



BUNDES
SGK

Sozialdemokratische Gemeinschaft
für Kommunalpolitik in der
Bundesrepublik Deutschland e.V.

Zukunft der Öffentlichen Daseinsvorsorge

Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK
am 17./18. März 2006 in Hannover

Öffentliche Daseinsvorsorge – Kommunale Unternehmen in die Zukunft führen

Die Kommunen haben die Aufgabe, für Bürgerinnen und Bürger effizient und kostengünstig ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies und flächendeckendes Angebot notwendiger Dienstleistungen und Güter hoher Qualität zu gewährleisten. Durch diese Leistungen werden die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Lebens, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ebenso wie die natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen gesichert.

Die kommunale Daseinsvorsorge befindet sich im Umbruch. Der Strommarkt wurde liberalisiert. Für den ÖPNV befindet sich auf europäischer Ebene eine Richtlinie in Arbeit, die einen regulierten Ausschreibungswettbewerb vorsieht. In der Wasserversorgung suchen große Unternehmen aus Deutschland und dem Ausland den Einstieg in das bislang kommunale Geschäft. Gleiches gilt auch für die Abwasserentsorgung und schon länger für den Bereich der Abfallwirtschaft. Viele Kommunen haben sich dafür entschieden, ihre Wohnungsunternehmen, Krankenhäuser und Bäder zu verkaufen, oder sie sind Partnerschaften mit der Wirtschaft eingegangen, um zentrale Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen leistungsfähig erhalten zu können. Zugleich haben die Kommunen viele Eigen- und Regiebetriebe in privatrechtliche Gesellschaften überführt.

In diesem Strukturwandel der Kommunalwirtschaft und kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der durch die fiskalischen Nöte der Kommunen beschleunigt wird, liegt ein Gestaltungsauftrag für die Kommunalpolitik. Es müssen Antworten gefunden werden, wie unter sich wandelnden Bedingungen kommunale Unternehmen gesteuert werden müssen, wie sie zu modernisieren sind und welche Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen oder unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen – in der Region oder darüber hinaus – notwendig oder sinnvoll sind, um Einrichtungen und Unternehmen leistungsfähig zu halten oder zu machen. Wann sind Privatisierungen und Teilprivatisierungen, d.h. die Beteiligung von unternehmerischen strategischen Partnern, institutionelle oder vertragliche Öffentlich Private Partnerschaften sinnvoll und wie müssen sie vorbereitet, ausgestaltet, begleitet und überwacht werden? Wie können die Anforderungen des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts, der Vergaberichtlinien sowie die Anforderungen an Transparenz mit der Organisationshoheit der Kommunen im Rahmen der Selbstverwaltung und den gewachsenen Strukturen in Einklang gebracht werden?

Auf diese Fragen gibt es keine einheitlichen Antworten. Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sind in ihrer Rolle als Vertretungen der Aufgabenträger gefordert, den Gemeinwohlauftrag für die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche in ihrer Gemeinde, in ihrer Stadt und in ihrem Kreis zu definieren und Entscheidungen über die Wege zu treffen, wie dieser Gemeinwohlauftrag am besten in ihrer Region erfüllt werden soll.

Die Bundes-SGK hält es für notwendig, in den kommunalen Vertretungskörperschaften eine Diskussion zur Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge und der strategischen Ausrichtung kommunaler Unternehmen zu führen.

Die Bundes-SGK bekennt sich zu dem politischen Ziel, den Bürgerinnen und Bürgern eine möglichst hohe Dienstleistungs- und Infrastrukturqualität kostengünstig anzubieten. Hierzu kann im Einzelfall ein besseres Ergebnis durch einen privaten Betreiber oder eine gemischtwirtschaftliche Lösung zu finden sein, als ein Beibehalten rein öffentlicher Trägerstrukturen.

Weder die Ansicht, Private könnten alles besser, noch die Haltung, nur eine allein öffentliche Aufgabenerfüllung seien gut, sind zukunftsweisend. Die Entscheidung liegt im Einzelfall beim Aufgabenträger. Dabei dürfen nicht allein fiskalische Gründe ausschlaggebend sein.

Die Bundes-SGK wird sich dafür einsetzen, dass gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Rahmenbedingungen, die EU, Bund und Länder den kommunalen Aufgabenträger setzen, den Gestaltungsspielraum für eigenständige kommunal verantwortete Politik erhalten.

Forderungen an EU, Bund und Länder

Städte, Gemeinden und Kreise müssen auch künftig eigenverantwortlich darüber entscheiden können, ob und wie sie öffentliche Dienstleistungen entweder selbst durchführen, ein kommunales Unternehmen damit betrauen, eine institutionelle oder vertragliche Öffentlich-Private Partnerschaft eingehen oder an private Unternehmen vergeben möchten.

Diese Entscheidungsfreiheit wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in zwei Urteilen des EuGH von Beginn des Jahres 2005 zur Frage der Anwendung des Vergaberechts auf öffentliche Aufträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmen, sogenannte „Inhouse-Geschäfte“, (Rechtssache C-26/03 vom 11.01.2005) und der Ausschreibungspflicht im Rahmen interkommunaler Kooperationen (Rechtssache C-84/3 vom 13.01.2005) eingeschränkt. Denn den Urteilen zufolge bestünde künftig bei jeder Auftragsvergabe an gemischtwirtschaftliche Unternehmen (institutionelle ÖPP) eine Ausschreibungspflicht und selbst das Eingehen interkommunaler Kooperationen, z.B. im Rahmen von Zweckverbandslösungen, droht für bestimmte Formen interkommunaler Kooperation generell ausschreibungspflichtig zu werden. Deshalb fordert die Bundes-SGK die Bundesregierung auf, sich gegenüber der EU-Kommission und im Ministerrat dafür einzusetzen, eine ausdrückliche normative Regelung in der EU-Vergaberichtlinie zu erlassen, die eine Beauftragung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen als „Inhouse-Geschäft“ zulässt. Es ist fraglich, ob hierzu die von der EU-Kommission intendierte Auslegungsmittelung hinreichend ist. Eine weitergehende Ausdehnung des Vergaberechts auf Formen interkommunaler Zusammenarbeit muss strikt abgelehnt werden. Hierbei handelt es sich nicht um Auftragsvergaben, sondern um Fragen der Organisation öffentlicher Aufgaben. Es ist auch Aufgabe der Länder, in diesem Zusammenhang die Regelungen über kommunale Gemeinschaftsarbeit zu prüfen und ggf. zu ändern.

Im Hinblick auf die öffentliche Daseinsvorsorge in den Bereichen der Wasserversorgung und der Abfall- und Abwasserentsorgung enthält der Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU folgende für die Kommunen wichtige Aussagen: *„Die Kommunen sollen auch in Zukunft eigenständig über die Organisation der Wasserversorgung wie auch der Abfall- und Abwasserentsorgung entscheiden können. Das Steuerprivileg für die Abwasser- und Abfallentsorgung soll beibehalten werden.“* Diese Position wird von der Bundes-SGK nachdrücklich unterstützt und eingefordert.

Hinsichtlich der Entwicklung eines Gemeinsamen Standpunktes für eine EU-Dienstleistungsrichtlinie fordert die Bundes-SGK das Europäische Parlament und die Bundesregierung dazu auf, sich im weiteren Verfahren dafür einzusetzen, dass Dienstleistungen von allgemeinen Interesse grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen bleiben. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie darf keine Präjudizierungen vornehmen, welche Dienstleistungen von allgemeinen Interesse als wirtschaftliche bzw. nichtwirtschaftliche anzusehen sind. Dieses würde dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, dass nationalstaatlich und insbesondere auch mit und in den Kommunen darüber zu entscheiden ist, was in den Bereich der lokalen Dienstleistungen von allgemeinen Interesse fällt und was der Inhalt der Gemeinwohlverpflichtungen ist und wie diese sicher gestellt werden.

Die Mitgliedsstaaten müssen weiterhin das Recht behalten, auf ihrem Territorium erbrachte Dienstleistungen zu fördern und zu kontrollieren, damit ein hohes Qualitätsniveau für die Dienstleistungserbringung sichergestellt wird. Bei der Schaffung von sogenannten „einheitlichen Ansprechpartnern“ in den Mitgliedsstaaten sollte der Grundsatz der Organisationshoheit in den jeweiligen Mitgliedsstaaten gelten. Daher appelliert die Bundes-SGK an die Bundesregierung, die Kommunen als „einheitliche Ansprechpartner“ vorzusehen.

In Bezug auf das Vorhaben, auf europäischer Ebene eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinen Interesse zu erlassen, unterstreicht die Bundes-SGK, dass dieses Vorhaben nur dann zielführend ist, wenn darin eindeutig geregelt wird, dass die Mitgliedsstaaten die Erforderlichkeit der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Daseinsvorsorge in ihrer Reichweite und Struktur bestimmen können (Subsidiaritätsprinzip). Zudem müssen klare Regeln für Schwellenwerte bezüglich der Anwendung des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts sowie die Konkretisierung des

Neutralitätsprinzip gegenüber der Rechtsform der Unternehmen erfolgen. Eine solche Rahmenrichtlinie kann hilfreich sein, wenn sie kommunale Freiräume – z.B. bezüglich der genannten Inhouse-Geschäfte – sichert und stärkt.

Parallel zu der erforderlichen nationalstaatlichen und europäischen Klärung des Grundverständnisses von öffentlicher Daseinsvorsorge ist das Spannungsverhältnis zwischen europäischen und nationalen Rahmenbedingungen aufzulösen. Die Gemeindeordnungen der Länder und die darin enthaltenen Bestimmungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen verschärfen dieses Spannungsverhältnis zusätzlich. Das EU-Prinzip der Neutralität der Rechtsform für die Aufgabenerfüllung steht im Widerspruch zu manchen Festlegungen in den Gemeindeordnungen. Dies betrifft nicht nur die in einigen Gemeindeordnungen getroffenen Abgrenzungen zur wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Betätigung sondern auch die einseitige Festlegung auf die vorrangige Leistungserbringung durch Private und ein striktes Festhalten am Territorialprinzip, selbst wenn der entsprechende Bereich der Aufgabenerfüllung in einem liberalisierten Markt stattfindet.

Die Bundes-SGK spricht sich daher dafür aus, dass die Gemeindeordnungen dahingehend weiterentwickelt werden, dass die Kommunen weiterhin eigenständig über die Art der Leistungserbringung entscheiden können und für kommunale Unternehmen faire Wettbewerbsbedingungen gelten. Insbesondere ist das Territorialprinzip in den Bereichen aufzuheben, wo bereits die kommunalen Unternehmen im Wettbewerb stehen und die Wettbewerbsvorschriften der EU gelten.