

EINFÜHRUNG

Die Europäischen Sozialdemokraten fordern ein Europäisches Rahmengesetz für öffentliche Dienstleistungen

Der Zugang zu hochleistungsfähigen öffentlichen Dienstleistungen hat politische Schlüsselfunktion. Gute Schulen und Krankenhäuser, sauberes Wasser, sichere und zuverlässige Transportmittel und Energieversorgung finden sich in den meisten Definitionen einer guten Lebensqualität. Die SPE-Fraktion im Europäischen Parlament fordert nun eine konkrete Initiative, um öffentliche Dienstleistungen in der ganzen Europäischen Union zu sichern und zu stärken.

Die Bedeutung von öffentlichen Dienstleistungen

Öffentliche Dienstleistungen sind nicht nur ein wesentliches Element für die Lebensqualität eines jeden Bürgers. Sie spielen auch eine Schlüsselrolle in der prestigeträchtigen Lissabon-Strategie der EU, die sich zum Ziel gesetzt hat, aufbauend auf die Stärken des Europäischen Sozial- und Wirtschaftsmodells, die weltweit dynamischste, kohärenteste und nachhaltigste Wirtschaftsmacht zu werden. Gute öffentliche Dienstleistungen können helfen, wirtschaftliche Stagnation, soziale Ausgrenzung und Isolation zu überwinden und den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken sowie das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes und seine Wettbewerbsfähigkeit nach außen zu verbessern.

Hochleistungsfähige öffentliche Dienstleistungen - offen und transparent, mit gleichem Zugang für alle - sind daher ein grundlegender Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells. Marktkräfte allein können nicht die öffentlichen Dienstleistungen, die wir brauchen, sicherstellen. Deshalb sind die öffentlichen Behörden auf allen Ebenen an der Bereitstellung, Regulierung, Organisation und - in unterschiedlichem Grad - Finanzierung und Förderung solcher Dienstleistungen stark beteiligt. Es ist nicht die Aufgabe der EU, sich in die konkrete Bereitstellung solcher Dienstleistungen einzumischen - im Gegenteil, wir müssen darauf drängen, dass die EU einen Rechtsrahmen schafft, der die öffentlichen Behörden in die Lage versetzt, auf jeder Ebene ihrer Aufgabe der Wahrung des öffentlichen Interesses bei der Bereitstellung dieser Dienstleistungen nachzukommen. Auch sollte die EU eine Rolle bei der Gewährleistung angemessener Standards in der ganzen Europäischen Union spielen, um gute öffentliche Dienstleistungen als konkreten Ausdruck europäischer Staatsbürgerschaft hervorzuheben.

Unterschiedliche nationale Traditionen

In ganz Europa werden gute öffentliche Dienstleistungen als wesentlicher Bestandteil einer zivilisierten Gesellschaft angesehen. Aber nationale Traditionen - was, wie und von wem angeboten wird - sind recht unterschiedlich und verursachen Missverständnisse und Verwirrung darüber, was genau unter öffentlichen Dienstleistungen zu verstehen ist, und erzeugen Widerwillen schon beim Versuch, gemeinsame europäische Kriterien und Leitlinien zu entwerfen.

Den nationalen, regionalen und örtlichen Behörden liegt viel an ihrer Autonomie bei der Festlegung von Maßnahmen für ihre Bürger und Bürgerinnen. In der Praxis jedoch werden sie oft mit Einmischung von Seiten der Europäischen Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs konfrontiert, die ihre Handlungen mit Blick auf die EU-Binnenmarktregeln beurteilen - und zum Beispiel Quersubventionierung als den Bestimmungen der staatlichen Beihilfe zuwiderlaufend einschätzen oder kostenträchtige öffentliche Beschaffungsmaßnahmen vorschreiben oder einige öffentliche Dienstleistungsanforderungen als Hindernisse für den europäischen Binnenmarkt ansehen.

Diese Erfahrung lehrt, dass wir weder über wirksame Schutzvorrichtungen für Lokalautonomie noch über die erforderliche Rechtssicherheit für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen, öffentliche Behörden, Privatunternehmen und Dienstleistungsnutzer verfügen. Dies sind die Kernprobleme, die eine europäische Rahmenrichtlinie lösen sollte.

Was sind öffentliche Dienstleistungen? Im Dickicht von Gesetz und Jargon

Verschiedene Personen haben verschiedene Vorstellungen über "öffentliche Dienstleistungen". Manche halten öffentliche Dienstleistungen für solche, die vom öffentlichen Sektor angeboten oder finanziert werden. Für andere ist ausschlaggebend, ob sie "im öffentlichen Interesse" geleistet werden und es gibt noch viele andere Definitionen in dieser unübersichtlichen Debatte.

Im Vorschlag der SPE-Fraktion für einen Rechtsrahmen reden wir von "**Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**" (engl. Abkürzung DAI), da es uns um Dienstleistungen geht, an deren Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit ein breites öffentliches Interesse besteht - unabhängig vom Eigentümer. Und im Einklang mit Artikel 16 des EU-Vertrages reden wir auch über "**Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse**" (DAWI) - die am ehesten von den Binnenmarktregeln Europas berührt werden.

Artikel 16 liegt der Gedanke zugrunde, die Dienstleistungen, die aufgrund ihres wirtschaftlichen Charakters in signifikanter Weise das Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinflussen könnten, gegenüber denen mit nicht-wirtschaftlichem Charakter herauszugreifen. Dienstleistungen mit nicht-wirtschaftlichem Charakter einschließlich beispielsweise Polizei und Justizverwaltung werden voll und ganz als Angelegenheit einzelstaatlicher Regierungen betrachtet, in der die EU keine Kompetenz hat. Bedauerlicherweise bietet das derzeit gültige EU-Recht keine klaren Leitlinien zur Unterscheidung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen bzw. von allgemeinem Interesse sowie sonstigen Dienstleistungen - was heißt, dass es bei einzelnen Fällen nicht klar ist, ob und in welchem Ausmaß EU-Bestimmungen im gemeinsamen Markt anzuwenden sind.

Ziel einer EU-Rahmenrichtlinie muss es sein, die Lage zu klären, um die **Kompetenzen öffentlicher Behörden, das Subsidiaritätsprinzip und die Lokalautonomie zu sichern**, indem die Beziehung definiert wird zwischen - einerseits - den Binnenmarktbestimmungen und - andererseits - der Wahrung des öffentlichen Interesses bei der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die eine bedeutende wirtschaftliche Dimension haben und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinflussen können. Gemäß den Gepflogenheiten des EU-Vertrags werden wir letztere als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bezeichnen.

Verwirrung und Unsicherheit bei den derzeitigen Gesetzen

Obwohl der vorgeschlagene Verfassungsvertrag, einmal ratifiziert, konstitutionelle Sicherheiten für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorsieht, bleibt die detaillierte Gesetzgebung - wie sie sich über viele Jahre hinweg angesammelt hat - mit praktischen Unsicherheiten behaftet, da der EU-Vertrag bezüglich öffentlicher Dienstleistungen¹, ungeachtet einer vorhandenen detaillierten Ansammlung von EU-Gesetzen mit Auslegung und Umsetzung der Binnenmarktbestimmungen, nur ganz generell gehaltene Grundsätze vorsieht.

Es ist nicht klar, in welchem Umfang Dienstleistungen von allgemeinem oder allgemeinem wirtschaftlichen Interesse abgedeckt sind - z. B. durch Wettbewerbsgesetze, Binnenmarktgesetze oder Vorschriften, die Subventionen regulieren oder unter öffentliches Vertragsrecht fallen. Die Gesetzgebung entwickelt sich anhand - oft unvorsehbarer - Richtungsänderungen und Kehrtwenden bei Beurteilungen durch die Europäische Kommission oder den Europäischen Gerichtshof. Über Jahre hinweg beruhte die Liberalisierung verschiedener öffentlicher Dienstleistungsnetze - wie Telekom, Post, Energie und Bahn - auf unterschiedlichen Vorschriften, die zur Kompliziertheit und Unsicherheit der Gesetzeslage in diesem Bereich beigetragen haben.

Ohne einen klaren gesetzlichen Rahmen bleiben Finanzierung und Management öffentlicher Dienstleistungen in Europa abhängig von einer unvorhersehbaren Entwicklung von Einzelfallurteilen und juristischen Interpretationen. Die veröffentlichten Grün- und Weißbücher der Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Mitteilung über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse², haben alle die enttäuscht, die sich eine neue, sicherere gesetzliche Grundlage für öffentliche Dienstleistungen erhofft hatten: die Kommissionsdokumente sagen nichts zum möglichen Inhalt eines europäischen Rahmengesetzes über öffentliche Dienstleistungen.

¹ Generell gesagt müssen die EU und die Mitgliedstaaten die Bedingungen festschreiben, nach denen die Anbieter so genannter "Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse" (siehe folgenden Abschnitt) den ihnen übertragenen Aufgaben im öffentlichen Interesse nachkommen können.

² COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

Wir fordern auf zu handeln: für eine sichere Gesetzesgrundlage für öffentliche Dienstleistungen in Europa

Um Dienstleistungen im Interesse der Öffentlichkeit zu schützen und der gesetzlichen Unsicherheit ein Ende zu machen, braucht Europa - ohne Verzögerung und parallel zu der derzeitigen Arbeit an einer breiteren Dienstleistungsrichtlinie - einen allgemeinen gesetzlichen Rahmen für öffentliche Dienstleistungen, ergänzend zu den bestehenden sektorbezogenen und nationalen Vorschriften, auf der Grundlage eines gemeinsamen Entscheidungsprozesses mit dem Europäischen Parlament.

Der neue gesetzliche Rahmen muss

- die Aufteilung der Verantwortung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten klären
- Kriterien einführen für eine klare Unterscheidung zwischen Dienstleistungen, die im allgemeinen "wirtschaftlichen" und "nicht-wirtschaftlichen" Interesse liegen und für die unterschiedliche gesetzliche Vorschriften anzuwenden sind
- die Zuständigkeit lokaler Behörden festschreiben für die Gestaltung und den Betrieb der öffentlichen Dienstleistungen, für die sie verantwortlich sind
- das Recht der Bürger und Bürgerinnen auf lokale Mitsprache garantieren, um sicherzustellen, dass ihre Bedürfnisse, Ansprüche und Probleme sorgfältig und direkt geprüft und Verbraucher- und Bürgerrechte allgemein geschützt werden
- die Notwendigkeit einer besonderen, sektorenbezogenen Gesetzgebung für einige Dienstleistungen respektieren und sie in klaren Bezug zur Gesetzgebung und zu der derzeit im Parlament verhandelten Dienstleistungsrichtlinie bringen
- garantieren, dass die Prinzipien von Transparenz, Offenheit, Solidarität, hoher Qualität der Dienstleistungen, Allgemeingültigkeit, Gleichheit beim Zugang, Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft, Beteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und eine Rolle für den "tertiären" Sektor beachtet werden
- die Prinzipien klären, nach denen sich die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen ausrichten kann.

Die aktuelle Definition, Formulierung, Organisation und finanzielle Ausstattung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, ob mit wirtschaftlichem oder nicht-wirtschaftlichem Charakter, muss Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer regionalen und lokalen Behörden bleiben und nicht durch Gemeinschaftsrichtlinien behindert werden. Um den oben beschriebenen grundlegenden Anforderungen und Kriterien zu genügen, fasst die SPE-Fraktion eine größtmögliche Vielfalt von Lösungen für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene ins Auge, die lokalen Bedürfnissen entsprechen soll.

Wege aus der Sackgasse - ein Rahmenrichtlinienentwurf

Trotz wiederholter Aufforderungen durch das Europäische Parlament und durch den Europäischen Rat von Barcelona im Jahr 2002, ist es der Europäischen Kommission nicht gelungen, Gesetzesvorschläge für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auszuarbeiten. Sie kam wiederholt ins Stocken und berief sich darauf, dass das Thema einfach zu komplex sei, dass eine Richtlinie nicht die vielen Probleme anpacken und dabei gleichzeitig die unterschiedlichen nationalen Traditionen in diesem Bereich berücksichtigen könne. Die Wahrheit ist, dass die amtierende Kommission durch eine eng gezogene, neoliberale Agenda gebunden ist: ihre Schwierigkeit mit den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besteht darin, dass sie kein Interesse an einer Gesetzgebung hat, die der Macht der Märkte Grenzen setzt. Öffentliche Dienstleistungen sind nicht ihre Priorität.

Es wird Zeit, die Europäische Kommission herauszufordern. Dies hat die SPE-Fraktion getan, um ihrer Behauptung "es sei nicht machbar" entgegen zu treten. Im September 2005 hat die SPE-Fraktion eine

Gruppe unabhängiger Rechtsexperten³ damit beauftragt, eine europäische Rahmenrichtlinie für öffentliche Dienstleistungen zu entwerfen. Wir haben ebenfalls zahlreiche Europäischen Organisationen in Vertretung von Dienstleistungsanbietern, öffentliche Behörden und Dienstleistungsnutzer eingeladen, zu der Expertenarbeit beizutragen⁴. Die Expertengruppe traf drei Mal mit den genannten Experten und Organisationen zusammen und hat im Februar 2006 einen Vorentwurf einer Rahmenrichtlinie anlässlich eines öffentlich abgehaltenen, von der SPE-Fraktion veranstalteten Seminars zur Debatte vorgestellt. Die SPE-Fraktion hat danach mithilfe eines externen Rechtsexperten den Rahmenrichtlinienentwurf fertig gestellt, der nun hiermit vorgelegt wird.

Unser Entwurf hat die Berücksichtigung der Interessen aller zum Ziel: der öffentlichen Behörden, der Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen, der Privatunternehmen und der Bürger und Bürgerinnen. Er unterscheidet nicht zwischen großen und kleinen öffentlichen Sektoren, unterschiedlichen Sektoren, privater oder innerbetrieblicher Bereitstellung von Dienstleistungen oder nationaler und lokaler Entscheidung für Art und Qualität der angebotenen Dienstleistungen. Er präsentiert lediglich einen Satz Spielregeln, nach denen die regionalen und lokalen Behörden ohne unangemessene Einmischung aus Brüssel ihren Aufgaben nachgehen können. Gleichzeitig sollte gewährleistet sein, dass diese nationalen und lokalen Kompetenzen nicht für protektionistische Zwecke missbraucht werden.

Parlamente - öffentliche Behörden - Dienstleistungsanbieter - Bürger und Bürgerinnen: gemeinsam eine nicht zu stoppende Koalition für den Wandel schaffen

Die SPE-Fraktion möchte die Kampagne für eine klare europäische Rahmengesetzgebung für öffentliche Dienstleistungen zweigleisig verfolgen:

- Innerhalb des Europäischen Parlaments ist ein SPE-Fraktionsmitglied, Bernhard RAPKAY, Berichterstatter für den EP-Bericht über öffentliche Dienstleistungen, den das Parlament im Juli oder September 2006 annehmen wird. Der Rapkay-Bericht wird die Gelegenheit bieten, im Parlament Unterstützung zu sammeln.
- Parallel zum Rapkay-Bericht wird die SPE-Fraktion auf der Grundlage des beiliegenden Gesetzentwurfes weiterhin Druck auf Kommission und Rat ausüben und mit den Interessenträgern eine breite Koalition der Unterstützung bilden wollen.

Die Kommission hat versprochen, vor Ende 2006 auf den Rapkay-Bericht zu antworten; es bleiben uns wenige Monate, um eine starke Kampagne zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass sie sich in ihrer Antwort für einen zufrieden stellenden Gesetzesvorschlag ausspricht.

Die oben genannten Ziele - Rechtssicherheit, Lokalautonomie, verstärkte Rechte für Bürger und Benutzer von öffentlichen Diensten - werden in ganz Europa durch jene angestrebt, die ein Interesse in guten öffentlichen Diensten haben. Im Verlauf des vergangenen Jahres und unserer engagierten Initiative, haben wir immer wieder auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Klärung der rechtlichen Lage in Diskussionen und Gesprächen aufmerksam gemacht. Die Veröffentlichung dieses Richtlinienentwurfs ist ein erster wichtiger Schritt für eine unaufhaltbare Kampagne für einen Wechsel, der Benutzer, Anbieter, öffentliche Behörden und gewählte Volksvertreter und -vertreterinnen auf allen Ebenen zusammenbringen soll.

Die SPE-Fraktion fordert den die Europäische Kommission nun auf, endlich die Arbeit zu tun, um die sie das Europäische Parlament und der Europäische Rat gebeten hatte, nämlich dem Parlament und dem Rat einen Gesetzesvorschlag formell vorzulegen. Unsere nächste Aufgabe ist es, die weitgehende Unterstützung, die für diese Aktion besteht, aufzuzeigen. Wir fordern den Rat auf, seine Bereitschaft zu

³ Mitglieder der Expertengruppe waren: Professor Stéphane Rodrigues - Professor an der Universität Paris I und Anwalt bei Lallemand&Legros, Jean-François Auby - rechtlicher Berater für lokale öffentliche Dienste (Frankreich), Jens Lattmann - rechtlicher Berater für den Deutschen Städtetag (Deutschland), Per Klok - internationaler Berater für den Dänischen Gewerkschaftsbund (Dänemark), Professor Giuseppe Pericu, Jurist, Bürgermeister von Genua (Italien).

⁴ Europäische Kommission, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EPSU), Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Rat der Europäischen Gemeinden und Regionen (CEMR), Europäischer Verbindungsausschuss für Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse (CELSIG), Internationales Zentrum für Forschung und Information über öffentliche, soziale und kooperative Wirtschaft (CIRIEC).

zeigen, eine Übereinkunft für ein effizienten, europäischen gesetzlichen Rahmen für öffentliche Dienste zu finden.

Die SPE-Fraktion schickt Kopien dieses Dokuments an alle Organisationen, mit denen sie bis jetzt zusammengearbeitet haben - und zusätzlich an alle Betroffenen, an andere politische Fraktionen im Europäischen Parlament und an nationale Regierungen und Parlamente in den Mitgliedstaaten. Die SPE-Fraktion sieht den Gesetzesvorschlag als Grundlage für eine weitergehende Debatte. Wir schätzen jeden Kommentar und Beitrag. In den nächsten Monaten werden wir direkten, bilateralen Kontakt mit nationalen Parlamentariern und interessierten Organisationen aufnehmen, und im Herbst 2006 einen Runden Tisch mit all jenen zu organisieren, die sich für den Aufbau eines Momentums für eine Europäischen rechtlichen Rahmen für öffentliche Dienste interessieren. Wir sind bereit Kommentare von allen Lagern zu empfangen; mit anderen zusammenzuarbeiten - wenn so gewünscht - um einen weitergehenden überarbeiteten gemeinsamen Text herzustellen; uns einig werden, wie wir alle zusammen den Druck auf die Europäische Kommission erhöhen können, damit diese endlich einen Gesetzesvorschlag nachkommt, und Druck auf den Ministerrat, mit dem Parlament gemeinsam an einem rechtlichen Rahmen zu arbeiten, der unseren Zielen entspricht.

Wir haben alle lang genug gewartet. Es ist Zeit, dass die Europäische Kommission und der Europäische Rat ihrer Verantwortung nachkommen.

SPE-Fraktion im Europäischen Parlament
Brüssel
Mai 2006

-