



Berlin/Brüssel, im Mai 2013

## DISKUSSIONSPAPIER

### **Leistungen der Daseinsvorsorge stärken die Demokratie und den Zusammenhalt der Gesellschaft**

Wir,

- die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, das Deutschlandradio und die Deutsche Welle,
- die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege,
- der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen,
- der Deutsche Kulturrat,
- der Deutsche Landkreistag,
- der Deutsche Städtetag,
- der Deutsche Städte- und Gemeindebund,
- der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge und
- der Verband kommunaler Unternehmen

haben gemeinsam nachstehende Aussagen diskutiert und formuliert und suchen darüber mit den Akteuren nationaler und europäischer Politik und Gesetzgebung den Dialog. Uns leitet dabei der Grundgedanke, dass es im Kern der gegenwärtigen und künftigen gesellschaftlichen Debatten um den Stellenwert, den Erhalt und die Förderung des Gemeinwohls gehen muss.

Dazu wollen wir gemeinsam unseren Beitrag leisten und Gelegenheiten schaffen, diesen Dialog unter Beteiligung der Öffentlichkeit mit zu gestalten. Die folgenden Positionen sollen, so unser gemeinsamer Wunsch, Anlass für einen substantiellen Austausch möglichst aller Akteure sein.

### **Vielfältige Daseinsvorsorge in der *sozialen* Marktwirtschaft**

Leistungen der Daseinsvorsorge gehören zum Kernbestand des deutschen und europäischen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Rechtssystems. Zu den Leistungen der Daseinsvorsorge zählen elementare Dienstleistungen in Bereichen wie Wasser-, Abwasser- und Abfallentsorgung, Wohnraumversorgung, Energieversorgung, öffentlicher Nahverkehr, Gesundheit, Soziales, Jugend und Familie, Kultur und Rundfunk. Sie werden in Deutschland traditionell von Trägern wie Städten, Landkreisen und Gemeinden und ihren kommunalen Unternehmen, der freien Wohlfahrtspflege, den Kirchen, den Kulturträgern und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk erbracht. Leistungen der Daseinsvorsorge sind wesentlich für unsere Gesellschaft insgesamt und alle ihre Mitglieder. Sie ermöglichen Teilhabe und soziale Gerechtigkeit und fördern das demokratische Miteinander. Sie dienen einer menschenwürdigen Lebensführung und sind ein wesentlicher Teil dessen, was Solidarität und Zusammenhalt in unserer Gesellschaft ausmacht. Allein aus sich heraus schafft der Markt keine sozialverträgliche Ordnung. Leistungen der Daseinsvorsorge stellen deshalb eine unverzichtbare Grundlage der *sozialen* Marktwirtschaft dar. Ihre zielgerichtete und nachhaltige Ausgestaltung ist Auftrag an Politik und Gesetzgebung.

### **Effiziente, kostenbewusste, transparente und bedarfsgerechte Leistungen für alle**

Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ist eine Neubewertung der Leistungen der Daseinsvorsorge notwendig. Immer wieder geäußerte Kritik an den Leistungen selbst und an den öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägern der Daseinsvorsorge, die mit generellen Trends der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung einhergeht, ist oftmals unbegründet und in ihrer Pauschalität falsch. Die Träger der Daseinsvorsorge sehen sich in der öffentlichen Debatte immer wieder dem Vorwurf von Ineffizienz und Intransparenz, mangelnder Flexibilität und fehlender Modernität ausgesetzt. In der Realität aber stellen sich die Träger der Daseinsvorsorge dem Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft in vielfacher Weise. Sie verändern und reformieren sich, um unter sich fortentwickelnden Bedingungen weiterhin flächendeckend hochwertige Angebote zu leistungsgerechten Bedingungen vorhalten zu können. Denn die Bestands- und Entwicklungsfähigkeit ihrer Leistungen ist im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Dabei sind Träger und Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge zu Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Leistungsfähigkeit und Transparenz verpflichtet - insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Mittel. Sie handeln entsprechend. Es gilt aber auch: Sie müssen ihre Leistungen kostendeckend anbieten können. Anzuerkennen

ist, dass der Wettbewerb und eine ökonomisch geprägte Sichtweise für den Sektor der Daseinsvorsorge durchaus auch positive Auswirkungen haben, etwa im Hinblick auf Effizienz und Kostenbewusstsein. Unternehmerisches Denken und Handeln wirken auch in diesem Sektor produktiv. Dieses Denken und Handeln muss aber in den Dienst der Sicherstellung und Fortentwicklung hochwertiger Daseinsvorsorge gestellt werden. Mit der forcierten Anwendung einer reinen Marktlogik würde dem gesamtgesellschaftlichen Interesse Schaden zugefügt. Wo Einrichtungen der Daseinsvorsorge am Markt agieren, gelten die Regeln des nationalen und europäischen Wettbewerbsrechts. Sie dürfen jedoch nicht in einer Weise Anwendung finden, die der Erbringung der Dienste zuwider laufen oder sie unmöglich machen würden. Der Grundsatz der Subsidiarität ist zu beachten. Den Mitgliedstaaten und regionalen sowie kommunalen Gebietskörperschaften kommt bei der Ausgestaltung der Dienste von allgemeinem Interesse eine entscheidende Rolle zu.

### **Umfassende und kontinuierliche Qualitätsleistungen weit über das am Markt Machbare hinaus**

Notwendig ist eine Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Privatwirtschaft im Sinne des Gemeinwohls. Die von der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und ihren Untergliederungen ausgesprochene Gewährleistungsgarantie für die elementaren Leistungen der Daseinsvorsorge in den o.g. Bereichen wirkt nicht im gesellschaftlich gewünschten und notwendigen Umfang, wenn ihre Umsetzung allein von privatwirtschaftlichen Unternehmen übernommen wird und der „funktionierende Markt“ und „Wettbewerb“ zum vorherrschenden Maßstab der Bewertung von Leistungsspektrum und Leistungserbringung gemacht werden. Die Marktorientierung privatwirtschaftlicher Unternehmen führt nicht zu quantitativ und qualitativ ausreichender Befriedigung des gesellschaftlichen Bedarfs. Denn Leistungen der Daseinsvorsorge gehen in ihrem ganzheitlichen Ansatz und ihren Zielgruppen weit über das allein am Markt Refinanzierbare hinaus. Sie sind deshalb auch weit mehr als reine Kompensation von Marktversagen. Für die umfassende und kontinuierliche Bereitstellung braucht es deshalb öffentliche und frei-gemeinnützige Leistungserbringer, die sich angemessen refinanzieren und folglich in der Konkurrenz mit privatwirtschaftlichen Anbietern auch bestehen können müssen. Gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten ist das Agieren im Sinne des Gemeinwohls auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene von herausragender Bedeutung. Die Verwerfungen, die mit der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise global, in Europa und national einhergehen, unterstreichen dies nachdrücklich. Hier Weichenstellungen gegen das breite politische Grundempfinden und gesellschaftliche Interesse vorzunehmen, unterhöhlt den sozialen Frieden und die Demokratie. Es gilt also, bei den Leistungen der Daseinsvorsorge die wirksame Befriedigung des gesellschaftlichen Bedarfs (*Citizen Value*) und nicht die wirtschaftliche Gewinnerzielung oder -maximierung (*Shareholder Value*) in den Vordergrund zu stellen. Schließlich braucht eine prosperierende Volkswirtschaft gut funktionierende und leistungsfähige Systeme der Daseinsvorsorge. Als Teil einer

funktionierenden Infrastruktur sind sie eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg wirtschaftlichen und unternehmerischen Handelns in Deutschland und Europa.

### **Weites Ermessen für bedarfsgerechte und vielfältige Leistungen der Daseinsvorsorge**

In Deutschland bestehen gewachsene und vielfältige Strukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Sie sind Garanten der Versorgungssicherheit für ein menschenwürdiges Leben und gehören damit zum Kern dessen, was in modernen, leistungsfähigen und demokratischen Staatswesen von der Gesellschaft für das gemeinschaftliche Wohlergehen ermöglicht wird. Qualität, Vielfalt und Wirksamkeit der Leistungen der Daseinsvorsorge werden auf vielfältige Weise sichergestellt. Zunächst ist hier die jeweilige Definition des gemeinwohlorientierten Auftrags und einer entsprechenden Betrauung zu nennen. In diesem Rahmen sind dann die Ermessens- und Entscheidungsspielräume der betrauten Organisationen und Einrichtungen wichtig, die vor dem Hintergrund der genauen Kenntnis der Verhältnisse vor Ort und großer Erfahrung handeln. Schließlich findet eine öffentliche Kontrolle der auftragsgerechten Leistungserbringung und -finanzierung statt. Eine zu kleinteilige Definition des Auftrags und der Beauftragung, die die organisatorische Ausgestaltungsautonomie zu sehr einengt, läuft einer adäquaten Leistungserbringung zuwider. Auch widerspricht sie verfassungs- und europarechtlich verankerten institutionellen und organisatorischen Selbstverwaltungsrechten.

### **Öffentliche Daseinsvorsorge für demokratische Kontrolle, Mitsprache und Teilhabe**

Durch geeignete ordnungspolitische Rahmenbedingungen wird eine umfassende und gleichermaßen zielgerichtete Daseinsvorsorge ermöglicht und nachhaltig abgesichert. Privatwirtschaftliche Akteure können - und wollen teilweise - nicht im gleichen Maße auf das Gemeinwohl verpflichtet werden und sich entsprechender öffentlicher Aufsicht unterstellt sehen. Gerade die Betrauung öffentlicher und frei-gemeinnütziger Träger der Daseinsvorsorge macht es möglich, kontinuierlich und flächendeckend die nachhaltige Befriedigung gesellschaftlichen Bedarfs zu verwirklichen, gleichzeitig die Erfüllung gesellschaftlicher Interessen zu verfolgen und dabei demokratische Kontrolle, Mitsprache und Teilhabe zu organisieren.

### **Regulierter Wettbewerb für bürgernahe Dienstleistungen**

Ziel von Liberalisierung und Deregulierung von Märkten in der Europäischen Union, nicht zuletzt der Auflösung vormals öffentlicher Monopole, ist der regulierte Wettbewerb zugunsten vielfältiger, qualitativ hochwertiger, bezahlbarer, bürgernahe und verbraucherfreundlicher sowie flächendeckender Dienste. Das setzt in der EU und ihren Mitgliedstaaten eine effektive Anwendung des Wettbewerbsrechts voraus. Die Entwicklung marktbeherrschender Stellungen

privater Unternehmen als Folge von Liberalisierungs- und Deregulierungsprozessen läuft diesen Zielsetzungen zuwider. Befürworter von Deregulierung und Liberalisierung sind aufgerufen, solche Entwicklungen zu erklären. Die Träger der Daseinsvorsorge stehen jedenfalls für vielfältige, lebensnahe Dienstleitungen für die Bürgerinnen und Bürger und das Gemeinwohl.

### **Für den Erhalt und die Förderung bestehender und gut funktionierender Systeme der Daseinsvorsorge**

Es gilt, leistungsfähige Systeme der Daseinsvorsorge in den Mitgliedstaaten der EU zu erhalten und zu stärken. Ihre gesellschaftliche Relevanz ist national und europäisch anerkannt und durch geeignete rechtliche und politische Maßnahmen abzusichern. Dort, wo die Systeme der Daseinsvorsorge auf mitgliedstaatlicher Ebene gut funktionieren, dürfen sie durch europäische Regulierungsmaßnahmen nicht gefährdet werden. Es muss bei einer Missbrauchsaufsicht der Europäischen Kommission gegenüber mitgliedstaatlichen Entscheidungen bei gleichzeitig weitgehenden Ermessens- und Entscheidungsspielräumen der Mitgliedstaaten bleiben. Dort, wo in der EU die Systeme der Daseinsvorsorge noch nicht ausreichend entwickelt sind, heißt das Handlungsgebot auch im Lichte des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts nicht zwangsläufig Deregulierung und Liberalisierung, sondern Reform der Leistungssysteme und ihrer Trägereinrichtungen. Und auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip.

### **Fazit**

Wir, die Unterzeichnenden dieses Diskussionspapiers, sind davon überzeugt, dass in den von uns verantworteten Bereichen der Daseinsvorsorge eine rein marktwirtschaftlich orientierte Lösung keinen umfassenden und nachhaltigen Erfolg verspricht. Zwar hat der marktwirtschaftliche Ansatz der letzten Jahrzehnte in manchen Bereichen Verkrustungen aufgebrochen und zu Effizienzgewinnen geführt. Dennoch sind generelle und pauschale Vorwürfe flächendeckender und branchentypischer Fehlentwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge unbegründet. Die Unterzeichnenden stehen für umfassende, transparente und vielfältige Leistungen von hoher Qualität im Dienste der Gesellschaft, deren wesentliche Grundlage die Gemeinwohlverpflichtung ist. Zu ihrer Verwirklichung braucht es öffentliche und frei-gemeinnützige Träger der Daseinsvorsorge. Es braucht aber auch verantwortungsvolles politisches und legislatives Handeln der relevanten Entscheidungsträger und -ebenen in der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen, die sich diesen Prinzipien im Sinne des Gemeinwohls verpflichtet fühlen. Die Unterzeichnenden rufen die Verantwortlichen in Politik und Gesetzgebung darüber zum Dialog auf.