

Hauptgeschäftsführer



LANDKREISTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Liliencronstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf

Zentrale: 0211 / 96508 - 0
Direkt: 0211 / 96508 - 101
Telefax: 0211 / 99508 - 600
E-Mail: martin.klein@lkt-nrw.de

Datum: 27.02.2008

Aktenz.: 10.20.01.4 Ku/Schm

Landkreistag NRW • Postfach 33 03 30 • 40472 Düsseldorf

Frau Landtagspräsidentin
Regina van Dinther
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Bitte beachten Sie unsere neuen Durchwahl-Nummern. Eine Übersicht finden Sie auf www.lkt-nrw.de.

Vorab per E-Mail

„Effiziente öffentliche Daseinsvorsorge der Menschen in NRW langfristig sichern“

Anhörung des Hauptausschusses des Landtags NRW am 06. März 2008 / Ihr Schreiben vom 12.02.2008

Sehr geehrte Frau van Dinther,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem von der SPD-Fraktion eingebrachten Antrag „Effiziente öffentliche Daseinsvorsorge der Menschen in NRW langfristig sichern“ (LT-Drs. 14/4486) Stellung nehmen zu können.

I. Vorbemerkung

Es ist zu begrüßen, dass sich der Hauptausschuss des Landtags NRW aus Anlass des Antrags der SPD-Fraktion mit dem wichtigen Thema der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen in ihren europarechtlichen Bezügen befasst. Die Entwicklung auf europäischer Ebene hatte und hat zur Folge, dass die kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – zunehmend in die Diskussion gerät. Liberalisierung und Privatisierung sind auf nationaler Ebene in den angestammten Aufgabenfeldern der Daseinsvorsorge oftmals auf europarechtliche Maßgaben zurückzuführen bzw. durch diese (mit-) verursacht. Unter diesem Gesichtspunkt ist es konsequent, dass sich der Landtag NRW mit der Frage befasst, wie unter Berücksichtigung der aktuellen europarechtlichen Entwicklungen und der Rahmenbedingungen, die das europäische Primärrecht insofern setzt, die (kommunale) Aufgabe der Daseinsvorsorge weiter gesichert und fortentwickelt werden kann. Für die Kommunen handelt es sich dabei um ein essentielles Thema. Das gilt auch für die Kreise, die etwa in den Bereichen Abfall, Wasserversorgung, ÖPNV, soziale Sicherung oder Gesundheitsversorgung wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen.

II. Einschätzung des Antrags „Effiziente öffentliche Daseinsvorsorge der Menschen in NRW langfristig sichern“

Im Rahmen einer Bewertung des vorliegenden Antrags gilt es, verschiedene Gesichtspunkte abzuwägen:

1. Zielsetzung des Antrags

Im Rahmen der Daseinsvorsorge soll die gleichmäßige Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit bestimmten, für das menschliche Dasein essentiellen Gütern und Leistungen sichergestellt werden. Die vielfältigen Leistungen, die unter den so verstandenen Begriff der Daseinsvorsorge fallen, werden in Deutschland überwiegend von den kommunalen Gebietskörperschaften erbracht, die sie zu ihren Kernaufgaben zählen und im Interesse des Funktionierens der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen.

Mit erheblicher Sorge ist zu sehen, dass den Kommunen die Aufgaben der Daseinsvorsorge in vielen Bereichen streitig gemacht werden. Nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (wie auch nationaler Gerichte) und die Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission ist der kommunale Handlungs- und Gestaltungsspielraum in vielen Bereichen eingeengt worden. Beispielfhaft sei hier auf die Beschränkungen verwiesen, die der kommunalen Praxis durch die ausufernde Anwendung des Vergaberechts auf Inhouse-Vergaben oder interkommunale Kooperationen auferlegt werden. Dass etwa die Zusammenarbeit von zwei Kommunen nach Maßgabe des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vergaberechtspflichtig sein soll, ist nicht nachvollziehbar, handelt es sich dabei doch um öffentliches Binnenrecht. Es werden Zuständigkeiten bzw. Aufgaben sowie deren Wahrnehmung innerhalb des öffentlichen (kommunalen) Bereichs neu zugeordnet; nach unserer Überzeugung ist dies kein marktrelevanter Vorgang, der eine Ausschreibung erfordern würde.

Diese hier nur angedeutete Entwicklung kann im Extremfall dazu führen, dass kommunale Gebietskörperschaften letztlich auf den Vollzug ordnungsbehördlicher Aufgaben und von Aufgaben der Leistungsverwaltung reduziert werden. Bei einer solchen Reduzierung auf staatliche Ordnungs- und Leistungsverwaltung besteht wenig Raum für bürgerschaftliches Engagement. Rein staatliche Ordnungs- und Leistungsverwaltung, bei der der Inhalt des Verwaltungsziels ebenso festgelegt ist wie die Höhe der staatlichen Leistung, entzieht sich weitgehend einer bürgerschaftlichen Gestaltung durch die demokratisch legitimierten Stadträte und Kreistage. Die bürgerschaftliche Mitwirkung würde erheblich reduziert, was äußerst problematisch wäre, weil kommunale Selbstverwaltung von den Gestaltungsspielräumen der Bürgerschaft und ihrer Kommunalvertretungen lebt. Das Herauslösen von Aufgaben der Daseinsvorsorge aus den kommunalen Zuständigkeiten gefährdet deshalb die Substanz kommunaler Selbstverwaltung und berührt damit die Grundprinzipien unseres demokratischen Gemeinwesens.

Soweit der Antrag der SPD-Fraktion im Kern auf eine Initiative zur Schaffung einer europäischen Rahmenrichtlinie zur Sicherung und diskriminierungsfreien Zugänglichkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge zielt, verdient er in dieser Zielsetzung nach dem soeben Ausgeführten unsere Unterstützung. Dieser Befund kann allerdings für unsere Bewertung nicht allein maßgeblich sein.

2. Zuständigkeit

Nach Maßgabe des in Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag niedergelegten Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung muss sich das Handeln europäischer Institutionen auf eine entsprechende Ermächtigungsnorm zurückführen lassen. Hinzu tritt das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag, das die Kompetenzen der Europäischen Union zugunsten der Mitgliedstaaten beschränkt.

Diese rechtliche Ausgangslage führt im Hinblick auf die Daseinsvorsorge zu folgenden Konsequenzen: Wie eingangs bereits erwähnt, wird im europäischen Recht von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gesprochen, weiter aufgliedert in Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse. Hinsichtlich der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen kann der europäische Gesetzgeber keine Ermächtigungsnorm bzw. Zuständigkeit vorweisen. Für eine Reihe von kommunalen Leistungen etwa im Bereich des Sozialen, der Gesundheit, der Bildung oder der Kultur mangelt es der Europäischen Union mithin an der erforderlichen Regelungsbefugnis, was auch im Hinblick auf eine etwaige Rahmenrichtlinie gelten würde. Bei den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verhält es sich zwar insofern anders, als die Europäische Kommission diesbezüglich aus dem Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht heraus Einwirkungsmöglichkeiten ableiten kann. Hinzu kommen solche Sektoren der Daseinsvorsorge, die mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes vergemeinschaftet wurden (Telekommunikation, Strom, Gas, Post etc.). Dabei handelt es sich jedoch nicht um Befugnisse, die in ihrer Gesamtheit eine umfassende Regelung der Daseinsvorsorge ermöglichen würden. Die Befugnis zur Definition, Finanzierung und Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse liegt vielmehr bei den Mitgliedstaaten und ihren kommunalen Gebietskörperschaften. Allein dies spricht gegen ein Tätigwerden des europäischen Gesetzgebers mit dem Ziel der Schaffung einer Rahmenrichtlinie, zumal damit – worauf noch einzugehen sein wird – schwer kalkulierbare politische Risiken verbunden wären.

Es ist zwar einzuräumen, dass Artikel 14 des Vertrages von Lissabon der Europäischen Union eine bislang nicht bestehende Legislativkompetenz verschaffen soll, im Bereich der Daseinsvorsorge die Grundsätze und Bedingungen festzulegen, diese Leistungen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren. Ob und wann der Vertrag von Lissabon von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird und damit Rechtskraft erlangt – geplant ist bekanntlich ein Termin noch vor den nächsten Europa-

wahlen im Juni 2009 –, ist gegenwärtig allerdings noch offen. Die mögliche künftige Verordnungszuständigkeit hat deshalb für die aktuelle Debatte und die Bewertung des vorliegenden Antrags keine oder nur geringe Aussagekraft.

3. Klärungsbedarfe

Der von der SPD-Fraktion vorgelegte Antrag greift eine Reihe von Punkten auf, die als präzisierungs- und klärungsbedürftig eingestuft werden. In dieser Einschätzung kann dem Antrag durchaus gefolgt werden. Bei näherer Betrachtung erweist er sich dennoch als wenig hilfreich.

Zur Veranschaulichung sei beispielhaft noch einmal darauf verwiesen, dass es für den Begriff der Daseinsvorsorge im europäischen Recht keine Entsprechung mit identischer Bedeutung gibt. Stattdessen wird von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gesprochen, die weiter in Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse unterteilt werden. Die für die kommunale Praxis entscheidende Frage der Abgrenzung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse ist bislang nicht befriedigend beantwortet worden. Auch in ihrer jüngsten Mitteilung zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen vom 20. November 2007 beschränkt sich die Europäische Kommission darauf, die begriffliche Unterscheidung als solche zu bestätigen, ohne die seit langem geforderte Bereitstellung von allgemeinen Abgrenzungskriterien zu leisten, die der kommunalen Praxis mehr Rechtsanwendungssicherheit geben könnten. Stattdessen belässt es die Kommission bei dem wenig hilfreichen Hinweis, dass es auf den jeweiligen Einzelfall ankomme. Insoweit besteht also durchaus ein Interesse der kommunalen Gebietskörperschaften, auf europäischer Ebene transparente und nachvollziehbare Kriterien festzulegen, die die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten rechtssicher ermöglichen.

In diesem Zusammenhang ist auf eine weitere Kategorie von Dienstleistungen hinzuweisen, auf die ungeachtet ihrer Einordnung als wirtschaftlich oder nichtwirtschaftlich die Binnenmarktregeln keine Anwendung finden: solche Dienstleistungen, die aufgrund ihres rein lokalen Charakters überhaupt keine Binnenmarktrelevanz entfalten. Wenngleich seitens der Kommission die fehlende Binnenmarktrelevanz verschiedentlich anerkannt wurde, hat sie ihre dafür leitenden Beurteilungskriterien bisher nicht offengelegt.

Mithin ist festzuhalten, dass es in zentralen, für die kommunale Praxis wichtigen Fragestellungen dringend einer rechtssicheren Klarstellung bedarf. Indem er die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten oder auch die Binnenmarktrelevanz zu Eckpunkten einer möglichen Rahmenrichtlinie erhebt, könnte dem vorliegenden Antrag – so mag angenommen werden – aus kommu-

naler Sicht zugestimmt werden. Einschränkend muss jedoch hinzugefügt werden, dass die entscheidenden Fragen, was die wirtschaftliche von der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit unterscheidet und anhand welcher Kriterien die Binnenmarktrelevanz zu beurteilen ist, in dem Antrag gerade nicht beantwortet werden. Vielmehr wird die Beantwortung dieser Fragen offengelassen und damit letztlich den europäischen Institutionen überantwortet, die hierüber im Mitentscheidungsverfahren beschließen sollen.

4. Risiken

Weil der vorliegende Antrag keine konkreten Lösungsvorschläge anbietet, erweist er sich nicht nur als wenig hilfreich, sondern birgt – soweit die notwendige Präzisierung und Klärung den europäischen Institutionen überlassen wird – erhebliche Risiken. Dem letztgenannten Gesichtspunkt kommt im Rahmen einer Gesamtabwägung besondere Bedeutung zu. Würden die aktuellen, vorstehend skizzierten Rechtsfragen und Klärungsbedarfe durch eine Rahmenrichtlinie im kommunalen Sinne beantwortet werden, so könnte diese aus kommunaler Sicht schwerlich kritisiert werden. Dass es in diesem Sinne zu einer „kommunalfreundlichen“ Rahmenrichtlinie kommt, kann jedoch nicht mit Gewissheit gesagt werden. Im Gegenteil, es muss befürchtet werden, dass im Zuge eines lang währenden Gesetzgebungsverfahrens von den verschiedenen europäischen Akteuren eigene Interessen eingebracht werden. Die Erfahrung lehrt, dass auch der Bereich der Daseinsvorsorge als ein Gebiet entdeckt würde, für das die europäischen Institutionen nur allzu gern ohne Rücksicht auf die bestehende Kompetenzverteilung ihren Gestaltungswillen zeigen. Insofern droht, dass zwar die Befugnis der Mitgliedstaaten und ihrer kommunalen Gebietskörperschaften zur Definition, Finanzierung und Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Grundsatz anerkannt wird, zugleich aber Vorgaben zu Qualitätsstandards, zur Regulierung oder Evaluierung formuliert werden. Damit würde den Kommunen im Ergebnis nicht der Handlungs- und Gestaltungsspielraum zurückgegeben, der ihnen durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission genommen wurde. Im Ergebnis droht eine sukzessive Kompetenzverlagerung von der kommunalen bzw. mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist nach alledem zu betonen, dass die mit dem vorliegenden Antrag verfolgte Zielsetzung aus kommunaler Sicht zu begrüßen ist. Dennoch kann dem Antrag nicht vorbehaltlos zugestimmt werden. Problematisch ist insbesondere, dass mit dem Antrag zwar eine Reihe von klärungsbedürftigen Fragestellungen aufgegriffen, jedoch hierzu keine konkreten Lösungsvorschläge angeboten werden, diese vielmehr letztlich dem europäischen Gesetzgeber überlassen bleiben sollen, was unseres Erachtens erhebliche Risiken birgt. Die Abwägung zwischen unbestreitbaren Klärungsbedarfen auf der einen Seite und schwer kalkulierbaren Risiken hinsichtlich des weiteren Gesetzgebungsprozesses auf der anderen

Seite führt im Ergebnis dazu, dass der Landkreistag NRW den Vorschlag zur Schaffung einer europäischen Rahmenrichtlinie derzeit mit erheblicher Skepsis bzw. Zurückhaltung betrachtet. Das, was günstigenfalls an Rechtssicherheit geschaffen werden könnte, würde durch die mit einem Gesetzgebungsverfahren verbundenen Risiken wieder aufgewogen. Insoweit stellt sich das mit dem SPD-Antrag verfolgte Ziel der Schaffung einer Rahmenrichtlinie als ein Schritt dar, der gegebenenfalls auch vom Landkreistag NRW mitgegangen werden könnte. Zuvor müssen aber in einem ersten Schritt die vorerwähnten inhaltlichen Klärungen vorgenommen werden, um ggf. auf dieser Grundlage mit dem Ziel einer Rahmenrichtlinie initiativ werden zu können.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Martin Klein". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Martin Klein