

## Gemeinsame Länderstellungsname

### EK-Mitteilung „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“

Die vorliegende Mitteilung „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“, die am 20.12.2011 von der Europäischen Kommission (EK) vorgestellt wurde, stellt eine Folgemaßnahme zur „Binnenmarktakte: Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“, KOM (2011) 206 endgültig, dar. Alle bisherigen Maßnahmen der Kommission in Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sollen in einem einzigen Qualitätsrahmen zusammengefasst werden. Die Mitteilung sieht folgende drei sich ergänzende Aktionsfelder vor:

- **Verbesserung der Rechtssicherheit und Klarheit bei der Anwendung des EU-Rechts** auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und gegebenenfalls Überprüfung der Vorschriften zur Berücksichtigung spezifischer Erfordernisse.
- **Zugang zur Grundversorgung:** Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass alle EU-Bürger Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen in bestimmten Sektoren haben (z.B. Bankdienstleistungen, Postdienste, Verkehr und Energie).
- **Förderung der Qualität**, vor allem im Bereich sozialer Dienstleistungen.

#### 1) Allgemeine Anmerkungen zur Mitteilung

##### 1.1. Qualitätsrahmen - Freiwilligkeit

Ein Qualitätsrahmen sollte ein freiwilliges Instrument sein, dem rechtlich keinerlei Bindungswirkung zukommt. Ein solcher freiwilliger Qualitätsrahmen besteht bereits im Freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmen für soziale Dienstleistungen (SPC/2010/10/8).

Mitteilungen der Kommission entfalten kommissionsintern jedenfalls eine Bindungswirkung; inwieweit und in welchem Ausmaß sie auch für Mitgliedstaaten verbindlich sind, ist in der Lehre umstritten.

Da Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Systeme zur Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse haben, wird die Rechtsform einer Mitteilung für den gegenständlichen Qualitätsrahmen auf Grund ihrer bindenden Wirkung für ungeeignet erachtet.

##### 1.2. Kaum inhaltliche Qualitätsmerkmale

Der vorliegende Qualitätsrahmen enthält – im Gegensatz zum freiwilligen Qualitätsrahmen für soziale Dienstleistungen – kaum inhaltliche Qualitätsmerkmale, sondern verweist zumeist nur abstrakt auf Reformvorschläge im Beihilfen- und Vergaberecht in Sekundärrechtsakten, von denen sich viele noch im Begutachtungsprozess befinden.

Eine solche Verweisteknik, die zum Resultat hat, dass die konkreten Inhalte weitgehend offen bleiben, ist aus rechtsstaatlicher Sicht als fragwürdig einzustufen.

## 2) Bemerkungen zur Einleitung der Mitteilung

### 2.1. Flexibilität

Die Mitteilung nennt das Ziel, den Mitgliedstaaten ein flexibleres Vorgehen anhand einfacher Vorschriften zu ermöglichen (S 3). Die Vorschläge der Richtlinie über öffentliche Auftragsvergabe (KOM(2011) 896/2), über die Konzessionsvergabe (KOM(2011) 897 endg.) sowie über die Reform des EU-Beihilfenrechts (Almunia-Paket) erfüllen dieses Ziel nicht, sondern enthalten im Gegenteil strengere Regeln für die Mitgliedstaaten.

### 2.2. Definitionshoheit

Die Mitteilung gibt an, alle bisherigen Maßnahmen der Kommission im Bereich der Daseinsvorsorge lediglich zusammenfassen zu wollen (S 2). Tatsächlich geht der Inhalt der Mitteilung über eine bloße Zusammenfassung hinaus, da darin auch Definitionen enthalten sind (S 3f). Beispielsweise werden DAWIs als „wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatlichen Eingriff am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden“ definiert.

Dies widerspricht allerdings der Definitionshoheit nationaler Gebietskörperschaften, wonach die Definition und Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse den Mitgliedstaaten oder ihren Gebietskörperschaften obliegen (*Definitionshoheit* im Sinne des Artikels 1 Absatz 3 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG).

#### **Subsidiarität:**

Die in der vorliegenden Mitteilung durch die Kommission getroffenen Definitionen stellen einen Eingriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und damit eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips dar.

## 3) Punkt 2 der Mitteilung: „Der institutionelle Rahmen: Änderungen durch den Vertrag von Lissabon“

Die Mitteilung hält fest, dass der Vertrag von Lissabon, das Protokoll Nr. 26 zu Diensten von allgemeinem Interesse und Artikel 36 der Grundrechtecharta den Stellenwert der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU hervorheben. Gleichzeitig bieten diese Rechtsgrundlagen laut Kommission eine solide Basis für einen flexiblen und pragmatischen Ansatz im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge.

Die Kommission hält eine EU-Rahmenverordnung auf der Grundlage des Artikels 14 AEUV derzeit für nicht prioritär. Stattdessen will sie den sektoralen Ansatz weiterverfolgen und geltende Rechtsvorschriften, die Universaldienstleistungen beinhalten, überprüfen bzw. gegebenenfalls überarbeiten.

#### **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit:**

Der in der Mitteilung genannte „flexible, pragmatische Ansatz“ kann zumindest in den Kommissionsvorschlägen zur Auftrags- und Konzessionsvergabe sowie zum Beihilfenrecht nicht erkannt werden. Die erwähnten Vorschläge sind im Gegensatz dazu eher geeignet, erneut Barrieren für öffentliche Stellen zu errichten und widersprechen den durch den Vertrag von Lissabon festgelegten Zielen.

Die von der Kommission angesprochenen sektoralen Überprüfungen bzw. eventuelle Initiativen sollten im Hinblick auf mögliche Liberalisierungen im Auge behalten werden.

#### **4) Punkt 3 der Mitteilung: „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“**

##### 4.1.: Ad Aktionsfeld 1 der Mitteilung: „Mehr Klarheit und Rechtssicherheit“

Wie einleitend ausgeführt, will die Europäische Kommission mit der vorliegenden Mitteilung die Rechtssicherheit und Klarheit im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbessern. Zur Erreichung dieses Ziels hat sie Ende Dezember 2011 Reformvorschläge im Beihilfenrecht und im öffentlichen Beschaffungswesen vorgelegt.

Im Sozialbereich kündigt die Kommission für Ende 2013 einen Bericht über die Anwendung von EU-Vorschriften auf soziale Dienstleistungen an. Ein sektoraler EU-Rechtsakt ist im Bereich sozialer Dienstleistung in naher Zukunft offenbar nicht geplant.

##### **Subsidiarität:**

In diesem Zusammenhang wird nochmals festgehalten, dass es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, DAWIs zu definieren, in Auftrag zu geben und zu finanzieren. Dies sollte bei der Vorlage neuer EU-Vorschriften im Bereich der Daseinsvorsorge seitens der EK Beachtung finden.

Bezüglich der Überarbeitung der Beihilfenvorschriften für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Almunia-Paket) wird auf das in Kürze ergehende Informationsschreiben des Amtes der Wiener Landesregierung verwiesen.

Hinsichtlich der Reform der Vorschriften über Konzessionen wird auf die beigelegte einheitliche Stellungnahme der österreichischen Bundesländer vom 15. Februar 2012 verwiesen.

##### 4.2.: Ad Aktionsfeld 2 der Mitteilung: „Gewährleistung des Zugangs zur Grundversorgung“

Die Kommission setzt sich zum Ziel weiterhin sicherzustellen, dass alle Bürger mit den grundlegenden Dienstleistungen versorgt werden. Als Sektoren nennt sie insbesondere die Postdienste, die Basisbankdienste, Telekommunikation, Energie und den Verkehr.

Im Verkehrsbereich hat die EK die Absicht, bis 2012 einen Vorschlag zur Öffnung der Märkte für die Personenbeförderung im Inland vorzulegen. Darüber hinaus erwägt die EK im Jahr 2012 eine Änderung der EU-Verordnung über öffentliche Dienstleistungen im inländischen Verkehr und zwar dahingehend, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnsektor generell im Wettbewerbsverfahren vergeben werden müssen. Dies würde die obligatorische Ausschreibung dieser Verkehrsdienstleistungen bedeuten.

##### **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit:**

Die Pläne der EK hinsichtlich einer obligatorischen Ausschreibung betreffen den Eisenbahnverkehr im engeren Sinn. Betroffen sind die ÖBB (Hauptbahnen inkl. Schnellbahnen) und die Privatbahnen (nach dem Privatbahngesetz finanzierte Bahnen). Nicht berührt wird der Nahverkehr, wobei eine deutlichere Formulierung einer Ausnahme des Nahverkehrs wünschenswert gewesen wäre.

Die geplante Ausschreibungsverpflichtung der EK im Eisenbahnverkehr stellt einen Eingriff in die wirtschaftliche Wahlfreiheit nationaler Gebietskörperschaften dar und verstößt gegen die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Die von der EK geplanten Initiativen müssen daher genau verfolgt werden, auch im Hinblick auf eine mögliche Ausdehnung der Wettbewerbsöffnung im Nahverkehr.

#### 4.3.: Ad Aktionsfeld 3 der Mitteilung: „Förderung der Qualität am Beispiel der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse“

Die Kommission kündigt an, die Qualität im Bereich sozialer Dienstleistungen verbessern zu wollen. Dazu will sie die hier erreichten Ergebnisse als Vorbild für andere Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nutzen. In diesem Zusammenhang plant die Kommission für 2012, einen Vorschlag zur Schaffung eines Statuts für eine europäische Stiftung bei Bereitstellung und Finanzierung sozialer Dienstleistungen zu unterbreiten. Gemeinwohlorientierte Stiftungen sollen damit die Möglichkeit bekommen, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen, grenzübergreifend zu arbeiten und sich zu finanzieren.