

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 164

Kommunalwirtschaft im Europa der Regionen

Vorträge

auf dem Speyerer Wirtschaftsforum

vom 25. bis 27. September 2002

**an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer**

Herausgegeben von

Rainer Pitschas / Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Kommunalwirtschaft im Europa der Regionen

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 164

Kommunalwirtschaft im Europa der Regionen

Vorträge
auf dem Speyerer Wirtschaftsforum
vom 25. bis 27. September 2002
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

Herausgegeben von

Rainer Pitschas / Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11455-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der vorliegende Band faßt die Vorträge zusammen, die auf dem Speyerer Wirtschaftsforum „Kommunalwirtschaft im Europa der Regionen“ vom 25. bis 27. Sept. 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer gehalten wurden. Für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung danken die Herausgeber Frau Ass. iur. *Stefanie Gille* und Frau *Michaela Busche*, Frau Priv.-Doz. Dr. *Annette Guckelberger*, Frau *Erika Kögel* und Herrn Dr. *Thorsten Siegel*. Die sachkundige Formatierung des Bandes ist von Frau *Erika Kögel* übernommen worden.

Speyer, im November 2003

Rainer Pitschas / Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

Kommunalwirtschaft im regionalen Wettbewerb	
Von <i>Bruno Klein</i> , Mainz	9
Zur Rolle der Kommunen in der europäischen Integration	
Von <i>Ralf von Ameln</i> , Brüssel	19
Kommunale Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt – Grenzen der Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der europäischen Wettbewerbsgesellschaft	
Von <i>Rainer Pitschas</i> , Speyer	33
Neue europäische Herausforderungen für die deutschen kommunalen Sparkassen	
Von <i>Uwe Geske</i> , Speyer	49
Die Sparkassen und der „Brüsseler Kompromiss“ – zur Zukunft der öffentlichen Banken in Deutschland	
Von <i>Jochen Grünhage</i> , Brüssel	55
Verkehrsplanerische Aspekte der Gestaltung regionaler ÖPNV-Angebote	
Von <i>Karl-Heinz Schweig</i> , Gelsenkirchen	69
Kommunalwirtschaft in Japan und öffentlicher Personennahverkehr	
Von <i>Takenori Murakami</i> , Osaka / Japan	95
Kontrollierter Wettbewerb im ÖPNV. Der ÖPNV zwischen Wettbewerbsprinzip und Daseinsvorsorgeauftrag	
Von <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Tübingen	109
(Ab-)Wasserwirtschaft der Kommunen im europäischen Kontext	
Von <i>Godehard Hennies</i> , Hannover	137

Public Private Partnership in der Abwasserwirtschaft am Beispiel der Stadt Ludwigshafen	
Von <i>Peter Lubenau</i> , Ludwigshafen	165
Vergaberechtliche Probleme einer Liberalisierung des ÖPNV	
Von <i>Lutz Horn</i> , Frankfurt a. M.	177
Regionale Public Private Partnerships: Flucht aus dem Vergaberecht?	
Von <i>Ute Jasper</i> , Düsseldorf	183
Möglichkeiten und Grenzen der Verfolgung externer politischer Ziele mit Mitteln des Vergaberechts	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer	193
Verzeichnis der Referenten	211

Kommunalwirtschaft im regionalen Wettbewerb

Von Bruno Klein

I. Einleitung

Das zweite Speyerer Wirtschaftsforum widmet sich der Thematik „Kommunalwirtschaft im Europa der Regionen“. Es ist eine Thematik, die auf vielfältige Weise die politischen und ökonomischen Diskussionen der vergangenen Monate geprägt hat. Auch der Deutsche Juristentag hat sich auf seiner Jahrestagung 2002 unter anderem dieser Thematik gewidmet. Ich darf die prägnante Kurzdarstellung des Deutschen Juristentages zu dem Thema kurz zitieren. Dort heißt es:

„Nicht nur in Deutschland ist ein heftiger Streit darüber entbrannt, welche Rolle die öffentliche Wirtschaft künftig spielen soll. Die Auseinandersetzungen sind vor allem eine Folge der europäischen Rechtsentwicklung. Diese zwingt die öffentlichen Unternehmen immer häufiger, Monopolstellungen abzugeben und sich dem Wettbewerb zu stellen. Damit muss das bisherige System der Erbringung von Leistungen zur Daseinsvorsorge insgesamt auf den Prüfstand gestellt werden.

Vor allem die Kommunen, die in großem Ausmaß bei der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Betreuung ihrer Einwohner als Anbieter von Dienstleistungen in Erscheinung treten, werden stark herausgefordert. Die Betroffenen sind sich uneinig darüber, wie auf die geänderten Rahmenbedingungen reagiert werden soll. Die Vertreter der Privatwirtschaft verweisen darauf, dass in einer marktwirtschaftlichen Ordnung der privatwirtschaftlichen Betätigung der Vorrang gebührt. Dagegen verlangen die öffentlichen Unternehmen gleiche Wettbewerbschancen durch Abbau öffentlich-rechtlicher Sonderbindungen.

Das Thema hat von der europäischen Ebene bis in die Rathäuser für die praktische Politik und die Privatwirtschaft Bedeutung ...“

II. Europäische Überformung des Themas

Das Thema, was ich an dieser Stelle näher ausführen möchte, lautet „Kommunalwirtschaft im regionalen Wettbewerb“. Auch wenn in dieser Themenstellung das Wort „Europa“ bzw. die beiden Buchstaben EU nicht ausdrücklich genannt sind, so ist Europa mit seiner Rechtsetzung gerade im Zusammenhang mit Binnenmarkt und Liberalisierung und vor allem auch mit seinem Wettbe-

werbsrecht für kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge und damit für die wirtschaftliche Bestätigung der Kommunen insgesamt ein zunehmend bestimmendes Element.

Es wäre daher sicherlich zu kurz gegriffen, wenn ich nun lediglich den § 85 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz intensiv analysieren würde. Etwas verkürzt heißt es dort:

„Eine Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt ... und der öffentliche Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann.“

In knappe Worte gefasst heißt dies übersetzt: Soviel Wettbewerb wie möglich, soviel öffentliche Daseinsvorsorge wie nötig. Dies ist geltendes rheinland-pfälzisches Recht und ist zugleich Grundüberzeugung der rheinland-pfälzischen Landesregierung.

Ich habe daher mit Interesse auch die Presseberichterstattung zum Deutschen Juristentag 2002 gelesen. Dort gab es wohl eine Reihe höchst interessanter Referate und Plädoyers. Eine Patentlösung für die Frage, wie viel Wettbewerb und wie viel Daseinsvorsorge es nun geben soll, gab es allerdings dort auch nicht. Wohl aber eine große Übereinstimmung mit der Position von Professor *Klaus-Dieter Borchardt* aus Brüssel, der dafür plädierte, die Spannung zwischen den Grundprinzipien des nationalen und des europäischen Rechts – also eben der Daseinsvorsorge des Staates einerseits und dem Wettbewerb nach EU-weit gleichen Regeln andererseits – auszuhalten.

Dies ist besonders interessant vor dem Hintergrund, dass in den liberalisierten Bereichen das EU-Wettbewerbsrecht, namentlich das grundsätzliche Beihilfeverbot der EU von der Kommission äußerst streng überwacht wird. Ausnahmen von dieser strengen Regel sind zwar möglich, allerdings unter Einhaltung einer in den letzten Jahren immens angewachsenen Fülle von EU-Beihilfavorschriften, sei es nun in Form von Verordnungen, Mitteilungen, Leitlinien etc.

Aber auch in Bereichen, in denen Liberalisierungsschritte erst begonnen haben oder zum Teil heftig ablehnend diskutiert werden – ein typisches Beispiel ist die Wasserwirtschaft –, spielen EU-Vorgaben beihilferechtlicher und vergaberechtlicher Natur wie auch die vielgestaltigen EU-Papiere des thematischen Umfeldes eine immer größere Rolle. Eine Rolle, die zum Teil für die Handelnden und die Verantwortungsträger durchaus manchmal verwirrenden Charakter besitzt.

III. Die Vorgaben der Europäischen Kommission und die Position des Bundesrates

Dies resultiert nicht zuletzt aus dem Auftrag und dem Bestreben der Kommission, Papiere und Vorgaben zu Themenbereichen zu erarbeiten, die dann für alle EU-Mitgliedsstaaten Geltung besitzen sollen, die aber damit fast zwangsläufig jeweils nationale Anliegen eben nicht treffsicher abdecken können.

Wie langwierig und schwierig es ist, selbst Kernbereiche der zum Teil doch wohlbegründeten mitgliedstaatlichen Anliegen in den EU-Meinungsprozess einzubringen, zeigt sich am Beispiel der Daseinsvorsorge sehr deutlich. Ich darf Ihnen dies im Folgenden u. a. an den vielfältigen Bundesratsbeschlüssen als Antwort auf diese unterschiedlichen Kommissionspapiere darstellen:

Da ist sozusagen grundlegend die Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ vom Herbst 2000 zu nennen – eine Mitteilung, die selbstverständlich auch im Zusammenhang mit der anhaltenden und für die Zukunft der EU insgesamt wichtigen Diskussion um Abgrenzung der Kompetenzen von EU einerseits, Bund, Land und Kommune andererseits zu sehen ist. In dieser Mitteilung verdeutlicht die Kommission ihre Sicht der Dinge, beschreibt die Erfahrungen etwa im Bereich der Liberalisierung der Telekommunikation. Sie betont, dass öffentliche Unternehmen, soweit sie wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, bei denen sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen, die Spielregeln des Gemeinsamen Marktes einzuhalten haben. Die Kommission verweist ferner darauf, dass es durchaus möglich sei, die im öffentlichen Interesse erbrachten von den kommerziellen Dienstleistungen buchhalterisch oder betrieblich zu trennen (Stichwort: Transparenzrichtlinie).

Der Bundesrat hat hierzu im Februar 2001 einen umfassenden und deutlichen Beschluss gefasst. Er hat entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip bei Leistungen der Daseinsvorsorge die Verantwortung vor allem der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für die Erfüllung von Gemeinwohlbelangen in besonderer Weise betont. Durch europaweite Rahmenregelungen sei lediglich sicherzustellen, dass nationale Regelungen zur Daseinsvorsorge nicht zum Schutz nationaler Leistungsanbieter missbraucht werden. Der Bundesrat hat auch darauf hingewiesen, dass das Prinzip der Neutralität im Hinblick auf öffentliches und privates Eigentum an Unternehmen nicht dazu führen darf, dass eine Aufgabenerfüllung durch kommunale Gesellschaften gefährdet wird.

Es ist nicht nur die Kommission, die EU-Vorgaben setzt. Ganz entscheidend ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser hat im November 2001 das in der Zwischenzeit berühmt gewordene „Ferring“-Urteil verkündet. Danach ist Artikel 87 EG-Vertrag, also der Beihilfenartikel, so auszulegen, dass eine Maßnahme nur insoweit eine staatliche Beihilfe darstellt, wie der Vorteil, den das begünstigte Unternehmen daraus zieht, die zusätzlichen Kosten über-