Die Sicherung der Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von Lebensqualität und Binnenmarkt im Jahr 2010

„Wir müssen die Lücken im Binnenmarkt schließen, um dessen Potenzial voll ausschöpfen zu können.“ So lautet das Credo des Kommissionspräsidenten José Barroso in seinen „Politischen Leitlinien für die nächste Kommission (2009)“. Barroso lässt keinen Zweifel an seiner Haltung. Auch wenn die Wirtschafts- und Finanzkrise in den letzten Jahren die Tagesordnung bestimmt hat, soll der Fokus nunmehr auf die Revitalisierung des EU-Binnenmarktes gelegt werden.

Binnenmarkt reloaded

Dies war unter anderem der Grund für die Beauftragung des ehemaligen Wettbewerbskommissars Mario Monti mit der Erstellung einer Studie, die neben einer Befundaufnahme auch konkrete Vorschläge zur Wiederbelebung des Binnenmarktes beinhalten sollen.

Nach Ansicht Montis ist der Binnenmarkt eine notwendige Voraussetzung für eine leistungsfähige europäische Wirtschaft. In den letzten Jahren wurde dieser Aspekt vernachlässigt. Diese „Markt- und Integrationsmüdigkeit“, aber auch die mangelnde aktive Förderung des Binnenmarktes und die unvollendete Arbeit, die nationalen Märkte zu einem einzigen europäischen Markt zusammenzuführen, gelte es durch ein umfassendes Konzept zu revidieren. Der Erfolg der Strategie zur Verbesserung des Binnenmarktes – so Monti – hänge vom politischen Willen und Engagement der Mitgliedstaaten ab. Auf Grundlage der im Mai 2010 publizierten Monti-Studie veröffentlichte die Europäische Kommission Ende Oktober 2010 eine Mitteilung zum Binnenmarkt. Dieses Dokument enthält einerseits einen Befund bestehender Binnenmarkthemmnisse und andererseits 50 konkrete Vorschläge zur effizienteren Nutzung der Möglichkeiten des Binnenmarktes. Ziel dieser Initiative ist es laut Binnenmarktkommissar Michel Barnier, einen effektiveren EU-Binnenmarkt für 500 Millionen Menschen und 21 Millionen Unternehmen zu schaffen. Die Vorstöße betreffen hierbei die unterschiedlichsten Politikbereiche, wobei die oberste Priorität – die Wirtschaft – unschwer zu erkennen ist.

Infobox: Binnenmarktakte

Im Oktober 2009 beauftragte Kommissionspräsident Barroso den ehemaligen EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti, einen Bericht über die Zukunft des Binnenmarkts zu erstellen. Die neue Strategie für den Binnenmarkt wurde der Öffentlichkeit schließlich Mitte Mai 2010 vorgestellt. Auf Grundlage dieses Berichtes veröffentlichte die Europäische Kommission am 27. Oktober 2010 die Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte“ [KOM (2010)608endg.]. Sie besteht aus 50 konkreten Vorschlägen aus den unterschiedlichsten Politikfeldern. Generell lässt sich die Mitteilung in drei Bereiche unterteilen:

- Ein starkes, nachhaltiges und faires Wachstum in Partnerschaft mit den Unternehmen
- Vertrauen wiedergewinnen und die europäischen Bürger in den Mittelpunkt des Binnenmarkts stellen
- Dialog, Partnerschaft, Evaluierung – die Instrumente einer guten Binnenmarkt-Governance

Die Einbettung der Daseinsvorsorge

Im Bereich der Daseinsvorsorge plant die Kommission für 2011/2012 eine Mitteilung mit einem Maßnahmenpaket zu Diensten von allgemeinem Interesse, einen Rechtsakt für Dienstleistungskonzessionen und eine Vereinfachung bzw. Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften.
Wien steht den geplanten Maßnahmen der Kommission differenziert gegenüber: Zu begrüßen sind Erleichterungen in den europäischen Vergabevorschriften. Hingegen ist eine Unterwerfung der Dienstleistungskonzessionen unter die europäischen Vergaberichtlinien entschieden abzulehnen. Mit Skepsis ist auch die erwähnte Mitteilung zu den Leistungen der Daseinsvorsorge zu sehen. Hier steht ein möglicher

horizontaler EU-Rechtsakt für öffentliche Dienstleistungen im Raum. Ein solcher Rechtsrahmen basierend auf Artikel 14 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist jedoch zu hinterfragen: Bisherige Erfahrungen zeigen deutlich, dass die Kommission einerseits die Erweiterung der EU-Kompetenzen forciert, andererseits die ausgeprägte Binnenmarktorientierung und die Verschärfung des Wettbewerbs – auch in den Bereichen der Daseinsvorsorge – mit Nachdruck verfolgt. Es ist zu befürchten, dass sensible Bereiche der Daseinsvorsorge, wie etwa die Wasserversorgung oder die Abfallentsorgung eine zwingende Liberalisierung auf Betreiben der Kommission erfahren könnten. Aktives Lobbying bleibt daher unerlässlich, um auch weiterhin qualitativ hochwertige Dienstleistungen den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stellen zu können.

Flexible Vergabe von Dienstleistungskonzessionen vor dem aus?

Nach derzeitiger Rechtslage unterliegen Dienstleistungskonzessionen im Gegensatz zu Baukonzessionen nicht den EU-Vergaberichtlinien. Eine Änderung dieser vergaberechtlichen Privilegierung von Dienstleistungskonzessionen war der Europäischen Kommission bereits seit längerem ein Anliegen. Mit dem Argument, dass es in diesem Bereich an Rechtssicherheit mangle, beabsichtigt die Europäische Kommission, noch im ersten Halbjahr 2011 einen Vorschlag für einen EU-Rechtsakt zur Regelung der Dienstleistungskonzessionen vorzulegen. Wien wie auch andere europäische Großstädte lehnen eine Verrechtlichung ab (siehe Eurocities-Statement, Seite 91), da sie ihren flexiblen Handlungsspielraum gefährdet sehen. Auch den Mangel an Rechtssicherheit lassen die Städte nicht gelten, finden doch bei Dienstleistungskonzessionen die primärrechtlichen Grundsätze des Unionsrechts wie Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit Anwendung. Unterstützung finden die Städte hierbei auch im Europäischen Parlament: Der Bericht der Europaabgeordneten Heide Rühle zum Öffentlichen Auftragswesen, der am 18. Mai 2010 mit großer Mehrheit angenommen wurde, hat sich gegen einen Legislativakt zu den Dienstleistungskonzessionen ausgesprochen.

Infobox: Dienstleistungskonzessionen

Nach der Definition der Europäischen Vergaberichtlinien sind Dienstleistungskonzessionen Verträge, die von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen nur „insoweit abweichen, als die Gegenleistung für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht.“ Aus dieser „Negativdefinition“ lassen sich folgende Merkmale einer Dienstleistungskonzession ableiten:

(1) Die öffentliche Stelle betraut die KonzessionärInnen mit der Durchführung der Dienstleistung,
(2) der Konzessionär erhält als Vergütung das Recht zur Verwertung der eigenen Leistung, gegebenenfalls zuzüglich eines Preises, und
(3) der Konzessionär/die Konzessionärin trägt das überwiegende wirtschaftliche Einnahmenrisiko.

Derzeit fallen Dienstleistungskonzessionen nicht in den Anwendungsbereich der EU-Vergaberichtlinien. Nach der Rechtsprechung des EuGH gelten für sie jedoch die allgemeinen Grundsätze des EU-Primärrechts. In der Mitteilung zur Binnenmarktakte der vom Oktober 2010 kündigte die Kommission einen eigenen Rechtsakt für Dienstleistungskonzessionen im 1. Halbjahr 2011 an. Es ist zu erwarten, dass der Vorschlag eine Unterwerfung der Dienstleistungskonzessionen unter das EU-Vergaberecht vorsieht.

Flexibilisierung des Beihilfenrechts in der Daseinsvorsorge durchaus realistisch

Auf der Grundlage des EuGH-Urteils in der Rechtssache Altmark-Trans nahm die Kommission 2005 das sogenannte „Monti-Kroes-Paket“ an, in dem sie präzisiert, unter welchen Voraussetzungen Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Nach rund fünf Jahren wird dieses Paket von der Europäischen Kommission nunmehr einer Evaluierung unterzogen. Zu diesem Zweck wurde unter anderem über den Sommer 2010 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, an der sich auch Wien aktiv beteiligt hat. Im Wesentlichen wurde eine Entbürokratisierung und Flexibilisierung der beihilfenrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Daseinsvorsorge gefordert (siehe auch http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_en.html#replies). Auch Mario Monti hat sich in seiner Studie über die neue Binnenmarktstrategie für beihilfenrechtliche Erleichterungen bei den Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse ausgesprochen. Inwieweit diese Forderungen von der Europäischen Kommission aufgegriffen und tatsächlich umgesetzt werden, wird sich bei der für Mitte 2011 erwarteten Vorlage eines überarbeiteten Monti-Kroes-Pakets zeigen.

Kontakt:
Dr.in Karin Mathe
MA 27
karin.kathe@wien.gv.at

Infobox: Beihilfenrecht in der Daseinsvorsorge

Grundsätzlich finden die beihilfenrechtlichen Bestimmungen des EU-Rechts auch in der Daseinsvorsorge Anwendung. Unter bestimmten Voraussetzungen, die sowohl in der Altmark-Judikatur als auch im Monti-Kroes-Paket verankert sind, können beihilfenrechtliche Ausnahmen bzw. Erleichterungen zur Anwendung gelangen. Diese Vorschriften werden derzeit von der Europäischen Kommission evaluiert.

Die Zukunft sozialer Dienstleistungen

Im Sozialbereich waren im Jahr 2010 vor allem folgende zwei Dokumente von Bedeutung:

1) Im Oktober 2010 verabschiedete der Ausschuss für Sozialschutz des Rates der Europäischen Union einen rechtlich nicht bindenden Qualitätsrahmen für soziale Dienstleistungen (SPC/2010/10/8 Finale). Dieses Dokument soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, auf einem entsprechenden Niveau spezifische Instrumente zur Definition, Messung und Bewertung der Qualität sozialer Dienstleistungen zu entwickeln.

2) Ebenfalls im Oktober 2010 veröffentlichte der irische EP-Abgeordnete und Berichterstatter Proinsias de Rossa ein Diskussionspapier zur Zukunft der sozialen Dienstleistungen (SSGI). Darin hebt er die besondere Bedeutung sozialer Dienstleistungen hervor und stellt fest, dass soziale Ziele nicht durch Binnenmarktregelungen unterminiert werden dürfen. Weiters befürwortet der Berichterstatter ein europäisches Rahmenrecht im Bereich der Daseinsvorsorge. In diesem Rechtsrahmen sollte eine europaweite Definition der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse und eine Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Leistungen der Daseinsvorsorge vorgenommen werden. Daneben spricht sich der Abgeordnete für einen sektoralen Ansatz zur europäischen Regelung einzelner öffentlicher Dienstleistungen aus. Wien begrüßt die Anerkennung des besonderen Stellenwertes sozialer Dienstleistungen und die im Bericht angesprochene Beschränkung des europäischen Wettbewerbsrechts zu Gunsten öffentlicher Dienstleistungen. Die Verabschiedung einer umfassenden EU-Verordnung für alle Leistungen der Daseinsvorsorge sowie ein sektoraler Ansatz wird seitens Wien – wie erwähnt – kritisch gesehen. Hier gilt es, die Definitionshoheit der Städte und Gemeinden zu schützen. De Rossa plant, seinen Bericht über die Zukunft sozialer Dienstleistungen im März 2011 im Europäischen Parlament einzubringen.

Infobox: Die Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2010–2015)

Am 21. September 2010 hat der Europäische Rat die „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 – 2015“ angenommne. Damit wird das Arbeitsprogramm der Europäischen Union zur Gleichstellung der Geschlechter in der laufenden Funktionsperiode abgebildet. Die Strategie bekräftigt den dualen Ansatz, der auf der Förderung der Gleichstellung im Rahmen aller Politikbereiche und Tätigkeiten („Gender Mainstreaming“) sowie auf spezifischen Maßnahmen beruht.
Es wird erneut betont, dass die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern eine Missachtung grundlegender Menschenrechte darstellt. Insbesondere wird auch darauf hingewiesen, dass Geschlechterdiskriminierung auch aus wirtschaftlicher erspektive viele negative Folgen hat. Wertvolle Begabungen und Potenziale werden nicht genutzt, was auch für die Generierung nachhaltigen Wachstums im Sinne der Europa2020-Strategie fatale Wirkungen entfaltet. Die Strategie für den Zeitraum 2010–2015 baut auf dem Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006–2010) auf und stellt einen umfassenden Rahmen dar, in dem sich die Kommission zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in allen ihren Richtlinien verpflichtet. Thematisch stützt sich das Vorhaben auf die Eckpunkte der Frauen-Charta:

- Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer;
- Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit;
- Ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen;
- Würde, Integrität, Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt;
- Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern außerhalb der EU
- Rollenverständnis und Instrumente der Gesetzgebung und Steuerung.