

EGÖD-Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Konzessionsvergabe, angenommen vom EGÖD-Exekutivausschuss im November 2012

1. Der Exekutivausschuss hat auf seiner Tagung im April 2012 einen Standpunkt zur Mitteilung der Kommission über einen „*Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa*“ COM (2011) 900¹ angenommen, der jüngste Initiativen zu den Themen öffentliche Auftragsvergabe, Konzessionen und staatliche Beihilfen begleitet hat.²
2. In seinem Standpunkt hat der EGÖD den „marktwirtschaftlichen Rahmen“ bemängelt, der von der europäischen Politik für öffentliche Dienste konstruiert wird. Die europäischen politischen EntscheidungsträgerInnen erkennen formell die Rolle der öffentlichen Dienste an, wenn es um die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts, die Bereitstellung eines Sicherheitsnetzes und die Unterstützung einer Wissensgesellschaft geht. Die Europäische Union (EU) hat darüber hinaus Rechtsvorschriften (Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Protokoll 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI), Artikel 14), die diese fundamentale Rolle untermauern. In der Praxis jedoch ist die EU-Politik darauf ausgerichtet, dass öffentliche Dienste in der Gesellschaft nur eine „residuale Rolle“ in der Gesellschaft spielen³. Die Miteinbindung von Dienstleistungen der gesetzlichen Sozialversicherung in den Anwendungsbereich des Vorschlags der Kommission über die Konzessionsvergabe und die öffentliche Auftragsvergabe ist ein weiteres Indiz dafür, wie weit dieser marktwirtschaftliche Ansatz gefasst ist. Diese Entwicklung spiegelt in gewisser Weise, was mit den Arbeitsrechten passiert, wenn alles oberhalb eines Mindestmaßes an Arbeitnehmerschutz als wettbewerbsverzerrend und als Hindernis für das Ziel des Binnenmarktes angesehen wird, den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen zu steigern. So heißt es in der im Oktober 2012 veröffentlichten Mitteilung der Kommission über die Binnenmarktakte II⁴: „*Die grenzüberschreitende Mobilität von Bürgern und Unternehmen ist Kernstück des Binnenmarkts; wir müssen alles daransetzen, Mobilität weiter zu fördern.*“
3. In der Theorie soll die EU in der Frage der Eigentumsform der die Dienstleistungen erbringenden Unternehmen (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) keinen Unterschied machen⁵, aber die direkte Erbringung öffentlicher Dienste wird zunehmend in Frage gestellt. Dienstleistungskonzessionen werden noch nicht durch EU-Rechtsvorschriften geregelt, und die Europäische Kommission äußert sich vorsichtig dahingehend, dass es Sache der Behörden sei, über die Vergabe einer Konzession zu entscheiden. Allerdings geht aus den vorbereitenden Texten eindeutig hervor, dass das Ziel in der Tat in der weiteren Förderung von Konzessionen besteht, darin eingeschlossen auch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs). Die Folgenabschätzung der Kommission verweist explizit auf Sparzwänge der öffentlichen Hand als Grund für die Vergabe von Konzessionen und führt an, dass die Vergabe nicht-externalisierter öffentlicher Aufgaben im Wege der Ausschreibung Effizienzgewinne im Bereich von 10-30% bringen kann. Dies, so heißt es

¹ Siehe http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf.

² Standpunkt des Exekutivausschusses April 2012 siehe <http://www.epsu.org/r/589>

³ Siehe Diskussionsunterlagen UNISON - ver.di The Future of Public Services in Europe mit einer Beschreibung von „residualen“ im Vergleich zu „expansiven“ öffentlichen Diensten <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1846.pdf>

⁴ Siehe <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1054&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

⁵ Siehe Artikel 345 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

weiter in dem Text, „vermittelt eine Vorstellung von den potenziellen Verlusten infolge unzumutbarer organisatorischer Regelungen für die Erbringung öffentlicher Dienste.“⁶ Diese Behauptung wird allerdings durch keinerlei Beweise unterlegt. Es wird in keiner Weise auf Forschungsergebnisse hingewiesen, die zum Beispiel im Public Services Monitor des EGÖD veröffentlicht wurden⁷ und die keinerlei Effizienzgewinne infolge des Outsourcings öffentlicher Dienste belegen oder in denen auf das Problem hingewiesen wird, dass mit öffentlichen Geldern die hohen Gewinne privater Unternehmen finanziert werden.⁸ In der Folgenabschätzung der Kommission heißt es auch, dass „durch die Übertragung des hauptsächlichsten Betriebsrisikos an die privaten Partner und die Entlastung der Behörden von dieser Bürde Konzessionen die Möglichkeit bieten, dringend erforderliche öffentliche Arbeiten und Dienstleistungen auszuführen und dabei gleichzeitig die damit verbundenen Verpflichtungen aus der Bilanz der Regierung herauszunehmen.“⁹ Dieser Standpunkt zu ÖPPs entspricht auch der Behauptung von BusinessEurope, dass öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs) den Behörden finanzielle Entlastung und innovative Lösungen und den NutzerInnen mehr kundenorientierte Dienstleistungen und ein gutes Preis-Leistungsverhältnis bieten. Die politischen EntscheiderInnen sollten deshalb ihr Hauptaugenmerk auf die verstärkte Vergabe von Konzessionen richten.“¹⁰

4. Der EGÖD befürchtet deshalb, dass die Richtlinie zu einer verstärkten Nutzung von ÖPPs und damit zu immer mehr gescheiterten ÖPPs führen wird. Die Erfahrungen mit ÖPPs in Europa und besonders im VK, wo diese Modelle am längsten existieren, zeigen, dass diese Verträge für die BürgerInnen und die Regierungen mit hohen Kosten verbunden sind. Der EGÖD hat vor kurzem ein Merkblatt über ÖPPs veröffentlicht, das die wichtigsten Probleme zusammenfasst und nicht zuletzt auch auf die Übertragung des (ökonomischen) Risikos auf den Wirtschaftsteilnehmer.¹¹ In der Praxis kann das Risiko im Zusammenhang mit öffentlichen Diensten nicht ausgelagert werden. Das vor kurzem gescheiterte ÖPP einer Teilprivatisierung der Londoner U-Bahn ist ein Beispiel dafür, wie Behörden und BürgerInnen hinterher die Zeche zahlen müssen unabhängig davon, was im Vertrag festgelegt wurde. Der Bürgermeister von London, Boris Johnson, wird wie folgt zitiert: „Wir sollen einen Blankoscheck für die Aufrechterhaltung unrentabler U-Bahn-Linien ausstellen. In anderen Ländern bezeichnet man das als Plünderung, bei uns heißt das ÖPP.“¹² Die Gesamtkosten für ÖPPs im VK werden zurzeit auf £300 Milliarden geschätzt, und die Zahlungen auf Verträge werden sich bis 2017-18 auf jährlich £10 Milliarden belaufen.¹³
5. Die EU scheint hinsichtlich der Rolle des öffentlichen und privaten Sektors bei der Erbringung öffentlicher Dienste außerhalb der Europäischen Union einen anderen Standpunkt einzunehmen. Im Mai 2012 hat die Kommission den Bericht *Confronting scarcity: managing water, energy and land for inclusive and sustainable growth*,¹⁴ veröffentlicht, der sich kritisch mit der Leistung des privaten Sektors in der Wasserwirtschaft und in anderen Sektoren auseinandersetzt. Der Bericht enthält

⁶ Siehe Seite 10, 14 der Folgenabschätzung der Kommission unter

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/concessions/SEC2011_1588_en.pdf

⁷ Jüngste Forschungen über die Auswirkungen des Outsourcing siehe <http://www.epsu.org/r/578>. Der Public Services Monitor des EGÖD sammelt auch Informationen über Wettbewerbsalternativen wie öffentlich-öffentliche Partnerschaften (ÖÖPs), die sich als sehr erfolgreich erwiesen haben (siehe zum Beispiel <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31831>).

⁸ In Schweden betrug die Eigenkapitalrendite für private Unternehmen, die Leistungen in Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen erbracht haben, 15% im Jahr 2010 im Vergleich zu 8% im Falle aller Privatunternehmen im Land. Dabei stammt der größte Teil der Finanzierung in diesen Sektoren aus öffentlichen Mitteln, z. B. 86% bei den Sozialdiensten., Statistics Sweden, OE29SM1201

⁹ Seite 7 der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

¹⁰ Siehe <http://www.business-europe.eu/content/default.asp?PageID=568&DocID=30727>

¹¹ Siehe Merkblatt von EGÖD-PSIRU über ÖPPs auf EN/FR/DE/ES/SV/RU <http://www.epsu.org/a/8193> und Informationen zur Mitteilung der Kommission über ÖPPs 2010 <http://www.epsu.org/a/6348>

¹² http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8559144.stm

¹³ <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>

¹⁴ http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf

ebenfalls eine positive Erwähnung „öffentlich-öffentlicher Partnerschaften“ (ÖÖPs) und weist darauf hin, dass ÖÖPs im Allgemeinen geringere Kosten nach sich ziehen [als ÖPPs] und einen größeren Wert auf Kapazitätsaufbau und Gerechtigkeit legen. Eine wichtige Schlussfolgerung lautet, dass die Regierungen sich ihre Partnerschaftsoptionen selbst aussuchen sollten und dass sie die Partnerschaften beenden können, die nicht funktionieren.“ Der Bericht enthält Anmerkungen zu den Auswirkungen des privaten Sektors auf die Wasserressourcen und kommt zu dem Schluss, dass die *„betroffenen Unternehmen und Regierungen im Eigeninteresse die Transparenz zu einer Priorität erheben sollten um feststellen zu können, ob diese potenziell signifikanten Eingriffe im besonderen Interesse der beteiligten Unternehmen sind oder dem umfassenderen öffentlichen Interesse nachhaltig gemanagter und gerecht verteilter Wasserressourcen dienen“*¹⁵. Diese Erklärung steht im eindeutigen Widerspruch zu den Kommentaren im Schreiben der Kommission vom 26. September, das sich für die Förderung der Privatisierung der Wasserwirtschaft in Europa ausspricht.¹⁶

6. Die Kommission erklärt, eine Richtlinie sei erforderlich, weil nicht alle Mitgliedstaaten zweckmäßige nationale Rechtsvorschriften für Dienstleistungskonzessionen haben. Die Kommission legt jedoch kaum vergleichbare Informationen über die einzelstaatlichen Rechtsrahmen vor und erst recht keine Bewertung ihrer Angemessenheit selbst aus einer beschränkten Binnenmarktperspektive. In der Folgenabschätzung heißt es lediglich, dass *„unterschiedliche Bezeichnungen für Konzessionen und die zurzeit fehlende Transparenz bei ihrer Vergabe eine systematische und genaue Erfassung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung erschweren“*. *Vergleichbare Daten ... fehlen im Allgemeinen und besonders in Mitgliedstaaten, in denen Konzessionen nicht in ausreichender Weise reguliert sind. Die zusammengetragenen Informationen zeigen, dass es ein Potenzial für die weitere Entwicklung dieser Vertragsart gibt.*¹⁷ Das Europäische Parlament hat eine Studie in Auftrag gegeben, die zeigt, dass einer der Hauptunterschiede zwischen den Ländern darin besteht, wie die Risiken zwischen den Vertragsparteien verteilt werden. Daraus werden aber keine Schlussfolgerungen darüber gezogen, wie dies die Leistung von Konzessionen beeinflussen könnte.¹⁸
7. Der EGÖD hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Grundsätze und Ziele öffentlicher Dienste einschließlich Universalität, Bezahlbarkeit, Kontinuität und demokratischer Kontrolle ein unverzichtbarer Rahmen für die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen für alle sind. Es ist extrem schwierig, diese Grundsätze in kommerzielle Verträge zu integrieren. Weiterhin sind Konzessionen komplexe Vereinbarungen, die eine signifikant längere Laufzeit haben als öffentliche Aufträge. Dies erschwert einen realen und effektiven Wettbewerb zusätzlich. Oftmals kommt es während der Vertragslaufzeiten zu strukturellen Veränderungen in den Privatunternehmen. In Norwegen zum Beispiel wurden von 38 Verträgen über den Betrieb von Pflegeheimen während der Vertragslaufzeit 33 Verträge verkauft oder restrukturiert¹⁹. Die BürgerInnen wussten nicht, wer die Dienstleistungen für sie erbringt, und die Behörden wussten nicht, mit wem sie eigentlich Geschäfte machten. Bei längeren Konzessionsverträgen verschärft sich das Problem noch. Eine Studie für das Europäische Parlament stellt fest, dass *„Nachverhandlungen von Konzessionsverträgen die Regel und nicht die Ausnahme sind“*.²⁰ In Frankreich zum Beispiel werden Verträge alle zweieinhalb Jahre neu verhandelt.
8. Alle EGÖD-Mitglieder haben starke Bedenken hinsichtlich des Ansatzes im Vorschlag der Kommission und der möglichen Auswirkungen auf öffentliche Dienste,

¹⁵ Siehe EGÖD-Bericht über 'Water companies and trends in Europe. Seite 33

http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Water_companies-EWCS.pdf

¹⁶ Siehe [letter to civil society groups on 26 September 2012](#)

¹⁷ Folgenabschätzung der Kommission, Seite 8, 10

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120619ATT47200/20120619ATT47200EN.pdf>

¹⁹ Siehe http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=96590

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47715/20120626ATT47715EN.pdf>

Kollektivvereinbarungen und Beschäftigung²¹, dies trifft ebenfalls auf den EGB zu.²² Dienstleistungskonzessionen in der EU und im EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) unterliegen den allgemeinen Grundsätzen des Binnenmarktes, wobei 11 Länder detailliertere Vorschriften über bestimmte Arten von Dienstleistungskonzessionen haben. Bisher waren aber Dienstleistungskonzessionen von einigen der Probleme ausgenommen, die durch die Vergaberichtlinien verursacht worden sind; dies gilt besonders für den „niedrigsten Preis“ als Zuschlagskriterium mit negativen Folgen für die Qualität von Dienstleistungen und für die Beschäftigung. Ausschreibungsverfahren nach dem Prinzip des niedrigsten Preises wurden durch eine unglückliche Wortwahl in den Vergaberichtlinien noch gefördert, aber ebenfalls durch die begleitende Rechtsmittelrichtlinie²³, die Wirtschaftsteilnehmern, die öffentliche Aufträge verlieren, das Recht auf Anfechtung dieser Entscheidungen gibt. Dies hat dazu geführt, dass die Behörden bei der Aufnahme von Sozialklauseln in öffentliche Verträge noch zurückhaltender geworden sind. Weiterhin entkräftet dies das Argument der Kommission, dass ihr Vorschlag zu mehr Rechtssicherheit führe.

9. Die Konzessionsrichtlinie wird jetzt im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) des Europäischen Parlaments und im Rat erörtert. Elf MEPs im IMCO aus fünf unterschiedlichen politischen Fraktionen einschließlich EVP und S&D haben Änderungsanträge vorgelegt, um die Vorschläge der Kommission abzulehnen. Diese Vorschläge sind im EP die Basis für eine Debatte, ob die Richtlinie abgelehnt werden soll. Der EGÖD würde die Ablehnung der Richtlinie als das beste Ergebnis erachten und besteht auf Schutzklauseln für öffentliche Dienste und Arbeitnehmerrechte.²⁴ In erster Linie stehen für uns im Mittelpunkt:

- Durchsetzung verbindlicher und eindeutiger Vorschriften für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten und Kollektivvereinbarungen
- Recht auf Eigenerbringung öffentlicher Dienste und auf öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit
- Verbesserung der Anforderungen an Transparenz und öffentlicher Rechenschaftspflicht; und
- Herausnahme öffentlicher Dienste/von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wie Wasser, Gesundheit und soziale Dienste aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie

Diese Punkte wurden im EGÖD-ver.di-Workshop im Juli 2012 diskutiert²⁵ und sind die Grundlage für die Vorschläge des EGÖD zum Vorschlag der Kommission (siehe Anhang). Die Forderung nach eindeutigen und verbindlichen Vorschriften für Kollektivvereinbarungen ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer Korrektur der Urteile des EuGH in den Rechtssachen Rüffert etc. und sollte im Zusammenhang mit Forderungen gesehen werden, die Entsenderichtlinie zu verbessern und ein Protokoll für den sozialen Fortschritt in die EU-Verträge aufzunehmen. Die Forderung nach Transparenz wird ebenfalls von einer aktuellen EP-Studie unterstützt, in der es heißt: „Die Transparenzmechanismen des Gesetzesentwurfs sollten weiter gestärkt werden. Unabhängige Beobachter sollten die Möglichkeit haben, sich ein fundiertes Urteil darüber zu bilden, inwieweit diese Konzessionen für die BürgerInnen ein gutes Preis-Leistungsverhältnis bieten.“²⁶ Dieser „Kosten-Nutzen-Punkt“ wurde im weiteren Sinne auch in den neuen OECD-Grundsätzen für eine öffentliche Governance für ÖPPs aufgegriffen. In diesen Grundsätzen heißt es, dass „mit einem guten Preis-Leistungsverhältnis die optimale Verbindung von Qualität, Eigenschaften und Preis gemeint ist, kalkuliert über die gesamte Projektlaufzeit.“ (Grundsatz 2)²⁷. In den PR-

²¹ Siehe Antwort des EGÖD auf die Konsultation der Kommission 2011 unter <http://www.epsu.org/a/6884>

²² Siehe ebenfalls EGB-Entscheidung, angenommen 6. und 7. März 2012, <http://www.etuc.org/a/9801>.

²³ Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm

²⁴ Siehe gemeinsames Schreiben von EGÖD und ETF vom März 2012 an das Europäische Parlament http://www.epsu.org/IMG/pdf/Joint_Letter_EPSU ETF_-_concessions_directive_IMCO.pdf

²⁵ Siehe Bericht und Hintergrundinformationen unter <http://www.epsu.org/a/8724>

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>

²⁷ Siehe (http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_37405_50254099_1_1_1_37405,00.html).

Aktionen, die die OECD-Grundsätze begleitet haben, heißt es, dass die „...Erfahrungen unserer Mitgliedsländer zeigen, dass sich ein gutes Preis-Leistungsverhältnis bei ÖPPs als schwierig erweisen kann, wenn die Regierungsbehörden nicht in der Lage sind, sie in effektiver Weise zu managen“. Darüber hinaus können ÖPPs die tatsächlichen Ausgaben verschleiern und zu einer mangelnden Transparenz von Maßnahmen der Regierung führen, wenn Finanzierungen außerhalb des Haushalts vorgenommen werden. Das bedeutet, dass ÖPPs ein potenzielles Risiko für die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen darstellen und auch die Möglichkeit einer Herabstufung der Kreditwürdigkeit besteht, wie dies in einigen OECD-Ländern bereits geschehen ist.“