

**Grünbuch zur Daseinsvorsorge;
Stellungnahme**

Die Einladung der Kommission, zum Grünbuch „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, KOM (2003)770 endg. vom 21.05.03, Stellung zu nehmen, greift der Österreichische Städtebund gerne auf und übermittelt nachfolgend die Sichtweise der österreichischen Städte und Gemeinden:

Mit dem vorliegenden Grünbuch kommt die Europäische Kommission den Beschlüssen der Europäischen Räte von Laeken und Barcelona nach, für die Leistungen der Daseinsvorsorge Schritte zu unternehmen, die dem verstärkten Bedürfnis nach Rechtssicherheit entsprechen und einen Orientierungsrahmen für weitere Handlungen bilden sollen. Der Österreichische Städtebund begrüßt die mit dem Grünbuch verbundene Möglichkeit einer breit angelegten Diskussion.

Im letzten Jahrzehnt hat die Europäische Union einen gewaltigen Fortschritt an Integration und Kohäsion zu verzeichnen, an dem die Binnenmarktstrategie einen besonderen Anteil hat. Dieser auch in jenen Bereichen zum Durchbruch zu verhelfen, welche bisher wegen der kleinräumigen Ausrichtung unberührt blieben, scheint ein besonderes Ziel der Kommission zu sein.

Leistungen der Daseinsvorsorge sind jene Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden und mit einer Gemeinwohlverpflichtung verbunden sind. Sie sollen zu gleichen Bedingungen allen Bürgern zugänglich sein. Allgemein ist

unbestritten, dass diese Dienstleistungen einen Grundpfeiler des Europäischen Gesellschaftsmodells hinsichtlich Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit auf hohem Niveau, finanzieller Verträglichkeit, aber auch Nachhaltigkeit und Bedachtnahme auf die Umwelt darstellen. Die Rolle der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurde durch die Aufnahme des Art. 16 in den EG-Vertrag und des Art. 36 in die Grundrechtscharta anerkannt und dokumentiert. Diese Bestimmungen sind jedoch aus der Sicht der Gemeinden für die Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge nicht adäquat und entsprechen nicht den Besonderheiten dieser Aufgaben, worauf noch später einzugehen sein wird.

**Grenzüberschreitende Dienste und lokale Dienstleistung:
Gleicher Rechtsrahmen?**

Bisher hat die Europäische Kommission unter dem Titel der Daseinsvorsorge nur die großen netzgebundenen Dienstleistungen untersucht, wie die Mitteilungen zur Daseinsvorsorge aus den Jahren 1996 und 2000 zeigen. Es ist zwar richtig, wenn seitens der Kommission ausgeführt wird, dass durch die Liberalisierung in den dargestellten Sektoren ein Modernisierungsschub, eine gegenseitige Vernetzung und eine Integration festzustellen ist, wovon der Bürger durch sinkende Preise Vorteile zog, jedoch wurden auch z.B. im Telekommunikationssektor immense Schulden aufgehäuft.

Die Kommission gibt auch zu, dass die bisherige Datenlage noch keine Einschätzung der langfristigen Auswirkungen der Öffnung für den Wettbewerb zulässt, vermeint aber mangels Vorliegen negativer Erfahrungen auf ihrem Weg fortschreiten und „besonderes Augenmerk auf die Sicherstellung ausreichender Standards für grenzüberschreitende Leistungen, die sich auf nationaler Ebene allein nicht angemessen regulieren lassen“, legen zu müssen.

Wenn nunmehr im vorliegenden Grünbuch von der Entwicklung der netzgebundenen Wirtschaftszweige und deren Zusammenschaltung gesprochen wird, zeigt sich die Tendenz, sich nicht nur auf diese grenzüberschreitenden Leistungen beschränken zu wollen, sondern in der Liberalisierung unter Zerstörung bestehender lokaler und regionaler Strukturen zugunsten großer Unternehmenseinheiten unter Inkaufnahme der Bildung von Oligopolen mit allen Nachteilen für den Verbraucher und des Verlustes an Demokratie fortzuschreiten, obwohl der Europäische Rat von Laeken generell und auch insbesondere hinsichtlich der Europäischen Union von der Notwendigkeit von mehr Demokratie gesprochen hat.

Subsidiarität

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt ist, wenn zwar von „den kulturellen Traditionen, der Geschichte und den geographischen Verhältnissen des einzelnen Mitgliedstaates und den besonderen Merkmalen der betreffenden Tätigkeit“ gesprochen wird und trotzdem ohne eine entsprechende Rechtsgrundlage lokale und regionale Dienstleistungen von geringem wirtschaftlichem Interesse durch Gemeinschaftsregeln zwangsweise dem Markt geöffnet werden sollen. Nur durch Respektierung des Subsidiaritätsprinzips können die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bürgernah und mit demokratischer Legitimation durch die Einflussnahme des Bürgers ihre Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auf hohem Niveau in puncto Qualität und Versorgungssicherheit erbringen. Es muss in diesem Zusammenhang eingebracht werden, dass der Bürger in den letzten Jahrzehnten ein Vielfaches an Mündigkeit und Durchsetzungsmöglichkeiten seiner demokratischer Rechte dazu gewonnen hat, die er auch ein zu setzen weiß. Die gewählten

Vertreter unterliegen einer viel höheren Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger als in der Vergangenheit, welche durch die Liberalisierung mangels einer entsprechenden Stärkung der Verbraucherrechte abhanden zu kommen droht.

Zudem nutzen die Städte und Gemeinden schon aus eigenem die Möglichkeiten des Gesellschaftsrechtes, um Leistungen von allgemeinem Interesse kostengünstig und effizient zu erbringen. Dies geschieht auch in voller Übereinstimmung mit der österreichischen Gemeindeautonomie, deren Regelung ein Vorbild für die Charta der lokalen Selbstverwaltung war, welche von fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und auch von den Beitrittsländern ratifiziert wurde. Somit ist sie Teil des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes.

Die Kommission führt einerseits aus, dass unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse insbesondere bestimmte Leistungen der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie Verkehrswesen, Postdienste zu verstehen sei, aber andererseits jede sonstige wirtschaftliche Tätigkeit, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist, erfasst seien (Punkt 17).

Wenn diesem Ansatz gefolgt und dazu die Judikatur des EuGH, der jegliche Tätigkeit auf einem Markt als eine wirtschaftliche definiert, im Auge behalten wird, werden auch soziale Dienstleistungen, welche kleinräumig, nicht grenzüberschreitend erbracht werden, mit in den gleichen Topf geworfen, weil auch Beiträge seitens des Begünstigten geleistet werden, welche ihm vom Staat gerade für die Inanspruchnahme dieser Leistungen gegeben werden. Damit gemeint sind Dienste wie Hilfen zur Reinigung der Wohnung und der Wäsche, der Essensversorgung, des Transportes etc. Dass

für solche Dienste nicht die gleichen Betrachtungsweisen bzw. Regelungen herangezogen werden können, wie es bisher die Kommission in ihren Mitteilungen getan hat, ist offenkundig. Es scheint auch, dass lokale soziale Dienstleistungen, die auch einen wirtschaftlichen Teilaspekt haben, seitens der Kommission nicht bedacht werden (Punkt 20) oder es werden diese per se als vom europäischen Recht nicht erfasst betrachtet, wozu jedoch eine klare Äußerung fehlt.

Die gleiche Problematik ergibt sich bei einer Einbeziehung der Wasserversorgung der Bevölkerung, welche teils lokal teils regional im Verbund erfolgt. Es handelt sich hier zwar um eine netzgebundene wirtschaftliche Tätigkeit, jedoch ist die Transportfähigkeit des Mediums Wasser eingeschränkt und auch die Verfügbarkeit aus eigentumsrechtlicher Sicht ist anders zu betrachten.

Wenn es als wichtigste Pflicht der staatlichen Behörden seit jeher angesehen wird, kollektive Grundbedürfnisse zu befriedigen (Punkt 22), dann wird es als inkonsequent gesehen, staatliche Monopole, die der demokratischen Kontrolle unterliegen, durch privatwirtschaftliche Monopole, wo auf die laufende Geschäftstätigkeit kein unmittelbarer Durchgriff besteht, zu ersetzen.

Subsidiarität von Binnenmarkt und Wettbewerb überlagert

Die Ausführung der Kommission, dass es Sache der zuständigen nationalen, regionalen und örtliche Behörden sei, die Dienstleistungen von allgemeinen Interesse zu definieren, ist richtig, verweist sie doch damit auf die Subsidiarität (Punkt 31). Gleichzeitig zählt sie weitreichend die Bereiche auf, in welchen ihr Befugnisse zustehen und wodurch quasi das Subsidiaritätsprinzip wieder ad absurdum geführt wird. Eine

Anerkennung einer Aufgabe der Gemeinschaft zur Förderung durch Koordinierung und Zusammenarbeit wird - soweit es nicht um grenzüberschreitende Dienstleistungen handelt - seitens des Österreichischen Städtebundes nicht gesehen.

Aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzips gesehen, gehen daher die Ausführungen der Kommission ins Leere, dass ihr - auch soweit die Erbringung der Dienstleistung ohne Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt - Aufgaben zur Regelung des Zugangs zu effizienten und qualitativ hochwertigen Leistungen zukommen, wozu die Mitgliedstaaten nur ergänzend tätig werden müssen.

Zur Schaffung eines Rechtsrahmens

Der EG-Vertrag bietet für die Leistungen der Daseinsvorsorge keine Ausnahme von Art. 87 EG. Daraus wäre rechtlich zu folgen, dass alle staatliche Beihilfen im Rahmen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unzulässig sind.

Die Europäische Kommission behilft sich bei ihrer Beurteilung von Ausgleichzahlungen oberhalb der de-minimis Regel im Bereich der Daseinsvorsorge durch Anwendung des sogenannten „Private Investor“-Tests. Demnach soll eine staatliche Beihilfe im Rahmen der Daseinsvorsorge dann mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein, wenn auch ein privater Investor anstelle der öffentlichen Hand die betreffende Ausgabe getätigt hätte. Diese Annahme geht allerdings ins Leere, weil gerade im Bereich der Daseinsvorsorge es definitionsgemäß nicht um die Abwägung singulärer Privatinteressen, sondern um die Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für Ziele des Gemeinwohls, wie z. B. die Beibehaltung hoher Umweltstandards bei den

Umweltdienstleistungen, die Versorgungs- bzw. Entsorgungssicherheit, Kontinuität, flächendeckende Versorgung der Leistungen etc. geht. Gerade im Bereich der Infrastrukturinvestitionen sogenannter netzgebundener Dienstleistungen, bei der Erbringung sozialer und kultureller Dienstleistungen und im Bereich der Abfallwirtschaft könnte der Maßstab des Investitionsverhaltens eines privaten Investors fatale Folgen für die Qualität der Leistungserbringung und deren Zugang zu erschwinglichen Preisen haben. Die letzten Entwicklungen nicht nur in Österreich haben gezeigt, dass sinkende Preise insbes. auf dem Energiesektor von sinkenden Investitionen begleitet wurden und auch seitens des regierungsunabhängigen Regulators massiv in die Berechnung der Netzgebühren eingegriffen wird, wodurch weitere Investitionsrücknahmen im Raum stehen.

Ein schlüssiger und harmonischer Ausgleich zwischen dem Ziel hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei gleichzeitig strikter Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften (siehe Rz. 12) ist unter den derzeit gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich.

Vorschläge der Kommission in der Vergangenheit haben immer wieder gezeigt, dass der Grundsatz der Subsidiarität nicht gebührend berücksichtigt wird. Die aktuelle Debatte um die Marktöffnung des öffentlichen Personennahverkehrs und der jüngste Vorstoß zur Überprüfung der Wettbewerbssituation im Wassersektor in der Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission vom 7. Mai 2003 sind gute Beispiele dafür. Dabei sind die Leistungen der Daseinsvorsorge zunehmendem Druck ausgesetzt, den Regelungen des europäischen Beihilfen- und Wettbewerbsrechtes voll zu entsprechen. Aus diesem Grund beauftragte der Europäische Rat von Laeken (Dezember 2001) und

Barcelona (März 2002) die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung eines geeigneten Rechtsrahmens zur klareren Abgrenzbarkeit der Leistungen der Daseinsvorsorge vom Europäischen Beihilfe- und Wettbewerbsrecht. Gleichzeitig sollte dem verstärkten Bedürfnis nach Rechtssicherheit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge Rechnung getragen werden, wobei jedoch zum Primat des Wettbewerbsrechtes und der Binnenmarktvorschriften keine Aussage getroffen wurde.

In der aktuellen Diskussion wurde immer wieder eine Abgrenzung der Leistungen von allgemeinem Interesse durch eine Rahmenrichtlinie bzw. eine Gruppenfreistellungsverordnung vom europäischen Beihilfe- und Wettbewerbsrecht angesprochen. Dies ist mit den derzeit bestehenden Regelungen nicht möglich, da allfällige sekundärrechtliche Normen wie eine Gruppenfreistellungsverordnung oder Rahmenrichtlinie nur auf die Binnenmarktbestimmung des Art. 95 EG gestützt werden könnten. Es sollen daher entsprechende primärrechtliche Bestimmungen in den EG-Vertrag aufgenommen werden. Der vom Europäischen Konvent als endredigierter Text angenommene Vorschlag zu Art. III-6 (ex-Artikel 16) schlägt nunmehr eine Rechtsgrundlage für sekundärrechtliche Handlungen vor, beseitigt jedoch nicht das derzeitige Spannungsverhältnis zum Wettbewerbs- und Binnenmarktregime.

Für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hat die Kommission den Weg der sektoralen Marktöffnung eingeschlagen. Dazu ist zu bemerken, dass die diesbezügliche Argumentation widersprüchlich ist. Einerseits wird auf den Versuch verwiesen, „über sektorale und horizontale Evaluierungen ein besseres Bild von der Leistung der Wirtschaftszweige zu erlangen“ (siehe Rz. 7), andererseits wird in Rz. 70 des Anhangs darauf hingewiesen,

„dass ein Haupthindernis für eine umfassende Evaluierung die immensen Unterschiede in der Datenverfügbarkeit sind“. Das weitgehend fehlende Wissen um die Konsequenzen der sektoralen Marktöffnung auf den Arbeitsmarkt, die individuelle Zufriedenheit auf dem Arbeitsplatz, die nachhaltige Entwicklung und die zeitgerecht erforderlichen Re-Investitionen in Infrastruktur machen die Marktöffnung in vielen Bereichen zu einem unabschätzbaren Risiko für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten. Dies wird u. a. in Rz.6 deutlich, wonach „den vorliegenden Schätzungen zufolge die Liberalisierung der netzgebundenen Wirtschaftszweige unionsweit zum Entstehen von insgesamt fast einer Million neuer Arbeitsplätze geführt hat“. Eine von der Kommission erstellte Studie über die Entwicklungen der Arbeitsmärkte wäre für den weiteren Verlauf der Diskussion um die Leistungen der Daseinsvorsorge äußerst hilfreich, um verlässliches Datenmaterial für positive Effekte der Liberalisierungen zu erhalten.

Auf der Homepage der GD Energie und Verkehr ist zu lesen, dass im Eisenbahnsektor während des Vergleichszeitraumes 1990 bis 1998 ca. 40 % aller Arbeitsplätze verloren gingen. Dies entspricht einer absoluten Zahl von etwa einer halben Million Beschäftigten. Im Energiesektor sank der Mitarbeiterstand nach Auskunft der Energiewirtschaft um ca. 29 %. Dem steht kein ersichtlicher positiver Beschäftigungseffekt gegenüber. Es ist daher wünschenswert, dass die Europäische Kommission eine fundierte Evaluierung der Auswirkungen erfolgter Marktöffnungen präsentiert.

Dem Ansatz auf Grundlage gemeinsamer Elemente der bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften eine Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes für die Dienstleistungen von

allgemeinem wirtschaftlichem Interesse herbeizuführen ist nichts entgegenzusetzen, soweit sich diese auf grenzüberschreitende Tätigkeiten bezieht. Daher wird es nicht als Mangel gesehen, wenn Sektoren aus dem Anwendungsbereich der Regelung herausfallen würden, weil sie entweder keinen wirtschaftlichen Charakter tragen oder nur begrenzten Auswirkungen auf den Handel haben.

Es ist anzuerkennen, dass eine einheitliche, umfassende europäische Definition des Inhalts der Dienstleistungen vom allgemeinem Interesse zu entwickeln schwierig ist. Es stellt sich auch die Frage, ob dies notwendig ist, wenn immer betont wird, dass für Europa die Vielfalt der Kultur und die regionalen und lokalen Unterschiede ein Markenzeichen sind. Solche Unterschiede gibt es auch in der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge, welche in den unterschiedlichen Rahmenbedingungen begründet sind, die aber auch von der „betroffenen“ Bevölkerung mitbestimmt oder getragen ist. Leistungen der Daseinsvorsorge werden – wenn von großen nationalen oder im internationalen Handel eingebundenen Netzen abgesehen wird – im Wesentlichen von lokalen und regionalen Gesellschaftsformen erbracht. Diese Vielfalt in eine einheitlichen Regelung zu pressen, sollte nicht das Ziel sein.

Der Österreichische Städtebund spricht sich für einen Rechtsrahmen aus, der die Bereiche nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten und Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten von der Anwendung der Regeln über den Binnenmarkt und den Wettbewerb ausnimmt. Dies könnte in Form einer demonstrativen Aufzählung jener Bereiche erfolgen, die hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung anderen Gesetzen als den Mechanismen des freien Marktes gehorchen und

in erhöhtem Maß Kriterien wie der Versorgungssicherheit, der Kontinuität, der sozialen Erschwinglichkeit, der Gesundheit, der Nachhaltigkeit, dem territorialen und sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft, etc. verpflichtet sind. Dazu sollten jedenfalls Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, Trinkwasserversorgung, Abfallwirtschaft, Bildung und Kultur zählen. Die Bereitstellung dieser Dienste kann nicht allein betriebswirtschaftlich orientierten Unternehmen überlassen werden. Der Grundgedanke des Grünbuches, „durch betriebswirtschaftliche Vorteile (wie u.a. auch das Rationalisieren von Arbeitskräften, weniger Sozialleistungen) entstünden automatisch auch volkswirtschaftliche Vorteile“, wird durch keine Zahlen/Fakten belegt.

Die Europäische Kommission soll daher gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Vertretungen eine Negativliste jener Bereiche erstellen, die ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Regelungen über den Binnenmarkt und das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft ausgenommen sein sollten.

Der Österreichische Städtebund fordert daher, mit der weiteren Liberalisierung von Märkten zuzuwarten, bis exakte Ergebnisse bereits dem Wettbewerb geöffneter Sektoren vorliegen und die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen besser erforscht sind. Eine besondere Schwachstelle in der laufenden Diskussion wird dem Fall des Marktversagens oder des Zusammenbruchs der Versorgung - wie in jüngster Vergangenheit - geortet. Hier sind noch viele Diskussionen notwendig und Problemlösungsvorschläge ausständig, welche nachträglichen Korrekturmöglichkeiten für öffentliche Gebietskörperschaften bestehen, wenn ein privater Anbieter etwa Konkurs anmeldet, bei Versorgungsengpässen der eingetretene Schadensfall zu

regeln ist, das technische Know How zum Betrieb einer netzgebundenen Dienstleistung bei der Gebietskörperschaft nicht mehr existiert.

Zu weiteren Aspekten des Grünbuches wird auf die Beantwortung des Fragenkataloges verwiesen (Beilage).

Der Österreichische Städtebund ersucht die Kommission diese Äußerung der Städte und Gemeinden Österreichs in ihre Überlegungen und Schlussfolgerungen zur Daseinsvorsorge mit ein zu beziehen.

Mit freundlichen Grüßen

Dkfm. Dr. Erich Pramböck
Generalsekretär