

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse brauchen wir zur Bewältigung der Krise?“ (Initiativstimmung)

(2011/C 48/14)

Berichtersteller: **Raymond HENCKS**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 18. März 2010, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse brauchen wir zur Bewältigung der Krise?“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 6. September 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 465. Plenartagung am 15./16. September 2010 (Sitzung vom 15. September) mit 119 gegen 11 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die jüngste Finanzkrise, die sich zu einer Wirtschaftskrise ausgewachsen hat, trifft zwar die Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Maße, wird aber langfristige soziale Folgen wie zunehmende Arbeitslosigkeit, Prekarität, Ausgrenzung und Armut haben - schon heute ist jeder sechste Europäer betroffen.

1.2 Fast 80 Millionen Menschen, d.h. 16 % der Bevölkerung der Europäischen Union, leben unterhalb der Armutsschwelle und haben große Schwierigkeiten, Arbeit und Wohnraum zu finden, Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen und Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen insbesondere im Gesundheitswesen sowie Sozialleistungen zu erhalten. Die benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Behinderte, Zuwanderer) sind hart betroffen und werden auch künftig hart betroffen sein, wobei insbesondere die in den beiden letzten Jahrzehnten erzielten Fortschritte und die Integration in die Gesellschaft und die Arbeitswelt in Frage gestellt werden.

1.3 Die zunehmende Gewalt, die Probleme in den Vorstädten, der Anstieg von Kriminalität und asozialem Verhalten sowie eine gewisse Abnahme des Solidaritätsgefühls sind weitere Anzeichen dafür, dass aus der Finanz- und Wirtschaftskrise eine Sozialkrise geworden ist.

1.4 Die zaghafte Konjunkturerholung reicht nicht aus, um diesen Problemen Einhalt zu gebieten. Noch schlimmer: Aufgrund der Erfahrungen aus früheren Krisen (1993-1996 und 2002-2004) muss davon ausgegangen werden, dass die sozialen Folgen noch lange nach der wirtschaftlichen Erholung zu spüren sein werden.

1.5 Die Zunahme von Armut und sozialer Ausgrenzung haben zu einer ständig steigenden Nachfrage nach Sozialdiensten insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Wohnungswesen, Bildung, Energie, Verkehr und Kommunikationsmittel geführt.

2. Die Rolle der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Krisenzeiten

2.1 Diese Krise hat gezeigt, dass moderne und effiziente Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) mit mehr

als 500 000 in diesem Bereich tätigen (öffentlichen, privaten, gemischten) Unternehmen, die 64 Mio. Beschäftigte (über 30 % der Arbeitsplätze in der EU) zählen und mehr als 26 % des BIP der Union erwirtschaften, wirtschaftlich stabilisierend wirken (Studie „Mapping of the public services“ („Eine ‚Kartografie‘ der Daseinsvorsorge in Europa“), veröffentlicht vom Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Mai 2010).

2.2 Die DAI können zudem die schlimmsten sozialen und territorialen, aber auch ökologischen Folgen mildern, wenn sie dazu dienen, allen Bürgern den Zugang zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen und zu den Grundrechten zu sichern. Sie sind ein wesentlicher Faktor für die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie einer nachhaltigen Entwicklung.

2.3 Im Lauf der Geschichte und im Rahmen des europäischen Aufbauwerks haben die Mitgliedstaaten - im Namen des gemeinsamen bzw. allgemeinen Interesses und mit den unterschiedlichsten Gestaltungsformen und -modalitäten - ergänzend zum gemeinsamen Wettbewerbsrecht und zu den Regeln des Marktes Sonderregelungen für die DAI erlassen, die gegebenenfalls regelmäßig überprüft und neu definiert werden müssen, wie insbesondere im Rahmen des Vertrags von Lissabon.

2.4 Gemäß ihrer Rolle als Grundpfeiler des europäischen Sozialmodells und einer sozialen Marktwirtschaft müssen die DAI durch Interaktion und durch Integration des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts:

— das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen garantieren;

— den wirtschaftlichen, sozialen, territorialen und kulturellen Zusammenhalt sicherstellen;

- für soziale Gerechtigkeit und soziale Integration sorgen, Solidarität zwischen den Gebieten, Generationen und/oder sozialen Schichten schaffen, das allgemeine Interesse der Gemeinschaft fördern;
- die Gleichbehandlung aller Bürger und Einwohner garantieren;
- die Bedingungen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen.

2.5 Die Krise hat gezeigt, dass die Marktmechanismen allein nicht ausreichen, um einen universellen Zugang aller Bürger zu diesen Rechten zu gewährleisten; öffentliche Investitionen werden daher heutzutage nicht nur allseits akzeptiert, sondern sogar auf internationaler Ebene empfohlen.

3. Die Gefahr von Haushaltskürzungen in Krisenzeiten

3.1 Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist für manche Mitgliedstaaten ein ausgeglichener Haushalt immer schwerer zu erreichen, was ihre Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben von allgemeinem Interesse in Frage stellen könnte.

3.2 Die von den Mitgliedstaaten für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bereitgestellten Finanzmittel geraten dadurch unter starken Druck, wengleich die Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Maße in der Lage sind, auf die steigende Nachfrage nach Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu reagieren.

3.3 Diese Haushaltsengpässe könnten zu Einschnitten bei den Sozialleistungen und sozialen Errungenschaften sowie bei den Sozialschutz- und Beihilfesystemen führen, was gravierende Folgen für die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen hätte und zu Lasten der bisherigen Fortschritte bei der Verringerung von Armut und Ungleichheit sowie bei der Verbesserung des sozialen Zusammenhalts ginge.

3.4 Es erscheint unverzichtbar, dass die Kommission Stellung zum Finanzierungsbedarf bezieht, und zwar nicht allein aus kurzfristiger und rein wettbewerbspolitischer Sicht (staatliche Beihilfen), sondern auch, um die finanzielle Tragfähigkeit der DAI und die Erfüllung ihres Auftrags im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon sicherzustellen.

3.5 Die Mitgliedstaaten müssen daher mit der Unterstützung der Europäischen Union ihre Haushalte dahingehend anpassen, dass sie ihre Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufrechterhalten bzw. ausweiten, um wirksam auf die Herausforderungen der sozialen Krise zu reagieren.

3.6 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Instrumentarien der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich durch eine Lockerung der Kofinanzierungsmodalitäten des Europäischen Sozialfonds unterstützt hat. Der Fonds zur Förderung des sozialen Zusammenhalts sollte stärker zur Verbesserung der sozialen Dimension der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten genutzt werden, um das soziale Gefälle zu verringern und die Volkswirtschaften zu stabilisieren.

4. Die Rolle der Europäischen Union

4.1 Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und wie im Vertrag von Lissabon nachdrücklich ausgeführt, muss es jedem Mitgliedstaat weiterhin freistehen, ausgehend von sozialem und staatsbürgerlichem Handeln bzw. unter Bezugnahme auf dieses Handeln diejenigen Dienstleistungen, die einem allgemeinen Interesse und grundlegenden Bedürfnissen entsprechen, zu definieren, zu organisieren und zu finanzieren.

4.2 Sämtliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tragen unabhängig davon, ob es sich um wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Dienstleistungen handelt, aufgrund ihrer Natur und ihres Auftrags zur Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union bei, insbesondere zur ständigen Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bürger sowie zur Gewährleistung ihrer Rechte und zur Schaffung der Voraussetzungen für deren Wahrnehmung.

4.3 Infolgedessen hat die Union, die Verantwortung für die Verwirklichung dieser Ziele trägt, auch Verantwortung in Bezug auf die dazu verwendeten Instrumente wahrzunehmen.

4.4 Die Union muss unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und im Rahmen einer mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit dafür sorgen und dazu beitragen, dass effiziente, zugängliche, erschwingliche und hochwertige DAI für alle zur Verfügung stehen.

4.5 Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der DAI berührt in keiner Weise die Befugnisse der EU, auf ihrer Ebene Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) festzulegen, sofern ihr dies für die Verwirklichung ihrer Ziele notwendig erscheint.

4.6 Der EWSA hat sich in verschiedenen Stellungnahmen dafür ausgesprochen, dass die Organe der Europäischen Union - ohne den Status der jeweiligen Erbringer schon im Vorfeld festzulegen - das Vorhandensein und die Notwendigkeit europäischer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Bereichen anerkennen, in denen die EU ihre Ziele durch eigenes Handeln effizienter erreichen kann, als wenn die Mitgliedstaaten jeweils einzeln vorgehen. Der Ausschuss hatte in diesem Zusammenhang insbesondere Studien darüber vorgeschlagen, ob die Energieversorgung als europäische DAI machbar ist.

5. Gemeinwohlverpflichtungen und Universaldienst

5.1 Obgleich davon ausgegangen wird, dass der Zugang zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse teilweise durch die Kräfte des Marktes und den freien Wettbewerb gewährleistet wird, müssen gemäß Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge tragen, dass diese Dienste ihren Aufgaben nachkommen können.

5.2 Um zu verhindern, dass die alleinige Anwendung der Regeln des Marktes die Betreiber dazu veranlasst, sich allein um rentable Dienste zu Lasten der wenig lukrativen Dienste, um dicht besiedelte Gebiete zu Lasten isolierter oder strukturschwacher Gebiete und um die solventesten Verbraucher zu Lasten der Gleichbehandlung zu bemühen, hat die Liberalisierung der netzgebundenen Wirtschaftszweige (Telekommunikation, Energie, Verkehr, Post) auf EU-Ebene zur Entwicklung zweier neuer Konzepte geführt: dem der Gemeinwohlverpflichtungen und dem des Universaldienstes.

5.3 Diese beiden Konzepte ergänzen einander insofern, als sie den Nutzern der Dienstleistungen eine Reihe Garantien bieten sollen: ein mehr oder weniger umfangreiches Angebot an Diensten, das in denjenigen Bereichen, in denen ein Universaldienst definiert wurde (Telekommunikation, Postdienste, Stromversorgung), nach bestimmten Qualitätsnormen und zu einem erschwinglichen Preis überall in der EU zur Verfügung gestellt werden muss; spezifische Aspekte, die die Union oder die Mitgliedstaaten gewährleisten können und die nicht nur die für die Nutzer erbrachten Dienstleistungen, sondern auch Fragen der Sicherheit u.a. in Bezug auf die Versorgungssicherheit, die Unabhängigkeit der Union, die Planung langfristiger Investitionen, den Umweltschutz usw. für Gemeinwohlverpflichtungen betreffen können. In beiden Fällen kann von den Wettbewerbsregeln abgewichen werden, wenn deren Anwendung die Bereitstellung der vorgenannten Leistungen verhindern würde.

5.4 Dieses Konzept eines universellen Zugangs zu erschwinglichen Bedingungen müsste eine Art „Grundstock“ gemeinsamer Regeln für sämtliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Union bilden und das Minimum der von den Mitgliedstaaten und den lokalen Behörden einzuhaltenden Verpflichtungen vorgeben, die ihren Gemeinwohlauftrag somit nicht einschränken dürfen, sondern ausweiten und seiner Finanzierung Vorrang einräumen müssen.

5.5 Der Begriff des universellen Zugangs nimmt den einzelnen Mitgliedstaaten somit nicht die Möglichkeit, über Mindeststandards hinaus weitere Elemente der Dienstleistung von allgemeinem Interesse insbesondere im Bereich der Gemeinwohlverpflichtungen zu gewährleisten.

6. Notwendige Maßnahmen

6.1 Mit dem Vertrag von Lissabon hat die Union eine Dynamik der Grundrechte und ihrer Gewährleistung in Gang gesetzt, die - durch die konkrete Anwendung aller Rechte (statt allein des Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse), die die Charta der Grundrechte der Europäischen Union allen Bürgerinnen und Bürgern einräumt - ein Fundament gemeinsamer Prinzipien für eine stärkere gesellschaftliche Regulierung bilden sollte.

6.2 Das Recht auf universellen Zugang zu den DAI darf sich nicht allein auf die von den netzgebundenen Wirtschaftszweigen erbrachten Dienstleistungen beschränken, sondern muss sich auf alles erstrecken, was notwendig ist, um ein Leben in Würde zu ermöglichen, den sozialen Zusammenhalt zu sichern und die Grundrechte zu garantieren.

6.3 Daher muss einerseits untersucht werden, ob vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise und im Hinblick auf Dauerhaftigkeit die derzeit geltenden Bestimmungen (Telekommunikation, Postdienste, Stromversorgung) ausreichend sind, um eine Verschlechterung der Qualität der angebotenen Dienstleistungen und die Ausbreitung von Phänomenen wie Ausgrenzung, soziale Verwerfungen und Armut zu verhindern. Andererseits muss untersucht werden, ob für neue Bereiche nicht „ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte“ gewährleistet werden muss gemäß den im Protokoll Nr. 26 zum Vertrag von Lissabon definierten gemeinsamen Grundsätzen.

6.4 Es steht außer Frage, dass die Bürger mehr Sicherheit im beruflichen Werdegang wollen und auch eine bessere Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut, mehr Chancengleichheit beim Zugang zu lebenslanger allgemeiner und beruflicher Bildung und zu Sozialleistungen sowie einen besseren Schutz der großen ökologischen Gleichgewichte im Interesse gegenwärtiger und künftiger Generationen.

6.5 So wäre ein universelles Recht denkbar für den Zugang zu:

- einem Bankkonto und Zahlungsmitteln,
- erschwinglichen Krediten mithilfe staatlicher Kleinstkredite oder Bürgschaften,
- menschenwürdigem Wohnraum,
- häuslicher Pflege,
- Mobilität,
- sozialen Diensten,
- speziellen Angeboten für Behinderte usw.,
- Energieversorgung sowie
- digitalen Diensten mit Zugangssicherung.

6.6 Die derzeitige Krise wie auch die Suche nach den wirksamsten Mitteln zu ihrer Bewältigung muss zusammen mit der Umsetzung des Lissabon-Vertrags (Artikel 14 AEUV, Charta der Grundrechte, Protokoll Nr. 26) von den Organen der EU zum Anlass genommen werden, um die Stellung und Rolle der DAI in diesem Kontext zu überprüfen, zu bewerten und neu festzulegen.

6.7 Die EWSA schlägt vor, gemeinsame Überlegungen mit sämtlichen Interessenträgern und der Zivilgesellschaft zu der Frage anzustoßen, ob neue Gemeinwohlverpflichtungen bzw. neue Dienstleistungen von allgemeinem Interesse möglicherweise angebracht sein könnten, um auf die Krise zu reagieren und um die drei bisher zu sehr getrennt betrachteten Dimensionen des Zusammenhalts - wirtschaftliche, soziale und territoriale Dimension - synergetisch miteinander zu verknüpfen und geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, die eine ausgewogene Entwicklung ermöglichen.

6.8 Vor diesem Hintergrund spricht sich der EWSA für einen Bericht über die „Förderung des universellen Zugangs zu den gemeinschaftlichen Rechten und den DAI“ sowie die Definition neuer Zielsetzungen aus, die im Rahmen des Europäischen

Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 und generell der EU-2020-Strategie sowie auch zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und einer grünen Wirtschaft verfolgt werden können.

Brüssel, den 15. September 2010

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI
