

Antrag

der Fraktion der SPD

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe KOM(2011) 897 endg.; Ratsdok. 18960/11

hier: Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

Ausschreibungspflicht bei Dienstleistungskonzessionen ablehnen – Kommunale Daseinsvorsorge sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

In Kenntnis des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe KOM(2011) 897 endg.; Ratsdok. 18960/11 wolle der Bundestag folgende EntschlieÙung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon i. V. m. § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes annehmen:

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe KOM(2011) 897 endg.; Ratsdok. 18960/11 verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

Da Dienstleistungskonzessionen bisher aufgrund der EU-Rechtslage vom Anwendungsbereich des Vergaberechts ausgenommen sind und etwaige Wettbewerbsstörungen bei Dienstleistungskonzessionen nicht nachgewiesen werden, fordert der Deutsche Bundestag, keine Änderungen der kommunalen Selbstverwaltung im Bereich von Dienstleistungskonzessionen zuzulassen. Er sieht in dem diesbezüglichen Vorschlag der Kommission einen Verstoß gegen den Grundsatz der Subsidiarität gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union. Der derzeitige Rechtsrahmen für die kommunale Daseinsvorsorge und die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ist ausreichend und muss erhalten bleiben.

Der Deutsche Bundestag ist der Überzeugung, dass vor der Implementierung von EU-Regelungen zur Konzessionsvergabe eine aussagekräftige Folgenabschätzung bezüglich der zu erwartenden rechtlichen Konsequenzen für die Kommunen sowie der faktischer Auswirkungen auf den Markt und die Verbraucher durchgeführt werden muss.

Berlin, den 28. Februar 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Der Richtlinienvorschlag über die Konzessionsvergabe ist Teil eines größeren Vergaberechtpaketes, das die Europäische Kommission am 20. Dezember 2011 vorgestellt hat. Bereits in ihrer Mitteilung „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ vom 13. April 2011 hatte die Kommission eine solche Initiative im Bereich der Konzessionsvergabe angekündigt. Ein zentrales Anliegen dabei ist es, eine Ausschreibungspflicht für Dienstleistungskonzessionen einzuführen und somit einen europaweiten Markt für diese Konzessionen zu schaffen. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für den europäischen Binnenmarkt bilden insbesondere Dienstleistungskonzessionen schon lange einen Schwerpunkt der Vergaberechtsdebatten auf europäischer Ebene. Derzeit sind Dienstleistungskonzessionen von den europäischen Vergaberichtlinien nicht erfasst und unterliegen den aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgeleiteten allgemeinen Grundsätzen Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Der vorliegende Richtlinienvorschlag sieht ein eigenes Vergaberecht für Konzessionen vor. Unter anderem sollen die meisten der derzeit für die Vergabe von öffentlichen Baukonzessionen geltenden Verpflichtungen auch auf sämtliche Dienstleistungskonzessionen übertragen werden.

Ein solcher europäischer Rechtsakt im Bereich von Dienstleistungskonzessionen ist sachlich unangebracht und würde zu weiterem Verwaltungsaufwand, Rechtsberatungsbedarf und zu zeitlichen Verzögerungen führen. Diese Ansicht entspricht auch dem Votum des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2010 (2009/2175(INI)). Darin heißt es unter anderem:

Das Europäische Parlament „weist darauf hin, dass Dienstleistungskonzessionen nach Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie 2004/17/EG und Artikel 4 der Richtlinie 2004/18/EG Verträge sind, bei denen ‚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‘; betont, dass Dienstleistungskonzessionen von den Richtlinien über öffentliche Aufträge ausgenommen wurden, um Auftraggebern und Auftragnehmern mehr Flexibilität zu ermöglichen; erinnert daran, dass auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) in mehreren Urteilen bekräftigt hat, dass Dienstleistungskonzessionen nicht unter diese Richtlinien fallen, jedoch unter die allgemeinen Grundsätze des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Verbot der Diskriminierung, Gleichbehandlungsgebot und Transparenz), und dass es öffentlichen Auftraggebern freistehen muss, Dienstleistungen mittels einer Konzession erbringen zu lassen, wenn sie der Auffassung sind, dass die Erbringung der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Leistung so am besten sicherzustellen ist, und zwar selbst dann, wenn das mit der Nutzung verbundene Risiko aufgrund der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Dienstleistung zwar erheblich eingeschränkt ist, dieses eingeschränkte Betriebsrisiko aber vollständig übertragen wird (Urteil in der Rechtssache C-206/08 vom 10. September 2009, Randnummern 72–75)“.

Ebenfalls hat der Bundesrat sich mehrfach gegen eine europäische Rechtsetzung zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ausgesprochen – zuletzt mit seinem Beschluss vom 11. Februar 2011 (Bundesratdrucksache 698/10 (Beschluss)). Darin heißt es unter anderem:

„Der Bundesrat wendet sich erneut gegen einen Legislativakt zur Vergabe von Konzessionen. Die Vergabe von Baukonzessionen, die einen großen Teil der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften ausmachen, ist bereits hinreichend im Gemeinschaftsrecht geregelt. Auch für Dienstleistungskonzessionen sind Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz bereits jetzt gewährleistet. Diese aus den Grundfreiheiten abgeleiteten Grundsätze sind nach der Rechtsprechung des EuGH auch hier zu beachten; dies reicht für diesen Bereich völlig aus. Dagegen birgt eine weitere europäische Regelung, die sich auch auf Dienstleistungskonzessionen erstreckt, die Gefahr zusätzlicher bürokratischer

Vorgaben, die den flexiblen Einsatz dieses Instruments erschweren und insofern auch die Attraktivität von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften vermindern würde. [...] Es ist aus den Darlegungen der Kommission im Übrigen nicht erkennbar, inwieweit eine vergaberechtliche Reglementierung von Dienstleistungskonzessionen zusätzliche Wettbewerbsanreize schaffen könnte.“

Auch hat der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages im Dezember 2010 einstimmig gegen eine Richtlinie zu Dienstleistungskonzessionen gestimmt. In einem Schreiben des Vorsitzenden des Bundestagsausschusses wurde dem EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Michel Barnier, mitgeteilt, dass der Ausschuss einhellig einen Rechtssetzungsakt im Bereich der Dienstleistungskonzessionen ablehnt.

Im Brief des Wirtschaftsausschusses heißt es unter anderem wörtlich: „Anlässlich der Aussprache im Ausschuss über die Rechtssetzungsinitiative zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen KOM(2010) 608 hat sich der Ausschuss einmütig dafür ausgesprochen, dass diese Rechtssetzungsinitiative kein Regelungstatbestand der Europäischen Union sein sollte. Es wird aus Gründen der Subsidiarität nicht als angemessen angesehen, dass auch im Bereich der Daseinsvorsorge eine Dienstleistungskonzessionspflicht bestehen solle.“

Der Deutsche Bundestag misst der Entscheidungsfreiheit der Kommunen bei der Erfüllung der Daseinsvorsorge, bei kommunalen Unternehmen und bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) eine große Bedeutung bei. Vertragsgestaltungen dürfen nicht zu Lasten öffentlicher Haushalte gehen. Die Gewährleistung des Gemeinwohls durch den Staat ist zu sichern. Inhouse-Geschäfte und die kommunale Zusammenarbeit sind als Grundpfeiler kommunalen Handelns zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

Der Deutsche Bundestag lehnt deshalb einen weiteren Ausbau der Verpflichtung zur Ausschreibung der Dienstleistungskonzessionen für die Kommunen in Deutschland ab und erachtet eine neue Rechtssetzung auf EU-Ebene nicht für notwendig. Der Deutsche Bundestag erkennt das Bestreben der Kommunen an, effiziente, kundenorientierte und wettbewerbsfähige kommunale Unternehmen und Einrichtungen zu betreiben. Eine europaweite Ausschreibungspflicht für branchenunabhängige Konzessionen hätte für die kommunalen Unternehmen in Deutschland weitreichende Auswirkungen. Befürchtet wird, dass finanzstarke Investoren oder Unternehmen die ausschreibungspflichtigen Konzessionen übernehmen und das örtliche Unternehmen vor Ort die Konzession verlöre. Da die kommunalen Unternehmen in Deutschland an das Örtlichkeitsprinzip gebunden sind, könnten diese außerhalb der Kommune nicht tätig werden. Ein kommunales Unternehmen beispielsweise im Bereich der Wasserversorgung oder Abfallentsorgung verlöre also mit der Konzession seinen einzigen Geschäftszweck und müsste die Anlagen, die sich in seinem Besitz befinden, an den neuen Konzessionsnehmer verkaufen. Dadurch würde sich das Unternehmen wahrscheinlich auflösen müssen. Bei einer erneuten Konzessionsausschreibung könnten diese kommunalen Unternehmen nicht mehr mitbieten, da sie nicht mehr existent wären.

Der durch den Vertrag von Lissabon, Artikel 14, 106 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und das Protokoll Nr. 26 über die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse den nationalen, regionalen und lokalen (kommunalen) Stellen zuerkannte Ermessensspielraum würde durch einen europäischen Rechtssetzungsakt zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ausgehebelt.

Besonders betroffen von einer Ausschreibungspflicht für Dienstleistungskonzessionen wären Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Gerade an der Öffnung und Liberalisierung des Wassersektors dürfte der Europäischen Kommission mit ihrer Initiative für eine Richtlinie zur Vergabe von Konzessionen gelegen sein, gilt dieser Bereich doch europaweit als wirtschaftlich besonders bedeutend und lukrativ. In der Vergangenheit hat sich die Bun-

desrepublik Deutschland stets gegen eine weitere Liberalisierung der Wasserwirtschaft und für einen nachhaltigen und verbraucherfreundlichen Modernisierungskurs ausgesprochen.

Die Wasserversorgung ist in Deutschland ein Kern der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Entscheidung über die Organisationsform der Trinkwasserversorgung obliegt, den Prinzipien der Selbstverwaltung und Subsidiarität folgend, ausschließlich den Kommunen. Die bestehenden öffentlichen Strukturen sind gewachsen und leistungsstark. Die Qualität des Trinkwassers ist sehr hoch.

Betroffen von einer Ausschreibungspflicht für Konzessionen wären unter anderem auch die kommunalen Rettungsdienste, die in den Bundesländern eine bedeutende Rolle für den Katastrophenschutz in Deutschland spielen. Eine kommerzielle Ausrichtung dieser Dienste wäre für die innere Sicherheit mit deutlichen Qualitätseinbußen verbunden. Das in diesem Bereich stark verbreitete ehrenamtliche Wirken, durch das die Dienste erst in die Lage versetzt werden, die hohen Qualitätsstandards zu erreichen, würde obsolet. Daher ist eine europaweite Ausschreibungspflicht für Dienstleistungskonzessionen auch für diesen Bereich strikt abzulehnen.

Es ist auch nicht ersichtlich, welche Vorteile sich durch eine europaweite Ausschreibungspflicht für Dienstleistungskonzessionen für die Verbraucherinnen und Verbraucher ergeben sollen. Das Argument sinkender Preise durch einen stärkeren europäischen Wettbewerb privater Wasserversorger und kommunaler Unternehmen ist jedenfalls für den Bereich der Trinkwasserversorgung nicht haltbar. Als unser wichtigstes Lebensmittel unterliegt Wasser besonderen umweltrechtlichen Anforderungen und Kontrollverfahren. Diese Nachhaltigkeitskosten sollen sich im Preis widerspiegeln. Kommunen müssen ihre Wasserpreise kostendeckend gestalten. So will es die Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union. Auch vor diesem branchenspezifischen Hintergrund ist also eine Richtlinie über die Konzessionsvergabe abzulehnen, um die qualitative Versorgungssicherheit für die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland zu schützen.

Gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) und zum AEUV können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Die Frist zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Artikel 6 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, mit der der Deutsche Bundestag den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen kann, weshalb der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe KOM(2011) 897 endg.; Ratsdok. 18960/11 nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar ist, läuft bis zum 7. März 2012.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass der Prüfungsmaßstab, den die nationalen Parlamente insofern anwenden, umfassend zu verstehen ist: Er beinhaltet die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV.

Der Bundestag bezweifelt, dass der Richtlinienvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang steht.