

EGÖD-Erklärung zum Weißbuch der Europäischen Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374

Endg. Fassung gemäß Beschluß des Exekutivausschusses, 14.06.04

Der EGÖD-Exekutivausschuss hat auf seiner Sitzung am 14. Juni 2004 das Weißbuch der Europäischen Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zur Kenntnis. Der EGÖD erkennt eine Reihe von positiven Elementen des Weißbuchs an. Insgesamt gesehen bietet das Weißbuch allerdings kaum mehr als das, was vor der eigentlichen Veröffentlichung bereits bekannt war. Als Ergebnis eines langen Diskussionsprozesses ist es deshalb insgesamt enttäuschend. Darüber hinaus muss eine Reihe der im Weißbuch enthaltenen Aussagen sehr kritisch betrachtet werden.

Das Weißbuch korrigiert nicht das Ungleichgewicht zwischen den Gemeinwohlüberlegungen und den Wettbewerbsregeln. Wenn nicht eindeutig definiert wird, was eine nichtwirtschaftliche Dienstleistung ist, dann bleibt es bei der einseitigen automatischen Anwendung der Wettbewerbsregeln. Die Kommission behauptet, sie sei „neutral“ hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse des Leistungserbringers. Diese „Neutralität“ wird jedoch nicht im Sinne einer positiven Subsidiarität interpretiert, die es der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene überlässt zu bestimmen, wie öffentliche Dienste organisiert werden. Die Kommission versteht „Neutralität“ als „Gleichbehandlung“ öffentlicher oder privater Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die gleiche Rechte und Pflichten haben. Verhält sich die Kommission aber neutral, wenn sie weiterhin an der Behauptung festhält, dass der Begriff „öffentlicher Dienst“ nicht präzise ist und deshalb nicht verwendet werden sollte? Der EGÖD lehnt dieses „Neutralitäts“-Konzept ausdrücklich ab. Im Widerspruch zu Artikel 295 des Vertrags „präjudiziert die Sichtweise der Kommission die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten.“

Viele der im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen im Interesse der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse würden erst 2005 oder noch später zur Anwendung kommen. Bis dahin wird die politische Realität der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von den Vorschlägen bestimmt, die in der Dienstleistungsrichtlinie und dem staatliche Beihilfen-Paket der Kommission enthalten sind.

Der EGÖD-Exekutivausschuss würdigt aber auch die folgenden positiven Aspekte des Weißbuchs:

- Das Weißbuch betont die wichtige Rolle der Mitgliedstaaten und der kommunalen Behörden im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Die strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wird hervorgehoben.
- Die Kommission begrüßt den neuen Artikel III – 6 des Verfassungsentwurfs und geht davon aus, dass diese Bestimmung eine zusätzliche gesetzliche Grundlage für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse liefern wird. Die Kommission macht aber zu diesem Zeitpunkt nicht den

nächsten Schritt und legt einen Rechtsrahmen für DAI vor. Die erneute Prüfung, ob dies erforderlich und machbar ist, erfolgt erst nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags, also nicht vor 2006.

- Die Kommission wird 2005 die Situation der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Notwendigkeit horizontaler Maßnahmen erneut prüfen und hat die Absicht, dem Europäischen Parlament, dem Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen noch vor Ende 2005 einen Bericht darüber vorzulegen.
- Wichtig ist auch die Aussage des Weißbuchs, dass die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags hat.
- Die Kommission kündigt ihre Absicht an, ihre Evaluierungsmethodik zu überarbeiten, damit alle Beteiligten einschließlich der Dienstleistungserbringer und deren *Beschäftigte* in umfassender Weise mit eingebunden werden. Der ausdrückliche Verweis auf die Miteinbeziehung der Beschäftigten ist sicherlich ein Fortschritt im Vergleich zu den aktuellen Evaluierungsmethoden. Bemerkenswert ist auch, dass die Kommission Vorschläge für einen Rechtsrahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden vorzulegen beabsichtigt.

Der EGÖD-Exekutivausschuss bewertet die nachfolgend aufgeführten Punkte kritisch. Diese kritischen Punkte überwiegen die positiven Aspekte des Weißbuchs:

- Die Evaluierung und die Schlussfolgerungen aus den Konsultationen zum Grünbuch erscheinen verfehlt. Es ist nicht ersichtlich, wie die Kommission die 281 Kommentare unterschiedlicher Organisationen und sogar Einzelpersonen zu ihrem Grünbuch überhaupt gewichtet hat. Aus der Analyse der Kommission geht nicht hervor, wie sie diese Differenzen berücksichtigt hat. Die Kommission stellt zum Beispiel in der Zusammenfassung der während des Konsultationsprozesses eingegangenen Kommentare fest, dass *„einige wenige Kommentare behaupten, dass der Schwerpunkt des Grünbuchs zu sehr auf dem Binnenmarkt und dem Wettbewerb liege.“* Eine nähere Analyse zeigt jedoch, dass es mehr als nur „einige wenige“ Kommentare waren, die diese einseitige Ausrichtung auf Binnenmarkt und Wettbewerb kritisiert haben. Praktisch alle Kommentare öffentlicher Behörden haben sich negativ zu diesem speziellen Punkt geäußert.
- Es ist deshalb fraglich, wie das Weißbuch zu dem Schluss gelangen kann, dass die Ziele öffentlicher Politik mit den Zielen des Wettbewerbs in Übereinstimmung gebracht werden können.
- Die Kommission disqualifiziert ihre eigene Aussage, dass die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags hat, indem sie selbst feststellt: *„Abgesichert sind also die Aufgaben und nicht unbedingt die Art und Weise, wie sie erfüllt werden ... Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Erbringer von Dienstleistungen und die bestmögliche Nutzung öffentlicher Gelder müssen gewährleistet sein.“* Diese Aussage passt nicht zu dem an anderen Stellen gemachten Verweisen auf das Subsidiaritätsprinzip und das Recht der Behörden, ihre Dienstleistungen nach eigener Entscheidung zu organisieren.

Im Anhang 1 stellt die Kommission fest, dass sich das Weißbuch (wie auch das Grünbuch) in erster Linie, jedoch nicht ausschließlich mit Themen in Verbindung mit „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ befasst, wie in Artikel 16 und 86 (2) des Vertrags zu lesen ist. Das Weißbuch liefert jedoch keine weiteren

Erklärungen zu den Begriffen „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. Eine Definition wird aber im Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie gegeben, hier werden nichtwirtschaftliche Aktivitäten bezeichnet als *„Tätigkeiten, die der Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung in Erfüllung seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt.“* Dies ist auch in Artikel 50 des Vertrags vorgesehen. Die Kommission überstrapaziert permanent das Konzept der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ im Rahmen ihrer Binnenmarktstrategie über die Beseitigung von Freizügigkeitshemmnissen durch einen regulierten Handel hinaus. Anstatt Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu schützen, will man möglichst schnell Binnenmarktregeln auf jeden nur vorstellbaren Bereich anwenden. Dies hat bereits die Fähigkeit kommunaler Behörden zur Selbstverwaltung beeinträchtigt. Die Erklärungen der Kommission zu Gesundheits- und Sozialdiensten geben deshalb Anlass zur Sorge. Der EGÖD stellt die Terminologie „Sozialdienste von allgemeinem Interesse“ in Frage. Diese Terminologie scheint zu unterstellen, dass es auch „Sozialdienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ geben könnte, für die die Wettbewerbsregeln der EU gelten.

- Das Weißbuch stellt fest, dass für die *„Festlegung der Aufgaben und Ziele bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig sind.“* Artikel 152, 5 äußert sich eindeutig über diese Kompetenz der Mitgliedstaaten. Im Weißbuch heißt es dann, dass die *„Unterscheidung von Aufgaben und Instrumentarien speziell den Mitgliedstaaten, die für die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf marktgestützte Systeme zurückgreifen, dabei helfen dürfte, die etwaigen Auswirkungen, die das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht auf sie haben könnte, vorab zu beurteilen.“* Liest man dies im Zusammenhang mit den Vorschlägen zu Gesundheits- und Sozialdiensten im Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie, dann gibt diese Aussage Grund zur Sorge. Gesundheits- und Sozialdienste basieren in den meisten EU-Ländern nicht auf Marktelementen, das Solidaritätskonzept und die kollektive Finanzierung überwiegen. Der Versuch, das Gesundheitswesen im Vereinigten Königreich und den Niederlanden zu „vermarkten“, ist spektakulär gescheitert.
- Im Hinblick auf den Wassersektor will die Kommission die Ergebnisse einer eigenen, im Kontext der Binnenmarktstrategie durchgeführten Evaluierung veröffentlichen. Es ist auch hier fraglich, warum diese Frage in der Schwebe gelassen und im Kontext der Binnenmarktstrategie auf den Tisch kommen soll, wenn die Konsultationen zum Grünbuch gezeigt haben, dass die große Mehrheit der öffentlichen Behörden und anderer Organisationen den Gedanken einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft ablehnen. Die Behauptung der Kommission in Anhang 2 ist anzuzweifeln: *„Uneinigkeit besteht in der Frage der Öffnung des Wassersektors auf Gemeinschaftsebene.“* Im Gegenteil – es gibt offensichtlich einen breiten Widerstand gegen die Öffnung des Wassersektors auf Gemeinschaftsebene, auch seitens des Europäischen Parlaments.