

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, Gudrun Kopp,
Paul K. Friedhoff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/5192 –**

Daseinsvorsorge in der Sozialen Marktwirtschaft

Der Begriff der „Daseinsvorsorge“ ist in letzter Zeit verstärkt in die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Diskussion geraten. Das traditionelle, in Deutschland auf die 30er Jahre zurückgehende Verständnis einer umfassenden Daseinsvorsorge, die vom Staat zu leisten ist, wird von folgenden Entwicklungen nachhaltig verändert:

- Neue technologische Entwicklungen (z. B. Mobiltelefone, elektronische Nachrichtenübermittlung), wodurch bestimmte stationäre Leistungen der Daseinsvorsorge zur Disposition stehen.
- Neue Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Unternehmen bei Liberalisierung und Deregulierung traditioneller staatlicher Monopole, wie z. B. der Post, der Telekommunikation und des Energiesektors kombiniert mit der Setzung geeigneter Rahmenbedingungen.
- Grenzüberschreitende Wettbewerbsverzerrungen bei unterschiedlicher Definition von Daseinsvorsorge im EU-Rahmen, die im Zuge der Globalisierung eine neue Dimension erreichen und strengere Vorgaben der EU-Kommission zur Folge haben.
- Ein stärkeres Auftreten gemischtwirtschaftlicher Unternehmenseinheiten im Zuge der Reorganisation öffentlicher Regiebetriebe.
- Ein stärkeres fiskalisches Interesse der öffentlichen Hand an der Nutzung erwerbswirtschaftlicher Einnahmequellen nicht zuletzt im Interesse einer lokalen Finanzautonomie und in bisher von privaten Unternehmen dominierten Branchen.
- Veränderte Konsumgewohnheiten und eine veränderte Erwartungshaltung der Bürger, woraus einerseits neue Formen der öffentlichen Daseinsvorsorge abgeleitet werden können und wodurch andererseits traditionelle Leistungen der Daseinsvorsorge obsolet werden.
- Ein gesellschaftlicher Wandel, der eine stärkere Erwerbsbeteiligung der generell gut ausgebildeten Frauen als erstrebenswert ansieht und eine Vielfalt unterschiedlich geprägter Verantwortungsgemeinschaften entstehen lässt.

Diese Entwicklungen lassen es notwendig erscheinen, ein neues Verständnis von Daseinsvorsorge – auch vor dem Hintergrund des Artikels 28 Abs. 2 Grundgesetz – im Rahmen einer modernen wirtschaftspolitischen Konzeption zu entwickeln.

Während die EU-Kommission im Rahmen einer Mitteilung (Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Kom (2000) 580 endg., vom 20. September 2000) ihre Auffassung schon dargelegt hat, fehlt der Bundesregierung noch ein klares Konzept.

Eine neue Definition von Daseinsvorsorge ist eine grundsätzliche wirtschaftspolitische Weichenstellung, die weder allein der EU-Kommission noch den unterschiedlichen Interessen von Ländern und Gemeinden nach Gutdünken überlassen werden sollte. Vielmehr gehört sie zu den konzeptionellen Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Soweit erkennbar, beschränkt sich die Bundesregierung hier zz. auf die Moderation zwischen der Kommission einerseits und den Ländern bzw. Gemeinden andererseits und das Ad-hoc-Reparieren von Weichenstellungen in Brüssel im Einzelfall nach Opportunitätskalkül. Es rächt sich offenbar an dieser Stelle, dass die Bundesregierung auf Betreiben des damaligen Bundesministers der Finanzen, Oskar Lafontaine, zum Anfang der Legislaturperiode die wirtschaftspolitische Grundsatzabteilung in wesentlichen Teilen in das Bundesministerium der Finanzen eingegliedert und dort weitgehend zur Wirkungslosigkeit verurteilt hat. Eine grundlegende Neukonzeption von Daseinsvorsorge in der Sozialen Marktwirtschaft muss in den Zeiten von Globalisierung, Liberalisierung und Netzwerkökonomie Kernelement einer modernen Wirtschaftspolitik sein.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik am Leitbild einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft. Sie sieht dabei ihre Aufgabe darin, einerseits ordnungspolitische Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich wirtschaftliche Aktivitäten so effizient, beschäftigungsorientiert und umweltverträglich wie möglich entfalten können, andererseits dort wirksame Unterstützung zu leisten, wo es die Solidarität mit den sozial Schwächeren erfordert.

Die marktwirtschaftliche Ordnung beruht auf dem Grundsatz dezentraler Planung und Entscheidung. Funktioniert diese Ordnung, so führt es zu einer bestmöglichen Güterversorgung der Gesellschaft und gewährt ein hohes Maß an individueller Freiheit. Eine marktwirtschaftliche Ordnung hängt aber von einer Vielzahl von Voraussetzungen ab, um in diesem Sinne zu funktionieren. Es ist insbesondere entscheidend, dass sich für die Güter und Dienstleistungen private Märkte bilden und dort ein wirksamer Wettbewerb besteht. Wo der Markt nur unvollkommen funktioniert (Marktversagen) oder der Staat andere als „ökonomische“ Zielsetzungen verfolgt, hat er die Aufgabe, zielführende Rahmenbedingungen zu setzen bzw. die Ergebnisse der Märkte zu korrigieren. Durch Zuordnung von Eigentumsrechten schafft er eine Grundlage für das Funktionieren von Märkten; durch Vorschriften gegen Wettbewerbsbeschränkungen erhält er die Funktionsfähigkeit der Märkte; durch Maßnahmen zur Erfüllung verteilungspolitischer Ziele verändert er Marktergebnisse; schließlich stellt er öffentliche Güter bereit, die auf Märkten nicht angeboten werden. Die Tätigkeit des Staates ist insofern kein Fremdkörper in der Marktwirtschaft, sondern trägt zur Etablierung und Stabilisierung des marktwirtschaftlichen Systems selbst bei. Die mit der Gewährleistung einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung und weitergehenden gesellschafts- und sozialpolitischen Zielen verbundenen Leistungen sind integraler Bestandteil der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft, wie sie die Bundesregierung mit ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik verfolgt.

Leistungen der Daseinsvorsorge sind ein wichtiges Element einer solchen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die in der Bundesrepublik Deutschland gewachse-

nen Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge haben sich über einen langen Zeitraum entwickelt und zu einer zufriedenstellenden Versorgungsdichte mit den betroffenen Gütern und Dienstleistungen und einem hohen Maß an sozialer Sicherheit geführt. Anzuerkennen sind hier insbesondere die Verdienste der Kommunen, die auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) für einen Großteil der Aufgaben Verantwortung übernommen haben. Die Leistungen der Daseinsvorsorge haben deshalb eine große Bedeutung im deutschen Gesellschaftsmodell. Dies gilt aber auch für die europäische Ebene. Der hohe Stellenwert dieser Leistungen innerhalb der gemeinsamen Werte der Europäischen Union (EU) und ihre wichtige Rolle bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts wird im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag; Artikel 16) hervorgehoben.

Die Rahmenbedingungen, innerhalb derer der öffentliche Sektor seine Aufgaben erfüllt, unterliegen allerdings einem ständigen strukturellen Wandel. In der heutigen Zeit sind es die Dynamik des europäischen Integrations- und des weltweiten Globalisierungsprozesses, die über einen zunehmenden internationalen Standortwettbewerb zu einer Veränderung der eigenständigen Handlungsspielräume der Nationalstaaten führen. Auch aus der demographischen Entwicklung der Bevölkerung, dem Übergang zu einer globalen Wissensgesellschaft, den eingegengten finanziellen Handlungsspielräumen der öffentlichen Haushalte und einem steigenden Qualitätsbewusstsein der Kunden heraus entstehen neue Herausforderungen für den öffentlichen Sektor in den einzelnen Nationalstaaten. Es ist daher unumgänglich, dass die umfassende Modernisierung von Staat und Gesellschaft weiter vorangetrieben wird, um die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor zukunftsfähig zu gestalten sowie die Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung durch den Staat, dort wo notwendig und geboten, zu verbessern.

Zu ihrer Konzeption für die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft hat sich die Bundesregierung zuletzt in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2001 (vgl. Drucksache 14/5201) ausführlich geäußert. Sie hat dort herausgestellt, dass es ihr insbesondere darauf ankommt, eine neue Balance zwischen der Eigenverantwortung jedes Einzelnen und dem Gemeinsinn in einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft herzustellen:

- Dies erfordert einerseits von den Bürgerinnen und Bürgern ein höheres Maß an Selbständigkeit und Eigenvorsorge. Verbunden hiermit ist eine Überprüfung der Forderungen gegenüber dem Staat, vor allem in den Bereichen der sozialen Absicherung und der Subventionen, aber auch der öffentlichen Verwaltung. Eine Einschränkung dieser Forderungen hilft, die Ausgaben zu begrenzen und eröffnet damit die Möglichkeit zur Senkung von Steuern und Abgaben.
- Dies bedeutet andererseits, dass der Staat die Verpflichtung hat, die Betroffenen in die Lage zu versetzen, die größere Eigenverantwortung erfolgreich übernehmen zu können. Er muss das wirtschaftliche Umfeld so gestalten, dass sie die Chancen zunehmend offener Märkte und neuer Technologien ergreifen und nutzen können. Das heißt darüber hinaus, dass ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Fähigkeiten zu erhalten und auszubauen und für sich selbst zu sorgen. Damit wird den Bürgerinnen und Bürgern die notwendige „Sicherheit im Wandel“ vermittelt.

Ein solchermaßen „aktivierender“ Staat konzentriert sich stärker als bisher auf die Erfüllung seiner Kernaufgaben und schafft so Raum für private Initiative und Kreativität (vgl. auch Drucksache 14/4696 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hans Jochen Henke, Susanne Jaffke, Dietrich Austermann, weiterer Abgeordneter der Fraktion CDU/CSU „Perspektiven der Privatisierungspolitik des Bundes“). Bei der Wahrnehmung dieser

Aufgaben kann der Staat alternative Instrumente einsetzen, mit denen unterschiedlich stark in die Prozesse auf den Güter-, Dienstleistungs- oder Faktormärkten eingegriffen wird. Um die Effizienz der Aufgabenerfüllung im Interesse der Bürger so weit wie möglich zu gewährleisten, sollte der Staat jeweils das Instrument mit der geringsten Eingriffsintensität auswählen, das die Erreichung des angestrebten wirtschaftspolitischen Ziels ermöglicht. So wird verhindert, dass auf Marktversagen „überschießend“ reagiert und dieses durch ein wohlfahrtsminderndes Staatsversagen ersetzt wird.

Diese Überlegungen gelten auch für den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Um eine möglichst marktkonforme und zugleich effektive Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, kann es z. B. angezeigt sein, ehemalige Monopolbereiche national und auf Gemeinschaftsebene für den Wettbewerb zu öffnen und über die allgemeine Wettbewerbspolitik oder über eine staatliche Regulierungsbehörde die Voraussetzungen für befriedigende Marktergebnisse zu schaffen. So haben z. B. die Liberalisierungen im Telekommunikations-, Post- und Energiesektor zu Effizienzsteigerungen und deutlichen Verbesserungen der Versorgung der Bevölkerung mit diesen Dienstleistungen geführt. Die Bundesregierung wird deshalb die eingeleiteten Liberalisierungsschritte mit Nachdruck vorantreiben, um die Dynamik der Wirtschaftsentwicklung in diesen Bereichen weiter zu unterstützen. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass die Liberalisierungsschritte nicht zu Wettbewerbsverzerrungen insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten der EU führen.

Welche Art der Bereitstellung bei den unterschiedlichen Leistungen der Daseinsvorsorge letztendlich vorzuziehen ist, lässt sich nicht pauschal ableiten, sondern muss fallweise unter Berücksichtigung sektorspezifischer Besonderheiten entschieden werden. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips muss diese Entscheidung innerhalb der EU bei den Mitgliedstaaten liegen, so dass ein genügender Handlungsspielraum für spezifisch nationale, regionale und lokale Problemlösungen verbleibt. Nach Ansicht der Bundesregierung liegt die Aufgabe der Europäischen Kommission vor allem darin, in enger Abstimmung mit den betroffenen Mitgliedstaaten die Rahmenbedingungen für diese Entscheidungen zu bestimmen. Es gilt hierbei insbesondere sicherzustellen, dass die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln der Gemeinschaft vereinbar ist. Von großer Bedeutung ist es darüber hinaus, die gewachsenen Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge behutsam und kontinuierlich anzupassen.

I. Konzeption der Daseinsvorsorge

1. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff der „Daseinsvorsorge“ in der Sozialen Marktwirtschaft?

Die Bundesregierung sieht in der Daseinsvorsorge die Erbringung von markt- oder nicht-marktbezogenen Leistungen wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitischer Art, die bei Bedarf mit staatlichen Mitteln erfolgt. Leistungen der Daseinsvorsorge erfassen wesentliche Bereiche der Grundversorgung. Sie werden im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von staatlicher Seite mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft, wenn unter Marktbedingungen keine ausreichende Versorgung gesichert ist.

2. Welchen Stellenwert räumt die Bundesregierung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung bei sog. Gütern der Daseinsvorsorge ein?

Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz ist bei jeder öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zu beachten. Dies gilt daher auch für die Leistungserstellung bei den Gütern der Daseinsvorsorge. Bei gleicher Effektivität bezüglich der Erreichung der angestrebten wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitischen Ziele entscheidet sich die Bundesregierung stets für jene Form der Aufgabenerfüllung, die die höchstmögliche Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung ermöglicht.

3. Welche Konsequenzen ergeben sich für den Begriff der „Daseinsvorsorge“ aus den Erfahrungen, die in Deutschland mit der Liberalisierung und Deregulierung des Energiesektors und der Privatisierung der Telekommunikation gemacht worden sind?

Für die Energiepolitik der Bundesregierung ist das Zieldreieck „Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltfreundlichkeit der Energieversorgung“ maßgeblich. Die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte steht im Einklang mit diesen Zielen.

Mit dem im April 1998 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts hat die Bundesregierung den Weg für die vollständige Liberalisierung des Stromsektors und den Einstieg in die Liberalisierung des Gassektors in Deutschland geebnet. Insbesondere durch die Aufhebung der kartellrechtlichen Ausnahmebestimmungen bei Strom und Gas und die damit verbundene Abschaffung der geschlossenen Versorgungsgebiete wurde eine wichtige Voraussetzung für vollständigen Wettbewerb bei Strom und Gas geschaffen. Ähnlich wie im Telekommunikationsbereich sind im Strombereich auf Grund des neu entstandenen Wettbewerbs die Preise erheblich gesunken. Davon profitieren Verbraucher und Industrie. Für den Gasbereich hat die Bundesregierung am 20. Dezember 2000 eine Novelle zum Energiewirtschaftsgesetz beschlossen, mit der im Gassektor die rechtlichen Voraussetzungen für vollständigen Wettbewerb geschaffen werden. Nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens könnte das Gesetz noch im Laufe des Jahres 2001 in Kraft treten.

Mit der Liberalisierung wurden zugleich wichtige Voraussetzungen für eine europaweit konkurrenzfähige deutsche Energiewirtschaft geschaffen. Entscheidend ist jedoch, dass in allen Mitgliedstaaten der EU die Strom- und Gasmärkte zügig und vollständig geöffnet werden, damit echte Strom- und Gasbinnenmärkte entstehen können.

Im Telekommunikationssektor hat eine Privatisierung und eine durchgreifende Marktöffnung stattgefunden. Die Liberalisierung der Telekommunikation hat zum Markteintritt zahlreicher Wettbewerber, zur Ausweitung und Verbesserung des Angebotes und zu sinkenden Preisen geführt (vgl. hierzu Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post 1998/99 und zum Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?“ vom 27. Juli 2000). An dieser Entwicklung partizipiert in Deutschland jedermann.

4. Wie definiert die Bundesregierung eine Universaldienstleistungspflicht in der Sozialen Marktwirtschaft?

In der Sozialen Marktwirtschaft sind Universaldienstleistungsverpflichtungen die Ausnahme. In der EU wurden Universaldienstleistungsverpflichtungen als

Begleitmaßnahme bei der Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen vor allem in Märkten mit ehemaligen staatlichen Monopolen eingeführt. Das Universaldienstkonzept soll gewährleisten, dass beim Übergang vom Monopol zu Wettbewerbsstrukturen alle Nutzer und Verbraucher den Zugang zu bestimmten Dienstleistungen in einer definierten Mindestqualität erhalten. Eine allgemein gültige Definition für Universaldienstleistungspflichten gibt es angesichts der unterschiedlichen Ausgangssituationen nicht. Ein Beispiel für Universaldienstleistungen auch nach erfolgter Marktöffnung ist der Telekommunikations- und Postsektor. Universaldienstleistung in offenen Telekommunikationsmärkten wird von der EU-Kommission in ihrer Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ als „Mindestangebot von Diensten bestimmter Qualität“ bezeichnet, „das allen Nutzern und Verbrauchern gemessen an landesspezifischen Bedingungen zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht.“

Bei der Aufstellung von Universaldienstleistungsverpflichtungen ist darauf zu achten, dass durch sie nicht Marktzutrittsbarrieren geschaffen werden, die dem eigentlichen Ziel der Marktöffnung widersprechen. Daher sieht das deutsche Telekommunikationsrecht keine a priori-Verpflichtung eines oder mehrerer Unternehmen zum Angebot einer Universaldienstleistung vor. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die festgelegten Universaldienstleistungen erst dann zum Tragen kommen, wenn sie auf dem Markt nicht erbracht werden können.

5. Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, das Subsidiaritätsprinzip gesetzlich so zu verankern, dass Bund, Länder und Gemeinden grundsätzlich verpflichtet werden zu prüfen und konkret darzulegen, dass die private Wirtschaft eine Leistung am Markt nicht erbringen kann, bevor die öffentliche Hand unternehmerisch tätig wird?

Nach Auffassung der Bundesregierung gebührt in der Sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich privater Initiative und privatem Eigentum Vorrang vor staatlicher Tätigkeit und staatlichem Eigentum. Es gilt der Grundsatz der Subsidiarität unternehmerischen Handelns durch den Staat gegenüber der privaten Wirtschaft auf allen staatlichen Ebenen. Dies spiegelt sich etwa auch in der Privatisierungspolitik des Bundes wider.

Zur Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen enthalten die Kommunalverfassungen in der Regel so genannte Funktionssperren oder Subsidiaritätsklauseln. Danach sind wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden nur dann zulässig, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden kann. Zudem muss das Unternehmen durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Diese Regelungen bezwecken, dass sich die Kommunen auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren, unternehmerische Risiken nur in sehr begrenztem Maße eingehen und insbesondere eine wirtschaftliche Betätigung zu Lasten der Privatwirtschaft vermeiden. Eine etwaige Vereinheitlichung oder Verschärfung dieser Regelungen steht nicht in der Kompetenz des Bundes.

6. Welches Gewicht kommt dem Örtlichkeitsprinzip bei der Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen wirtschaftspolitisch zu?

Das so genannte Örtlichkeitsprinzip in Artikel 28 Abs. 2 GG begrenzt die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen auf „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Es hat sowohl Bedeutung für den Inhalt der wirtschaftlichen Betätigung als auch für die räumliche Reichweite.

Die wirtschaftspolitische Bedeutung des Örtlichkeitsprinzips besteht in einer Beschränkung der Leistungserbringung kommunaler Unternehmen auf solche

Tätigkeiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Eine ausufernde wettbewerbsverzerrende Betätigung wird damit ausgeschlossen.

7. Wie kann nach Ansicht der Bundesregierung sichergestellt werden, dass das Kostendeckungsprinzip von öffentlichen Unternehmen nicht mit der Absicht, Gewinne zu erzielen, unterlaufen wird?

Das abgabenrechtliche Kostendeckungsprinzip verbietet Gebühren zu erheben, die den Aufwand der Verwaltung wertmäßig übersteigen. Eine Gewinnerzielung auf Kosten des Bürgers wird dadurch ausgeschlossen. Die Kontrolle über die Einhaltung entsprechender kommunalabgabenrechtlicher Regelungen obliegt den Ländern.

Das Kostendeckungsprinzip gilt außerhalb des Gebührenrechts allerdings weder für die Unternehmen mit Bundesbeteiligung noch für kommunale Wirtschaftsunternehmen. Diese Unternehmen sind vielmehr grundsätzlich nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

8. Wird die Bundesregierung neue technische Entwicklungen (z. B. elektronische Post, neue Frequenzen, Mobiltelefone) im Sinne einer dynamischen Auslegung des Begriffs des Universaldienstes nutzen und hierzu ggf. auch darauf hinwirken, dass in den Gesetzen oder Verordnungen festgelegte Universaldienstleistungspflichten reduziert werden?

Die Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes (TKG) enthalten einen dynamischen Universaldienstbegriff (§17 Abs. 2 Satz 2 TKG); danach ist die Bestimmung von Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen.

Angesichts der dynamischen Entwicklung auf dem Telekommunikationsmarkt (Ausweitung und Verbesserung des Angebots bei sinkenden Preisen) sieht die Bundesregierung keinen Anlass, weitere als die derzeit bestimmten Dienstleistungen als Universaldienstleistungen festzulegen. Denn es ist nicht zu befürchten, dass einzelne Dienstleistungen nicht oder nicht ausreichend angeboten werden. Ob im Zuge der Umsetzung von EG-Richtlinien, die gegenwärtig beraten werden, in nationales Recht (voraussichtlich Anfang 2003) der Katalog der Universaldienstleistungen zu verändern ist, kann heute noch nicht zuverlässig vorausgesagt werden.

II. Europäische Ebene

9. Hält die Bundesregierung die Transparenzrichtlinie der EU für das geeignete Instrument, das Problem der Quersubventionierung in Unternehmen, die sowohl Leistungen im freien Markt als auch aufgrund öffentlicher Verpflichtungen erbringen, zu lösen?

Die Bundesregierung hält das mit der Transparenzrichtlinie (Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen in der Fassung der Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000) verfolgte Anliegen der Kommission, Quersubventionierungen transparent zu machen, aus beihilferechtlicher Sicht für nachvollziehbar.

10. Wenn nein, welche Überlegungen hat sie angestellt, um dieses Problem zu lösen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die auf europäischer und deutscher Ebene bestehenden Instrumente (insbesondere im Beihilfe-, Subventions-, Vergabe- und Haushaltsrecht) ausreichen, um mögliche Quersubventionen aus gemeinwohlbezogenen und mit staatlichen Mitteln finanzierten Bereichen zugunsten wettbewerblicher Aktivitäten zu überwachen und erforderlichenfalls zu verhindern.

11. Welchen Beitrag kann die neue EU-Transparenzrichtlinie zu einer klaren Definition von „Daseinsvorsorge“ in der Sozialen Marktwirtschaft nach Ansicht der Bundesregierung leisten?

Die neue Transparenzrichtlinie sieht u. a. vor, dass Unternehmen, die sowohl subventionierte „Leistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ erbringen als auch im eigenen wirtschaftlichen Interesse tätig sind, ab dem 1. Januar 2002 getrennte Konten für die unterschiedlichen Geschäftsfelder (öffentliche Aufgabe/marktwirtschaftlicher Bereich) führen müssen. Wo dies zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie erforderlich ist, sind die zuständigen staatlichen Stellen also vor die Aufgabe gestellt, den genauen Umfang der im „rein privatwirtschaftlichen Bereich“ wahrgenommenen Tätigkeiten zu bestimmen. Insofern kann die neue Transparenzrichtlinie mittelbar zur Konkretisierung des Begriffs der Daseinsvorsorge beitragen.

12. Wieweit sind öffentliche Unternehmen in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung bereits auf die neue Transparenzrichtlinie vorbereitet?

Der Anwendungsbereich der neuen Transparenzrichtlinie wird durch eine Reihe von Voraussetzungen und Ausschlussvorschriften in praktisch bedeutsamer Weise eingeschränkt. Erhebungen auf Bundes- und Landesebene deuten darauf hin, dass die Richtlinie infolgedessen nur für eine begrenzte Anzahl von öffentlichen Unternehmen neue Pflichten mit sich bringen wird. Die Transparenzpflichten müssen beispielsweise nicht von Unternehmen beachtet werden, die marktbezogene Leistungen im öffentlichen Interesse, aber ohne Subventionen und im freien Wettbewerb erbringen. Infolge der Liberalisierung ist das heute etwa im Telekommunikations- und Energiesektor der Fall. In einigen anderen Bereichen (z. B. im Verkehrs- und Postsektor) existieren EG-rechtliche Spezialvorschriften zur getrennten Kontenführung für unterschiedliche Geschäftsfelder, die den Pflichten aus der neuen Transparenzrichtlinie vorgehen. Schließlich sind auch kleinere Unternehmen mit einem Nettoumsatz bis zu 40 Mio. Euro p. a. ausgeschlossen, so dass zahlreiche kommunale Unternehmen nicht betroffen sein werden. Diejenigen Unternehmen, die nicht den Ausnahmenvorschriften der neuen Transparenzrichtlinie unterfallen, sind teilweise bereits jetzt auf Grund verwaltungsrechtlicher Vorgaben zu einer getrennten Kontenführung verpflichtet und insoweit gut auf die neue Transparenzrichtlinie vorbereitet.

13. Welche Folgen hätte die neue Transparenzrichtlinie für die Rechnungslegung der Förderbanken des Bundes (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank)?

Ob sich aus der neuen Transparenzrichtlinie Folgen für die Rechnungslegung der Förderbanken des Bundes ergeben, wird im Rahmen der Richtlinienumsetzung geprüft.

14. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der EU-Kommission (Mitteilung der Kommission vom 20. September 2000: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Ziffer 38), dass sich die Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen auf Grund des Binnenmarktprogramms positiv auf die Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge ausgewirkt hat?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der EU-Kommission, dass die bisher erzielten Fortschritte in der Union bei der Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen zu deutlichen Vorteilen für die Wirtschaft wie für die privaten Verbraucher bei Preisen, Qualität und Verfügbarkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge geführt haben. Dies haben die soeben vorgelegten nationalen Cardiff-Berichte zu den Fortschritten bei den Strukturreformen deutlich gezeigt. Wichtig ist jedoch auch eine gleichwertige Marktöffnung in den EU-Mitgliedstaaten, damit es im Liberalisierungsprozess nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

15. Wie wird sich die neue Transparenzrichtlinie auf die Rechnungslegung bei der europäischen Investitionsbank auswirken?

Die neue Transparenzrichtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet. Ihre Vorschriften gelten nicht für Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften. Daher ist die Richtlinie für die Rechnungslegung der Europäischen Investitionsbank ohne Belang.

16. Hält die Bundesregierung ein gemeinsames Konzept für Leistungen der Daseinsvorsorge auf EU-Ebene für nötig, wie es etwa in den Bestimmungen über den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der EU-Grundrechtecharta im Ansatz angelegt ist?

Nach Artikel 36 der Charta der Grundrechte der EU anerkennt und achtet die Union den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem EG-Vertrag geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass der Bereich der Daseinsvorsorge grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Die Gestaltung der Daseinsvorsorge ist dabei im Kontext des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union zu sehen. Vor diesem Hintergrund erscheint ein gemeinsames Konzept für Leistungen der Daseinsvorsorge auf EU-Ebene nicht erforderlich, weil es die innerstaatlichen Handlungsspielräume unangemessen einschränken würde.

Es ist das Anliegen der Bundesregierung, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Ländern und Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge zu stärken. Deren Aufgabe ist es, die Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere durch Konkretisierung des öffentlichen Auftrages zu nutzen.

III. Kommunale Ebene

17. In welchem Umfang sind die Kommunen wirtschaftlich tätig und welche Branchen sind von der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen besonders betroffen?

Es gehört zu den Elementen der kommunalen Selbstverwaltung, dass die Städte und Gemeinden selbst entscheiden können, in welchen Tätigkeitsfeldern sie sich wirtschaftlich betätigen und in welchen Strukturen sie diese Betätigung organisieren. Grenzen werden ihnen lediglich durch das Gemeindefirtschaftsrecht und die Kommunalverfassungen der Länder gezogen.

Schwerpunkte der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen sind traditionell die Versorgungswirtschaft, die Verkehrswirtschaft und die Sparkassen.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die wirtschaftliche Betätigung von Städten und Gemeinden in Konkurrenz zu privaten Unternehmen, z. B. im Verkehrssektor, im Wohnungsbau, in der Gebäudetechnik, der Gartenpflege oder in der Reisebranche aus ordnungspolitischer Sicht?

Nach den Gemeindeordnungen der Länder ist die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden an einen (dringenden) öffentlichen Zweck gebunden (vgl. auch Frage 5). Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens liegt es in der alleinigen Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände, über eigene wirtschaftliche Tätigkeit im Bereich kommunaler Aufgabenerfüllung zu entscheiden.

Aufgaben der Daseinsvorsorge und im Übrigen auch der Infrastrukturverwaltung werden dabei häufig mit Hilfe wirtschaftlicher Unternehmen der Gemeinde wahrgenommen. Eine sich auf alle Bereiche kommunaler Aufgabenerfüllung beziehende, allgemein gültige und exakte Grenzziehung zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist hierbei nicht sachgerecht und auch gar nicht möglich. Denn das, was auch von einem Privatunternehmer erfüllt werden könnte, unterliegt wechselnden sozialen Anschauungen und sich wandelnden Problemlagen, nicht zuletzt auf Grund technologischer Entwicklungen. Hinzuweisen sei beispielhaft auf den öffentlichen Nahverkehr und die Energieversorgung, die den Gemeinden erst allmählich zugewachsen sind. Umgekehrt können traditionelle Kommunalaufgaben wie z. B. die Entsorgung und die Straßenreinigung durch Privatisierung oder – wiederum – die Energieversorgung durch Liberalisierung in den Bereich privatwirtschaftlicher Betätigung überwechseln.

19. Welche Initiativen ergreift die Bundesregierung – z. B. in der Länderwirtschaftsministerkonferenz –, um eine transparente Definition der Felder kommunalwirtschaftlicher Betätigung durchzusetzen, die im Einklang mit den Zielen insbesondere der Reform des Energiewirtschaftsrechts und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts steht?

Die Länderwirtschaftsministerkonferenz hat im Mai 2000 einen Beschluss zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen gefasst, in dem der Innenministerkonferenz u. a. dringend empfohlen wird, dass in den Ländern jeweils geltende Kommunalrecht so auszulegen, dass der ordnungspolitisch gebotene Vorrang privatwirtschaftlicher Tätigkeit deutlich in den Mittelpunkt gerückt und im Wege der Kommunalaufsicht konsequent durchgesetzt wird. Die Bundesregierung befürwortet eine solche Auslegung des Kommunalrechts, da so mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der privaten Wirtschaft und insbesondere eine Verdrängung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Gefährdung von Arbeitsplätzen vermieden werden können. Es ist jedoch das Recht der

Länder, den Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in eigener Verantwortung abzustecken (vgl. auch Frage 5). Die Bundesregierung kann hier nur beispielhaft handeln (siehe § 7 BHO) und Empfehlungen geben.

Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich Anstrengungen der Bundesländer, die auf eine Modernisierung des Kommunalwirtschaftsrechts im Energiebereich zielen. Die Bundesregierung hat sich in diesem Zusammenhang unter anderem für eine vertretbare Lockerung des Örtlichkeitsprinzips für gemeindeübergreifende Energiehandelstätigkeiten der Kommunen ausgesprochen.

20. Teilt die Bundesregierung die Ansicht des Deutschen Städtetages, dass die Liberalisierungspolitik der EU-Kommission den Versorgungsauftrag der Kommunen gefährdet?

Der Deutsche Städtetag und die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände als Dachorganisation haben mehrfach zu den Auswirkungen der Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitik der EU auf die Daseinsvorsorge Stellung genommen. Dabei haben sie auch zum Ausdruck gebracht, dass sie die jüngste Mitteilung der Kommission vom 20. September 2000 zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die vor allem auf Drängen der Bundesregierung zustande gekommen ist, „als wichtigen Schritt, in Europa neben dem Wettbewerb auch die Grundversorgung der Bevölkerung mit wichtigen Dienstleistungen zu garantieren“, werten. Sie sehen jedoch weiteren Klärungsbedarf.

Die Bundesregierung nimmt die Besorgnisse der Kommunalen Spitzenverbände, dass durch die Liberalisierungspolitik der EU der kommunale Versorgungsauftrag in Frage gestellt werden könnte, ernst. Auch sie betrachtet die Mitteilung der Kommission als wichtigen Zwischenschritt zur Erreichung von mehr Rechtsicherheit und als gute Grundlage für die weiteren notwendigen Diskussionen mit der Kommission und den EU-Partnern. Sie wird dabei die Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände berücksichtigen.

21. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung der kommunalen Spitzenverbände, wonach die Liberalisierung in Bereichen der Daseinsvorsorge
- zu einer Beherrschung der Märkte durch private Oligopole,
 - zu schlechterer Qualität, weniger Rücksichtnahme auf die Umwelt und Verlust von Arbeitsplätzen,
 - zum Verlust demokratischer Mitspracherechte sowie
 - zur langfristigen Aushöhlung mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung führt?

Die Bundesregierung nimmt die Bedenken der Kommunalen Spitzenverbände ernst.

Auch sie sieht, dass mit einer Liberalisierung die Gefahr verbunden sein kann, dass oligopolistisch bestimmte Märkte entstehen. Dem ist durch die Art und Weise der Liberalisierung so entgegenzuwirken, dass im Vordergrund das verbesserte Leistungsangebot durch mehrere Wettbewerber steht. In diesem Zusammenhang ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von besonderer Bedeutung. Seine Aufgabe ist es, die positiven Wirkungen einer Liberalisierung durch Offenhaltung der Märkte und Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen nachhaltig zu sichern. Dafür hält es insbesondere die Instrumente der Fusionskontrolle und des Missbrauchsverbots für marktbeherrschende Unternehmen bereit.

In Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf Qualität und Umwelt nimmt die Bundesregierung die Befürchtungen der Kommunalen Spitzenverbände eben-

falls ernst und wird ihnen Rechnung tragen. Die Bundesregierung hat ein Gutachten vergeben, in dem mögliche Marktöffnungsmodelle für den Trinkwasserbereich auf ihre Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sowie den Gewässer- und Umweltschutz untersucht werden. Im Hinblick auf die Länderkompetenz für kommunale Angelegenheiten sind derartige Modelle allerdings lediglich als Angebote zu betrachten.

Die Besorgnis, mit einer Liberalisierung könne der Verlust von Arbeitsplätzen verbunden sein, wird in dieser allgemeinen Betrachtung nicht geteilt. Werden alle Auswirkungen, wie Steigerung der Effektivität und Effizienz, sinkende Kosten, gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit auch anderer Wirtschaftsbereiche und damit verbundene Steigerung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte mit einbezogen, kann damit gerechnet werden, dass bei einer Gesamtbetrachtung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen per Saldo eher von einer steigenden als von einer sinkenden Zahl von Arbeitsplätzen ausgegangen werden kann.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine Liberalisierung im Bereich der Daseinsvorsorge nicht zwingend zu einem substantziellen Verlust kommunaler Rechte führen muss. Denn die notwendig flächendeckende und umfassende Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Leistungen der Daseinsvorsorge wird auf längere Sicht Raum lassen für ein Nebeneinander privater und öffentlicher Strukturen.

Die Bundesregierung stützt sich dabei auch auf die Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge vom 20. September 2000. Diese aktualisierte Mitteilung trägt wesentlich zur Klarstellung der Rechtslage in der EU bei. Nach Auffassung der Bundesregierung muss aber die Rechtssicherheit im Rahmen der Daseinsvorsorge noch weiter erhöht werden, denn die bewährten Formen der Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland dürfen nicht verdrängt oder bedroht werden. Die Bundesregierung hielte daher auch eine etwaige Kompetenzerweiterung der EU auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, die in dieser Form in der Mitteilung aber nicht zum Ausdruck kommt, für unangemessen und nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar.

Im Übrigen könnten sich auch nach Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände durch die Transparenzanforderung der EU-Kommission zur Verhinderung nicht erlaubter Beihilfen möglicherweise die Strukturen verändern, in denen diese Leistungen erbracht werden. Die demokratischen Mitspracherechte, die über die Steuerungs- und Kontrollinstrumente der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung in den kommunalen Unternehmen wahrgenommen werden, wären indes nicht direkt berührt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 Bezug genommen.

22. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass kommunale Beschäftigungsgesellschaften häufig zu Wettbewerbsverzerrungen insbesondere zu Lasten lokaler Handwerksbetriebe führen?

Kommunale Beschäftigungsgesellschaften bieten Personen Arbeit, die im Regelfall bei privaten Unternehmen keine Beschäftigung finden. Dabei ist darauf zu achten, dass Beschäftigungsgesellschaften nicht in Konkurrenz zu privaten Unternehmen treten und reguläre Arbeitsplätze verdrängen. Deshalb war und ist die Zusätzlichkeit der von Beschäftigungsgesellschaften durchgeführten Arbeiten ein wichtiges Kriterium für deren Tätigwerden. Daneben darf aber nicht vergessen werden, dass Beschäftigungsgesellschaften nicht nur der Produktion von Gütern und Diensten dienen, sondern ihre Beschäftigten für die Aufnahme von regulärer Arbeit weiter qualifizieren. Dies ist eine Leistung, die in privaten Betrieben oftmals gar nicht erbracht werden kann, weshalb Beschäftigungsge-

sellschaften auch weiterhin ein wichtiges Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik bleiben.

23. Wie beurteilt die Bundesregierung unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten die von vielen Kommunen vertretene Meinung, dass die Kommunen öffentliche Angebote der Daseinsvorsorge u. a. dadurch finanzieren müssten, dass kommunale Unternehmen in beliebigen anderen Sparten Gewinne erzielen?

Im Rahmen ihrer Organisationshoheit haben die Kommunen das Recht, die gemeindlichen Einrichtungen einschließlich der Wirtschaftsbetriebe in geeigneter Weise zu organisieren, insbesondere auch mehrere Sparten oder Dienstleistungen in einem Betrieb oder einer Einrichtung zusammenzufassen (Querverbund).

Der kommunale Querverbund hat auf Grund seiner technischen, betriebswirtschaftlichen und z. T. auch steuerlichen Synergieeffekte eine lange Tradition.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission, die von der Bundesregierung geteilt wird, ist die Quersubventionierung aus Tätigkeitsbereichen außerhalb der Daseinsvorsorge in Bereiche, in denen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrgenommen werden, wettbewerbsrechtlich unproblematisch. Der umgekehrte Weg unterliegt der beihilferechtlichen Kontrolle.

24. Ist die Bundesregierung bereit, im Verwaltungsverfahrenrecht Rahmenbedingungen für kooperative Vertragsverhältnisse zu schaffen, mittels derer Vertragstypen und Vertragsklauseln vereinbart werden können, die das Konzept des „Public Private Partnership“ umsetzen?

Die Bundesregierung hat die Schaffung rechtlicher Regelungen für „Public Private Partnership“ im Rahmen ihres Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ zu einem Leitprojekt erklärt. Die Vorschriften zum öffentlich-rechtlichen Vertrag im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sollen um Vertragstypen und Vertragsklauseln ergänzt werden, mit denen Kooperationsverhältnisse zwischen Staat und Privaten gestaltet werden können. In Vorbereitung dieser Gesetzesänderung hat das Bundesministerium des Innern hierzu zwei Gutachtenaufträge vergeben.

IV. Steuerpolitische Aspekte

25. Welche Schritte wird die Bundesregierung ergreifen, um Artikel 4 Abs. 5 der 6. EG-Mehrwertsteuerrichtlinie vollständig umzusetzen, wonach Einrichtungen des öffentlichen Rechts für bestimmte Tätigkeiten grundsätzlich der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, z. B. bei der Lieferung von Wasser, Gas, Elektrizität und thermischer Energie?

Nach Artikel 4 Abs. 5 Unterabs. 3 der Richtlinie 77/388/EWG (6. EG-Richtlinie) sind juristische Personen des öffentlichen Rechts (Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts) in jedem Fall als Steuerpflichtige (Unternehmer) in Bezug auf die in Anhang D der 6. EG-Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten zu behandeln, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist. In Anhang D der 6. EG-Richtlinie werden unter Nummer 2 die angesprochenen Lieferungen von Wasser, Gas, Elektrizität und thermischer Energie aufgeführt.

Diese Regelung ist vollständig in deutsches Recht umgesetzt worden. Nach § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) sind juristische Personen des öffentlichen

Rechts nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 des Körperschaftsteuergesetzes – KStG) und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig und damit als Unternehmer anzusehen. Der Begriff des Betriebs gewerblicher Art ist in § 4 KStG und Abschnitt 5 KStR (Körperschaftsteuerrichtlinien) näher definiert. Nach § 4 Abs. 3 KStG gehören zu den Betrieben gewerblicher Art auch solche, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen. In diesen Bereichen werden juristische Personen des öffentlichen Rechts daher in jedem Fall als Unternehmer tätig und unterliegen mit ihren steuerbaren und steuerpflichtigen Umsätzen der Umsatzsteuer. Auch die anderen in Anhang D der 6. EG-Richtlinie genannten Tätigkeiten führen regelmäßig zur Annahme eines Betriebs gewerblicher Art.

26. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs, nach der die Definition der umsatzsteuerlich relevanten Tätigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Umsatzsteuergesetz gegen EG-Recht verstoßen kann?

Der Bundesfinanzhof hat mit Urteil vom 11. Juni 1997, IX R 33/94, BStBl. II 1999 S. 418, entschieden, dass nach Artikel 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der 6. EG-Richtlinie Einrichtungen des öffentlichen Rechts auch hinsichtlich solcher Tätigkeiten als Unternehmer gelten, die vom nationalen Gesetzgeber dem nicht unternehmerischen Bereich der Einrichtung des öffentlichen Rechts zugeordnet worden sind, sofern eine Behandlung als Nicht-Steuerpflichtiger zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Die Regelung in § 2 Abs. 3 UStG könne im Einzelfall wegen eines Verstoßes gegen Artikel 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der 6. EG-Richtlinie gemeinschaftswidrig sein. Die Mitgliedstaaten seien allerdings nicht verpflichtet, das Kriterium der größeren Wettbewerbsverzerrungen wörtlich in ihr nationales Recht zu übernehmen oder quantitative Grenzen für die Behandlung als Nichtunternehmer festzulegen. Insoweit sei es Sache des nationalen Gerichts, ggf. zu beurteilen, ob die Voraussetzung des Artikels 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der 6. EG-Richtlinie vorliegen.

Die Bundesregierung hat als Konsequenz der Entscheidung vom 11. Juni 1997 eine entsprechende Regelung in Abschnitt 23 Abs. 2 Satz 4 der Umsatzsteuer-richtlinien 2000 (UStR 2000) aufgenommen. Die Bundesregierung erwägt darüber hinaus, eine Ergänzung des § 2 Abs. 3 UStG, um sicherzustellen, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts der Umsatzbesteuerung unterliegen, wenn die Behandlung der Umsätze als nicht steuerbar zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

27. Was hat die Bundesregierung unternommen, um diese Rechtsprechung umzusetzen?

Vgl. Antwort zu Frage 26.

28. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen öffentliche Unternehmen als Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuerrechts behandelt werden wollen, um in den Genuss des Vorsteuerabzugs zu kommen?

Ja

29. Wie kann eine Tätigkeit auch dann als hoheitlich und somit steuerfrei definiert werden, wenn zugleich private, steuerpflichtige Unternehmen identische Leistungen erbringen, wie es z. B. bei der Abfallentsorgung der Fall ist?

Nach § 4 Abs. 5 KStG sind Betriebe von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen, nicht als Betriebe gewerblicher Art, sondern als Hoheitsbetriebe einzustufen. Für die Annahme eines Hoheitsbetriebs reichen Zwangs- und Monopolrechte allerdings nicht aus. Selbst wenn ein privates Unternehmen identische Leistungen im Bereich der Abfallentsorgung erbringen kann, handelt es sich bei einer entsprechenden Tätigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts um einen Hoheitsbetrieb. Auf die Antwort zu Frage 45 wird im Übrigen verwiesen.

V. Energie

30. Welche Energiedienstleistungen fallen nach Auffassung der Bundesregierung unter die Kategorie der Daseinsvorsorge?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 3 dargelegt wurde, ist für die Energiepolitik das Zieldreieck „Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltfreundlichkeit der Energieversorgung“ maßgeblich. Die Zielsetzung bezieht sich auf den gesamten Energiesektor.

31. Zählt die Braunkohleschutzklausel ebenfalls zur Daseinsvorsorge?

Nein

32. Plant die Bundesregierung eine Verlängerung der Klausel über 2003 hinaus?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat dem Deutschen Bundestag im Jahre 2002 über die Auswirkungen dieser Regelung auf die Braunkohleverstromung und die Strompreisentwicklung in den ostdeutschen Ländern und Berlin zu berichten. Sofern vom Deutschen Bundestag keine Verlängerung bis zum 31. Dezember 2005 vorgenommen wird, tritt diese Übergangsvorschrift am 31. Dezember 2003 außer Kraft. Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der VEAG/LAUBAG-Veräußerung für die verbindliche Vereinbarung einer Stromabsatzgarantie über 50 TWh/a ostdeutschen Braunkohlestroms mit dem neuen Eigentümer ein. Bei einem entsprechend abgesicherten ausreichend hohen Niveau der Braunkohleverstromung könnte sich niemand auf die Anwendung der Klausel berufen, sie würde bereits vor Ablauf der gesetzlichen Frist leer laufen.

33. Zählen Kraftwärmekopplung und Energieeinspeisung zur Daseinsvorsorge?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 3 dargelegt wurde, ist für die Energiepolitik das Zieldreieck „Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltfreundlichkeit der Energieversorgung“ maßgeblich. Auch Energieversorgungsunternehmen, die Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien erzeugen, werden an den Zielen gemessen. Mit dem Einsatz erneuerbarer Energien und mit Energieeinspareffekten bei Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen lassen sich CO₂-Emissionen verringern. Gleichzeitig wird ein Beitrag zur Versorgungssicherheit geleistet.

VI. Abfallwirtschaft

34. Wie wertet die Bundesregierung Versuche, die Andienungs- und Überlassungspflicht auf hausmüllähnliche Gewerbeabfälle auszudehnen?

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) sieht kommunale Überlassungspflichten für so genannte hausmüllähnliche Gewerbeabfälle nur vor, soweit es sich dabei um Abfälle zur Beseitigung handelt. Soweit diese Abfälle verwertet werden können, ist der gewerbliche Abfallbesitzer verpflichtet, diese Abfälle nach den Vorschriften des KrW-/AbfG eigenverantwortlich ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten. Die Differenzierung zwischen der Verwertung und Beseitigung von Abfällen markiert daher die Trennlinie zwischen der Entsorgungsverantwortung des gewerblichen Abfallbesitzers nach dem Verursacherprinzip und der Entsorgungsverantwortung der Kommune nach dem Prinzip der Daseinsvorsorge.

Da die Abgrenzung zwischen der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen im Einzelnen schwer zu bestimmen ist und zudem kontrovers diskutiert wird, hatte im letzten Jahr eine Arbeitsgruppe der Länder im Auftrag der 54. Umweltministerkonferenz (UMK) vorgeschlagen, die kommunalen Überlassungspflichten im gewerblichen Bereich von dieser schwierigen Abgrenzung abzukoppeln und stattdessen auf explizit bestimmte hausmüllähnliche Gewerbeabfälle zu beziehen – unabhängig von der Frage, ob diese verwertbar oder zu beseitigen sind. Das Bundesumweltministerium hatte im Herbst letzten Jahres diese Vorschläge auf Bitte der UMK intensiv mit den zuständigen Dienststellen der EU-Kommission erörtert. Die Kommission wies darauf hin, dass Überlassungspflichten, die sich auch auf Abfälle zur Verwertung erstrecken, gegen die EG-rechtlich verankerte Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit verstoßen und daher EG-rechtswidrig sind. Die Bundesregierung teilt die – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes stehende – Auffassung der Kommission. Sie weist darauf hin, dass auf Grund der EG-rechtlichen Zweifel mittlerweile auch die Umweltministerien der Länder von Überlegungen zur Erweiterung der kommunalen Überlassungspflichten Abstand genommen haben.

35. Lassen sich nach Ansicht der Bundesregierung Entsorgungssicherheit und ökologisch sichere Verwertung auch ohne Andienungs- und Überlassungspflichten durch das Setzen eines geeigneten marktwirtschaftlichen Rahmens garantieren?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass zwischen dem Aspekt der ökologisch sicheren Verwertung und dem der Entsorgungssicherheit zu differenzieren ist:

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Andienungs- und Überlassungspflichten zur Sicherstellung einer umweltverträglichen Verwertung grundsätzlich nicht erforderlich sind und nur in engen Ausnahmefällen, etwa einer Gefährdung von Umwelt und Gesundheit, gerechtfertigt werden können. Das KrW-/AbfG sieht daher in Übereinstimmung mit dem europäischen Abfallrecht vor, dass die Verwertung von Abfällen grundsätzlich eigenverantwortlich vom Abfallerzeuger durchzuführen ist und dabei – auch europaweit – alle technisch machbaren und wirtschaftlich zumutbaren Verwertungsmöglichkeiten auszuschöpfen sind. Unabdingbare Voraussetzung ist hierfür, dass die Verwertung umweltverträglich, d. h. – soweit das KrW-/AbfG Anwendung findet – ordnungsgemäß, schadlos und möglichst hochwertig durchgeführt werden muss. Die Einhaltung dieser Anforderungen überwachen die zuständigen Behörden der Länder.

Demgegenüber verlangt das europäische Abfallrecht zur Absicherung der Entsorgungssicherheit vom Mitgliedstaat die Errichtung eines integrierten und angemessenen Netzes von Beseitigungsanlagen, die den derzeit modernsten und keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien Rechnung tragen. Für Abfälle zur Beseitigung sind daher Andienungs- und Überlassungspflichten nach dem KrW-/AbfG wie auch nach dem europäischen Abfallrecht zulässig und grundsätzlich auch erforderlich. Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, dass das KrW-/AbfG hinreichende Möglichkeiten enthält, gewerbliche Abfallerzeuger von Andienungs- und Überlassungspflichten zu befreien, soweit die Entsorgungssicherheit durch eigenverantwortlich organisierte Beseitigungseinrichtungen in gleicher Weise sichergestellt werden kann.

VII. Verkehrssektor

36. In welchem Ausmaß könnte die Trennung von Netz und Betrieb im Schienenverkehr Aufgaben der Daseinsvorsorge im schienengebundenen Verkehr berühren?

Eine weitergehende Trennung von Fahrweg und Betrieb hätte unmittelbar keine Auswirkungen auf die Aufgaben der Daseinsvorsorge.

37. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zum Vorschlag der Europäischen Kommission, bestimmte regionale und kommunale Verkehrsdienste europaweit auszuschreiben?

Nach geltendem deutschen Recht sind gemeinwirtschaftliche Verkehre nach einem Vergabewettbewerb zu vereinbaren oder sie sind aufzuerlegen. Eigenwirtschaftliche Verkehre müssen nicht dem Wettbewerb geöffnet werden. Vor diesem Hintergrund teilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) attraktiver und effizienter zu gestalten.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene stärkere Wettbewerbsorientierung kann angesichts des hohen finanziellen Engagements der öffentlichen Haushalte – allein der Bund fördert den ÖPNV mit jährlich mehr als 15 Mrd. DM mit steigender Tendenz – helfen, die Kosten zu senken, die Produktivität zu steigern und durch mehr Wettbewerb zu attraktiveren Angeboten und stärkerer Kundenorientierung im ÖPNV führen.

Bund und Länder halten es allerdings für erforderlich, dass die für den ÖPNV zuständigen Behörden neben dem Ausschreibungsverfahren auch zukünftig andere Vergabemöglichkeiten haben.

38. Wie steht die Bundesregierung zu Forderungen, ein Vergabegesetz für den öffentlichen Nahverkehr zu erlassen, welches ausländische Konzessionsnehmer verpflichten würde, die vor Ort geltenden Tarifverträge zu achten?

Für die Bundesregierung ist wichtig, dass bei Ausschreibungen von Dienstleistungen für den öffentlichen Personennahverkehr auch arbeits- und sozialrechtliche Kriterien einbezogen werden können. Sie wird deshalb im weiteren Verlauf der Erörterung über den Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission zur Liberalisierung des ÖPNV entsprechende Vorschläge in Brüssel einbringen. Die Auffassung der Bundesregierung entspricht dem Beschluss des Bundesrates vom 21. Dezember 2000.

VIII. Wasserwirtschaft

39. Weshalb gilt die Abwasserversorgung als hoheitlich, die Wasserversorgung selbst hingegen nicht?

Das Körperschaftsteuerrecht unterscheidet seit jeher zwischen der unternehmerischen Tätigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts und der von ihnen wahrgenommenen hoheitlichen Tätigkeit. Schon im Körperschaftsteuergesetz vom 10. August 1925 (RGBl. I S. 208) werden die sog. Versorgungsbetriebe – unabhängig von ihrer verwaltungsrechtlichen Zuordnung – als nicht in Ausübung öffentlicher Gewalt handelnd gesondert herausgehoben (§ 2 Nr. 3b, § 7 Abs. 1 KStG 1925). Als Versorgungsbetriebe definiert das Gesetz Betriebe, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas oder Elektrizität sowie dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen. Die Abwasserentsorgung gehörte nicht zu diesem Bereich. Unabhängig von der steuerrechtlichen Bewertung gehört die Wasserversorgung zum Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge.

40. Wie beurteilt die Bundesregierung die Fähigkeit der privaten Wasserwirtschaft, die Wasserqualität nachhaltig zu sichern und Abwässer verlässlich zu entsorgen?

Private Unternehmen der Wasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung unterliegen den gleichen Anforderungen für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung und für die Sicherstellung des Ressourcenschutzes wie Betriebe in öffentlich-rechtlicher Organisationsform. Grundsätzlich sind also auch diese Unternehmen gehalten und in der Lage, die Wasserqualität nachhaltig zu sichern und Abwasser verlässlich zu entsorgen. Wie die Praxis insbesondere bei der Wasserversorgung gezeigt hat, können auch Privatunternehmen die so genannten „freiwilligen“ Gewässerschutzleistungen wie Kooperationsprojekte mit der Landwirtschaft übernehmen. Bei der Privatisierung haben die Kommunen die Möglichkeit durch entsprechende Rahmenbedingungen z. B. in Form von vertraglichen Regelungen sicherzustellen, dass das bisher erreichte Niveau beim Trinkwasser und im Gewässerschutz erhalten bleibt (siehe hierzu auch Antwort zu Frage 43).

41. Beabsichtigt die Bundesregierung – wie vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Herbst 1999 angekündigt – noch in dieser Legislaturperiode den § 131 Abs. 8 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für die Wasserversorgung zu streichen?

Die Bundesregierung beabsichtigt in dieser Legislaturperiode keine Streichung des § 131 Abs. 8 GWB.

42. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Umweltbundesamtes, dass eine Marktöffnung in der Wasserwirtschaft die Trinkwasserqualität und den flächendeckenden Grundwasserschutz gefährdet (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. November 2000) und wenn ja, warum?

Maßnahmen, die der Marktöffnung dienen, müssen mit den europäischen Anforderungen an die Gewässerbewirtschaftung übereinstimmen und dürfen keinesfalls zu Einbußen im Schutz der Gewässer oder des Trinkwassers führen. Die Bundesregierung nimmt entsprechende Befürchtungen ernst und berücksichtigt sie bei den weiteren Überlegungen (siehe hierzu auch Antwort zu Frage 21). Daher wird vor Marktöffnungsmaßnahmen im Bereich der Wasserversorgung eingehend geprüft, ob sich aus diesen Maßnahmen gesundheitliche

Risiken für den Menschen durch Qualitätseinbußen beim Trinkwasser ergeben könnten.

43. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Sachverständigenrates für Umweltfragen, dass die hohe Umweltrelevanz einer Infrastrukturaufgabe ihrer Privatisierung und dem Wettbewerb nicht zwangsläufig entgegensteht?

Dass die hohe Umweltrelevanz einer Infrastruktur ihrer Privatisierung und dem Wettbewerb nicht zwangsläufig entgegensteht und diesen ausschließt, ist vom Grundsatz her nicht anzuzweifeln. Die Entscheidung für eine Privatisierung kann jedoch für die Kommunen erhebliche Folgen haben, die es in der Vorbereitung eines Privatisierungsprozesses zu erkennen und zu bewerten gilt. Neben ökonomischen Rahmenbedingungen sind dabei auch die Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes von besonderer Bedeutung.

44. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Nutzung von Wasserversorgungsleitungen auszuschreiben bzw. Leitungssysteme regional zu veräußern?

Die Veräußerung von Wasserversorgungsunternehmen ist heute bereits möglich und wird auch praktiziert. Sieht eine Kommune die zeitweise Übertragung der Aufgabe Wasserversorgung auf ein privates Unternehmen unter Einhaltung des geltenden Umweltschutzrechts als vorteilhaft an, so ist ebenfalls bereits heute eine Fremdvergabe von Wasserversorgungsdienstleistungen rechtlich zulässig. Die Ausschreibung unterliegt dem Vergaberecht.

45. Welche Schritte plant die Bundesregierung, um ungleiche steuerliche Behandlung bei der Abwasserentsorgung nach öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen zu beseitigen?

Der Versuch des Bundesministeriums der Finanzen, die derzeit in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift der Körperschaftsteuer-Richtlinien festgeschriebene Praxis der Zuordnung der Abwasserbeseitigung als Teil der Abfallentsorgung zum Hoheitsbereich der Kommunen in Abschnitt 5 Abs. 24 Satz 1 KStR 1995 zu ändern, ist bisher am Widerstand der obersten Finanzbehörden der Länder gescheitert. Die Bundesregierung wird sich jedoch weiter dafür einsetzen, dass in der deutschen Wasserwirtschaft eine möglichst kostengünstige sowie effiziente Bewirtschaftung erfolgt und die Herausbildung klarer, international wettbewerbsfähiger Strukturen gefördert wird.

IX. Kreditsektor

46. Welche Position vertritt die Bundesregierung zu Vorschlägen, „Basis-Bankdienstleistungen“ für bestimmte sozial schwache Bevölkerungsgruppen öffentlich auszuschreiben?

Die Bundesregierung hält derartige Vorschläge nicht für geeignet.

Soweit Kreditinstituten verbindlich vorgeschrieben würde, bestimmte Bankdienstleistungen für einen speziellen Kundenkreis vorzuhalten, würde dies faktisch auf einen Kontrahierungszwang für die betroffenen Institute hinauslaufen. Ein solcher wäre jedoch – worauf die Bundesregierung etwa bereits in ihrem Bericht zum „Girokonto für jedermann“ (Drucksache 14/3611) hingewiesen hat – rechtlich nicht realisierbar. Überdies würden derartige Maßnah-

men einen weiteren Bereich normieren und damit den allgemein als wichtig erkannten Bestrebungen des Staates nach Deregulierung zuwiderlaufen.

47. Welchen Einfluss wird die Verbreitung des Direktbankenkonzepts in Verbindung mit Online-Angeboten an Finanzdienstleistungen auf die Definition der öffentlichen Aufgabe öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute (vgl. auch die Antwort der Bundesregierung – Bundestagsdrucksache 14/3334 – auf die Frage 4 der Kleinen Anfrage der Fraktion der F.D.P.) ausüben?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass auch Sparkassen und Landesbanken auf die Herausforderungen des Wettbewerbs durch Beschreitung neuer Vertriebswege für den Absatz von Finanzdienstleistungen reagieren müssen. Der in den Sparkassengesetzen der Länder verankerte öffentliche Auftrag wird hierdurch keineswegs in Frage gestellt. Gleiches gilt für die intensive kommunale Bindung sowie den Regionalbezug der Sparkassen-Finanzgruppe.

48. Welche konkreten Anhaltspunkte hat die Bundesregierung dafür, dass die flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen, die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen und die Kreditversorgung einkommensschwacher Bevölkerungskreise durch die privaten Banken einschließlich des Genossenschaftssektors und der freien Sparkassen nicht hinreichend gewährleistet ist?

Die Bundesregierung hat keine entsprechenden Anhaltspunkte.

Soweit die Institute aus bankaufsichtlichen Gründen die Vergabe von Krediten an Unternehmen und Privatpersonen über einer Grenze von 500 000 DM von der Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Kreditnehmer anhängig machen müssen, hat dies nach den vorliegenden Erkenntnissen – ungeachtet vereinzelt geäußerter Kritik – nicht zu nennenswerten Problemen geführt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Kreditversorgung in der Vergangenheit in Deutschland insgesamt recht gut funktioniert hat. Zugleich haben die bestehenden Regelungen wesentlich zu der im weltweiten Vergleich großen Stabilität des deutschen Kreditgewerbes beigetragen.

X. Gesundheitssektor

49. Welchen Stellenwert misst die Bundesregierung der flächendeckenden Bereithaltung von Krankenhausbetten zu und wie steht sie vor diesem Hintergrund zu einer zukünftigen Krankenhausplanung?

Mit der Krankenhausplanung erfüllen die Bundesländer eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Bundesregierung begrüßt es, dass alle Bundesländer der flächendeckenden, wohnortnahen Versorgung mit Krankenhäusern eine hohe Bedeutung im Rahmen ihrer Krankenhausplanung auf der Grundlage ihrer Krankenhausgesetze beimessen. Dies entspricht § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes, wonach die Länder Krankenhauspläne aufstellen, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten. Eine Änderung dieser Regelung ist nicht beabsichtigt.

50. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine rudimentäre staatliche Rahmenplanung für privatwirtschaftliche Angebote im Bereich der stationären Versorgung und im Bereich der Versorgung von Pflegebedürftigen geeignet ist, flexibel auf sich ändernde Bedingungen, wie z. B. die Alterung der Bevölkerung und den medizinischen Fortschritt zu reagieren?

Soweit die pflegerische Versorgung angesprochen ist, ist zunächst zu beachten, dass nach § 9 des Elften Buches Sozialgesetzbuch die Länder verantwortlich sind für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur. Das Nähere zur Planung und zur Förderung der Pflegeeinrichtungen wird durch Landesrecht bestimmt. Für die Ausgestaltung der Planung und die Entwicklung einer sich wandelnden Bedürfnissen angepassten Pflegeinfrastruktur tragen damit in erster Linie die Länder Verantwortung. Nach den der Bundesregierung vorliegenden Erkenntnissen ist derzeit – jedenfalls rein zahlenmäßig – eine ausreichende ambulante und stationäre Pflegeinfrastruktur in den Ländern vorhanden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach einer Umstrukturierung oder gar einem Ausstieg aus der staatlichen Planung im Bereich der pflegerischen Versorgung nicht.

Im Übrigen hat der Bund weder für den Bereich der pflegerischen Versorgung noch für den Bereich der akutstationären Versorgung die Kompetenz, in die verfassungsrechtlich den Ländern zugewiesene Planungshoheit einzugreifen.

51. Welchen Stellenwert misst die Bundesregierung der Bedarfsplanung für Ärzte und Zahnärzte vor dem Hintergrund zu, dass heute keine Unterversorgung mehr existiert, sondern ein Überangebot?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass ein Überangebot an niedergelassenen Ärzten existiert. Um eine weitere Steigerung der Überversorgung dauerhaft und wirksam zu begrenzen, soll ab dem Jahre 2003 die Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung auf Grund gesetzlich festgelegter Verhältniszahlen erfolgen (§ 102 Abs. 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch). Das Bundesministerium für Gesundheit hat ein wissenschaftliches Institut beauftragt, bis zum 31. Dezember 2001 die für die Umsetzung erforderliche Datengrundlage zu ermitteln. Auf der Basis dieser Ergebnisse wird die Umsetzung des gesetzlichen Auftrages erfolgen.

XI. Kinderbetreuung

52. Sieht die Bundesregierung eine Verpflichtung des Staates im Rahmen der Daseinsvorsorge, Eltern bei der Kinderbetreuung zu unterstützen und in diesem Zusammenhang die Kinderbetreuungsangebote, insbesondere auch hinsichtlich Ganztagschulen, Ganztagskindergärten etc., zu verbessern?

Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, die nach Maßgabe des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, insbesondere den Kreisen und kreisfreien Städten, in Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe wahrgenommen wird. Nach § 24 des Achten Buches Sozialgesetzbuch hat ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens. Für Kinder im Alter unter drei Jahren und Kinder im schulpflichtigen Alter sind nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht.

Auf dieser Rechtsgrundlage wurden in den letzten Jahren in den Kreisen und Städten der westlichen Bundesländer insgesamt 11 411 Plätze für Kinder im Alter unter drei Jahren sowie 233 035 Plätze für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren und 33 626 Plätze für Kinder im Alter von sechs bis zwölf Jahren zusätzlich geschaffen (Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil 3 Einrichtungen und tätige Personen, Differenz zwischen den Stichtagen 31. Dezember 1994 und 31. Dezember 1998).

Trotz dieser Anstrengungen nimmt Deutschland im Vergleich mit seinen europäischen Nachbarn einen hinteren Platz ein. Das Angebot entspricht in weiten Teilen nicht den Bedürfnissen der Familien, insbesondere der Forderung nach Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Deshalb muss es ein vorrangiges Ziel sein, das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren deutlich auszubauen, im Kindergartenalter die Zahl der Ganztageseinrichtungen zu erhöhen und gemeinsam mit den Kultusverwaltungen der Länder die schulergänzenden Angebote für Kinder im Alter von sechs bis zwölf Jahren zu verbessern. Gleichzeitig begrüßt die Bundesregierung die Bestrebungen verschiedener Bundesländer, Ganztagschulen weiter auszubauen.

In den neuen Bundesländern besteht trotz eines in der Regel ausreichenden Platzangebots ein nicht unerheblicher Sanierungsbedarf.

53. Sieht die Bundesregierung hier Einflussmöglichkeiten auf die Länder und Kommunen?

Die Bundesregierung steht im ständigen Dialog mit den Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden mit dem Ziel, Kindergartenplätze, die auf Grund der Geburtenentwicklung frei werden, in Einrichtungen für Kinder anderer Altersgruppen umzuwandeln und im notwendigen Umfang neue Plätze zu schaffen.

54. Wie soll konkret die durch die Bundesregierung angekündigte Unterstützung der Kommunen bei der Kinderbetreuung ausgestattet werden?

Ein bedarfsgerechter Ausbau der verschiedenen Formen der Tagesbetreuung ist mit nicht unerheblichen zusätzlichen Betriebs- und Investitionskosten verbunden, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes grundsätzlich von den Ländern und Kommunen zu tragen sind. Eine Beteiligung des Bundes ist nur innerhalb enger verfassungsrechtlicher Grenzen möglich.

55. Sieht die Bundesregierung Defizite bei den Betreuungsmöglichkeiten von Kindern unter drei Jahren?

Nach den Angaben der Kinder- und Jugendhilfestatistik standen zum 31. Dezember 1998 in den westlichen Bundesländern 58 475 Plätze für Kinder dieser Altersgruppe in Tageseinrichtungen zur Verfügung. Hinzu kommen etwa 42 000 Plätze in öffentlich finanzierter Tagespflege (Schätzung Deutsches Jugendinstitut). Die Versorgungsquote für Kinder dieser Altersgruppe beträgt demnach 4,8 %. Selbst wenn darüber hinaus gegenwärtig viele Eltern die Tagesbetreuung aus eigenen Mitteln auf privater Basis organisieren und finanzieren, so besteht ein erhebliches Versorgungsdefizit für Kinder dieser Altersgruppe. Deutschland liegt mit diesem Versorgungsniveau im europäischen Vergleich am unteren Ende. So beträgt die Versorgungsquote in Dänemark 48 %, in Schweden 33 % und z. B. in Portugal 12 %.

56. Wenn ja, welche Lösungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung?

Notwendig scheint eine spürbare Erhöhung des Platzangebots in Tageseinrichtungen und in öffentlich finanzierter Tagespflege. Ein Teil dieser Plätze kann dadurch gewonnen werden, dass Kindergartenplätze, die auf Grund der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahren frei werden, in Plätze für Kinder dieser Altersgruppe umgewidmet werden. Darüber hinaus könnte es allerdings notwendig sein, durch entsprechende Investitionen neue Plätze zu schaffen.

57. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Kinderbetreuung, insbesondere von Kindern unter drei Jahren bzw. Grundschulkindern nachmittags, privat, z. B. auch durch die Eltern selbst, zu organisieren bzw. Eigeninitiativen zu erleichtern?

Die Betreuung von Kindern der verschiedenen Altersgruppen wird seit längerer Zeit auch von Elterninitiativen und Selbsthilfegruppen organisiert. Zu diesem Zweck erhalten solche Initiativen auch Zuwendungen von Seiten der Jugendämter bzw. aus Landesmitteln. So sieht § 25 des Achten Buches Sozialgesetzbuch ausdrücklich vor, dass Mütter, Väter und andere Erziehungsberechtigte, die die Förderung von Kindern selbst organisieren wollen, beraten und unterstützt werden sollen.

