

Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen in der Europäischen Union



VON PETER EICHHORN

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn war von 1981 bis zu seiner Emeritierung im Jahre 2007 Professor für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Public & Nonprofit Management an der Universität Mannheim. Heute ist er u. a. Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats des OPINIO Forschungsinstitut Sonja McClain & Joachim Merk GbR, einem Beratungsinstitut für das Gesundheitswesen.
www.opinio-forschungsinstitut.de

Vorgaben und Gesetze der Europäischen Union werden für die Sozialwirtschaft in Deutschland immer bedeutsamer. Ein grundlegendes Werk untersucht den dafür überaus relevanten Begriff der Daseinsvorsorge in seinen verschiedenen Ausprägungen.

Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den audiovisuellen und Printmedien nicht über Daseinsvorsorge, hoheitliche Aufgaben, Grundbedürfnisse der Bevölkerung, Gemeinwohlverpflichtungen, Infrastrukturleistungen in den Bereichen Telekommunikation, Post, Energie, Vergaberecht, Nah- und Fernverkehr, Sozialpolitik, Gesundheit und Bildung berichtet wird.

Da alle Menschen davon konkret betroffen sind, verwundert es auch nicht, wenn die Art und Weise dieser öffentlichen Dienstleistungen parteipolitische Auseinandersetzungen, Diskussionen in Gesellschaft und Wirtschaft, kontroverse Kommentare und parlamentarische Mehrheitsentscheidungen hervorrufen. Je mehr man als Laie oder Experte in diese komplexe Materie eindringt, desto schwieriger wird das Verständnis der Teilaspekte und Zusammenhänge. Es kreuzen sich terminologische Unklarheiten, juristische Auslegungen, internationale Differenzierungen, unterschiedliche »facts and figures«, voneinander abweichende Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen.

Mit der EU-weiten Einführung der gemeinschaftsrechtlich sogenannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen* Interesse in den 1990er Jahren (deutsch: Daseinsvorsorge, englisch: public service, französisch: service public) wuchs die Wissbegier sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den

Politik-, Rechts-, Sozial-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften nach inhaltlicher Präzisierung. Was bedeuten die öffentlichen Dienstleistungen für den Staat, die Marktwirtschaft, die europäische Integration, nicht zuletzt für den einzelnen Staatsbürger? Welche Besonderheiten gelten für sie in Bezug auf Grundrechte, Verwaltungsrecht, Regulierung und Wettbewerb, Beihilferecht und Binnenmarktliberalisierung?

Grundlegung und Analyse

Man ist geneigt zu fragen, wo und wie kann überhaupt mit der (Auf-) Klärung begonnen werden. Jede enge fachliche Perspektive versperrt den Weg zum Überblick, umgekehrt dürfte ein allgemeiner Einstieg kaum dem komplizierten Phänomen der öffentlichen Dienstleistungen gerecht werden.

Nimmt man die Habilitationsschrift von Markus Krajewski, seinerzeit Juniorprofessor an der Universität Potsdam und jetzt Professor und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg, zur Hand, lässt sich schnell feststellen, dass es ihm gelingt, einen generellen und speziellen Einblick zu verschaffen.

Mit dem bescheiden anmutenden Titel »Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen« wird dem Leser eine Grundlegung öffentlicher

Dienstleistungen und eine Analyse ihrer Hauptprobleme aus rechtswissenschaftlicher Warte geliefert. Wie der Autor aber in der Einleitung betont, »kann sich der Gang der Untersuchung nur teilweise an rechtlichen Prinzipien orientieren und greift auch auf die Modalitäten der Erbringung als tatsächliche Kategorien zurück«.

Das in vier Teile gegliederte Werk ist zunächst der begrifflichen Vielfalt der öffentlichen Dienstleistungen im deutschen Recht, in anderen europäischen Rechtsordnungen sowie im Europa- und im Welthandelsrecht gewidmet. Neugierig erwartet man eine Ausein-

zuordnung im Mehrebenensystem der Europäischen Union ist wegen zahlreicher Kompetenzverschränkungen, Überlappungen und Abhängigkeiten derzeit illusorisch.

Modalitäten der Leistungserbringung

Im dritten Teil, überschrieben mit »Modalitäten der Erbringung«, werden – nicht minder profund – erstens die Organisationsformen in mehreren EU-Ländern untersucht. Dabei spielen gemäß der Thematik die rechtlichen Vorgaben für verwaltungseigene Erbringung, Ver-

des gelingt dem Verfasser der Entwurf einer möglichen künftigen Entwicklung in Europa. Er trägt die Bausteine öffentlicher Verantwortung, Aktivierung privater Kräfte und Gemeinwohlsicherung vor und fügt sie zusammen.

Resümee

Das vorliegende Werk besticht nicht nur durch stringenten Aufbau, erkenntnisleitende Vorgehensweise, fundierte Darstellung und Kritik, sorgfältige Recherchen, gut lesbaren, ja eleganten Text, übersichtliche Quellenangaben und ein umfangreiches Literatur-, Namen- und Stichwortverzeichnis. Vielmehr ist hervorzuheben, wie einfallsreich und abwägend der Autor formuliert.

Seine Veröffentlichung ist eine Wegmarke für Europa und eine Anleitung für Verfassungs-, Gemeinschafts- und Völkerrechtsreformen und für die Akteure in den Parlamenten, Regierungen und Gerichten; nicht zuletzt auch für jene Wissenschaftler und Praktiker, die die Aufgabe und den Wert öffentlicher Dienstleistungen schätzen oder argwöhnisch beurteilen.

** Entgegen der Gesetzessprache mit der Wendung »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« bevorzugt der Rezensent obige Formulierung.*

»Rechtliche Kategorien und die Modalitäten der Erbringung sozialer Dienstleistungen müssen gleichermaßen berücksichtigt werden«

andersetzung zwischen den Termini »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« und den später eingeführten »Dienstleistungen von allgemeinem Interesse«.

Wie auch sonst bemüht sich der Verfasser erfolgreich, zu referieren, zu analysieren, zu evaluieren und zu resümieren. Man kann ihm ohne Einwände folgen, wenn er sich kritisch zur rechtlich unklaren, ja verunsichernden Interpretation der Kommission der Europäischen Union äußert. Der erste Teil schließt mit einer Zusammenführung der Elemente eines gemeinsamen europäischen Begriffs öffentlicher Dienstleistungen.

Teil II befasst sich mit der Verteilung der Kompetenzen zur Regelung öffentlicher Dienstleistungen zwischen Union (Unionskompetenzen) und Mitgliedstaaten. Welche legislativen Befugnisse liegen in wessen Händen? Es wird deutlich, dass der derzeitige normative Rahmen kaum dazu geeignet ist, die Kompetenzen eindeutig zuzuordnen. Die europäische Integration mit den europäischen Institutionen steht teilweise im Konflikt mit den nationalen Ansprüchen der Mitgliedstaaten. Im einzelnen wird die staatliche Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen im deutschen Verfassungsrecht geprüft. Eine Kompetenz-

waltungskooperationen, gemischtwirtschaftliche Unternehmen und private Leistungserstellung die Hauptrolle. Zur Sprache kommen deshalb Aspekte der Eigentumsordnungen, Nichtprivilegierung öffentlicher Unternehmen, staatlichen Kontroll- und Vergaberechte bis hin zur materiellen Privatisierung. Nicht behandelt werden betriebswirtschaftlich relevante Zielsetzungen, Wirkungsweisen (i. S. v. Effektivität) und Zweckmäßigkeit (i. S. v. Effizienz).

Berührungspunkte zwischen rechtlichen und volkswirtschaftlichen Aussagen finden sich zweitens allerdings im Abschnitt über die Erbringungsweise der öffentlichen Dienstleistungen im Wettbewerb bei Fragen von Marktherrschaft und sektoraler Regulierung.

In weiteren Abschnitten werden drittens die marktinterne Finanzierung, Ausgleichszahlungen, beihilferechtliche Anforderungen und Transparenzgebote, viertens Individualrechte der Nutzer respektive Verbraucher einschließlich deren Bürgerschaftsrechte und die Dimension einer Unionsbürgerschaft beschrieben, erklärt und gewürdigt.

Mit dem Gewährleistungsstaat als Leitbild neuer Staatlichkeit und dem Weg zum »Europäischen Gewährleistungsverbund« im vierten Teil des Ban-

