

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zukunft der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“

(2006/C 309/28)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2005 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Zukunft der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 30. Mai 2006 an. Berichterstatter war Herr HENCKS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 428. Plenartagung am 5./6. Juli 2006 (Sitzung vom 6. Juli) mit 46 gegen 9 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, deren Definition von den einzelstaatlichen Regierungen ausgehend von sozialem und staatsbürgerlichem Handeln bzw. unter Bezugnahme auf dieses Handeln festgelegt wird, erfüllen Grundbedürfnisse und spielen eine Schlüsselrolle für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union und den Erfolg der Lissabon-Strategie.

1.2 Da der Europäische Rat eine Phase des Nachdenkens über die großen europäischen Themen verordnet hat, muss die Zivilgesellschaft entschlossen und offensiv tätig werden, um effiziente Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sicherzustellen und diese zu einem grundlegenden Baustein der Union zu machen.

1.3 Der EWSA wiederholt seine Forderung, auf Gemeinschaftsebene gemeinsame grundlegende Prinzipien für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festzulegen, die in einer Rahmenrichtlinie festzuhalten sind und ggf. für die einzelnen Wirtschaftszweige durch Richtlinien für einzelne Bereiche spezifiziert werden können.

1.4 Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip sollten die Mitgliedstaaten daher durch einen zu notifizierenden offiziellen Rechtsakt die Arten hoheitlicher Dienstleistungen oder Dienstleistungen von nationalem, regionalem oder kommunalem Interesse festlegen können, die nicht unter die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und auch nicht in den Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln und der Regeln für staatliche Beihilfen fallen.

1.5 Für die sonstigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse muss in der Rahmenrichtlinie und in den branchenspezifischen Rechtsvorschriften die Freiheit der Mitgliedstaaten und Kommunen verankert sein, die Art der Verwaltung und der Finanzierung der Dienstleistungen festzulegen. Ebenso müssen die Grundsätze und Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft, die Bewertung ihrer Leistungen, die Rechte der Verbraucher und Nutzer und ein Mindestgemeinwohlaufrag eindeutig festgehalten werden.

1.6 Damit sich alle Nutznießer der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur in die Maßnahmen eingebunden fühlen, müssen alle Akteure — der Staat, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Sozialpartner, Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen, sozialwirtschaftliche Einrichtungen und Organisationen, die gegen soziale Ausgrenzung vorgehen usw. — im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ihren Platz neben den Regulierungsbehörden und den Betreibern haben und in alle Phasen, also von der Organisation bis zur Festlegung, Kontrolle und Anwendung von Qualitätsstandards, eingebunden werden.

1.7 Auf europäischer Ebene müssen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen im Rahmen der neuen Ausschüsse für den europäischen strukturierten sektoralen sozialen Dialog immer dann zu branchenspezifischen Richtlinien zur Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gehört werden, wenn diese soziale Auswirkungen auf Qualifikationen und Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Arbeitnehmern haben.

1.8 Da sich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kontinuierlich verändern und wegen ihrer Bedeutung für die Umsetzung der Lissabon-Strategie ist eine regelmäßige Bewertung unerlässlich — nicht nur die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, für die es gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gibt, sondern auch die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Hinblick auf die Ziele der Union. Der EWSA schlägt die Einrichtung einer Beobachtungsstelle zur Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur) vor, die sich aus politischen Vertretern des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zusammensetzen sollte.

1.9 Der EWSA fordert, dass die oben ausgeführten Grundsätze auch in die Positionen der EU für die Handelsverhandlungen insbesondere im Rahmen der WTO und des GATS einfließen. Es wäre nicht hinnehmbar, wenn die Europäische Union in den internationalen Handelsverhandlungen Verpflichtungen zur Liberalisierung bestimmter Branchen oder Tätigkeiten einginge, die nicht zuvor im Rahmen der Binnenmarktvorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beschlossen worden wären. Die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur mit dem Ziel zu erhalten, die von der Union aufgestellten Ziele in den Bereichen Soziales und Entwicklung zu erreichen, macht es erforderlich, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aus den oben genannten Handelsverhandlungen auszuklammern.

2. Gegenstand der Initiativstellungnahme

2.1 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bilden das Herzstück des europäischen Gesellschaftsmodells und haben eine wesentliche Funktion für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union. Sie vervollständigen den Binnenmarkt und gehen über dessen Rahmen hinaus, sie sind eine Voraussetzung für das wirtschaftliche und soziale Wohl der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen.

2.2 Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur) erfüllen Grundbedürfnisse, sie sind von wesentlicher Bedeutung für ein Zugehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zur Gemeinschaft und sind ein Bestandteil der kulturellen Identität für alle Länder Europas — selbst bei den Verrichtungen des täglichen Lebens.

2.3 Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht daher das Interesse der Bürger, dessen Wahrung erfordert, dass der Zugang zu als wesentlich erachteten Diensten ebenso gewährleistet wird wie die Einbeziehung in die Verfolgung vorrangiger Ziele.

2.4 Gestützt auf diese Wertegemeinschaft besteht jedoch eine Vielfalt an Organisationsformen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die sich von Land zu Land, von Region zu Region und innerhalb der einzelnen Wirtschaftszweige unterscheiden. Die Definition der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird von den einzelstaatlichen Regierungen festgelegt, ausgehend von sozialem und staatsbürgerlichem Handeln und unter Bezugnahme auf dieses Handeln.

2.5 Eine solche Vielfalt an unterschiedlichen Gegebenheiten ist jedoch für die europäische Integration eine Herausforderung. Sie ist deswegen aber kein unüberwindbares Hindernis, sondern bietet vielmehr die Gelegenheit, im Wege der Annahme von Grundsätzen, die auf alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse anwendbar sind, einen geeigneten Rahmen zu schaffen, der dem Gemeinwohl in einem sich ständig ändernden wirtschaftlichen und sozialen Umfeld dient.

2.6 Eine positive Wechselwirkung zwischen dem großen europäischen Markt mit seiner Forderung nach Freizügigkeit, einem freien Wettbewerb, Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Dynamik auf der einen Seite und der Berücksichtigung von Zielen des Gemeinwohls auf der anderen Seite zu erzeugen, ist — wie sich gezeigt hat — ein langwieriger und komplizierter Prozess. Hierbei kann auf weitreichende Erfolge verwiesen werden, obwohl etliche Probleme noch offen sind und einer Lösung bedürfen.

3. Hintergrund

3.1 Im EWG-Vertrag von Rom werden öffentliche Dienstleistungen nur in Artikel 77 (Artikel 73 des konsolidierten derzeitigen Vertrags) genannt, in dem auf den öffentlichen Dienst für den Verkehrsbereich Bezug genommen wird, sowie in Artikel 90 Absatz 2 (Artikel 86 Absatz 2 des derzeitigen Vertrags), der unter bestimmten Bedingungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln zulässt.

3.2 Durch Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine rechtliche Regelung zugunsten von Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, einzurichten, die vom Gemeinschaftsrecht, insbesondere den Wettbewerbsregeln, abweicht: *„Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“* (1)

(1) Artikel III-166 Absatz 2 des Vertrags über eine Verfassung für Europa ist praktisch eine wörtliche Wiedergabe von Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags.

3.3 Auf der Grundlage dieses Artikels erkennt der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (seit 1993) an, dass der mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen betraute Betreiber bei der Erfüllung der ihm übertragenen besonderen Aufgaben über Freiheiten bei den Wettbewerbsregeln des Vertrags verfügen darf, die bis zum Ausschluss jeglicher Konkurrenz gehen können, sofern diese Beschränkungen erforderlich sind, damit das Unternehmen die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen sicherstellen kann (2).

3.4 So hat der Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die Einräumung von Wettbewerbsvorteilen bei wirtschaftlich rentablen Tätigkeiten mit dem Vertrag vereinbar ist, um Verluste auszugleichen, die dem Unternehmen durch Tätigkeiten entstehen, die wirtschaftlich nicht rentabel, jedoch von allgemeinem Interesse sind (3).

3.5 In diesem Sinne urteilte der EuGH auch, eine staatliche Maßnahme sei unter bestimmten Voraussetzungen nicht als staatliche Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags zu qualifizieren, sofern ein finanzielles Eingreifen als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen darstellt, die von dem begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden (4). Zugleich stellte der EuGH klar, dass für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur) die allgemeinen Grundsätze des Vertrags zu beachten sind: Transparenz, Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung.

3.6 Seit der Einheitlichen Akte aus dem Jahr 1986 wurde Europa in seinem Einigungswerk mit der Schaffung eines Binnenmarktes auch auf dem Feld der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse tätig, insbesondere indem die spezifischen Rechte, die (öffentlichen oder privaten) Betreibern in den Mitgliedstaaten erteilt worden waren, in Frage gestellt und eine umfassende Liberalisierung der großen öffentlichen Versorgungsnetze in Gang gesetzt wurde.

3.7 In Artikel 16 des Vertrags von Amsterdam aus dem Jahr 1997 werden der Stellenwert der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union sowie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts hervorgehoben. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten werden dazu aufgerufen, dafür Sorge zu tragen, *„dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können“*, wobei sie weitgehend den Grundsätzen des Wettbewerbs unterliegen.

3.8 Dieser Artikel 16 hat keine praktischen Auswirkungen auf die Politik der Kommission in Bezug auf die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen. Der Europäische Rat hat jedoch im März 2000 in Lissabon beschlossen, den Binnenmarkt zu vollenden und für ein einwandfreies Funktionieren zu sorgen, indem eine stärkere Liberalisierung bei den öffentlichen Diensten und Versorgungsnetzen sowie eine Ausweitung des Wettbewerbs auf die nationalen Märkte in Bereichen wie Schienenverkehr, Postdienste, Strom, Gas und Telekommunikation empfohlen werden.

(2) Vgl. die Urteile „Poste Italiane“, „Corbeau“, „Gemeinde Almelo“, „Glöckner“ und „Altmark“.

(3) Siehe Urteil „Glöckner“ vom 25.10.2001.

(4) Urteil „Altmark“ vom 24.7.2003.

3.9 In der in Nizza im Jahr 2000 proklamierten Charta der Grundrechte wird zum ersten Mal eine Verbindung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und den Grundrechten hergestellt. So sind der Zugang zu diesen Dienstleistungen und die Rechte in Bezug auf spezifische Teilbereiche der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (soziale Sicherung und soziale Unterstützung, Gesundheitsschutz, Umweltschutz usw.) in der Charta der Grundrechte verankert (Artikel II-34 bis II-36).

3.10 Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung in Barcelona am 15./16. März 2002 die ausdrückliche Absicht geäußert, „weiter zu prüfen, wie die in Artikel 16 des Vertrags niedergelegten Grundsätze für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen betroffenen Sektoren sowie der Bestimmungen von Artikel 86 des Vertrags mittels eines Vorschlags für eine Rahmenrichtlinie konsolidiert und präzisiert werden können“.

4. Aktueller Kontext

4.1 Zwar wurden Fortschritte erzielt, diese werden aber von vielen Vertretern der Zivilgesellschaft angesichts der Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für das tägliche Leben der Bürgerinnen und Bürger der Union als unzureichend erachtet. Von den Vertretern der Zivilgesellschaft gingen viele Initiativen zur Verankerung der Grundsätze der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den gemeinsamen Zielen der Union im Rahmen der Erarbeitung der künftigen europäischen Verfassung aus. Dadurch sollten soziale Sicherheit und Gerechtigkeit durch Dienstleistungen von hoher Qualität gesichert und gefördert werden, die auf den Grundsätzen der Universalität, des gleichberechtigten Zugangs, der Neutralität des Eigentums und erschwinglichen Gebühren gründen.

4.2 Artikel III-122 des Verfassungsvertragsentwurfs sollte unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten die Grundlage für abgeleitetes positives Recht zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse schaffen, indem bestimmt wird, dass durch Europäisches Gesetz die Grundsätze und Prinzipien festgelegt werden, „insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, die für das Funktionieren dieser Dienste [Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse] so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können“.

4.3 Ferner sollte in Artikel III-122 der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung anerkannt und die Möglichkeit, dass die lokalen Gebietskörperschaften selbst Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, zu einem Verfassungsgrundsatz erhoben werden, wodurch das Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf die Zuständigkeiten der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in konkrete Form gegossen wird.

4.4 Aufgrund der Vertagung des Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrags hält es der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss für erforderlich, unverzüglich auf der Grundlage der bestehenden Verträge mit der Ausarbeitung der Rahmenrichtlinie für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur) zu

beginnen, was der EWSA seit Jahren in seinen Stellungnahmen fordert ⁽⁵⁾.

4.5 Die Rechtsgrundlage kann in der heutigen Situation allein die Vollendung des Binnenmarkts sein. Dabei muss diese Grundlage natürlich durch die Berücksichtigung weiterer Bestimmungen des Vertrags ergänzt werden, die der Art von Binnenmarkt, der für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse entstehen soll, einen genauen Inhalt geben:

- Artikel 16, der vorsieht, dass die Union dafür Sorge trägt, dass die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ihren Aufgaben nachkommen können;
- Artikel 36 der Charta der Grundrechte, in dem gefordert wird, dass die Union den Zugang aller zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse achtet;
- Artikel 86, der bestimmt, dass im Falle einer Kollision zwischen den Wettbewerbsregeln und Gemeinwohlaufgaben die Wettbewerbsregeln Vorrang haben;
- Artikel 5, der der Achtung des Subsidiaritätsprinzips gewidmet ist;
- Artikel 295, der die Neutralität der Union bezüglich der Eigentumsordnung von Unternehmen vorschreibt;
- Titel VIII über die Beschäftigung, aufgrund der zahlreichen, von den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unmittelbar oder mittelbar betroffenen Arbeitsplätze;
- Titel XIV über den Verbraucherschutz, der spezifische Bestimmungen zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse enthält;
- Titel XV über die transeuropäischen Netze, der der Union Zuständigkeiten zuweist;
- Titel XVI über die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, für die moderne, effiziente und qualitativ hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Voraussetzung sind;
- Titel XVII über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, in dem gefordert wird, bestehende Ungleichgewichte auszugleichen;
- Titel XIX über den Umweltschutz, der aufgrund der externen Effekte von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse von besonderer Bedeutung für diese ist.

4.6 Werden diese Artikel miteinander kombiniert, so kann als integraler Bestandteil einer Rahmenrichtlinie für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse spezifisches Recht für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse geschaffen werden, das unter Einhaltung der Ziele des Vertrags neben der Vollendung des Binnenmarktes auch die Besonderheiten von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse berücksichtigt.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Leistungen der Daseinsvorsorge“, Initiativstellungnahme, ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 119-127; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ KOM(2003) 270 endg., ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 66-76; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ KOM(2004) 374 endg., ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 17-21.

5. Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

5.1 Im Gegensatz zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse werden die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in ihrer Gesamtheit nicht als solche in den Verträgen genannt.

5.2 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nichtwirtschaftlicher Natur unterliegen weder spezifischen Gemeinschaftsregeln noch den Regeln für den Binnenmarkt, für den Wettbewerb oder für staatliche Beihilfen. Sie zählen jedoch zu einigen Zielen der Europäischen Union (Achtung der Grundrechte, Förderung des Wohlergehens der Bürger, soziale Gerechtigkeit, sozialer Zusammenhalt usw.), die für die Gesellschaft unverzichtbar sind. Hieraus ergibt sich, dass die Union, die mit zuständig ist für die Erhöhung des Lebensniveaus und der Lebensqualität auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union, daher auch eine gewisse Verantwortung für die Instrumente zur Wahrung der Grundrechte und des sozialen Zusammenhalts hat — also für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Die Union muss daher zumindest darauf achten, dass die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse allen zur Verfügung stehen, zugänglich, bezahlbar und von guter Qualität sind.

5.3 Die Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur bleibt unscharf und unsicher. Fast jede im allgemeinen Interesse liegende Leistung, auch wenn sie ohne Erwerbzweck oder ehrenamtlich erbracht wird, hat einen bestimmten wirtschaftlichen Wert, fällt jedoch deswegen nicht unter das Wettbewerbsrecht. Außerdem kann ein und dieselbe Dienstleistung gleichzeitig handelsfähig und nicht handelsfähig sein. Ebenso kann eine Dienstleistung von handelsfähiger Art sein, ohne dass der Markt deswegen imstande wäre, die Dienstleistung im inhaltlichen Sinne der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und nach den für sie geltenden Grundsätzen zu gewährleisten.

5.4 Hierdurch entstehen Zweideutigkeiten und Widersprüche zwischen Wettbewerb und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, deren wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Natur von der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bzw. Kurswechseln in dessen Rechtsprechung abhängt. Dies führt dazu,

- dass zahlreiche öffentliche Betreiber, die vor allem im Sozialbereich bzw. nicht gewinnorientiert arbeiten oder auf kommunaler Ebene tätig sind, in eine prekäre Lage geraten;
- dass die Betreiber der Gefahr von Sanktionen seitens der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs ausgesetzt sind;
- dass die Bürger/Verbraucher verunsichert werden, da sie befürchten, dass öffentliche Dienstleistungen verschwinden könnten.

5.5 Zudem bestehen terminologische Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Institutionen. Für die Kommission umfassen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse — ob marktbezogen oder nichtmarktbezogen. Für das Europäische Parlament hingegen umfassen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nur die Dienstleistungen nichtwirtschaftlicher Natur. Der EWSA fordert die Institutionen daher dazu auf, sich auf eine gemeinsame Terminologie zu einigen.

6. Künftige Ausrichtung

6.1 Da der Europäische Rat nach den Referenden über den Verfassungsvertrag eine Phase des Nachdenkens über die großen europäischen Themen verordnet hat, muss die Zivilgesellschaft entschlossen und offensiv tätig werden, um effiziente Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sicherzustellen und diese zu einem grundlegenden Baustein der Union zu machen.

6.2 Vor diesem Hintergrund muss die Frage gestellt werden, welche Initiativen in Europa einzuleiten sind, um eine harmonische Kombination der Marktmechanismen und der im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben in den Bereichen zu erreichen, in denen eine derartige Komplementarität mit den Zielen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vereinbar ist und im Sinne des europäischen Sozialmodells zu Wirtschaftswachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und dauerhaftem Wohlergehen zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen kann.

6.3 Das europäische Sozialmodell zeichnet sich insbesondere durch den sozialen Dialog aus. Die Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung der Sozialpartner und Akteure der Zivilgesellschaft sind unverzichtbare Voraussetzungen für den Erhalt und eine erfolgreiche Modernisierung des europäischen Sozialmodells. Es geht also darum, ein soziales Europa zu schaffen, das auf einer positiven Wechselwirkung zwischen Rechtsvorschriften und sozialem Dialog beruht.

6.4 Alle Akteure — der Staat, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Sozialpartner, Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen, sozialwirtschaftliche Einrichtungen und Organisationen, die engagiert gegen soziale Ausgrenzung vorgehen, und weitere Akteure — müssen im Rahmen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ihren Platz neben den Regulierungsbehörden und den Betreibern haben.

6.5 Daher muss auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gewährleistet sein, dass diese Akteure bei der Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in alle Phasen eingebunden werden — also von der Organisation bis zur Festlegung, Kontrolle, zum Kosten-Nutzen-Verhältnis und der Anwendung von Qualitätsstandards.

6.6 Auf europäischer Ebene muss den Rechtsetzungsinitiativen der Europäischen Kommission immer dann ein europäischer strukturierter sozialer Dialog vorangehen, wenn branchenspezifische Richtlinien soziale Auswirkungen auf Qualifikationen und Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Arbeitnehmern haben.

6.7 Anders ausgedrückt muss der in Artikel 139 des EG-Vertrags festgelegte Grundsatz, dem zufolge die Kommission dafür Sorge trägt, dass die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zur sozialen Dimension der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen gehört werden, auch bei der Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den einzelnen Wirtschaftszweigen zum Tragen kommen.

6.8 So werden die Ausschüsse für den strukturierten sektoralen sozialen Dialog zum Garanten für die Förderung des branchenspezifischen bzw. branchenübergreifenden sozialen Dialogs, der angesichts von Sozialdumping und der Einstellung ungelerner Arbeitskräfte zum Abschluss europäischer Tarifverträge führen soll, in denen die Rechte und Arbeitsplätze der Arbeitnehmer geschützt werden.

6.9 Dies entbindet die Kommission jedoch nicht von der Verpflichtung zur Durchführung einer Folgenabschätzung in Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für jeden einzelnen ihrer Vorschläge zur Änderung eines branchenspezifischen gemeinschaftlichen Rechtsinstruments bzw. für die Schaffung eines neuen Instruments im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

7. Ein europäisches Konzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

7.1 Die Bürgerinnen und Bürger erhofften sich Europa als einen gemeinsamen Lebensraum, der mit Fragen der Lebensqualität, der Solidarität, der Beschäftigung und der Schaffung von Wohlstand nicht nur materieller Art verknüpft ist. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind hierfür unverzichtbar.

7.2 Daher müssen auf Gemeinschaftsebene gemeinsame grundlegende Prinzipien für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festgelegt werden, die in einer Rahmenrichtlinie festzuhalten sind und ggf. für die einzelnen Wirtschaftszweige durch Richtlinien für einzelne Bereiche spezifiziert werden können.

7.3 Die Annahme einer Rahmenrichtlinie mit Querschnittszielsetzung ist unerlässlich, um den mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur betrauten Betreibern und den Behörden die erwünschte Rechtssicherheit und den Nutzern und Verbrauchern die erforderliche Sicherheit zu geben.

8. Ziele der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

8.1 Im Sinne ihrer Funktion als Grundpfeiler des europäischen Sozialmodells und einer sozialen Marktwirtschaft müssen die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch die Integration und Interaktion von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt

- das Recht jedes Einwohners auf Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen sicherstellen (Recht auf Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Beschäftigung, Strom, Gas und Wasser, Transportmöglichkeiten, Kommunikation usw.);
- den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenhalt sicherstellen;
- Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Eingliederung förderlich sein, Solidarität schaffen und dem Gemeinwohl der Gemeinschaft dienen;
- die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen.

9. Definition des Gemeinwohls

9.1 Zunächst muss ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der im Einklang mit der Charta eine solide Grundlage für die Schaffung rechtlicher Stabilität für die Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht-

wirtschaftlicher Natur bildet, denn in der Charta ist keine Anwendung der Wettbewerbsregeln und der Regeln für staatliche Beihilfen auf letztere vorgesehen.

9.2 Da es sehr schwierig ist, diesen Begriff einerseits umfassend zu definieren und andererseits einen restriktiven Ansatz zu vermeiden, muss die Definition auf die besonderen Aufgaben dieser Dienstleistungen sowie auf die Anforderungen (Gemeinwohlverpflichtungen) konzentriert sein, die mit ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgabe verbunden sind, und die eindeutig festgelegt werden müssen.

9.3 Gemäß Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags hat die effektive Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Falle einer Kollision Vorrang vor der Anwendung des Wettbewerbsrechts. Und dies entspricht auch der Rechtsprechung des EuGH.

10. Rolle des Staates

10.1 Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips muss es jedem Mitgliedstaat freigestellt bleiben, die Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher Natur und Dienstleistungen nichtwirtschaftlicher Natur zu treffen. Bei offensichtlichen Fehleinschätzungen sollte jedoch die Kommission einschreiten können.

10.2 Die Mitgliedstaaten sollten daher durch einen offiziellen Rechtsakt, der den EU-Institutionen zu notifizieren ist, die Arten hoheitlicher Dienstleistungen, die aus zwingenden Gründen von öffentlichem bzw. von nationalem, regionalem oder kommunalem Interesse sind, festlegen, die keine Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind und auch nicht in den Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln und der Regeln für staatliche Beihilfen fallen.

10.3 Unbeschadet der Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten ist der EWSA der Ansicht, dass Dienstleistungen im Bereich der allgemeinen Schulpflicht und der gesetzlichen Gesundheits- und Sozialsysteme sowie kulturelle Aktivitäten, karitative Tätigkeiten, Dienste sozialer Art oder auf Solidarität oder Spenden basierende Dienste sowie Dienste im audiovisuellen Bereich, der Wasserversorgung und der Abwasserbehandlung zu den Dienstleistungen von nationalem, regionalem oder kommunalem Interesse gerechnet werden sollten.

10.4 Für andere Dienste sind in der Rahmenrichtlinie und in den bereichsspezifischen Vorschriften die Regulierungsgrundsätze und -modalitäten klar zu definieren, die ergänzend neben das gemeinsame Wettbewerbsrecht treten; diese legislative Definition muss es erlauben, im Zuge der Weiterentwicklung der Bedürfnisse und der Ansprüche der Nutzer und Verbraucher sowie aufgrund von Änderungen des wirtschaftlichen und technologischen Umfelds notwendig werdende Anpassungen vorzunehmen.

10.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Wassersektor aufgrund des besonderen Status von Wasser, der Kontinuität und Regelmäßigkeit der Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung und der Investitions- und Preispolitik zum Gemeinwohl gezählt werden sollte und sich nicht für eine systematische Liberalisierung eignet.

10.6 Dieser Regelungsrahmen muss also die Existenz der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die Freiheit der Definition und Organisation der Dienstleistungen durch die Mitgliedstaaten und Kommunen, die Verwaltungsfreiheit⁽⁶⁾ und die Finanzierung, die Grundsätze und Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft, die Bewertung ihrer Leistungen, die Rechte der Verbraucher und Nutzer und einen Mindestgemeinwohlauftrag sicherstellen.

10.7 Dieser Gemeinwohlauftrag, der in den Verpflichtungen zum Ausdruck kommt, die die Mitgliedstaaten eingehen bzw. den Leistungserbringern auferlegen, besteht vor allem in einem gleichberechtigten und universellen Zugang, der Vermeidung jeder Art von Diskriminierung sowie Kontinuität, Qualität, Transparenz, Sicherheit und Anpassungsfähigkeit an die notwendigen Entwicklungen.

10.8 Unter Achtung von Artikel 295 des Vertrags, in dem keine Aussage über den öffentlichen oder privaten Charakter der Verwaltungsform von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gemacht wird, und in dem die Mitgliedstaaten nicht zur Liberalisierung von Dienstleistungen aufgefordert werden, ruft der EWSA zu einer größeren Vielfalt der Verwaltungsformen und zu Partnerschaften zwischen den Behörden, den mit der Erbringung dieser Dienstleistungen betrauten Betreibern, den Sozialpartnern sowie den Nutzern und Verbrauchern auf.

11. Regulierung

11.1 Die Regulierung ist ein dynamischer Prozess, der mit der Entwicklung des Marktes und dem technologischen Wandel einhergeht.

11.2 Wie der Wettbewerb in einem liberalisierten Markt funktioniert, wird von den Besonderheiten der jeweiligen Branche bestimmt; dies kann in Form öffentlicher Ausschreibungen, öffentlich-privater Partnerschaften, einer Preiskontrolle, der Verhinderung eines diskriminierenden Netzzugangs oder durch die Schaffung von Wettbewerb zwischen Versorgungsnetzen geschehen.

11.3 Ein Vergleich der unterschiedlichen Regulierungssysteme der Mitgliedstaaten zeigt, dass kein Modell als Beispiel dienen kann, da immer die Geschichte, die Institutionen und Traditionen des jeweiligen Landes, die Situation der jeweiligen Branche bzw. die geografische Lage sowie der Stand der Technik in einem bestimmten Sektor eine Rolle spielen.

11.4 Daher muss die Wahrung der mit der Geschichte, den Traditionen und Institutionen und den Dienstleistungsarten verbundenen Vielfalt in Einklang gebracht werden mit den genauen gemeinschaftlichen Zielen und begrenzten gemeinsamen Vorschriften, um differenziertere Lösungen für die größtmögliche Effizienz auf transeuropäischer, grenzüberschreitender, regionaler, kommunaler oder lokaler Ebene zu finden.

11.5 Zwar sollten der Austausch und die Koordinierung auf EU-Ebene bevorzugt werden, doch darf keine einheitliche Lösung auf europäischer Ebene aufgezwungen werden. Es muss den Mitgliedstaaten überlassen sein, die für sie zweckmäßige Regulierungsart für Dienstleistungen von allgemeinem wirt-

schaftlichem Interesse festzulegen, und zwar unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und unter Wahrung der Neutralität gegenüber dem öffentlichen oder privaten Charakter der Verwaltungsart einer solchen Dienstleistung.

12. Bewertung

12.1 Da sich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die ihnen zugeordneten Ziele kontinuierlich verändern und wegen ihrer Bedeutung für die Umsetzung der Lissabon-Strategie ist eine regelmäßige Bewertung unerlässlich — nicht nur die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, für die es gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gibt, sondern auch die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Hinblick auf die Ziele der Union (Achtung der Grundrechte, Förderung des Wohlergehens der Bürger, soziale Gerechtigkeit, sozialer Zusammenhalt usw.).

12.2 Der EWSA teilt daher nicht die Auffassung der Kommission⁽⁷⁾, der zufolge die nichtmarktbezogenen Leistungen der Daseinsvorsorge nicht im Rahmen der Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bewertet werden dürfen.

12.3 Eine solche Bewertung würde zur Effizienzsteigerung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie zu ihrer Anpassung an den geänderten Bedarf von Bürgern und Unternehmen beitragen. Ferner würde sie den Behörden ein Hilfsmittel an die Hand geben, um die für sie zweckmäßigste Wahl treffen zu können.

12.4 Das Europäische Parlament hatte die Kommission aufgefordert⁽⁸⁾, die Diskussion zwischen den verschiedenen bestehenden Beobachtungsstellen (Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, Organisationen des sozialen Dialogs, Initiativen für Leistungen der Daseinsvorsorge und Verbraucherverbände) zu organisieren. Die Ergebnisse dieser Diskussion sollten bei der Festlegung von Leitlinien für eine jährliche branchenübergreifende Bewertung berücksichtigt werden, wobei auch die Bewertung selbst erörtert werden sollte.

12.5 Das bedeutet, dass die von der Kommission in ihrer Mitteilung KOM(2002) 331 eingegangene Verpflichtung, die Zivilgesellschaft in die horizontale Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einzubinden, insbesondere durch die Entwicklung eines „permanente[n] Mechanismus zur laufenden Beobachtung der Meinungen der Bürger und der Fortentwicklung dieses Meinungsbildes“ in die Tat umgesetzt wird. Die Kommission führte selbst Folgendes aus: „Außerdem werden die Betroffenen, einschließlich der Sozialpartner, auf Ad-hoc-Basis zu bestimmten Fragen konsultiert.“

12.6 Es ist daher an der Union, der Bewertung unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Dynamik zu verleihen, durch die Entwicklung einer harmonisierten Bewertungsmethodik auf europäischer Ebene auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren und im Dialog mit den Vertretern der betroffenen Akteure.

12.7 Diese Bewertungsmethodik darf nicht nur die rein wirtschaftlichen Ergebnisse, sondern muss auch die sozialen und ökologischen Auswirkungen sowie den langfristigen Erhalt des Gemeinwohls berücksichtigen.

⁽⁶⁾ Artikel 295 des EG-Vertrags bestätigt den Grundsatz der Neutralität im Hinblick auf öffentliches oder privates Eigentum an Unternehmen. KOM(2004) 374 endg. vom 12.5.2004.

⁽⁷⁾ KOM(2002) 331, Ziffer 3.2.

⁽⁸⁾ EP-Bericht A5/0361/2001; Werner Langen-Bericht vom 17. Oktober 2001.

12.8 Dies bedeutet, dass die potenziellen Nutzer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur) über ein Mittel verfügen, mit dessen Hilfe sie ihre Bedürfnisse und Wünsche zum Ausdruck bringen können, insbesondere durch die Beteiligung ihrer Vertreter an der Entwicklung der Bewertungsmethodik und der Auswertung der Ergebnisse.

12.9 In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA die Einrichtung einer Beobachtungsstelle zur Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur) vor, die sich aus politischen Vertretern des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zusammensetzen sollte.

12.10 Zu dieser Beobachtungsstelle sollte ein Lenkungsausschuss gehören, der die Ziele und Spezifikationen für die Bewertungen festlegt, die Einrichtungen für die Durchführung von Studien auswählt, die Berichte prüft und eine Stellungnahme abgibt. Ihm wird ein wissenschaftlicher Rat zur Seite gestellt, um die gewählte Methodik zu prüfen und einschlägige Empfehlungen abzugeben. Der Lenkungsausschuss wird dafür Sorge tragen, dass die Bewertungsberichte in allen Mitgliedstaaten bekannt gemacht und mit allen Beteiligten öffentlich erörtert werden. Dies bedeutet, dass die Bewertungsberichte in allen Arbeitssprachen der Europäischen Union zur Verfügung stehen müssen.

13. Finanzierung

13.1 Die Sicherung der langfristigen Finanzierung der Investitionen und der Gemeinwohlverpflichtungen bleibt eine wesentliche Frage, um allen Bürgern auf dem gesamten Gebiet der Union den Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu garantieren.

13.2 Das Gemeinwohl und die Gemeinwohlverpflichtungen, die der Staat einem oder mehreren Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter bestimmten Bedingungen und mit bestimmten Spezifikationen übertragen hat, erfordern jeweils angemessene Finanzierungsweisen.

13.3 Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, eine langfristige Finanzierung einerseits der für die Kontinuität und Nachhaltigkeit der Dienstleistungen erforderlichen Investitionen und andererseits angemessener Ausgleichszahlungen für die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung oder Universaldienstleistung sicherzustellen; die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften müssen diese Finanzierungssicherheit begünstigen und dürfen sie nicht einschränken.

13.4 Wird bewusst keine europäische Richtlinie betreffend die Definition, Organisation und Finanzierung von Gemeinwohlverpflichtungen angenommen, so lässt dies den Mitgliedstaaten jede Freiheit, ihre Finanzierungsweisen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wählen.

13.5 Den Mitgliedstaaten müssen mehrere unterschiedliche Finanzierungsweisen für Gemeinwohlaufgaben und -verpflichtungen zur Verfügung stehen: direkte Ausgleichszahlungen aus dem Staatshaushalt bzw. dem regionalen oder kommunalen Haushalt, eine Finanzierung auf der Grundlage sozialer oder territorialer Solidarität zwischen Nutzung und Nutzern, Beiträge von Betreibern und Nutzern, Steuergutschriften, Exklusivrechte usw., aus öffentlicher und privater Finanzierung kombinierte Instrumente (öffentlich-private Partnerschaft) insbesondere bei der öffentlichen Infrastruktur, durch deren Nutzung Einkünfte erzielt werden.

13.6 Da die Finanzierungsweise nach Mitgliedstaat und Branche erhebliche Unterschiede aufweist und aufgrund der technologischen Entwicklung, die einem ständigen Wandel unterliegt, hält es der EWSA nicht für zweckmäßig, die möglichen Finanzierungsquellen auf Gemeinschaftsebene zu beschränken bzw. einer Quelle den Vorzug zu geben. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgehend von ihren politischen Prioritäten und ihrer Einschätzung des wirtschaftlichen Nutzens frei entscheiden können, wie sie die Dienstleistungen, für die sie die Verantwortung übernommen haben, finanzieren wollen.

13.7 Angesichts der geringen Finanzkraft eines Teils der neuen Mitgliedstaaten sollte die Union ihnen die notwendigen Mittel an die Hand geben, damit sie die Entwicklung effizienter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur) fördern können.

Brüssel, den 6. Juli 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND