



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

TEN/692

**Für eine bessere Umsetzung der Säule sozialer Rechte durch Förderung grundlegender
Dienstleistungen**

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Für eine bessere Umsetzung der Säule sozialer Rechte und die Förderung wesentlicher
Dienstleistungen**
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Raymond HENCKS**

Mitberichterstatter: **Krzysztof BALON**

Kontakt

ten@eesc.europa.eu

Verwaltungsrätin

Agota BAZSIK

Datum des Dokuments

01/07/2019

Beschluss des Plenums	24/01/2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	22/05/2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	19/06/2019
Plenartagung Nr.	544
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	128/3/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

- 1.1 Der Begriff „essenzielle Dienstleistungen“ kommt zwar in dieser Form nicht in den Verträgen vor, wird jedoch in der EU durch den 20. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte eingeführt, welcher besagt, dass „jede Person [...] das Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation [hat]. Hilfsbedürftigen wird Unterstützung für den Zugang zu diesen Dienstleistungen gewährt.“
- 1.2 Angesichts der in diesem Grundsatz angeführten Beispiele für essenzielle Dienstleistungen vertritt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) die Auffassung, dass es sich dabei um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) handelt, die bereits im Unionsrecht sowie insbesondere in dem im Anhang des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthaltenen Protokoll Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verankert sind. In den Auslegungsbestimmungen zu diesem Protokoll wird der Begriff nicht nur als reine Gewährleistung eines „hochwertigen Zugangs“ verstanden, sondern weiter gefasst, wobei ein Teil dieser Dienstleistungen (mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten) jedoch unzureichend geregelt und umgesetzt wird.
- 1.3 Der EWSA begrüßt daher, dass im 20. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte das Recht auf Zugang zu essenziellen Dienstleistungen bzw. DAWI bekräftigt wird, die ein wesentliches Element der sozialen Gerechtigkeit bilden und sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Nutzer unter Verbot jedweder Art von Diskriminierung bzw. Ausschluss sowie auf den Grundsatz des universellen Zugangs unter Gewährleistung eines hohen Maßes an Erschwinglichkeit und Qualität stützen.

Empfehlungen

Recht auf Zugang

- 1.4 Damit der in der Säule festgeschriebene Grundsatz, demzufolge „jede Person [...] Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen [hat]“, wirksam umgesetzt werden kann, müssen konkrete Maßnahmen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und des sozialen Zusammenhalts ergriffen werden. Gleichzeitig muss:
- a) der Grundsatz durch Rechts- bzw. Verwaltungsbestimmungen garantiert werden, in denen er für die einzelnen Bereiche definiert wird und die jeweiligen Anwendungsmodalitäten festgelegt werden;
 - b) angegeben werden, an welche Instanzen sich die Bürgerinnen und -bürger bei Verstößen wenden können;
 - c) es möglich sein, gegen den Grundsatz Beschwerde einzulegen bzw. ein Rechtsmittel zu ergreifen.

Universeller Zugang

- 1.5 Der EWSA fordert eine Klärung des Konzepts des universellen Zugangs zu DAWI sowie gesetzgeberische Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Indikatoren verpflichten, um für die einzelnen DAWI zu definieren, was der universelle Zugang umfasst (Dichte der Dienstzugangspunkte, maximale Entfernung zum nächsten Dienstzugangspunkt, Regelmäßigkeit der Dienste usw.). So soll verhindert werden, dass für die Nutzer essenzielle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse insbesondere in städtischen, ländlichen oder dünn besiedelten Gebieten (z. B. öffentlicher Nahverkehr, Postämter, Bankfilialen) überhaupt nicht mehr oder nur unzureichend angeboten werden. Sollte dies bereits der Fall sein, muss für ein gleichwertiges Alternativangebot gesorgt werden.

Universaldienst

- 1.6 Der für Elektrizitätsversorgung, elektronische Kommunikationsdienste sowie Post- und Bankdienstleistungen geltende Universaldienst ist nicht gleichzusetzen mit einem universellen Zugang, da er nur einen beschränkten Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen garantiert. Dies gilt insbesondere für die elektronischen Kommunikationsdienste: Die im Rahmen des Universaldienstes in diesem Bereich erbrachten Dienstleistungen hinken dem aktuellen Stand der Technik weit hinterher, entsprechen nicht mehr den auf dem Markt angebotenen modernen Kommunikationswerkzeugen und vertiefen die digitale Kluft in den von den großen Ballungszentren weit entfernten Regionen nur noch weiter.
- 1.7 Der EWSA fordert daher, den Universaldienst anzupassen und Dienstleistungen auf dem aktuellen Stand der Technik sowie eine flächendeckende Versorgung mit netzgebundenen Diensten allgemein sowie insbesondere mit elektronischen Kommunikationsdiensten zu gewährleisten.

Erschwinglichkeit

- 1.8 Ein erschwinglicher Zugang wird immer seltener mittels eines sogenannten „vernünftigen“ Sozialtarifs gewährleistet, sondern zunehmend durch Sozialleistungen, die ausschließlich den Ärmsten zustehen. Der Zugang zu DAWI stellt jedoch nicht nur diese vor erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten. Der EWSA bekräftigt daher seine Forderung, das Kriterium der Erschwinglichkeit zu definieren, indem ein Korb von als essenziell eingestuften Dienstleistungen erstellt wird, wobei die Aufwandsrate der Haushalte für die einzelnen darin befindlichen Dienstleistungen so festzusetzen ist, dass sie im Verhältnis zum sozialen Mindestlohn bzw. Mindesteinkommen als angemessen gelten kann. Wird diese Aufwandsrate überschritten, gelten die Preise als überhöht und erfordern Regulierungsmaßnahmen bzw. führen zu einem Anspruch auf staatliche Unterstützung.

Dienstleistungsqualität

- 1.9 Angesichts der Qualitätsmängel bei verschiedenen DAWI in bestimmten Mitgliedstaaten (Verspätungen bzw. Annullierungen im öffentlichen Verkehr, schlechtes bzw. nicht flächendeckendes Angebot an elektronischen Kommunikationsdiensten usw.) fordert der EWSA

die Mitgliedstaaten dazu auf, Indikatoren für die DAWI festzulegen, mit denen sich die Zufriedenheit in Bereichen wie Schnelligkeit, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Komfort, Verfügbarkeit, Kompetenz und Hilfsbereitschaft der Dienstleister sowie weitere Aspekte wie Umweltfreundlichkeit, Arbeitsbedingungen und Verbraucherschutz bewerten lassen.

- 1.10 In Bezug auf die im EU-Recht vorgesehenen Entschädigungen für Qualitätsmängel (Verspätungen oder Annullierungen von Zugverbindungen oder Flügen, Verlust oder Beschädigung von Postsendungen) kann sich der EWSA nicht des Eindrucks erwehren, dass manche Dienstleister lieber (geringe) Entschädigungszahlungen leisten, als in Qualität zu investieren. Er fordert daher, die Höhe der aktuellen Entschädigungszahlungen zu überprüfen und bei Verstößen gegen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bzw. Universaldienstverpflichtungen für alle DAWI generell angemessene Entschädigungen vorzusehen.

Bewertung

- 1.11 Um einen hochwertigen Zugang zu gewährleisten, muss notwendigerweise für eine laufende Leistungsbewertung der betreffenden Dienstleistungen gesorgt werden. Der EWSA fordert die Entscheidungsträger zu diesem Zweck auf, zunächst einmal die Begriffe, Ziele und Aufgaben sämtlicher DAI und DAWI eindeutig zu definieren.
- 1.12 Der EWSA spricht sich in diesem Zusammenhang für eine Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene aus, die unabhängig, pluralistisch und kontrovers erfolgen, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte berücksichtigen, auf einer großen Anzahl von Kriterien beruhen sowie alle betroffenen Parteien einbeziehen muss, wobei dafür auf EU-Ebene eine neue einheitliche Bewertungsmethodik auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren zu entwickeln ist.

Europäisches Semester

- 1.13 In dem im Rahmen des Europäischen Semesters erstellten sozialpolitischen Scoreboard, das die Situation in Bezug auf die in der europäischen Säule sozialer Rechte verankerten Grundsätze abbilden soll, fehlen Indikatoren zu den DAWI. Der EWSA fordert daher, die essenziellen Dienstleistungen nach Maßgabe des 20. Grundsatzes der europäischen Säule sozialer Rechte als festen Bestandteil in das sozialpolitische Scoreboard des Europäischen Semesters aufzunehmen.

2. Einleitung

- 2.1 In der Göteborger Erklärung vom 17. November 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission dazu verpflichtet, das in den Gründungsverträgen gegebene Versprechen – die Schaffung einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt ausgerichtet ist – einzulösen.
- 2.2 Mit den 20 Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte sollen vor allem die Schwachstellen der Verträge ausgeglichen werden – sie prägen daher die Struktur der

europäischen Rechtsordnung mit, sind ausschlaggebend für die Wahrung der Grundrechte und tragen zur Angleichung der in den einzelstaatlichen Rechtssystemen und im EU-Recht geltenden Werte bei.

- 2.3 In der Säule werden einige Rechte bekräftigt, die bereits Teil des Besitzstands der Union sind, und es werden neue Grundsätze hinzugefügt, welche auf die Herausforderungen abzielen, die sich aus den gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben haben.¹ Dies kommt dem Eingeständnis gleich, dass die sozialen Rechte – oder zumindest Teile davon – gegenwärtig unzureichend geregelt sind und umgesetzt werden, wobei dies von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variiert.
- 2.4 Da die Mitgliedstaaten für die Nichteinhaltung der allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts belangt werden können, „bedarf es zuerst der Annahme entsprechender Maßnahmen oder Rechtsvorschriften auf der zuständigen Ebene“, „damit die Grundsätze und Rechte rechtlich durchsetzbar sind“².

3. **Essenzielle Dienstleistungen**

- 3.1 Laut dem 20. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte zum „Zugang zu essenziellen Dienstleistungen“ hat „jede Person [...] das Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation. Hilfsbedürftigen wird Unterstützung für den Zugang zu diesen Dienstleistungen gewährt.“
- 3.2 In den Verträgen kommen nur die Begriffe „öffentliche Dienstleistung“ (Verkehr) und „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ vor, nicht jedoch der Begriff „essenzielle Dienstleistungen“. Der 20. Grundsatz enthält jedoch keinerlei Definition des Begriffs „essenzielle Dienstleistungen“. Es werden lediglich einige Beispiele angeführt, ohne dass diese Aufzählung erschöpfend wäre. Der Begriff „essenzielle Dienstleistungen“ wird aber im Zusammenhang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen häufig gebraucht und deckt bestimmte Dienstleistungen ab, die auch in anderen Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte genannt werden.
- 3.3 Das Recht auf essenzielle Dienstleistungen ist somit nicht auf jene beschränkt, die im 20. Grundsatz aufgezählt werden, sondern betrifft auch andere Grundsätze, insbesondere zu den Bereichen Kinderbetreuung und -fürsorge, Gesundheitsdienste, Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Langzeitpflege, Wohnen und Obdachlosenhilfe. Um das Recht auf Zugang zu hochwertigen essenziellen Dienstleistungen umzusetzen, müssen daher sowohl konkrete Maßnahmen im Zusammenhang mit DAWI als auch mit den vorgenannten Bereichen ergriffen werden. Der EWSA erinnert in diesem Zusammenhang an die Verantwortung und den weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Definition, Organisation und Finanzierung von DAI, die den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen.

¹ Siehe Ziffer 14 der Präambel der europäischen Säule sozialer Rechte.

² Siehe Ziffer 14 der Präambel der europäischen Säule sozialer Rechte.

- 3.4 In Ermangelung einer Definition und mit Blick auf die im 20. Grundsatz aufgeführten Beispiele für Dienstleistungen ist eindeutig davon auszugehen, dass es sich hierbei um „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ handelt, die Universaldienstverpflichtungen oder gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen, für die Artikel 36 der Europäischen Charta der Grundrechte und Artikel 14 AEUV sowie das Protokoll Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten.
- 3.5 Im 20. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte werden somit nur Rechte bekräftigt, die bereits im Vertrag verankert sind. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich die Auslegungsbestimmungen zu dem im Anhang zum AEUV enthaltenen Protokoll Nr. 26 zu DAI nicht auf die reine Gewährleistung eines „hochwertigen Zugangs“ beschränken, sondern „ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte“ vorsehen. Nach Auffassung des EWSA sind DAWI wesentliche Bestandteile eines Systems für soziale Gerechtigkeit, weshalb er es begrüßt, dass sie im 20. Grundsatz als „essenzielle Dienstleistungen“ bezeichnet werden.
- 3.6 Damit der in der Säule festgeschriebene Grundsatz, demzufolge „jede Person [...] Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen [hat]“, wirksam umgesetzt werden kann, müssen konkrete Maßnahmen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und des sozialen Zusammenhalts ergriffen werden. Gleichzeitig muss:
- a) der Grundsatz durch Rechts- bzw. Verwaltungsbestimmungen garantiert werden, in denen er für die einzelnen Bereiche definiert wird und die jeweiligen Anwendungsmodalitäten festgelegt werden;
 - b) angegeben werden, an welche Instanzen sich die Bürgerinnen und -bürger bei Verstößen wenden können;
 - c) es möglich sein, gegen den Grundsatz Beschwerde einzulegen bzw. ein Rechtsmittel zu ergreifen.
- 3.7 Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) wie Stromversorgung, Personenschienen- und -straßenverkehr oder elektronische und postalische Kommunikation, die als „netzgebundene Wirtschaftszweige“ bezeichnet werden, sind seit Ende der 1980er Jahre im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts für diese Dienste zunehmend „europäisiert“ und liberalisiert worden.
- 3.8 Dabei musste jedoch schnell festgestellt werden, dass die gemeinsamen Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln für die Bereitstellung dieser Dienstleistungen nicht ausreichen, sondern es notwendigerweise spezifischer Regelungen bedarf, um für alle Bürgerinnen und -bürger einen erschwinglichen Zugang zu diesen als essenziell eingestuften und als gemeinsame Werte der Union anerkannten Dienstleistungen zu gewährleisten.
- 3.9 Ihre Verankerung im Primärrecht wurde im Vertrag von Lissabon aktualisiert. In dem Protokoll Nr. 26 zum AEUV werden die gemeinsamen Werte der Union und insbesondere die sechs Werte genannt, die für alle DAWI in der gesamten Europäischen Union gelten müssen:

„Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung, universeller Zugang und Nutzerrechte“.

4. **Bewertung der Anwendung von Protokoll Nr. 26**

- 4.1 Es liegt keine umfassende Bewertung vor, inwiefern sich die Liberalisierung der DAWI positiv (Preissenkung, Diversifizierung des Angebots) bzw. negativ (Preisanstieg, Entstehung von Oligopolen, „Rosinenpicken“ auf den Märkten, Prekarisierung von Arbeitsplätzen, Sozialdumping) ausgewirkt hat. Einige der in der europäischen Säule sozialer Rechte genannten essenziellen Dienstleistungen tragen wirksam zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sowie zu den sozialen Bindungen bei. Bei anderen ist es durch die Öffnung für den Wettbewerb zu Preissteigerungen und/oder dazu gekommen, dass sie ihren Gemeinwohlauftrag weniger gut als zuvor erfüllen.³
- 4.2 Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden nicht nur stärker dazu verpflichtet, für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der DAWI zu sorgen, wofür insbesondere ein progressives Konzept zur Leistungsbewertung dieser Dienstleistungen entwickelt werden muss, sondern die Entscheidungsgremien müssen darüber hinaus klar die Begriffe, Ziele und Aufgaben definieren. Solange dies nicht geschehen ist, können die Leistungsbewertungen nicht dazu beitragen, den Bürgerinnen und Bürgern jene DAWI zu garantieren, die diese zu Recht von ihren nationalen und europäischen Institutionen erwarten können.
- 4.3 Anfang der 2000er Jahre hatte die Kommission damit begonnen, auf der Grundlage ihrer Mitteilung zur Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse⁴ alljährlich eine bereichsübergreifende Leistungsbewertung für die netzgebundenen Wirtschaftszweige zu erstellen. Diese Berichte wurden regelmäßig vorgelegt und im EWSA im Rahmen einer öffentlichen Anhörung kontrovers diskutiert. Noch 2007 veranstaltete die Kommission im EWSA einen Workshop zu einer neuen Bewertungsmethodik auf der Grundlage einer von einem externen Berater durchgeführten Studie, danach geriet die Idee einer Bewertung der DAI jedoch in Vergessenheit.
- 4.4 Der EWSA bekräftigt die bereits in seiner Initiativstellungnahme „Eine unabhängige Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“⁵ erhobene Forderung, wonach die Bewertung der DAI auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene unabhängig, pluralistisch und kontrovers erfolgen, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte berücksichtigen, auf einer großen Anzahl von Kriterien beruhen sowie alle betroffenen Parteien einbeziehen muss, wobei dafür auf EU-Ebene eine neue einheitliche Bewertungsmethodik auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren zu entwickeln ist.

³ Siehe Eurobarometer-Umfragen zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

⁴ COM(2002) 331 final.

⁵ 267/2008.

5. **Recht auf Zugang zu essenziellen Dienstleistungen**

- 5.1 In Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist festgeschrieben, dass diese „den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit den Verträgen geregelt ist, [anerkennt und achtet]“, „um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern“.
- 5.2 Im 20. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte wird das Recht aller Bürgerinnen und -bürger auf Zugang zu hochwertigen DAI als Bestandteil der gemeinsamen Werte der EU somit nur bekräftigt. So wie im Protokoll Nr. 26 werden auch in der Säule weder die Bedingungen für diesen Zugang noch der Leistungsumfang oder Rechtsbehelfe definiert.
- 5.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass sich das Konzept eines garantierten Zugangs für alle auf die Grundsätze der Gleichbehandlung, Solidarität, Universalität, Kontinuität, Bürgernähe und Erschwinglichkeit stützen muss.

6. **Gleichbehandlung**

- 6.1 Gleichbehandlung ist im Zusammenhang mit DAI als Gewährleistung eines in vergleichbaren Situationen für alle Nutzer gleichberechtigten Zugangs (universeller Zugang) zu nationalen und grenzübergreifenden Dienstleistungen zu verstehen, wobei jedwede Form der Diskriminierung oder sozialen Ausgrenzung (aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Geschlechts, des Wohnorts, einer Behinderung, des Alters usw.) verboten ist.
- 6.2 Die Gleichbehandlung bzw. die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung stehen jedoch nicht der Umsetzung von Maßnahmen entgegen, die bestimmten Kategorien von Nutzern (ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität usw.) bestimmte Vorteile einräumen.
- 6.3 Im Falle mancher Dienstleistungen ist das Recht auf universellen Zugang entweder durch einen Universaldienst oder durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für die Dienstleistungserbringer zu gewährleisten.

7. **Universaldienst**

- 7.1 Der Universaldienst ist im Rahmen der Liberalisierung bestimmter DAWI gerechtfertigt, bei denen der Markt alleine nicht in der Lage ist, für eine flächendeckende Versorgung, erschwingliche Preise oder eine angemessene Dienstleistungsqualität zu sorgen. Er umfasst ein „Bündel von Anforderungen an die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, durch die sichergestellt wird, dass bestimmte Dienste in einer bestimmten Qualität allen Verbrauchern und Nutzern im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unabhängig von ihrem geografischen Standort und unter Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten zu einem

erschwinglichen Preis zur Verfügung gestellt werden“⁶. Dieser Universaldienst ist auf Unionsebene bislang nur für die Wirtschaftszweige elektronische Kommunikation, Postdienste, Stromversorgung und Bankdienstleistungen definiert.

- 7.2 Die Definition von „Universaldienst“ gilt also nur für „bestimmte Dienste“, d. h. für eine abschließende Aufzählung von Dienstleistungen. Der Universaldienst ist somit nicht mit dem universellen Zugang gleichzusetzen, gewährleistet er doch nicht den Zugang zu sämtlichen auf dem Markt angebotenen Dienstleistungen.
- 7.3 Dies gilt insbesondere für die elektronischen Kommunikationsdienste⁷: Die im Rahmen des Universaldienstes in diesem Bereich erbrachten Dienstleistungen hinken dem aktuellen Stand der Technik weit hinterher und entsprechen nicht mehr den auf dem Markt angebotenen modernen Kommunikationswerkzeugen.
- 7.4 Viele Mitgliedstaaten, Regionen und Ballungsgebiete verzeichnen bei den Breitbanddiensten und/oder der flächendeckenden Versorgung mit Mobilfunkdiensten (graue bzw. weiße Flecken) einen erheblichen Rückstand, dabei kommt diesen Diensten heutzutage eine entscheidende Rolle für die Verbesserung der Lebensbedingungen zu, erleichtern sie doch beispielsweise den Zugang zu Gesundheitsdiensten, zu Bildung sowie zu weiteren öffentlichen Dienstleistungen. Die gegenwärtigen Mängel beim „Universaldienst im Bereich der elektronischen Kommunikation“ führen somit zu einer weiteren Vertiefung der digitalen Kluft.
- 7.5 In der einschlägigen Richtlinie ist hingegen vorgesehen, dass das „Konzept des Universaldienstes [...] weiterentwickelt werden [muss], um Fortschritten bei der Technik und der Marktentwicklung sowie geänderten Nutzerbedürfnissen zu entsprechen“⁸. Zu diesem Zweck muss die Kommission den Umfang des Universaldienstes laut der vorgenannten Richtlinie alle drei Jahre überprüfen, insbesondere im Hinblick auf Vorschläge an das Europäische Parlament und den Rat, mit denen bezweckt wird, den Umfang zu ändern oder neu festzulegen.
- 7.6 Der EWSA empfiehlt daher, die Bedingungen für den Zugang zu elektronischen Kommunikationsdiensten an den technischen Fortschritt anzupassen und insbesondere eine komplette Abdeckung mit Mobilfunk- und Breitbanddiensten vorzuschreiben.

8. **Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen**

- 8.1 Für bestimmte DAWI, für die kein Universaldienst besteht, wird das Recht auf universellen Zugang durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährleistet, die den Erbringern dieser Dienstleistungen auferlegt werden.

⁶ Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21. Mai 2003.

⁷ Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

⁸ Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März 2002.

- 8.2 Für den öffentlichen Personenverkehr auf Straße und Schiene beispielsweise wird kein Universaldienst bereitgestellt. Er unterliegt gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die definiert werden als „eine von der zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung im Hinblick auf die Sicherstellung von im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte“⁹. Daraus ergibt sich, dass ein öffentlicher Verkehrsdienst, der dem Bedarf der Nutzer entspricht, nicht notwendigerweise marktwirtschaftlichen Regeln folgen muss. In vielen Mitgliedstaaten werden jedoch in den ländlichen bzw. weniger dicht besiedelten Gebieten aus Rentabilitätsgründen Verbindungen im öffentlichen Schienen- und Straßenverkehr gestrichen oder nicht ausreichend instandgehalten. Dies gilt auch für weitere Dienstleistungen wie etwa Postdienste (Schließung von Postämtern) sowie Bankdienstleistungen (Filialschließungen).
- 8.3 Der EWSA fordert daher eine Klärung des Konzepts des universellen Zugangs zu DAWI sowie gesetzgeberische Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Indikatoren verpflichten, um für die einzelnen DAWI zu definieren, was der universelle Zugang umfasst (Dichte der Dienstzugangspunkte, maximale Entfernung zum nächsten Dienstzugangspunkt, Regelmäßigkeit der Dienste, Zahl der Dienstzugangspunkte usw.).

9. **Erschwinglichkeit**

- 9.1 Der Markt kann selbst im Idealfall nur einen an den Kosten orientierten Preis anbieten. Möglicherweise lässt sich jedoch damit der Zugang zu einer erschwinglichen DAWI nicht für alle sicherstellen. Eines der Risiken des freien Wettbewerbs liegt darin, dass die Erbringer von DAWI versucht sein könnten, nur jene Kunden zu versorgen, die sie a priori als „zahlungskräftig“ ansehen.
- 9.2 Um diesem Risiko entgegenzuwirken, wurden die Mitgliedstaaten im Protokoll Nr. 26 dazu verpflichtet, bei allen DAWI ein hohes Ausmaß an Erschwinglichkeit sicherzustellen.
- 9.3 Die Erschwinglichkeit wird definiert als „Preis von Dienstleistungen im Vergleich zum Einkommen von Verbrauchern mit niedrigem/durchschnittlichem Einkommen (für Verbraucher unterschiedlicher Einkommensniveaus)“¹⁰.
- 9.4 Der Verpflichtung zur Bereitstellung erschwinglicher Dienstleistungen kommt somit eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu, da sie den Zugang zu DAWI für alle – unabhängig vom Einkommen – ermöglichen soll. Im 20. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte scheint diesbezüglich eine weiterreichende Einschränkung getroffen zu werden, ist doch darin vorgesehen, dass (nur) „Hilfsbedürftigen [...] Unterstützung für den Zugang zu diesen Dienstleistungen gewährt [wird]“.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007.

¹⁰ COM(2002) 331 final.

- 9.5 Es ist also festzustellen, dass der erschwingliche Zugang nicht mehr über einen sogenannten „vernünftigen“ Sozialtarif gewährleistet wird, sondern zunehmend über eine ausschließlich den Ärmsten gewährte soziale Unterstützung. Allerdings fällt es nicht nur den Ärmsten sehr schwer, sich den Zugang zu DAWI leisten zu können.
- 9.6 Bleibt das Ziel eines erschwinglichen Zugangs für alle unerreicht, ergreifen die Regulierungsbehörden fallweise Maßnahmen zur Preisregulierung. So haben etwa die Kommission und die gesetzgebenden Organe der EU mit einer Verordnung eingegriffen, um die Preise für Mobilfunkdienste innerhalb der Union (Roaming-Gebühren) in einem ersten Schritt zu senken und dann ganz abzuschaffen, wenn der Nutzer auf Reisen in der EU ist, nicht jedoch, wenn er von seinem Wohnort aus in einem anderen Mitgliedstaat anruft. In ihrem Vorschlag für eine Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste hat die Kommission verpflichtende Maßnahmen angekündigt, wenn die überhöhten Preise für die grenzüberschreitende Paketzustellung nicht bis spätestens Ende 2018 sinken.¹¹
- 9.7 Mit Blick auf die Bewertung der Erschwinglichkeit der Preise fordert der EWSA bereits seit Jahren, das Konzept der Erschwinglichkeit von DAWI zu klären und legislative Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, Indikatoren zur Definition der Erschwinglichkeit festzulegen.
- 9.8 Der EWSA bekräftigt seine Forderung, den Begriff „Erschwinglichkeit“ zu definieren, indem ein Korb von als essenziell eingestuftem Dienstleistungen erstellt wird, wobei die Aufwandsrate der Haushalte für die einzelnen darin befindlichen Dienstleistungen so festzusetzen ist, dass sie im Verhältnis zum sozialen Mindestlohn bzw. Mindesteinkommen als angemessen gelten kann. Wird die Aufwandsrate überschritten, gelten die Preise als überhöht und erfordern Regulierungsmaßnahmen bzw. führen zu einem Anspruch auf staatliche Unterstützung.

10. **Hochwertige essenzielle Dienstleistungen**

- 10.1 Im Protokoll Nr. 26 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bei DAWI für ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität zu sorgen, wohingegen in der europäischen Säule sozialer Rechte nur von „hochwertigen“ essenziellen Dienstleistungen die Rede ist.
- 10.2 In jedem Fall muss eine hochwertige Dienstleistung ihre Nutzer zufriedenstellen. Um dies zu gewährleisten, müssen die Nutzer, ihre Bedürfnisse und ihre Erwartungen ermittelt werden. Häufig werden die Nutzer jedoch erst im Nachhinein zu ihren Erwartungen befragt – dann nämlich, wenn es Beschwerden über Fehlfunktionen gibt.
- 10.3 Auf Unionsebene wurden für zahlreiche DAI wie etwa Postdienste, elektronische Kommunikation, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Personenverkehr, Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse usw. Qualitätsstandards in unterschiedlichem Ausmaß festgelegt, wobei letzteres manchmal ziemlich bescheiden ist. Obwohl die europäische Bevölkerung mehrheitlich Zugang zu hochwertigem Trinkwasser hat, trinken viele Bürgerinnen

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung COM(2016) 285 final.

und Bürger in einigen Mitgliedstaaten wegen des unangenehmen Geschmacks von Leitungswasser lieber in Flaschen abgefülltes Wasser. Die geltenden Standards müssen regelmäßig aktualisiert werden, um das Vertrauen der Verbraucher zu stärken und die Qualität von Leitungswasser zu verbessern und durch die so erzielte Verringerung der Plastikabfälle auch einen positiven Effekt für die Umwelt zu bewirken.

- 10.4 Die Qualität einer Dienstleistung ist in einer Bewertung, wie sie der EWSA vorstehend vorschlägt, ein ganz entscheidender Faktor. Die Mitgliedstaaten müssen daher Indikatoren für die DAWI festlegen, mit denen sich die Zufriedenheit in Bereichen wie Schnelligkeit, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Komfort, Verfügbarkeit, Kompetenz und Hilfsbereitschaft der Dienstleister usw. messen lässt. Qualität deckt aber auch weitere Aspekte wie Umweltfreundlichkeit, Arbeitsbedingungen und Verbraucherschutz ab.
- 10.5 Die Qualität von Dienstleistungen steht in direktem Zusammenhang mit den Verbraucherrechten. Bei bestimmten DAWI (Schienenverkehr, Postdienste) sieht das EU-Recht im Fall von Qualitätsmängeln (Verspätung oder Annullierung von Zugverbindungen und Flügen, Verlust oder Beschädigung von Postsendungen) Entschädigungen vor. Angesichts der enormen Störungen, die in einigen Mitgliedstaaten beim Personenschienenverkehr auftreten, kann sich der EWSA nicht des Eindrucks erwehren, dass es manche Dienstleister vorziehen, (geringe) Entschädigungszahlungen zu leisten, als in Qualität zu investieren. Außerdem besteht in vielen Mitgliedstaaten nur bei Verspätungen von Fernzügen ein Anspruch auf Entschädigung. Bei Schienenpersonenverkehrsdiensten des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs müssen gemäß der im EU-Recht getroffenen Ausnahmeregelungen keine Entschädigungen geleistet werden.¹²
- 10.6 Der EWSA fordert, die Regelungen für Entschädigungen im Fall von Verspätungen auf alle Zugfahrten unabhängig von der zurückgelegten Strecke auszuweiten und den Entschädigungsanspruch für jede halbe Stunde Verspätung bei der Ankunft im Vergleich zum offiziellen Fahrplan bzw. für 15-Minuten-Tranchen bei der Abfahrt zu gewähren.
- 10.7 Mit Blick auf die Verbraucherrechte fordert der EWSA, bei Nichterfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen generell für alle DAI Entschädigungen vorzusehen.

11. Sozialpolitisches Scoreboard des Europäischen Semesters

- 11.1 Das im Rahmen des Europäischen Semesters erstellte sozialpolitische Scoreboard soll die sozialpolitischen Herausforderungen aufzeigen, auf die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte stoßen.
- 11.2 Dieses Instrument liefert eine erste Analyse ergänzt durch eine tiefer reichende Analyse auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten und soll die Situation in Bezug auf die in der europäischen Säule proklamierten sozialen Rechte unter dem Gesichtspunkt der Schlüsselindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards abbilden. Jedoch fehlen bei den im statistischen Anhang zu den Länderberichten aufgezählten Schlüssel- und sekundären Indikatoren des sozialpolitischen

¹² Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007.

Scoreboards die essenziellen Dienstleistungen im Sinne des 20. Grundsatzes der europäischen Säule sozialer Rechte.

11.3 Der EWSA fordert daher, die essenziellen Dienstleistungen nach Maßgabe des 20. Grundsatzes der europäischen Säule sozialer Rechte als festen Bestandteil in das sozialpolitische Scoreboard des Europäischen Semesters aufzunehmen.

Brüssel, den 19. Juni 2019

Luca Jahier
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
