

**ECOS-019**

Brüssel, den 16. Dezember 2003

**STELLUNGNAHME**  
des Ausschusses der Regionen

vom 20. November 2003

zu dem

**Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**  
KOM(2003) 270 endg.

---

**DER AUSSCHUSS DER REGIONEN**

gestützt auf das Grünbuch zu *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (KOM(2003) 270 endg.);

aufgrund des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 22. Mai 2003, den Ausschuss gemäß Artikel 265 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu ersuchen;

aufgrund des Beschlusses seines Präsidenten vom 23. Januar 2003, die Fachkommission für

Wirtschafts- und Sozialpolitik mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

gestützt auf Artikel 36 der Europäischen Grundrechtscharta betreffend den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse;

aufgrund von Artikel 16 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie von Artikel 2, 5, 73, 81, 86, 87, 88 und 295 EGV;

gestützt auf Artikel III-6 des Entwurfs einer europäischen Verfassung;

gestützt auf seine Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission zu den "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa" (CdR 470/2000 endg.)<sup>1</sup>;

gestützt auf den am 22. September 2003 von der Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 149/2003 rev. 1) (Berichterstatte(r)in: **Frau Larsen**, Bürgermeisterin von Røddekro (DK/SPE));

**verabschiedete auf seiner 52. Plenartagung am 19./20. November 2003 (Sitzung vom 20. November) folgende Stellungnahme:**

\*

\* \*

## **1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen**

### **Der Ausschuss der Regionen**

1. **begrüßt** das Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Die Bedeutung des Grünbuchs liegt darin, dass es den Stellenwert von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für den Wohlstand und die gesellschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union hervorhebt. Den Ausschuss der Regionen beschäftigt wie die Kommission das Problem, wie die EU am besten dazu beitragen kann, die Bereitstellung hochwertiger und erschwinglicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die Bürger zu sichern.
2. **hält** die Erarbeitung einer neuen europäischen Verfassung **für einen guten Anlass**, um auf die wesentliche Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für eine moderne europäische Gesellschaft aufmerksam zu machen. Die Vorlage des Grünbuchs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gibt der Kommission und anderen Institutionen die Gelegenheit, den Bedarf und die Möglichkeiten einer stärkeren Berücksichtigung des Gemeinwohls bei der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu überdenken. Der Ausschuss der Regionen möchte hervorheben, wie wichtig es ist, den besonderen Charakter von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Debatten zu diesem Thema zu berücksichtigen.

3. **stellt fest**, dass die Kommission das Thema in ihrem Grünbuch in Frageform gekleidet hat, womit sich besonders gut zeigen lässt, wie umfassend und komplex das Thema ist. Das Grünbuch stellt viele relevante Fragen, die zu einer breiten Debatte beitragen, doch liefert es leider nur in sehr begrenztem Maße qualifizierte Antworten oder Lösungsvorschläge. Es bleibt vielmehr der Eindruck, dass die Kommission den Anlass nutzt, um Daten zu sammeln, die im Zusammenhang mit der Entstehung des Grünbuchs hätten gesammelt werden können.
4. **ist der Ansicht**, dass es der Haltung und den Ansichten der Kommission zu diesem Thema an Klarheit mangelt. Der Ausschuss vermisst eindeutige Stellungnahmen seitens der Kommission als Beitrag zur Debatte über künftige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – u.a. zu der Frage, ob Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag ein größerer Stellenwert eingeräumt werden sollte.
5. **vertritt die Auffassung**, dass die Frage gestellt werden kann – da das Endergebnis der Arbeiten des Konvents und der Regierungskonferenz noch nicht bekannt ist –, ob es überhaupt Sinn macht, sich zum Grünbuch zu äußern, bevor die Rechtsgrundlage für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bekannt ist. Das Fehlen einer Rechtsgrundlage macht es schwer und in einigen Fällen sogar unmöglich, die Fragen sinnvoll zu beantworten.

## 2. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

### 1. Welche Art von Subsidiarität?

#### Der Ausschuss der Regionen

1. **begrüßt** die Anerkennung der zentralen Rolle der lokalen und regionalen Ebene im Zusammenhang mit der Definition, Organisation, Finanzierung und Überwachung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch die Kommission.
2. **ist der Ansicht**, dass die lokale bzw. regionale Ebene wegen ihrer besonderen Nähe zu den betroffenen Bürgern am besten in der Lage ist, unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale der betroffenen Bevölkerungsgruppen über die Art, die Organisationsweise und die Qualität der Leistungen der Daseinsvorsorge zu bestimmen.
3. **unterstreicht**, wie wichtig es ist, dass die für die Erbringung einer Leistung der Daseinsvorsorge verantwortliche Gebietskörperschaft frei entscheiden kann, ob sie die Dienstleistung in eigener Regie oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften erbringen will oder ob sie andere – einschließlich private – Lösungsmodelle wählen möchte. Das Prinzip der horizontalen und vertikalen Subsidiarität muss so umfassend geachtet werden, dass es den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften grundsätzlich freigestellt ist, auf welche Art diese Dienstleistungen bereit gestellt werden. Wenn die Lösung direkt

vor Ort gesucht wird, wird sichergestellt, dass die für die Bürger und die Gesellschaft beste Lösung gefunden wird.

4. Umfang und Inhalt der vertikalen und horizontalen Subsidiarität sind von dem Rechtsrahmen abhängig, in den die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingebettet sind.
5. Die Funktion und der Wert öffentlicher Dienstleistungen für die europäische Gesellschaft werden im Vertrag nicht besonders herausgestellt. Artikel 16 des Vertrags anerkennt zwar den Stellenwert und die Bedeutung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, doch unterstellt er die Grundsätze und Bedingungen ihres Funktionierens unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 den für den freien Wettbewerb geltenden Regeln. Der Ausschuss **vertritt jedoch die Auffassung**, dass einige Tätigkeiten im Rahmen der Leistungen der Daseinsvorsorge nicht ausschließlich dem Wettbewerbsrecht und den Marktregeln unterliegen dürfen.
6. Die endgültige Stellung und der Status von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im neuen Verfassungsvertrag sind noch nicht bekannt. Der Ausschuss wird daher in seiner **Stellungnahme** von zwei verschiedenen Szenarien ausgehen – eine bzw. keine Veränderung der primärrechtlichen Grundlagen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag.

## 2. **Szenario 1: Veränderung der primärrechtlichen Grundlagen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag**

### **Der Ausschuss der Regionen**

1. **empfiehlt**, im Verfassungsvertrag gemeinnützige Ziele festzulegen, die als Grundlage für die Regulierung des Sektors der Leistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union dienen sollen, und klarzustellen, dass die Festlegung der konkreten Grundsätze und Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer nachgeordneten Verwaltungsebenen ist;
2. **ist der Auffassung**, dass der Gemeinwohlauftrag – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Union im gleichen Rang wie die Verwirklichung des Binnenmarktes gehören muss. Die Vollendung des Binnenmarktes und die Gewährleistung des Gemeinwohls sind zwei komplementäre Ziele im Prozess der europäischen Einigung, die der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union dienen.
3. **empfiehlt** die rechtliche Verankerung der Leistungen der Daseinsvorsorge im Vertrag unter Berücksichtigung der unter 2.2.1

genannten Klarstellung beizubehalten und dabei den in erster Linie von den Mitgliedstaaten zu definierenden Gemeinwohlauftrag zu berücksichtigen;

4. **ist der Ansicht**, dass einige generelle Voraussetzungen für alle Sektoren als Rechtsrahmen in den Vertrag aufgenommen werden könnten. So würde eine größere Ausgewogenheit zwischen den Anforderungen an den Wettbewerb, die Gesellschaft im Allgemeinen und an den einzelnen Bürger geschaffen. Aus diesem Grund hält der Ausschuss die Aufnahme der folgenden Anforderungen in Artikel 16 des Vertrags für erforderlich:
  - Gleicher Zugang aller Bürger zu Dienstleistungen, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist;
  - Ein hohes Maß an Versorgungssicherheit, wenn dies wirtschaftlich realisierbar ist;
  - Hinreichende Kapazitäten bei Marktversagen sind durch den Dienstleistungserbringer zu garantieren;
  - Hohe Qualität der Leistungen;
  - Zentrale Rolle des Subsidiaritätsprinzips in diesem Bereich, u.a. in der Frage, welche Dienste unter diesen Begriff fallen, wer sie erbringen und wie ihre Organisations- und Finanzierungsform aussehen soll.
5. **ist der Ansicht**, dass alle Bürger grundsätzlich gleichen Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse haben sollten, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist. Können nicht alle Bürger mit grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge versorgt werden, so kann dies z.B. weit reichende gesundheitliche Folgen haben und ist stets einer der Hauptgründe, welche Familien, insbesondere jüngere Familien, veranlassen, wegzuziehen. Der Zugang zu einer Leistung sollte grundsätzlich für alle gleich sein, allerdings mit einer gewissen Variationsbreite je nach den geografischen und regionalen bzw. den lokalen Bedingungen sowie den physischen Gegebenheiten (wie Entfernungen und Bevölkerungsdichte), die den konkreten Inhalt und die konkrete Gestalt der Leistung beeinflussen können. Zum gleichen Leistungszugang für die Bürger gehört auch, dass die Behörden die Möglichkeit haben müssen, den Preis nach einem einheitlichen solidarischen Prinzip festzusetzen, sodass (möglichst) alle Bürger wirtschaftlich in der Lage sind, die Leistungen in Anspruch zu nehmen. Zudem müssen die Gebietskörperschaften innerhalb der einzelnen Sektoren einen Kostenausgleich vornehmen können, um den regionalen oder sozialen Zusammenhalt zu steigern. Wenn die Dienstleistungen von anderen Stellen erbracht werden, müssen die Behörden durch Ausschreibungen und Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen für gleichberechtigten Zugang, tatsächliche Erbringung und eine flächendeckende Versorgung sorgen.
6. **vertritt die Auffassung**, dass ein hohes Maß an Versorgungssicherheit erforderlich ist. Unter Versorgungssicherheit ist zu verstehen, dass der Leistungserbringer verpflichtet ist, sicherzustellen, dass die

Dienstleistung/Leistung laufend ohne Unterbrechung erbracht werden kann. Qualität ist für die Bürger in hohem Maße mit einer zuverlässigen und kontinuierlichen Leistungserbringung verbunden. Wasser-, Strom- und Gasversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung sind Beispiele für Sektoren, in denen die Empfänger bzw. Bürger eine unregelmäßige Leistungserbringung als störend empfinden würden. Unter dem Begriff Sicherheit ist auch das Leitkriterium der Gefahrenverhütung zu verstehen, insbesondere die Verhütung von Gefahren durch plötzliche, wenngleich seltene Ereignisse (wie z.B. unlängst der Stromausfall in Nordamerika und die ungewöhnlich hohe Sterblichkeit älterer Menschen wegen der mangelnden Fürsorge in der Hitzeperiode).

7. **ist der Ansicht**, dass hinreichende Kapazitäten bei Marktversagen erforderlich sind, deren Bereitstellung in erster Linie durch die Dienstleistungserbringer zu garantieren ist. Wenn der Markt die für die Bürger erforderlichen Dienstleistungen nicht bereit stellt, kann es erforderlich sein, dass die öffentlichen Gebietskörperschaften selbst hinreichende Kapazitäten zur Verfügung stellen. Der Markt wird nur dort Kapazitäten schaffen, wo dies aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus interessant ist. Viele der für die Versorgung der Bürger und Unternehmen mit Leistungen der Daseinsvorsorge zu errichtenden Anlagen erfordern umfangreiche Investitionen mit langen Abschreibungszeiträumen (bis zu 30 Jahren) – das gilt zum Beispiel für die Müllverbrennung oder die Abwasserbehandlung. Ein derartiges Investitionsprofil ist für private Investoren nur selten attraktiv. Werden keine hinreichenden Kapazitäten eingerichtet, so kann dies zu einem eingeschränkten Service und zu höheren Preisen führen.
8. **vertritt die Auffassung**, dass die Leistungen von hoher Qualität sein sollten. Die Wahrnehmung von Aufgaben durch die öffentliche Hand sollte dadurch gerechtfertigt sein, dass bei öffentlichen Dienstleistungen eine hohe Qualität erbracht wird. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass auch allgemeine gesellschaftliche Erwägungen in den Qualitätsbegriff einfließen. Das gilt beispielsweise für Umweltschutz und Arbeitsbedingungen sowie für Anforderungen an den Verbraucherschutz. Ausschließlich betriebswirtschaftliche Erwägungen können nicht immer gewährleisten, dass diese Gegebenheiten hinreichend berücksichtigt werden. Es ist wesentlich, dass die für die Erbringung der Leistung verantwortlichen Gebietskörperschaften innerhalb einiger übergeordneter Rahmenbedingungen die Qualität der Leistungen frei handhaben können. Ideen zur besseren Lösung einer Aufgabe haben die Personen, die täglich mit der Erbringung einer Leistung zu tun haben. Der Begriff Qualität besagt, dass alle öffentlichen Dienste eine Charta, einen Kodex oder eine Regelung haben müssen (wie immer man das bezeichnen mag), in der/dem festgelegt ist, welche Rechte die Nutzer haben, was die zu erbringenden Leistungen, Umfang und Qualität der Leistungen, Qualitätskontrollen, Reklamationen, Informationen usw. anbelangt. Die aktive Beteiligung der Nutzer an der Definition einer besseren

Dienstleistungsqualität muss sichergestellt werden, auch durch die Instrumente zur Prüfung der Verbraucherzufriedenheit.

9. **ist der Ansicht**, dass die Wahl der betrieblichen Organisationsform grundsätzlich freigestellt sein sollte. Die Verantwortung der Gebietskörperschaften für die Lösung der Aufgabe, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, muss mit der Möglichkeit einhergehen, die betrieblichen Lösungsmodelle frei zu wählen und mit ihnen zu experimentieren. Entscheidend ist, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Dialog mit den Leistungsempfängern bzw. Bürgern Einblick in mögliche Probleme beispielsweise mit der Versorgung, Preisbildung oder Umwelt bekommen und Maßnahmen zur Bewältigung dieser lokalen Probleme ergreifen können.
  10. Durch eine Änderung des Vertrags würden die Gemeinwohlverpflichtungen maximales "rechtliches Gewicht" vor dem EuGH erhalten. Über eine Vertragsänderung würden die Gerichte und die Kommission, wenn sie Vorschläge für neue Rechtsvorschriften erarbeitet, **zu einer größeren Ausgewogenheit** zwischen den Anforderungen an den Wettbewerb, die Gesellschaft im Allgemeinen und an den einzelnen Bürger **gelangen**.
3. **Szenario 2: Die Bestimmungen betreffend Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag bleiben unverändert**

### **Der Ausschuss der Regionen**

1. **hält es für möglich**, dass die Gemeinwohlverpflichtungen nur teilweise oder gar nicht im Vertrag festgelegt werden können. In diesem Fall müssen andere Wege und Möglichkeiten für ein Gegengewicht zu den Anforderungen des Wettbewerbs geschaffen werden.
2. **stellt fest**, dass die Kommission in Ziffer 41 verschiedene Möglichkeiten für eine Konsolidierung der gemeinsamen Ziele und Grundsätze für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufzeigt. Diese Konsolidierung könnte entweder über einen verbindlichen Rechtsakt (etwa eine Richtlinie oder eine Verordnung) oder einen nichtverbindlichen Rechtsakt (Empfehlung, Mitteilung, Leitlinien, interinstitutionelle Vereinbarung) erfolgen.
3. Das Interesse und die Debatten haben sich insbesondere auf die Möglichkeiten für eine Rahmenrichtlinie konzentriert. Im Folgenden **möchte** der Ausschuss einige Überlegungen zu Möglichkeiten und Beschränkungen einer Rahmenrichtlinie **vortragen** sowie Überlegungen dazu, wie der Inhalt einer möglichen Rahmenrichtlinie aussehen könnte bzw. nicht aussehen sollte.
4. In Ziffer 40 des Grünbuchs **wird** die Rechtsgrundlage für eine mögliche Rahmenrichtlinie **erörtert**. Hieraus geht hervor, dass Artikel

16 keine Rechtsgrundlage für die Annahme eines speziellen Rechtsakts liefert. Artikel 95 könnte hierzu herangezogen werden, jedoch müsste sich eine auf diesem Artikel gründende rechtliche Rahmenregelung auf die Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse beschränken, die Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben. Dagegen könnte keine Regelung für Dienstleistungen nichtwirtschaftlicher Natur und Dienstleistungen wirtschaftlicher Natur, die nur begrenzte Auswirkungen auf den Handel haben (z.B. Wasser, Abwasser und Wärme) ins Auge gefasst werden.

5. **ist der Ansicht**, dass die Bestimmungen in Artikel 95 des Vertrags unter keinen Umständen als Rechtsgrundlage für eine Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geeignet sind. Dies rührt daher, dass Richtlinien gemäß diesen Bestimmungen notwendigerweise den grenzüberschreitenden Handel als übergeordnetes Ziel haben müssen, um einen Binnenmarkt zu schaffen. Der Wettbewerb (auch der grenzüberschreitende) kann indessen bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht das eigentliche Ziel sein. In dem Maße, wie Wettbewerb zu einer Schwächung einer oder mehrerer der oben genannten Anforderungen führt, führt er auch zu einer schlechteren Lösung der Aufgabe.
6. Die Verordnung zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (die sich u.a. auf das Angebot an Fährlinien bezieht) und die Stromliberalisierungsrichtlinie zeigen die Schwierigkeiten, die mit einer Binnenmarktregulierung für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verbunden sind.
7. Die Forderung der EU, alle Fährlinien, unabhängig von ihrer Größe, öffentlich auszuschreiben, hatte negative wirtschaftliche und administrative Auswirkungen auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Als Folge der EU-Anforderung wurden kleine, staatlich subventionierte Fährverbindungen öffentlich ausgeschrieben. Die Schifffahrt zu kleinen Inseln und Randgebieten ist an sich kein gutes Geschäft, daher werden der Aufbau und Betrieb dieser Schiffsverbindungen häufig staatlich subventioniert. In den meisten Fällen bewarb sich nur ein einziger Anbieter auf die Ausschreibung – die Gesellschaft, die die Verbindung schon vorher unterhalten hatte. In den Fällen, in denen sich noch ein weiterer Anbieter bewarb, war dessen Angebot meistens teurer. Die **Ausschreibung** führte nicht zu Betriebskosteneinsparungen, sondern sie brachte für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beträchtliche Aufwendungen an finanziellen und administrativen Ressourcen mit sich, u.a. für die Erstellung des Ausschreibungsmaterials.
8. Das zweite Beispiel ist die Liberalisierung des Strommarkts, die bisher nicht zu niedrigeren Strompreisen, dafür aber zu starken Preisschwankungen geführt hat. Wenn die Liberalisierung spätestens 2007 in der gesamten EU abgeschlossen sein wird, bedeutet dies für



den einzelnen Bürger eine beträchtliche Unsicherheit in Bezug auf den "Tagespreis" für Strom, was nicht im Interesse der Bürger sein kann.

9. Auch wenn Artikel 95 **vorgibt**, dass die Kommission in ihren Vorschlägen in den Bereichen Gesundheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau ausgeht, ändert dies nichts daran, dass der Artikel als Rechtsgrundlage für die Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht geeignet ist.

#### 4. Verantwortungsvolles Regieren

##### Der Ausschuss der Regionen

1. **nimmt** Kapitel 4 des Grünbuchs "Verantwortungsvolles Regieren: Organisation, Finanzierung, Evaluierung" **zur Kenntnis**. Auf den ersten Blick wirkt das Kapitel überzeugend – die Notwendigkeit eines "verantwortungsvollen Regierens" leuchtet jedem ein. Die Frage ist nur, wer festlegt, was "verantwortungsvolles Regieren" ist? Soll dies auf EU-Ebene, auf einzelstaatlicher oder regionaler/lokaler Ebene geschehen?
2. Die Mitgliedstaaten und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften **verfügen** heute über einen hohen Grad an Freiheit bei der Organisation und Verwaltung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Wenn eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erstellt wird, sollte diese nach Auffassung des Ausschusses keine neuen Grundsätze oder Leitlinien für verantwortungsvolles Regieren festlegen.
3. **ist der Ansicht**, dass eine Rahmenrichtlinie, die Grundsätze und Leitlinien zur Organisation, Finanzierung und Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse enthält, nicht darauf abzielen darf,
  - die Kompetenzen der EU zu Lasten der Mitgliedstaaten oder der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu erweitern;
  - den Geltungsbereich der Rechte zu Lasten der Aufgaben von allgemeinem Interesse auf den Wettbewerb auszuweiten;
  - die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten und ihrer lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bezüglich ihrer Methoden zur Verwaltung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu beschränken.

Der Ausschuss spricht sich gegen jegliche Regulierung bzw. Initiative der EU aus, die zu einer Beschränkung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung und der Definitionshoheit von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse führen. Dagegen ist es wichtig, dass eine

mögliche Rahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten die in diesem Bereich erforderliche Flexibilität ermöglicht. Insbesondere muss ihnen die Freiheit gewährleistet werden, selbst zu entscheiden, ob sie eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse selbst, durch eigene Unternehmen oder Einrichtungen oder auch durch private Dritte erfüllen.

4. Unabhängig davon, ob eine mögliche Rahmenrichtlinie alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse umfassen (was eine Änderung des Vertrags erforderlich machen würde) oder versuchen würde, sich von Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichem* Interesse abzugrenzen, müsste diese Richtlinie sehr allgemein gehalten sein, um die vielen unterschiedlichen Besonderheiten der einzelnen Sektoren, die in Ziffer 40 des Grünbuchs genannt werden, zu umfassen. Zwischen der Organisation und dem Betrieb von z.B. der Telekommunikation, der Wasserversorgung und der Abfallentsorgung bestehen große Unterschiede. Daher **ist** der Ausschuss **der Ansicht**, dass eine Rahmenrichtlinie keinen nennenswerten Beitrag zur rechtlichen Klärung des Verhältnisses zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Wettbewerbsregeln sowie den Regeln für staatliche Beihilfen leisten würde. Diese rechtliche Klarheit muss unter allen Umständen über sektorspezifische Vorschriften oder eine Anpassung der Regeln für staatliche Beihilfen gewährleistet werden. Sollte die EU dennoch versuchen, über eine Rahmenrichtlinie eine größere rechtliche Klarheit zu schaffen, könnte dies nur mit dem Risiko genauerer Regelungen erkaufte werden, die unbeabsichtigte Auswirkungen auf einige Sektoren mit sich bringen könnten. Diese Auswirkungen könnten eine weitaus größere Gleichschaltung als heute innerhalb der Sektoren oder auch sektorübergreifend sein. Daher kann eine Rahmenrichtlinie zu weitaus größeren Konsequenzen und Problemen als eine sektorspezifische Regelung führen.
5. **hält** einen sektorspezifischen Ansatz bei der Organisation, Finanzierung und Evaluierung für besser geeignet, um sicher zu stellen, dass die EU-Rechtsvorschriften nur die Verhältnisse bei Dienstleistungen regeln, die aufgrund ihrer Größe und strukturellen Vernetzung gemeinschaftsweite Bedeutung haben, nicht dagegen bei Dienstleistungen auf der lokalen oder regionalen Ebene.

## 5. Klärung der Definition von nichtwirtschaftlichen Leistungen

1. Wie die Kommission selbst in ihrem Grünbuch anmerkt, ist es schwierig, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher Natur von Dienstleistungen nichtwirtschaftlicher Natur **abzugrenzen**. Einigen Dienstleistungen und Leistungen kann problemlos eine wirtschaftliche Natur zugeordnet werden – dies gilt z.B. für Strom, Gas und Wärme. Andere können eindeutig als nichtwirtschaftlich eingeordnet werden – z.B. die allgemeine Bildung und soziale Dienste.
2. Im Allgemeinen **herrscht** jedoch **Übereinstimmung** darüber, dass eine Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur schwierig zu treffen ist. Zum Teil aufgrund der ständigen Weiterentwicklung und der

inhärenten Flexibilität des Begriffs. Zum Teil, weil immer argumentiert werden könnte, dass alle Dienstleistungen auf die eine oder andere Weise wirtschaftlicher Natur sind. Nach Auffassung des Ausschusses kann nicht nur die wirtschaftliche bzw. nichtwirtschaftliche Natur einer Dienstleistung ausschlaggebend sein dafür, ob sie unter die EU-Wettbewerbsregeln fällt, sondern es müssen auch die politischen Erwägungen in diesem Bereich berücksichtigt werden. Beispielsweise ist nicht der Markt der Ausgangspunkt für öffentliche Krankenhäuser, sondern die Deckung des Bedarfs der Bürger an Gesundheitsdienstleistungen im Einklang mit der staatlichen, regionalen oder lokalen Gesundheitspolitik.

3. Der Ausschuss **stimmt** der Kommission **zu**, dass der Begriff nicht statisch ist und sich daher im Laufe der Zeit weiterentwickeln kann. Außerdem wird es Dienstleistungen geben, die gleichzeitig in einem Land als wirtschaftlich angesehen werden, in einem anderen Land jedoch als nichtwirtschaftlich.
4. Die Unklarheit besteht darin, dass es nicht möglich ist, eine erschöpfende Auflistung der Begriffe vorzunehmen. Für eine Klärung gibt es **zwei Möglichkeiten**. Die erste Möglichkeit wäre, eine Positivliste für die einzelnen Begriffe aufzustellen. Dies könnte eine statische Rechtslage bedeuten, die keine Änderungen des Verhältnisses zwischen den einzelnen Bereichen, das Entstehen neuer Bereiche (z.B. im Bereich der IT-Infrastruktur) oder Bereiche, die je nach den Umständen sowohl nichtwirtschaftlich als auch wirtschaftlich sein können, berücksichtigen kann.
5. Die **zweite Möglichkeit** wäre, die Unterscheidung der beiden Begriffe aufzugeben. Diese Möglichkeit steht allerdings inzwischen nicht mehr offen, da die Unterscheidung große Auswirkungen darauf hat, wie die Bestimmungen des Vertrags angewandt werden. Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen werden nicht von den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln sowie den Regeln für staatliche Beihilfen des Vertrags erfasst, daher kann gesagt werden, dass sie eine Art Sonderstatus haben. Eine Gesamtregelung für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse würde somit eine stärkere Regulierung dieser Bereiche als bisher bedeuten. In jedem Fall sollte die Kommission klarstellen, dass Dienstleistungen, die unmittelbar oder durch eine externe Einheit von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Interesse der Allgemeinheit und vorwiegend für soziale Zwecke oder Zwecke des Umweltschutzes statt zu kommerziellen Zwecken erbracht werden, nicht als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten.
6. Das Prinzip der vertikalen und horizontalen Subsidiarität kommt in genau diesen Bereichen am stärksten zur Anwendung, in denen es um die Erbringung von Kerndienstleistungen, die von großer Bedeutung für die Unionsbürger sind, geht und in denen den einzelnen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Verhältnis zwischen den

einzelnen Staaten und innerhalb der Staaten bei der Erbringung dieser Leistungen eine größtmögliche Freiheit gegeben werden sollte.

7. Der Ausschuss **ist daher der Ansicht**, dass die rechtliche Unklarheit im Zusammenhang mit diesen Begriffsbestimmungen nicht durch Positivlisten oder die Aufgabe der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beseitigt werden kann. Wenn die rechtliche Unklarheit durch eine Regelung beseitigt werden könnte, würde dies eindeutige Antworten auf die diesbezüglichen Fragen voraussetzen, was bei diesem sehr komplexen Thema nicht der Fall ist. Eine neue Regelung der Begriffsbestimmungen würde daher nur neue Fragen aufwerfen. Der Ausschuss ist allerdings der Auffassung, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit jedenfalls dann verneint werden kann, wenn mit einem im öffentlichen Interesse liegenden Vertrieb von Gütern oder Dienstleistungen auf dem relevanten Markt de facto lediglich ein Kostendeckungsbeitrag, nicht jedoch ein Gewinn erzielt werden könnte.
8. Das Grünbuch verweist in Randziffer 45 zu Recht auf die Schwierigkeit, ein A-priori-Verzeichnis der Dienstleistungen zu erstellen, die als nichtwirtschaftlich anzusehen sind. In den Urteilen der Europäischen Gerichte oder in Entscheidungen der Kommission sind jedoch "typische" nichtwirtschaftliche Tätigkeiten als solche anerkannt worden (z.B. Aktivitäten öffentlicher Schulen, sozialer Pflichtversicherungssysteme und von Organisationen, die soziale Aufgaben erfüllen, deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht). Eine Auflistung ist als Handreichung möglich und würde erheblich zur Rechtssicherheit beitragen.
9. **Nach Auffassung des Ausschusses** sollte daher festgehalten werden, wie auch aus der ursprünglichen Mitteilung der Kommission zu diesem Thema hervorgeht, dass eine genauere Abgrenzung der Begriffe nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt.

## 6. Austausch bewährter Praktiken und Benchmarking

1. Sollte es einen erweiterten Austausch von bewährten Praktiken und Benchmarking zu Fragen der Organisation von Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse in der Union geben? Wer sollte beteiligt und welche Sektoren sollten einbezogen werden?
2. Wie die Kommission im Grünbuch **feststellt**, bestehen große Unterschiede bei der Frage, was Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Union kennzeichnet. Dies sollte die Kommission, die Mitgliedstaaten und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften jedoch nicht davon abhalten, zu überlegen, wie der Austausch von bewährten Praktiken und Benchmarking in den gemeinschaftlich geregelten Bereichen auf Sektorebene zu systematischen

Qualitätsverbesserungen beitragen kann. Das Benchmarking sollte als Inspiration dienen und dazu, von den Besten zu lernen.

3. In Bezug darauf, wer eventuell an der Konsultation zum Austausch von besten Praktiken und Benchmarking beteiligt werden sollte, **verweist** der Ausschuss die Kommission auf die Leitlinien des Weißbuchs "Europäisches Regieren". Diese sehen vor, dass die Kommission anerkennt, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen des Konsultationsverfahrens eine bestimmte Rolle einnehmen, um eine stärkere Interaktion zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der Union sicher zu stellen. Darüber hinaus muss sich die Evaluierung auf eine Vielzahl von Aspekten erstrecken; in die Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind zahlreiche Akteure eingebunden, die verschiedene Interessen verfolgen und deren Beziehungen zueinander durch asymmetrische Informationsflüsse gekennzeichnet sind. Die für die Evaluierung zuständigen Stellen müssen daher pluralistisch ausgebaut sein, über einschlägiges Sachwissen verfügen und unabhängig von den Entscheidungs- und Handlungsträgern agieren, d.h. der Pluralität der Akteure, ihren Erwartungen und Anliegen sowie ihren Interessen Rechnung tragen.

## 7. Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, u.a. durch staatliche Beihilfen

1. Die Anwendung unterschiedlicher Finanzierungsformen in unterschiedlichen Sektoren illustriert sehr gut, warum es schwierig ist, gemeinsame Vorschriften für eine bestimmte sektorübergreifende Finanzierungsform aufzustellen. **Nach Auffassung des Ausschusses** muss jedoch die langfristige Finanzierung der Gemeinwohlverpflichtungen gesichert sein: Die öffentliche Hand muss Verantwortung für die Beschränkungen übernehmen, die sich für die Dienstbetreiber im Vergleich zu einer Situation ergeben, in der sie nach rein kommerziellen Gesichtspunkten handeln; dieser Ausgleich kann in verschiedener Form erfolgen und muss die Betreiber in die Lage versetzen, den definierten Zielen gerecht zu werden.
2. Der Ausschuss der Regionen **begrüßt** das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache "Altmark Trans" (C-280/00) vom 24. Juli 2003. In diesem Urteil stellt der Gerichtshof fest, dass eine staatliche Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags zu qualifizieren ist, sofern ein finanzielles Eingreifen als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen darstellt, die von den begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden. Das Gericht macht die Anwendung dieser Ausnahmeregelung gleichwohl von der Erfüllung von vier spezifischen Voraussetzungen abhängig.
3. Eine Liberalisierung in den Bereichen Wasser, Abwasser, Abfall und Wärme wird auch diskutiert, doch funktionieren diese Bereiche anders als der Energiesektor, und für sie gelten nicht die gleichen

Ausschreibungsbedingungen. Sie unterscheiden sich vom Energiesektor nicht nur in Bezug auf die Umweltauflagen, sondern auch in ihrer Infrastruktur. Strom kann z.B. über große Entfernungen/Landesgrenzen transportiert werden, doch fließen Wärme und Wasser nicht in größeren national oder international verbundenen Netzen. Dem Verkauf von Wärme und Wasser auf einem größeren Markt sind auch natürliche Grenzen gesetzt. In vielen Ländern werden diese Dienstleistungen daher von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften organisiert und vertrieben, und dies zu einem großen Anteil oder zu 100% nutzerfinanziert und über die eine oder andere Art solidarischer Preisgestaltung, so dass beispielsweise alle Bürger unabhängig von ihrem Wohnort (Stadt/Land) das gleiche Angebot erhalten. Unter anderem aus diesen Gründen **spricht sich** der Ausschuss **gegen** sektorspezifische Binnenmarkt-Richtlinien für die Bereiche Wasser und Abfall **aus**, in denen die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zentrale Aufgaben wahrnehmen. Die EU kann allerdings Qualitätsstandards und wirtschaftliche Grundsätze unter umweltrechtlichen Gesichtspunkten und mit dem Ziel einer größeren wirtschaftlichen und sozialen Effizienz harmonisieren.

4. Der Verkehrssektor ist ein Beispiel für einen Sektor, der staatliche Beihilfen für große Infrastrukturinvestitionen wie z.B. Straßen, Brücken usw. erhält. Auch der öffentliche Personenverkehr wird subventioniert, wenn der Betrieb ohne Zuschüsse nicht möglich ist. Der Verkehrssektor ist durch so große Investitionen und hohe Betriebskosten gekennzeichnet, dass eine Nutzerfinanzierung nicht ausreicht. Beihilfen sind erforderlich, um die Verkehrskosten in vernünftigen Grenzen zu halten.
5. Angesichts dieser Beispiele **ist** der Ausschuss **der Ansicht**, dass die einzelnen Sektoren im Hinblick auf einige wesentliche Parameter (Organisation, Eigentum, geografische Abhängigkeit des Gutes, Entscheidungsstruktur in dem Sektor) so unterschiedlich sind, dass gemeinsame, sektorübergreifende EU-Vorschriften für die Finanzierung schwierig aufzustellen wären.

## 8. Schlussbemerkungen

1. **Nach Auffassung des Ausschusses** ist die Debatte über die künftigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von zentraler Bedeutung für den Wohlstand und die gesellschaftliche Entwicklung in der EU. Mit dieser Stellungnahme möchte der Ausschuss auf die Notwendigkeit einer Änderung des Vertrags aufmerksam machen, durch die eine stärkere Ausgewogenheit zwischen den Anforderungen an den Wettbewerb, an die Gesellschaft im Allgemeinen und an den einzelnen Bürger erzielt wird.
2. **Ferner möchte** der Ausschuss einige Möglichkeiten und Beschränkungen des jetzigen Vertrags für die Aufstellung einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse **aufzeigen**. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht,

dass mit einer endgültigen Stellungnahme zur Frage einer Rahmenrichtlinie auf den künftigen Verfassungsvertrag gewartet werden sollte.

3. Abschließend **fordert** der Ausschuss die **Kommission auf**, einen systematischen Dialog mit dem Ausschuss und den Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union über die Erfahrungen dieser Gebietskörperschaften mit der Organisation und dem Betrieb von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einzugehen. Die Sammlung von Erfahrungen ist eine wichtige Voraussetzung für eine eingehende und ausgewogene Debatte darüber, wie Dienstleistungen von allgemeinem Interesse am besten erbracht werden können.

Brüssel, den 20. November 2003

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

**Albert Bore**

Der Generalsekretär

m.d.W.d.G.b.  
des Ausschusses der Regionen

**Gerhard Stahl**

---

<sup>1</sup> ABl. C 19 vom 22.1.2002, S. 8.

--

CdR 149/2003 rev.1 (DA/EN) JB/R-KE/R/ws .../...

CdR 149/2003 fin (DA/EN) JB/R-KE/R-JB/K/ws

