



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.11.2007
KOM(2007) 725 endgültig

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

**Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21.
Jahrhunderts“**

**Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen:
Europas neues Engagement**

{KOM(2007) 724 endgültig}

{SEK(2007) 1514}

{SEK(2007) 1515}

{SEK(2007) 1516}

INHALT

1.	Vorbemerkung.....	3
2.	Die Rolle der EU: Gemeinsame Regeln schaffen und dabei die Vielfalt wahren	3
2.1.	Handlungsspektrum der EU	4
2.2.	Das Prinzip: Sicherung der Interessen der Allgemeinheit vor dem Hintergrund des Binnenmarktes.....	6
2.3.	Blickpunkt Sozialdienstleistungen.....	7
2.4.	Blickpunkt Gesundheitsversorgung	9
3.	Das Protokoll: kohärenter Rahmen für EU-Massnahmen.....	10
4.	Blick in die Zukunft	12
4.1.	Klärung allgemeiner Rechtsfragen.....	13
4.2.	Reformierung bzw. Entwicklung von sektorspezifischen Maßnahmen.....	14
4.3.	Überwachung und Evaluierung.....	16
5.	Schlussfolgerung.....	16

1. EINFÜHRUNG

Die Einigung der Staats- und Regierungschefs auf ein Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse, das dem Vertrag von Lissabon beigelegt werden soll, ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem transparenten, soliden EU-Rahmen auf diesem Gebiet. Der neue Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird auch einen neuen Artikel 14¹ beinhalten, in dem die gemeinsame Verantwortung der Union und der Mitgliedstaaten herausgestellt wird und der der EU eine Rechtsgrundlage liefert, um tätig werden zu können.

Vorausgegangen war eine nahezu zehnjährige Debatte über die Zuständigkeiten der EU und darüber, ob die EU einen übergeordneten Rahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erlassen soll oder nicht. Diese Debatte führte letztlich - insbesondere nach Erscheinen des Weißbuchs der Kommission im Jahr 2004² und der Stellungnahme des Parlaments aus dem Jahr 2006³ - zu einem weitgehenden Konsens über die Rolle und das prinzipielle Vorgehen der EU bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Es besteht allgemein Einigkeit darin, dass quer durch alle Politikfelder der EU hindurch für Rechtssicherheit und Kohärenz gesorgt werden muss, ohne dabei die sektorspezifischen Besonderheiten und unterschiedlichen Gegebenheiten aus den Augen zu verlieren. Ebenso unumstritten ist, dass Wahrnehmung und Verständnis der EU-Vorschriften in der Öffentlichkeit noch verbessert werden müssen. Das Protokoll bringt Klarheit und Sicherheit in das EU-Regelwerk, indem es die Rolle der Union definiert.

Die vorliegende Mitteilung beschreibt die Debatte aus der Sicht der Kommission unter besonderer Berücksichtigung der Entschließung des Parlaments und des Vertrags von Lissabon. Sie nimmt überdies Bezug auf die 2006 eingeleitete öffentliche Anhörung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

2. DIE ROLLE DER EU: GEMEINSAME REGELN SCHAFFEN UND DABEI DIE VIELFALT WAHREN

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse decken ein breites Spektrum von Tätigkeiten ab, das von den Leistungen großer netzgebundener Branchen wie Energiewirtschaft,

¹ Geänderter Artikel 16 EGV.

² Das Weißbuch KOM(2004) 374 vom 12.5.2004 basierte auf früheren Anhörungen und Mitteilungen, allen voran das Grünbuch der Kommission von 2003 - KOM(2003) 270 vom 21.5.2003 -, die beiden Mitteilungen aus dem Jahr 2001 - KOM(2001) 598 vom 17.10.2001 und „Leistungen der Daseinsvorsorge“ (ABl. C 17 vom 19.1.2001) - sowie die allererste Mitteilung zu diesem Thema aus dem Jahr 1996 (ABl. C 282 vom 26.9.1996).

³ Die Entschließung des Europäischen Parlament (A6-0275/2006 vom 26. September 2006) stand am Ende der mit dem Weißbuch 2004 eingeleiteten umfangreichen Konsultation, die sich an die EU-Organen und -Institutionen und sonstigen einschlägigen Kreise richtete. Das Parlament unterstützt darin die in dem Weißbuch formulierten Grundsätze und Handlungsprioritäten. Seiner Ansicht nach lassen sich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht einheitlich definieren, weshalb es sich gegen einen horizontalen legislativen Rahmen ausspricht; EU und Kommission sollten unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips vielmehr weiterhin auf verschiedenen Feldern und Gebieten tätig werden und auf klarere und in sich schlüssigere EU-Regelungen hinarbeiten. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen gaben ebenfalls ihre Stellungnahme ab (CESE/2005/121 vom 9. Februar 2005, CESE/2006/223 vom 6. Juli 2006 und ADR/2004/327 vom 23. Februar 2005).

Telekommunikation, Verkehr, Hörfunk und Fernsehen und Postdiensten bis hin zu den Leistungen des Bildungssektors, der Wasser- und Abfallwirtschaft und des Gesundheits- und Sozialwesens reicht. Diese Dienstleistungen sind für den Alltag der Bürger und die tägliche Arbeit der Unternehmen unverzichtbar und sind Ausdruck des europäischen Sozialmodells. Sie tragen wesentlich zur Sicherung des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts in der Union bei und sind ein wichtiger Faktor in dem Bestreben, das Beschäftigungsniveau, die soziale Eingliederung, das Wirtschaftswachstum und den Umweltschutz in der EU nachhaltig zu verbessern.

Auch wenn Umfang und Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse entsprechend den unterschiedlichen Traditionen und Gepflogenheiten in Bezug auf staatliche Eingriffe stark variieren, sind damit in der Regel alle wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen gemeint, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Dies bedeutet, dass in erster Linie der Staat auf der jeweils zuständigen Ebene über Wesen und Umfang einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse zu entscheiden hat. Der Staat kann beschließen, die Dienstleistungen selbst zu erbringen, oder er kann diese Aufgabe anderen Einrichtungen, gleich, ob öffentlicher oder privater Natur oder mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht, übertragen.

Die Dienstleister müssen sich ihrerseits an die Vorschriften des EG-Vertrags und, sofern vorhanden, des abgeleiteten EU-Rechts halten. Einige netzgebundene Branchen, die gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen erbringen, unterliegen wegen ihrer EU-weiten Bedeutung außerdem sektorspezifischen EU-Richtlinien. Gemeinsam mit den nationalen, regionalen und lokalen Behörden hat die EU daher Aufgabe, die Grundsätze und Bedingungen für die Erbringung eines breit gefächerten Spektrums von Dienstleistungen mitzugestalten. Diese gemeinsame Verantwortung geht aus dem EG-Vertrag hervor und wird in dem Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse, das dem Vertrag von Lissabon beigelegt werden soll, noch einmal besonders hervorgehoben.

2.1. Handlungsspektrum der EU

Die EU wird im Rahmen der ihr vom Vertrag zugewiesenen Befugnisse in dem Maße tätig, wie dies erforderlich ist. Dies gebieten das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie respektiert die Situationsvielfalt in den Mitgliedstaaten und die jeweilige Rolle der Zentralregierungen, Regionen und Kommunen, die für das Wohlergehen ihrer Bürger sorgen und den sozialen Zusammenhalt fördern und zugleich demokratische Entscheidungen über beispielsweise die Qualität der Dienstleistungen garantieren müssen.

Mit dem Protokoll wird erstmals der Begriff der Dienste von allgemeinem Interesse in das primäre EU-Recht eingeführt; gegenwärtig ist im EG-Vertrag lediglich von Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichem* Interesse die Rede. Um die derzeitige EU-Regelung zu veranschaulichen, lassen sich zwei Kategorien von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheiden:

- *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*: Ihre Erbringung unterliegt den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags, da die damit verbundenen Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur sind. Große netzgebundene Wirtschaftszweige mit eindeutig europaweiter Bedeutung wie Telekommunikations-, Strom-, Gas-, Verkehrs- und Postdienste unterliegen besonderen EU-Regelungen. Auch bestimmte Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind EU-weit geregelt, etwa durch die Richtlinie

"Fernsehen ohne Grenzen". Für andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, beispielsweise im Bereich der Abfallwirtschaft, der Wasserversorgung oder der Abwasserbehandlung, gibt es keine spezielle EU-Regelung. Dafür sind auf bestimmte Teilaspekte der Dienstleistung andere Gemeinschaftsvorschriften anwendbar, etwa die Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen und die Umwelt- und Verbraucherschutzvorschriften. Darüber hinaus unterliegt eine Reihe von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse den Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie⁴.

- *Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen*: Diese Dienstleistungen, zu denen beispielsweise traditionell dem Staat vorbehaltene Bereiche wie Polizei, Justiz oder die gesetzliche Sozialversicherung gehören, unterliegen weder besonderen EU-Vorschriften noch finden auf sie die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags Anwendung. Andere Vorschriften des EG-Vertrags wie etwa das Diskriminierungsverbot können jedoch bei bestimmten Aspekten der Dienstleistungserbringung durchaus greifen.

Eine häufig gestellte Frage lautet, wie sich wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Dienstleistungen voneinander abgrenzen lassen. Eine Pauschalantwort hierauf gibt es nicht; vielmehr muss auf den jeweiligen Einzelfall abgestellt werden. Oft haben die Dienstleistungen ihre ganz besonderen Merkmale, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, ja selbst von Gemeinde zu Gemeinde variieren können, und auch die Art ihrer Erbringung ist als Folge neuer wirtschaftlicher, sozialer und institutioneller Entwicklungen wie etwa Veränderungen im Verbraucherverhalten und in der Technik, Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen oder Übertragung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene einem steten Wandel unterworfen.

Der Gerichtshof kam in Bezug auf die wettbewerbsrechtlichen Aspekte der Erbringung einer Dienstleistung zu dem Schluss, dass weder der Sektor noch die rechtliche Stellung eines Dienstleisters (öffentliches oder privatwirtschaftliches Unternehmen, Unternehmensvereinigung oder Teil der öffentlichen Verwaltung) noch der Finanzierungsmodus darüber entscheiden, ob dessen Tätigkeiten wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur sind. Maßgebend ist vielmehr die Art der eigentlichen Tätigkeit. Zum Zwecke ihrer Abgrenzung bedient sich der Gerichtshof einer Reihe von Kriterien, die sich auf die Bedingungen beziehen, unter denen die fragliche Dienstleistung erbracht wird, etwa Bestehen eines Marktes oder staatlicher Privilegien oder Verpflichtung zur Erbringung von Solidarleistungen. In der Praxis heißt dies, dass ein und dasselbe Gebilde sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und somit für einen Teil seiner Tätigkeiten – und nur für diesen – den Wettbewerbsregeln unterliegen kann. So hat der Gerichtshof beispielsweise entschieden, dass eine Einrichtung einerseits Verwaltungsaufgaben ohne wirtschaftlichen Hintergrund, darunter die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, erfüllen und andererseits rein kommerzielle Tätigkeiten verfolgen kann⁵. Eine Einrichtung kann auch gemeinnützige Zwecke verfolgen und zugleich mit seinen Finanzdienstleistungen oder Immobiliengeschäften, selbst wenn diese ohne Gewinnerzielungsabsicht getätigt werden, mit anderen Anbietern konkurrieren⁶. Dieser

⁴ Näheres hierzu ist dem parallel zu dieser Mitteilung erstellten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen über die Fortschritte seit Veröffentlichung des Weißbuchs 2004 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse SEK(2007) 1515 zu entnehmen.

⁵ Rechtssache C-82/01 *Aéroports de Paris* [Slg. 2003].

⁶ Rechtssache C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* [Slg. 2006].

praxisbezogene Ansatz setzt somit voraus, dass jede Tätigkeit einer gesonderten Prüfung unterzogen wird⁷.

Damit eine bestimmte Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft wird, auf die die Binnenmarktvorschriften Anwendung finden (freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit), muss sie gegen Entgelt erbracht werden. Das Entgelt muss jedoch nicht unbedingt von den Nutznießern der Tätigkeit entrichtet werden. Der wirtschaftliche Charakter einer Dienstleistung hängt nicht von der Rechtsstellung des Dienstleisters (der beispielsweise eine Einrichtung ohne Erwerbszweck sein kann) und auch nicht von der Art der Dienstleistung ab, sondern vielmehr davon, wie eine ganz bestimmte Tätigkeit ausgeführt, organisiert und finanziert wird. In der Praxis heißt dies, dass abgesehen von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Gewalt, auf die gemäß Artikel 45 EGV die Binnenmarktvorschriften keine Anwendung finden, die überwiegende Mehrheit der Dienstleistungen als "wirtschaftliche Tätigkeiten" im Sinne der Binnenmarktvorschriften des EG-Vertrags (Artikel 43 und 49) zu betrachten sind.

Vor diesem Hintergrund wurde in den letzten Jahren auch die Situation der Sozialdienstleistungen erörtert. Sozialdienstleistungen können je nach Art der betreffenden Tätigkeit wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur sein. Der Begriff der Sozialdienstleistung ist zwar nicht definiert, doch wurden in der Kommissionsmitteilung von 2006 zwei große Kategorien von Sozialdienstleistungen ausgemacht: erstens gesetzliche und ergänzende Systeme der sozialen Sicherung, die unterschiedlich organisiert sind (betriebliche oder auf Gegenseitigkeit beruhende Systeme) und elementare Lebensrisiken, etwa in Bezug auf Gesundheit, Alter, Arbeitsunfälle, Arbeitslosigkeit, Ruhestand und Behinderungen, absichern, und zweitens sonstige unmittelbar zugunsten des Einzelnen erbrachte Dienstleistungen wie Maßnahmen im Rahmen der soziale Fürsorge, Arbeitsvermittlungs- und Fortbildungsmaßnahmen, Bereitstellung von Sozialwohnungen oder langfristige Pflegeleistungen. Diese Dienstleistungen werden normalerweise auf lokaler Ebene erbracht und sind massiv auf öffentliche Gelder angewiesen.

2.2. Das Prinzip: Sicherung der Interessen der Allgemeinheit vor dem Hintergrund des Binnenmarktes

Besitzt eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse wirtschaftlichen Charakter, unterliegt sie den Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften. Daher ist die Frage zulässig, ob die uneingeschränkte Anwendung dieser Regeln mit der Erfüllung der ihr übertragenen besonderen Aufgabe von allgemeinem Interesse vereinbar ist. Im EG-Vertrag ist dieser Sachverhalt in Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag und der dazugehörigen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof geregelt⁸. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterliegen dem zufolge grundsätzlich den Bestimmungen des EG-Vertrages. Sofern allerdings die Anwendung dieser Bestimmungen die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert, können unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmeregeln greifen. Zu diesen Voraussetzungen zählt insbesondere,

⁷ Rechtssache C-118/85, Kommission/ Italien [Slg. 1987]. Siehe auch die Rechtssachen C-205/03 P. Fenin [Slg. 2006] und T-155/04- Selex [Slg. 2006] als Beispiele für Fälle, in denen die verschiedenen Tätigkeiten nicht gesondert geprüft werden konnten.

⁸ Rechtssache C-320/91, Corbeau, (Slg. 1993, I-2533), Rechtssache C-393/92, Almelo (Slg.1994, I-1477), verbundene Rechtssachen C-157/94, C-160/94, Kommission gegen Niederlande, (Slg. 1997, I-5699), Kommission gegen Italien (Slg.1997, I-5789), Kommission gegen Frankreich (Slg.1997, I-5815, Kommission gegen Spanien (Slg. 1997, I-5851).

dass der Ausgleich, der den mit der Erbringung derartiger Leistungen betrauten Unternehmen gewährt wird, verhältnismäßig sein muss.

Die Kommission ist, wie sie in ihrem Weißbuch von 2004 ausgeführt hat, der Auffassung, dass die Schaffung eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarktes und die Entwicklung von für jedermann zugänglichen, hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen Ziele sind, die durchaus miteinander vereinbar sind und einander zuträglich sein sollten. Erfahrungen, beispielsweise im Telekommunikations- und im Verkehrssektor oder auf lokaler Ebene (z.B. bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge), zeigen, dass Märkte, die für den Wettbewerb geöffnet sind, mit dazu beitragen, die Dienstleistungen effizienter und billiger machen und das Angebot zu verbreitern. Damit die Entwicklung nicht aus dem Lot gerät, können parallel dazu Sonderregelungen bestehen bleiben. So hat der Gerichtshof beispielsweise nichts gegen die Gewährung ausschließlicher oder besonderer Rechte oder Marktregulierungsmaßnahmen wie die Festlegung von Zulassungsbedingungen einzuwenden, wenn sie durch Gemeinwohlziele gerechtfertigt sind und in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen⁹. Im abgeleiteten Recht wurde der Verfolgung von Gemeinwohlzielen auch in der Dienstleistungsrichtlinie Rechnung getragen¹⁰.

Dass die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes einander nicht ausschließen, beweist vor allem eine Reihe von sektorspezifischen Regelungen, die seit den früheren neunziger Jahren für netzgebundene Wirtschaftszweige wie Telekommunikation, Energie, Verkehr und Postdienste entwickelt wurden; auf diese Sektoren entfallen heute allein 7% des BIP und 5% der Gesamtzahl aller Beschäftigten in der EU. Die allmähliche Öffnung dieser Bereiche für den Wettbewerb ging Hand in Hand mit der Definition einer Reihe von einschlägigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für jeden Sektor, zu denen Universaldienstleistungen ebenso gehören wie Fragen des Verbraucher- oder Gesundheitsschutzes oder Sicherheitsbelange. Diese sektorbezogenen Rahmen regeln auch den Umfang der staatlichen Regulierungsbefugnisse; eine besondere Rolle spielen dabei die nationalen Regulierungsbehörden. Derzeit werden die sektoralen Regelungen überarbeitet, um sie an die technologische Entwicklung oder globale Herausforderungen wie den Klimawandel anzupassen und den letzten Erweiterungen Rechnung zu tragen, durch die sich das Spektrum möglicher Herangehensweisen an den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weiter vergrößert hat.

2.3. Blickpunkt Sozialdienstleistungen

Im April 2006 leitete die Kommission eine umfangreiche Anhörung zum Thema Sozialdienstleistungen ein. Konsultiert wurden Mitgliedstaaten, Dienstleister und Nutzer. Die Anhörung sollte Aufschluss darüber geben, wie diese Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten ausgestaltet sind und welche Erfahrungen die Beteiligten mit der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften gemacht haben¹¹.

⁹ Siehe beispielsweise Rechtssache C-70/95, Sodemare, Slg. 1997, I-3395; verbundene Rechtssachen C-282/04 und C-283/04, Kommission gegen Niederlande [Slg. 2006].

¹⁰ Einzelheiten hierzu siehe SEK(2007)1515.

¹¹ KOM(2006) 177 vom 26.4.2006. Teil des Konsultationsprozesses waren ein vom Ausschuss für Sozialschutz erarbeiteter Fragebogen, eine von externen Beratern erstellte Studie über Sozialleistungen von allgemeinem Interesse und ein von einer Gruppe von Rechtssachverständigen angefertigter Bericht zu diesem Thema.

Obwohl es in Bezug auf die Funktion und die Organisation von Sozialdienstleistungen große Unterschiede gibt, wurde bei der Anhörung deutlich, wie wichtig diese Leistungen für die Verwirklichung grundlegender EU-Ziele wie sozialer, wirtschaftlicher und territorialer Zusammenhalt, eine hohe Beschäftigungsrate, soziale Eingliederung und Wirtschaftswachstum sind und wie sehr sie von den Gegebenheiten vor Ort abhängen.

Ziele und Grundsätze der Sozialdienstleistungen

Sozialdienstleistungen sollen häufig besondere Ziele erfüllen:

- Sie sind auf das Individuum ausgerichtet und sollen grundlegende menschliche Bedürfnisse, vor allem diejenigen sozial schwacher Mitglieder der Gesellschaft, befriedigen; sie sollen den Einzelnen gegen die allgemeinen und besonderen Risiken des Lebens absichern und in entscheidenden Lebens- oder Krisensituationen Unterstützung bieten; sie werden auch Familien vor dem Hintergrund sich wandelnder Familienmodelle zuteil und unterstützen deren Rolle bei der Fürsorge für die jungen und die älteren Familienmitglieder sowie Menschen mit Behinderungen und fangen etwaige Defizite innerhalb der Familie auf.
- Sie spielen eine Schlüsselrolle bei der Wahrung der Grundrechte und der Achtung der Menschenwürde.
- Sie haben eine Präventivfunktion und stärken den Zusammenhalt in der Gesellschaft insgesamt ohne Ansehen der Vermögensverhältnisse und des Einkommens des Einzelnen.
- Sie tragen zur Gleichbehandlung, zur Gleichstellung von Mann und Frau, zum Gesundheitsschutz, zur Verbesserung des Lebensstandards und der Lebensqualität und zur Wahrung gleicher Chancen für alle bei und erhöhen damit die Möglichkeiten des Einzelnen, uneingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Diese Ziele schlagen sich in der Art und Weise nieder, wie die Dienstleistungen organisiert, konkret erbracht und finanziert werden:

- Um den mannigfaltigen Bedürfnissen der Menschen in ihrer Individualität gerecht zu werden, müssen Sozialdienstleistungen mit Blick auf das Ganze und die einzelne Person zugleich konzipiert und erbracht werden. Oft besteht ein persönliches Verhältnis zwischen Empfänger und Erbringer der Dienstleistung.
- Bei der Konzipierung und Erbringung einer sozialen Dienstleistung ist der Vielfalt der Zielpersonen Rechnung zu tragen.
- Anders als das Verhältnis zwischen kommerziellem Anbieter und Verbraucher ist bei Dienstleistungen für sozial Schwache das Verhältnis zwischen Dienstleister und Nutznießer oft asymmetrisch.
- Da soziale Dienstleistungen ihre Wurzeln häufig in den kulturellen Traditionen vor Ort haben, werden maßgeschneiderte Lösungen gewählt, die die Besonderheiten vor Ort berücksichtigen und die Nähe zwischen Erbringer und Empfänger der Leistung garantieren und die dennoch sicherstellen, dass jedermann, gleich, wo in einem Mitgliedstaat er sich aufhält, Zugang zu den Leistungen erhält.
- Die Dienstleister benötigen oft ein hohes Maß an Autonomie, um auf die Vielfalt und den wandelbaren Charakter der sozialen Bedürfnisse reagieren zu können.

- In der Regel beruhen soziale Dienstleistungen auf dem Grundsatz der Solidarität und sind in hohem Maße auf staatliche Gelder angewiesen, damit jeder unabhängig von seiner wirtschaftlichen Situation Zugang zu ihnen erhält.
- Eine wichtige Rolle bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen spielen häufig gemeinnützige Einrichtungen und ehrenamtliche Helfer, die damit ihre Fähigkeit zu aktivem Bürgersinn unter Beweis stellen und zur sozialen Integration und zum sozialen Zusammenhalt innerhalb lokaler Gebietskörperschaften sowie zur Solidarität zwischen den Generationen beitragen.

Die Anhörung zeigte auch, dass die Sozialdienstleistungen ausnahmslos einen tiefgreifenden Reformprozess durchlaufen, um besser auf die neuen Herausforderungen wie veränderte Bedürfnisse der europäischen Bürger und Auswirkungen der Überalterung in Zeiten knapper werdender Mittel reagieren zu können. Am Ende dieses Prozesses stehen häufig einschneidende Veränderungen bei der Organisation, der Erbringung und der Finanzierung dieser Dienstleistungen: neue Betätigungsfelder tun sich auf, bislang direkt vom Staat erbrachte Dienstleistungen werden ausgelagert und es werden mehr Zuständigkeiten auf die lokale Ebene verlagert.

Dies führt insgesamt dazu, dass auf eine zunehmende Zahl der tagtäglich von sozialen Einrichtungen erbrachten Leistungen, soweit sie wirtschaftlicher Natur sind, das Gemeinschaftsrecht anwendbar ist. Diese neue Situation hat eine Reihe praktischer Probleme aufgeworfen; die Anhörung hat gezeigt, dass das Verständnis und die Anwendung der Vorschriften, vor allem des Beihilferechts und der öffentlichen Vergabevorschriften, bisweilen Schwierigkeiten bereiten. Vor allem den Kommunen und kleineren Dienstleistungserbringern mag es gelegentlich an Kenntnissen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht fehlen, was zu Fehleinschätzungen und fehlerhafter Anwendung von Vorschriften an der Basis führen kann. Gerade im sozialen Bereich sind staatliche und private Dienstleister nicht selten ungenügend über die besonderen Bestimmungen des Artikels 86 Absatz 2 informiert. Bei Berufung auf Artikel 86 Absatz 2 müssen die Mitgliedstaaten nämlich bestimmte Grundvoraussetzungen beachten, die der Gerichtshof im Verlauf seiner Rechtsprechung entwickelt hat und die von der Kommission näher ausgeführt wurden, vor allem in ihren im Anschluss an das Altmark-Urteil verfassten Texten zur Anwendung des Beihilferechts, durch die de facto die Mehrheit aller auf lokaler Ebene erbrachten Dienstleistungen von der Notifizierungspflicht ausgenommen werden. Zu diesen Grundvoraussetzungen zählt unter anderem, dass die zuständige staatliche Stelle dem Dienstleister unter anderem einen klaren Auftrag für die Erfüllung der betreffenden Aufgabe erteilen muss. Die Mitgliedstaaten müssen daher darauf achten, dass bei allen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse inklusive Sozialdienstleistungen die Betrauung mit einer solchen Aufgabe durch einen förmlichen Verwaltungs- oder Rechtsakt erfolgt.

Wie nachstehend ausgeführt, ist die Kommission unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der Zuständigkeiten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen gehalten, die geltenden Vorschriften zu erläutern und den Reformprozess, den die Dienstleistungen im sozialen Bereich gerade durchlaufen, zu unterstützen.

2.4. Blickpunkt Gesundheitsversorgung

Leistungen der Gesundheitsfürsorge fallen ebenfalls unter den Oberbegriff der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Artikel 152 des Vertrags stellt klar, dass bei der

Tätigkeit der Gemeinschaft im Gesundheitsbereich die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung unangetastet bleiben muss. Parallel zu ihrem Vorstoß bei den Sozialdienstleistungen hat die Kommission vor kurzem eine allgemeine Anhörung über Maßnahmen der Gemeinschaft und etwaige Probleme mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durchgeführt¹². Geplant ist nun - unter gebührender Berücksichtigung der vom Rat im Juni 2006 angenommenen Erklärung zu den „gemeinsamen Werten und Prinzipien“ der EU-Gesundheitssysteme - die Vorlage von Vorschlägen, die einen Rahmen für eine sichere, hochwertige und effiziente grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung liefern sollen.

3. DAS PROTOKOLL: KOHÄRENTER RAHMEN FÜR EU-MASSNAHMEN

Das Protokoll zu dem von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Vertrag von Lissabon liefert einen kohärenten übergeordneten Rahmen für Maßnahmen auf EU-Ebene und dient als Bezugspunkt für alle Ebenen staatlichen Handelns. Es bestimmt die Grundsätze und gemeinsamen Werte, die der EU-Politik zugrunde liegen sollen, und verleiht dem Vorgehen der Union bei den Diensten von allgemeinem Interesse die nötige Publizität, Transparenz und Klarheit.

Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse

Die Regierungskonferenz vom Oktober 2007 in Lissabon einigte sich auf folgendes Protokoll, das dem Vertrag von Lissabon beigelegt werden soll¹³:

“Die Hohen Vertragsparteien –

in dem Wunsch, die Bedeutung der Dienste von allgemeinem Interesse hervorzuheben,

sind über folgende auslegende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigelegt sind:

Artikel 1

Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zählen insbesondere:

- die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind;*
- die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können;*
- ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.*

Artikel 2

¹² SEK(2006) 1195 vom 26.9.2006.

¹³ Das Protokoll wird unbeschadet des endgültigen Wortlauts des zur Unterzeichnung anstehendes Vertrages und seiner Übersetzung in die Amtssprachen der EU zitiert.

Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren."

Das Protokoll greift auf eine Reihe von überwiegend funktionalen Grundsätzen zurück, nach denen sich die Tätigkeit der EU-Organe und insbesondere der Kommission ausrichten soll:

- *die wichtige Rolle und der weitreichende Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei einer möglichst bedarfsgerechten Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse:* Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sollten bedarfsgerecht und möglichst nah am Bürger bzw. Unternehmen erbracht werden. Die EU muss bei ihrer Tätigkeit die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachten. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können selbst bestimmen, was als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten sollen, und verfügen bei der Organisation, gesetzlichen Regelung und Finanzierung der Leistungen über einen großen Ermessensspiel, soweit dabei die EU-Rechtsvorschriften eingehalten werden und kein offenkundiger Beurteilungsfehler vorliegt. So gilt insbesondere, dass auf nichtwirtschaftliche Tätigkeiten die Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften nicht anwendbar sind.
- *Berücksichtigung der Leistungs- und Situationsvielfalt und der unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer:* Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen von Bürgern, Nutzern und Verbrauchern je nach wirtschaftlichem, sozialem, geografischem, kulturellem oder persönlichem Hintergrund müssen beachtet werden. Gebührend zu berücksichtigen sind die Vielfalt der Leistungen, der Hintergrund, vor dem sie erbracht werden, die besonderen Merkmale der Diensteanbieter und die nötige Flexibilität für eine bedarfsgerechte Anpassung der Dienstleistungen: dies gilt insbesondere für die Sozialdienstleistungen. Die einschlägigen Vorschriften müssen regelmäßig aktualisiert werden, um zwischenzeitlichen neuen Entwicklungen etwa auf technologischem Gebiet Rechnung zu tragen.
- *Qualität, Versorgungssicherheit und Erschwinglichkeit:* Ein wesentliches Ziel der Tätigkeit der EU ist die Förderung hochwertiger, gesicherter und bezahlbarer Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Hierzu gehört die Möglichkeit des Zugangs zu Dienstleistungen auch über Ländergrenzen hinweg, ein angemessenes Preis-Leistungsverhältnis und die Bezahlbarkeit der Leistungen einschließlich Sonderregelungen für Einkommensschwache und Menschen mit besonderen Bedürfnissen speziell im Bereich der Sozialdienstleistungen, technische Sicherheit, Zuverlässigkeit und Kontinuität der Leistungen, hohe Qualität und Angebotsvielfalt sowie Transparenz und Information durch Dienstleistungserbringer und Regulierungsbehörden. Dort, wo sich ein Tätigwerden der EU anbietet, sollten mittels sektorspezifischer EU-Instrumente Regelungen getroffen werden, die die Qualität, Sicherheit und Unbedenklichkeit der Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher und Nutzer sowie für die am Gestehungsprozess beteiligten Personen gewährleisten.
- *Gleichbehandlung und Zugang für alle:* Der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist als Recht in der EU-Grundrechtecharta verankert. Dies impliziert die Gleichbehandlung der Geschlechter und die Bekämpfung jeglicher Art von Diskriminierung beim Zugang zu ihnen. Eine sektorspezifische EU-Regelung, der der Gedanke des Universaldienstes zugrunde liegt, muss das Recht eines jeden auf Zugang zu

bestimmten Kerndienstleistungen festschreiben und die Dienstleister dazu verpflichten, bestimmte Leistungen unter ganz bestimmten Bedingungen wie etwa flächendeckende Versorgung und Erschwinglichkeit anzubieten. Ein Universaldienst garantiert ein Minimum an Rechten und Pflichten, die in der Regel von den Mitgliedstaaten noch weiter ausgebaut werden können. Es handelt sich dabei um ein dynamisches Konzept, das für jeden einzelnen Sektor in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden muss. Für die Förderung des territorialen Zusammenhalts in der EU ist es, wie schon bei den Sozialleistungen erwähnt, wichtig, dass sie überall in der Union in Anspruch genommen werden können. Für durch ihre geographische Lage oder ihre natürliche Beschaffenheit benachteiligte Gebiete wie Randregionen, Inseln oder Berglandschaften, dünn besiedelte Gebiete oder Gebiete mit Außengrenzen ist die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wegen der Entfernung zu gut versorgten Märkten oder wegen der höheren Anschlusskosten oft problematisch. Ihren besonderen Bedürfnissen muss Rechnung getragen werden.

- *Schutz der Rechte der Dienstleistungsempfänger:* Die Rechte von Bürgern, Verbrauchern und Nutzern müssen genau definiert, publik gemacht und geschützt werden. Damit Verbraucher und Nutzer der Dienstleistungen, darunter auch sozial Schwache und Behinderte, im Allgemeinen sowie speziell beim Zugang zu den Leistungen zu ihrem Recht kommen, bedarf es bisweilen der Einsetzung einer unabhängigen Regulierungsbehörde mit entsprechender personeller Ausstattung und klar umrissenen Befugnissen und Pflichten. Dazu gehört auch das Recht, die Umsetzung und Durchführung der Universaldienstbestimmungen zu überwachen und bei Bedarf Sanktionen zu verhängen. Des Weiteren muss Verbrauchern und Nutzern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Interessen zu vertreten und sich aktiv an der Definition der Dienstleistungen und ihrer Bewertung zu beteiligen; es müssen adäquate Rechtsschutz- und Ausgleichsmechanismen vorgesehen werden und es muss eine Revisionsklausel geben, die eine fortlaufende Anpassung der Erfordernisse an neue gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Entwicklungen ermöglicht. Die Regulierungsinstanzen sollten auch die Marktentwicklungen beobachten und Datenmaterial für Evaluierungszwecke bereitstellen.
- *Nichtwirtschaftliche Dienste:* Wie bereits erwähnt, unterliegen derartige Dienste weder besonderen EU-Vorschriften noch finden auf sie die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags Anwendung.

Bis zum Inkrafttreten des Reformvertrags, durch den die neuen Bestimmungen Rechtskraft erlangen, werden Protokoll und Grundsätze der Kommission als Orientierungshilfe dienen, um die Kohärenz und Verhältnismäßigkeit der EU-Politik und –Initiativen zu überprüfen.

4. BLICK IN DIE ZUKUNFT

Auf der Grundlage des Protokolls und im Einklang mit der vom Parlament verfolgten Strategie wird die Kommission weiterhin an der Konsolidierung des EU-Rahmens für Dienste von allgemeinem Interesse einschließlich Leistungen im sozialen Bereich und in der Gesundheitsfürsorge arbeiten und gegebenenfalls konkrete Lösungen für konkrete Probleme anbieten. Mit fortschreitender Entwicklung sollte der Schwerpunkt stärker auf die korrekte Umsetzung und Anwendung der EU-Vorschriften verlagert werden, d.h. Beobachtung der konkreten Auswirkungen für Nutzer und Verbraucher, Informationsverbreitung und Austausch über die jeweiligen Verfahrensweisen, Kontrolle der Durchsetzung der Vorschriften und Leistungsbewertung. Die Kommission plant eine Mischung aus

sektorspezifischen und problembezogenen Maßnahmen, die sich unter den folgenden drei Oberbegriffen zusammenfassen lassen:

4.1. Klärung allgemeiner Rechtsfragen

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Fragen aufwerfen kann. In verschiedenen Bereichen wird immer wieder um Klärung oder Erläuterung der EU-Vorschriften nachgesucht. Die Kommission ist Nutzern und Anwendern eine rasche Antwort auf praktische und Auslegungsfragen schuldig. Die Antworten auf die Fragen werden auf einer eigens hierfür eingerichteten Webseite veröffentlicht, auf der die Kommission ihren Standpunkt in regelmäßigen Abständen neu darlegt. Parallel zu dieser Mitteilung werden zur Veranschaulichung eine Reihe von Antworten ins Netz gestellt, die Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen und des Beihilferechts, insbesondere bei den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, behandeln¹⁴.

Ein interaktiver Informationsdienst

Demnächst wird ein eigens zu diesem Zweck eingerichteter interaktiver Online-Dienst für Bürger, Dienstleister, Behörden und sonstige Beteiligte eingerichtet, der sie zum einen informieren und ihnen zum anderen die Möglichkeit bieten soll, direkt Fragen zur Anwendung des EU-Rechts zu stellen. Auf der Webseite der Kommission werden die Antworten auf häufig gestellte Fragen veröffentlicht. Den Anfang werden die im Rahmen der Anhörung zu den Sozialdienstleistungen gestellten Fragen machen. Die Kommission erhofft sich von diesem Instrument, dass es den Akteuren auf regionaler und lokaler Ebene speziell im Bereich der Sozialdienstleistungen die Sichtweise der Kommission zu den einschlägigen EU-Bestimmungen verständlich macht und dass auf diese Weise mit der Zeit alle in der Praxis auftauchenden relevanten Fragen auf direktem Weg beantwortet werden können.

Entsprechend den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung sind durch die Entscheidung und den Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahr 2005 über staatliche Beihilfen, die in Form von Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (oft auch als „Altmark-Paket“ bezeichnet¹⁵), die beihilferechtlichen Vorschriften bereits erheblich vereinfacht worden. Der weitreichende Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Definition der Aufgaben der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse blieb dabei unangetastet. Die Bestimmungen ermöglichen es den Mitgliedstaaten, durch die Erteilung eines Versorgungsauftrags die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und sämtliche Nettokosten, die den mit der Erfüllung der besonderen Aufgabe betrauten Unternehmen entstehen, auszugleichen. Eine getrennte Buchführung sorgt dabei für Transparenz und verhindert eine Überkompensierung. Ausgleichsbeträge für Dienstleistungen, die diese Voraussetzungen erfüllen, müssen der Kommission nicht gemeldet werden, solange die Grenze von 30 Millionen Euro jährlich nicht überschritten wird. Beim sozialen Wohnungsbau und bei Krankenhäusern wird sogar völlig auf eine Obergrenze verzichtet. De facto sind damit die meisten auf kommunaler Ebene erbrachten Leistungen von der Notifizierungspflicht befreit. Die Kommission wird das Paket evaluieren und Ende 2009 Bericht erstatten und prüfen, ob eine Aktualisierung notwendig ist.

¹⁴ Siehe SEK(2007) 1514 bzw. SEK(2007) 1516.

¹⁵ Einzelheiten hierzu siehe SEK(2007) 1515.

Im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften und Konzessionen bestehen bzw. ergeben sich nach wie vor eine Reihe von Problemen. Die Kommission wird demnächst eine Mitteilung zu Auslegungsfragen im Bereich institutionalisierter öffentlich-privater Partnerschaften herausgeben, um mehr Klarheit in Bezug auf die anwendbaren Vorschriften zu schaffen. Sie erwägt ferner, auch im Bereich der Konzessionen auf der Grundlage der Ergebnisse einer Folgenabschätzung weitere Schritte zur Klärung der Rechtslage zu unternehmen. Die Kommission wurde ferner aufgefordert, nach dem Inkrafttreten der neuen Richtlinien im Januar 2006 die für das öffentliche Auftragswesen geltenden Vorschriften ausführlicher zu erläutern. Das oben beschriebene Instrumentarium soll seinen Teil dazu beitragen.

All diese Bemühungen reihen sich ein in die als Folge der Binnenmarktuntersuchung eingeleiteten zahlreichen Initiativen zur Erleichterung des Zugangs zur Information und zur Entwicklung von Kommunikationsinstrumenten wie etwa einer EU-Anlaufstelle für Fragen zum Binnenmarkt.

4.2. Reformierung bzw. Entwicklung von sektorspezifischen Maßnahmen

Die Kommission muss ihren sektoralen Ansatz fortsetzen und weiterentwickeln und gegebenenfalls sektorspezifische Maßnahmen vorschlagen, die den besonderen Erfordernissen und Gegebenheiten eines jeden Sektors gerecht werden und in denen die Grundsätze des geplanten Protokolls zum Ausdruck kommen. Für die netzgebundenen Wirtschaftszweige gibt es bereits sektorspezifische Rahmenbestimmungen der Gemeinschaft, die jedoch in einem dynamischen, in stetigem Wandel befindlichen Binnenmarkt in den kommenden Jahren eventuell einer Aktualisierung bedürfen.

Die Kommission wird insbesondere

- *im Energiebereich*: die im September 2007 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vollendung des Energiebinnenmarktes und die geplante Europäische Charta der Rechte der Energieverbraucher weiter vorantreiben,
- *im Bereich Verkehr*: ihren Vorschlag vom Juli 2006 zur Modernisierung der Binnenmarktvorschriften für den Luftverkehr weiterverfolgen und die Umsetzung des „dritten Eisenbahnpakets“ und der nunmehr angenommenen geänderten Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste überwachen,
- *im Bereich der elektronischen Kommunikation*: ihre Vorschläge zur Änderung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Gespräche im Fest- und Mobilfunknetz, Zugang zu Breitbandnetzen und Übertragung von Hörfunk und TV-Inhalten) weiterverfolgen und eine Mitteilung zu langfristigen Fragen des Universaldienstes im Bereich der elektronischen Kommunikation herausgeben,
- *im Bereich der Postdienste*: die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie über die Vollendung des EU-Binnenmarktes für Postdienste unterstützen,
- *im Bereich der Gesundheitsdienste*: Vorschläge vorlegen, mit denen ein Rahmen für eine sichere, qualitativ hochwertige und wirksame Gesundheitsversorgung geschaffen werden soll,

- *im Bereich der Sozialdienstleistungen*: die in dem Kästchen beschriebenen Maßnahmen weiterentwickeln.

Strategie zur EU-weiten Sicherung der Qualität von Sozialdienstleistungen

Die Anhörung zum Thema Sozialdienstleistungen hat gezeigt, dass Maßnahmen zur Förderung der Qualität von Dienstleistungen im sozialen Bereich systematischer unterstützt werden müssen. Einige Maßnahmen werden bereits unmittelbar mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds und dem EFRE gefördert. Die offene Koordinierungsmethode im Bereich von Sozialschutz und sozialer Eingliederung liefert einen Handlungsrahmen für die Fortsetzung der Reformen und den Austausch bewährter Verfahrensweisen. Hierauf aufbauend wird die Kommission im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz die Entwicklung eines freiwilligen EU-Qualitätsrahmens mit methodischen Leitlinien für die Festlegung, Überwachung und Bewertung von Qualitätsstandards unterstützen. Über das Programm PROGRESS sollen darüber hinaus von der Basis ausgehende europaweite Initiativen zur Entwicklung von Qualitätsstandards und zur Intensivierung des Erfahrungsaustauschs gefördert werden.

4.3. Überwachung und Evaluierung

Die Kommission hält es im Interesse der Qualität und Transparenz des Entscheidungsprozesses für wichtig, regelmäßig eine ausführliche Evaluierung durchzuführen und deren Methodik und Ergebnisse offenzulegen und sie damit der allgemeinen Kritik auszusetzen. Dies geschieht in der Regel für jeden Sektor einzeln.

Durch die im abschließenden Bericht zur Binnenmarktentwicklung vorgestellten neuen Instrumente der Marktbeobachtung wie etwa das Verbraucherbarometer wird die Evaluierung der Leistungen wieder ein Stück weit verbessert. Seit der Veröffentlichung des Weißbuchs 2004 sind bei der Entwicklung einer sektorübergreifenden Evaluierungsmethode für netzgebundene Wirtschaftszweige auf EU-Ebene Fortschritte gemacht worden. Die Methodik wird derzeit überprüft; die Kommission wird 2008 dazu Verbesserungsvorschläge vorlegen.

Zudem wurde die Kommission aufgefordert, eine umfassende Analyse der bisherigen Auswirkungen der Liberalisierung vorzunehmen und dem Parlament vorzulegen. Die Kommission wird dieses Anliegen mit in ihre methodischen Überlegungen einbeziehen und die verlangte Analyse im Rahmen ihres regelmäßigen Evaluierungsberichts zu den netzgebundenen Dienstleistungen vornehmen.

Sobald der neue Vertrag in Kraft getreten ist, wird die Kommission auch prüfen, welche Fortschritte bei der Anwendung des Protokolls zu verzeichnen sind. Schließlich soll alle zwei Jahre ein Bericht zu sozialen Dienstleistungen herausgegeben werden, der dem Austausch mit den Beteiligten dienen soll.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die EU befindet sich jetzt, da der Vertrag von Lissabon in Kraft treten soll, in einer entscheidenden Phase, in der hinsichtlich der Maßnahmen, die zu messbaren Ergebnissen für die Europäer führen sollen, Einigkeit bestehen muss. Hierauf wurde bereits in dem Kommissionspapier „Bürgernahe Agenda“ abgehoben¹⁶.

Die EU verfolgt bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einschließlich Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung einen überwiegend pragmatischen Ansatz, der

¹⁶ KOM(2006) 211 vom 10.5.2006.

der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns in der EU und der Verschiedenartigkeit und den Besonderheiten dieser Dienste Rechnung trägt. Wenn sektorspezifische Rahmenbestimmungen erlassen werden, dann deshalb, weil sie für Europa eindeutig einen zusätzlichen Nutzen darstellen. Die Rahmenbestimmungen werden regelmäßig vor dem Hintergrund neuer wirtschaftlicher, sozialer und technologischer Entwicklungen überprüft. Die Anwendung des EU-Rechts wird in Übereinstimmung mit den Vorschriften des EG-Vertrags überwacht und regelmäßig einer Prüfung unterzogen, um gegebenenfalls neuen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. In als problematisch geltenden Bereichen fand bzw. findet derzeit ein aktiver Konsultationsprozess statt, um herauszufinden, wo es Probleme gibt bzw. geben könnte, und um Lösungen zu finden.

Die 2004 durch das Weißbuch ausgelöste Diskussion hat weitreichende Erkenntnisse in Bezug die Rolle der EU bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und den Ansatz, den sie dabei verfolgen soll, gebracht. Die anschließende Debatte und die Stellungnahmen der übrigen EU-Organe und Institutionen haben gezeigt, dass trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten ein breiter Konsens in einigen grundsätzlichen Fragen, die das Vorgehen der Union betreffen, besteht. Praktische Erkenntnisse für die Herausarbeitung von Grundprinzipien, die sich auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in ganz Europa anwenden lassen, liefern darüber hinaus die sektorspezifischen Rahmenbestimmungen.

Das Protokoll und die geänderten Bestimmungen im Reformvertrag machen sich die Debatte über dieses Thema und die bisher gewonnenen Erfahrungen zunutze und markieren den Beginn eines neuen europäischen Engagements. Zehn Jahre nach der ersten Mitteilung auf EU-Ebene und drei Jahre nach dem Weißbuch sind sie Ausdruck des in der EU bestehenden breiten Konsenses über Rolle und Zuständigkeiten der EU. Auf die Konsolidierung des EU-Rahmens muss jetzt die praktische Umsetzung folgen. Die Kommission ist fest entschlossen, auf dieser Grundlage im Verbund mit den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns das Ihrige zu tun, um die Verständlichkeit, Kohärenz und Publizität der EU-Vorschriften sicherzustellen, damit die Dienste von allgemeinem Interesse ihre Aufgabe erfüllen und mit zur Verbesserung der Lebensqualität der europäischen Bürger beitragen können.