

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

VORLÄUFIG
2006/2101(INI)

27.7.2006

ENTWURF EINES BERICHTS

über das Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem
Interesse
(2006/2101(INI))

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Berichterstatter: Bernhard Rapkay

Verfasser(*):

József Szájer, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

(*) Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Ausschüssen – Artikel 47 der
Geschäftsordnung

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	10

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

über das Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (2006/2101(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (KOM(2004)0374),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon - Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“ (KOM(2006)0177),
- unter Hinweis auf Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union betreffend den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse,
- unter Hinweis auf die Artikel 2, 5, 16, 73, 86, 87, 88 und 295 des EG-Vertrags,
- unter Hinweis auf Artikel I-3, I-5 und III-122 des Vertrags über eine Verfassung für Europa,
- unter Hinweis auf seine vorangegangenen Entschlüsse zu den Diensten der Daseinsvorsorge, insbesondere auf seine Entschlüsse vom 13. November 2001 zu der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ KOM(2000)0580¹ und seine Entschlüsse vom 14. Januar 2004 zu dem Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM(2003)0270)² und seine Entschlüsse vom 22. Februar 2005 zu staatlichen Beihilfen als Ausgleich für öffentliche Dienstleistungen³,
- unter Hinweis auf seine legislative Entschlüsse vom 16. Februar 2006 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (KOM(2004)0002)⁴,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon vom 15. und 16. März 2000, des Europäischen Rates von Nizza vom 7., 8. und 9. Dezember 2000, des Europäischen Rates von Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001 und des Europäischen Rates von Barcelona vom 15. und 16. März 2002 zu den Diensten der Daseinsvorsorge,
- unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Dienste der Daseinsvorsorge, insbesondere das „Teckal-Urteil“ vom 18. November 1999⁵, das „Chronopost-Urteil“ vom 3. Juli 2003¹, das „Altmark-Urteil“

¹ ABl. C 140 E vom 13.6.2002, S. 153.

² ABl. C 92 E vom 16.4.2004, S. 294.

³ ABl. C 304 E vom 1.12.2005, S. 117.

⁴ Angenommene Texte, P6_TA(2006)0061.

⁵ Rechtssache C-107/98, Teckal Srl/Comune di Viano und Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio

vom 24. Juli 2003², das „Stadt-Halle-Urteil“ vom 11. Januar 2005³ und das Urteil vom 13. Januar 2005⁴,

- gestützt auf die Art. 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Währung sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, des Ausschusses für Kultur und Bildung, des Rechtsausschusses, des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr, des Ausschusses für internationalen Handel, des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie und des Ausschusses für regionale Entwicklung (A6-0000/2006),
- A. in der Erwägung, dass das europäische Aufbauwerk drei Grundsätze als Bezugsrahmen hat, und zwar
- Solidarität, die zusammenführt und auf den Zielen des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts beruht,
 - Zusammenarbeit, die die Umsetzung der transnationalen und europäischen Bestrebungen der EU-Verträge und -Programme ermöglichen soll, und
 - Wettbewerb, der die Vollendung des EU-Binnenmarkts auf der Grundlage der Regeln der sozialen Marktwirtschaft ermöglichen soll und durch ein Wettbewerbsrecht geregelt wird, das ein wesentliches demokratisches Recht darstellt, um nicht nur die Macht des Staates, sondern vor allem auch wirtschaftlichen Machtmissbrauch zu beschränken und verbraucherrechtlichen Schutz zu gewährleisten,
- B. in der Erwägung, dass Dienste der Daseinsvorsorge einer der Bereiche sind, in denen das Spannungsverhältnis zwischen diesen drei Grundsätzen derzeit den stärksten Druck ausübt und in denen die Notwendigkeit politischer und gesetzgeberischer Maßnahmen am spürbarsten ist,
- C. in der Erwägung, dass die Verfügbarkeit effizienter Dienste der Daseinsvorsorge fester Bestandteil der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten und des europäischen Sozialmodells ist und dass sie je nach Mitgliedstaat überaus unterschiedlich ausgeprägt sind und dass das Ziel der erfolgreichen Vollendung des Binnenmarkts die Europäische Union dazu bewegen muss, die Einführung leistungsstarker und effizienter Dienste der Daseinsvorsorge für alle zu fördern,
- D. in der Erwägung, dass es unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips des Artikels 5 Absatz 2 des EG-Vertrags alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer lokalen Behörden ist, zu bestimmen, welche jeweiligen Dienstleistungen Dienste der Daseinsvorsorge sind und welches die geeignete Geschäftsführung ist,

Emilia, Slg. 1999, I-8121.

¹ Verbundene Rechtssachen C-83/01 P, C-93/01 P und C-94/01 P, Chronopost u. a., Slg. 2003, I-6993.

² Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7747.

³ Rechtssache C-26/03, Stadt Halle und RPL Recyclingpark Lochau GmbH/Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, Slg. 2005, I-1.

⁴ Rechtssache C-84/03, Kommission/Spanien, Slg. 2005, I-139.

- E. in der Erwägung, dass hinsichtlich der Vereinbarkeit der Regeln des Binnenmarkts und des Wettbewerbs mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren der Dienste der Daseinsvorsorge mehr Rechtssicherheit geschaffen werden muss, um die Zuständigkeiten der nationalen, regionalen und lokalen Behörden für die Bereitstellung von Diensten der Daseinsvorsorge sicherzustellen,
- F. in der Erwägung, dass die sektoralen EU-Richtlinien für Leistungen der Daseinsvorsorge in netzgebundenen Wirtschaftszweigen und in anderen Sektoren, in denen eine Marktöffnung erreicht oder eingeleitet wurde, einen verlässlichen Rahmen darstellen, diese jedoch keine ausreichende Rechtssicherheit für alle Bereiche der Daseinsvorsorge bieten,
- G. in der Erwägung, dass die Vielzahl der sektorbezogenen Initiativen zur Öffnung des Binnenmarkts im Bereich der Dienste der Daseinsvorsorge sowie die Vorschläge für eine Dienstleistungsrichtlinie¹ zum Teil Verwirrung stiften und teilweise konzeptionelle Widersprüche an den Tag legen, die wiederum Rechtsstreitigkeiten und Klageverfahren auslösen,
- H. in der Erwägung, dass der EG-Vertrag in Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 zwar auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verweist, dafür aber keine Definition bietet, dass die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im EG-Vertrag überhaupt keine Erwähnung finden, sondern nur von der Kommission im Rahmen einer Mitteilung eingeführt wurden und dass in der Dienstleistungsrichtlinie gemäß seiner legislativen EntschlieÙung vom 16. Februar 2006 Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vom Anwendungsbereich des Artikels 16 des EG-Vertrags ausgenommen und die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ganz von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen werden, eine eindeutige Abgrenzung aber mangels Definition nicht möglich ist,
- I. in der Erwägung, dass die verschiedenen Formen der Verwaltung und der Partnerschaft zwischen den mit diesen Diensten betrauten Wirtschaftsteilnehmern stärker als bisher gefördert werden und dies unter Wahrung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bereitstellung und Vergabe dieser Dienstleistungen im Interesse zukünftig effizienter und qualitativ hochwertiger Dienstleistungen erfolgen sollte,
- J. in der Erwägung, dass das Gemeinschaftsziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus hier stärker im Blickpunkt stehen sollte, indem dafür gesorgt wird, dass das Informations- und Beschwerderecht der Empfänger der Dienste der Daseinsvorsorge gestärkt, ihre wirtschaftlichen Interessen gebührend berücksichtigt und ihr Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Falle der Nichteinhaltung dieser Rechte anerkannt werden,
 - 1. stellt fest, dass seine vorangegangenen EntschlieÙungen zu den Diensten der Daseinsvorsorge vom 13. November 2001, vom 14. Januar 2004 und vom 22. Februar 2005 weiterhin Relevanz haben;
 - 2. unterstreicht, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in einem europäischen Binnenmarkt erbracht werden und daher den europäischen Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt, öffentlichen Auftragswesen, Wettbewerb und zu staatlichen Beihilfen unterliegen;

¹ Vorschlag der Kommission vom 25. Februar 2004 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (KOM(2004)0002). Geändert durch den Vorschlag vom 4. April 2006 (KOM(2006)0160).

3. schlägt vor, dass bei den Diensten der Daseinsvorsorge einerseits zwischen denjenigen Diensten unterschieden werden muss, die marktbezogener Natur sind, vor allem vom Nutzer finanziert werden, vom EG-Vertrag als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bezeichnet werden und einer Regelung für Gemeinwohlverpflichtungen oder Universaldienste unterliegen (DAWI), und andererseits denjenigen Diensten, die nicht marktbezogener Natur sind, vor allem durch öffentliche Gelder finanziert werden und als Dienstleistungen von allgemeinem nicht wirtschaftlichen Interesse bezeichnet werden (DANWI);
4. bedauert, dass der Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung und die Kommission durch ihre Auslegung in Einzelfällen die geltenden Regeln für diesen Bereich bestimmen;
5. ist daher der Auffassung, dass im Interesse
 - lokaler, regionaler und nationaler Behörden, damit sie im Interesse aller Bürger geeignete Dienstleistungen innerhalb eines eindeutig abgegrenzten Rahmens von Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften anbieten und gewährleisten können,
 - der (öffentlichen, gewinnorientierten oder ohne Erwerbszweck tätigen) Unternehmen, die derartige Dienstleistungen erbringen oder ihre Erbringung anbieten, damit diese wissen, welche Bedingungen und Verpflichtungen ihnen von den Behörden nach geltendem Recht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses auferlegt werden können, und
 - der Nutzer dieser Dienstleistungen, damit sie die Gewissheit haben, dass Angebote zu angemessenen Bedingungen im Hinblick auf Zugänglichkeit, Qualität, Erschwinglichkeit usw. erfolgen,mehr Rechtssicherheit durch einen gesetzlichen Rahmen geschaffen werden muss, mit dem Ziel gemeinsame Konzepte und Grundsätze festzulegen;
6. unterstreicht, dass bestehende sektorspezifische gemeinschaftsrechtliche Vorschriften in diesem Bereich nicht in Frage gestellt werden dürfen und die Notwendigkeit sektorspezifischer Regelungen beachtet werden muss;
7. fordert die Kommission auf, für den Bereich der sozialen Dienste und Gesundheitsdienste mehr Rechtssicherheit zu schaffen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten;
8. schlägt vor, dass, wenn eine zuständige Behörde beabsichtigt, die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse festzulegen, sie eine entsprechende Regelung trifft, in der vorher klar definierte Gemeinwohlverpflichtungen aufgeführt und bestimmt werden, die dem Erbringer der Dienstleistung auferlegt werden;
9. schlägt vor, dass, wenn eine zuständige Behörde Dienste der Daseinsvorsorge auf andere Weise als durch eine unmittelbare Finanzierung aus ihrem allgemeinen Haushalt zu finanzieren gedenkt, sie die Entscheidung zwischen einer der folgenden Finanzierungsformen unter Beachtung der Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere von Artikel 86 Absatz 2, trifft: Gewährung ausschließlicher und besonderer Rechte, Gewährung eines Ausgleichs für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, Einschaltung eines Fonds für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, Schaffung eines einheitlichen Tarifsystems;
10. schlägt vor, dass, wenn eine zuständige Behörde erwägt, einen Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu gewähren, um die Finanzierung eines

Dienstes der Daseinsvorsorge zu sichern, dieser Ausgleich nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 des EG-Vertrags gilt, wenn

- die Grundlage oder Formel zur Berechnung der Ausgleichszahlungen in einem objektiven und transparenten Verfahren festgelegt wurde und
 - die Höhe des Ausgleichs dem Kostendeckungsprinzip entspricht;
11. unterstreicht in diesem Zusammenhang nochmals, dass die Entscheidung 2005/842/EG der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden¹, mit Klarheit umgesetzt werden muss;
 12. betont, dass es das Ermessen der zuständigen Behörde ist, die unmittelbare Erbringung eines Dienstes der Daseinsvorsorge zu übernehmen oder die Erbringung an externe Dienstleister zu vergeben;
 13. ist der Auffassung, dass die ausgelagerte Erbringung eines Dienstes der Daseinsvorsorge für die Behörde zu der Notwendigkeit führt, diese Dienstleistung auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu vergeben; dieser Grundsatz sollte jedoch die Möglichkeit für eine zuständige Behörde offen lassen, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag bei dringenden Fällen, geringer Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten oder Besonderheiten bestimmter Dienste der Daseinsvorsorge direkt ohne ein solches Verfahren an einen Betreiber ihrer Wahl zu vergeben; die Kommission sollte für diese Fälle zusammen mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament in einer Verordnung diese Ausnahme sowie Bedingungen und Kriterien hierfür analog den „Altmark-Kriterien“ festlegen;
 14. fordert in diesem Zusammenhang und im Interesse möglicher Effizienzgewinne durch Einbeziehung neuer Betreiber und Formen der Bereitstellung von Diensten der Daseinsvorsorge, dass es dringend mehr Rechtssicherheit für die verschiedenen interkommunalen Organisationsformen (interkommunale Zusammenarbeit, Eigenerbringung im Rahmen von In-house-Vergabe, öffentlich-private Partnerschaft, Konzessionsvergabe), einer Klarstellung des Anwendungsbereichs des europäischen Wettbewerbs-, Vergabe- und Beihilferechts sowie allgemein und europaweit gültiger Kriterien bedarf;
 15. ist der Auffassung, dass die zuständige Behörde dafür Sorge tragen sollte, dass in den Sektoren, in denen sie eine Regelung für Gemeinwohl- oder Universaldienstverpflichtungen oder besondere Ziele festgelegt hat, die für den jeweiligen Sektor geeigneten Regulierungsarten und -instrumente auf der Grundlage transparenter Regeln angewendet werden;
 16. ist weiter der Auffassung, dass Regulierungsinstrumente im Interesse von mehr Transparenz und Verbraucherschutz mindestens den Erlass von Vorschriften in folgenden Bereichen ermöglichen müssten:
 - Festlegung der Zugangsmodalitäten zu den bestehenden Netzen, sofern der Zugang für die Lieferung der Dienstleistung erforderlich ist;

¹ ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67.

- Festlegung der Preis- und/oder Tarifbedingungen für die Erbringung der Dienstleistung;
 - Regelung für die gütliche Beilegung von Streitfällen zwischen dem Erbringer der Dienstleistung und dem Nutzer unbeschadet der Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen; und
 - Konsultation und gegebenenfalls Befassung der für den Wettbewerb zuständigen Behörden mit jeder Einzelheit, die auf einen Verstoß gegen die nationalen und die im EG-Vertrag enthaltenen Wettbewerbsvorschriften hindeuten könnte;
17. schlägt im Interesse von qualitativ hochwertigen und effizienten Diensten der Daseinsvorsorge des Weiteren vor, auf freiwilliger Basis objektive und transparente Qualitätsnormen festzulegen, um die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen, des Universaldienstes oder der dem Erbringer und/oder Lieferanten eines Dienstes der Daseinsvorsorge zugewiesenen besonderen Ziele zu gewährleisten; bei der Festlegung solcher Qualitätsnormen sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:
- Schutz und Sicherheit der Nutzer der Dienstleistung,
 - Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Norm im Verhältnis zu den Zielen und den Kosten der Dienstleistung,
 - möglichst weite Verbreitung und Veröffentlichung der Norm und
 - leichte und wirkungsvolle Kontrolle der Einhaltung der Norm, die auf der Grundlage einer Charta oder eines Verhaltenskodex festgelegt werden könnte;
18. fordert die Kommission auf, auf der Grundlage seiner Entschließung vom 14. Januar 2004, seiner Entschließung vom 9. März 2005 zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie¹, seiner Entschließung vom 15. März 2006 zum Beitrag zur Frühjahrstagung 2006 des Europäischen Rates mit Blick auf die Lissabon-Strategie² und der vorliegenden Entschließung einen Vorschlag für einen geeigneten gesetzlichen Rahmen zu unterbreiten;
19. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

¹ ABl. C 320 E vom 15.12.2005, S. 164.

² Angenommene Texte, P6_TA(2006)0092.

BEGRÜNDUNG

Die Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen

Der Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen ist eine entscheidende politische Frage. Gute Schulen und Krankenhäuser, sauberes Wasser, Verkehr und Energie, die sicher und verlässlich sind, sind Bestandteil der meisten Definitionen einer guten Lebensqualität.

Allerdings sind öffentliche Dienstleistungen nicht nur ein wesentliches Element der Lebensqualität des einzelnen Bürgers. Sie haben vielmehr auch eine Schlüsselrolle zu übernehmen bei der maßgeblichen Lissabon-Strategie der Europäischen Union, die darauf abzielt, auf den Stärken des europäischen Sozial- und Wirtschaftsmodells aufzubauen, um den dynamischsten, vom stärksten Zusammenhalt geprägten und nachhaltigsten Wirtschaftsraum weltweit zu schaffen. Gute öffentliche Dienstleistungen können dazu beitragen, wirtschaftliche Stagnation, soziale Ausgrenzung und Isolation zu überwinden, den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken und die Funktionsweise des europäischen Binnenmarkts und seiner Wettbewerbsfähigkeit nach außen zu verbessern.

Qualitativ hochwertige, offene und transparente, für alle gleichermaßen zugängliche öffentliche Dienstleistungen sind daher wesentliche Elemente des europäischen Gesellschaftsmodells. Marktkräfte allein können nicht immer auf den dynamischen Charakter öffentlicher Dienstleistungen reagieren. Deshalb sind öffentliche Stellen auf jeder Ebene in hohem Maße damit befasst, derartige Dienstleistungen zu erbringen, zu regulieren, zu organisieren oder in unterschiedlichem Umfang zu finanzieren oder zu unterstützen. Es ist nicht Aufgabe der Europäischen Union, in die Erbringung solcher Dienstleistungen einzugreifen, vielmehr sollte die Europäische Union nach Auffassung des Berichterstatters mehr Rechtssicherheit schaffen, die es den öffentlichen Stellen auf allen Ebenen erlauben würde, ihre Aufgabe zu erledigen, das öffentliche Interesse bei der Erbringung dieser Dienstleistungen zu wahren. Ferner muss die Europäische Union eine Rolle dabei spielen, in der gesamten Europäischen Union angemessene Standards zu gewährleisten, damit gute, effiziente und qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen ein greifbares Merkmal einer europäischen Staatsbürgerschaft werden.

Was sind öffentliche Dienstleistungen?

Unterschiedliche Personen meinen verschiedene Dinge mit „öffentlichen Dienstleistungen“. Einige denken, öffentliche Dienstleistungen seien solche, die vom öffentlichen Sektor erbracht oder finanziert wurden. Für andere besteht das entscheidende Kriterium darin, ob sie „im öffentlichen Interesse“ erbracht werden ... und noch viele weitere Definitionen wurden in dieser komplizierten Debatte angeboten.

Nach Auffassung des Berichterstatters müssen zunächst die verschiedenen Konzepte öffentlicher Dienstleistungen erläutert werden, wobei eine Unterscheidung zu begründen ist im Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die einerseits diejenigen mit kommerziellem Charakter sind, die hauptsächlich von den Nutzern finanziert werden und die der EG-Vertrag als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Einklang

mit Artikel 16 des EU-Vertrags einstuft, und andererseits diejenigen, die keinen kommerziellen Charakter haben und hauptsächlich aus öffentlichen oder sozialen Mitteln finanziert werden und als Dienstleistungen von nichtwirtschaftlichem Interesse erachtet werden können, z.B. Dienstleistungen vom allgemeinem Interesse, die ausschließlich sozialen Aufgaben oder Vorrechten der öffentlichen Stellen entsprechen.

Artikel 16 liegt die Idee zugrunde, die Dienstleistungen herauszufiltern, die das Funktionieren des Binnenmarkts erheblich beeinflussen könnten, weil sie wirtschaftlichen Charakter haben, und sie gegenüber den nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen abzugrenzen, die einen solchen Einfluss nicht ausüben. Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen, die z.B. Polizei und Justizverwaltung umfassen, werden als reine Angelegenheiten nationaler und subnationaler Regierung angesehen, für die die Europäische Union keine Zuständigkeit hat. Leider beinhaltet das geltende EU-Recht keine eindeutigen Vorgaben, wie zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und anderen Dienstleistungen zu unterscheiden ist, was bedeutet, dass es im Einzelfall nicht klar ist, ob und inwieweit die EU-Binnenmarktregeln gelten. Der Berichterstatter möchte daher eine Debatte über eine mögliche Klarstellung in diesem Kontext einleiten.

Achtung verschiedener nationaler Traditionen

Europaweit werden gute öffentliche Dienstleistungen als ein wesentliches Element in einer zivilisierten Gesellschaft betrachtet. Die nationalen Traditionen bezüglich dessen, was, wie und von wem erbracht wird, variieren jedoch stark, was zu Missverständnissen und Verwirrung darüber führt, was genau unter öffentlichen Dienstleistungen verstanden wird, und einen Widerstand bereits gegen den Versuch begründet, gemeinsame europäische Kriterien und Leitlinien zu entwickeln.

Nationale, regionale und lokale Behörden legen Wert auf ihre Autonomie bei der eigenständigen Definition ihrer Maßnahmen für ihre Bürger. In der Praxis werden sie jedoch oft mit Eingriffen seitens der Europäischen Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs konfrontiert, die ihre Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der EU-Binnenmarktregeln beurteilen, z.B. die Auffassung vertreten, dass eine Quersubventionierung den Bestimmungen über staatliche Beihilfen entgegensteht, kostspielige öffentliche Auftragsvergabeobligatorien auferlegen oder einige öffentliche Dienstleistungsobligatorien als Hemmnisse für den europäischen Binnenmarkt behandeln.

Nach Ansicht des Berichtstatters sind weder wirksame Garantien für eine lokale Autonomie noch die Rechtssicherheit, die öffentliche Dienstleister, staatliche Behörden, Privatunternehmen und Dienstleistungsnutzer benötigen, derzeit gewährleistet.

Im Hinblick auf mehr Rechtssicherheit muss eine Klarstellung der Situation erfolgen, um die lokale Autonomie und das Subsidiaritätsprinzip zu wahren, indem das Verhältnis definiert wird zwischen den Binnenmarktregeln einerseits und andererseits der Verfolgung von Zielen des öffentlichen Interesses bei der Erbringung solcher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die eine erhebliche wirtschaftliche Dimension aufweisen und das Funktionieren des Binnenmarkts berühren könnten.

Konfusion und Unsicherheit im Rahmen der geltenden Gesetze

Auch wenn der vorgeschlagene Vorschlag für einen Verfassungsvertrag nach seiner Ratifizierung verfassungsmäßige Garantien für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bieten würde, so belassen die detaillierten Rechtsvorschriften, die sich über viele Jahre hinweg angesammelt haben, eine erhebliche praktische Ungewissheit, weil im Vertrag nur die allgemeinsten Grundsätze enthalten sind, die die öffentlichen Dienstleistungen regeln, wogegen detaillierte EU-Rechtsvorschriften zur Auslegung und Umsetzung ihrer Binnenmarktregeln existieren.

Es ist nicht klar, inwieweit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder allgemeinem wirtschaftlichem Interesse z.B. unter das Wettbewerbsrecht, die Binnenmarktrechtsvorschriften oder die Bestimmungen zur Regelung von Zuschüssen oder zur Eröffnung öffentlicher Auftragsvergabeverfahren fallen. Das Recht entwickelt sich durch die oft nicht voraussagbaren Drehungen und Wendungen der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs. Darüber hinaus stützte sich die Liberalisierung der verschiedenen öffentlichen Dienstleistungsnetze in den vergangenen Jahren, so von Telekom, Post, Energie und Eisenbahn, jedes Mal auf verschiedene Bestimmungen, was rechtliche Komplexität und Ungewissheit noch verstärkt. Außerdem hängen Finanzierung und Verwaltung öffentlicher Dienstleistungen in Europa von der nicht voraussagbaren Entwicklung der Rechtsprechung und gerichtlichen Auslegung ab.

Die jüngst von der Kommission vorgelegten Grün- bzw. Weißbücher über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die neue Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse haben diejenigen enttäuscht, die auf eine neue, sicherere Rechtslage für die öffentlichen Dienstleistungen hofften: Die Kommissionsdokumente liefern bezüglich aller erwähnten Aspekte keine größere Rechtssicherheit. Darüber hinaus werfen Vorschläge im Hinblick auf eine Dienstleistungsrichtlinie neue Fragen in Bezug auf die künftigen Bedingungen für dynamische öffentliche Dienstleistungen auf.

Handlungsbedarf: Mehr Rechtssicherheit für öffentliche Dienstleistungen

Um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erhalten und der Rechtsunsicherheit ein Ende zu bereiten, benötigt Europa unverzüglich und parallel zur derzeitigen Arbeit an der weit reichenderen Dienstleistungsrichtlinie einen allgemeinen Rechtsrahmen für öffentliche Dienstleistungen, der die bestehenden sektorbezogenen und nationalen Bestimmungen ergänzt und auf der Grundlage einer gemeinsamen Beschlussfassung mit dem Europäischen Parlament eingeführt werden sollte.

Der neue Rechtsrahmen muss:

- die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten klären,
- Kriterien für eine klare Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem „wirtschaftlichen“ und „nichtwirtschaftlichen“ Interesse, für die verschiedene Rechtsvorschriften gelten, einführen,
- die Souveränität der lokalen Behörden bezüglich des Konzepts und der Verwaltung der öffentlichen Dienstleistungen, für die sie zuständig sind, festschreiben,
- das Recht der Bürger auf einen lokalen Beitrag gewährleisten und so sicherstellen,

dass ihre Bedürfnisse, Forderungen und Probleme rasch und direkt geprüft und dass die Verbraucher- und Zivilrechte geschützt werden,

- der Notwendigkeit besonderer sektorbezogener Rechtsvorschriften für einige Dienstleistungen Rechnung tragen und eine klare Beziehung zu derartigen Rechtsvorschriften und zu der derzeit dem Parlament vorliegenden Dienstleistungsrichtlinie begründen,
- die Achtung der Prinzipien in Bezug auf Transparenz, Offenheit, Solidarität, hohe Dienstleistungsqualität, Universalität, gleiche Zugangsmöglichkeiten, Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft und Beteiligung der Arbeitnehmer gewährleisten,
- die Grundsätze klären, die die Finanzierungs- und öffentlichen Auftragsvergabeobligationen öffentlicher Dienstleistungen regeln, insbesondere hinsichtlich unterschiedlicher und neuer Formen einer Erbringung und Verwaltung in einem dynamischen öffentlichen Dienstleistungssektor.

Die tatsächliche Definition, Formulierung, Organisation und Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, ob wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur, muss eine Aufgabe für die Mitgliedstaaten und ihre regionalen und lokalen Behörden bleiben. Vorbehaltlich der Einhaltung der oben ausgeführten Schlüsselstandards und -kriterien hält der Berichterstatter größtmögliche Vielfalt von Lösungen für die Erbringung von Dienstleistungen auf lokaler Ebene zur Erfüllung lokaler Erfordernisse für zweckmäßig.