

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND  
SOZIALAUSSCHUSS

491. PLENARTAGUNG AM 10. UND 11. JULI 2013

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das ungenutzte Wirtschaftspotenzial für die Wettbewerbsfähigkeit der EU — Reform der öffentlichen Unternehmen“ (Sondierungsstimmungnahme)**

(2013/C 327/01)

Berichterstatter: **Raymond HENCKS**

Mit Schreiben vom 15. April 2013 ersuchte Vytautas LEŠKEVIČIUS, stellvertretender Außenminister Litauens, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des künftigen litauischen Ratsvorsitzes um Erarbeitung einer Sondierungsstimmungnahme zu folgendem Thema:

*Das ungenutzte Wirtschaftspotenzial für die Wettbewerbsfähigkeit der EU – Reform der öffentlichen Unternehmen.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 491. Plenartagung am 10./11. Juli 2013 (Sitzung vom 10. Juli) mit 170 gegen 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Hintergrund

1.1 Mit der vorliegenden Sondierungsstimmungnahme des EWSA soll auf den besonderen Beitrag hingewiesen werden, den öffentliche Unternehmen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU leisten können. Sie soll die besonderen Herausforderungen auf diesem Gebiet für die europäischen Politikbereiche und Institutionen beleuchten.

1.2 Die Stellungnahme knüpft an die Verträge an, die den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Definition, der Organisation und der Finanzierung ihrer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einräumen. Zudem fallen gemäß den Verträgen auch die Auswahl und die Rechtsform (privat, öffentlich oder öffentlich-private Partnerschaft) der für die Ausführung öffentlich-rechtlicher Aufträge zuständigen Unternehmen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten<sup>(1)</sup>.

1.3 Eine Behörde kann je nach Analyse einer Branche, festgelegten Zielen und Aufgaben und langfristig zu fördernden Leitlinien von Fall zu Fall beschließen, auf ein öffentliches Unternehmen als eines ihrer Handlungsmöglichkeiten zurückzugreifen.

1.4 Ein öffentliches Unternehmen ist gemäß der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen "jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann".

*Es wird vermutet, dass ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar:*

<sup>(1)</sup> Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt. Artikel 345 AEUV legt fest, dass die EU gegenüber dem öffentlichen oder privaten Charakter der Anteilseigner eines Unternehmens neutral ist und die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unangetastet bleibt.

a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder

- b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder
- c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des anderen Unternehmens bestellen kann.

1.5 Alle europäischen Staaten haben im Laufe ihrer Geschichte öffentliche Unternehmen gegründet, ob direkt oder durch Verstaatlichung oder Kommunalisierung von Privatunternehmen. Dies geschah aus einer Vielzahl von Gründen:

- Umsetzung strategischer Ziele im Zusammenhang mit der äußeren oder inneren Sicherheit oder mit der Versorgungssicherheit bestimmter grundlegender Güter oder Dienstleistungen;
- Bau von für das wirtschaftliche und soziale Leben erforderlichen Infrastrukturen;
- Mobilisierung bedeutender Investitionen (insbesondere nach jedem der beiden Weltkriege);
- Förderung neuer Aktivitäten, die auf kurze Sicht nicht unbedingt gewinnbringend sind;
- Behebung von Versagen des Marktes (natürliche Monopole, Outsourcing) bzw. von Privatinitiativen;
- Reaktion auf Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltkrisen;
- Durchführung öffentlich-rechtlicher Aufträge.

1.6 Bei der Messung der Leistungsfähigkeit, der Effizienz und ggf. des Reformbedarfs öffentlicher Unternehmen dürfen nicht nur die gewöhnlichen Indikatoren der Rentabilität wirtschaftlicher Tätigkeiten herangezogen werden, sondern es müssen sämtliche, von den Behörden zugewiesenen Ziele und Aufgaben berücksichtigt werden.

1.7 Laut der offiziellen europäischen Definition ist Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeit, den Lebensstandard der Bürger auf Dauer anzuheben und eine hohe Beschäftigung sowie den sozialen Zusammenhalt zu sichern.

1.8 In Bezug auf die Produktivität verliert die EU jedes Jahr ein wenig an Boden. Diese Verlangsamung ist gleichbedeutend mit einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit. Indizien für diesen Rückgang sind der Mangel an Innovationen, fehlende Investitionen in Infrastrukturen, Technologien und Humankapital.

1.9 Die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Europäischen Union hängen demnach von Investitionen in Infrastrukturen, Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Gesundheits- und Sozialwesen, Umweltschutz usw. ab - alles Bereiche, für die Behörden öffentliche Unternehmen als eines der möglichen Instrumente einsetzen können.

1.10 Doch der Staat und die regionalen oder lokalen Behörden sind nicht von Natur aus fehlerfrei: Auch bei öffentlichen Unternehmen gibt es Versagen, die u.a. zurückzuführen sind auf:

- eine administrative, bürokratische oder "politische" Aufsicht;

- eine fehlende Verantwortung der Behörde, die sich auf rein finanzielle oder vermögensrechtliche Ziele beschränken kann;
- die Instrumentalisierung des öffentlichen Unternehmens für fremde Zwecke.

1.11 Das öffentliche Unternehmen kann Teil einer defensiven oder offensiven Strategie der zuständigen Behörde sein:

- defensiv, um die Auswirkungen der Krise zu begrenzen, bei der Insolvenz eines Unternehmens als Retter einzuspringen oder Arbeitsplätze zu retten, eine vorübergehende Verstaatlichung vorzunehmen, bis ein "Käufer" gefunden wurde, einen offensichtlichen Missbrauch eines Privatunternehmens zu sanktionieren usw.;
- offensiv, um eine Industriepolitik oder neue Technologien zu fördern, Ordnungspolitik durchzuführen, neue politische Ziele zu entwickeln, neue Zielsetzungen zu fördern (Artenvielfalt, erneuerbare Energien, Energiewandel) oder ein neues (z.B. nachhaltiges, integratives) Entwicklungsmodell zu fördern.

1.12 Dies setzt voraus, dass die Behörde ihren Verpflichtungen bei der Festlegung strategischer Leitlinien nachkommt, gleichzeitig aber dem Unternehmen weitgehende Verwaltungsautonomie einräumt. Die Behörde muss jedoch eine echte staatliche Aufsicht und Regulierung sicherstellen, was eine Leitung ihrer öffentlichen Unternehmen erfordert, die auf der Mitwirkung aller Beteiligten sowie der Personalvertreter stützt.

1.13 Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die die Mitgliedstaaten mittels öffentlicher Unternehmen erbringen, umfassen Tätigkeiten industrieller und kommerzieller Natur, die oftmals in direktem Wettbewerb mit den Tätigkeiten anderer Unternehmen stehen.

1.14 Unter den öffentlichen Unternehmen, die sich in einem liberalisierten und wettbewerbsorientierten Umfeld bewegen, sind als erstes die netzgebundenen Branchen zu nennen (Strom, Gas, elektronische Kommunikation, Verkehr, Post), bei denen die Zugänglichkeit und eine fortlaufende, hochwertige und erschwingliche Versorgung nicht nur für die Bürger, sondern auch für einen Großteil der Privatunternehmen unerlässlich sind. Daher sind sie für die Volkswirtschaft und die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Mitgliedstaats von maßgeblicher Bedeutung. Dies gilt auch für andere Bereiche, wie etwa die audiovisuellen Medien, das Wohnungswesen oder das Gesundheits- und Sozialwesen, in denen Marktversagen Bürger von der wie auch immer gestalteten Wahrnehmung ihrer Grundrechte abhalten kann.

## 2. Gegenstand des Ersuchens um eine Sondierungsstellungnahme

2.1 In seinem Schreiben bat der künftige litauische Ratsvorsitz, den Schwerpunkt insbesondere auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen sowie auf ihre Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Landes zu legen. Gewünscht wurde eine Untersuchung der aktuellen Lage und der positiven (oder negativen) Verfahren, was bislang auf EU-Ebene noch nicht geleistet wurde. Außerdem sollte im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und ihrer Auswirkungen auf den Binnenmarkt eine Strukturreform bezüglich der Bewertung der Leistungsfähigkeit dieser Art von Unternehmen angeregt werden.

2.2 Auch wenn das EU-Recht nur wenige spezifische Tätigkeitsbereiche öffentlicher Unternehmen betrifft (staatliche Beihilfen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse), schlägt der litauische Ratsvorsitz vor, mit Blick auf die Reform der öffentlichen Unternehmen die Initiativen auf nichtlegislative Maßnahmen zu beschränken und keine Ziele mit Bezug auf den neuen Rechtsrahmen festzulegen. Die mögliche Privatisierung öffentlicher Unternehmen sollte ebenfalls im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben.

2.3 Schließlich bedauert der litauische Ratsvorsitz, dass es in den bestehenden und geplanten Initiativen und Dokumenten der Europäischen Kommission bislang noch keine allgemeine Aussprache über die Reform der öffentlichen Unternehmen, ihre Führung, die Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zum Erreichen der Ziele der Europa-2020-Strategie gab. Die Kommission und das Europäische Parlament haben sich bislang lediglich auf zwei Aspekte konzentriert: die Einhaltung der Bestimmungen bezüglich staatlicher Beihilfen und bezüglich der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

### 3. Vorschläge des EWSA

3.1 Der EWSA begrüßt nachdrücklich das Ersuchen des künftigen litauischen Ratsvorsitzes um eine Untersuchung der aktuellen Lage und der positiven (oder negativen) Verfahren und um eine Strukturreform bezüglich der Bewertung der Leistungsfähigkeit dieser Art von Unternehmen im Kontext der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und ihrer Auswirkungen auf den Binnenmarkt.

3.2 In den Verträgen ist die verstärkte Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten verankert, ein reibungsloses Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gewährleisten. Dazugehört insbesondere auch die Entwicklung eines progressiven Konzepts zur Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Solange dies nicht erreicht ist, können die Leistungsbewertungen nicht zur Erfüllung der Bedürfnisse der Bürger und der Wirtschaft auf nationaler und europäischer Ebene beitragen.

3.3 Eine derartige Bewertung muss der Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und ihrer Anpassung an die sich wandelnden Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen dienen. Zudem soll sie den Behörden diejenigen Elemente an die Hand geben, mit denen sie möglichst angemessene Entscheidungen treffen können. Außerdem kommt der Bewertung eine entscheidende Rolle für das richtige Abwägen zwischen Markt und allgemeinem Interesse sowie zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen zu.

3.4 In seiner Stellungnahme "Eine unabhängige Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" <sup>(2)</sup> hatte der EWSA konkrete Vorschläge unterbreitet, um auf Gemeinschaftsebene die Modalitäten für Austausch, Gegenüberstellung, Vergleich und Koordinierung festzulegen. Somit obliegt es der Union, dem Konzept für eine unabhängige Bewertung neue Impulse zu verleihen. Dabei soll im Rahmen des Dialogs mit den Vertretern der betroffenen Akteure und auf der Grundlage

gemeinsamer Indikatoren sowie unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der Grundsätze, die im den überarbeiteten Verträgen als Anhang beigefügten Protokoll aufgestellt wurden, eine europaweit harmonisierte Bewertungsmethodik sowie Wege zu ihrer Anwendung ausgearbeitet werden.

3.5 Im Rahmen seiner Überlegungen über einen größeren Beitrag der öffentlichen Unternehmen zur wirtschaftlichen Erholung und zur Wettbewerbsfähigkeit der Union hat sich der EWSA in mehreren Stellungnahmen umfassend mit der Frage der europäischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beschäftigt.

3.6 Seit dem 8. Oktober 2001 gibt es ein Statut der Europäischen Gesellschaft. Dieses Statut, das seit dem 8. Oktober 2004 anwendbar ist, bietet Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, die Möglichkeit, sich in einer einzigen Gesellschaft europäischen Rechts zusammenzuschließen und somit die gleichen Bestimmungen anzuwenden: ein einziges System der Verwaltung und Veröffentlichung der Rechnungslegung. Gesellschaften, die dieses Statut annehmen, müssen dadurch keine Anpassungen an die nationale Rechtsetzung in jedem Mitgliedstaat vornehmen, in dem sie eine Niederlassung haben. Dadurch werden die Verwaltungskosten verringert.

3.7 In diesem Zusammenhang müsste die Einführung eines "Statuts für europäische öffentliche Unternehmen" geprüft werden, entsprechend dem Ansatz der Europäischen Kommission 2011 für Galileo <sup>(3)</sup>, das heute "de facto ein europäisches öffentliches Unternehmen" ist.

3.8 Insbesondere könnte die Schaffung europäischer öffentlicher Unternehmen für die großen, transeuropäischen Infrastrukturnetze im Bereich Energie und Verkehr, die in den Verträgen als Gemeinschaftspolitik definiert werden, erwogen werden. Diese Unternehmen würden mit den in diesen Bereichen tätigen nationalen oder lokalen Unternehmen zusammenarbeiten, um die neuen, im Vertrag von Lissabon enthaltenen Bestimmungen und Befugnisse, insbesondere im Bereich der Energiepolitik der EU (Artikel 194 AEUV), umzusetzen bzw. wahrzunehmen.

3.9 Der EWSA spricht sich in seiner Stellungnahme zum Grünbuch "Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Energienetz" <sup>(4)</sup> dafür aus, zu untersuchen, inwieweit die Energieversorgung der Bürger als europäische Dienstleistung von allgemeinem Interesse mit einem gemeinsamen Ansatz im Hinblick auf die Bepreisung, Besteuerung, Finanz- und Sicherheitsvorschriften, Kontinuität, wirtschaftliche Entwicklung und Klimaschutz sinnvoll und machbar wäre.

3.10 In diesem Grünbuch plädiert die Kommission für die Einrichtung eines europäischen Fernleitungsnetzbetreibers durch den schrittweisen Aufbau eines unabhängigen Unternehmens, das das Management eines einheitlichen EU-weiten Gastransportnetzes übernimmt.

<sup>(3)</sup> Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020) (Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung über die weitere Durchführung des europäischen Satellitenprogramms (2014-2020)), SEC(2011)1446.

<sup>(4)</sup> ABL C 306 vom 16.12.2009, S. 51.

<sup>(2)</sup> ABL C 162 vom 25.6.2008, S. 42.

3.11 Derartige Dienstleistungen auf EU-Ebene könnten unabhängig von der Rechtsform ihres Erbringers (öffentlich, privat, ÖPP) insofern einen Mehrwert in elementaren multinationalen bzw. transnationalen Bereichen wie Energieversorgungssicherheit, Sicherung der Wasserressourcen, Wahrung der Artenvielfalt, Erhaltung der Luftqualität, innere und äußere Sicherheit usw. schaffen, als diese Dienstleistungen wirksamer auf europäischer Ebene wirksamer erbracht werden können als auf nationaler oder lokaler Ebene.

3.12 In diesem Zusammenhang spricht sich der EWSA für öffentliche (Union und Mitgliedstaaten) und private Partnerschaften aus, um die Energieversorgungssicherheit zu erhöhen und eine integrierte Steuerung der Energieverbundnetze (Gas, Strom, Erdöl) zu erreichen. Der Ausschuss befürwortet zudem den Ausbau des Offshore-Windpark-Netzes und die Anbindung der Windparks an das Landnetz, wodurch die Betriebs- und Investitionskosten erheblich gesenkt und verstärkte Anreize gegeben werden könnten, in neue Netzprojekte zu investieren<sup>(5)</sup>.

3.13 Was die Zuständigkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten, z.B. im Bereich des Energiemixes betrifft, gehen die sozialen und gesellschaftlichen Fragen, die sich bei der Handhabung und Nutzung von natürlichen Ressourcen, Kernkraft, Klimawandel,

nachhaltige Bewirtschaftung und Sicherheit stellen, über die traditionellen Staatsgrenzen hinaus. Zufriedenstellendere Antworten lassen sich im Rahmen einer europäischen Konzeption des Allgemeininteresses und der entsprechenden Dienstleistungen finden.

3.14 Hier könnte man ebenfalls die Frage der wirtschaftlichen Tätigkeiten der europäischen Exekutivagenturen aufwerfen.

3.15 Derzeit gibt es sechs solcher Exekutivagenturen<sup>(6)</sup>, die für den Zeitraum 2007-2013 Programme mit einem Volumen von etwa 28 Milliarden EUR verwalten. Der Großteil dieser Programme fällt in Bereiche, in denen die EU die Mitgliedstaaten unterstützt.

3.16 Einerseits können diese Exekutivagenturen als eine Form der Untervergabe bestimmter Funktionen der Kommission betrachtet werden, was die Frage nach der tatsächlichen Unabhängigkeit dieser Agenturen aufwirft. Andererseits üben diese Agenturen im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten unmittelbare wirtschaftliche und soziale Tätigkeiten aus. Ist dies so weit von der umfassenden Auslegung der Begriffe "wirtschaftliche Tätigkeit" und "Unternehmen" durch den EuGH entfernt?

Brüssel, den 10. Juli 2013

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Henri MALOSSE

<sup>(5)</sup> ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 65.

<sup>(6)</sup> Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-TEA), Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA), Exekutivagentur für die Forschung (REA), Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI), Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher (EAHC) und Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA).