Der dauerhafte Friedenszustand und Wohlstand im heutigen Europa sollte nicht den Blick für die jüngere Vergangenheit des Kontinents verschleiern. Da die Wirtschafts- und Währungsunion primär auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtet ist, führt sie ohne begleitende sozialpolitische Rahmenbedingungen zu Sozialabbau und der Verringerung öffentlicher Dienste, sowie zur Deregulierung der Arbeitsmärkte.

In Europa existieren aber noch erhebliche soziale Unterschiede, die sich im Zuge der Osterweiterung zunächst verstärken werden. Die Wirtschaftspolitik darf das nicht verkennen, sondern muss darauf – im Interesse eines „Europas der Bürger" – antworten.

Die Union ist zu groß und zu heterogen, um dabei einen Wohlfahrtsstaat nach nationalem Muster bilden zu können – das ist mit einem Sozialmodell nicht gemeint. Es geht nicht um die Schaffung einer einheitlichen Sozialgesetzgebung, sondern um eine gemeinschaftliche Zielperspektive.

Durch die weltweite Expansion der Märkte, die Durchlässigkeit der Grenzen, und die damit einhergehende Intensivierung des Wettbewerbs sowie durch den steigenden gesellschaftlichen Reichtum ist die Entwicklung gemeinsamer Ziele im Bereich Beschäftigungsfragen, der Humanisierung der Lebens- und Arbeitswelt, Preisstabilität, soziale Sicherheit etc. notwendig geworden.

Der Globalisierungsprozess verlangt nach politischen Antworten. Die Entwicklung einer Form eines Europäischen Sozialmodells ist daher ein politischer Gestaltungsauftrag und damit ein Maßstab für die

[8] Amtsblatt Bundesregierung Nr. 148 vom 24.10.1972, S. 1767 ff.
[9] z. B. KOM (1973) 520

gemeinsame Außen- und Innenpolitik. Die Leitbilder dieser Politik müssen Wettbewerb, ökologische Erneuerung und soziale Demokratie sein.

Natürlich treffen in der Europäischen Union auch deutlich unterschiedliche Interessen und staatliche Strukturen gegenüber einer europäischen Sozialpolitik aufeinander. Die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik kann aber auf großen bestehenden Gemeinsamkeiten in der sozialen Struktur der Mitgliedsstaaten aufbauen. So weisen die Verhältnisse in Europas produzierenden Industrien einen sozialpolitisches Gehalt auf, der in anderen Regionen der Welt so nicht zu finden ist. Hierzu gehören die Traditionen der Arbeiterbewegungen, die in Europa stärker als anderswo zu politischen Institutionen gewachsen sind. Insgesamt weisen Sozialstandards und Qualifikationsniveau sowie die Infrastruktur und Industrieausstattung in der Europäischen Union ein Niveau auf, das den Wirtschaftsraum von anderen globalen Märkten abhebt. Dem Bürger Europas steht ein mehr oder weniger dichtes soziales Auffangnetz zur Seite. Diese Wohlfahrtsstaatlichkeit unterscheidet sich deutlich von anderen Gesellschaften wie der nordamerikanischen, der südostasiatischen, der japanischen oder auch der Gesellschaft in vielen osteuropäischen Staaten. Ein ganz wesentlicher Bestandteil all dieser Sozialmodelle in Europa ist dabei die Einrichtung öffentlicher Versorgungsbetriebe.

2.2. Öffentliche Versorgungsbetriebe – eine europäische Tradition

Öffentliche Versorgungsbetriebe sind in allen 15 derzeitigen Staaten der Union ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Lebens. Sie garantieren die Versorgung der Menschen mit Gütern und Dienstleistungen, die

Die Arbeiterbewegungen in Europa haben der europäischen Industriegesellschaft einen sozialpolitischen Stempel aufgedrückt wie nirgendwo sonst in der Welt. Die von den Gewerkschaften entscheidend beeinflusste „Wohlstandsstaatlichkeit" unterscheidet sich deutlich von den Gesellschaften in anderen Regionen der Erde: Protest von Arbeitslosen in Bordeaux.

für den Einzelnen eine so große Bedeutung haben, dass ihre Verteilung in einem sozialen Rechtsstaat nicht ohne Korrektur dem Markt und der Kaufkraft des Einzelnen überlassen werden kann. In den meisten Staaten erfüllen die Gemeinden, Kreise und Regionen diese Verpflichtungen. Sie gehen dabei unterschiedliche Wege über Beteiligungen, Konzessionen oder Verträge mit Privatunternehmen, durch in-house Lösungen oder durch rein öffentliche Unternehmen. Europaweit beschäftigen allein die ca. 12.000 kommunalen öffentlichen Unternehmen rund 1 Millionen Menschen. Allein in Deutschland sind das rund 3.500 Unternehmen mit ca. 530.000 Arbeitnehmern.

Diese staatliche Versorgungsleistung, in Deutschland wird sie mit den Begriffen „Daseinsvorsorge" oder „Daseinsfürsorge" umschrieben, findet ihren Ursprung in der romanischen Tradition. Das römische Wasserversorgungssystem erfüllte ein „öffentliches Interesse", indem es so konzipiert

war, dass öffentliche Brunnen zur Trinkwasserversorgung im Falle einer Wasserknappheit zuletzt versiegten.

In der jüngeren Geschichte entspricht der deutsche Begriff „Daseinsvorsorge" im groben dem „service public" in Frankreich. Darunter verstehen unsere Nachbarn jede gemeinwohlorientierte Tätigkeit die direkt oder indirekt durch die Öffentliche Hand kontrolliert wird. Dahinter steht eine politische Idee: Jedem Bürger sollen gewisse Dienstleistungen, ohne Unterbrechungen, zu einem vertretbaren Preis in hoher Qualität und ohne Diskriminierung zugänglich sein. Die Übertragung dieser Aufgaben rechtfertige erst die Übertragung von Machtbefugnissen vom Volk auf den Staat!

Je nach Einzelfall sind die Unternehmen dafür mit Sonderrechten ausgestattet um ihre Aufgabe erfüllen zu können. Klassische Beispiele sind die großen Staatsmonopole im Schienen- (SNCF) oder Energiebereich (GDF). Nach der französischen Doktrin ist die Staatsgewalt ermächtigt, ein Gut oder einen Dienst als öffentliche Dienstleistung zu deklarieren oder anzuerkennen. Das trifft auch weitgehend auf Italien, Belgien, Portugal, Spanien, Luxemburg und Griechenland zu.

Daseinsvorsorge damals: *Die Post anno 1890. Vor dem Berliner Paketpostamt werden die Paketpostkutschen auf die Abfahrt vorbereitet. Schon vor über hundert Jahren wird die Frage aufgeworfen: „Soll die Paket- und Personenbeförderung der Post verbleiben oder der Privatindustrie überlassen werden?" (Buch der Erfindungen, Gewerbe und Industrien", Leipzig/Berlin 1892)*

Daseinsvorsorge damals: *Am 15. November 1905 werden die ersten beiden Motor-Omnibusse Deutschlands im ÖPNV in Berlin im Linienverkehr eingesetzt. Die beiden Vehikel verkehren zwischen Halleschem Tor und Chausseestraße. Geschlossener Innenteil kostet 15, offenes Oberdeck 10 Pfennige.*

In anderen Traditionen, besonders im nordisch-angelsächsischen Rechtskreis, resultieren die Idee mehr aus Gewohnheitsrecht oder aus allgemeinen, in der Rechtssprechung verankerten Grundsätzen. Neben Deutschland gehören Dänemark, Großbritannien, Irland und die Niederlande zu dieser Staatengruppe. Der Gedanke transportierte sich im Laufe der Zeit in alle europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodelle.

2.3. Der deutsche Begriff „Daseinsvorsorge"

Der deutsche Begriff „Daseinsvorsorge" wurde 1938(!) von Ernst Forsthoff in das deutsche Verwaltungsrecht eingeführt und seitdem mehrfach modifiziert. Was genau darunter zu verstehen ist, darüber schieden sich bis heute die Geister. Ausgangspunkt für die Begriffsprägung war die Beobachtung, dass die Verwaltung seit dem 19. Jahrhundert neue Funktionen, insbesondere Leistungsaufgaben übernommen hat, um auf die erhöhte soziale Bedürftigkeit des Einzelnen zu reagieren. Vor allem die einschneidenden Veränderungen durch die

großstädtische Lebensweise und den damit einhergehenden Verlust an selbstbeherrschtem Lebensraum haben einen Staat erfordert, der seinem Bürger grundlegende Leistungen garantiert.

Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung übernehmen die Leistungen der Daseinsvorsorge traditionell im Wesentlichen die Regionen. Insbesondere die Kommunen haben im Rahmen der Gemeindeordnungen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner Sorge zu tragen. Ähnliche Strukturen finden sich in Österreich oder Skandinavien.

2.4. Die kommunale Selbstverwaltung – Verfassungsprinzip in Deutschland

Die hohe Verantwortung der Kommunen für die örtlichen Angelegenheiten hat in Deutschland Verfassungsrang. Art 28 Absatz 2 des Grundgesetzes garantiert, dass die Gemeinden „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft... in eigener Verantwortung" regeln. Darauf bezugnehmende Bestimmungen finden sich in allen Landesverfassungen und Gemeindeordnungen.

Wirtschaftliches Engagement der Gemeinden ist nach den Ländergesetzen meist unter den folgenden drei Bedingungen zulässig:

- Zum einen muss ein öffentlicher Zweck vorliegen, der das Tätigwerden rechtfertigt
- Zweitens muss erwiesenermaßen Bedarf vorhanden sein und die Gemeinde muss finanziell und personell in der Lage den Bedarf wirtschaftlich entgegenzutreten
- Und drittens darf der Zweck nicht in anderer Form, also privat, besser oder ökonomischer erfüllt werden können.

Daseinsvorsorge damals: *Schon die alten Römer legten Wert auf Daseinsvorsorge: Die römische Wasserleitung (hier in Vussem/Eifel), die Trinkwasser von der Eifel nach Köln lieferte, erfüllte ein „öffentliches Interesse". Ihre Brunnen versiegten bei Wasserknappheit zuletzt.*

Liegen diese Voraussetzungen vor dürfen, bzw. müssen die Unternehmen dabei auch einen Ertrag für den Haushalt abwerfen. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird jedoch nicht als „europafest", in dem Sinne verstanden, dass sie direkt gegenüber den europäischen Institutionen wirkt. Die Europäischen Institutionen haben die Selbstverwaltungsgarantie aber bei allen Rechtsakten besonders in Erwägung zu ziehen. Das gebietet das Subsidiaritätsprinzip.

Die lokale und damit dezentrale Ausrichtung der öffentlichen Dienste hat sich in Deutschland in vielen Sektoren als Erfolgsmodell erweisen. Die Kommunen gehen heutzutage, ganz ohne Druck aus „Brüssel“, vielerorts neue Wege – auch durch die Privatisierung von Versorgungsbetrieben.

Das deutsche Daseinsvorsorgekonzept ist also eine besondere Variante innerhalb des europäischen Sozialmodells. Es zeichnet sich durch eine weitgehende Verantwortlichkeit der Kommunen für die Erbringung der öffentlichen Dienste aus. Der Begriff hat jedoch auch in Deutschland keine festen Konturen. Die einen verstehen darunter die flächendeckende Versorgung mit wichtigen Wirtschaftsgütern zu gleichen Bedingungen, andere verbinden damit soziale und karitative Einrichtungen, wieder andere die gleichmäßige Entwicklung der Regionen oder die öffentliche Erbringung von Sparkassenleistungen.

Eine einheitliche Definition gibt es in Deutschland aber nicht dafür. Ein Blick in die verschiedenen Gemeindeordnungen der deutschen Bundesländer belegt dies. Wenn überhaupt, dann sind sehr unterschiedliche Aufgaben als Themen der Daseinsvorsorge benannt.

Die Schwierigkeiten, einen rechtlichen Rahmen im Binnenmarkt zu entwickeln verstärkt sich noch dadurch, dass Daseinsvorsorge in der europäischen Diskussion begrifflich mit den „service publics” oder den „Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse„ gleichgesetzt wird. Die dahinter liegende Fragestellung selbst ist aber europaweit die gleiche. Es geht darum ob und vor allem wie der Staat innerhalb des Binnenmarktes der Aufgabe nachkommt, zur Lebensqualität, zur nachhaltigen Entwicklung und zur Sicherung grundlegender Rechte beizutragen.

Das deutsche Konzept der Daseinsvorsorge zeichnet sich durch die weitgehende Verantwortlichkeit der Kommunen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen aus: Opelbad in Wiesbaden.

2.5. Das sozialdemokratische Modell eines Europas der Bürger

Für die Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten in Europa ist das europäische Sozialmodell ein wichtiges Element der Identitätsstiftung für eine gemeinsame Politik. Bei allen Unterschieden im Detail: in den Grundzügen herrscht Einigkeit im Ziel und dem notwendigen Handeln dafür. Am deutlichsten wird dies in der konkreten Politik in der parlamentarischen Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas. Sie hat in einem Diskussionspapier eine gemeinsame Plattform formuliert, auf welcher sie die Angelegenheiten der Daseinsvorsorge (in allen ihren Varianten in den Mitgliedsstaaten) verfolgen will:

Nach Auffassung der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament sollten die Bürger ein Recht auf Leistungen der Daseinsvorsorge zu guter Qualität und vertretbaren Preisen haben. In einer funktionierenden sozialstaatlichen Demokratie muss jeder Mensch die Möglichkeit haben, sein Leben im Rahmen der Rechtsordnung frei zu gestalten. Dafür ist ein hohes Maß an Unabhängigkeit notwendig. Ein subjektives Recht auf elementare Leistungen der Daseinsvorsorge würde den Bürger stärken, da er als Kunde oder Verbraucher nur die Möglichkeit hat den Anbieter zu wechseln oder den Konsum insgesamt zu verweigern. Als Bürger hat er andere Einflussmöglichkeiten. Preiserhöhungen oder Streckenstilllegungen, beispielsweise im öffentlichen Nahverkehr, werden in der Öffentlichkeit sehr kritisch wahrgenommen. Der Bürger kann als Staatsouverän gegenüber dem Staat politischen Druck ausüben und seine Erwartungen klarer formulieren, als er das gegenüber einem rein privaten Anbieter tun könnte.

Öffentliche Investitionen in Wissen, neue Technologien, Umwelt- und Verbraucherschutz sowie öffentlich geförderte Beschäftigung können dabei helfen der zunehmenden Entfremdung der Bürger gegenüber Europa entgegenzuwirken, und den europäischen Integrationsprozess neu anzustoßen.

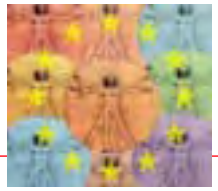
Daseinsvorsorge Bildung: *Will die Europäische Union „Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen" (Lissabon-Strategie), dann liegt der Schlüssel dazu im Bildungsbereich: Die sogenannten „Keksdosen"-Bauten der Universität Essen/Duisburg in Duisburg-Neudorf (unten), Kindergarten in Duisburg (oben)*

Das Ziel eines sozial zusammengehaltenen Europas der Bürger kann nur erreicht werden, wenn neben den wirtschaftlichen Erfolgen auch Fortschritte hinsichtlich der Rechte der Unionsbürger auf soziale Infrastruktur und gemeinwohlrelevante Dienstleistungen gemacht werden.

Sozialstaatliche Demokratie in Europa baut auf den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität auf. In einer Solidargemeinschaft stehen die Jungen für die Alten, die Gesunden für die Kranken, die Nichtbehinderten für die Behinderten, die Arbeitenden für die Arbeitslosen ein. Dazu gehört auch, dass der Bürger als vollberechtigtes Mitglied am gesellschaftlichen Leben und den damit verbundenen Idealen ohne Diskriminierungen teilnehmen kann. Denn nur wer sich sozial ausreichend gesichert weiß, kann seine Chance zur Freiheit nutzen. Gerade um der Freiheit willen müssen daher gleiche Lebenschancen und umfassende soziale Sicherung erreicht werden.

In einer Solidargemeinschaft stehen die Jungen für die Alten, die Nichtbehinderten für die Behinderten , die Gesunden für die Kranken, die Arbeitenden für die Arbeitslosen ein.

Wenn die staatliche Seite sich darauf beschränkt, eingetretene Schäden zu beheben, ist sie inhuman und wird überdies finanziell rasch überfordert sein. Der wirksamste Schutz geschieht durch Vorbeugung. Sozialpolitik will nicht nur reparieren und in Notfällen einspringen, sondern vorausschauend gestalten. Sie soll Lebens- und Arbeitsbedingungen menschenwürdig machen. Ökologische Politik zum Schutze der Gesundheit, Humanisierung der Arbeit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und gerechtere Einkommensverteilung sind zentrale Aufgaben vorbeugender Sozialpolitik.



3. DIE EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

Der gemeinsame europäische Binnenmarkt lässt sich am besten anhand seiner vier Grundfreiheiten beschreiben: der Abschaffung der Zölle und der mengenmäßigen Beschränkungen im Warenverkehr sowie der Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Der Binnenmarkt wurde 1986 durch die Gemeinsame Europäische Akte beschlossen und wurde am 1.1.1992 tatsächlich umgesetzt.

3.1. Ziele des Wettbewerbsrechts

Damit der gemeinsame Binnenmarkt ohne marktschädigende Einflüsse funktionieren kann, wird er durch die Wettbewerbspolitik flankiert. Die Wettbewerbspolitik richtet sich vor allem gegen drei Grundgefährdungen für den funktionierenden Binnenmarkt: Kartellbildungen, Unternehmenszusammenschlüsse, wenn diese eine marktbeherrschende Stellung herbeiführen und staatliche Beihilfen, die einzelne Betriebe unterstützen und damit die Konkurrenz benachteiligen können.

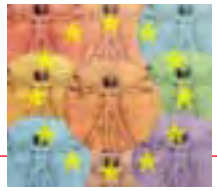
3.2. Unmittelbare Entscheidungskompetenzen der Kommission

Das Wettbewerbsrecht – das ist wichtig – ist dabei der einzige europäische Politikbereich, für den die Kommission eine unmittelbare Entscheidungskompetenz besitzt. Sie ist Entscheidungsbehörde wie das Bundeskartellamt in Deutschland. Sie kann darüber hinaus in bestimmten Grenzen eigene Richtlinien, die von den Mitgliedsstaaten beachtet bzw. umgesetzt werden müssen, erlassen (prominentes Beispiel dafür ist die Transparenzrichtlinie, dazu später). Die im Vertrag niedergelegten Vorschriften des Wettbewerbsrechtes können durch Verordnungen, durch den Ministerrat auf Vorschlag der Kommission erlassen, konkretisiert werden. Bedauerlicherweise gibt es im direkten Wettbewerbsrecht immer noch ein grundlegendes Demokratiedefizit. Das Europäische Parlament wird in diesen Fällen nur konsultiert – im Gegensatz zur eigentlichen Binnenmarktgesetzgebung, wo die Verordnungen und Richtlinien im sog. Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden.

Verantwortlich für die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften ist die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission. Sie soll nur dann tätig werden, wenn der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten betroffen ist (Zwischenstaatlichkeitsklausel). Mit zunehmender Vertiefung der Handelsbeziehungen ist das freilich immer öfter der Fall; v. a. wird die Abgrenzung, wenn der „innergemeinschaftliche" Handel beeinträchtigt wird, immer komplizierter.

Daseinsvorsorge Kreditwesen: *Die deutschen Sparkassen – öffentlich-rechtlich verfasst – sind traditioneller Bestandteil der kommunalen Wirtschaftsförderung in Deutschland und mancher Privatbank ein Dorn im Auge.*

Die Kommission ist dabei nicht frei, sich aussuchen, welche Sektoren der Wirtschaft sie auf verbotene Beihilfen untersucht. Zeigt ein Unternehmen einen Konkurrenten wegen Wettbewerbsverzerrungen bei der Kommission an, so ist diese verpflichtet tätig zu werden (Beschwerderecht). Das ist zum Beispiel im Falle der deutschen Landesbanken und Sparkassen – Stichwort



Die politischen Entscheidungen über die Daseinsvorsorge in der Europäischen Union werden letztendlich vom Ministerrat und vom Europäischen Parlament getroffen: Parlamentsgebäude in Straßburg.

WestLB – durch die Beschwerde der Privatbanken so gewesen

Stellt nun die Kommission fest, dass eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so entscheidet sie, dass der Staat diese aufheben oder umgestalten muss. Unberechtigt gezahlte Beihilfen sind bei den Unternehmen dann zurückzufordern, soweit die Zahlung nicht mehr als 10 Jahre zurückliegt. Dem Mitgliedsstaat wird eine Frist gesetzt. Kommt er der Aufforderung innerhalb der Frist nicht nach, so kann die Kommission oder jeder andere Mitgliedsstaat beim Europäischen Gerichtshof Klage erheben.

3.3. Rechtsschutz

Gegen eine Rückforderungsentscheidung der Kommission kann sowohl der betroffene Staat als auch das begünstigte Unternehmen Nichtigkeitsklage gem. Art 230 Absatz 1 EGV beim Europäischen Gerichtshof erheben. Klagebefugt können darüber hinaus auch Interessenvereinigungen und betroffene Gebietskörperschaften (Kommunen etc.) sein. Die Klagefrist beträgt im allgemeinen zwei Monate ab Bekanntgabe der Entscheidung an den Betroffenen.

Ein häufiges Problem, gerade deutscher Kommunen, ist die mangelnde Kenntnis europäischer Strukturen. Einflussnahme muss auf der richtigen Ebene und zum richtigen Zeitpunkt erfolgen. Wenn auch die Kommission unmittelbare Entscheidungskompetenz im Wettbewerbsbereich besitzt, so heißt das noch lange nicht, dass sie sich nicht an Richtlinien und Verordnungen, von Rat und Parlament erlassen, halten müsste.

Man kann die öffentlichen Versorgungsbetriebe in Europa durch Richtlinien und Verordnungen sinnvoll in das Wettbewerbsregime integrieren. Das europäische Gesetzgebungsverfahren funktioniert, knapp ausgedrückt, so, dass die Kommission einen Vorschlag für eine Regelung, beispielsweise einen Vorschlag für eine Richtlinie zum Öffentlichen Auftragswesen oder eine Verordnung zum ÖPNV vorlegt. Über diesen Gesetzesvorschlag wird dann in bis zu drei Lesungen im Rahmen des „Mitentscheidungsverfahrens“ zwischen Parlament und Ministerrat entschieden. Das Parlament ernennt einen Berichterstatter, und verabschiedet in erster Lesung einen Bericht zu dem Vorschlag der Kommission. Auf diesen Parlamentsbericht hin wird (die Kommission evtl. einen geänderten Vorschlag vorlegen und) dann vom Ministerrat sein gemeinsamer Standpunkt erarbeitet. Mit diesem geht es in die zweite Lesung, wo das Parlament seine Änderungen am gemeinsamen Standpunkt mit absoluter Mehrheit beschliessen muss; ggfs. gibt es

noch ein Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Ministerrat. Die Kommission wird nach Vorlage ihres Vorschlages noch moderieren und Empfehlungen abgeben. Die endgültigen politischen Entscheidungen werden aber von Rat und Parlament getroffen.

3.4. Die allgemeinen Beihilferegelungen – Verbot staatlicher Beihilfen

Die allgemeinen Beihilferegeln verbieten staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen „gleich welcher Art", sofern sie den Wettbewerb verfälschen oder den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Unter Beihilfe sind dabei nicht nur direkte finanzielle Zuwendungen, wie nicht rückzahlbare Subventionen oder Darlehen mit Zinsvergünstigungen, sondern auch alle Interventionsarten, wie Steuer- und Abgabenbefreiungen, Darlehensbürgschaften, die Lieferung von Waren und Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen, ja sogar die Beteiligung von staatlichen Behörden an Unternehmen zu verstehen. Auch die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung des deutschen Sparkassenwesens oder Steuervergünstigungen für Träger der freien Wohlfahrtspflege stellen aus Sicht der Kommission grundsätzlich staatliche Beihilfen dar.

Es gilt der Grundsatz, dass Beihilfen zur Notifizierung (Genehmigung, „Freistellung vom Verbot") der Kommission vorzulegen sind. Um das Beihilfeverbot wirksam kontrollieren zu können erließ die Kommission im Jahr 1980 die sog. Transparenzrichtlinie, welche die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ihre gesamten Beziehungen zu öffentlichen Unternehmen zu erfassen und bereitzuhalten. Sie ist im Jahr 2000 novelliert worden und wird mit ihren Neuerungen z. Zt. in nationales Recht umgesetzt.

3.5. Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen

Der EG-Vertrag sieht Fälle vor, in denen von dem grundsätzlichen Beihilfeverbot freigestellt werden kann.

- Es gibt zum einen feste Ausnahmen (bspw. Beihilfen sozialer Art, Beihilfen nach Naturkatastrophen oder Beihilfen für besonders benachteiligte Gebiete in den neuen Bundesländern). Sie sind in Artikel 87 Absatz 2 EGV normiert.

Zugunsten eines freien Wettbewerbs in Europa geht die EU streng mit staatlichen Beihilfen um. Katastrophenhilfe gehört zu den wenigen genehmigten Ausnahmen: Jahrhunderthochwasser 2002 in Weesenstein bei Dresden. Die Müritz hat das Haus der Familie Jäpel fortgerissen.

- Zum anderen gibt es sog. Ermessensausnahmen. Die Kommission kann in diesen Fällen nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob eine Beihilfe im Einzelfall als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar genehmigt werden kann. Unter Ziffer d) des Absatzes ist zum Beispiel die Kulturförderung als Bestandteil der Daseinsvorsorge genannt. Wichtig ist Ziffer e), die es dem Ministerrat ermöglicht, mit qualifizierter Mehrheit einzelne Arten von Beihilfen in Form einer Verordnung flexibel aus dem Wettbewerbsrecht auszunehmen oder den Ermessensspielraum für die Kommission festzulegen.

- Schließlich sind solche Beihilfen mit dem EG- Vertrag vereinbar, die zur Koordinierung des Verkehrs erforderlich sind, Art 73 EGV.

3.6. Zentrale Vorschrift der Daseinsvorsorge – Artikel 86 Absatz 2 EGV

Neben diesen allgemeinen Vorschriften gibt es speziell für die Leistungen der Daseinsvorsorge, neben dem erwähnten Art 16 EGV, die zentrale Vorschrift des Art 86 EGV. Dieser sagt aus, dass Unternehmen, gleich ob öffentliche oder private, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, grundsätzlich den Wettbewerbsbestimmungen unterworfen sind.

Der zweite Absatz des Artikels 86 lässt aber Ausnahmen von diesem Grundsatz unter folgenden Bedingungen zu:

1. Das Unternehmen muss Dienstleistungen von „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ erbringen. Dazu hat der EuGH die Kriterien Gleichbehandlung, Dauerhaftigkeit und Universalität entwickelt. Die Festlegung dessen, was ein allgemeines Interesse ist, obliegt dabei den Mitgliedstaaten (z.B. Versorgungssicherheit, Umweltschutz, soziale Solidarität, Belange der Raumordnung etc.).

2. Das Unternehmen muss von einem Mitgliedsstaat mit der Dienstleistung „betraut“ sein. Es muss also ein hoheitlicher Übertragungsakt zur Aufgabenerfüllung durch den Staat oder ein Bundesland u.ä. vorliegen.

3. Die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften darf nicht dazu führen, daß die Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge „rechtlich“ oder „tatsächlich“ verhindert werden.

4. Schließlich muss die Beeinflussung durch die öffentliche Hand in möglichst geringem Umfang und in einem Ausmaß gehalten werden, das die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem dem „Interesse der Gemeinschaft“ zuwiderlaufendem Ausmaß beeinträchtigt ist. Es hat also eine Abwägung der Interessen des Mitgliedsstaates und des Gemeinschaftsinteresses stattzufinden.

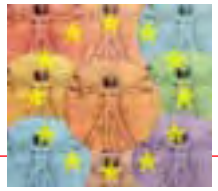
Wie Art. 86 im Einzelnen zu verstehen ist und was eigentlich die „Dienstleitungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ sind, ist Frage juristischer Auslegung. Jedenfalls fallen „nichtwirtschaftliche“ oder „nicht-marktbezogene“ Unternehmungen aus dem Anwendungsbereich heraus. Artikel 86 Absatz 2 ist eine Ausnahmevorschrift zu den allgemeinen Beihilferegelungen des Vertrags. Daraus folgt, dass er nur anzuwenden ist, wenn eine Beihilfe nicht schon nach den allgemeinen Vorschriften erlaubt ist.

Drei zentrale Grundsätze legt sich die Kommission durch ihre Mitteilung nun bei der Anwendung von Art.86 Abs. 2 selber auf:

- Bei ihren Entscheidungen muss sie gemäß Art. 295 EGV Neutralität in Bezug auf die Unternehmensorganisation gewährleisten und darf nicht die Privatisierung öffentlicher Unternehmen verlangen.

- Nach dem Grundsatz der Gestaltungsfreiheit ist es primär Aufgabe der Mitgliedsstaaten zu definieren, was als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ gilt. Der Kommission steht dabei nur eine Kontrolle „offenkundiger“ Fehler zu.

- Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass die Mittel, die zur Erfüllung



des Versorgungsauftrages eingesetzt werden, keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen.

3.7. EuGH-Urteil Altmark/Altmark-Trans vom 24.Juli 2003

Zum Finanzierungs- und Beihilfenaspekt hat der Europäische Gerichtshof mittlerweile ein Urteil gefällt, das bedeutende Auswirkungen auf die Finanzierung des ÖPNV, aber darüber hinaus auch auf alle gemeinwohlorientierten Dienstleistungen hat.

In einem Streit zwischen den beiden Verkehrsgesellschaften Altmark und Altmark Trans sowie dem Landkreis Stendal in Sachsen-Anhalt über die Gewährung von öffentlichen Zuschüssen hat das Bundesverwaltungsgericht dem EuGH diesbezügliche Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Der EuGH stellt in seinem Urteil im Grundsatz fest, dass öffentliche Zuschüsse nicht von vornherein eine Beihilfe darstellen, damit den Beihilfeverbot des EG-Rechts unterliegen und im Einzelfall durch die Wettbewerbsbehörden eigens erlaubt werden müssen.

An das Nichtvorliegen des Beihilfetatbestandes hat der EuGH jedoch hohe Anforderungen gestellt. Folgende vier Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein:

1. Das begünstigte Unternehmen muss mit der Erfüllung vorher klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden sein.

2. Die Parameter zur Berechnung des Finanzausgleichs sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen.

3. Der Finanzausgleich darf lediglich die Mehrkosten einschließlich eines angemessenen Unternehmensgewinns umfassen, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des Nahverkehrs ergeben.

4. Sofern das betraute Unternehmen nicht im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens ermittelt worden ist, ist die Höhe des erforderlichen Finanzausgleichs auf Grundlage einer Kostenanalyse zu bestimmen, die sich am Maßstab eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens auszurichten hat.

Die bei manchen Stellen in Deutschland nach dem Urteil feststellbare Einschätzung, es bleibe somit alles beim Alten oder die deutsche Vorgehensweise bei der Finanzierung des ÖPNV sei durch den EuGH bestätigt worden, ist falsch und gefährlich. Er stellt vielmehr klar, dass eine Maßnahme der öffentlichen Hand, die nicht alle diese Voraussetzungen erfüllt, unter den Beihilfenbegriff fällt. Pauschale Zuschüsse sind nach diesem Urteil verbotene Beihilfen.

Ein Verstoß gegen diese Kriterien kann künftig dazu führen, dass Nahverkehrsgesellschaften wegen rechtswidriger finanzieller Unterstützungen von Konkurrenten gerichtlich angegriffen, und die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, eine Rückforderung der Beihilfen vorzunehmen. Auch ist die Missbrauchsaufsicht der EU-Kommission als Wettbewerbsbehörde ausdrücklich bestätigt worden. Schließlich erfordern die vom EuGH aufgestellten Kriterien Präzisierungen durch den Gesetzgeber.

Das Urteil hat Auswirkungen auf die Finanzierung aller Leistungen der Daseinsvorsorge, sofern sie auf öffentliche Mittel angewiesen sind.

3.8. Maßnahmenpaket der EU-Kommission über staatliche Ausgleichszahlungen

Die EU-Kommission hat nun im Juli 2005 auf der Basis des EuGH-Urteils nach längerer Konsultation des Europäischen Parlaments und der Mitgliedsstaaten ein Maßnahmenpaket für Ausgleichszahlungen von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verabschiedet. (Die Kommission hat hier als Wettbewerbsbehörde in Ausführung des Vertrages die alleinige Kompetenz, Entscheidungen zu fällen. Die Mitgliedsstaaten werden in solchen Fällen aber über sog. Beratende Ausschüsse konsultiert. Der ehemalige Wettbewerbskommissar Mario Monti, der den Entwurf dieser Papiere Anfang 2004 zur Konsultation gestellt hatte – deswegen „MONTI-Paket" – legte Wert auch auf eine formelle Konsultation des Parlaments, was nach dem Vertrag nicht vorgeschrieben war.). In Fortschreibung des Altmark-Trans-Urteils hat die Kommission nunmehr festgelegt, wann staatliche Ausgleichszahlungen keine Beihilfe darstellen.

Das Maßnahmenpaket besteht aus einer Entscheidung, einem Gemeinschaftsrahmen für anzeigepflichtige staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden, sowie einer entsprechenden Änderung der Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen. Transparenz und Rechtssicherheit für bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge sollen dadurch erhöht werden.

Die Kriterien, die die Dienstleistungen erfüllen müssen, damit die Ausnahmeregelungen anwendbar sind, sind in der Entscheidung und dem Gemeinschaftsrahmen vergleichbar:

- konkreter Versorgungsauftrag,
- eindeutig definierte Aufgabe der Daseinsvorsorge,
- Ausgleichszahlung ist erforderlich und angemessen (keine Überkompensation),
- Maßnahme muss mit den Gemeinschaftsinteressen und der Entwicklung des Handelsverkehrs vereinbar sein.

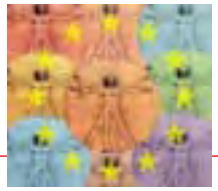
Die Entscheidung legt fest, dass Ausgleichszahlungen

- von kleinerer Dimension (< Euro 30 Mio./Jahr an Unternehmen mit einem Umsatz < Euro 100 Mio./letzten 2 Jahre)
- an Krankenhäuser und für den sozialen Wohnungsbau generell und ohne finanzielle Obergrenze
- für Teile des Flug- und Luftverkehrs (mit geringem Fahrgastaufkommen) ebenfalls ohne Obergrenze

mit dem Gemeinsamen Markt generell vereinbar und damit von vornherein erlaubt sind. Sie müssen nicht notifiziert werden.

Ausgleichszahlungen außerhalb der genannten Bereiche bzw. oberhalb der genannten Beträge können trotzdem mit dem Beihilfenrecht vereinbar sein. Der Gemeinschaftsrahmen legt die Bedingungen dafür fest. Allerdings müssen sie im Einzelfall angemeldet und genehmigt („notifiziert") werden.

Die Änderung in der Transparenzrichtlinie stellt schließlich sicher, dass für die Unternehmen die Pflicht zur getrennten Buchführung auch dann gilt, wenn die staatlichen Ausgleichszahlungen schon keine Beihilfe darstellen.



4. MARKTWIRTSCHAFT UND ÖFFENTLICHE DASEINSVORSORGE – EIN GEGENSATZ?

Unternehmen der Daseinsvorsorge oder Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bieten Leistungen unter günstigeren Bedingungen als eventuelle private Konkurrenz am Markt an. Die Sonderrechte, die den Unternehmen zur Erfüllung ihres Gemeinwohlauftrages gewährt werden, sind unterschiedlichster Natur. Die Unternehmen zahlen etwa keine Umsatz-, Gewerbe-, Körperschafts- oder Vermögenssteuer, bzw. tragen kein Konkursrisiko. Sie können sich durch Kredite über städtische Bürgschaften absichern oder Verluste durch Gewinne im Querverbund ausgleichen.

4.1. Grundsatzentscheidung für das Prinzip des freien Wettbewerbs

Unternehmen am freien Markt genießen gemeinhin keine solchen „Vergünstigungen". Dennoch, oder gerade deswegen, sind private Unternehmen in vielen Sektoren hervorragend in der Lage, die Versorgung der Bevölkerung mit elementaren Lebensgütern sicherzustellen – und somit Leistungen der Daseinsvorsorge nach den Kriterien der Kontinuität, Gleichberechtigung und Qualität anzubieten. Nahrungsmittel, Kleidung, Wohnraum oder mittlerweile auch Post- und Telekommunikationsdienste können vom Markt eben grundsätzlich unter „optimalen" Bedingungen erbracht werden. Wettbewerb fördert hier Kreativität und Innovation. Man verspricht sich berechtigterweise von gleichen Ausgangsbedingungen Vorteile für den Verbraucher, da dieser das billigere und bessere Angebot bevorzugen wird. Die Marktöffnungspolitik der EU hat zu neuen Marktstrukturen und neuen Dienstleistungen geführt. Die Kunden wurden in die Lage versetzt, sich ihren Dienstanbieter auszuwählen, und die Unternehmen sind gezwungen, sich umzustrukturieren, um so wettbewerbsfähiger zu werden. Gleichermaßen wird die Öffentliche Hand entlastet, soweit die Effizienz ihrer Unternehmen durch den Wettbewerbsdruck gesteigert wird. Der Markt erbringt in diesen Fällen originäre Leistungen der Daseinsvorsorge.

Diese Erkenntnis rechtfertigt die Grundsatzentscheidung für den freien Binnenmarkt und dessen Spielregeln. Die europäische Wettbewerbspolitik ist übrigens eine sehr deutsche Wettbewerbspolitik. Erst durch Drängen der Bundesrepublik wurden die strikten Bestimmungen des Wettbewerbsrechts in die Verträge aufgenommen. Es darf daher nicht verwundern, wenn die europäischen Institutionen sich nun mit städtischen Gärtnereibetrieben (Gelsenkirchen), Schwimmbädern (Dorsten), Stadtwerken (Wuppertaler Autorecycling), und städtischen Vermessungsämtern (Bottrop) oder auch dem gesamten deutschen Sparkassen- und Landesbankenwesen (WestLB) mit Hinblick auf den freien Wettbewerb befassen.

4.2. Nachteile des freien Wettbewerbs

Die Entscheidung für Marktwirtschaft und Wettbewerb darf andererseits nicht undifferenziert und dogmatisch gesehen werden. Es gibt genauso überzeugende Gründe, in bestimmten, nachzuweisenden Fällen von den marktwirtschaftlichen Grundsätzen abzuweichen. Die gegenwärtige Wettbewerbspolitik beantwortet nicht alle gesellschaftlich relevanten Fragen. Sie stellt sich gewissen Fragen auch gar nicht, da sie rein repressiv ausgerichtet ist.

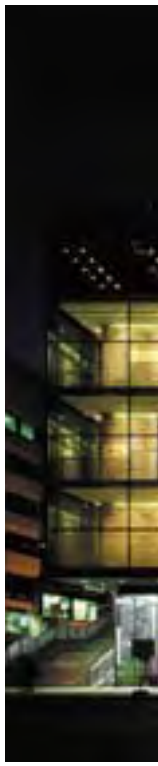
Das wird auch nicht ernsthaft in Frage gestellt. Schaut man sich einmal den gesamten Agrarsektor an – den größten wirtschaftlichen Sektor der EU – dann stellt man vielmehr fest, dass hier nicht Wettbewerb, sondern Regulation das Grundprinzip ist. Niemand wünscht sich das auch für den

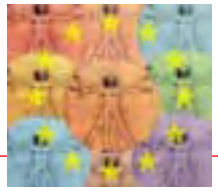
Bereich der Daseinsvorsorge. Es dürfen aber auch nicht sämtliche staatlichen Lenkungs-, Allokations- und Verteilungseffekte in Frage gestellt werden. Ansonsten wird zwischen dem Gemeinwohlgedanken und dem Wettbewerbsprinzip tatsächlich ein Widerspruch heraufbeschworen. Das wäre aber doch nur richtig, wenn der Markt als alleiniges Ordnungsprinzip der Wirtschaft alle die Güter und Dienstleitungen hervorbringen kann, die gesellschaftlich gewollt sind. Das kann er nachweislich nicht.

4.3. Kann der freie Markt alle grundlegenden Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger befriedigen?

Der Markt selektiert die Nachfrage nach ihrer Kaufkraft. Sind nicht ausreichend viele zahlungskräftige Kunden zu finden, wird ein Dienst nicht angeboten. Das vom freien Markt bereitgestellte Angebot ist stets das Ergebnis marktwirtschaftlicher Rentabilitätskalküle. Wenn ein Angebot sich aufgrund von zu hohem unternehmerischen Risiko, zu geringen Gewinnerwartungen oder zu hoher Kapitalintensität nicht lohnt, wird es nicht erbracht. Gleichwohl kann es aus Gründen des öffentlichen Interesses Güter und Dienste geben, die trotz Unrentabilität oder gar bewusster Inkaufnahme von Verlusten aus Gründen des Gemeinwohls notwendig sind. Im sozialen Bereich werden diese Leistungen von der öffentlichen Hand und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege erbracht. Im Infrastrukturbereich sind es Kommunen, Länder, Bund, die Gemeinwohlanforderungen auf verschiedenste Weise umsetzten. Zudem denkt der Markt in aller Regel nicht langfristig und lässt sich daher nicht auf Leistungen ein, die nur bedingt Gewinne abwerfen und zudem aufwendige Investitionen erfordern. Als Beispiel seien die Elektrizitätsunternehmen, die in Frankreich nach dem Ende des zweiten Weltkrieges das Stromnetz wiederaufbauten, genannt. Sie ließen ländliche Gegenden gänzlich unbeachtet und wandten sich nur den gewinnträchtigen Stromnetzen in den Städten zu.

Es gibt somit zwei grundlegende Schwachstellen des freien Wettbewerbs. Der Markt kann zum einen objektiv versagen. Das ist dort der Fall, wo die Beschaffenheit des Dienstes Konkurrenz schlichtweg ausschließt oder sehr begrenzt hält. Das gilt für die großen Infrastrukturnetze, wie Strom, Telekommunikation oder die Post aber auch Abfall- und Wasserentsorgung bzw. -versorgung. Solche Unternehmen müssen, aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Sachzwänge des Auf- und Ausbaus dieser Netze und dem öffentlichen Interesse einer flächendeckenden Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur, zwangsweise





eine ganze Region beziehungsweise eine große Anzahl von Benutzern versorgen. Konkurrenz kann dabei durch die hohe Kapitalintensität und die langfristige Kapitalbindung verhindert werden. Es entstehen natürliche Monopole oder Oligopole. Ohne gesetzliche Rahmenregelung im Sinne eines Universaldienstes kann bei privaten Monopolen oder Gebietsmonopolen kein Dienst oder Produkt nach den oben geforderten Kriterien angeboten werden. Wenn die Güter daher gesellschaftlich erwünscht sind, müssen an die Stelle des versagenden, bzw. nicht anwendbaren Marktmechanismuses eine administrative Regulation oder ein öffentliches Versorgungssystem bzw. ein öffentlich-privates Mischsystem treten.

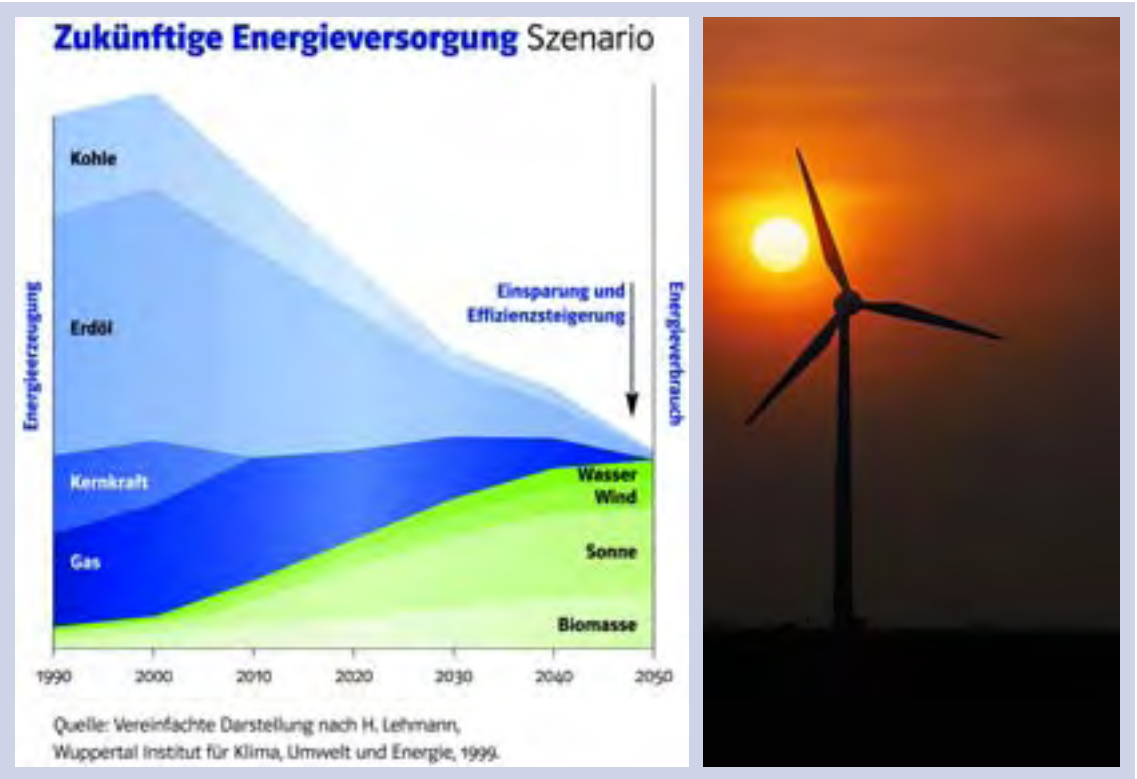
Regulation ist auch dort erforderlich, wo der Markt eine Dienstleistung zwar bereitstellt, diese aber aus Kostengründen nicht für jeden Bedürftigen zur Verfügung steht. Der Markt ist in diesen Bereichen zwar grundsätzlich in der Lage die gefragten Güter und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite können aber bestimmte Faktoren bewirken, dass diese Leistungen nicht in der optimalen Art und Weise, wie es eben gesellschaftlich erwünscht ist, erbracht werden. Die reinen Marktergebnisse sind dann aus Gründen eines übergeordneten „allgemeinen" bzw. „öffentlichen Interesses" unerwünscht. Sieht man sich einmal den gesamten Sektor der sozialen Dienstleistungen an, so fällt auf, dass die Nachfrageseite zwar einen hohen Bedarf, aber nur eine geringe Kaufkraft aufweist. Auch die unterschiedlichen Startchancen der Beteiligten bleiben unberücksichtigt – Behinderte und Kranke sind ausgeschlossen. Es gibt andere äußere Ein-

Daseinsvorsorge Kultur: *Allen Bürgerinnen und Bürgern der Union soll der Zugang zum kulturellen Leben eröffnet werden – unabhängig von Alter, Gesundheitszustand, Einkommen und Standort: Stadttheater Cottbus, Kunstmuseum Stuttgart, Bibliothek in Braunschweig, Nationaltheater München.*

flüsse wie Umwelt- und Verbraucherschutz, Raumplanung oder Arbeitslosigkeit, die das Gleichgewicht des Marktes stören. Auf der anderen Seite stellen die Bürger an Umweltschutz und Energiesicherheit sowie Verbraucherschutz immer höhere Ansprüche. Die Stromliberalisierung in Deutschland zeigt zum Beispiel, dass der moderne Verbraucher bereit ist mehr Geld zu zahlen, wenn er damit regenerative Energien fördert. Das steht auch hinter dem Begriff des „öffentlichen Interesses". Staat und Politik müssen darauf reagieren. Zunächst kommen die Einführung von Mindestleistungsangeboten, zeitlich begrenzter Konzessionen, Ausschreibungen nach Subventionsbedarf oder Universaldienstverpflichtungen in Betracht. Wenn die Erbringung des Dienstes damit nicht gesichert werden kann, kann die öffentliche Hand auch eine eigenwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen. Wenn man die vorhandenen Instrumente voll ausschöpft, würden sehr wenig Bereiche für wirtschaftliches Handeln in der alleinigen Verantwortung des Staates übrigbleiben.

4.4. Kritik der öffentlichen Unternehmen

Wenn die öffentliche Hand die Dienstleistung selbst übernimmt, hat sie dabei den gleichen Ansprüchen zu unterliegen wie die privaten Dienstleister. Sie müssen sich dazu – unabhängig davon, ob real bereits eine Wettbewerbssituation besteht oder nicht – auf den Leistungs- und Qualitätswettbewerb vorbereiten. Vorwürfe der Nutzer über Beamtenmentalität, Bürokratisierung, Uniformität des Angebots, lange Wartezeiten oder die „Geiselnahme der Nutzer" durch



Daseinsvorsorge Umwelt: *Die Stromliberalisierung in Deutschland zeigt, dass die Verbraucher bereit sind, mehr Geld zu zahlen, wenn damit erneuerbare Energien gefördert werden.*

Wahrnehmung des Streikrechts sind noch häufig zu hören. Vielerorts, gerade auf gemeindlicher Ebene wird dagegen mit moderneren Konzepten angegangen. Sehr oft durch Privatisierungen, wenn sich das als der beste Weg erweist um den Finanzierungsengpässen Herr zu werden. Dieses geschieht übrigens ganz ohne Druck aus Europa. In der Frage der Eigentumsverfassung müssen sich die EU und ihre Entscheidungsorgane strikt an die Neutralitätspflicht, auferlegt durch Art. 295 EGV, halten.

Öffentliche Unternehmen müssen aber auch das Recht haben, unter den gleichen fairen und transparenten Bedingungen am Wettbewerb teilzunehmen. Sie dürfen nicht selbst Beschränkungen unterliegen. Die Rahmenbedingungen dafür werden aber meistens – wie beim Lokalitätsprinzip – nicht auf der europäischen, sondern auf der nationalen oder regionalen Ebene gesetzt.

4.5. Fazit

Um die Grundversorgung mit elementaren Lebensgütern zu sichern ist der Markt erfahrungsgemäß das grundsätzlich richtige Instrument. Wo das nicht der Fall ist, ist öffentliches Eingreifen erforderlich. Zwischen Wettbewerb und Daseinsvorsorge besteht daher kein Widerspruch. Beides sind als Instrumente zur Förderung und Erhaltung des Gemeinwohls. Wettbewerb und Markt europaweit überall dort statt administrativer Leitung als Allokativmechanismus einzusetzen, wo immer das die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Einsatzes von Produktionsfaktoren steigert. Der Einsatz öffentlicher Mechanismen, Regulierungen und Aufträge für regional- und strukturpolitische oder industriepolitische Ziele auf nationaler Ebene dürfen dadurch jedoch nicht erschwert werden.

Daseinsvorsorge Verbraucherschutz: *Der Staat darf nicht zum Reparaturbetrieb bei ökologisch und sozial unverantwortlicher Misswirtschaft werden. Ende November 2005 beschlagnahmen Mitarbeiter des Wirtschaftskontrolldienstes und des Landratsamtes Tettnang (Bodenseekreis) 2,5 Tonnen Gammelfleisch bei einem Großhändler. Der hatte verdorbenes Fleisch an über 200 Gaststätten in Süddeutschland geliefert.*

Der Staat darf nicht zum überforderten Reparaturbetrieb werden. Er soll nicht nur durch soziale Nachsorge oder nachhinkenden Umweltschutz reparieren, was durch ökologisch und sozial unverantwortliches Wirtschaften zerstört wurde. Die Schwierigkeit besteht darin abstrakt zu formulieren welche Grundbedürfnisse der Einzelne heute hat?

Man kann das nicht zeitlos tun, da die Anforderungen an die Gemeinwohlleistungen einem dynamischen Prozess unterliegen. Gerade die technologische Revolution seit Mitte der 80er Jahre hat die Erwartung an diejenigen Dienste, die grundsätzlich jedem in einem vernünftigen Rahmen zu einem vernünftigen Preis zu Verfügung stehen sollten, drastisch verändert. Das Bedürfnis, in akzeptabler Reichweite ein öffentliches Telefon zur Verfügung zu haben hat sich zum Beispiel im Zeitalter des Mobilfunks quasi erledigt. Wir haben nur eine geringe Vorstellung davon, unter welchen technischen und wirtschaftlichen Bedingungen wir in 20 Jahren leben wer-

Daseinsvorsorge Innovation: *Es gibt Innovationen, die sehr wohl durch die Öffentliche Hand vorangetrieben werden müssen, weil sie im Interesse der Bürger liegen, bevor sie für den freien Markt interessant sind. Beispiele: TGV, Transrapid oder ICE (im Bild links ICE bei Frankfurt/Main) und das Online-System „Minitel" (rechts), das von der France Telecom allen Interessierten zunächst kostenlos ins Haus gestellt wurde. Online hatten die Franzosen bald die Nase vorn.*

den. Somit verändern sich auch die Grundbedürfnisse der Bürger. Sie erwarten saubereres Wasser als vor 50 Jahren. Sie verlangen nicht nach öffentlichen Telefonzellen, sondern nach einem Mobiltelefon oder einem Internetzugang etc. Stromerzeugung und Müllentsorgung sollen nach dem Willen einer Mehrheit der Bevölkerung heute umweltfreundlich geschehen. Der Markt kann das aus eigener Kraft nicht immer erreichen. Wenn das so ist, braucht es staatliches Handeln, welches sich, dort wo es sinnvoll ist, auf regionaler Ebene und damit kleiner und transparenter abspielen sollte. Das drückt das vielfach beschworene Subsidiaritätsprinzip aus. Nur die öffentliche Hand (die in einer Demokratie aus Wahlen hervorgegangen ist) ist qualifiziert, im Namen des Gemeinwohls zu sprechen.

Nach dem sozialdemokratischen Grundverständnis ist es sehr wohl auch Aufgabe der öffentlichen Hand, Innovationen gegebenenfalls mittels eigener Unternehmen voranzutreiben. Kostenintensive, gemeinnützige Entwicklungen werden für den Bürger oft früher relevant als für freien Markt wirtschaftlich lohnenswert. Als Beispiele lassen sich die Erfolgsmodelle des ICE-Vorbildes TGV oder des Bildschirmtelefons Minitel und mittlerweile vielleicht auch des Transrapid-Zuges nennen. Öffentliche Unternehmen können auch Modellversuche im Arbeitszeitbereich oder im Bereich von Produktionskonzepten betreiben. Die Erfahrungen lassen sich später durch Benchmarking oder in Form von „best-practice"-Analysen, für die globale Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft nutzten. Europas Kommunen haben die Chance, durch Austausch und Kooperation, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Es gibt eine Reihe von entsprechenden Netzwerken, z.B. POLIS, Digital Cities, EUROCITIES u.a. Hier ist progressive Beschäftigungspolitik auf lokaler Ebene durch Eigenbetriebe oder öffentliche Beteiligungsgesellschaften möglich.

5. LÖSUNGSANSÄTZE

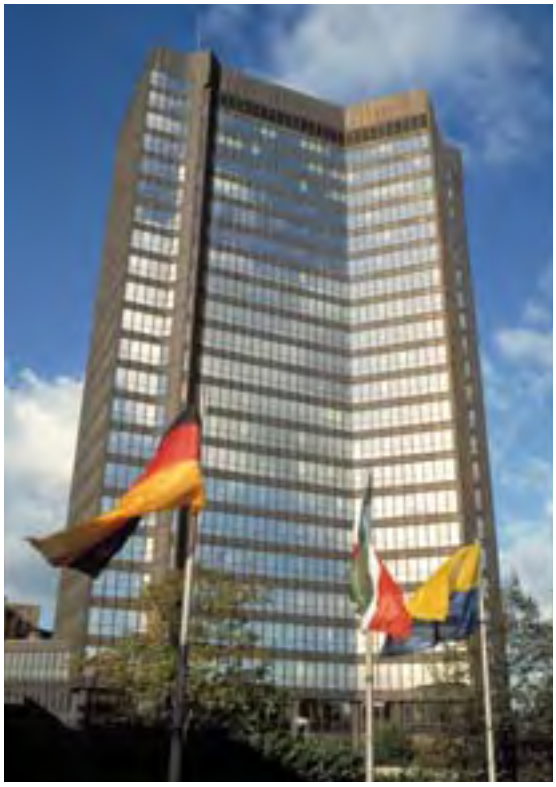
Welche Möglichkeiten gibt es, Klarheit für die wettbewerbspolitische Behandlung der Leistungen der Daseinsvorsorge zu schaffen?

Es wurde gezeigt, welche Bedeutung den Diensten der Daseinsvorsorge für den sozialen Zusammenhalt in der Bundesrepublik und in Europa zukommt. Gezeigt wurde auch, dass die Leistungen nur auf nationaler oder regionaler Ebene erbracht und definiert werden können. Dieses nationale Vorgehen darf aber den Anspruch des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in Europa und die Verwirklichung der europäischen Grundfreiheiten nicht gefährden. Der gemeinsame europäische Binnenmarkt hat eine zu hohe Integrationsstufe erreicht, als dass heute noch einseitige Marktöffnungen oder auch umgekehrt Marktabschottungen eines Mitgliedsstaates der EU möglich wären. Das würde zu massiven Wettbewerbsverzerrungen führen, besonders durch das ungehinderte Eindringen von hochsubventionierten Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten. Es muss daher ein europaweiter Rahmen gefunden werden. Das liegt auch im Sinne der Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, des Verbraucherschutzes und der Unions-Staatsbürgerschaft – nämlich dafür zu sorgen, dass alle Staatsbürger der EU unabhängig wo sie leben, gleichberechtigten Zugang zu einem Paket von Grundleistungen erhalten.

Dieser Rahmen für die Behandlung von öffentlichen Dienstleistungen in Europa muss mehreren Zielsetzungen gerecht werden.

In erster Linie geht es um Rechtssicherheit für die nationalen Akteure. Besonders die Kommunen brauchen einen klaren Handlungsspielraum, um ein modernes Leistungsangebot zu vernünftigen Preisen bereitstellen zu können.

Letztendlich muss aber ein umfassendes Konzept entworfen werden, das den Daseinsvorsorgediensten einen angemessenen Platz innerhalb des Binnenmarktes garantiert und Rahmenbedingungen (bzgl. Trans-



Die Kommunen bleiben mit ihrer Verpflichtung zum Gemeinwohl auch im europäischen Binnenmarkt für die Leistungen der Daseinsvorsorge verantwortlich. Das Subsidiaritätsprinzip der EU garantiert den Kommunen ihre weitgehende Verantwortlichkeit für die Erbringung der öffentlichen Dienste: Die Rathäuser von Essen (oben) und Rostock (unten).

parenz, Verfügbarkeit, Qualität, Kontinuität) für das Funktionieren der Dienste vorgibt. Daseinsvorsorge ist einem ständigen Wandel unterworfen – der Begriff, bzw. die Definition dessen, was den Binnenmarktsregeln entzogen sein soll, muss daher dynamisch definiert sein. Eine zeitlose Konzeption der öffentlichen Dienste gibt es nicht.

Die Kommunen bleiben mit ihrer Verpflichtung zum Gemeinwohl auch im Binnenmarkt für die Leistungen der Daseinsvorsorge verantwortlich. Das ist ein zentraler Baustein unseres Europäischen Gesellschaftsmodells. Sie brauchen dauerhaft verlässliche Rahmenbedingungen für ihr Handeln, ohne die Binnenmarktregeln zu verletzten. Die Wahrnehmung der Aufgaben in Selbstverantwortung ist ein Eckpfeiler der demokratischen Entwicklung und darf nicht durch eine zu starre, ideologisch motivierte Marktöffnungs- und Wettbewerbstrategie in Frage gestellt werden

Es muss festgelegt werden in welchen Bereichen ein öffentliches Interesse daran besteht gewisse Aufgaben mit Gemeinwohlverpflichtungen zu verknüpfen. Entscheidend ist dann nicht die Rechtsform, sondern, dass die Erbringung der Gemeinwohldienstleistung effizient und kostengünstig für die Bürgerinnen und Bürger erfolgt.

Die Entscheidungen über Leistungen der Daseinsvorsorge und die gewährten Sonderrechte muss jedoch transparent und nachvollziehbar sein. Die von Bund, Ländern und Gemeinden vergebenen Aufträge haben einen Anteil von mittlerweile mehr als 15% am BIP, die Hälfte davon allein der kommunale Anteil. Inwieweit die öffentlichen Unternehmen, beispielsweise für In-house-Geschäfte zwischen den Gemeinden und von ihnen beherrschten Unternehmen, in die Ausschreibungspflicht einbezogen werden muss, ist zur Zeit angesichts einschlägiger EuGH-Urteile und noch anstehender Vertragsverletzungsverfahren Gegenstand

ZUSTÄNDIGKEITENVERTEILUNG

■ NATIONALE EBENE
(Mitgliedsstaaten, Regionen, Kommunen)

Nationale Ebene entscheidet, **was** als Dienstleistung von „allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (marktbezogene oder wirtschaftliche Leistungen der Daseinsvorsorge) anzusehen ist, **welche** Gemeinwohlanforderungen daran zu knüpfen sind und auf welche Weise diese Leistungen erbracht werden.

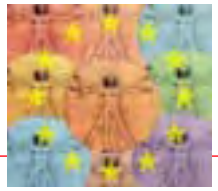
Einschränkungen des Wettbewerbsrechts oder der Binnenmarktfreiheiten sind nur zulässig, wenn und soweit die Erfüllung des Gemeinwohlauftrages dies erfordert (Art 86 II EGV).

■ EUROPÄISCHE EBENE

Kontrolle, ob die von den Mitgliedsstaaten vorgenommene Definition mit den Bestimmungen des EG-Binnenmarktes vereinbar ist.

Grundsätzlich keine eigene Regelungszuständigkeit

Ausnahme: wenn der jeweilige Sektor eine europäische Dimension (Größenordnung, strukturelle Vernetzung) aufweist. Allgemein gehaltene EU-Bestimmungen sind notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten zu vermeiden.



heftiger Debatten im Europäischen Parlament.

5.1. Vertragsregelungen

Die Dienste der Daseinsvorsorge können allein durch das europäische Primärrecht nicht angemessen berücksichtigt werden. Artikel 16 EGV hat symbolischen Wert – bietet aber keine konkrete Anleitung, um die Dienste im Binnenmarkt funktionieren zu lassen. In den Vertrag nochmals hineinzuschreiben, dass die Gemeinschaft das Recht der Mitgliedsstaaten zur Bestimmung des Inhalts der Daseinsvorsorge respektiert, beseitigt nicht die bestehenden Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten. Die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten zur Definition der Daseinsvorsorge ist – schon nach dem Subsidiaritätsprinzip – unbestritten. Klar ist aber auch, dass die Gemeinschaft dieses Recht der Mitgliedsstaaten nur im Rahmen des gemeinsamen Binnenmarktes respektieren kann. Ansonsten würde er nicht funktionieren. Will man dagegen einen detaillierten Katalog von wettbewerbsbefreiten Sektoren aufstellen, so ist der Vertrag nicht der richtige Ort. Zum einen sind Detailregelungen dem Gründungsvertrag nicht angemessen. Zum anderen ist die vollständige und endgültige Herauslösung großer Politikbereiche aus dem Gemeinschaftsrecht faktisch nicht vorstellbar. Dadurch würde Wettbewerbsverzerrungen Tür und Tor geöffnet. Der Vertrag würde komplizierter und damit das Gegenteil dessen, was man an Anforderungen an einen transparenten Vertragstext stellt.

Einen gangbaren Weg zeigt der Europäische Verfassungsvertrag auf. Er sieht in Artikel III-122 den folgenden Wortlaut vor: *„Unbeschadet der Artikel I-5, III-166, III-167 und III-238 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäisches Gesetz unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgelegt, diese Dienste im Einklang mit der Verfassung zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.“*

Diese Formulierung, die für die SPE-Fraktion im EP gerade mal eine Minimalforderung beinhaltet, stieß bei den meisten Organisationen und Institutionen in Deutschland, da sie in ihren Augen zu weit geht, auf Widerstand. Dieser richtet sich insbesondere gegen den letzten Satz. Die Sorge ist, dass die EU neue Kompetenzen in diesem Bereich erhalte, was angeblich dem Subsidaritätsgedanken zuwider laufe. So hatten Bundesregierung und Bundesrat formal Einspruch erhoben.

Die Gegner dieses Ansatzes verkennen dabei die Möglichkeiten, Rechtssicherheit für Leistungen der Daseinsvorsorge im Rahmen des Wettbewerbsrechtes zu schaffen.

5.2. Rahmenrichtlinie/Rahmenrecht

Aufgrund der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden liegt der Verfassungsvertrag zur Zeit auf Eis. Für die Kommunen eine schlechte Nachricht, gibt doch der Verfassungsvertrag der kommunalen Selbstverwaltung europaweit Verfassungsrang.

Die SPE-Fraktion hat mittlerweile in einem Positionspapier Inhalte eines solchen Rechtsrahmens vorgeschlagen und arbeitet zur Zeit mit einer Expertengruppe aus verschiedenen Mitgliedsländern an einem konkreten Gesetzesvorschlag.

VORSCHLÄGE FÜR STRUKTUR UND MÖGLICHE INHALTE EINER EUROPÄISCHEN RAHMENRICHTLINIE ZUR DASEINSVORSORGE

(SPE-Fraktion – beschlossen am 11.12.2003)

■ Ziel einer Rahmenrichtlinie

Sicherstellung ausreichender Standards für die Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, insbesondere mit Blick auf grenzüberschreitende Leistungen, die sich auf nationaler Ebene allein nicht angemessen regulieren lassen, mit dem Ziel, den Akteuren Rechtssicherheit bei der Anwendung geltenden Gemeinschaftsrechts auf ihre Tätigkeit zu geben und das Grundrecht auf Zugang zu hochwertigen und aus Solidarität erbrachten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für alle zu garantieren. Jedoch sollten auch Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wie Gesundheits- und Wohnungsfürsorge, Erziehung und Fortbildung sowie auch Sozialdienste und deren spezielle Struktur, Rolle und Bestimmungen anerkannt und der Grundsatz der Proportionalität beim Hinarbeiten auf Rechtssicherheit unbedingt berücksichtigt werden. Diese zwangsläufig subjektive, unvollständige und im Laufe der Zeit veränderliche Liste von Dienstleistungsbereichen, die schon aufgrund ihrer Natur als „nichtgewerblich" betrachtet werden, sollten daher besonderen Bedingungen bei Wettbewerbsregeln und Binnenmarkt unterliegen.

Die SPE-Fraktion unterstützt die Schaffung eines Fundus von Regeln via Rahmenbestimmungen, deren Anwendung den Mitgliedsstaaten überlassen würde, um den jeweiligen nationalen, regionalen und kulturellen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Dieser Fundus würde Minimalanforderungen an die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse stellen und darauf hinarbeiten, den Leistungsträgern Rechtssicherheit und den Verbrauchern die erforderlichen Garantien zu verschaffen.

Mit anderen Worten, es muss ein geeignetes Gesetz entworfen werden, das die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse schützt und gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes garantiert.

■ Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Gemäß den vertraglichen Bestimmungen, ist die konkrete Definition, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen, wobei der Entwicklung neuer Bedürfnisse und Technologien Rechnung getragen werden muss. Deshalb wird gleichzeitig die Aufgaben der Gemeinschaft anerkannt, zum einen darüber zu wachen, dass jedermann zu erschwinglichen Preisen Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besitzt, sowie zum anderen die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in diesem dynamischen Bereich zu fördern.

Allgemeine Verpflichtungen von Dienstleistungen von allgemeinen Interesse

Es ist weder erstrebenswert noch möglich, eine einheitliche, umfassende europäische Definition von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu entwickeln, ohne der komplexen Natur und in ständiger Entwicklung befindlichen Dienste mit ihrem breiten Spektrum an Aktivitäten und Traditionen gerecht zu werden. Das bestehende europäische Gesellschaftsmodell enthält jedoch eine Reihe gemeinsamer Prinzipien, die bei der Sicherstellung eines ausreichenden Standards für die Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse herangezogen werden sollten. Zu diesen Prinzipien bzw. Verpflichtungen zählen: Universalität, Kontinuität, Qualität, Effizienz, Chancengleichheit beim Zugang, Proportionalität, Erschwinglichkeit sowie der Nutzer- und Verbraucherschutz, einschließlich der Beteiligung der Nutzer sowie der demokratischen Kontrolle der Erbringer.

Kriterien zur Abgrenzung von wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Das Spektrum aller Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterliegt dem technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel und besitzt daher einen dynamischen Charakter in der Art und Weise ihrer Bereitstellung und Erbringung. Die Unterscheidung zwischen Leistungen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Charakters (marktbezogen und nicht-marktbezogen) ist jedoch wichtig, weil sie nicht denselben gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen unterliegen und weil sie bis heute dem Interpretationsspielraum der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sowohl auf gemeinschaftlicher als auch nationaler Ebene ausgeliefert sind. Folgende allgemeine Kriterien zur Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen sollten demnach insbesondere gelten: Art und Zweck der Erbringung und Bereitstellung (gewerblich oder nicht-gewerblich), der Anteil an öffentlichen Mitteln, die Höhe an Investitionen, Gewinnerzielungs- versus Kostendeckungsabsichten, Kosten-Nutzen zwischen lokaler Bereitstellung/Erbringung und europaweiter Ausschreibungspflicht, Verpflichtung zur Sicherung von sozialen Rechten, Beitrag zur gesellschaftlichen Beteiligung und Eingliederung.

Es ist jedoch unbedingt erforderlich, die betreffenden Behörden in die Lage zu versetzen, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, insbesondere bei der Gesundheitsfürsorge, Lernhilfen und Sozialfürsorge über private, profitorientierte Unternehmen unter Bedingungen zu erbringen, die mit den allgemeinen Eigenschaften und Grundsätzen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse übereinstimmen und zur Verhinderung ihrer Außerkraftsetzung durch die Wettbewerbsregeln auf europäischer Ebene festgelegt sein müssen.

An eines sei jedoch erinnert, um die Schwierigkeit dieser Abgrenzung deutlich zu machen. Der EuGH hat in seinem Rechtsspruch in der gemeinsamen Sache C-180 - 184/98 festgelegt, dass „jegliche Tätigkeit, die daraus besteht, Güter und Dienstleistungen auf einem Markt anzubieten, eine gewerbliche Tätigkeit darstellt". Damit ist es nicht möglich ist, eine definitive Liste aller als nichtgewerblich anzusehenden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorab aufzustellen.

Kriterien zur Finanzierung

Es ist grundsätzlich die Aufgabe der Mitgliedsstaaten, außerhalb der Bereiche, die Gegen stand sektorspezifischer Gemeinschaftsvorschriften sind, für die Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem

Interesse in Übereinstimmung mit Artikel 86 und 87 EG-Vertrag zu sorgen. Die Gemeinschaft kann sich – im Einverständnis mit den Mitgliedsstaaten – über eine Kofinanzierung von speziellen Projekten an der Finanzierung beteiligen. Die von den Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft eingesetzten Finanzierungsmechanismen sollten folgenden Kriterien insbesondere beachten: den Wettbewerb möglichst wenig verfälschend, größtmöglichste Effizienz beim Mitteleinsatz, günstigster Preis, hoher Beitrag an langfristigen Investitionen, größtmöglichste Versorgungssicherheit und Erreichung der arbeits-, sozial- und umweltpolitischen Ziele.

Allerdings haben die Mitgliedsstaaten aufgrund der historischen, kulturellen und geographischen Vielfalt in der Union besondere Gründe, um sich für eine bestimmte Finanzierungsmöglichkeit zu entscheiden (Direktentschädigung aus dem nationalen Haushalt, Finanzierung aus Solidarität, Beiträge von Nutzern und Betreibern, Steuereinnahmen, Tarifsysteme, usw.) Außerdem müssen die Mitgliedsstaaten im Hinblick auf das Proportionalitäts- und Subsidiaritätsprinzip frei über ihre Finanzierungsmethoden entscheiden können. Das heißt anzuerkennen, dass örtliche Behörden (Regionen, Stadtverwaltungen, Länder, etc.) aufgrund ihrer politischen Prioritäten und ihrer Input/Output-Bewertung über eine gewisse Flexibilität bei der Entscheidung darüber verfügen, wie sie die in ihren Verantwortungsbereich fallenden Dienste finanzieren, entweder durch die betriebsinterne Bereitstellung dieser Dienste („Eigenherstellung"), oder durch Beauftragung privater Unternehmen mittels Ausschreibungsverfahren.

In jedem Falle scheint es angemessen, im Rahmen der zu erarbeitenden Europäischen Rahmenrichtlinie folgendes zu erläutern:

1. Die Rolle der „Querfinanzierungen", insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Infrastruktur und Ausstattung zur Ausgabenkürzung der öffentlichen Stellen

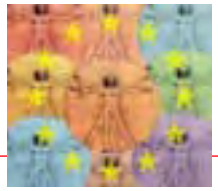
2. Die derzeitigen verschiedenen „Tarifsysteme"

3. Das System „öffentliche Ausgaben" als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Leistungen.

■ Beteiligung der Arbeitnehmerschaft und des „Dritten Sektors"

Die Information, Konsultation und Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen und der Akteure des „Dritten Sektors" sind Voraussetzungen für eine erfolgreiche Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells. Es sollte daher gewährleistet sein, dass bei der Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, d.h. insbesondere sowohl bei der Organisation als auch Festlegung, Überwachung und Durchsetzung von Standards und Qualitätsanforderungen, die genannten Akteure in allen Phasen beteiligt sind.

Wann immer sektorspezifische Richtlinien soziale Auswirkungen auf Qualifikation und Arbeitsbedingungen sowie auf Hygiene, Gesundheit und Beschäftigungsbedingungen von Arbeitnehmern und -nehmerinnen haben, sollte in den Sektoren ein sozialer Dialog einer Gesetzesinitiative der Europäischen Kommission vorausgehen. Mit anderen Worten, die Logik von Artikel 139 des EG-Vertrages sollte bei der Regelung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse umgesetzt werden, um in den Sektoren den sozialen Dialog zu fördern, der zum Abschluss von einklagbaren europäischen Kollektivabkommen führen könnte, um die Rechte und Arbeitsplätze von Arbeitnehmern und -nehmerinnen gegen soziales Dumping oder die Inanspruchnahme unqualifizierten Personals zu schützen.



■ Verhältnis von Rechtsrahmen und sektorspezifischen Bestimmungen

Im Sinne des Rechtsgrundsatzes „Spezielles Recht vor allgemeinem Recht" (lex specialis derogat legi generali) sollten sektorspezifische gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen im Verhältnis zur Rahmenrichtlinie stehen. Notwendigkeit und mögliche Ausgestaltung zusätzlicher sektorspezifischer gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen müssen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Besonderheit des jeweiligen Sektors und einer Gemeinschaftskompetenz erörtert werden. Es erscheint daher angemessen, eine Art „gemeinsame" Liste von Eigenschaften für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu schaffen, die so beschaffen ist, dass sie jeder sektorspezifischen Richtlinie angepasst werden kann. Auf diese Weise könnte eine Rahmenrichtlinie eine Reihe wichtiger Grundsätze dort hilfreich klären, wo keine Rechtssicherheit besteht.

■ Evaluierung

Der dynamische Charakter von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und das gemeinschaftlich vereinbarte „Lissabonner Ziel" machen eine gründliche und regelmäßige Bewertung dieser Dienste auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene unumgänglich. Sie sollte es ermöglichen, neben der wirtschaftlichen Effizienz einer Leistung das wirksame Erreichen einer höheren Lebensqualität, eines höheren Umweltschutzes und eines größeren sozialen Zusammenhalts für jeden Bürger und Bürgerin der Union beurteilen zu können. Durch eine Evaluierung unter Beteiligung von Verbrauchern und Verbraucherinnen, Unternehmen und Gewerkschaften, sowie des „Dritten Sektors" sollten die konkreten Auswirkungen einer möglichen Marktveränderung (-öffnung) festgestellt und mögliche Fehlentwicklungen erkannt werden. Harmonisierte, auf europäischer Ebene definierte Evaluierungsmethoden für den Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten sollten unter Zugrundelegung gemeinsamer Indikatoren eingeführt werden und die wirtschaftlichen, aber auch die sozialen, umweltpolitischen und territorialen Ergebnisse der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse berücksichtigen. Die Evaluierung soll jedoch nicht zu zusätzlichen Berichtspflichten und Statistiken für die Gemeinschaft, Mitgliedstaaten, Unternehmen und/oder Bürger/innen führen, sondern horizontal und integriert im Rahmen der jährlichen Berichtspflicht zur Wirtschafts- und Beschäftigungslage der EU und der Umsetzung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitischen Leitlinien erfolgen.

5.3. Sektorenbezogenes Vorgehen

Eine Rahmenrichtlinie würde als Leitfaden sowohl den Trägern der Leistungen der Daseinsvorsorge eine verlässliche und übersichtliche Einschätzung der rechtlichen Voraussetzungen ihres Handelns erlauben, wie auch die Fortentwicklung sektoraler Einzelrichtlinien wesentlich erleichtern. Auf der anderen Seite kann auch die kunstvollst formulierte Verallgemeinerung die hohe Vielfalt der öffentlichen Dienstleistungen in Europa letztlich nicht erfassen. Altenheime, von Wohlfahrtsverbänden betrieben, sind anders zu betrachten wie Verkehrsdienstleistungen durch große Verbundunternehmen.

Es wird weiterhin notwendig und sinnvoll bleiben, sich einzelne Sektoren der Daseinsvorsorge anzuschauen und gegebenenfalls eine Verordnung oder eine Richtlinie speziell für den entsprechenden Sektor zu erlassen. So können die höchst unterschiedlichen Strukturen, die oft über lange Zeiträume gewachsen sind, einerseits angemes-

sen berücksichtigt, andererseits aber auch „europakompatibel" gemacht werden. Mangels Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels wird sich in sehr vielen Bereichen erweisen, dass eine europarechtliche Regelung überhaupt nicht notwendig ist. Es droht daher keine Regelungsflut! Sekundärrecht kann vergleichsweise leicht an technische oder gesellschaftliche Veränderungen angepasst werden, was dem Umstand Rechnung trägt, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge nicht statisch verstanden werden dürfen und nicht eindeutig für alle Zukunft definiert werden können.

5.4. Freistellungsverordnung für ausgewählte Sektoren

Übrig bleiben aber trotzdem Leistungen der Daseinsvorsorge, die weder eindeutig dem Kriterium „Nichtwirtschaftlichkeit" zuzuordnen sind, noch über die Binnenmarktgesetzgebung geregelt werden können und unter die Anwendung des Art. 86 (2) fallen. Hier gäbe die Rahmenrichtlinie Rechtssicherheit und Transparenz für konkrete Entscheidungen der Kommission im Rahmen ihrer Missbrauchaufsicht als „Hüterin der Verträge".

Als Beispiel seien Fälle genannt, in denen die Aufgaben ohne Gewinnabsichten erfüllt werden und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht. So erbringt die freie Wohlfahrtspflege seit Generationen Gemeinwohlleistungen in Partnerschaft mit Staat und Kommunen. Sie werden nur (und vernünftigerweise) nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführt, um die vorhandenen und erwirtschafteten Mittel möglichst sinnvoll zur Erfüllung des Gemeinwohlauftrages einzusetzen.

In solchen Fällen gibt das Instrument von Freistellungsverordnungen zusätzlich einen sachbezogenen, wettbewerbsrechtlich konsistenten Handlungsansatz, der sich in vielen anderen Fällen bewährt hat.

Im Interesse eines funktionsfähigen sozialen Netzes kann für solche, überwiegend nicht marktbezogenen Sektoren, eine Freistellung von entsprechenden Wettbewerbsvorschriften für einen festzulegenden Zeitraum erlassen werden.

Nachteile einer Freistellungsverordnung sind eventuelle Wettbewerbsverzerrungen, die bestehen bleiben oder neu entstehen. Diese sind aber dann klar eingrenzbar, politisch legitimiert und jederzeit überprüfbar.

Selbstverständlich werden die Ansichten, welche Sektoren für eine Freistellung in Betracht kommen, höchst unterschiedlich zwischen den Mitgliedsstaaten diskutiert werden. Diese Gefahr sollte aber nicht überbewertet werden. Es ist eher Ausdruck kultureller Vielfalt in Europa, die für den Binnenmarkt genauso wichtig ist, wie die Einhaltung der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln.

Die freie Wohlfahrtspflege in Deutschland ist eine wesentliche Säule der Daseinsvorsorge: z. B. Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Paritätische Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

6. GLOSSAR EINIGER WICHTIGER GRUNDBEGRIFFE ZUM THEMA

6.1. Anstaltslast/Gewährträgerhaftung

Eine Besonderheit des deutschen Bankenwesens ist die Tatsache, dass die Landesbanken und Sparkassen von den Ländern und Gemeinden geführt werden. Historische ist dies auf die Armenkassen des 18. Jahrhunderts zurückzuführen. Damit sollte auch der ärmeren Bevölkerung eine Chance auf Sparkonten und Kredite gegeben werden. Vor ca. 100 Jahren entstanden die ersten Girozentralen, die später zu den Landesbanken umgewandelt wurden. Heute übernehmen sie die Geschäfte, die für die Sparkassen zu groß sind.
Anstaltslast bedeutete die Verpflichtung des Anstaltsträgers „die wirtschaftliche Basis der Anstalt zu sichern, die Anstalt für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten und etwaige finanzielle Lücken (Unterbilanz) durch Zuschüsse oder auf andere geeignete Weise auszugleichen."[10]
Die *Gewährträgerhaftung* wiederum verpflichtet die Länder und Kommunen, explizit die Schulden ihrer Bank zu bezahlen (Ausfallgarantie).
Durch diese staatlichen Garantien gelten insbesondere die 13 deutschen Landesbanken international als äußerst kreditwürdig. Davon profitieren auch die ca. 600 deutschen Sparkassen, da sie mit den Landesbanken zusammenarbeiten.

6.2. Daseinsvorsorge

Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf Jaspers zurück und wurde von E. Forsthoff 1938 in das Verwaltungsrecht eingeführt. Zunächst kennzeichnete man damit die Aufgaben der Verwaltung zur Sicherung und Bereitstellung von Gütern und Leistungen von elementarer, lebenswichtiger Bedeutung. Heute versteht man unter Daseinsvorsorge die Tatsache, dass die öffentliche Verwaltung auch leistend tätig wird, indem sie zur Erreichung wirtschafts-, gesellschafts-, sozial-, oder kulturpolitischer Zwecke im öffentlichen Interesse für den Bürger bestimmte Leistungen erbringt oder Einrichtungen für die Öffentlichkeit bereitstellt. Die Einzelheiten sind umstritten.

6.3. De minimis Regelung

Mit der de minimis-Regelung legt die Kommission einen absoluten Höchstbetrag fest, unterhalb dessen die Wettbewerbsregeln des EG- Vertrages als nicht anwendbar angesehen werden können. Grob gesagt fallen Beihilfen bis zu einem Betrag von EUR 100.000 brutto innerhalb von drei Jahren unter diese Regelung. Ähnlich der de-minimis-Regelung gibt es die Freistellung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit bis zu 250 Arbeitsplätzen.

6.4. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Gemeinwohlorientierte Leistungen sind marktbezogene Leistungen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Sie umfassen nichtwirtschaftliche Tätigkeiten (Pflichtschulwesen, soziale Sicherheit usw.), hoheitliche Aufgaben (Sicherheit usw.) und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Energieversorgung, Kommunikation usw.). Artikel 86 EGV findet nicht Anwendung auf die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten und die hoheitlichen Aufgaben.

6.5. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind marktbezogene Leistungen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden (Artikel 86 EGV). Darunter fallen insbesondere Leistungen der Verkehrs-, Energieversorgungs- und Kommunikationsnetze.
Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde ein neuer Artikel 16 in den Vertrag zur Gründung der EG aufgenommen. Darin wird der Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie die Bedeutung für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts anerkannt. Die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste sind so zu gestalten, dass letztere ihre Aufgaben auch wirklich erfüllen.

[10] Wettbewerbsenquête (Bundestags-Drucksache V/3500, S. 47)

6.6. Grünbücher
Die von der Kommission veröffentlichten Grünbücher sollten auf europäischer Ebene eine Debatte über grundlegende politische Ziele in bestimmten Bereichen (z. B. Sozialpolitik, einheitliche Währung, Fernmeldewesen usw.) in Gang setzen. Die durch ein Grünbuch eingeleiteten Konsultationen können die Veröffentlichung eines Weißbuchs zur Folge haben, in dem konkrete Maßnahmen für ein gemeinschaftliches Vorgehen vorgeschlagen werden.

6.7. Kommunale Eigengesellschaften
Als Konkretisierung ihres Selbstverwaltungsrechtes steht es den deutschen Kommunen frei, ihre Aufgaben durch das Betreiben kommunaler wirtschaftlicher Unternehmen zu erfüllen. Darunter sind Unternehmen zu verstehen, die auch im Rahmen der Privatwirtschaft betrieben werden könnten, deren Gemeinnützigkeit aber, im Gegensatz zu den Eigenbetrieben, nicht im Vordergrund seht und zu deren Einrichtung die Kommunen auch nicht gesetzlich verpflichtet sind. Sonderregelungen existieren hier für Sparkassen und Verkehrsbetriebe.

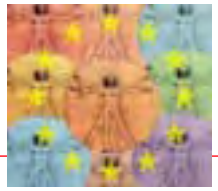
6.8. Kommunale Selbstverwaltung
Nach Art 28 Absatz 2 des Grundgesetzes regeln die Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. Damit wird den Kommunen ein Bereich gewährt, der sie vor Eingriffen des Bundes oder der Länder, und damit vor Zentralisierung schützt. Nach allgemeiner Meinung ist Art 28 Absatz 2 GG nicht „europafest". Gemeint ist damit, dass die Garantien des Selbstverwaltungsrechts nur gegenüber Bund und Ländern, nicht aber gegenüber den europäischen Institutionen direkt wirken. Jedoch wirkt die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips begrenzend auf den Ermessensspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers.

6.9. Kommunaler Eigenbetrieb
Ist ein wirtschaftliches Unternehmen einer Gemeinde, das keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Eigenbetriebe können zu ihren Nutzern in öffentlichen oder privat-rechtlichen Beziehungen stehen. Keine Eigenbetriebe sind eigenständige Unternehmen, die von der Gemeinde als Eigengesellschaften zur Deckung des eigenen Bedarfs betrieben werden und solche Betriebe, die keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen (Schwimmbäder, Schlachthof).

6.10. Öffentliches Unternehmen
ist „jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, welche die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann". (Art. 2 Absatz 1 der Kommissions-Transparenzrichtlinie). Auf die Rechtsform kommt es nicht an.

6.11. Quersubventionierung
Darunter versteht man eine Vermögensverschiebung innerhalb einer juristischen Person (Unternehmen etc.) von einem Geschäftsbereich in den anderen. Nicht gewinnbringende Geschäftsbereiche können so am Leben gehalten werden indem sie aus profitablen Geschäftsbereichen Zuschüsse bekommen. Ein vielfach vorkommendes Beispiel sind Quersubventionen aus Überschüssen städtischer Energiewerke zugunsten des öffentlichen Nahverkehrs. Wettbewerbsrechtliche Relevanz erlangen Quersubventionen dann, wenn öffentliche Unternehmen Gewinne aus rein wirtschaftlich orientierten Geschäftsbereichen verwenden um andere Geschäftsbereiche mit öffentlichem Zweck zu stützen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission stellt dies dann eine staatliche Beihilfe dar. In der Wirtschaftswissenschaft wird eine Quersubvention grundsätzlich als etwas negatives angesehen. Der Europäische Gerichtshof erkennt dagegen die Möglichkeit einer Quersubventionierung im Bereich der Daseinsvorsorge an.

6.12. Staatliche Beihilfen
Gemäß Artikel 87 EGV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".
Die Europäische Kommission und der Gerichtshof haben den Begriff der Beihilfe soweit er sich auf die gewährende Einrichtung bezieht, sehr weit ausgelegt. Er umfasst den Staat selbst, die Gebietskörperschaften, Einrichtungen, in welcher der Staat direkt oder indirekt einen beherrschenden Einfluss ausübt, sowie auch private oder privatrechtlich verfasste öffentliche Unternehmen.
Jeglicher vom Staat gewährter Vorteil wird als Beihilfe eingestuft, wenn:
- den Begünstigten damit ein wirtschaftlicher Vorteil verliehen wird;



- dieser bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen selektiv gewährt wird;
- dadurch eine Verfälschung des Wettbewerbs droht;
- der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird.

Das Verbot umfasst – unabhängig von den Grundlagen und der Zweckbestimmung – eine Vielzahl sowohl direkter Beihilfen wie z. B. Zuschüsse, als auch indirekte Maßnahmen, z. B. zur Minderung der Finanzbelastung eines Unternehmens.
Ein absolutes Beihilfeverbot ist jedoch unmöglich, weshalb die Absätze 2 und 3 des Artikels 87 eine Reihe von Ausnahmen für Beihilfen vorsehen, die mit dem Gemeinsamen Markt zu vereinbaren sind oder es unter bestimmten Voraussetzungen sein können.
Gestützt auf Artikel 88 EGV schreibt die Verfahrensordnung für staatliche Beihilfen vor, dass sämtliche Beihilfen oder Beihilferegelungen der Kommission gemeldet und vor der Durchführung von ihr genehmigt werden müssen. Die Pflicht zur vorherigen Anmeldung wird durch die Regelung für die Überwachung horizontaler Beihilfen gelockert, wonach die Kommission durch Verordnung bestimmte Gruppen von Beihilfen freistellen kann. Es handelt sich dabei insbesondere um Beihilfen für die Ausbildung, die Beschäftigung, für KMU sowie Beihilfen von geringer Bedeutung. Durch die Herausgabe neuer Leitlinien und Gemeinschaftlicher Rahmenbestimmungen hat die Kommission klargestellt, unter welchen Bedingungen Beihilfen mit horizontaler Zweckbestimmung z. B. zur Förderung der regionalen Entwicklung, des Umweltschutzes und der Forschung gewährt werden können.

6.13. Universaldienst

Dieser von den Gemeinschaftsinstitutionen entwickelte Begriff bezeichnet eine Reihe gemeinwohlorientierter Voraussetzungen, welche für bestimmte Dienste gemeinschaftsweit erfüllt sein sollten, z. B. durch die Telekommunikations- und Postunternehmen. Mit den sich daraus ergebenden Verpflichtungen soll der Zugang aller Bürger zu qualitativ hochwertigen Grundversorgungsleistungen gegen ein vertretbares Entgelt gesichert werden.

6.14. Weißbücher

Die von der Kommission veröffentlichten Weißbücher enthalten Vorschläge für ein gemeinschaftliches Vorgehen in einem bestimmten Bereich. Sie knüpfen zum Teil an Grünbücher an, die einen Konsultationsprozess auf europäischer Ebene in Gang setzen. Als Beispiele seien genannt: die Weißbücher zur Vollendung des Binnenmarktes, zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie zur Angleichung der binnenmarktrelevanten Rechtsvorschriften der Beitrittsstaaten. Wird ein Weißbuch vom Rat positiv aufgenommen, kann aus ihm ein Aktionsprogramm der Union für den betreffenden Bereich entstehen.

6.15. Wettbewerb

Das Wettbewerbsrecht soll das reibungslose Funktionieren des europäischen Wirtschaftsraums nach den Gesetzen der Marktwirtschaft gewährleisten. Die Wettbewerbspolitik der EU (Artikel 85 bis 94 EGV) hat fünf Schwerpunkte:

- Verbot aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen zwischen Unternehmen sowie aller Vereinbarungen und Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen, die geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, indem sie den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt verhindern;
- Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen;
- Kontrolle staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb zu verfälschen drohen;
- vorbeugende Kontrolle der Unternehmenszusammenschlüsse von europäischer Dimension durch Genehmigung oder Verbot der geplanten Zusammenschlüsse.
- Liberalisierung bestimmter Sektoren (z. B. Telekommunikation, Verkehr oder Energie), in denen staatliche oder privat Unternehmen bislang eine Monopolstellung hatten.

Die ersten beiden Verbote lassen allerdings Ausnahmen zu, z. B. wenn Vereinbarungen zwischen Unternehmen zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen Fortschritts beitragen. Auch staatliche Beihilfen sozialer Art oder Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung kulturellen Erbes können von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausgenommen werden.
Ein Hindernis für eine wirksame Wettbewerbspolitik ist, dass die Gemeinschaft immer wieder zwischen zum Teil gegensätzlichen Interessen abwägen muss, d. h.,

- die Bemühungen um einen idealen Wettbewerb im Binnenmarkt dürfen nicht dazu führen, dass die europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt geschwächt sind;
- die Liberalisierung darf nicht bewirken, dass gemeinwohlorientierte Dienstleistungen, die grundliegende Bedürfnisse befriedigen, nicht mehr erbracht werden.

ZULETZT IN DIESER REIHE ERSCHIENEN:

EU-Erweiterung und Agrarpolitik
Probleme bewältigen – Chancen nutzen

von Willi Görlach MdEP, Heinz Kindermann MdEP, Wolfgang Kreissl-Dörfler MdEP

Das 6. Forschungsrahmenprogramm
Geschichte, Themen, Instrumente und Tipps

von Norbert Glante MdEP

Der Haushalt der EU
Wo das Geld herkommt, wer es ausgibt und wofür

von Jutta Haug MdEP und Ralf Walter MdEP

Neue Europäische Wirtschaftspolitik
Die Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung

von Udo Bullmann MdEP und Christa Randzio-Plath MdEP

Start in die erste Europäische Verfassung
Europa: bürgernah, sozial und demokratisch

von Jo Leinen MdEP

Europäische Sozialpolitik
Für mehr Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit in Europa

von Karin Jöns MdEP und Barbara Weiler MdEP