

Bundesrat

Drucksache 768/96

10.10.96

EU - FS - In - K - U - VP - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa"

KOM(96) 443 endg.; Ratsdok. 10137/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 10. Oktober 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 13. September 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 961136.

LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE IN EUROPA

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG

**I. DIE LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE:
EIN SCHLÜSSELELEMENT DES EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFTSMODELLS**

A. IM DIENSTE DES BÜRGERS

1. Gemeinsame Werte
2. Vielfältige Organisationsformen
3. Den Wandel nutzen

**B. DASEINSVORSORGE UND EUROPÄISCHER BINNENMARKT:
EINE POSITIVE WECHSELWIRKUNG**

1. Die Vielfalt als Grundlage
2. Das Ziel der Gemeinschaft: ein gleichgewichtiges Verhältnis
3. Förderung einer europäischen Daseinsvorsorge

**II. DER BEITRAG DER GEMEINSCHAFT:
DYNAMIK, FLEXIBILITÄT, SOLIDARITÄT**

A. EIN DIFFERENZIIERTES VORGEHEN

-  Telekommunikation
-  Postwesen
-  Verkehr
-  Elektrizität
-  Hörfunk und Fernsehen

B. DER BEITRAG DER ANDEREN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

III. ZIELE FÜR DIE ZUKUNFT

A. EINE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE

1. Aus den Maßnahmen zur Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit noch mehr Gewinn ziehen
2. Verstärkte europäische Solidarität und Koordinierung
3. Mobilisierung der Gemeinschaftsinstrumente

B. EIN HINWEIS IM VERTRAG

EINLEITUNG

1. Solidarität und Gleichbehandlung in einer offenen und dynamischen Marktwirtschaft sind grundlegende Ziele der Europäischen Gemeinschaft. Die Leistungen der Daseinsvorsorge tragen zur Verwirklichung dieser Ziele bei. Die Europäer erwarten qualitativ hochwertige Leistungen zu erschwinglichen Preisen. Viele betrachten diese Leistungen sogar als soziale Rechte und als wesentlichen Bestandteil des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Daher bilden sie, wie die Kommission unlängst in ihrer Stellungnahme zur Reform der europäischen Verträge hervorgehoben hat¹, den Kern des europäischen Gesellschaftsmodells.
2. Die Staats- und Regierungschefs haben die Bedeutung der Gemeinwohlaufgaben herausgestellt² und dadurch bestätigt, daß sie zu den Wertvorstellungen gehören, die allen unseren Staaten gemeinsam sind und die Originalität Europas ausmachen.
3. Konzeption, Umfang und Organisationsform der gemeinwohlorientierten Leistungen indessen gestalten sich, insbesondere aufgrund der jeweiligen Traditionen und Verfahrensweisen, je nach Mitgliedstaat und Bereich unterschiedlich. Der technologische Wandel, die Globalisierung der Wirtschaft und sich verändernde Nutzererwartungen machen zudem bestimmte Anpassungen erforderlich.
4. Diese Entwicklungen werden als Gefahr für die Zukunft der gemeinwohlorientierten Leistungen, und insbesondere für die Beschäftigung sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt empfunden und daher mit Besorgnis registriert. Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Leistungen ist in der Tat beträchtlich: so entfallen beispielsweise allein auf die öffentlichen Unternehmen, die nur einen Teil dieser Leistungen erbringen, bereits 9 % der Arbeitsplätze, 11 % der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit und 16 % der Investitionen der Gemeinschaft. Eine Weiterentwicklung und Modernisierung der gemeinwohlorientierten Leistungen ist also unverzichtbar, denn die Erbringung und Modernisierung derartiger Leistungen trägt zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und der sozialen Solidarität sowie zur Erhöhung der Lebensqualität bei. Die Kommission hält es daher für angezeigt, an die Grundlagen ihrer Politik zu erinnern und Zielvorgaben für die Zukunft zu formulieren.

¹ Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung - Stellungnahme der Kommission zur Einberufung der Regierungskonferenz- KOM (96)90 endg. vom 28. Februar 1996:

"Das europäische Einigungswerk gründet sich auf allen europäischen Gesellschaften gemeinsame Wertvorstellungen, die die Grundwerte der Demokratie - Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit - mit den Prinzipien der Marktwirtschaft, der Solidarität und des Zusammenhalts verbinden. Zu diesen Wertengehört auch der gleichberechtigte Zugang der Bürger zu Universalien Dienstleistungen sowie zu Versorgungs- und Dienstleistungen, die der solidarischen Daseinsvorsorge dienen."

² Tagung des Europäischen Rates von Cannes, 26.-27. Juni 1996 - Schlußfolgerung des Vorsitzes - SN 211/95, Punkt A.1.1.7.

WORUM GEHT ES?

Leistungen der Daseinsvorsorge

Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Dieser in Artikel 90 des Vertrags verwendete Begriff bezeichnet marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Gemeint sind insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste.

Öffentlicher Dienst

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung: er steht entweder für die Einrichtung, welche die Leistung erbringt, oder für den Gemeinwohlauftrag dieser Einrichtung. Im Sinne dieses Gemeinwohlauftrags können dem Leistungserbringer vom Staat bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden, beispielsweise im Bereich des Land-, Luft- und Eisenbahnverkehrs sowie im Energiebereich. Diese Verpflichtungen können auf nationaler oder regionaler Ebene wahrgenommen werden. Im übrigen werden beide Bedeutungsebenen, also Auftrag und Rechtsstellung (oder - anders ausgedrückt - Empfänger und Eigentümer) häufig verwechselt.

Universaldienst

Dieser von den Gemeinschaftsinstitutionen entwickelte, noch ausgestaltungsfähige Begriff bezeichnet eine Reihe gemeinwohlorientierter Voraussetzungen, welche die Tätigkeiten in den Bereichen Telekommunikation und Postwesen gemeinschaftsweit erfüllen sollten. Durch die sich daraus ergebenden Verpflichtungen soll der Zugang aller Bürger zu qualitativ hochwertigen Grundversorgungsleistungen gegen ein vertretbares Entgelt gesichert werden.

I. DIE LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE: EIN SCHLÜSSELELEMENT DES EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFTSMODELLS

5. Die Gemeinschaft gründet ihr Wirken auf *eine offene Wirtschaftsordnung*, deren zentrale Elemente Solidarität, sozialer Zusammenhalt und das freie Spiel der Marktkräfte sind.

A. IM DIENSTE DES BÜRGERS

1. Gemeinsame Werte

6. Die europäischen Gesellschaften sind bestrebt, die von ihnen eingeführten Leistungen der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten, denn sie erfüllen grundlegende Bedürfnisse. Diese Leistungen halten die Gesellschaft - über das rein Materielle hinaus - auch symbolisch zusammen; sie sind die festen Bezugspunkte eines Gemeinwesens und begründen die Zugehörigkeit der Bürger zu diesem Gemeinwesen. In allen europäischen Ländern sind sie eine bis ins Alltagsleben hinein spürbare Komponente der kulturellen Identität.

7. Die Aufgaben der Erbringer gemeinwohlorientierter Leistungen und die etwaigen damit einhergehenden Sonderrechte ergeben sich aus gemeinwohlbezogenen Überlegungen wie Versorgungssicherheit, Umweltschutz, wirtschaftliche und soziale Solidarität, Raumordnung sowie Vertretung der Verbraucherinteressen. Die Verbraucher erwarten insbesondere qualitativ hochwertige Leistungen zu erschwinglichen Preisen. Entscheidend ist auch die Tatsache, daß die jeweiligen Tätigkeiten besondere wirtschaftliche Merkmale aufweisen, beträchtliche indirekte Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft haben, und mitunter den Einsatz seltener Ressourcen und somit umfangreiche langfristige Investitionen erfordern. Kontinuität, gleichberechtigter Zugang, Universalität und Transparenz sind daher die Grundregeln in diesem Bereich.

8. Dreh- und Angelpunkt all dieser Überlegungen sind die Belange des Bürgers, deren Wahrnehmung in unseren Gesellschaften stets mit einem gesicherten Zugang zu Grundversorgungsleistungen einhergeht, und zum anderen die Aufstellung vorrangiger Ziele. Die Leistungen der Daseinsvorsorge stehen der gesamten Gesellschaft, also allen Bürgern zur Verfügung. Dies gilt - in der Gemeinschaft - auch für den Universaldienst.

2. Vielfältige Organisationsformen

9. Die gemeinsamen Wertvorstellungen finden ihren Niederschlag in je nach Land, Region, ja sogar je nach Bereich sehr vielfältig ausgestalteten gemeinwohlorientierten Leistungen, denn ähnliche Aufgaben werden in unterschiedlichen Situationen - geprägt durch geographische und technische Zwänge, politische und administrative Organisation, Geschichte und Traditionen - wahrgenommen.

10. So werden diese Leistungen - auf monopolistischer oder wettbewerblicher Basis - entweder von privaten Unternehmen oder von öffentlichen Einrichtungen, oder auch im Rahmen von Partnerschaften zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor erbracht. Die Tätigkeit der Unternehmen unterliegt der Aufsicht lokaler, regionaler oder nationaler Behörden mit unterschiedlichen Befugnissen und Rechtsstellungen. Auch das Rechtsverhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde und dem Unternehmen kann unterschiedlich ausgestaltet sein.

11. Diese Vielfalt kann eine gewisse Begriffsverwirrung zur Folge haben. So werden manchmal fälschlicherweise öffentlicher Dienst und öffentliche Leistungen gleichgesetzt, also Rechtsstellung und Auftrag, Eigentümer und Empfänger verwechselt³. Die europäische Politik setzt bei der Daseinsvorsorge, also bei dem Auftrag und den Bedingungen, unter denen er erfüllt wird, und nicht bei der Rechtsstellung an.

³ Siehe Definitionen auf Seite 2

12. Die Situationsvielfalt ist gewiß eine Herausforderung für die wirtschaftliche Integration Europas. Doch steht sie der Verwirklichung dieses Ziels keinesfalls im Wege, sondern bietet vielmehr ein Reservoir an Organisationsformen, aus dem diejenigen herausgegriffen werden können, die für die Erbringung gemeinwohlorientierter Leistungen in einer Zeit ökonomischen Wandels am besten geeignet und für die Weiterverfolgung der europäischen Integration am wirksamsten sind.

3. Den Wandel nutzen

13. Die Rahmenbedingungen für die Daseinsvorsorge haben sich in jüngster Zeit drastisch verändert und entsprechen kaum noch den Voraussetzungen, unter denen die gemeinwohlorientierten Leistungen eingeführt wurden. Die wichtigsten Entwicklungsfaktoren lassen sich wie folgt umschreiben:

- Die Verbraucher machen zunehmend ihre Rechte und Forderungen als Nutzer gemeinwohlorientierter Leistungen - auch auf europäischer Ebene - geltend. Zudem stellen sie höhere Ansprüche an Auswahl und Qualität und entwickeln ein stärkeres Preisbewußtsein.
- Der weltweite Wettbewerb zwingt die gewerblichen Kunden der Leistungsanbieter, sich um günstige Tarife, wie sie auch ihren Konkurrenten angeboten werden, zu bemühen.
- Anders als in der Nachkriegszeit ist es heute leichter für die Unterhaltung und Weiterentwicklung der Netze eine privatwirtschaftliche Finanzierung denn öffentliche Mittel zu mobilisieren.
- Die neuen Technologien verändern die traditionellen Wirtschaftssysteme, die, namentlich in den Sektoren Telekommunikation, Fernsehen und Verkehr, durch Monopole gekennzeichnet sind, und die den Zugang zu neuen Dienstleistungen erlauben.
- In einigen Ländern verzögert sich die Modernisierung bestimmter Sektoren. Dies erschwert den Anpassungsprozeß.

14. Der Binnenmarkt und ein schärferer Wettbewerb ermöglichen es den Anbietern von Leistungen der Daseinsvorsorge, diese Veränderungen zu bewältigen und zu nutzen, indem sie Qualität und Angebot verbessern und die Preise senken. Parallel dazu wird eine Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgt. So fördert die Gemeinschaft die Modernisierung der gemeinwohlorientierten Leistungen, damit sie effizienter werden und ihren Zweck weiterhin erfüllen können. Diese Dynamik ist unverzichtbar, soll sich das europäische Gesellschaftsmodell, das untrennbar mit der Herausbildung einer Unionsbürgerschaft verbunden ist, entfalten können.

B. DASEINSVORSORGE UND EUROPÄISCHER BINNENMARKT: EINE POSITIVE WECHSELWIRKUNG

15. Die Marktkräfte ermöglichen eine bessere Ressourcenallokation und eine effizientere Leistungserbringung, was sich für den Verbraucher in höherer Qualität und günstigeren Preisen niederschlägt. Doch stoßen diese Marktmechanismen mitunter an ihre Grenzen: sie bewirken unter Umständen, daß ein Teil der Bevölkerung von den damit verbundenen Vorteilen ausgeschlossen bleibt und die Festigung des sozialen und territorialen Zusammenhalts behindert wird. Der Staat muß dann dafür sorgen, daß dem Gemeinwohl Rechnung getragen wird. Vor diesem Hintergrund orientiert sich die Kommission an folgenden Grundsätzen:

1. Die Vielfalt als Grundlage

16. Bei ihrem Engagement für das europäische Gesellschaftsmodell stützt sich die Gemeinschaft auf die Situationsvielfalt, welche die Daseinsvorsorge in Europa kennzeichnet. Diese Vielfalt wird durch zwei Grundsätze gewährleistet:

- Die *Neutralität* der Gemeinschaft gegenüber der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Organisationsform der Unternehmen und ihres Personals. Sie ist in Artikel 222 des Vertrags verankert. Die Gemeinschaft stellt den jeweiligen Status der Unternehmen, die Gemeinwohlaufgaben wahrnehmen, also keineswegs in Frage und schreibt in keiner Weise Privatisierung vor. Ob öffentliches oder privates Unternehmen, sie achtet strikt darauf, daß wettbewerbswidriges Handeln vermieden wird.
- Die *Freiheit* der Mitgliedstaaten, gemäß Artikel 90 des Vertrags die Leistungen der Daseinsvorsorge festzulegen, den Anbietern dieser Leistungen die erforderlichen besonderen oder ausschließlichen Rechte einzuräumen, die Verwaltung der Leistungen zu regeln und gegebenenfalls deren Finanzierung zu überwachen.

17. Die Gemeinschaft respektiert also die Wirtschafts- und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten, was nichts anderes bedeutet, als daß sie nach dem **Subsidiaritätsprinzip** handelt. Die wichtigen gesellschaftspolitischen Entscheidungen liegen in den Händen der Mitgliedstaaten; die Gemeinschaft prüft lediglich, ob die eingesetzten Mittel mit den europäischen Verpflichtungen vereinbar sind.

18. Nichtwirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Pflichtschulwesen und soziale Sicherheit) sowie hoheitliche Aufgaben, bei denen es um die Ausübung von Staatsgewalt geht (insbesondere Sicherheit, Justiz, diplomatische Beziehungen, Aufgaben des Standesamts) fallen nicht unter Artikel 90 des Vertrags. Diese Tätigkeiten sind für bestimmte Gemeinschaftspolitiken von entscheidender Bedeutung, so daß auf europäischer Ebene bestimmte Formen der Zusammenarbeit und Partnerschaft entwickelt werden. Indessen besteht kein Zweifel daran, daß gemeinwohlorientierte Leistungen nichtwirtschaftlicher oder hoheitlicher Art nicht wie Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu behandeln sind. Die Gemeinschaft kann hier also - wie im Vertrag bekräftigt wird - lediglich ergänzend tätig werden.

2. Das Ziel der Gemeinschaft: ein gleichgewichtiges Verhältnis

19. Wichtig ist vor allem die Ausgestaltung der Wechselwirkung zwischen den Binnenmarkerfordernissen der Freizügigkeit, der wirtschaftlichen Effizienz und Dynamik sowie des Wettbewerbs einerseits und der Berücksichtigung von Gemeinwohlzielen andererseits. Diese Wechselwirkung muß dem Bürger und der Gesellschaft Vorteile bringen. Das Gleichgewicht ist indessen nur schwer zu halten: der Binnenmarkt wird zunehmend ausgebaut, die gemeinwohlrelevanten Aufgaben wandeln sich unter dem Druck neuer Bedürfnisse.

20. Der Ansatz der Gemeinschaft, der sich nur schrittweise entwickeln kann, stellt auf ein dynamisches Gleichgewicht ab. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unterliegen - wie auch die Monopole, die die Binnenmarktabläufe durch Marktabschottungseffekte beeinträchtigen können - im Prinzip der Binnenmarktgesetzgebung. Die Anwendung dieser Vorschriften schafft einen Anreiz zur Anpassung dieser Leistungen, muß jedoch mit den Aufgaben der Daseinsvorsorge vereinbar bleiben.

21. Die Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge unterliegen den Bestimmungen des Vertrags nicht, wenn diese der Wahrnehmung des Gemeinwohlaufrags entgegenstehen, der die betreffenden Leistungen begründet. Allerdings sagt allein das Bestehen gemeinwohlrelevanter Aufgaben (unabhängig davon, ob sie von privaten oder öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden) noch nichts über die Mittel aus, die zu ihrer Erfüllung eingesetzt werden. Die Ausnahmeregelung ist daher an die Voraussetzung der **Verhältnismäßigkeit** gebunden. Dieser in Artikel 90 implizit verankerte Grundsatz ermöglicht es, gemeinwohlrelevante Verpflichtungen und Aufgaben möglichst genau aufeinander abzustimmen und die Verhältnismäßigkeit zwischen Mitteln und Zielen zu gewährleisten. Inhalt und allgemeine Formulierung dieses Prinzips erlauben ein evolutives und progressives Gleichgewicht und die Berücksichtigung der vielfältigen nationalen Gegebenheiten und Ziele sowie der unterschiedlichen technischen oder finanziellen Zwänge in den einzelnen Bereichen. Schließlich gestattet dieser Grundsatz eine optimale Verknüpfung von Markteffizienz und gemeinwohlrelevanten Erfordernissen, da darauf geachtet wird, daß die Mittel, die zum Einsatz gelangen, die ordnungsgemäßen Abläufe des Binnenmarktes nicht unverhältnismäßig stören und den Handel nicht in einem Umfang beeinträchtigen, der den Interessen der Gemeinschaft zuwiderliefe.

22. Der Gemeinschaft ist es auf diese Weise gelungen, sowohl die Effektivität der gemeinwohlorientierten Leistungen als auch die Anwendung der Rechtsvorschriften zu sichern.

23. Was die ökonomische Effizienz und die Qualität der gemeinwohlorientierten Leistungen angeht, so braucht die Gemeinschaft in vielen Fällen den Vergleich mit anderen Regionen der Welt nicht zu scheuen. Eine zuverlässige Energieversorgung, ein sicherer Luftverkehr, ein qualitativ hochwertiges Hörfunk- und Fernsehangebot: die europäischen Leistungen weisen häufig ein hohes Niveau auf. Dies ist zum Teil dem von der Gemeinschaft gesetzten Rahmen zu verdanken, der ungerechtfertigte Privilegien beschränkt, eine transparente Verwaltung fördert und zu einer genauen Festlegung der gemeinwohlrelevanten Aufgaben zwingt. Die durch den Wettbewerb bewirkten Effizienzgewinne sind einer der besten Anreize, die Preise für diese Leistungen zu senken und sie in vielen Fällen einer größeren Zahl von Bürgern zugänglich zu machen. Ein weiterer positiver Effekt ist ein stärkerer Wettbewerb zwischen den Unternehmen, insbesondere den mittelständischen Unternehmen. Gleichwohl ist einiges noch Verbesserungsbedürftig. Um Qualität, Kostenwirksamkeitsverhältnis und Effizienz der gemeinwohlorientierten Leistungen zu verbessern, bedarf es in vielen Fällen neuer Konzepte und erheblicher Anstrengungen.

24. Die Gemeinschaft hat für eine unparteiliche Anwendung der Rechtsvorschriften gesorgt, die den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Anliegen aller Beteiligten gerecht wird. Die Rechtsvorschriften wurden vom Ministerrat und dem Europäischen Parlament erlassen. Sämtliche Rechtsakte zum Luft- und Eisenbahnverkehr sowie zum Bereich Elektrizität wurden im Rat einstimmig angenommen. Auch die Definition des Universaldienstbegriffes in den Bereichen Telekommunikation und Post wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat festgelegt. In einigen Fällen⁴ mußte die Kommission Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 90 ergreifen. Vor jeder endgültigen Entscheidung jedoch konsultiert sie stets umfassend das Europäische Parlament, den Rat, die jeweiligen Mitgliedstaaten und die Beteiligten, um einen möglichst breiten Konsens zu erzielen. So haben insbesondere die zwei wichtigsten Richtlinien auf der Grundlage von Artikel 90 - Telekommunikationsendeinrichtungen und Telekommunikationsdienste - sowie die einschlägigen Änderungen die Zustimmung der Mitgliedstaaten gefunden.

25. Der Gerichtshof hat diese Rechtsvorschriften in seiner Eigenschaft als Rechtsmittelinstanz und im Rahmen der Rechtsauslegung bestätigt und damit zur Erreichung des Gleichgewichts beigetragen. So hat er insbesondere für Recht erkannt, daß wirtschaftliche Gründe, wie die Rentabilität einer Leistung der Daseinsvorsorge oder andere, z.B. ökologische Gründe, durchaus angeführt werden können⁵.

26. Maßgeblicher Orientierungspunkt sowohl für die Kommission als auch für das Europäische Parlament, den Rat und den Gerichtshof waren zudem die innerstaatlichen Konzepte der Daseinsvorsorge, die sich aus den jeweiligen soziokulturellen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen ergeben.

⁴ Seit 1958 wurden auf der Grundlage dieses Artikels lediglich 8 Richtlinien mit ihren Änderungen und 7 Entscheidungserlassen.

⁵ Urteil vom 19.5.1993 in der Rechtssache C-320/91 Corbeau, Sammlung I-2565; Urteil vom 27.4.1994 in der Rechtssache C-392/92 Almelo, Sammlung I-1509; Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz vom 27.10.1994 in der Rechtssache T-32/93 Ladbrooke/Kommission, Sammlung UU-1994.

3. Förderung einer europäischen Daseinsvorsorge

27. Die wirtschaftliche Integration Europas auf der Grundlage des Binnenmarktes und der Kohäsionspolitik hat zu mehr wirtschaftlicher Dynamik und Effizienz geführt und bewirkt, daß das Gemeinwohlanliegen auf europäischer Ebene Eingang gefunden hat in den Universaldienst oder andere Gemeinwohlverpflichtungen. Der von der Kommission formulierte Begriff des Universaldienstes wurde in Entschlüssen des Europäischen Parlaments und des Rates weiterentwickelt und in den einzelnen Bereichen durch entsprechende Rechtsakte umgesetzt⁶.

28. Der Universaldienst gründet in dem Bestreben, überall, für alle und zu erschwinglichen Preisen angemessene Leistungen zu garantieren. Als Maßstäbe für den Universaldienst werden bestimmte Grundsätze - Gleichheit, Universalität, Kontinuität, Anpassung - sowie einige Verhaltensregeln - transparente Verwaltung, Tarifierung und Finanzierung sowie Aufsicht durch "externe" Einrichtungen - herangezogen. Da diese Kriterien in den Mitgliedstaaten nicht immer erfüllt werden, hat ihre Einführung über den Universaldienstbegriff zum Ausbau der gemeinwohlorientierten Leistungen geführt⁷.

29. Der Universaldienstbegriff ist indessen ein flexibler Begriff, der sich schrittweise entsprechend den strukturellen und technischen Merkmalen sowie den Bedürfnissen des jeweiligen Bereichs mit Inhalt füllt und dem steten Wandel der Technik, des Gemeinwohlauftrags und der Nutzerbedürfnisse unterworfen ist.

30. Es steht den Mitgliedstaaten frei, weitere Aufgaben der Daseinsvorsorge festzulegen, die über die Universaldienstverpflichtungen hinausgehen, sofern die eingesetzten Mittel mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. In einigen Fällen überlassen die Universaldienstvorschriften es den Mitgliedstaaten, die gemeinwohlorientierten Leistungen zu besteuern und Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen. Der europäische Universaldienst wird also der Vielfalt der Situationen in den Mitgliedstaaten gerecht, indem er die jeweiligen traditions- und bedarfsgebundenen Ansätze der Daseinsvorsorge einbezieht.

31. Darüber hinaus können aus gemeinwohrelevanten Gründen, wie Raumordnung, Versorgungssicherheit und Umweltschutz, unter bestimmten Voraussetzungen auch Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden.

32. Der Binnenmarkt verschafft den Verbrauchern Zugang zu effizienteren Leistungen und stärkt die europäischen Unternehmen gegenüber der internationalen Konkurrenz. Der Universaldienst und die anderen Gemeinwohlverpflichtungen sind ein entscheidender Beitrag zur Verwirklichung von Solidarität und Gleichbehandlung. Sie garantieren den Bürgern und der europäischen Gesellschaft, daß das Anliegen der Daseinsvorsorge nicht angetastet wird. Der Universaldienst ist somit in Europa Ausdruck der Erfordernisse und Besonderheiten des europäischen Gesellschaftsmodells im Rahmen einer Politik, die Marktdynamik, Zusammenhalt und Solidarität vereint.

⁶ Entschlüssen des Europäischen Parlaments vom 22. Januar 1993, ABl. Nr. C 42 vom 15.2.1993, S. 240; vom 6. Mai 1994, ABl. Nr. C 205 vom 25.7.1994, Seite 551; vom 25. Juni 1995, ABl. Nr. C 166 vom 3.7.1995, Seite 109; vom 14. Juli 1995, ABl. Nr. C 249 vom 25.9.1995, Seite 212.

Entschlüssen des Rates vom 22. Juli 1993, ABl. Nr. C 213 vom 6.8.1993, Seite 1; vom 7. Februar 1994, ABl. Nr. C 48 vom 16.2.1994, Seite 1; vom 22. Dezember 1994, ABl. Nr. C 379 vom 31.12.1994, Seite 4; vom 18. September 1995, ABl. Nr. C 258 vom 2.10.1995, Seite 1.

⁷ Siehe das Beispiel der Telekommunikation (Punkt 35).

III. DER BEITRAG DER GEMEINSCHAFT: DYNAMIK, FLEXIBILITÄT, SOLIDARITÄT

A. EIN DIFFERENZIIERTES VORGEHEN

33. Die im ersten Teil dieses Dokuments erläuterten Prinzipien und Konzepte verknüpfen die Dynamik der Marktöffnung mit den europäischen und nationalen Erfordernissen des Gemeinwohls. Die Kommission hat sich bei ihren Initiativen in den Bereichen Telekommunikation, Postwesen, Verkehr und Energieversorgung daran orientiert. An diesen Sektoren wird deutlich, in welchem Umfang der Binnenmarkt - auf der Grundlage von Universaldienst- oder Gemeinwohlverpflichtungen - zur Sicherung und Verbesserung des Angebots an gemeinwohlorientierten Leistungen für den Verbraucher beitragen kann. Die Kommission ist bei jeder Maßnahme flexibel vorgegangen und hat die Besonderheiten des Sektors, die Subsidiarität und die unterschiedlichen Ausprägungen der Solidarität berücksichtigt. Sie hat ihre Konzepte stets schrittweise umgesetzt und alle Beteiligten gehört.

Telekommunikation

34. Bei der Telekommunikation will die Kommission eine Stärkung des "Dienstes für den Bürger" in der Gemeinschaft dadurch erreichen, daß dieser nicht nur zu mehr, sondern auch zu besseren, erschwinglichen Leistungen Zugang erhält. Die Marktöffnung wurde schrittweise nach einem genauen Zeitplan vollzogen. 1987 hat die Kommission Vorschläge unterbreitet, die dazu geführt haben, daß die Verbraucher nunmehr bei Telefon bzw. Mobiltelefon, Faxgerät oder Modem freie Auswahl haben. Weitere Maßnahmen haben es ihnen ermöglicht, zwischen mindestens zwei Anbietern von Mobil- oder Satellitenfunkdiensten zu wählen. Spätestens am 1. Januar 1998 (für einige Länder ab 2003) werden die Infrastrukturen und Märkte für den Sprachtelefondienst geöffnet. Zu diesem Zweck werden Aufsichts- und Betriebsfunktion getrennt, und die öffentlichen Netze für andere Unternehmen geöffnet.

35. Diese Öffnung der Märkte und Infrastrukturen geht einher mit der Festlegung von Universaldienstverpflichtungen. So hat die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Unternehmen ein breites Angebot an Grundversorgungsdiensten zur Auflage zu machen. Wie die Kommission in diesem Jahr in einer Mitteilung zum Universaldienst erläutert hat, beinhaltet der Universaldienstbegriff, daß alle zu erschwinglichen Preisen Zugang zu einem Sprach-, Daten- und Faxübertragungsnetz sowie zu einem Sprachtelefondienst erhalten. Diese Grundversorgung soll durch alle Marktbeteiligten finanziert werden. Der Inhalt des Universaldienstes soll ab 1998 in regelmäßigen Abständen überprüft und - entsprechend dem gewählten dynamischen Ansatz - an den technischen Fortschritt, die Nachfrage und die Gemeinwohlerfordernisse angepaßt werden. Schon jetzt ist der Universaldienst ein entscheidendes Plus der auf nationaler Ebene vorgegebenen Aufgaben der Telekommunikationsdienste: So beinhaltet er den - in vielen Mitgliedstaaten noch unbekannten - garantierten Zugang zu einer erschwinglichen Grundversorgung für alle, d.h. auch für Personen, die sich in einer schwierigen sozialen, gesundheitlichen oder wirtschaftlichen Lage befinden.

36. Die Präsenz neuer Anbieter auf den Telefon-, und insbesondere Mobilfunkmärkten derjenigen Mitgliedstaaten, die den Zeitplan der Kommission vorweggenommen haben, hat zur Verbreitung des Telefons und der neuen Dienste beigetragen. Die Marktöffnung wird eine verstärkte Anpassung der Telefondienste an den technologischen Wandel, ein nachfragegerechteres Angebot und eine Senkung der Preise ermöglichen.

Postwesen

37. Die Kommission hat im Juli 1995 Maßnahmen vorgeschlagen, die gegenwärtig im Europäischen Parlament und im Rat erörtert werden. Ziel ist die Einführung gemeinsamer Regeln für die Entwicklung des Postsektors und die Verbesserung der Leistungen sowie die schrittweise und geordnete Öffnung der Märkte für den Wettbewerb bis zum Jahre 2000.

38. Den Kern des vorgeschlagenen Systems bildet die langfristige Garantie eines postalischen Universaldienstes. Dieser beinhaltet eine flächendeckende Grundversorgung (Abholung, Beförderung, Sortierung, Zustellung von Briefen sowie - unterhalb bestimmter Gewichts- und Preisgrenzen - von Veröffentlichungen, Katalogen und Paketen) und erfüllt bestimmte Kriterien wie Qualität, Mindesthäufigkeit und Erschwinglichkeit. Zur Grundversorgung gehören auch Einschreiben und Wertsendungen, Inlandsdienste und grenzüberschreitende Dienste. Außerdem genügt die Grundversorgung den Kriterien der Kontinuität, der Vertraulichkeit, der Neutralität, der Gleichbehandlung und der Anpassungsfähigkeit.

39. Um die Finanzierung des Universaldienstes zu gewährleisten, soll den Anbietern des Universaldienstes ein bestimmter Bereich vorbehalten bleiben. Welche Leistungen vorbehalten sein werden, bestimmt sich nach zwei Kriterien: dem Gewicht und dem Preis. Die Frage der Direktwerbung und der eingehenden grenzüberschreitenden Briefpost wird zur Zeit geprüft. Der Umfang der vorbehaltenen Leistungen soll im Jahre 2000, u.a. unter technischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten überprüft werden.

40. Zur ergänzenden Finanzierung der Grundversorgung kann den kommerziellen Anbietern außerdem zur Auflage gemacht werden, als Ausgleich für eine Genehmigung beispielsweise Beiträge in einen Fonds einzuzahlen. Außerdem ist eine Trennung zwischen Regulierungs- und Betriebsfunktion vorgesehen.

Verkehr

41. Früher verfügten die Zivilluftfahrtunternehmen in ihrem Heimatstaat häufig über ein Monopol, das ihnen einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich rentablen und gemeinwohlorientierten, unrentablen Flugverbindungen ermöglichte. Mit den Maßnahmenpaketen von 1987, 1990 und 1993 wurden die Märkte schrittweise ohne Abstriche am Gemeinwohlauftrag geöffnet.

42. Bei Flugverbindungen mit Randgebieten oder bei verkehrsschwachen Regionalverbindungen, die für die regionale Entwicklung wichtig sind und nicht allein dem Markt überlassen werden können, haben die Mitgliedstaaten das Recht, den Unternehmen für eine bestimmte Strecke Gemeinwohlverpflichtungen aufzuerlegen, aufgrund einer europäischen Ausschreibung ein einziges Unternehmen auszuwählen und diesem zur Sicherung der Verbindungen Ausgleichszahlungen zu gewähren. Die staatlichen Eingriffe in den Markt sind somit auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt.

43. Der nahezu abgeschlossene Marktöffnungsprozeß hat ein flächendeckendes Flugnetz, eine größere Zuverlässigkeit und spürbar bessere Leistungen ermöglicht. Hinzu kommt, daß durch den verschärften Leistungs- und Preiswettbewerb dem Luftverkehr neue Personenkreise als Kunden gewonnen werden konnten.

44. Nach Seeverkehrsvorschriften, die Verkehrsleistungen innerhalb der Mitgliedstaaten erlauben (Kabotage), können die Mitgliedstaaten die Genehmigung zum Linienverkehr mit und zwischen den Inseln von gemeinwohlorientierten Leistungen abhängig machen, wobei keine Gemeinschaftsreederei diskriminiert werden darf. Ihre Auflagen dürfen sich nur auf die anzulaufenden Häfen, die Regelmäßigkeit, die Kontinuität, die Häufigkeit, die Leistungsfähigkeit, die Preise und die Besatzung beziehen. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung "Auf dem Wege zu einer neuen Seeverkehrsstrategie" erwogen, gemeinwohlorientierte Leistungen durch öffentliche Finanzierung aufrechtzuerhalten.

45. Im Bereich des Landverkehrs (Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr) verweist der Vertrag in Artikel 77 auf "mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängende Leistungen". 1969 erlassene Verordnungen des Rates enthalten eine Auslegung dieses Artikels und sichern die Erbringung angemessener Verkehrsleistungen, die zur nachhaltigen Entwicklung, dem sozialen Zusammenhalt und dem regionalen Gleichgewicht beitragen. Zudem trägt die bereits weit gediehene Öffnung der Landverkehrsmärkte der Notwendigkeit gemeinwohltreuer Leistungen voll und ganz Rechnung.

46. In ihrem Grünbuch "Das Bürgernetz" hat die Kommission dieses Konzept bestätigt und darauf hingewiesen, daß diese reglementierten öffentlichen Verkehrsleistungen verbessert werden müssen. Außerdem verteidigte sie in ihrem unlängst vorgelegten Weißbuch ihre Vorschläge von 1995, die Märkte des grenzüberschreitenden Eisenbahngüter- und -personenverkehrs zu öffnen. Ferner hat sie eine Studie darüber angekündigt, wie im Personenverkehr das freie Spiel der Marktkräfte unter Berücksichtigung des Gemeinwohlaufrags am besten eingeführt werden kann. Zwei weitere Vorschläge von 1996, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Regelungen über die gemeinwohlorientierten Leistungen in vollem Umfang Rechnung tragen, sollen den Binnenmarkt des Straßenpersonenverkehrs stärken.

Elektrizität

47. Gegenwärtig läuft das Verfahren zur Annahme einer Richtlinie, die auf eine schrittweise Öffnung der Elektrizitätsmärkte über einen Zeitraum von neun Jahren abstellt. Da die in diesem Bereich äußerst langfristig angelegte Investitionstätigkeit geschützt und die Uneinheitlichkeit der nationalen Strukturen berücksichtigt werden muß, wird den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen zwei Optionen gelassen: entweder Netzzugang für Dritte oder System des Alleinabnehmers. Auch können sie unter bestimmten Voraussetzungen sie selbst bestimmen, welche Kunden Zugang haben.

48. Es wurde ein Ansatz gewählt, der wettbewerbliche Bedingungen schafft und es den Mitgliedstaaten gleichzeitig ermöglicht, die Stromversorgungsunternehmen zu gemeinwohlorientierten Leistungen zu verpflichten. Im Sinne der Subsidiarität sollen diese von den Mitgliedstaaten anhand bestimmter Ziele der Daseinsvorsorge und bestimmter Kriterien (Transparenz, Objektivität und Gleichbehandlung) festgelegt werden.

49. Die Kommission ist überzeugt, daß diese Politik die Energiekosten der europäischen Wirtschaft verringern und somit deren internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken wird. Auch dem Verbraucher wird sie - u.a. in Form von Preissenkungen - Vorteile bringen.

50. Die Kommission wird die Anwendung der Richtlinie zunächst einer Halbzeit-Bewertung unterziehen und diese dann neun Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüfen.

Hörfunk und Fernsehen

51. In den meisten Mitgliedstaaten weisen Fernsehen und Hörfunk, unabhängig von etwaigen strukturellen und technischen Änderungen, die sich auf die Märkte auswirken, gemeinwohlrelevante Aspekte auf. In erster Linie geht es hier um den Inhalt der Programme sowie um ethische und demokratische Werte, beispielsweise Pluralismus, Informationsethik und Personenschutz. Die Mitgliedstaaten oder Regionen unterscheiden sich sehr stark in der Art und Weise, wie sie diese gemeinwohlrelevanten Überlegungen, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung, umsetzen.

52. Ein unmittelbarer Einfluß auf diesen Bereich geht von der 1989 verabschiedeten Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" aus. Diese stellt den rechtlichen Rahmen für den freien Verkehr von Fernsehsendungen auf, indem sie die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die den freien Verkehr behindern könnten, koordiniert. Zu den koordinierten Bereichen zählen das anwendbare Recht, die Förderung der Produktion und der Verbreitung von Fernsehprogrammen, Werbung und Sponsoring, Jugendschutz und das Recht auf Gegendarstellung. Die Mitgliedstaaten müssen den freien Empfang gewährleisten und dürfen die Übertragung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht aus Gründen behindern, welche die koordinierten Bereiche betreffen. Diese Richtlinie wird zur Zeit im Europäischen Parlament und im Rat überprüft, um die Vorschriften an die Entwicklungen im Fernsehbereich anzupassen.

53. Die Wettbewerbsvorschriften ermöglichen es zudem, gegen den Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen anzugehen und - durch die Kontrolle der Unternehmenszusammenschlüsse - die Entstehung oligopolistischer oder monopolistischer Marktstrukturen zu verhindern.

B. DER BEITRAG DER ANDEREN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

54. Der Beitrag Europas zur Entwicklung der gemeinwohlorientierten Leistungen beschränkt sich nicht auf den Ausbau des Binnenmarktes. Andere Politiken der Gemeinschaft wirken hier ergänzend, insbesondere über folgende Maßnahmen:

- **Festlegung von Normen** zur Gewährleistung der Interoperabilität und Zusammenschaltung von Netzen; Entwicklung von Zertifizierungssystemen;
- **Europäische Entwicklungspläne** für die transeuropäischen Infrastrukturnetze in den Bereichen Verkehr und Energie sowie für die Telekommunikation, die das Rückgrat der Informationsgesellschaft bildet; Koordinierung und Finanzierung der Realisierung dieser Infrastrukturen;
- **Förderung von Investitionsvorhaben** im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, insbesondere für Infrastrukturen in benachteiligten Regionen der Gemeinschaft oder Regionen, in denen sich ein industrieller Umstellungsprozeß vollzieht sowie von Vorhaben, die auf der Grundlage von Partnerschaften zwischen lokalen und regionalen Stellen auf die Förderung gemeinwohlorientierter Leistungen abstellen;
- **Forschung und Entwicklung in Bereichen**, in denen Leistungen der Daseinsvorsorge vorgesehen sind, z.B. Bahn- und Flugverkehrssysteme, audiovisuelle Medien, Informationstechnologien, allgemeine und berufliche Bildung sowie Gesundheit;
- **Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden** zwischen Gesetzgebern, Aufsichtsbehörden und Betreibern, insbesondere zur Finanzierung und Preisbildung sowie zum "Dienst für den Bürger"⁸.

Bei all diesen Maßnahmen trägt die Gemeinschaft unter anderem den Erfordernissen eines nachhaltigen Umweltschutzes und den Interessen der Verbraucher Rechnung. Für letztere ergreift die Gemeinschaft Maßnahmen, die auf ein größeres Angebot, höhere Qualität, mehr Transparenz, ein Mitspracherecht und den Zugang zu objektiver Information sowie zu raschen und erschwinglichen Rechtsmitteln abstellen.

55. Die Gemeinschaft wird jedoch nur dann effizient handeln können, wenn alle Beteiligten ihre Kräfte bündeln. Partnerschaften zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sind von entscheidender Bedeutung für die Investitionstätigkeit und die Forschung, doch müssen Formen der Kooperation zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene gefunden werden.

56. Bei den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten⁹ kann die partnerschaftliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene die Politik der Mitgliedstaaten ergänzen oder unterstützen, beispielsweise in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz, Gesundheitswesen, allgemeine und berufliche Bildung oder Kultur. Die Gemeinschaft ist der Motor der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Krebs. An den Austausch- und Kooperationsprogrammen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, Leonardo und Socrates, nehmen zahlreiche Studenten und junge Arbeitnehmer teil. Schließlich fördert die Gemeinschaft auch die Erhaltung und Erschließung des europäischen Kulturerbes. Derartige Maßnahmen bedeuten selbstverständlich keine unionsweite Harmonisierung. Europa liefert dadurch lediglich einen weiteren Beitrag zum Gemeinwohl, der zudem entscheidend ist für die Verwirklichung des Zusammenhalts und der Solidarität der Gemeinschaft.

⁸ Ein Beispiel hierfür bietet die Mitteilung der Kommission zum öffentlichen Personenverkehr "Das Bürgernetz" (KOM(95) 601 endg. vom 23. Januar 1996.

⁹ siehe Punkt 18.

III. ZIELE FÜR DIE ZUKUNFT

57. Die Gemeinschaft will die europäische Wirtschaft gegenüber dem zunehmend schärferen Wettbewerb in der Welt stärken und dem Verbraucher ein breiteres Angebot, höhere Qualität und angemessene Preise garantieren. Gleichzeitig trägt sie mit ihren Politiken zur Festigung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten und zur Verringerung von Ungleichheiten bei. Der Verwirklichung dieses Vertragsziels dienen insbesondere die Strukturfonds und die transeuropäischen Netze. Die Leistungen der Daseinsvorsorge, die hier eine zentrale Rolle spielen, sind für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie die ökonomische Effizienz entscheidend. Die Gemeinschaft ermöglicht es, daß der hinter diesen Leistungen stehende Auftrag erfüllt und gleichzeitig deren Effizienz gewährleistet ist.

58. Auf die Bedeutung dieses Gleichgewichts haben die Staats- und Regierungschefs im Juni 1995 in Cannes hingewiesen¹⁰:

"Der Europäische Rat erinnert daran, daß es ihm daran gelegen ist, daß die Einführung eines stärkeren Wettbewerbs in zahlreichen Sektoren im Hinblick auf die endgültige Verwirklichung des Binnenmarktes mit den im wirtschaftlichen Allgemeininteresse liegenden Aufgaben vereinbar sein muß, denen sich Europa gegenübersteht und die insbesondere eine ausgewogene Raumordnungspolitik, die Gleichbehandlung aller Bürger einschließlich der rechtlichen Gleichstellung und der Chancengleichheit von Frauen und Männern, die Qualität und Kontinuität der Dienste für den Verbraucher sowie die Wahrung langfristiger strategischer Interessen betreffen."

59. Diese politische Botschaft und die gegenwärtigen Umwälzungen machen eine Klärung der langfristigen Zielvorstellungen erforderlich. Die Kommission wird sich im Hinblick darauf auf europäischer Ebene für die Förderung der Gemeinwohllösungen einsetzen. Dabei wird sie in drei Richtungen vorgehen: bessere Nutzung des Potentials der Maßnahmen zur Stärkung des Binnenmarktes und der europäischen Wettbewerbsfähigkeit; verstärkte europäische Solidarität und Koordinierung; Mobilisierung der Gemeinschaftsinstrumente. Dieser Ansatz könnte von der Regierungskonferenz im Vertrag verankert werden.

A. EINE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE

1. Aus den Maßnahmen zur Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit noch mehr Gewinn ziehen

60 Sowohl die - nach und nach in den einzelnen Wirtschaftssektoren eingeleitete - Marktöffnung für wirtschaftliche Leistungen (insbesondere Netzleistungen) als auch die Festlegung von Universaldienstverpflichtungen sollte fortgesetzt werden, denn beides ist für die Gemeinwohlaufgaben und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im Welthandel von Vorteil: die dadurch bewirkte grundlegende Modernisierung der Leistungen versetzt Europa in die Lage, seine Wettbewerbsvorteile in den betreffenden Wirtschaftssektoren besser zu nutzen, und führt zu einem Angebot an preisgünstigen und qualitativ hochwertigen Leistungen für die Unternehmen.

61. Die Kommission wird hier weiterhin die Rolle des Schiedsrichters spielen. Zudem wird sie sich bei ihrer Marktöffnungspolitik von folgenden Prinzipien leiten lassen:

- Einrichtung von Systemen zur **Bewertung** der Funktionsweise, Wirksamkeit und Wettbewerbsfähigkeit der gemeinwohlorientierten Leistungen. Mit Hilfe dieser Bewertungen, die für jeden einzelnen Wirtschaftssektor vorzunehmen wären, könnten die besten Methoden verbreitet und die Gemeinwohlaufgaben rascher an den technischen Wandel, die neuen Bedürfnisse der Nutzer und die neuen Erfordernisse der Daseinsvorsorge angepaßt werden. Die Kommission hat eine Studie in

¹⁰ Tagung des Europäischen Rates, 26.-27. Juni 1995 - Schlußfolgerungen des Vorsitzes - SN 211/95, Punkt A.I.1.7.

Auftrag gegeben, die ihr einen Einblick in die Reglementierung und die Organisationsformen der Netzleistungen in den Mitgliedstaaten und die einschlägigen Finanzierungssysteme geben soll;

- ein **graduelles** und mit allen Beteiligten (auch den Verbrauchern) **abgestimmtes Vorgehen**;
- ein **transparentes Vorgehen** auf der Grundlage einer Mitteilung über die Durchführung der Verfahren nach Artikel 90.

Mit diesen Ansatz soll eine bessere Nutzung des Potentials der bereits eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere zugunsten des europäischen Universaldienstes, erreicht werden.

62. Allerdings sind rasche Beschlüsse über bestimmte Vorschläge der Kommission fällig. So erwartet die Kommission, daß die Richtlinie über die Öffnung des Elektrizitätsbinnenmarktes, über die unlängst ein Konsens erzielt werden konnte, nunmehr zügig ausformuliert wird. Ebenso erwartet sie vom Rat und vom Europäischen Parlament, daß sie die Vorschläge zur Öffnung der internationalen Märkte für den Eisenbahnpersonenverkehr, zur Verwirklichung der Marköffnung beim Eisenbahngüterverkehr und zur Öffnung der Gasmärkte annimmt. Diese Vorhaben tragen den Gemeinwohlbelangen Rechnung.

2. Verstärkte europäische Solidarität und Koordinierung

63. Um das Ziel einer europäischen Solidarität zu erreichen, könnte es notwendig sein, die Maßstäbe des Gemeinwohls - unter Heranziehung der genannten Bewertungen - zu ergänzen. In einigen Wirtschaftssektoren mit grenzübergreifenden Merkmalen, u.a. technischer Art, kann die nationale Ebene keine optimale Verwirklichung des Gemeinwohls gewährleisten. Andere Sektoren wiederum berühren wichtige europäische Interessen (z.B. Raumordnung oder Umweltschutz).

64. Damit den Erfordernissen in diesen Sektoren entsprochen und ein möglichst effizientes sowie qualitativ hochwertiges Leistungsangebot gesichert wird, könnte die Gemeinschaft sich veranlaßt sehen, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in irgendeiner Form Maßnahmen zu ergreifen, die eine engere Koordinierung zwischen den mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen, beispielsweise in bezug auf die öffentliche Finanzierung und die Kontrollsysteme erleichtern sollen. Die Ausgestaltung der Begriffe Universaldienst und Gemeinwohlverpflichtung wäre, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Leistungsqualität und der Verbraucherrechte, in diesem Zusammenhang zu erwägen.

65. Einige Sektoren haben einen derartigen Integrationsstand erreicht, daß Überlegungen angezeigt erscheinen, wie durch eine engere Koordinierung auf europäischer Ebene die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden und der Unternehmen in diesen Sektoren überwacht werden kann. In einigen Fällen könnte eine engere Zusammenarbeit erwogen werden, beispielsweise die Einrichtung einer Regulierungsbehörde zur Kontrolle des Flugverkehrs, über die zur Zeit diskutiert wird¹¹.

3. Mobilisierung der Gemeinschaftsinstrumente

66. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, eine harmonische Raumentwicklung und der Schutz der Umwelt sind in Europa Ziele von allgemeinem Interesse. Somit sind den gemeinwohlorientierten Leistungen und den gemeinsamen Politiken der Gemeinschaft gleiche Ziele gestellt.

67. Die Kommission wird diese Politiken daher energisch weiterverfolgen, denn deren Zusammenwirken mit den gemeinwohlorientierten Leistungen erzeugt positive Effekte, die stärker genutzt werden müssen. So wird sie dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Ausschuß der Regionen nächstes Jahr einen Entwicklungsplan für den gemeinschaftlichen Raum vorlegen, der die Empfehlungen des Dokuments "Europa 2000plus" berücksichtigt und den gemeinwohlorientierten Leistungen einen angemessenen Platz einräumt.

68. Der Ausbau der transeuropäischen Netze wird entsprechend den bisherigen Verpflichtungen der Staats- und Regierungschefs fortgesetzt. Diese Verpflichtungen müssen nunmehr, insbesondere finanziell, in die Tat

¹¹ Siehe das Weißbuch der Kommission "Für einen grenzenlosen Himmel über Europa", KOM(96)57 endg.

768/96

umgesetzt werden. Soll das außerordentliche Potential der transeuropäischen Netze zum Tragen kommen, darf ihre Einrichtung auf keinen Fall noch weiter verzögert werden.

Im Forschungsbereich hat die Kommission bei der Vorstellung ihrer ersten Leitlinien für das Fünfte Rahmenprogramm (1999-2003) darauf hingewiesen, daß die Forschung unbedingt im Dienst des europäischen Bürgers stehen muß.

69. Das Angebot aller anderen Leistungen der Daseinsvorsorge wie Gesundheit, Sozialschutz, Bildung, Wasserversorgung und Wohnung muß auf nationaler bzw. regionaler Ebene sichergestellt werden. Die Gemeinschaft verfügt indessen über Handlungsmöglichkeiten - Kooperation, finanzielle Unterstützung, Koordinierung -, auf die sie zur Förderung dieser Leistungen noch stärker zurückgreifen sollte, um die Gleichbehandlung zu fördern und gegen Ausgrenzung anzugehen.

B. EIN HINWEIS IM VERTRAG

70. Die Union arbeitet zur Zeit an einer Reform ihrer Institutionen und erwägt eine weitere politische Veränderung. Es gilt also, sich nunmehr darüber Gedanken zu machen, wie das in der Stellungnahme der Kommission¹² zur Regierungskonferenz enthaltene Bekenntnis zum europäischen Gesellschaftsmodell und die ihm inhärenten Wertvorstellungen verankert und ausgestaltet werden können. Ein Schlüsselement dieser Wertvorstellungen sind die Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

71. Eine Möglichkeit wäre, den Vertrag nicht zu ändern. Artikel 90 hat sich insoweit bewährt, als er die positive Wechselwirkung zwischen Liberalisierung und Gemeinwohl gewährleistet. Er sollte daher nicht gehandert werden. Zudem sieht der Vertrag bereits mehrere Möglichkeiten vor, im Sinne des europäischen Gesellschaftsmodells zu handeln und insbesondere die Leistungen der Daseinsvorsorge zu fördern: es sind dies die transeuropäischen Netze, die gemeinschaftliche Forschungspolitik, die Verbraucherpolitik sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt.

72. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß die Leistungen der Daseinsvorsorge im europäischen Aufbauwerk den Platz erhalten sollten, der ihrer Bedeutung für die gemeinsamen Werte, auf denen die europäischen Gesellschaften gründen, gerecht wird. So sollte für den Ausbau der gemeinwohlorientierten Leistungen in Europa eine Perspektive aufgezeigt werden, in die bereits bestehende Handlungsmöglichkeiten einzubinden wären.

73. Die Kommission schlägt daher vor, daß die Regierungskonferenz einen entsprechenden Hinweis in den Vertrag einfügt. So könnte Artikel 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wie folgt ergänzt werden:

"u) einen Beitrag zur Förderung der gemeinwohlorientierten Leistungen".

74. Damit würde über einen Artikel mit programmatischen Charakter bekräftigt, daß die Leistungen der Daseinsvorsorge bereits zu den Handlungsfeldern der Gemeinschaft zählen. Gleichwohl bleiben sie ein Bereich, in dem vornehmlich die Mitgliedstaaten tätig werden. Durch diese Änderung würde keine neue Rechtsgrundlage geschaffen, aber dennoch festgeschrieben, daß die Leistungen der Daseinsvorsorge eine Dimension darstellen, der die Gemeinschaft bei der Konzipierung ihrer Politiken und der Festlegung von Maßnahmen Rechnung tragen muß.

¹²

Stärkung der politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung: Stellungnahme der Kommission zur Einberufung der Regierungskonferenz, KOM(96)90 endg. vom 28. Februar 1996.

21.02.97

Beschluß
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa"

KOM(96) 443 endg.; Ratsdok. 10137/96

Der Bundesrat hat in seiner 709. Sitzung am 21. Februar 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission, die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten auf die Leistungen für die Daseinsvorsorge zu lenken und die Mitgliedstaaten angesichts des technologischen Wandels und der Globalisierung der Wirtschaft auf Gefahren für die Beschäftigungslage und den sozialen Zusammenhalt in Europa hinzuweisen.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat dennoch der Ansicht, daß Artikel 90 EGV eine ausreichende Handlungsbefugnis für die Kommission darstellt, und spricht sich im Blick auf das Subsidiaritätsprinzip gegen eine Erweiterung des Aufgabenkatalogs der Gemeinschaft um nichtmarktbezogene Leistungen der Daseinsvorsorge aus. Leistungen der Daseinsvorsorge sollten auch in Zukunft von den Mitgliedstaaten selbst gestaltet werden.

Im übrigen muß nach Auffassung des Bundesrates im EG-Vertrag in geeigneter Form klargestellt werden, daß die EU in ihrem Handeln die in den Mitgliedstaaten gewachsenen Strukturen zur Daseinsvorsorge achtet. Dies betrifft die im Interesse der Allgemeinheit erbrachten und mit Gemeinwohlverpflichtungen verbundenen marktbezogenen und nichtmarktbezogenen Tätigkeiten von Unternehmen, die Gleichstellung öffentlicher Leistungsanbieter im Wettbewerb sowie den Schutz regional unterschiedlicher Strukturen, Aufgaben und Instrumente. Aus Sicht des Bundesrates sind hier insbesondere die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und das öffentliche Sparkassen- und Landesbankenwesen betroffen. Der Bundesrat lehnt Kompetenzübertragungen und Förderkompetenzen der EU im Bereich Daseinsvorsorge unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip ab.