

21.12.11

EU - AS - In - Vk -
Wi - Wo

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa
KOM(2011) 900 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 177/11 = AE-Nr. 110217



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2011
KOM(2011) 900 endgültig

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

Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa

1. EINLEITUNG

Unter den derzeitigen wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen tritt die fundamentale Rolle von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union deutlicher den je zutage. Diese Dienstleistungen sorgen dafür, dass in Bereichen wie der Gesundheitsfürsorge, der Kinderbetreuung oder der Altenpflege, der Unterstützung von Personen mit Behinderungen oder des sozialen Wohnungswesens ein Sicherheitsnetz für die Bürger¹ vorhanden ist, das auch dem sozialen Zusammenhalt förderlich ist. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Arbeitsvermittlung spielen in der Wachstums- und Beschäftigungsagenda eine wichtige Rolle. Die wissensbasierte Wirtschaft ist auf Schulen, Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie Hochschulen von höchster Güte angewiesen, damit gewährleistet ist, dass junge Menschen über die für neue Tätigkeiten erforderlichen Fertigkeiten verfügen. Zugleich ist es angesichts knapper Haushaltsmittel und der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erforderlich, dass hochwertige Dienste so effizient und kostengünstig wie möglich bereitgestellt werden.

Schon in den 2009 vorgestellten politischen Leitlinien des Präsidenten² wird auf die Modernisierung des Dienstleistungssektors als eines der Mittel zur Förderung neuer Quellen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt hingewiesen: *„Dies bedeutet, dass der Ausbau der Gesundheits- und Sozialdienste insgesamt unterstützt werden muss, z.B. durch die Einführung eines Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung bei öffentlichen und sozialen Dienstleistungen, wodurch auch deren Stellenwert für das europäische Gesellschaftsmodell anerkannt würde.“*³ In dem Bericht zur Strategie Europa 2020⁴ wird bekräftigt, dass neue – sowohl in herkömmlicher Weise als auch online zu erbringende – Dienstleistungen entwickelt werden müssen, die Wachstum und Arbeitsplätze schaffen. Dazu können auch innovative Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gehören.

Der Vertrag hat den Mitgliedstaaten immer schon den erforderlichen Spielraum zur Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen der genannten Art gelassen, aber mit dem Vertrag von Lissabon wurden hierzu weitere Bestimmungen eingeführt: Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und das Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse. Artikel 36 der Grundrechtecharta hat jetzt denselben rechtlichen Stellenwert wie die Verträge. Angesichts dieser neuen Rahmenbedingungen hat die Kommission beschlossen, alle ihre bisherigen Maßnahmen in Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in einem einzigen Qualitätsrahmen zusammenzufassen. Damit wird dafür gesorgt, dass das Regelungsumfeld auf EU-Ebene auch in den nächsten Jahren die soziale Dimension des Binnenmarktes stärkt, der spezifischen Art dieser Dienstleistungen besser Rechnung trägt und dass sie in einer Weise bereitgestellt werden, die den in dem

¹ EU-Rechtsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet der Migrationspolitik, sorgen dafür, dass unter bestimmten Bedingungen Angehörige einiger Kategorien von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der EU aufhalten, beim Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie bei deren Bereitstellung wie eigene Staatsangehörige behandelt werden.

² „Politische Leitlinien für die nächste Kommission“, Brüssel, 3. September 2009.

³ „Politische Leitlinien ...“, S. 28.

⁴ „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM(2010) 2020 endg.

Protokoll anerkannten Werten – Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung, universeller Zugang und Nutzerrechte – gerecht wird.

Mit der vorliegenden Mitteilung, die auch eine Folgemaßnahme zur Binnenmarktakte⁵ darstellt, wird ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorgestellt, der drei komplementäre Aktionsfelder umfasst:

- Verbesserung der Klarheit und Rechtssicherheit bei der Anwendung des EU-Rechts auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und gegebenenfalls Überprüfung der Vorschriften zwecks Berücksichtigung spezifischer Erfordernisse: Dieser laufenden Überprüfung kommt in Anbetracht des steten Wandels dieser Dienstleistungen große Bedeutung zu. Zusammen mit dieser Mitteilung stellt die Kommission Reformen in zwei entscheidenden Regelungsbereichen – staatliche Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und öffentliches Beschaffungswesen – vor, die den Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung dieser Dienstleistungen ein flexibleres Vorgehen anhand einfacherer Vorschriften ermöglichen sollen. Außerdem zielen diese Reformen darauf ab, die beiden Politikbereiche stärker aufeinander abzustimmen, um Akteuren, die die Beschaffungsvorschriften einhalten, mehr Gewissheit dahingehend zu verschaffen, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen auch den relevanten Anforderungen nach dem Altmark-Urteil genügen. Dadurch dürften die Rechtssicherheit verbessert und die Tätigkeit sowohl der Behörden als auch der Unternehmen vereinfacht werden.
- Zugang zur Grundversorgung: Die Kommission sieht sich auch künftig verpflichtet, den Zugang aller Bürger zur Grundversorgung in bestimmten Bereichen zu gewährleisten, wie sie dies erst kürzlich im Bereich der Basisbankdienstleistungen, der Postdienstleistungen und der Telekommunikation getan hat.
- Förderung der Qualität: Die Kommission wird sich verstärkt um die Förderung der Qualität im Bereich der Sozialdienstleistungen bemühen und das auf diesem Gebiet bisher Erreichte als Muster für weitere Dienste von allgemeinem Interesse heranziehen.

Grundbegriffe und -konzeptionen

Die Diskussion über Dienste und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird durch mangelnde begriffliche Klarheit beeinträchtigt. Die verwendeten Begriffe sind austauschbar und ungenau, weshalb die einschlägigen Akteure die Kommission um Klärung gebeten haben. Die Kommission ist dabei jedoch an das EU-Primärrecht und die Rechtsprechung des Gerichtshofs gebunden, und überdies handelt es sich um dynamische, sich wandelnde Konzeptionen.

Dienste bzw. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind solche, die von den Behörden der Mitgliedstaaten als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft werden, und unterliegen daher spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen. Der Begriff deckt sowohl wirtschaftliche Tätigkeiten (siehe nachstehende Definition von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) als auch nichtwirtschaftliche Leistungen ab. Letztere unterliegen weder spezifischen EU-

⁵ „Binnenmarktakte: Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“, KOM(2011) 206 endg.

Vorschriften noch den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des Vertrags. Andere allgemeine Vorschriften des Vertrags wie etwa das Diskriminierungsverbot können jedoch hinsichtlich bestimmter Aspekte der Organisation dieser Dienstleistungen durchaus greifen.

Dienste bzw. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse:

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden. Die Gemeinwohlverpflichtung wird dem Leistungserbringer im Wege eines Auftrags auferlegt, der eine Gemeinwohlkomponente enthält, sodass sichergestellt ist, dass die Dienstleistung unter Bedingungen erbracht wird, die es dem Leistungserbringer ermöglichen, seinen Auftrag zu erfüllen.

Sozialdienste bzw. Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse: Hierunter fallen Systeme der sozialen Sicherung, die die elementaren Lebensrisiken und eine Reihe von Dienstleistungen abdecken, die direkt an der betreffenden Person erbracht werden und denen eine präventive und sozial integrierende Funktion zukommt.⁶ Die Tätigkeit mancher Sozialdienste (z.B. gesetzliche Sozialversicherungssysteme) wird vom Europäischen Gerichtshof zwar nicht als wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft, aber aus seiner Rechtsprechung ergibt sich eindeutig, dass der soziale Zweck einer Dienstleistung als solcher nicht ausreicht, um sie als nichtwirtschaftliche Tätigkeit einzustufen.⁷ Der Begriff „Sozialdienstleistung von allgemeinem Interesse“ deckt somit sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ab.

Universaldienstverpflichtungen: Universaldienstverpflichtungen sind eine Art von Gemeinwohlverpflichtungen, die so ausgestaltet sind, dass bestimmte Dienstleistungen allen Verbrauchern und Nutzern in einem Mitgliedstaat unabhängig von ihrem Standort in dem betreffenden Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten in einer vorgegebenen Qualität zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung gestellt werden. Die Definition spezifischer Universaldienstverpflichtungen erfolgt auf europäischer Ebene und bildet ein wesentliches Element der Liberalisierung des Dienstleistungssektors etwa in den Bereichen elektronische Kommunikation, Post und Verkehr.

Öffentlicher Dienst: Der Begriff „öffentlicher Dienst“ wird in Artikel 93 AEUV im Zusammenhang mit dem Verkehr verwendet. Außerhalb dieses Bereichs ist der Begriff jedoch teilweise mehrdeutig: Zum einen kann mit diesem Begriff zum Ausdruck gebracht werden, dass ein Dienst der breiten Öffentlichkeit und/oder im öffentlichen Interesse angeboten wird, und zum anderen kann mit ihm die Tätigkeit von in öffentlichem Besitz befindlichen Einrichtungen bezeichnet werden. Um diese Mehrdeutigkeit zu vermeiden, wird der Begriff in dieser Mitteilung nicht verwendet, sondern stattdessen die Begriffe „Dienst von allgemeinem Interesse“ und „Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“.

⁶ „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“, KOM(2006) 177 endg. vom 26. April 2006.

⁷ Verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, *Pavlov u. a.*, Slg. 2000, I-6451, Rdnr. 118; Rechtssache C-218/00, *Cisal/INAIL*, Slg. 2002, I-691, Randnr. 37, und Rechtssache C-355/00, *Frescot*, Slg. 2003, I-5263.

2. DER INSTITUTIONELLE RAHMEN: ÄNDERUNGEN DURCH DEN VERTRAG VON LISSABON

Der Vertrag von Lissabon, das Protokoll Nr. 26 zu Diensten von allgemeinem Interesse und Artikel 36 der Grundrechtecharta zeigen, welchen Stellenwert Dienste und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU einnehmen, und formulieren die Prinzipien für die Herangehensweise der EU an diesen Bereich. Sie vermitteln eine solide Grundlage für einen flexiblen, pragmatischen Ansatz – und ein solcher ist angesichts der unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen, die wiederum auf unterschiedliche geographische, soziale und kulturelle Verhältnisse zurückzuführen sind, besonders wichtig.

In dem genannten Protokoll sind – erstmals auf der Ebene des Primärrechts – die Grundprinzipien niedergelegt, die für Dienste von allgemeinem Interesse gelten. Die Prinzipien müssen den verschiedenen in Frage kommenden Diensten angepasst werden – eine „Einheitslösung“ ist daher nicht möglich. Das Protokoll bekräftigt auch, dass die Bestimmungen der Verträge in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten berühren, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse bereitzustellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren. Allerdings bedarf es einer Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten, und auch eine Einzelfallanalyse ist weiterhin notwendig, da diese Tätigkeiten einem ständigen Wandel unterworfen sind. Die Kommission behält daher die Situation in der in Abschnitt III beschriebenen Weise im Auge.

Laut Artikel 14 AEUV *„tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge 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.“* Dieser Artikel eröffnet der Union die Möglichkeit, Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu erlassen und dazu die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, die für das Funktionieren dieser Dienste notwendig sind, durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festzulegen. Derartige Regelungen müssen *„unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren“* erfolgen. Damit wird anerkannt, dass über Organisation, Bereitstellung und Finanzierung derartiger Dienste in erster Linie die nationalen, regionalen und lokalen Behörden der Mitgliedstaaten zu entscheiden haben. Im Wege mehrerer öffentlicher Konsultationen und eines noch andauernden Dialogs mit den interessierten Kreisen wird weiter geprüft, inwiefern Rechtsvorschriften auf der Grundlage von Artikel 14 AEUV notwendig sind. Derzeit herrscht offenbar Konsens dahingehend, dass derartigen Vorschriften keine unmittelbare Priorität zukommt⁸, und auch die Kommission hält einen sektorbezogenen Ansatz, der maßgeschneiderte Lösungen für konkrete, spezifische Probleme in einzelnen Sektoren gestattet, für zweckmäßiger.⁹

⁸ Siehe beispielsweise die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 über die Zukunft der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (2009/2222(INI)), Nr. 48: *„[...] ist der Auffassung, dass eine EU-Rahmenverordnung über SDAI [Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse], wie sie nach Artikel 14 AEUV zulässig ist, gegenwärtig nicht das zentrale Thema ist“*.

⁹ In Artikel 14 AEUV selbst ist klargestellt, dass seine Anwendung unbeschadet der Artikel 93, 106 und 107 AEUV erfolgt, in denen die Rolle der Europäischen Kommission bei der Kontrolle der staatlichen Beihilfen sowie die Bedingungen für mögliche Ausnahmen zugunsten von Sozialdiensten von

Die Kommission wird prüfen, inwiefern die geltenden sektoralen Rechtsvorschriften, die Universaldienstverpflichtungen beinhalten, zu überarbeiten sind und ob möglicherweise auch in anderen Sektoren Universaldienstverpflichtungen eingeführt werden müssen. Außerdem wird sie untersuchen, ob es angezeigt ist, die Grundsätze und Bedingungen festzulegen, die erforderlich sind, damit die jeweiligen Dienste ihren Aufgaben auf der Grundlage von Artikel 14 AEUV nachkommen können. Die Kommission wird sich bei ihrer Bewertung daran orientieren, dass die bestehende Vielfalt an Diensten und Situationen innerhalb der EU gewahrt bleibt.

3. EIN QUALITÄTSRAHMEN FÜR DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE IN EUROPA

Im Laufe der Jahre haben sich die Nachfrage nach Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Art ihrer Bereitstellung erheblich gewandelt. Traditionell direkt vom Staat bereitgestellte Dienstleistungen wurden von den nationalen, regionalen und lokalen Behörden zunehmend ausgelagert und werden nun häufig von Einrichtungen des Privatsektors (mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht) angeboten. Dieser konzeptionelle Wandel wird durch Deregulation, Änderungen der politischen Strategien sowie Änderungen der Nutzerbedürfnisse und -erwartungen vorangetrieben. Da viele dieser Dienstleistungen wirtschaftlicher Art sind, unterliegen sie den Binnenmarkt- und den Wettbewerbsvorschriften, sofern diese die Erfüllung der mit diesen Dienstleistungen verbundenen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich nicht behindern. Eine breitere Auswahl an in preislicher und qualitativer Hinsicht unterschiedlichen Dienstleistungsangeboten kann für die Behörden durchaus erhebliche Vorteile mit sich bringen. Einige Akteure äußern sich zwar besorgt über die Auswirkungen dieser Vorschriften insbesondere auf die Sozialdienstleistungen, die Kommission ist jedoch überzeugt, dass sie in einer Weise angewandt werden können, die den spezifischen Erfordernissen Rechnung trägt und die Bereitstellung der Dienste sogar verbessert. Die Vorschriften müssen natürlich laufend überprüft werden, damit gewährleistet ist, dass sie weiterhin die erforderliche Flexibilität aufweisen, deren die Behörden bedürfen, um auf die sich wandelnden Erfordernisse in der Gesellschaft zu reagieren und mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten.

Der Ansatz der Kommission für einen Qualitätsrahmen umfasst drei Aktionsfelder: erstens mehr Klarheit und Rechtssicherheit hinsichtlich der für diese Dienste geltenden EU-Vorschriften, zweitens Bereitstellung der Instrumente, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Zugang ihrer Bürger zur Grundversorgung zu gewährleisten, sowie regelmäßige Überprüfung der Situation, und drittens Förderung von Qualitätsinitiativen insbesondere im Bereich der Sozialdienstleistungen, die besonders wichtige Bedürfnisse befriedigen.

1. Aktionsfeld 1: Mehr Klarheit und Rechtssicherheit

Ziel der Kommission ist es, dafür zu sorgen, dass die EU-Rechtsvorschriften, die sich darauf auswirken, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse organisiert, finanziert und bereitgestellt werden, die betreffenden Dienste in die Lage versetzen, ihren

allgemeinem Interesse geregelt sind. Dieser Aspekt wird in der zusammen mit dieser Mitteilung angenommenen Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (K(2011) 9404) eingehender erläutert.

Gemeinwohlauftrag zu erfüllen. Dazu führt die Kommission einen ständigen Dialog mit Akteuren aller Sektoren, um festzustellen, in welchen Bereichen die Rechtsvorschriften klarer gefasst oder geändert werden müssten. Beispiele dafür sind die zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegten Überarbeitungen der Beihilfenvorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen.

Mit diesen Reformen möchte die Kommission die Vorschriften über staatliche Beihilfen und diejenigen über das öffentliche Beschaffungswesen zum Nutzen der Beteiligten weiter einander annähern. Dementsprechend hat die Kommission die einschlägigen Rechtsvorschriften – so weit dies möglich war – kohärenter gefasst. Sie ist der Auffassung, dass die ordnungsgemäße Durchführung von offenen oder beschränkten Ausschreibungen, bei denen der Zuschlag auf der Grundlage des niedrigsten Preises oder – unter bestimmten Bedingungen – des wirtschaftlich günstigsten Angebots erteilt wird, bedeutet, dass der Auftrag anhand des Kriteriums der „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ vergeben wird, womit eine der vom Gerichtshof genannten Voraussetzungen für das Nicht-Vorliegen einer staatlichen Beihilfe erfüllt ist.

1.1. Überarbeitung der Beihilfenvorschriften für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Die von der Kommission 2005 erlassenen EU-Vorschriften für die Finanzierung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus öffentlichen Mitteln haben sich als wirksam erwiesen. Dennoch sind sich die Kommission und die betreffenden Akteure darin einig, dass die Regelungen klarer, einfacher und angemessener gestaltet werden können, um ihre Anwendung zu erleichtern und auf diese Weise die effizientere Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen zum Nutzen der Bürger zu unterstützen. Mit der Reform werden drei Ziele verfolgt: die für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse relevanten grundlegenden Konzeptionen sollen geklärt, die Vorschriften über staatliche Beihilfen für kleine, auf lokaler Ebene organisierte Dienste, die sich nur geringfügig auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auswirken, sollen vereinfacht, und für die übrigen Dienste sollen gezieltere Regelungen geschaffen werden, um besser zwischen mittelgroßen Diensten und Sozialdiensten einerseits und groß angelegten Aktivitäten mit eindeutig EU-weiter Dimension, die einer wirksameren Wettbewerbsaufsicht unterzogen werden sollen, andererseits differenzieren zu können.

Mit Blick auf diese Ziele hat die Kommission eine Reihe wichtiger Änderungen beschlossen bzw. vorgeschlagen:

- Erstens soll sich eine Mitteilung der Kommission mit einer Reihe von Punkten befassen, die Auslegungsprobleme auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene hervorgerufen haben.
- Zweitens soll künftig eine Reihe von Sozialdiensten (unabhängig von der Höhe des gewährten Ausgleichs) von der Vorab-Notifizierung und der Bewertung durch die Kommission befreit werden, wenn sie einige Grundvoraussetzungen erfüllen (Transparenz, korrekte Aufgabendefinition, keine Überkompensation). Die Liste dieser Dienste umfasst derzeit neben Krankenhäusern und Einrichtungen des sozialen Wohnungsbaus, Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die soziale Bedürfnisse hinsichtlich Gesundheitsfürsorge und Langzeitpflege, Kinderbetreuung,

Zugang zum und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sowie Betreuung und soziale Eingliederung von Angehörigen schutzbedürftiger Gruppen erfüllen.

- Drittens sollen umfangreiche Beihilfemaßnahmen beispielsweise im Bereich der netzgebundenen Sektoren, die erhebliche Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben können, eingehender und gezielter geprüft werden. Die Mitgliedstaaten werden künftig den Ausgleichsmechanismus um maßgeschneiderte, an den Erfordernissen der jeweiligen Sektoren orientierte Anreize ergänzen müssen, die darauf ausgerichtet sind, dass während der Vertragslaufzeit Effizienzgewinne erzielt werden.
- Viertens und letztens schlägt die Kommission eine neue De-minimis-Regel eigens für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vor, durch die bei Beihilfebeträgen von bis zu 500 000 EUR während eines Dreijahreszeitraums vermieden wird, dass diese Zahlungen als Beihilfe gelten und deshalb von der Kommission zu prüfen sind. Für bestimmte Sektoren, insbesondere Verkehr und öffentlicher Rundfunk, gelten weiterhin besondere sektorspezifische Regeln.

1.2. Reform der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen

Die Kommission schlägt außerdem eine tiefgehende Reform der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen vor, um die Qualität bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu verbessern.

Erstens zielt diese Reform auf eine besondere Behandlung von Sozial- und Gesundheitsdiensten ab. Diese sollen einer weniger strengen Regelung unterliegen, die den besonderen Funktionen und Merkmalen dieser Dienste Rechnung trägt. Die Schwellenwerte sollen angehoben und die betreffenden Dienste nur noch Transparenz- und Gleichbehandlungspflichten erfüllen müssen. Um den Qualitätsaspekt zu betonen, geben die reformierten Vorschriften den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einschlägige Leistungen nicht ausschließlich anhand des Kriteriums des niedrigsten Preises, sondern auch anhand des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots zu vergeben.

Zweitens soll künftig mehr Rechtssicherheit in der Frage herrschen, wie das EU-Beschaffungsrecht auf die Beziehungen von öffentlichen Einrichtungen untereinander anzuwenden ist. Um „öffentlich-öffentliche Kooperation“ handelt es sich, wenn öffentliche Einrichtungen wie etwa kommunale Einrichtungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenarbeiten. Dass die Parteien eines öffentlichen Beschaffungsvertrags den Status öffentlicher Einrichtungen besitzen, reicht allein nicht aus, um derartige Verträge von der Anwendung der EU-Richtlinien über das öffentliche Beschaffungswesen auszunehmen, aber die reformierten Vorschriften legen in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eindeutig fest, in welchen Fällen derartige Verträge nicht dem EU-Beschaffungsrecht unterliegen. Die neuen Regelungen sollen dafür sorgen, dass die Anwendung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen nicht mit der Freiheit der Behörden kollidiert, selbst zu entscheiden, wie sie ihre öffentlichen Aufgaben organisieren und ausführen. Andere Vorschriften sollen hingegen dafür sorgen, dass öffentlich-öffentliche Kooperationen den Wettbewerb mit privaten Wirtschaftsteilnehmern nicht verzerren.

Drittens trägt die Reform dem Umstand Rechnung, dass bei der Vergabe von Aufträgen über die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse unter

bestimmten Bedingungen Verhandlungsverfahren mit vorheriger Ausschreibung von Bedeutung sind, indem dafür gesorgt wird, dass die Vergabebehörden auf diese Verfahren zurückgreifen können. Zudem hat die Kommission vorgeschlagen, den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, als Vergabekriterium auch den Lebenszyklus der zu beschaffenden Waren, Dienstleistungen oder Bauarbeiten zu berücksichtigen. Diese Reform soll dazu beitragen, dass Beschaffungsaufträge nicht allein auf der Grundlage des niedrigsten Preises vergeben werden, sondern dass gestiegene gesellschaftliche Erwartungen in Bezug auf soziale und Umweltaspekte ebenfalls angemessen berücksichtigt werden.

Viertens und letztens sieht die Reform eine neue, eigenständige Regelung für Konzessionen vor. Dies ist gerade für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse von großer Bedeutung, da die Erfüllung von Verpflichtungen der Daseinsvorsorge traditionell im Wege von Konzessionsverträgen erfolgt. Die Kernelemente der Reform der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen werden auch für Konzessionen gelten, und wie bei den Beschaffungsverträgen wird es auch neue Vorschriften für die Änderung bestehender Verträge geben. In einigen Sektoren können Konzessionen für Zeiträume zwischen 20 und 100 Jahren vergeben werden, weshalb die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass die Verträge während ihrer Laufzeit überarbeitet werden müssen. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs schlägt die Kommission neue Vorschriften vor, die regeln, unter welchen Voraussetzungen eine Änderung der Bestimmungen von Konzessionsverträgen zulässig ist, ohne dass eine Neuausschreibung erfolgen muss. Außerdem sind Vorschriften vorgesehen, die für die Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sorgen sollen.

Die Reform der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen ist eine der in der Binnenmarktakte aufgeführten zwölf vorrangigen Maßnahmen, die die Kommission im Jahreswachstumsbericht bestätigt hat und die beschleunigt behandelt werden sollten. Die Kommission appelliert daher an das Parlament und die Mitgliedstaaten, sich bis Ende 2012 über diese Vorschläge zu einigen.

1.3. Kommunikations- und Informationsmaßnahmen zur Anwendung der neuen EU-Vorschriften

Die Kommission sieht sich verpflichtet, Behörden, Dienstleistern, Nutzern und anderen Akteuren zu helfen, die EU-Vorschriften für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse besser zu verstehen und anzuwenden. Sie reagiert damit auf entsprechende Fragen und Bitten der Akteure und hat bereits Folgendes unternommen:

Ende 2010 hat sie einen neuen Leitfaden¹⁰ veröffentlicht, der drei Kernfragen behandelt:

- Wie können die Mitgliedstaaten diese Dienste im Einklang mit dem Beihilferecht finanzieren?
- Wie können die Behörden die Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen anwenden und zugleich hochwertige, innovative, kontinuierliche und umfassende Sozialdienstleistungen gewährleisten?
- Wie lassen sich die Binnenmarktvorschriften und insbesondere die Dienstleistungsrichtlinie so auf Sozialdienstleistungen anwenden, dass die

¹⁰ Guide to the application of the European Union rules on State aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest (SEC(2010) 1545).

Mitgliedstaaten auf eine der Sicherung von Qualität und Zugänglichkeit der Leistungen abzielende Regulierung nicht verzichten müssen?

Dieser Leitfaden hat das Dokument mit Antworten auf häufig gestellte Fragen ersetzt und berücksichtigt die Entwicklungen der einschlägigen Rechtsprechung, Kommissionsbeschlüsse, Änderungen der Rechtsvorschriften, Erörterungen im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz¹¹ sowie Fragen der Akteure im Rahmen des interaktiven Informationsdienstes¹². Der **interaktive Informationsdienst** dient der Information von Bürgern, Dienstleistern, Behörden und anderen Akteuren und gibt ihnen die Möglichkeit, Fragen zur Anwendung des EU-Rechts auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu stellen. Seitdem dieser Informationsdienst im Januar 2008 seine Arbeit aufgenommen hat, haben die Kommissionsdienststellen fast 200 Fragen beantwortet.

Die Kommission hat außerdem den Leitfaden „Sozialorientierte Beschaffung“¹³ erstellt, der den Behörden bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen in sozial verantwortlicher Weise in Einklang mit den EU-Vorschriften helfen soll. Darin wird dargestellt, worin der Beitrag des öffentlichen Beschaffungswesens zur Sozialpolitik liegen kann. Der Leitfaden enthält praktische Beispiele zu vielen verschiedenen sozialen Aspekten wie z.B. Förderung der Chancengleichheit und gleicher Beschäftigungsmöglichkeiten, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, soziale Integration schutzbedürftiger Personen wie etwa von Menschen mit Behinderungen, oder Einhaltung der Bestimmungen der grundlegenden ILO-Übereinkommen. Im Oktober 2011 wurde eine neue Ausgabe des Handbuchs „Umweltorientierte Beschaffung“¹⁴ vorgelegt, in dem beschrieben wird, wie die Auswirkungen des Verbrauchs des öffentlichen Sektors verringert und wie ein umweltfreundliches öffentliches Beschaffungswesen zur Stimulation von Innovationen in der Umwelttechnik sowie bei Waren und Dienstleistungen eingesetzt werden kann.

In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur öffentlich-öffentlichen Kooperation¹⁵ wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen in Fällen erläutert, in denen öffentliche Einrichtungen wie etwa Gemeinden zur Ausführung ihnen übertragener Aufgaben kooperieren (s.o. Abschnitt 1.2). Diese Arbeitsunterlage soll zum besseren Verständnis der Rechtsvorschriften beitragen, um rechtliche Probleme im Zusammenhang mit dieser Form der Kooperation zwischen öffentlichen Einrichtungen zu verhindern.

Die Kommission widmet dem Sektor für Sozialdienstleistungen besondere Aufmerksamkeit. Die 2008 und 2010 vorgelegten **zweijährlichen Berichte über Sozialdienstleistungen**¹⁶ von allgemeinem Interesse haben die Entwicklungen in diesem Sektor nachgezeichnet und den Dialog auf europäischer Ebene gefestigt. Außerdem hat die Kommission die

¹¹ „Report by the Social Protection Committee on the application of Community law to SSGI“ (November 2008).

¹² Siehe http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_de.htm.

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=de>

¹⁴ Deutschsprachige Zusammenfassung unter:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

¹⁵ „Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (public-public cooperation)“, SEC(2011) 1169 final (4. Oktober 2011).

¹⁶ Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen „First and Second Biennial Reports on social services of general interest“, SEC(2008) 2179 und SEC(2010) 1284.

vorangegangenen Ratspräsidentschaften bei der Organisation der Foren für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unterstützt, die wichtige Gelegenheiten für den Austausch von Informationen sowie die Förderung des Dialogs und des besseren Verständnisses der einschlägigen Vorschriften aufseiten der Akteure darstellten. Die Kommission wird auch den kommenden Ratspräsidentschaften bei der Organisation des vierten Europäischen Forums zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse helfen, das in ungefähr einem Jahr stattfinden soll.

Die Kommission wird ihre Mitarbeit im Ausschuss für Sozialschutz fortführen, der in Zusammenarbeit mit allen relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bis Ende 2013 einen Bericht über die Anwendung der EU-Vorschriften auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorlegen wird.

2. Aktionsfeld 2: Gewährleistung des Zugangs zur Grundversorgung

Bei den auf EU-Ebene erlassenen sektorspezifischen Vorschriften wurde immer sorgfältig auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der notwendigen Stärkung des Wettbewerbs und der Kräfte des Marktes einerseits und der ebenfalls notwendigen Sicherung des Zugangs aller Bürger zu einer bezahlbaren, hochwertigen Grundversorgung andererseits geachtet. Beispiele dafür sind die Regelungen für die netzgebundenen Sektoren von der Telekommunikation über Postdienste bis hin zu Verkehr und Energie. Darüber hinaus wird mit Hilfe des jährlichen Verbraucherbarometers¹⁷ die Leistungsfähigkeit von rund 30 Dienstleistungsmärkten anhand der Kriterien Vergleichbarkeit, Vertrauen, Probleme und Beschwerden, allgemeine Zufriedenheit, Anbieterwechsel und Wahlmöglichkeiten überwacht.

Da die Bedürfnisse der Nutzer und die Technik einem ständigen Wandel unterliegen, muss regelmäßig überprüft werden, ob bestehende Universaldienstverpflichtungen beibehalten und neue eingeführt werden müssen. Die genannten Beispiele belegen, dass die Kommission auf diesem Gebiet einen vorausschauenden Ansatz verfolgt. Es steht den Mitgliedstaaten weiterhin frei, bestehende Universaldienstverpflichtungen beizubehalten oder neue einzuführen, sofern diese mit dem EU-Recht in Einklang stehen.

2.1. Postdienste

Die Dritte Postdienstrichtlinie¹⁸ war ein Meilenstein auf dem Weg der 1992 begonnenen Reform der Märkte für Postdienstleistungen in Europa. Die Bürger haben davon in vielfältiger Weise profitiert, u.a. durch Verbesserungen der Dienstleistungsqualität und durch neue, innovative Zustellungsdienste. Die Richtlinie definiert die Mindestanforderungen an den Umfang der Universaldienstverpflichtung: Hochwertige Postdienstleistungen für einfache Briefe und Pakete bestimmter Gewichtsklassen sowie eingeschriebene und versicherte Sendungen müssen allen Nutzern an mindestens fünf Tagen je Woche im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu bezahlbaren Preisen zur Verfügung stehen. Außerdem enthält die Richtlinie Bestimmungen, die die hohe Qualität des Universalpostdienstes sichern und deren Umsetzung von der Kommission überwacht wird. Kürzlich hat die Kommission die

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_de.pdf. Für einige Dienstleistungsbereiche, etwa Stromversorgung und Bankkonten, hat die Kommission detailliertere Marktstudien durchgeführt (Zugang über die genannte Webadresse).

¹⁸ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft.

Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP)¹⁹ eingesetzt, die sich mit Fragen wie der Finanzierung der Universaldienstverpflichtung und der Beobachtung von Marktergebnissen befasst²⁰. Außerdem hat die Kommission ein Forum für die Nutzer von Postdiensten („Postal Users’ Forum“) eingerichtet, das im Dezember 2011 erstmals zusammengetreten ist und in dem sowohl Privat- als auch Geschäftskunden mit anderen Akteuren wie Dienstbetreibern und Gewerkschaften die Entwicklung der Verbraucherbedürfnisse in einem sich wandelnden Kommunikationsumfeld im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung dieses Sektors erörtern.

Im Zusammenhang mit ihren Arbeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs („e-Commerce“) wird die Kommission 2012 ein *Grünbuch zur grenzüberschreitenden Paketzustellung* vorlegen. Im Mittelpunkt werden dabei Themen wie die Qualität der grenzüberschreitenden Postzustellung und die Preisgestaltung stehen, um von Verbrauchern und Unternehmen wahrgenommene Probleme zu lösen. Zudem will die Kommission die Ergebnisse zweier Studien vorstellen, die sich zum einen mit der Preispolitik der Betreiber von Postdiensten und deren Auswirkungen auf die Märkte und zum anderen mit den Grundsätzen der Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung im Postsektor befassen. Ende 2013 wird die Kommission dann den vierten Bericht über die Anwendung der Postdienstrichtlinie vorlegen.

2.2. Basisbankdienstleistungen

Der faire Zugang zu Basiszahlungsdienstleistungen spielt für die finanzielle und soziale Integration der Menschen eine große Rolle und ist wichtig, damit die Verbraucher die Vorteile des Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen können. Anfang 2011 nahm die Kommission eine Folgenabschätzung vor, um zu untersuchen, ob in diesem Bereich EU-Rechtsvorschriften notwendig sind. Nach Abwägung aller Optionen hat sich die Kommission vorerst entschieden, eine Empfehlung²¹ vorzuschlagen. Diese zielt darauf ab zu gewährleisten, dass allen EU-Bürgern und in der EU ansässigen Personen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat noch nicht über ein Zahlungskonto verfügen, aber ein solches eröffnen wollen, grundlegende Zahlungsdienstleistungen und eine Zahlungskarte angeboten werden. Die Anbieter von Zahlungsdienstleistungen sollten dieses Basis-Zahlungskonto kostenlos oder gegen eine angemessene Gebühr bereitstellen. Die Empfehlung macht den Mitgliedstaaten und den Dienstleistern klar, was von ihnen erwartet wird, lässt aber genügend Spielraum, um auf nationaler Ebene zu entscheiden, wie das Ziel zu erreichen ist.

Außerdem enthält die Empfehlung Kriterien, um festzustellen, wie die Mitgliedstaaten die Empfehlung umgesetzt haben und ob weitere Maßnahmen notwendig sind. Auf der Grundlage einer 2012 durchzuführenden Überprüfung und Folgenabschätzung wird die Kommission dann entscheiden, ob weitere Maßnahmen notwendig sind.

¹⁹ Beschluss der Kommission vom 10. August 2010 zur Einsetzung der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste, ABl. C 217 vom 11.8.2010, S. 7.

²⁰ Die Unterlagen sind auf der ERGP-Website einsehbar:
http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

²¹ Empfehlung der Kommission zum Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen (K(2011) 4977).

2.3. Verkehr

Die Gemeinwohlverpflichtungen im Verkehrssektor sind in spezifischen Rechtsvorschriften über Dienstleistungen im Luft-, Land- und Seeverkehr geregelt.²² In diesen sektorspezifischen Rechtsvorschriften sind die Grundsätze niedergelegt, die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen bei den einzelnen Verkehrsarten zu beachten haben.

Dem Verkehrsweißbuch von 2011²³ zufolge lassen sich durch eine Erhöhung des Anteils des öffentlichen Nahverkehrs in Verbindung mit Mindestverpflichtungen Dichte und Häufigkeit der Verkehrsdienstleistungen erhöhen, was wiederum positive Rückwirkungen auf den öffentlichen Nahverkehr hat.

Öffentliche Dienstleistungsaufträge unter Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen bei den einzelnen Verkehrsarten sind unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben. Diese Anforderungen werden durch offene Ausschreibungen am besten erfüllt. In Anbetracht der alternden Bevölkerung und der Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass der öffentliche Verkehr eine attraktive Alternative zum Individualverkehr darstellt und so zu Ressourceneffizienz und Kraftstoffversorgungssicherheit beiträgt, wird die Qualität von Personenbeförderungsdienstleistungen in den kommenden Jahren immer wichtiger werden. Die Schaffung eines dynamischen, offenen Eisenbahnverkehrsmarktes dürfte nicht nur für die Fahrgäste in punkto Qualität, Effizienz und Umfang der angebotenen Dienste von erheblichem Nutzen sein, sondern auch für Behörden und Steuerzahler, da für öffentliche Dienstleistungsaufträge weniger öffentliche Mittel aufgewendet werden müssten.

Die Kommission hat die Absicht, 2012 einen Vorschlag zur Öffnung der Märkte für die Personenbeförderung im Inland vorzulegen. Zuvor wurden bereits die Märkte für Güterbeförderung und für die grenzüberschreitende Personenbeförderung geöffnet. Die Kommission wird außerdem prüfen, ob 2012 nicht die Verordnung über öffentliche Dienstleistungen im inländischen Verkehr dahingehend geändert werden sollte, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnsektor generell im Wege von Wettbewerbsverfahren vergeben werden müssen. Die Mitgliedstaaten verfügen zwar bei der Festlegung der Bereiche, in denen Personenbeförderungsdienste Gemeinwohlverpflichtungen unterworfen werden, über einen großen Ermessensspielraum, aber aus Gründen der Nachhaltigkeit müssen diese Dienste effizient und von hoher Qualität sein sowie unter stabilen finanziellen Rahmenbedingungen erbracht werden. Dazu dürfte die obligatorische Ausschreibung der betreffenden Leistungen beitragen.

²² Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung) und Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität; Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und Nr. 1107/70 des Rates; Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage).

²³ Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM(2011) 144 endg.

2.4. Energie

Am 3. März 2011 sind die Vorschriften des dritten Energiepakets in Kraft getreten. Sie definieren Universaldienstverpflichtungen, regeln eindeutig die Gemeinwohlverpflichtungen und den Verbraucherschutz sowohl bei der Strom- als auch bei der Gasversorgung und schützen benachteiligte Kunden vor Energiearmut.²⁴ Auf der Grundlage dieser Richtlinien getroffene Maßnahmen müssen im allgemeinen Interesse liegen, klar definiert, transparent, nichtdiskriminierend sowie überprüfbar sein und den Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen der EU gleichen Zugang zu den Verbrauchern in der EU und umgekehrt vermitteln.

Um den Aufbau von wettbewerbsorientierten, energieeffizienten und fairen Privatkundenmärkten zu unterstützen, hat die Kommission nach den Erfahrungen mit entsprechenden früheren Einrichtungen 2008 das Bürgerforum „Energie“²⁵ geschaffen. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Eine Energiepolitik für die Verbraucher“²⁶ sind die Vorteile der bisherigen energiepolitischen Maßnahmen für die Verbraucher erfasst und eine Reihe von legislativen und politischen Initiativen der EU aufgeführt, die direkt oder indirekt der Verbesserung des Verbraucherwohls in Energiefragen dienen.

Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2011 sollten die Mitgliedstaaten die Regelungen des dritten Energiepakets möglichst umfassend und rasch umsetzen. In diesem Zusammenhang hebt die Kommission hervor, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten den Begriff des benachteiligten Kunden eindeutig definieren. Die Kommission plant, im November 2012 eine fünfte Tagung des Bürgerforums „Energie“, um den Dialog der Akteure zu Kernthemen wie Schutz benachteiligter Kunden, optimaler Privatkundenmarkt, Preistransparenz und mögliche Vorteile intelligenter Messgeräte für das Management der Energienachfrage fortzuführen.

2.5. Elektronische Kommunikation

Die Universaldienstrichtlinie für den Bereich der elektronischen Kommunikation²⁷ sieht ein soziales Sicherheitsnetz dort vor, wo die Marktkräfte allein keinen bezahlbaren Zugang zu Basisdienstleistungen für Verbraucher eröffnen, insbesondere dann, wenn diese in Gegenden leben, die nur unter Schwierigkeiten oder hohen Kosten versorgt werden können, oder wenn sie niedrige Einkommen beziehen oder behindert sind. Das Sicherheitsnetz betrifft die drei Aspekte Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit und Zugänglichkeit. Die Kommission hat kürzlich eine Mitteilung über den Universaldienst im Bereich der elektronischen Kommunikation²⁸ angenommen, in der die Ergebnisse der 2010 durchgeführten öffentlichen Konsultation und der dritten Überprüfung des Universaldienstumfangs im Bereich der elektronischen Kommunikation erörtert werden. Eine der Kernfragen dabei ist, welche Rolle Universaldienstverpflichtungen bei der Verwirklichung des Ziels „Breitband für alle“ spielen

²⁴ Richtlinien 2009/72/EG (Elektrizität) und 2009/73/EG (Erdgas).

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm

²⁶ SEC (2010) 1407 final (11. November 2010).

²⁷ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), geändert durch die Richtlinie 2009/136/EG.

²⁸ „Universaldienst im Bereich der elektronischen Kommunikation: Bericht über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation und die dritte regelmäßige Überprüfung des Universaldienstumfangs entsprechend Artikel 15 der Richtlinie 2002/22/EG“, KOM(2011) 795 endg. vom 23. November 2011.

sollten. Die Kommission zieht aus der Analyse den Schluss, dass derzeit keine Notwendigkeit besteht, am Umfang der Universaldienstverpflichtung Änderungen auf EU-Ebene vorzunehmen. Aus der Analyse wird ferner geschlossen, dass angesichts des Risikos divergierender nationaler Ansätze und der möglichen finanziellen Folgen für die Wirtschaft weitere Orientierungshilfen zur Anwendung der Universaldienstvorschriften gegeben werden müssen. Die Kommission wird 2012 entsprechende Leitlinien vorlegen, um der Gefahr der sozialen Ausgrenzung entgegenzuwirken, dabei jedoch – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – den unterschiedlichen Verhältnissen in den Mitgliedstaaten, der Notwendigkeit der Minimierung von Marktverzerrungen und der Vermeidung einer unverhältnismäßigen Belastung der Branche Rechnung tragen.²⁹

3. Aktionsfeld 3: Förderung der Qualität am Beispiel der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse spielen aufgrund ihres Beitrags zur sozialen Sicherung und Integration in den europäischen Gesellschaften eine wichtige Rolle. Diese Dienstleistungen werden immer mehr benötigt, zugleich aber wird es schwieriger, sie zu finanzieren – zurzeit infolge der Wirtschaftskrise und langfristig infolge der alternden Gesellschaft. Kommission, Mitgliedstaaten und Vertreter der Nutzer dieser Dienstleistungen und der Dienstleister haben in letzter Zeit eine Reihe von Maßnahmen zur Qualität von Sozialdienstleistungen initiiert.

2007 hat die Kommission eine Strategie zur Förderung der Qualität von Sozialdienstleistungen in der EU angekündigt.³⁰ Im Nachgang dazu hat die Kommission im Wege des Programms PROGRESS³¹ europäische Initiativen zur Entwicklung von Instrumenten zur Definition und Messung von Qualität und im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz die Ausarbeitung eines freiwilligen europäischen Qualitätsrahmens für Sozialdienstleistungen unterstützt.

3.1. Im Rahmen des Programms PROGRESS unterstützte Projekte

Zwischen 2008 und 2010 wurden im Rahmen des Programms PROGRESS acht Projekte zur Entwicklung von Instrumenten zur Definition, Messung, Bewertung und Verbesserung der Qualität von Sozialdienstleistungen mit dem Schwerpunkt Langzeitpflege finanziert. Bei allen Projekten waren transnationale Partnerschaften involviert. Die beteiligten Behörden, Dienstleister und andere Akteure mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund, die unter verschiedenen rechtlichen, administrativen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen tätig sind, tauschten sich bei diesen Projekten über vorbildliche Verfahrensweisen aus. In praktisch allen Projekten wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Nutzer in die Definition und Evaluierung der Qualität von Sozialdienstleistungen einzubeziehen.³²

²⁹ Anm.: Unter den Nummern 20 bis 30 der Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (ABl. C 235 vom 30.9.2009, S. 7) wird auf die Definition von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Bereich der elektronischen Kommunikation Bezug genommen.

³⁰ „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, KOM(2007) 725 endg. vom 20. November 2007.

³¹ PROGRESS, das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität, dient der finanziellen Unterstützung von Maßnahmen zum Erreichen der Ziele der europäischen Sozialagenda.

³² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Zweiter zweijährlicher Bericht über die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse“, SEK(2010) 1284 endg. vom 22. Oktober 2010, S. 59-66.

2012 wird die Kommission im Rahmen des Programms PROGRESS eine Reihe neuer transnationaler Projekte fördern, die auf die Umsetzung des freiwilligen europäischen Qualitätsrahmens in verschiedenen Mitgliedstaaten und Sektoren abzielen.

3.2. Ausschuss für Sozialschutz – freiwilliger europäischer Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen

Im Oktober 2010 hat der Ausschuss für Sozialschutz einen freiwilligen europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen beschlossen, der auf die Herausbildung eines EU-weit gemeinsamen Qualitätsverständnisses bei diesen Dienstleistungen abzielt. Der Qualitätsrahmen ist so flexibel konzipiert, dass er auf unterschiedliche Sozialdienstleistungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in allen Mitgliedstaaten angewandt werden kann und mit bestehenden Qualitätskonzepten der Mitgliedstaaten vereinbar ist. In ihm werden die Grundsätze und Kriterien festgelegt, an denen sich Sozialdienstleistungen orientieren sollten, um die Bedürfnisse und Erwartungen der Nutzer zu erfüllen. Außerdem enthält der Qualitätsrahmen Bausteine einer Methodik, die den Behörden dabei helfen soll, auf geeigneter Ebene ein Instrumentarium in Form von Normen oder Indikatoren für die Definition, Messung und Evaluierung der Qualität von Sozialdienstleistungen zu entwickeln. Der Qualitätsrahmen verfolgt auch einen rechtebasierten Ansatz und kann so beispielsweise dazu beitragen, den Schutz der Rechte von Kindern zu verbessern, wenn alternative Betreuungssysteme die Stelle der regulären Betreuung einnehmen.

3.3. Statut einer europäischen Stiftung

Gemeinwohlorientierte Stiftungen spielen bei der Bereitstellung und Finanzierung von Sozialdienstleistungen in allgemeinem Interesse in der EU eine immer wichtigere Rolle. Allerdings stoßen sie noch immer auf Schwierigkeiten, wenn sie sich in anderen Mitgliedstaaten niederlassen oder ihr Vermögen grenzübergreifend zusammenführen wollen. Gemeinwohlorientierte Stiftungen müssen vorbehaltlich einer angemessenen Aufsicht in die Lage versetzt werden, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen sowie grenzübergreifend zu arbeiten und sich zu finanzieren. Dadurch ließen sich die durch die Komplexität einer Tätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten bedingten Verwaltungslasten verringern, wodurch wiederum mehr Mittel direkt dem Wohl der EU-Bürger zugute kämen.

Deshalb wird die Kommission 2012 einen Vorschlag zur Schaffung eines Statuts für eine europäische Stiftung unterbreiten, das zusätzlich zu den nationalen Regelungen bestehen und fakultativ anwendbar sein soll.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise ruft uns in Erinnerung, dass Dienstleistungen in allgemeinem Interesse für den sozialen und territorialen Zusammenhalt eine zentrale Rolle spielen. Da die Krise aufgrund der Mittelverknappung aber auch erhebliche Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor hat, kommt es darauf an, dass alles unternommen wird, um die Bereitstellung dieser Dienstleistungen zu sichern und die Qualität ihrer Leistungen zu verbessern. Diese Mitteilung zeigt, dass die Verträge das dafür erforderliche rechtliche Instrumentarium für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten bereithalten. Die Europäische Kommission nimmt dabei ihre Aufgabe sehr ernst: Sie legt neben diese Mitteilung über einen Qualitätsrahmen für diese Dienstleistungen auch zwei Vorschläge zur Überarbeitung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen

vor. Darüber hinaus wird die Kommission in den nächsten Monaten eine Reihe weiterer Maßnahmen treffen, die darauf abzielen, dass die EU in den kommenden Jahren über einen soliden Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verfügt. Die Kommission sieht diese Arbeiten als Teil ihrer allgemeinen Verpflichtung an, Sozialwirtschaft und soziale Innovationen bei den Anstrengungen im Rahmen der Strategie Europa 2020 in den Mittelpunkt zu rücken. Das jüngste Beispiel dafür ist die Initiative für soziales Unternehmertum³³, mit der neue, innovative Möglichkeiten der Unternehmenstätigkeit und zur Erbringung von Dienstleistungen gefördert werden sollen.

³³ „Initiative für soziales Unternehmertum – Schaffung eines „Ökosystems“ zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation“, KOM(2011) 682 endg. vom 25. Oktober 2011.