



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.5.2004  
KOM(2004) 374 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	3
2.	Gemeinsame Verantwortung der öffentlichen Verwaltung in der Union .....	4
2.1.	Eine wesentliche Komponente des europäischen Modells .....	4
2.2.	Verantwortung der öffentlichen Hand .....	6
2.3.	Gemeinsame Verantwortung der Union und ihrer Mitgliedstaaten .....	6
3.	Leitprinzipien des Kommissionsansatzes .....	7
3.1.	Voraussetzungen für bürgernahe öffentliche Regulierung schaffen .....	8
3.2.	Die Ziele öffentlicher Dienste in wettbewerbsfähigen, offenen Märkten erreichen....	8
3.3.	Kohäsion und universellen Zugang sicherstellen.....	9
3.4.	Ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau aufrechterhalten..	10
3.5.	Die Rechte der Verbraucher und Nutzer sichern .....	10
3.6.	Monitoring und Leistungsevaluierung .....	11
3.7.	Die Verschiedenheit von Dienstleistungen und Situationen berücksichtigen.....	12
3.8.	Mehr Transparenz schaffen.....	12
3.9.	Rechtssicherheit gewährleisten .....	13
4.	Neue Ausrichtungen für eine kohärente Politik.....	13
4.1.	Die Vielfalt in einem kohärenten Rahmen berücksichtigen .....	13
4.2.	Die rechtlichen Rahmenbedingungen bei Ausgleichszahlungen für Gemeinwohlpflichten präzisieren und vereinfachen.....	15
4.3.	Einen präzisen, transparenten Rahmen für die Auswahl von Unternehmen vorgeben, denen die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auferlegt wird .....	18
4.4.	Den Gemeinwohlauftrag bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen umfassend berücksichtigen .....	19
4.5.	Ergebnisse bewerten und Leistungsstand evaluieren.....	21
4.6.	Die sektoralen Politikbereiche überprüfen.....	23
4.7.	Die interne Politik der internationalen Handelspolitik zu Grunde legen .....	24
4.8.	Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei der Entwicklungszusammenarbeit fördern.....	25

### ANHANG

## 1. EINLEITUNG

In den letzten Jahren bildet die Rolle der Europäischen Union bei der Ausgestaltung künftiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse<sup>1</sup> zentrales Thema der Debatte über das europäische Gesellschaftsmodell. Im Bewusstsein um die essenzielle Bedeutung, die gut funktionierenden, allgemein zugänglichen und erschwinglichen hochwertigen Diensten von allgemeinem Interesse mit Blick auf die Lebensqualität der Bürger Europas, die Umwelt und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zukommt, hat die Europäische Kommission ein Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse<sup>2</sup> aufgelegt, mit dem eine breit angelegte öffentliche Anhörung darüber in Gang gesetzt wurde, wie die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union am geeignetsten gefördert werden kann. Mit dem Grünbuch sollten Stellungnahmen zur globalen Rolle der Europäischen Union bei der Festlegung des Gemeinwohlauftrags von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und bei der Organisation, Finanzierung und Bewertung dieser Dienste eingeholt werden.

Die durch das Grünbuch ausgelöste Debatte stieß auf reges Interesse und wurde von breiten Interessenskreisen begrüßt. Der Kommission gingen an die 300 Stellungnahmen der unterschiedlichsten Interessenten zu, darunter auch zahlreiche Mitgliedstaaten<sup>3</sup>. Über die öffentliche Konsultation haben die Dienststellen der Kommission einen Bericht erstellt, der die eingereichten Beiträge analysiert und Hintergrundangaben zu dem hiermit vorgelegten Weißbuch enthält<sup>4</sup>.

Wie vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 14. Januar 2004 zu dem Grünbuch gefordert<sup>5</sup>, legt die Kommission mit diesem Weißbuch ihre Schlussfolgerungen vor, die sie aus der Debatte gezogen hat.

Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss<sup>6</sup> und der Ausschuss der Regionen<sup>7</sup> haben die aufgeworfenen Fragen besprochen und entsprechende Stellungnahmen präsentiert.

Darüber hinaus sind Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ebenso Gegenstand intensiver Erörterungen im Europäischen Konvent gewesen.

Außerdem hat sich auch der Europäische Gerichtshof mit verschiedenen Aspekten der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, insbesondere der

---

<sup>1</sup> Begriffsbestimmungen: Siehe Anhang 1

<sup>2</sup> KOM(2003) 270 endg. vom 21.5.2003

<sup>3</sup> Die ausführlichen Beiträge sind auf der Website der Kommission zu finden unter:  
[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/service\\_general\\_interest/comments/public\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest/comments/public_en.htm).

<sup>4</sup> Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK (2004) 326 vom XX.03.2004, abrufbar unter:

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/service\\_general\\_interest](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest)

<sup>5</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 14.1.2004, (T5-0018/2004)

<sup>6</sup> Stellungnahme zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, EWSA 1607/2003 vom 11.12.2003

<sup>7</sup> Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 20. November 2003 zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, CdR 149/2003 endg.

Frage ihrer Finanzierung, befasst und eine bahnbrechende Entscheidung in Sachen Ausgleichszahlungen für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen getroffen<sup>8</sup>.

Die Debatte hat deutlich gemacht, dass die Meinungen und Perspektiven erheblich differieren. Dennoch scheint sich in der Frage der Notwendigkeit, ein harmonisches Miteinander von Marktmechanismen und Gemeinwohlaufgaben sicherzustellen, ein Konsens gebildet zu haben. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Rahmenbedingungen, unter denen sie erbracht werden, unterliegen auch auf Ebene der Europäischen Union einem permanenten Wandel und werden sich auch künftig weiterentwickeln. Mit dem nunmehr vorgelegten Weißbuch möchte die Kommission keineswegs einen Schlusspunkt unter die auf europäischer Ebene geführte Debatte setzen. Vielmehr möchte sie einen Beitrag zum laufenden Diskurs leisten und diesen dadurch voranbringen, dass sie die Rolle der Union präzise absteckt und Rahmenbedingungen als Voraussetzung dafür schafft, dass die Dienstleistungsgemäß funktionieren.

In diesem Weißbuch wird die Vorgehensweise der Kommission bei der Erarbeitung einer konstruktiven Rolle dargelegt, die der Europäischen Union bei der Förderung der Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zukommt. Vorgestellt werden darin die zentralen Elemente einer Strategie, die darauf ausgerichtet ist, sicherzustellen, dass jeder Bürger und jedes Unternehmen in der Union effektiv Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen hat. Ein besonderes Augenmerk wird dabei lediglich auf bestimmte Schlüsselthemen aus der Debatte gerichtet, da es unmöglich wäre, sämtliche im Verlauf der öffentlichen Konsultation aufgeworfenen Fragestellungen eingehend in diesem Weißbuch zu behandeln. Fragen, die spezifischer Natur sind, sollen im Rahmen der jeweiligen Politik behandelt werden.

## **2. GEMEINSAME VERANTWORTUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DER UNION**

Die öffentliche Diskussion über das Grünbuch hat gezeigt, dass hinsichtlich der Bedeutung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die Gesellschaften in Europa Einvernehmen besteht. Bedingt durch die Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ergibt sich, dass die Union und die öffentlichen Einrichtungen der Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung tragen; allerdings ist die genaue Festlegung des Dienstleistungsangebots und die Erbringung der einzelnen Dienstleistungen nach wie vor Aufgabe der Mitgliedstaaten.

### **2.1. Eine wesentliche Komponente des europäischen Modells**

Die Debatte über das Grünbuch hat nachhaltig bekräftigt, wie wichtig Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als eine der Grundsäulen sind, auf denen das europäische Gesellschaftsmodell gründet, ist. Trotz mitunter substanziell divergierender Meinungen und Betrachtungsweisen der verschiedenen Teilnehmer an der Debatte hat die Konsultation klar gezeigt, dass hinsichtlich der Notwendigkeit, hochwertige Dienste von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Kosten, zu denen jeder Bürger und jedes Unternehmen in der Europäischen Union Zugang hat,

---

<sup>8</sup> Urteil vom 24. Juli 2003 im Vorabentscheidungsverfahren C-280/00 (Rechtssache Altmark Trans GmbH)

bereitstellen, weitgehend Konsens besteht. Bestätigt hat die Debatte aber auch, dass es in der Union ein gemeinsames Konzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gibt. Dieses Konzept, das Ausdruck gemeinschaftlicher Werte und Ziele ist, beruht auf einer Reihe gemeinsamer Elemente, u.a. dem Universaldienstkonzept und den Kriterien der Kontinuität, Dienstqualität, Erschwinglichkeit und des Nutzer- und Verbraucherschutzes.

In der Union sind Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach wie vor unerlässlich für die Erhaltung sozialer und territorialer Kohäsion und für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Zu Recht erwarten die Bürger und die Unternehmen, dass sie EU-weit Zugang zu hochwertigen Diensten von allgemeinem Interesse zu einem erschwinglichen Preis haben. Für den EU-Bürger stellt dieser Zugang eine essenzielle Komponente der Unionsbürgerschaft dar, die unverzichtbar ist, damit er die ihm zustehenden Grundrechte in vollem Umfang wahrnehmen kann. Für die Unternehmen ist die Verfügbarkeit hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eine unabdingbare Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit. Mit der Bereitstellung allgemein zugänglicher hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen, soweit diese Dienstleistungen den Bedürfnissen der Verbraucher und der Unternehmen gerecht werden, wird mithin ein wichtiger Beitrag zur Verwirklichung des strategischen Zieles der Union geleistet, sie „zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“<sup>9</sup>.

Wie die Kommission bereits in ihrem Grünbuch betont, haben Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit dazu beigetragen, dass die Ziele der Union in einer Vielzahl gemeinschaftspolitischer Aufgabenfelder verwirklicht werden konnten. Gleichzeitig haben die politischen Maßnahmen der Gemeinschaft erheblich dazu beigetragen, die Dienstgüte, das Angebot und die Effizienz einer Reihe von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu verbessern.

Getreu den Grundsätzen in Artikel 16 des EG-Vertrags<sup>10</sup> und Artikel 36 der Charta der Grundrechte<sup>11</sup> wird die Kommission bei den politischen Maßnahmen und Tätigkeiten, die in ihre Zuständigkeiten fallen, der spezifischen Rolle der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Sie wird darauf hin wirken, sicherzustellen, dass die Europäische Union weiterhin einen konstruktiven Beitrag zur weiteren Ausgestaltung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Bestandteil des europäischen Modells leistet und dabei die vielfältigen Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten der Mitgliedstaaten gewahrt

---

<sup>9</sup> Europäischer Rat von Lissabon, 23. und 24. März 2000, Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Ziffer 5. Näheres unter: [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/intro\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html)

<sup>10</sup> Artikel 16 lautet wie folgt: „Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, dem Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, so wie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“

<sup>11</sup> Artikel 36 lautet wie folgt: „Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.“

bleiben. Im Einklang mit den Grundsätzen besserer Rechtsetzung<sup>12</sup> wird die vorherige ausführliche Folgenabschätzung bei wesentlichen Initiativen<sup>13</sup> wie auch die regelmäßige Evaluierung der betreffenden gemeinschaftspolitischen Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Zielsetzung beitragen.

In der jetzigen, entscheidenden Phase der Entwicklung der Union wird ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklungen in den neuen Mitgliedstaaten und ihre spezifischen Bedürfnisse, die sich insbesondere aus der Umgestaltung der Volkswirtschaft in diesen Ländern in beiden letzten Jahrzehnten ergeben, zu richten sein.

## **2.2. Verantwortung der öffentlichen Hand**

Während die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft organisiert oder privaten oder öffentlichen Unternehmen übertragen werden kann, obliegt die Festlegung der Gemeinwohlaufgaben nach wie vor den öffentlichen Instanzen auf der jeweiligen Ebene. Letztere sind auch zuständig für Marktregulierung und dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die betreffenden Akteure die ihnen übertragenen Gemeinwohlverpflichtungen wahrnehmen.

Im Verlaufe des Konsultation zum Grünbuch wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die zuständigen öffentlichen Stellen im Rahmen eines wettbewerbsfähigen Binnenmarkts über die benötigten Befugnisse verfügen müssen, damit gewährleistet ist, dass die ausgemachten Ziele öffentlicher Politik effektiv verwirklicht und demokratische Entscheidungsmöglichkeiten gewahrt werden, und zwar auch in Bezug auf Dienstqualitätsniveau und anfallende Kosten. Unverzichtbare Voraussetzung dafür ist, dass den zuständigen öffentlichen Stellen das adäquate Instrumentarium und Know-how zur Verfügung steht. Die bestehenden sektorspezifischen Gemeinschaftsbestimmungen sehen denn auch spezifische Rechtsinstrumente und Befugnisse vor, damit die Behörden der Mitgliedstaaten die Ziele öffentlicher Politik durchsetzen können. Vor allem sollten die Mitgliedstaaten ihre Aufmerksamkeit der zunehmend komplexen Aufgabenstellung der Regulierungsbehörden widmen und sie mit allen erforderlichen Instrumenten und Ressourcen ausstatten.

## **2.3. Gemeinsame Verantwortung der Union und ihrer Mitgliedstaaten**

In ihrem Grünbuch hat die Kommission bereits ausgeführt, dass mit dem Vertrag der Gemeinschaft ein breites Spektrum von Möglichkeiten eingeräumt wird, um sicherzustellen, dass die Nutzer in der Europäischen Union Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen haben. Dennoch ist es in erster Linie Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu kontrollieren.

Diese Teilung der Verantwortung entspricht jenem Konzept, das der Bestimmung in Artikel 16 EG-Vertrags zugrunde liegt, wonach der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die Verantwortung dafür übertragen wird, dass sie im Rahmen ihrer

---

<sup>12</sup> Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung, KOM(2002) 275 endg. vom 5.6.2002

<sup>13</sup> Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002) 276 endg. vom 5.6.2002

jeweiligen Befugnisse dafür Sorge tragen, dass ihre Politik so gestaltet ist, dass die Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ihren Aufgaben gerecht werden können. Das Recht der Mitgliedstaaten, den Wirtschaftsakteuren spezifische Gemeinwohlverpflichtungen auferlegen zu können und für deren ordnungsgemäße Erbringung Sorge zu tragen, ist im Übrigen ausdrücklich in Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags anerkannt<sup>14</sup>.

In der Debatte zum Grünbuch bestand weitgehend Einigkeit darüber, dass es nicht nötig sei, der Gemeinschaft zusätzliche Befugnisse auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu verleihen. Grundsätzlich pflichtet die Kommission dieser Feststellung bei. Nach Auffassung der Kommission sind nämlich die Befugnisse, über die die Gemeinschaft in Sachen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verfügt, angemessen und ausreichend, damit EU-weit ordnungsgemäß funktionierende Dienste beibehalten bzw. entwickelt werden können.

Die Kommission begrüßt aber auch die Abänderung der Bestimmungen des derzeitigen Artikels 16 des EG-Vertrags, wie vom Europäischen Konvent in Artikel III-6 des Verfassungsvertragsentwurfs vorgeschlagen. Darin heißt es in Artikel III-6:

*„Unbeschadet der Artikel III-55, III-56 und III-136 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt.“*

Sobald der Verfassungsvertrag in Kraft ist, wird diese Bestimmung eine weitere Rechtsgrundlage für gemeinschaftliches Vorgehen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Rahmen der Befugnisse der Union und des Geltungsbereichs der Verfassung bieten.

### **3. Leitprinzipien des Kommissionsansatzes**

Der Ansatz der Kommission beruht auf mehreren Prinzipien, die in der jeweiligen sektoralen Politik der Gemeinschaft zum Ausdruck kommen und sich auf der Grundlage der Ergebnisse aus der Debatte zum Grünbuch näher umreißen lassen.

---

<sup>14</sup> In Artikel 86 Absatz 2 heißt es: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (...), gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich und tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“

### 3.1. *Voraussetzungen für bürgernahe öffentliche Regulierung schaffen*

In der Konsultation wurde deutlich herausgestellt, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse möglichst bürgernah organisiert und geregelt sein sollten und dass dabei das Subsidiaritätsprinzip strengstens eingehalten werden müsste.

Die Kommission erkennt die essenzielle Rolle an, die den Mitgliedstaaten und ihren regionalen und lokalen Behörden auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zukommt. Diese Rolle spiegelt sich in der Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wider, soweit diese Politik auf unterschiedlichen Aktionsebenen und in der Nutzung vielfältiger Instrumente im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gründet.

Wie in der Vergangenheit beabsichtigt die Kommission, soweit erforderlich, Vorschläge für eine sektorspezifische Regulierung formulieren, die sich auf Bereiche, wie z.B. die großen netzgebundenen Wirtschaftszweige, beschränken, die ihrerseits eindeutig europaweit ausgerichtet sind und fundierte Gründe dafür bieten, ein europäisches Konzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren. Eine solche Gemeinschaftsregelung gibt im Allgemeinen lediglich einen Regelungsrahmen vor, den die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten umsetzen und näher ausgestalten können.

### 3.2. *Die Ziele öffentlicher Dienste in wettbewerbsfähigen, offenen Märkten erreichen*

Gestützt auf die durchgeführte Konsultation ist die Kommission nach wie vor der Auffassung, dass die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarkts einerseits und die Entwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen miteinander vereinbar sind. Tatsächlich hat die Schaffung des Binnenmarkts wesentlich zur Verbesserung der Effizienz beigetragen und für eine Reihe von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die Preise erschwinglicher gemacht. Außerdem hat der Binnenmarkt zu einer Vergrößerung des Angebots an Dienstleistungen geführt, wie sich speziell in den Bereichen Telekommunikation und Verkehr feststellen lässt<sup>15</sup>.

Dennoch könnte in bestimmten Fällen die Verwirklichung eines Zieles öffentlicher nationaler Politik einer Abstimmung auf bestimmte Ziele der Gemeinschaft bedürfen. Auf Ebene des Vertrags werden die entsprechenden Fälle in Artikel 86 Absatz 2 angesprochen, wonach Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse insoweit nicht unter die Bestimmungen des Vertrags fallen, als dies erforderlich ist, damit diese Dienstleistungen den mit ihnen verbundenen Gemeinwohlverpflichtungen Genüge leisten können. Dies bedeutet, dass dem EG-Vertrag zufolge vorbehaltlich der Bedingungen des Artikels 86 Absatz 2 die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags hat<sup>16</sup>. Abgesichert sind also die Aufgaben und nicht unbedingt die Art und Weise, wie sie erfüllt werden. Demzufolge ermöglicht der EG-Vertrag die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit den Wettbewerbszielen der

<sup>15</sup> Eine ausführliche Bewertung wird das in Kürze erscheinende Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Entwicklung der Leistungsfähigkeit netzgebundener Wirtschaftszweige für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – Bericht 2004“ enthalten

<sup>16</sup> Ausführlich erläutert wird die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 in der Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, ABl. C 17 vom 19.1.2001, S. 4.



Europäischen Union insgesamt zu vereinbaren, speziell aber mit der Notwendigkeit der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Erbringer von Dienstleistungen und der bestmöglichen Nutzung öffentlicher Gelder.

### 3.3. *Kohäsion und universellen Zugang sicherstellen*

Dass jeder Bürger und jedes Unternehmen im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erschwinglichen Preisen Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat, gilt als wesentliche Voraussetzung für eine Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Europäischen Union; dazu gehört auch der Abbau der Benachteiligungen, die auf den Mangel an Zugangsmöglichkeiten der Regionen in äußerster Randlage zurückzuführen sind. Die Kommission hat sich zur Förderung und Verbesserung des effektiven universellen Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei allen von ihr verfolgten Politiken verpflichtet.

In diesem Zusammenhang gelten Universaldienste als Schlüsselkonzept, das die Gemeinschaft im Hinblick auf die Sicherstellung eines effektiven Zugangs zu Grunddienstleistungen entwickelt hat<sup>17</sup>. Dieses Konzept legt fest, dass jedermann Anspruch auf Zugang zu bestimmten Diensten hat, die als essenzielle Leistungen gelten, und verpflichtet Dienstleister, bestimmte Dienstleistungen unter Berücksichtigung spezifischer Bedingungen anzubieten; dazu gehören auch die Kriterien der flächendeckenden Versorgung und der Erschwinglichkeit. Das Konzept der Universaldienste ist ein dynamisches und flexibles Konzept, das sich als wirksamer Schutzmechanismus für diejenigen bewährt hat, die sich anderenfalls essenzielle Versorgungsleistungen nicht leisten könnten. Das Konzept lässt sich periodisch überprüfen, um es je nach den Erfordernissen des Gemeinwohls dem sich weiterentwickelnden politischen, sozialen, ökonomischen und technologischen Umfeld anzupassen. Es schafft die Voraussetzungen dafür, dass auf Gemeinschaftsebene gemeinsame Grundsätze definiert werden, deren praktische Umsetzung Sache der Mitgliedstaaten ist, so dass den spezifischen Gegebenheiten jedes einzelnen Landes im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden kann.

Im Rahmen ihrer Strukturpolitiken trägt die Gemeinschaft mit dazu bei, zu verhindern, dass besonders anfälligen Gesellschaftsgruppen oder speziellen Problemregionen der Zugang zu essenziellen Versorgungsleistungen verwehrt bleibt<sup>18</sup>. Kofinanziert werden können unter bestimmten Bedingungen Investitionen in Netzinfrastrukturen mithilfe der Strukturfonds<sup>19</sup>. Damit diese Gemeinwohlverpflichtungen, insbesondere die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Universaldienstes in der gesamten Europäischen Union wahrgenommen werden können, stellt die Gemeinschaft finanzielle Mittel bereit. Darüber hinaus konnte durch die Politik der Kommission auf dem Gebiet der transeuropäischen Netze der Zugang zu den Verkehrs-, Energie, Versorgungs- und Kommunikationsnetzen in den

---

<sup>17</sup> Siehe Abschnitte 50 bis 54, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003) 270 endg. vom 21.5.2003

<sup>18</sup> Mitteilung der Kommission – Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2004) 107 endg. vom 18.2.2004

<sup>19</sup> Siehe z.B. das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Leitlinien für die Kriterien und Modalitäten des Einsatzes der Strukturfonds zur Förderung der elektronischen Kommunikation“, SEK(2003) 895

entfernteren geografischen Gebieten verbessert werden bzw. können die neuen Mitgliedstaaten die Infrastrukturen an die der bisherigen 15 Mitgliedstaaten angebunden werden, womit ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau sichergestellt wird. Mit ihrer Europäischen Wachstumsinitiative hat die Kommission ein ehrgeiziges Programm zur Verwirklichung prioritärer grenzübergreifender Projekte in den Bereichen Verkehr, Energie und Breitbandkommunikationsnetze aufgelegt<sup>20</sup>

#### 3.4. *Ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau aufrechterhalten*

Die öffentliche Konsultation hat deutlich gemacht, wie grundwichtig es ist, ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau zu gewährleisten. Die Kommission erkennt an, dass jedem Bürger und Nutzer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angeboten werden müssen, die von höchster Güte sind. Gewährleistet werden muss darüber hinaus die körperliche Unversehrtheit der Verbraucher und Nutzer sowie sämtlicher an der Produktion und Erbringung dieser Leistungen Beteiligter wie auch der Öffentlichkeit schlechthin; dazu gehört auch der Schutz vor Gefahren wie Terroranschläge und Umweltkatastrophen. Daneben stellt die Sicherheit der Dienstleistungserbringung, insbesondere die Versorgungssicherheit, ein essenzielles Erfordernis dar, das bei der Festlegung der Gemeinwohlaufgaben seinen Niederschlag finden muss. Die Bedingungen, unter denen Dienstleistungen erbracht werden, müssen zudem den Dienstleistungsanbietern ausreichende Anreize zur Beibehaltung langfristiger Investitionen in adäquater Höhe bieten. Qualität und Versorgungssicherheit haben in wirtschaftlicher Hinsicht ihren Preis für die Gesellschaft; die entsprechenden Kosten sollten in ausgewogenem Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen und hinreichend transparent sein.

Rechnung zu tragen ist, im Einklang mit der Politik der Union für nachhaltige Entwicklung, auch der Rolle, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Zusammenhang mit Umweltschutz spielen, und den Besonderheiten jener Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die in direktem Bezug zum Bereich Umwelt stehen – so z.B. etwa die Wasser- und die Abfallwirtschaft.

Die Kommission trägt diesen Anforderungen auf der ganzen Linie Rechnung und wird dafür Sorge tragen, dass die Politik der Gemeinschaft dazu beiträgt, die Aufrechterhaltung von Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzstandards zu gewährleisten und auf die Einhaltung dieser Standards hin zu wirken. Die diesbezüglichen Fortschritte wird die Kommission insbesondere mit ihren regelmäßigen Evaluierungen und sektorenbezogenen Berichten laufend prüfen.

#### 3.5. *Die Rechte der Verbraucher und Nutzer sichern*

Die Konsultation zum Grünbuch hat gezeigt, dass weitgehend Einigkeit darin besteht, dass die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse so zu organisieren ist, dass ein hohes Niveau der Verbraucher- und Nutzerrechte gewährleistet ist. Die Kommission ist gewillt, ihre politischen Maßnahmen auf die in

---

<sup>20</sup> Mitteilung der Kommission – Eine Europäische Wachstumsinitiative: Investitionen in Netze und Wissen für Wachstum und Beschäftigung – Abschlussbericht an den Europäischen Rat, KOM(2003) 690 endg. vom 11.11.2003

ihrem Grünbuch und ihrer im September 2000 aufgelegten Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa<sup>21</sup> ausgemachten Grundsätze zu stützen.

Dazu gehören insbesondere: der Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich grenzübergreifenden Dienstleistungen, auf dem gesamten Gebiet der Union, und zwar für alle Bevölkerungsschichten, die Erschwinglichkeit der Kosten für Dienstleistungen, einschließlich Sonderregelungen für Einkommensschwache, die physische Sicherheit, die Versorgungssicherheit und Zuverlässigkeit, Kontinuität, hohe Qualität, Angebotsvielfalt, Transparenz und Zugang zur Information der Dienstleistungserbringer und Regulierungsbehörden.

Die praktische Verwirklichung dieser Grundsätze setzt gemeinhin unabhängige Regulierungsbehörden mit genau festgelegten Befugnissen und Verpflichtungen voraus. Dazu gehören auch Sanktionsbefugnisse (Mittel zur Kontrolle der Umsetzung und Durchsetzung des Universaldienstkonzepts) und sollten Möglichkeiten gehören mit Bezug auf Vertretung und aktive Teilnahme von Verbrauchern und Nutzern bei der Festlegung der Vorgaben für Dienstleistungen und ihre Bewertung, die Verfügbarkeit adäquater Rechtsschutz- und Entschädigungsmechanismen und das Bestehen einer Evolutivklausel, d. h. einer rechtlichen Bestimmung, die nach Maßgabe der sich ändernden Bedürfnisse und Anliegen der Nutzer und Verbraucher in einem sich wandelnden wirtschaftlichen und technologischen Umfeld Anpassungen der Erfordernisse ermöglicht. Die Regulierungsinstanzen sollten auch die Marktentwicklungen beobachten und für Evaluierungen Datenmaterial bereitstellen.

### 3.6. *Monitoring und Leistungsevaluierung*

In ihrer Auffassung gestärkt durch die öffentliche Konsultation ist die Kommission nach wie vor der Überzeugung, dass eine systematische Evaluierung und laufende Überwachung unerlässlich sind für die Beibehaltung und Weiterentwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger, effizienter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen in der Europäischen Union. Die Kommission erkennt die besondere Verantwortung der Gemeinschaftsorgane bei der mit Hilfe der auf nationaler Ebene bereitgestellten Daten durchgeführten Evaluierung der Dienstleistungen an, die einem von der Gemeinschaft erstellten sektorspezifischen Regelungsrahmen unterliegen. Allerdings wäre eine Evaluierung auf Gemeinschaftsebene auch für andere Bereiche denkbar, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie in besonderen Fällen für die Gemeinschaft von zusätzlichem Nutzen wäre.

Im Einklang mit der in der öffentlichen Konsultation zum Ausdruck gebrachten vorherrschenden Meinung vertritt die Kommission die Auffassung, dass jede Evaluierung mehrdimensional ausgerichtet sein müsste und sämtliche in Frage kommenden rechtlichen, ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Aspekte abdecken sollte. In jedem Fall wird jedwede Evaluierung den spezifischen Merkmalen des Sektors, der der Evaluierung unterzogen wird, wie auch den unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gebührend Rechnung tragen müssen. Basieren müsste die Evaluierung auf periodisch

---

<sup>21</sup> KOM(2000) 580 vom 20.9.2000, ABl. C 17 vom 19.1.2001. Siehe insbesondere Ziff. 8 bis 13

von den Mitgliedstaaten und/oder den nationalen Regulierunkstellen bereitgestellten vergleichbaren Daten.

### 3.7. *Die Verschiedenheit von Dienstleistungen und Situationen berücksichtigen*

Deutlich herausgestellt hat die Konsultation auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer und Verbraucher je nach den wirtschaftlichen, sozialen, geografischen und kulturellen Gegebenheiten. Betont wurde auch, dass der personenbezogene Charakter dieser Leistungen in den Bereichen Soziales und Gesundheit zur Folge hat, dass sich hier die Erfordernisse merklich von denen unterscheiden, wie sie auf die netzgebundenen Wirtschaftsbranchen zutreffen. Im Bereich Rundfunk ist der Bedeutung des öffentlichen Hör- und Fernsehfunks mit Blick auf die Bedürfnisse, die jede einzelne Gesellschaft hinsichtlich Demokratie und auf sozialem und kulturellem Gebiet hat, Rechnung zu tragen<sup>22</sup>. Die Kommission schließt sich diesen Auffassungen an.

Jede Gemeinschaftspolitik im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse muss der Vielgestaltigkeit, die kennzeichnend ist für die unterschiedlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, und den divergierenden Gegebenheiten, unter denen sie erbracht werden, gebührend Rechnung tragen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der gemeinschaftliche Ansatz unbedingt sektorenübergreifend mit der gleichen Systematik angewandt werden müsste oder dass die Ausgestaltung gemeinsamer Konzepte, die sich in mehreren Sektoren anwenden lassen, nicht genauso zweckdienlich sein könnte.

Bemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>23</sup> sich nur auf solche Dienstleistungen bezieht, die eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen. Ausgeklammert sind nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bzw. erfasst sind nur Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Aus dem sachlichen Geltungsbereich ausgenommen sind ferner bestimmte Tätigkeiten, die u.U. von den Mitgliedstaaten als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrachtet werden, so z. B. der Bereich Verkehr, oder für die Ausnahmen zum Ursprungsland-Prinzip gelten, z. B. Postdienste sowie Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung. Was aber noch wichtiger ist: Die vorgeschlagene Richtlinie verlangt weder von den Mitgliedstaaten eine Liberalisierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse noch greift sie in die Modalitäten der Finanzierung und Organisation ein.

### 3.8. *Mehr Transparenz schaffen*

Bei der Ausgestaltung und Durchführung staatlicher Politik im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kommt dem Transparenzprinzip eine Schlüsselrolle zu. Mit diesem Prinzip wird sichergestellt, dass die Einrichtungen der öffentlichen Hand ihre Verantwortungen wahrnehmen können und dass Entscheidungen nach demokratischen Grundsätzen getroffen und eingehalten werden. Das Transparenzprinzip sollte für sämtliche Aspekte der Erbringung von

<sup>22</sup> Siehe auch Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, durch den Vertrag von Amsterdam in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen

<sup>23</sup> KOM(2004) 2 vom 13.1.2004

Dienstleistungen gelten und sowohl für die Festlegung von Gemeinwohlaufgaben als für auch die organisatorische Abwicklung, die Finanzierung, die Regulierung der entsprechenden Dienstleistungen, deren Erbringung und ihre Evaluierung sowie für Systeme zur Behandlung von Beschwerden als Richtschnur dienen.

Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts hat bereits zu einem Mehr an Transparenz bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Union beigetragen. Der Kommission obliegt es, auf weitere Verbesserung der Transparenz bei der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen jeder von ihr verfolgter Politik im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hin zu arbeiten. Die Mitgliedstaaten sollten ihrerseits volle Transparenz bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und bei anderen einschlägigen nationalen Bestimmungen gewährleisten.

### 3.9. *Rechtssicherheit gewährleisten*

In der Konsultation zum Grünbuch wurde moniert, dass in bestimmten Bereichen die Anwendung der Gemeinschaftsregelungen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht hinreichend präzisiert sei. Speziell genannt wurden wiederholt die Anwendung der Regelungen für staatliche Beihilfen bei der Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Regeln für das Beschaffungswesen und Dienstleistungskonzessionen. Erwähnt wurde auch die Situation bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen.

Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass die Anwendung des Gemeinschaftsrechts bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mitunter Anlass zu komplexen Fragestellungen gibt. Deshalb wird sie beharrlich darauf hinarbeiten, die Rechtssicherheit bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in dem Bereich der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu verbessern, und zwar ohne dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz davon berührt würde. Wie im Folgenden näher ausgeführt wird, hat die Kommission bereits die bisherigen Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens modernisiert und Initiativen auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen wie auch im Zusammenhang mit Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor in Gang gesetzt.<sup>24</sup>

## 4. **NEUE AUSRICHTUNGEN FÜR EINE KOHÄRENTE POLITIK**

### 4.1. **Die Vielfalt in einem kohärenten Rahmen berücksichtigen**

Eine der zentralen Fragen, die das Grünbuch ausgeworfen hat, war die nach der Notwendigkeit einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Hierzu gingen in der öffentlichen Konsultation die Meinungen auseinander. Verschiedene Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament waren in dieser Angelegenheit skeptisch. Von daher blieb die Frage im Raum stehen, ob in dieser Phase eine Rahmenrichtlinie das optimale Mittel wäre, um in der Sache voranzukommen. Außerdem konnte in der öffentlichen Konsultation nicht nachgewiesen werden, welcher zusätzliche Nutzen mit einem horizontalen Rahmen im Vergleich zum bisher verfolgten sektorspezifischen Ansatz erzielt werden könnte.

---

<sup>24</sup> Siehe nachfolgenden Abschnitt 4.2

Deshalb hält es die Kommission für sinnvoll, davon abzusehen, zum jetzigen Zeitpunkt einen Vorschlag vorzulegen; stattdessen möchte sie die Thematik zu einem späteren Zeitpunkt nochmals aufrollen, sobald der Verfassungsvertrag angenommen ist. Im Rahmen dieser nochmaligen Überprüfung wird die Kommission jeden Legislativvorschlag einer vorherigen ausführlichen Folgenabschätzung<sup>25</sup> zwecks Bewertung der damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Folgewirkungen unterziehen.

Was den Zeitplan für eine solche nochmalige Prüfung betrifft, so kann auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass mit Inkrafttreten des Verfassungsvertrags und des im Verfassungsvertragsentwurf vorgesehenen Artikels III-6 eine weitere in Frage kommende Rechtsgrundlage geschaffen würde, die komplementär zu den bisherigen stehen würde. Die Kommission hält es für sinnvoll, diese Angelegenheit nochmals aufzugreifen, sobald der Verfassungsvertrag in Kraft ist.

Einstweilen wird die Kommission generell den von ihr verfolgten sektoralen Ansatz dahingehend weiter verfolgen und ausbauen, dass sie dort, wo dies nötig und angezeigt erscheint, sektorspezifische Regeln in Vorschlag bringt, mit denen besondere Bedürfnisse und Umstände in jedem einzelnen Sektor berücksichtigt werden können. Für bestimmte spezifische Fragestellungen, wie etwa die der Interessen der Verbraucher, des Monitoring und der Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die Anwendung der Regeln für staatliche Beihilfen bei Ausgleichszahlungen oder die Inanspruchnahme der Strukturfonds zur Förderung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird allerdings ungeachtet der bestehenden sektorspezifischen Gemeinschaftsregeln ein horizontaler Ansatz in Erwägung gezogen werden.

Während in der Frage des Bedarfs für ein Rahmeninstrument die Meinungen stark auseinander gingen, fand die Notwendigkeit der Gewährleistung konsistenter und kohärenter Gemeinschaftsmaßnahmen für den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der öffentlichen Konsultation breite Zustimmung. Dabei wurde allerdings auch hervorgehoben, dass es von essenzieller Bedeutung für die Gemeinschaftspolitik sei, die jeweiligen Besonderheiten verschiedenen Dienstleistungen und die unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten anzuerkennen und gebührend zu berücksichtigen.

Die Kommission wird ihre Bemühungen intensivieren, um im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eine umfassende Einheitlichkeit sicherzustellen und auf größtmögliche Kohärenz bei ihren sektoralen politischen Maßnahmen achten, so weit es dabei um den von ihr verfolgten generellen Ansatz bei den künftig anstehenden Überprüfungen der betreffenden Sektoren geht.<sup>26</sup>

Außerdem wird die Kommission im Jahr 2005 die Sachlage bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union und den Bedarf an horizontalen Maßnahmen überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen dann vor Ende 2005 in Form eines Berichts dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen vorgelegt werden.

---

<sup>25</sup> Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002) endg. vom 5.6.2002

<sup>26</sup> Siehe Anhang 2

**Die Kommission**

- wird sich bei Inkrafttreten des Verfassungsvertrags mit der Frage der Machbarkeit und der Notwendigkeit eines Rahmengesetzes für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse befassen;
- wird eine Überprüfung der Sachlage bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Angriff nehmen und vor Ende des Jahres 2005 einen entsprechenden Bericht vorlegen.

**Die Mitgliedstaaten**

- sollten auf nationaler Ebene mit der Modernisierung der Dienste von allgemeinem Interesse fortfahren, damit sichergestellt wird, dass jeder Bürger Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen hat, die seinen Bedürfnissen und Erfordernissen entsprechen.

#### **4.2. Die rechtlichen Rahmenbedingungen bei Ausgleichszahlungen für Gemeinwohlverpflichtungen präzisieren und vereinfachen**

Insbesondere gibt es zwei Bereiche – nämlich zum einen den der Finanzierung und zu anderen den der Vergabe von Aufträgen – , in denen die Ermessensbefugnis der Mitgliedstaaten, Gemeinwohlverpflichtungen festzulegen und deren Wahrnehmung zu bestimmen, in das Gemeinschaftsrecht hineinzugreifen vermag. Der vorliegende Abschnitt befasst sich mit dem Bereich Finanzierung. Behandelt wird das Thema des öffentlichen Beschaffungswesens daran anschließend unter Ziffer 4.3.

Der Grundsatz der Entscheidungsautonomie der Mitgliedstaaten bei zu fassenden Beschlüssen in Sachen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gilt in gleicher Weise für die Finanzierung dieser Dienstleistungen. De facto verfügen die Mitgliedstaaten über einen großen Ermessensspielraum bei der Entscheidungsfindung darüber, ob und wie die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse finanziert werden soll. Die Mitgliedstaaten greifen dabei auf unterschiedliche Finanzierungsmechanismen zurück wie finanzielle Direkthilfen aus dem Staatshaushalt, besondere oder ausschließliche Rechte, Beiträge von Marktteilnehmern, Gebührenvereinheitlichung und Finanzierung nach dem Solidarprinzip. Grundregel ist, dass die Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, welchen Finanzierungsmechanismus sie einsetzen möchten. In Ermangelung einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene werden dieser Wahlfreiheit hauptsächlich durch das Erfordernis Grenzen gesetzt, dass der gewählte Finanzierungsmechanismus den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerren darf. Der Kommission als Hüterin der Verträge obliegt es, dafür Sorge zu tragen, dass diese Regel im Sinne der Steuerzahler und der Wirtschaft schlechthin eingehalten wird.

Dennoch erweist sich die praktische Anwendung dieser Regel mitunter als kompliziertes Unterfangen. So ist beispielsweise nicht in allen Fällen klar, unter welchen Bedingungen Ausgleichszahlungen für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten den Tatbestand der staatlichen Beihilfe erfüllen. Entsprechend ist mitunter dort, wo festgestellt wurde, dass es sich effektiv um staatliche Beihilfe handelt, eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Bedingungen entstanden, unter denen staatliche Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden könnte. Im Übrigen bedeutet die im EG-Vertrag verankerte Verpflichtung, die Kommission über eine geplante Gewährung von Beihilfen oder Änderung bereits geleisteter Beihilfe in aller Form zu unterrichten, eine Bürde administrativer Natur, die bei relativ bescheidenen Beihilfen unverhältnismäßig erscheint.

Die öffentliche Konsultation hat bestätigt, dass Bedarf für mehr Rechtssicherheit und Vorausschaubarkeit in Sachen Anwendung der Erfüllungen für staatliche Beihilfen bei finanziellem Ausgleich für öffentliche Dienstleistungen besteht. Besonders nachhaltig geltend gemacht wurde diese Forderung von den Akteuren auf lokaler Ebene im Zusammenhang mit auf dieser Ebene erbrachten Dienstleistungen. Der Gerichtshof hat zwar unlängst bestimmte Vorbedingungen festgelegt, unter denen Ausgleichszahlungen für auferlegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eine staatliche Beihilfe darstellen<sup>27</sup>; nichtsdestotrotz ist weiterhin mehr Rechtssicherheit vonnöten, so dass es Aufgabe der Kommission ist, hier für weitestgehende Rechtssicherheit Sorge zu tragen. Deshalb schlägt die Kommission verschiedene Initiativen vor:

Die erste vorgeschlagene Maßnahme ist eine Entscheidung der Kommission, derzufolge relativ geringe öffentliche Finanzhilfen für Unternehmen, denen die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse obliegt, als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten sollen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Demgemäß sollte in solchen Fällen die Gewährung öffentlicher finanzieller Mittel nicht der Verpflichtung der Vorabnotifizierung unterliegen, solange sie in angemessenem Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten stehen und einen bestimmten Schwellenbetrag nicht überschreitet. Analog dazu schlägt die Kommission eine Regelung für die öffentliche Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vor, die von Krankenhäusern und im Sozialwohnungswesen erbracht werden, und zwar unabhängig von der Höhe der Kosten.

Damit möchte die Kommission vor allem Ausgleichszahlungen, die örtlichen Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt werden, von der Verpflichtung der Vorabnotifizierung freistellen. Wenn erst einmal die oberen Schwellenwerte im Lichte der Ergebnisse des jetzigen Konsultationsprozesses festliegen, dürfte in der Frage relativ bescheidener öffentlicher Finanzierung deutlich mehr Rechtssicherheit herrschen.

Außerdem möchte die Kommission zu einem Mehr an Sicherheit bei Ausgleichszahlungen für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten hinwirken, soweit solche Ausgleichszahlungen die vorhin erwähnten Stellenwerte übersteigen, so dass sie der Kommission gegenüber notifizierungspflichtig sind – und zwar im Wege eines gemeinschaftlichen Rechtsrahmens mit Bemessungskriterien für die Bewertung des gewährten finanziellen Ausgleichs für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten.

Weiter beabsichtigt die Kommission, die Richtlinie 80/723/EWG über Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen abzuändern. Die geplante Änderung soll besagen, dass die Richtlinie für Ausgleichszahlungen bei auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen ungeachtet ihrer Rechtsnatur gemäß Artikel 87 des EG-Vertrags gilt. Weder die Entscheidung

---

<sup>27</sup> Urteil vom 24. Juli 2003 im Vorabentscheidungsverfahren C-280/00 (Altmark Trans GmbH) und Urteil vom 24. November 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-34/01 bis C-38/01 (Enirisorse SpA.)



der Kommission noch der gemeinschaftliche Rechtsrahmen soll für den Sektor Verkehr gelten<sup>28</sup>.

Darüber hinaus plant die Kommission, die Bedingungen zu präzisieren, unter denen finanzieller Ausgleich für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten eine staatliche Beihilfe im Sinne der kürzlich ergangenen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs darstellen kann. Wie in einer Vielzahl der Stellungnahmen gefordert, die in der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch eingegangen sind, wird dazu auch eine weitere Klarstellung zur Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten gehören<sup>29</sup>.

Insgesamt dürften die auf der Grundlage umfassender Konsultationen der betroffenen Interessenten erarbeiteten Maßnahmen zu größtmöglicher Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sowohl auf Seiten der Dienstleistungserbringer als auch der betroffenen Behörden führen. Im Übrigen wird die Kommission weiterhin bei der Beurteilung von Ausgleichszahlungen für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten pragmatisch vorgehen, damit gewährleistet wird, dass weiterhin allgemein zugängliche, bürgernahe, hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen unter Beachtung gemeinsamer Grundregeln erbracht werden.

#### **Die Kommission**

- **wird bis Juli 2005 eine Entscheidung annehmen über die Anwendung von Artikel 86 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfe in Form von Ausgleichszahlungen für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen, soweit solche Ausgleichszahlungen bestimmten Unternehmen gewährt werden, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen;**
- **wird bis Juli 2005 einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen festlegen;**
- **wird bis Juli 2005 eine Änderung zur Richtlinie 80/723/EWG über Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen annehmen;**
- **wird bis Juli 2005 genauer klären, unter welchen Bedingungen Ausgleichszahlungen für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags darstellen können.**

#### **Die Mitgliedstaaten**

- **sollten die Kommission bei der Anwendung des neuen Rechtsrahmens unterstützen – speziell durch präzise Definierung der Gemeinwohlverpflichtungen und Anwendung transparenter Regeln für Ausgleichszahlungen.**

---

<sup>28</sup> Anwendung finden könnte der Beschluss allerdings für bestimmte Schiffsverkehrsverbindungen zur Bedienung von Inseln, soweit das jährliche Verkehrsaufkommen bei diesen Verbindungen einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigt

<sup>29</sup> Näheres hierzu in: Mitteilung der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, ABl. C 17 vom 19.1.2002, S.4 (Ziff. 28 bis 30), und: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003) 270 endg. vom 21.5.2003, Ziff. 43 bis 45

#### **4.3. Einen präzisen, transparenten Rahmen für die Auswahl von Unternehmen vorgeben, denen die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auferlegt wird**

In der Regel verfügen die Mitgliedstaaten für ihre Entscheidungen über die Art und Weise der organisatorischen Abwicklung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse über einen großen Handlungsspielraum. In Ermangelung einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene steht es den betroffenen öffentlichen Stellen der Mitgliedstaaten in der Regel frei, darüber zu befinden, ob eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse von ihnen selber oder von einem Dritten, d.h. einem anderen (öffentlichen oder privaten) Akteur, erbracht werden soll<sup>30</sup>. Da es sich jedoch bei den Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, einschließlich der Inhouse-Leistungserbringer, um Unternehmen handelt, unterliegen diese den Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags<sup>31</sup>. In der Praxis setzen die Mitgliedstaaten zunehmend auf Partnerschaft zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, u.a. in Form von Generalunternehmensverträgen als Pauschalvereinbarungen über Entwicklung, Ausführung, Finanzierung und Betrieb, von Konzessionsverträgen oder eigens gegründeten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen für die Erbringung von Leistungen im Rahmen von Infrastrukturvorhaben oder Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

In der öffentlichen Konsultation wurde mehrfach eine Präzisierung verschiedener Aspekte im Zusammenhang mit den für derartige Partnerschaftsregelungen geltenden Gemeinschaftsbestimmungen gefordert, und zwar speziell zum Geltungsbereich und Inhalt der Gemeinschaftsregeln, die ggf. von öffentlichen Stellen bei der Übertragung von Gemeinwohlverpflichtungen an Dritte einzuhalten sind.

Zwecks Präzisierung der anwendbaren Bestimmungen hat sich die Gemeinschaft um Vereinfachung und klare Fassung der Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen bemüht<sup>32</sup>. Die vom Europäischen Parlament und vom Rat im vergangenen Monat März erlassenen neuen Richtlinien sind von den Mitgliedstaaten bis spätestens Januar 2006 in nationales Recht umzusetzen. Sie sollen den Vergabebehörden die Einhaltung des Transparenzgebots gemäß EG-Vertrag vereinfachen. Außerdem hat die Kommission zwecks Feststellung, ob speziell im Zusammenhang mit dem Gebot der transparenten Vergabe von Dienstleistungskonzessionen durch öffentliche Stellen gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen in Vorschlag gebracht werden sollten, sowie zur Klärung sonstiger Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatsektor, erarbeitet unlängst ein Grünbuch über öffentlich-private Partnerschaften in der Europäischen

---

<sup>30</sup> Für den örtlichen Binnenverkehr hat die Kommission Rechtsvorschriften vorgeschlagen, die die Vergabe von Konzessionen für öffentliche Dienstleistungen seitens der Mitgliedstaaten erfordern würden. Vgl. Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, ABl. C 151 E vom 25.6.2002, S. 146

<sup>31</sup> Näheres in: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003) 270 endg. vom 21.5.2003, Ziff. 79 bis 83

<sup>32</sup> Richtlinie 2000/18/EG vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge und Richtlinie 2004/17/EG vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1 bzw. S. 114.

Union angenommen<sup>33</sup>. Dieses Grünbuch bildet den Auftakt einer auf breiter Ebene angelegten Konsultation zu den Aspekten der Auftragsvergabe bei Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor in Gang gesetzt werden.

#### **Die Kommission**

- **wird eine öffentliche Konsultation zum Grünbuch über Fragen des öffentlichen Beschaffungswesens bei öffentlich-privaten Partnerschaften durchführen;**
- **vor Ende des Jahres 2004 auf der Grundlage der Ergebnisse aus der öffentlichen Konsultation für Bereiche, in denen dies angezeigt erscheint, Vorschläge unterbreiten.**

#### **Die Mitgliedstaaten**

- **sollten sicherstellen, dass die nationalen Rahmenbedingungen für die Vergabe von Aufträgen über die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf transparenten und nichtdiskriminierenden Regeln beruhen.**

#### **4.4. Den Gemeinwohlauftrag bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen umfassend berücksichtigen**

Das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat bei den in Frage kommenden Kreisen reges Interesse für Sozialdienstleistungen einschließlich Gesundheitsdienstleistungen, Langzeit-Gesundheitspflege, Aspekte der Sozialen Sicherheit, Arbeitsvermittlung und Sozialwohnungswesen ausgelöst. Da Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse fester Bestandteil des Europäischen Gesellschaftsmodells sind, kommt ihnen ein besonderer Stellenwert zu. Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse, die auf dem Solidaritätsprinzip gründen und individuell auf den Einzelnen zugeschnitten sind, ermöglichen es dem Bürger, seine Grundrechte wahrzunehmen und in den Genuss eines hohen Sozialschutzniveaus zu gelangen. Sie verstärken den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Die Erbringung solcher Leistungen, ihre Weiterentwicklung und ihre Modernisierung stehen auf der ganzen Linie im Einklang mit den Zielen, die auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 beschlossen wurden, insbesondere mit dem Ziel der Verwirklichung einer konstruktiven Verzahnung von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die öffentliche Konsultation hat gezeigt, dass die Sozialdienstleistungserbringer darauf eingestellt sind, einen Modernisierungsprozess in Angriff zu nehmen, um den sich wandelnden Bedürfnisse des Bürgers in Europa besser gerecht werden zu können. Allerdings haben die Erbringer von Sozialdienstleistungen auch zum Ausdruck gebracht, dass mehr Präzision und Vorhersehbarkeit vonnöten seien, damit sich die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen reibungslos weiterentwickeln können.

Oggleich für die Festlegung der Aufgaben und Ziele bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig sind, haben die Regeln der Gemeinschaft dennoch u.U. Auswirkungen auf das Instrumentarium für die Erbringung der Leistungen und auf die Finanzierung. Eine deutliche Berücksichtigung der Differenzierung von Aufgaben und Instrumentarium dürfte der genaueren Klarstellung im Hinblick auf eine Modernisierung im Bereich dieser Dienstleistungen in einem Kontext sich wandelnder Bedürfnisse auf Seiten der Benutzer förderlich sein, wobei allerdings der spezifische Charakter der Leistungen,

<sup>33</sup> Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM(2004) 327 endg. vom 30.4.2004

gemessen an besonderen Erfordernissen wie Solidarität, freiwilliger Erbringung und Einbeziehung von Problemgruppen aus der Bevölkerung, gewahrt bleiben muss. Die Präzisierung dieser Unterscheidung dürfte speziell den Mitgliedstaaten, die für die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf marktgestützte Systeme zurückgreifen, dabei helfen, die etwaigen Auswirkungen, die das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht auf sie haben könnte, vorab zu beurteilen. Selbstverständlich wird es weiterhin für die Mitgliedstaaten eine Frage politischer Optionen bleiben, ob entweder solcherlei Systeme genutzt oder aber die Dienstleistungen direkt durch staatliche Stellen, die aus Steuergeldern finanziert werden, erbracht werden sollen.

Nach Auffassung der Kommission wäre es sinnvoll, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, um den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung tragen zu können, und den Rahmen genau zu umreißen, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden können. Dieser Ansatz wird Gegenstand einer Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen sein, die die 2005 angenommen werden soll.

Diese Mitteilung wird eine Bestandsaufnahme der gemeinschaftspolitischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse umfassen. Außerdem wird diese Mitteilung beschreibende Angaben über die Art und Weise enthalten, wie Gesundheits- und Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten organisiert sind und wie die Dienste funktionieren. Diese Darstellung wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten<sup>34</sup> und Organisationen der Zivilgesellschaft erstellt werden.

Die Mitteilung könnte überdies – im Einklang mit den allgemeinen Evaluierungsgrundsätzen der Kommission – ein System zur regelmäßigen Bewertung und Evaluierung der nationalen Bedingungen für die Erbringung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorsehen. Hierzu könnten die bestehenden Methoden der offenen Koordinierung in den Bereichen soziale Eingliederung und Sozialschutz benutzt werden. Vor kurzem hat die Kommission eine Methode der offenen Koordinierung für den Bereich Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege vorgeschlagen, die einen sinnvollen Beitrag zum Austausch vorbildlicher Praktiken auf dem Gebiet der Gesundheitsdienste leisten und die auf diesem Gebiet laufenden Reformen unterstützen könnte<sup>35</sup>.

Im Übrigen arbeitet die Kommission derzeit an Folgemaßnahmen im Zuge des auf hoher Ebene geführten Reflexionsprozesses über Patientenmobilität und Entwicklungen in der gesundheitlichen Versorgung in der EU und hat im April 2004 eine entsprechende Mitteilung angenommen<sup>36</sup>, in der an die Grundsätze der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erinnert wird und verschiedene

---

<sup>34</sup> Insbesondere mit dem Ausschuss für Sozialschutz und der neuen „Hochrangigen Gruppe für das Gesundheitswesen und die medizinische Versorgung“

<sup>35</sup> Mitteilung der Kommission – Modernisierung des Sozialschutzes für die Entwicklung einer hochwertigen, zugänglichen und zukunftsfähigen Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege: Unterstützung der einzelstaatlichen Strategien durch die „offene Koordinierungsmethode“, KOM(2004) 304 endg. vom 20.4.2004

<sup>36</sup> Mitteilung der Kommission: Reaktionen auf den Reflexionsprozess auf hoher Ebene über die Patientenmobilität und die Entwicklung der gesundheitlichen Versorgung in der Europäischen Union, KOM(2004) 301 endg. vom 20.4.2004

Initiativen zu Arbeitsthemen vorgestellt werden wie die gemeinsame Nutzung von Kapazitäten und Zusammenarbeit bei grenzübergreifender Versorgung, die Bestimmung Europäischer Referenzzentren und ihre Vernetzung und die Koordinierung der Bewertung neuer Gesundheitstechnologien. Der zu dieser Mitteilung gehörende Beschluss sieht die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe zum Zwecke der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet vor.

#### **Die Kommission**

- **wird 2005 eine Mitteilung über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorlegen;**
- **wird die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Gesundheitsdienstleistungen und medizinische Versorgung fördern, um damit zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus in der gesamten Union beizutragen.**

#### **Die Mitgliedstaaten**

- **sollten die Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheitsdienstleistungen und medizinische Versorgung verbessern, um auf diese Weise ein hohes Gesundheitsschutzniveau in der gesamten Union sicherzustellen.**

#### **4.5. Ergebnisse bewerten und Leistungsstand evaluieren**

Die öffentliche Konsultation hat die Kommission in ihrer Auffassung gestärkt, dass eine Evaluierung des Leistungsstandes auf gemeinschaftlicher wie auch auf nationaler Ebene unabdingbar für die Weiterentwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienste von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preise in einem sich permanent wandelnden Umfeld ist. Unter den Teilnehmern, die sich im Rahmen der Konsultierung geäußert haben, herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass für eine solche Evaluierung nicht irgendwelche Kriterien zur Bemessung kurzfristiger ökonomischer Effizienz herangezogen werden sollten, sondern breiter gefasste soziale, ökonomische und umweltbezogene Parameter.

In den letzten Jahren hat die Kommission denn auch verstärkt Bemühungen in Sachen Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unternommen. Für die netzgebundenen Wirtschaftszweige umfasst die Evaluierungsstrategie der Kommission sowohl sektorale als auch horizontale Bewertungen, die regelmäßig durchgeführt werden und in die auch die übrigen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union sowie die in Frage kommenden Interessengruppen mit eingebunden sind.<sup>37</sup> Da die Kommission mit der Durchführung horizontaler Evaluierungen im Jahr 2001 begonnen hat und 2004 ihren ersten Berichts über horizontale Evaluierung vorlegen wird, die zur Gänze auf der im Jahr 2002 vorgestellten Methodik basiert, erscheint es angezeigt, zunächst noch weitere Erfahrungen mit diesem Prozess zu sammeln, bevor Überlegungen über weitere Evaluierungsmechanismen angestellt werden sollen.

Verbessert werden könnte zum anderen die Beteiligung der betroffenen Interessenkreise. Deshalb wird die Kommission der Frage nachgehen, wie die gegenwärtige Methodik und die Verfahren dahingehend abgeändert werden können,

<sup>37</sup> Näheres hierzu in: Mitteilung der Kommission – Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, KOM(2002)331 endg. vom 18.6.2002

dass gewährleistet ist, dass sämtliche interessierten Kreise, d. h. einschließlich öffentlicher Einrichtungen, Verbraucher, Nutzer, Dienstleistungsanbieter und deren Beschäftigte, vollständig darin einbezogen sind. Weiter wird die Kommission prüfen, ob und inwiefern Änderungsbedarf in Sachen Abschätzung der Folgeauswirkungen der Liberalisierung für die Bürger, die Unternehmen und die Beschäftigten besteht.

Gedacht werden sollte an eine bessere Abstimmung der derzeitigen Evaluierungsbemühungen, speziell dort, wo Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vordergrund stehen, auf das Instrumentarium der Kommission für eine Rechenschaftslegung auf breiterem Rahmen. Damit könnten auf breiterer Ebene ein umfassenderer Ansatz für die Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sichergestellt und ein echter Mehrwert erzielt werden, ohne dass der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten, den Unternehmen und den Bürgern selbst zusätzliche Anforderungen in Bezug auf Berichterstattung und Statistiken aufgebürdet würden.

In diesem Zusammenhang kommt der Verknüpfung der genannten sektoralen und horizontalen Evaluierungen einerseits mit dem „Umsetzungspaket“ andererseits – das aus dem Bericht über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und dem Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie besteht und mit dem Frühjahrsbericht zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates präsentiert wird – besondere Bedeutung bei, weshalb damit fortgeföhren werden sollte.

Zudem könnte es zweckmäßig sein, die Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in die Analyse einzubringen, die die Kommission regelmäßig zu verschiedenen Feldern der Gemeinschaftspolitik vornimmt. Speziell in Sachen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen könnte dies von Relevanz sein.

Ausgehend von ihren Erfahrungen mit der Anwendung ihrer überarbeiteten Methodik wird die Kommission vor Ende des Jahres 2005 ihre Evaluierungsmechanismen und deren sachlicher Geltungsbereich überprüfen., wenn sie 2006, wie ihrer Mitteilung vom 18. Juni 2002 vorgesehen, ihre Vorgehensweise einer Evaluierung unterzieht. Dabei soll auch der Bedarf an weiteren Maßnahmen geprüft werden, die auf Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität von Daten, Austausch von Informationen und vorbildlichen Praktiken und Partizipierung der betroffenen Kreise abzielen.

#### **Die Kommission**

- **wird 2004 ihre erste auf der Grundlage ihrer Evaluierungsmethodik basierende horizontale Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorlegen;**
- **wird 2006 ihre Evaluierungsmechanismen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einer Überprüfung unterziehen.**

#### **Die Mitgliedstaaten**

- **sollten die Kommission bei der Entwicklung und Anwendung von Evaluierungsmechanismen unterstützen;**
- **sollten ggf. die Entwicklung von Evaluierungsinstrumenten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Erwägung ziehen.**

#### 4.6. Die sektoralen Politikbereiche überprüfen

Sektorspezifische Regelungen auf Gemeinschaftsebene gelten derzeit in erster Linie für die großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie z.B. die Bereiche Telekommunikation, Postdienste, Verkehr und Energie, denen eindeutig eine transeuropäische Dimension zukommt. Nach Auffassung der Kommission hat diese sektorale Regelungsweise in der öffentlichen Konsultation eine Bestätigung erfahren. Für den Bereich Wasserwirtschaft wird die Kommission vor Ende des Jahres die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Bewertung veröffentlichen.<sup>38</sup>

Die öffentliche Konsultation hat bestätigt, wie wichtig das „Paket von Verpflichtungen“ ist, auf denen die derzeitigen sektorspezifischen Vorschriften der Gemeinschaft gründen und die in dem Grünbuch aufgeführt sind (Universaldienst, Kontinuität, Dienstqualität, Erschwinglichkeit, Schutz der Nutzer und Verbraucher, Versorgungssicherheit, Zugang und Interkonnektivität). Dort, wo es angezeigt erscheint, wird die Kommission unter Zugrundelegung der vorgesehenen sektoralen Überprüfungen vorschlagen, diese Verpflichtungen anzupassen.

In Sachen Medienpluralismus hat die öffentliche Konsultation deutlich gemacht, dass diese Thematik angesichts der Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten einstweilen Sache der Mitgliedsstaaten bleiben sollte. Die Kommission schließt sich dieser Meinung an und ist zu der Schlussfolgerung gelangt, dass es gegenwärtig nicht angezeigt erscheint, eine Gemeinschaftsinitiative in Sachen Medienpluralismus zu initiieren. Auch hier wird die Kommission die Lage weiter beobachten.

Was den institutionellen Regulierungsrahmen betrifft, so wurde von verschiedener Seite deutlich auf die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden verwiesen. Die Kommission ist gewillt, das Zustandekommen und den Ausbau einer engen Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsstellen im Rahmen der bestehenden Netzwerke der Regulierungsstellen zu fördern.<sup>39</sup> Soweit es angezeigt erscheint, wird die Kommission Vorschläge zur Konsolidierung des Rechtsrahmens für diese Kooperation erarbeiten.

Den dargelegten Standpunkten wie auch den übrigen Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch wird die Kommission bei den für die verschiedenen Sektoren vorgesehenen Überprüfungen Rechnung tragen.

---

<sup>38</sup> Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003 – 2006, KOM(2003) 238 endg. vom 7.5.2003  
<sup>39</sup> Siehe Ziff. 53 – 59, Anhang zum Grünbuch von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

**Die Kommission**

- wird die Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen der Netzwerke der Regulierungsstellen fördern;
- wird die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch in den für die verschiedenen Sektoren bereits vorgesehenen Überprüfungen, insbesondere den nachfolgend aufgeführten, berücksichtigen:
  - Überprüfung des sachlichen Geltungsbereichs des Universaldienstkonzepts im Bereich der elektronischen Kommunikation bis Juli 2005;
  - Überprüfung des Maßnahmenpakets zur elektronischen Kommunikation bis Juli 2006;
  - Überprüfung der Richtlinie über Postdienste bis Ende 2006 ;
  - Überprüfung des Elektrizitätsbinnenmarkts bis 1. Januar 2006;
  - Überprüfung des Gasbinnenmarktes bis 1. Januar 2006;
  - Überprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ zum Jahresanfang 2005;
  - Bewertung des Sektors Wasserwirtschaft bis Ende 2004.

(Näheres hierzu ist der nicht erschöpfenden tabellarischen Aufstellung im Anhang zu entnehmen).

**Die Mitgliedstaaten**

- sollten sicherstellen, dass die bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften in vollem Umfang umgesetzt und angewandt werden;
- sollten den nationalen Regulierungsbehörden mit allen erforderlichen Instrumenten und benötigten Ressourcen ausstatten;
- sollten die Kommission bei der Förderung einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen von Netzwerken für Regulierungsstellen unterstützen.

**4.7. Die interne Politik der internationalen Handelspolitik zu Grunde legen**

Wie die Kommission in dem Grünbuch dargelegt hat, stehen die von der Gemeinschaft im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) wie auch im Rahmen bilateraler Übereinkünfte eingegangenen Verpflichtungen voll im Einklang mit den für die betreffenden Dienstleistungen geltenden Binnenmarktregeln und haben bislang in der Praxis keinerlei Probleme hinsichtlich Organisation, Bereitstellung und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verursacht. Gleiches gilt auch für die Übernahme neuer Verpflichtungen im Rahmen der derzeit geführten Verhandlung.

Die öffentliche Konsultation hat deutlich gemacht, dass auf breiter Ebene der Wunsch besteht, die Vereinbarkeit der internen EU-Regulierungsmaßnahmen mit den von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen internationaler Handelsabkommen, insbesondere gegenüber der WTO eingegangenen Verpflichtungen, auf Dauer zu gewährleisten. Nachdrücklich gefordert wird, dass internationale Handelsabkommen nicht über das hinausgehen sollten, was innerhalb der Europäischen Union vereinbart wurde.

Für die aktive Wahrnehmung der Handelspolitik der Gemeinschaft hat sich die Kommission absolut dazu verpflichtet, für die genannte Vereinbarkeit Sorge zu tragen; dabei zählt sie auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments. Mit Blick darauf wird die Kommission auch weiterhin den durch den EG-Vertrag (Artikel 133 und 300) gebotenen institutionellen Rahmen voll ausschöpfen und das Europäische Parlament ungeachtet der in diesem Rahmen



vorgesehenen beschränkten Befugnisse in die Handelspolitik-Erarbeitung einbinden. Dabei sieht sie der gewünschten Ausweitung ebendieser Befugnisse im Sinne des Verfassungsvertragsentwurfs mit Interesse entgegen. Ferner wird die Kommission auch weiterhin den regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft pflegen und bei ihren Verhandlungen in Handelsfragen größtmögliche Transparenz gewährleisten. Dass etwa das erste Angebot der Gemeinschaft im Rahmen der derzeitigen GATS-Verhandlungen publik gemacht wurde, wäre ein Beispiel für eine solche Transparenz.

#### **Die Kommission**

- **wird weiterhin sicherstellen, dass die von der Gemeinschaft bei internationalen Handelsverhandlungen vertretenen Positionen in vollem Umfang im Einklang mit dem internen Regelungsrahmen der EU für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse stehen.**

#### **Die Mitgliedstaaten**

- **sollten mit der Kommission darauf hinarbeiten, dass die interne Politik in vollem Umfang ihren Niederschlag in unserer Handelspolitik findet.**

#### **4.8. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei der Entwicklungszusammenarbeit fördern**

In der Konsultation zum Grünbuch ist die zentrale Bedeutung, die Grundversorgungsleistungen von allgemeinem Interesse mit Blick auf die Entwicklung besonders benachteiligter Länder zukommt, auf breiter Ebene anerkannt worden. Herausgestellt wurde dabei, dass der Mangel an Investitionen mit zu den wesentlichen Hemmnissen gehöre, die einer Verbesserung der genannten Leistungen im Wege stehen. Im Einklang mit der Empfehlung aus der Mitteilung der Kommission zur Reform staatlicher Unternehmen in den Entwicklungsländern<sup>40</sup> möchte die Kommission weiterhin am Zustandekommen vernünftiger institutioneller bzw. Regulierungs-Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern als wesentliche Voraussetzung für verstärkte Investitionen in Grundversorgungsleistungen von allgemeinem Interesse und einen besseren Zugang zur Finanzierung solcher Leistungen mitwirken.

Die auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung vorgestellten Initiativen der EU in den Bereichen Wasser und Energie haben zum Ziel, durch Bereitstellung moderner Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen für Mittellose einen Beitrag zur Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele zu leisten. An den Initiativen beteiligt sind Mitgliedstaaten und Akteure der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft. Verwirklicht werden die Initiativen gemeinsam mit Partnern in Afrika und anderen Regionen durch fortlaufenden Dialog im Einklang mit dem wichtigen Grundsatz der Eigenverantwortung im Hinblick auf eine Initiierung von Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene. Sinn und Zweck sowohl der Initiative in Sachen Wasserversorgung als auch der Initiative im Bereich Energie ist es, durch gezielte technische Kooperation und verstärkte Zusammenarbeit mit Finanzinstitutionen auf institutioneller Ebene Kapazitäten auszubauen, die

<sup>40</sup> Die Reform staatlicher Unternehmen in Entwicklungsländern mit Schwerpunkt auf öffentlichen Versorgungseinrichtungen: Prüfung aller Optionen, Mitteilung der Kommission, KOM(2003) 326 endg. vom 3.6.2003

Voraussetzungen für sektorenübergreifende Planung zu schaffen und die Entwicklung der Märkte zu fördern.

**Die Kommission**

- wird die Entwicklungsländer darin unterstützen, solide institutionelle bzw. Regulierungsrahmenbedingungen als wesentliche Voraussetzung für verstärkte Investitionen in Grundversorgungsleistungen von allgemeinem Interesse und einen besseren Zugang zur Finanzierung solcher Leistungen zu schaffen.

## **ANHANG 1: Begriffsbestimmungen**<sup>41</sup>

Terminologische Unterschiede, semantische Unklarheit und unterschiedliche Traditionen in den Mitgliedstaaten haben in der Diskussion auf europäischer Ebene zu zahlreichen Missverständnissen geführt. Bezüglich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Begriffe und Definitionen gebraucht, was Ausdruck der jeweiligen geschichtlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung ist. Mit der von der Gemeinschaft verwendeten Terminologie wird versucht, diesen Unterschieden Rechnung zu tragen.

### ***Dienstleistungen von allgemeinem Interesse***

Der Begriff „*Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*“ ist im Vertrag selbst nicht enthalten. In der Gemeinschaftspraxis wurde er aus dem im Vertrag verwendeten Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ abgeleitet. Sein Bedeutungsspektrum reicht weiter als der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, da er sich sowohl auf die marktbezogenen als auch die nichtmarktbezogenen Dienstleistungen bezieht, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

### ***Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse***

Der Begriff „*Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*“ bzw. „*Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*“ wird in Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags verwendet. Er ist weder dort noch im abgeleiteten Recht näher bestimmt. In der Gemeinschaftspraxis herrscht jedoch weit gehende Übereinstimmung dahingehend, dass er sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse umfasst daher insbesondere bestimmte Leistungen der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie des Verkehrswesens, der Postdienste, des Energiesektors und der Telekommunikation. Der Begriff gilt jedoch auch für jede sonstige wirtschaftliche Tätigkeit, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist.

Ebenso wie das Grünbuch konzentriert sich das Weißbuch hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, auf Fragen im Zusammenhang mit den „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, so wie auch der Vertrag in erster Linie auf wirtschaftliche Tätigkeiten abstellt. Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ wird im Weißbuch nur dort verwendet, wo der Text sich auch auf nichtwirtschaftliche Dienstleistungen bezieht oder wo es nicht erforderlich ist, zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen zu unterscheiden.

### ***Öffentlicher Dienst***

Die Begriffe „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ dürfen nicht mit dem Begriff „*öffentlicher Dienst*“ verwechselt werden. Dieser Begriff ist weniger exakt; er kann mehrere Bedeutungen haben und deswegen Verwirrung stiften. Mitunter beschreibt er, dass eine Leistung für die Allgemeinheit erbracht wird, mitunter unterstreicht er, dass der Leistung eine besondere Rolle im öffentlichen Interesse zugewiesen wurde, und manchmal wird ein Bezug auf die Eigentumsverhältnisse bzw. die Rechtsstellung der Einrichtung, die die Leistung erbringt, hergestellt.<sup>42</sup> Daher findet dieser Begriff im vorliegenden Weißbuch keine Verwendung.

<sup>41</sup> Diese Definitionen beruhen auf den Definitionen aus dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, KOM(2003) 270 vom 21.5.2004

<sup>42</sup> Oft werden die Begriffe „öffentlicher Dienst“ und „öffentlicher Sektor“ verwechselt. Der Begriff „öffentlicher Sektor“ umfasst sämtliche staatlichen Verwaltungsbehörden einschließlich aller von den staatlichen Verwaltungsbehörden kontrollierten Unternehmen

**Gemeinwohlverpflichtungen**

In diesem Weißbuch wird der Begriff „*Gemeinwohlverpflichtungen*“ verwendet. Er bezieht sich auf die besonderen Anforderungen staatlicher Behörden an den Anbieter des betreffenden Dienstes, mit denen sichergestellt werden soll, dass bestimmte Gemeinwohlinteressen erfüllt werden – beispielsweise im Luft-, Schienen- und Straßenverkehr oder im Energiesektor. Diese Verpflichtungen können auf nationaler, regionaler oder Gemeinschaftsebene auferlegt werden.

**Öffentliches Unternehmen**

Der Begriff „*öffentliches Unternehmen*“ wird in der Regel verwendet, um die Eigentumsverhältnisse des Leistungserbringers zu bestimmen. Der Vertrag fordert strikte Neutralität. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts spielt es keine Rolle, ob der Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse öffentlich- oder privatrechtlich organisiert ist; beide haben dieselben Rechte und Pflichten.

## **ANHANG 2: Wichtigste Ergebnisse der öffentlichen Konsultation**<sup>43</sup>

### **1. Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**

- Es besteht breite Übereinstimmung über die zentrale Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die europäischen Gesellschaften. Allgemein anerkannt wird auch, dass bei der Erbringung dieser Dienstleistungen die Interessen der Nutzer im Mittelpunkt stehen sollten.
- Keine Einigkeit besteht in der Frage, wie sich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Marktprinzipien zueinander verhalten.

### **2. Die Rolle der Europäischen Union**

- Trotz unterschiedlicher Beurteilung der Notwendigkeit einer Vertragsänderung herrscht breite Übereinstimmung darüber, dass die Gemeinschaft keine zusätzlichen Handlungsbefugnisse im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erhalten sollte.
- Die jeweiligen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten sind offenbar klar. Es gibt jedoch Forderungen nach einer Erläuterung der Gemeinschaftsregelungen in einigen Bereichen.
- Breite Einigkeit besteht darüber, dass die sektorspezifische Regulierung nicht auf alle Dienstleistungen ausgeweitet werden darf. Uneinigkeit herrscht hingegen darüber, ob bei einigen Dienstleistungen (Wasser, Abfall, öffentlicher Nahverkehr) ein spezifisches Regelwerk auf Gemeinschaftsebene wünschenswert wäre. Es wird unterstrichen, dass die Besonderheiten einiger Sektoren, etwa des Gesundheitswesens, berücksichtigt werden müssen.
- Es besteht ein breiter Konsens, dass die Schaffung europäischer Regulierungsbehörden zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich ist. Bevorzugt wird offenbar eine Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Regulierungsbehörden in Netzwerken, die auf europäischer Ebene koordiniert werden.

### **3. Sektorspezifische Vorschriften und allgemeiner Rechtsrahmen**

- Die Ansichten zum Erfordernis eines allgemeinen Rechtsrahmens sind nach wie vor geteilt. Einig ist man sich über den weiterhin bestehenden Bedarf an sektorspezifischen Rechtsvorschriften.
- In zahlreichen Konsultationsbeiträgen werden die Vorzüge der bestehenden sektoralen Ansätze herausgestellt. Im anderen wiederum wird darauf hingewiesen, dass sich die Liberalisierung in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nachteilig ausgewirkt habe.

### **4. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Dienstleistungen**

- Viele Konsultationsteilnehmer halten die Unterscheidung für wichtig. Allerdings werden in einer Reihe von Beiträgen andere Unterscheidungskriterien (neben wirtschaftlich/nichtwirtschaftlich) gefordert, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen.
- Es besteht zwar Interesse an weiteren Erläuterungen zum gemeinschaftsrechtlichen Status von Erbringern sozialer Dienstleistungen sowie am Schutz nichtwirtschaftlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Rahmen des europäischen Sozialmodells, doch zugleich besteht allgemeine Einigkeit, dass die Gemeinschaft keine zusätzlichen Handlungskompetenzen im Bereich der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen erhalten sollte.

---

<sup>43</sup> Die folgenden Punkte beruhen auf dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, SEK(2004) 326 vom 15.3.2004

### **5. Ein gemeinsames Paket von Verpflichtungen**

- Es bestehen geteilte Auffassungen zur Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines gemeinsamen Pakets von Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene. In einigen Beiträgen wird die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen betont, während andere Konsultationsteilnehmer ein einheitliches Konzept für zweckmäßig und erforderlich halten.
- Ein breiter Konsens besteht offenbar dahin gehend, dass bei der Regulierung auf Gemeinschaftsebene Grundsätze und Zielsetzungen festgelegt werden sollten, während die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, die Regeln entsprechend den auf nationaler und regionaler Ebene bestehenden Besonderheiten und Erfordernissen umzusetzen und zu konkretisieren.
- Unterschiedlich sind die Meinungen darüber, ob die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts wirksam umgesetzt werden und wie sich diese Anforderungen auf den sozialen und territorialen Zusammenhalt auswirken. Es wird zu bedenken gegeben, dass es für eine Meinungsbildung zu früh und eine gründlichere Bewertung erforderlich sei.
- Unterschiedliche Auffassungen gibt es auch in Bezug auf die Notwendigkeit, zusätzliche Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene einzuführen und die bestehenden Anforderungen auf weitere Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auszudehnen.

### **6. Sektorspezifische Verpflichtungen**

- Die Einführung zusätzlicher sektorspezifischer Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene würde zum gegenwärtigen Zeitpunkt offenbar kaum gutgeheißen. Allerdings wird dafür plädiert, die Lage in den einzelnen Sektoren insbesondere mit Blick auf die Versorgungssicherheit sorgfältig im Auge zu behalten. Darüber hinaus gibt es Forderungen nach einer Verbesserung des Zugangs und der Zusammenschaltbarkeit in einigen Sektoren.
- Uneinigkeit besteht in der Frage der Öffnung des Wassersektors auf Gemeinschaftsebene.
- Weitgehend einig ist man sich darin, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen hinsichtlich des Medienpluralismus ergriffen werden sollten und dass der Schutz des Pluralismus den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte.

### **7. Festlegung von Verpflichtungen und organisatorische Abwicklung**

- In einigen Beiträgen werden Probleme angesprochen, die sich angeblich aus der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ergeben, und zwar insbesondere in den Bereichen Beschaffungswesen und staatliche Beihilfen. Gefordert werden Erläuterungen bezüglich der Vorschriften für die Lizenzvergabe und der öffentlich-privaten Partnerschaften. Einige Konsultationsteilnehmer weisen darauf hin, dass auf nationaler Ebene Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes entstehen würden.
- Aus den meisten Stellungnahmen geht hervor, dass eine weitere Harmonisierung von Gemeinwohlverpflichtungen auf Gemeinschaftsebene nicht gewünscht wird.
- Viele Teilnehmer bekunden Interesse an einem flexiblen und unbürokratischen Austausch beispielhafter Verfahren und an einem Benchmarking im Hinblick auf die organisatorische Abwicklung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

### **8. Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**

- Es besteht eine klare Forderung nach Erläuterung und Vereinfachung der Regelungen für die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und insbesondere für die staatlichen Beihilfen. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache „Altmark“ wird als positiv, jedoch unzureichend angesehen.

- Breite Übereinstimmung besteht auch dahin gehend, dass es den Mitgliedstaaten weiterhin freigestellt sein muss, bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die geeignetste Finanzierungsmethode zu bestimmen, sofern der Wettbewerb dadurch nicht unverhältnismäßig verzerrt wird.

#### **9. Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**

- Zwar gehen die Ansichten zur **generellen** Bedeutung der Evaluierung auseinander, doch besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Evaluierung umfassend sein und politische, soziale, wirtschaftliche sowie ökologische Kriterien berücksichtigen soll.
- Keine Übereinstimmung besteht in der Frage, welche Dienstleistungen einer Evaluierung unterzogen werden sollten und welche verfahrenstechnischen und institutionellen Regelungen erforderlich sind.

#### **10. Die internationale Dimension**

- Es wird die eindeutige Forderung aufgestellt, die von der Gemeinschaft in Verhandlungen über den internationalen Handel vertretenen Positionen mit dem internen Regelwerk der EU voll in Einklang zu bringen.
- Es werden außerdem bessere Informationen und mehr Transparenz im Zusammenhang mit den Weltwirtschaftsverhandlungen gefordert.
- Generell anerkannt wird die zentrale Bedeutung von lebenswichtigen Basisdienstleistungen für die Entwicklung der ärmsten Länder. Als Hauptprobleme werden der Zugang zu Finanzmitteln und die Schaffung von Anreizen für ausländische Investitionen genannt.

### **ANHANG 3: Überblick über die geplanten Überprüfungen wichtiger sektorspezifischer Vorschriften**

#### ***Elektronische Kommunikation***

- Überprüfung des Aktionsplans eEurope bis Juni 2004.
- Überprüfung der Bestimmungen der Kommissionsrichtlinie 2002/77/EG über Kabelfernsehnetze bis Ende 2004.
- Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes im Rahmen der Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG bis Juli 2005.
- Überprüfung des Maßnahmenpakets zur elektronischen Kommunikation bis Juli 2006.

#### ***Postdienste***

- Bericht über die Anwendung der Postdienste-Richtlinie bis Ende 2004 und danach alle zwei Jahre.
- Bericht bis Ende 2006 – auf der Grundlage einer Prospektivstudie – über die Auswirkungen der vollständigen Verwirklichung des Binnenmarktes für Postdienste im Jahr 2009 auf den Universaldienst. Vorschlag, in dem gegebenenfalls das Datum 2009 für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste bestätigt wird oder vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Studie andere Schritte festgelegt werden.

#### ***Elektrizität***

- Jährliche Berichte über die Anwendung der Richtlinie 2003/54/EG, außerdem alle zwei Jahre ein Bericht über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.
- Detaillierter Bericht über die Fortschritte bei der Schaffung des Elektrizitätsbinnenmarktes bis 1. Januar 2006. Gegebenenfalls Vorschläge an EP und Rat, um hohe Qualitätsstandards der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu gewährleisten.
- Bericht über die Umsetzung der Verordnung 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel bis Juli 2006.
- Gegebenenfalls Vorschläge an EP und Rat, um die uneingeschränkte und tatsächliche Unabhängigkeit von Verteilernetzbetreibern bis zum 1. Juli 2007 sicherzustellen. Falls erforderlich beziehen sich diese Vorschläge auch auf Probleme im Zusammenhang mit Marktbeherrschung, Marktkonzentration, Verdrängungspraktiken oder wettbewerbsfeindlichem Verhalten.

#### ***Gas***

- Jährliche Berichte über die Anwendung der Richtlinie 2003/55/EG, außerdem alle zwei Jahre ein Bericht über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.
- Detaillierter Bericht über die Fortschritte bei der Schaffung des Gasbinnenmarktes bis 1. Januar 2006. Gegebenenfalls Vorschläge an EP und Rat, um hohe Qualitätsstandards der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu gewährleisten.
- Gegebenenfalls Vorschläge an EP und Rat, um die uneingeschränkte und tatsächliche Unabhängigkeit von Verteilernetzbetreibern bis zum 1. Juli 2007 sicherzustellen. Falls erforderlich beziehen sich diese Vorschläge auch auf Probleme im Zusammenhang mit Marktbeherrschung, Marktkonzentration, Verdrängungspraktiken oder wettbewerbsfeindlichem Verhalten.

#### ***Wasser***

- Vorlage der Ergebnisse der Bewertung des Wassersektors bis Ende 2004 durch die Kommission.



**Verkehr**

- 2004: Annahme des zurzeit im Vermittlungsverfahren befindlichen zweiten Eisenbahnpakets durch EP und Rat
- Annahme des dritten Eisenbahnpakets bis Ende 2004 durch EP und Rat
- Annahme der vorgeschlagenen Verordnung über Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen durch EP und Rat vor Ende 2004

**Rundfunk**

- Bericht über die Anwendung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und gegebenenfalls Legislativvorschläge Anfang 2005.