

Markus Krajewski\*

## Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag von Lissabon

*Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse; Europäische Union; Kompetenzen der Mitgliedstaaten; Organisation und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen; Protokoll Nr. 26; Vertrag von Lissabon*

### Zusammenfassung

*Der Vertrag von Lissabon hat den rechtlichen Rahmen der Organisation, Finanzierung und Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Daseinsvorsorge, service public) ergänzt und konkretisiert. In diesem Beitrag werden zwei wesentliche Veränderungen näher untersucht. Es handelt sich zum Einen um die Einfügung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für Rechtsakte der EU, die sich auf die Grundsätze und Bedingungen dieser Dienstleistungen beziehen (Art. 14 Satz 2 AEUV) und zum Anderen um das Protokoll Nr. 26 zu Diensten von allgemeinem Interesse. Es wird gezeigt, dass diese Veränderungen zwar eher gradueller Art sind, gleichwohl aber einen grundlegenden Perspektivenwandel bezüglich des europäischen Rechts öffentlicher Dienstleistungen unterstützen und verstetigen können. Dies gilt vor allem dann, wenn die rechtlichen Neuerungen im politischen Raum genutzt werden.*

### I. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 ging ein langer und schwieriger Prozess der Reform der institutionellen Grundlagen der Europäischen Union zu Ende<sup>1</sup>, der acht Jahre zuvor mit der Erklärung des Europäischen Rats von Laeken<sup>2</sup> in Gang gesetzt wurde. Die Hauptziele des Reformprozesses waren die Erhöhung

---

\* Sonderforschungsbereich 597 "Staatlichkeit im Wandel", Universität Bremen. Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag, den ich auf der Jahrestagung des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverbands Öffentliche Dienstleistungen (BVÖD) im Februar 2010 in Eppstein (Ts.) gehalten habe. Ich danke den Mitgliedern des Beirats für hilfreiche Anmerkungen und eine gute Diskussion.

1 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Abl. 2007, C 306/1. Für die konsolidierten Vertragsfassungen siehe Abl. 2008, C 115/1.

2 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>.

der Transparenz, Effizienz und Legitimität der Europäischen Union. Grundlegende wirtschafts- und sozialpolitische Veränderungen waren nicht beabsichtigt. Gleichwohl hat das Thema Daseinsvorsorge bzw. Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse im Reformprozess eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Zwar wurde das EU-Recht nur an wenigen Stellen mit Blick auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse konkret geändert. Die Änderungen können jedoch – so die These des vorliegenden Beitrages – zu einer Akzentverschiebung führen und damit die seit einigen Jahren festzustellenden Perspektivenwandel im europäischen Recht öffentlicher Dienstleistungen fortsetzen.

Der vorliegende Beitrag untersucht, welche Konsequenzen sich aus den durch den Vertrag von Lissabon vorgenommenen Veränderungen für die Organisation, Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen ergeben. Dabei befasst sich der Beitrag mit der Einfügung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage in Art. 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und mit dem Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, in dem einige Grundsätze des Art. 14 AEUV konkretisiert werden. Auf die dritte Neuerung, nämlich die verbindliche Geltung der Charta der Europäischen Grundrechte, die mit Art. 36 GrC eine Vorschrift zum Zugang zu Diensten von allgemeinem Interesse enthält, wird nicht eingegangen.

Um die genannten Veränderungen in ihren weiteren Kontext einordnen zu können, sollen zunächst die zwei Konfliktdimensionen, die die Auseinandersetzungen um das europäische Recht öffentlicher Dienstleistungen prägen, skizziert werden (unten II) und kurz auf die Behandlung des Themas Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Kontext der Vertragsreform eingegangen werden (unten III). Der Schwerpunkt des Beitrages liegt dann auf einer ausführlichen Analyse der EU-Kompetenz gem. Art. 14 Satz 2 AEUV (unten IV) und den Vorgaben und Anregungen, die sich aus dem Protokoll Nr. 26 ergeben (unten V). Auf dieser Grundlage kann dann zusammenfassend die Frage beantwortet werden, ob und wie der Vertrag von Lissabon die europarechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verändert (unten VI).

Bevor auf die genannten Aspekte eingegangen wird, ist eine Begriffsklärung erforderlich. Der dem EU-Recht geläufige Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ findet sich in Art. 14 AEUV (ex Art. 16 EGV) und Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex Art. 86 Abs. 2 EGV). Hierunter fallen wirtschaftliche Aktivitäten, die besonderen gemeinwohlorientierten Verpflichtungen unterworfen sind. Nicht-wirtschaftliche Aktivitäten, wie karitative Leistungen, werden von dem Begriff nicht erfasst (Neergaard 2009). Die Europäische Kommission hat im Jahre 1996 den Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) eingeführt und versteht hierunter „marktbezogene und nichtmarktbezogene Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“. Der Begriff ist damit weiter als der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Die Begriffsschöpfung der Kommission ist kritisiert worden, weil nichtmarktbezogene Leistungen weder vom Binnenmarkt-, noch vom Wettbewerbsrecht erfasst werden und durch die Begriffsverwendung der Verdacht entstehe, die Kommission wolle

sich in diesem Bereich Kompetenzen aneignen. Inzwischen ist der Begriff jedoch von anderen Unionsorganen übernommen worden und findet sich auch als Rechtsbegriff wieder (u. a. in der Dienstleistungsrichtlinie) und liegt auch dem Protokoll Nr. 26 zu Grunde. Er wird im Folgenden weitgehend synonym mit dem Begriff „öffentliche Dienstleistungen“ verwendet und umfasst sowohl Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse i.S.d. Art. 14 und 106 Abs. 2 AEUV als auch nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

## II. Die zwei Konfliktdimensionen des europäischen Rechts öffentlicher Dienstleistungen

Die politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen über öffentliche Dienstleistungen im EU-Recht drehen sich um zwei Kernfragen: Erstens, wer ist für welche Bereiche der Regelung öffentlicher Dienstleistungen zuständig (EU oder Mitgliedstaaten einschließlich der Regionen und Kommunen)? Mit dieser Frage ist die Kompetenzverteilung angesprochen. Zweitens, welchem ordnungspolitischen Modell soll die Finanzierung und Organisation von öffentlichen Dienstleistungen folgen? Soll die Orientierung am Idealzustand eines unverfälschten Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt erfolgen oder sollen mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auch gemeinwohlorientierte Ziele verfolgt werden, die eine (teilweise) Abkehr von Marktprinzipien erfordern?

Die erste Konfliktdimension bewegt sich zwischen den Polen der möglichst umfassenden Bewahrung mitgliedstaatlicher Autonomie (z. B. Broß 2003) und der Aufrechterhaltung der disziplinierenden Wirkung des EU-Rechts (z. B. Schweitzer 2004). Am weitesten gehen auf der einen Seite diejenigen, die eine generelle Bereichsausnahme für öffentliche Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich des EU-Rechts fordern und auf der anderen Seite diejenigen, die eine vollständige Europäisierung dieser Rechtsmaterie verlangen. Mit einer Positionierung auf der durch diese beiden Endpunkte markierten Achse ist allerdings noch keine Aussage über die inhaltliche Ausrichtung des Rechts öffentlicher Dienstleistungen getroffen. Auch hier finden sich unterschiedliche Positionen, die zwischen einer ausschließlichen Orientierung am Wettbewerbsmodell auf der einen Seite und einer verbindlichen Festlegung gemeinwirtschaftlicher Vorgaben auf der anderen Seite liegen.

Beide Konfliktlinien werden auch im Recht abgebildet. Deutlich kann man dies an der Formulierung von Art. 14 S. 1 AEUV (ex Art. 16 EGV) zeigen, der sich direkt auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht. Die einzelnen Teile der Vorschrift lassen sich jeweils unterschiedlichen Konfliktdimensionen und -ausprägungen zuordnen.<sup>3</sup>

---

3 Die Vorschrift lautet: „Unbeschadet des Artikels 4 des Vertrags über die Europäische Union und der Artikel 93, 106 und 107 dieses Vertrags und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.“

Die ordnungspolitische Dimension wird auf der einen Seite durch die Formulierung „unbeschadet der Art. 106 und 107“ verdeutlicht, da damit betont wird, dass die Geltung des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts von der Vorschrift nicht berührt werden soll. Auf der anderen Seite unterstreichen Formulierungen wie „Stellenwert innerhalb der gemeinsamen Werte der Union“ und „Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ die Ausrichtung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – auch – an gemeinwohlorientierten Ideen. Die Kompetenzdimension des Konflikts wird durch den Hinweis auf beide Kompetenzbereiche („Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse“) verdeutlicht.

Versucht man, beide Konfliktdimensionen graphisch abzubilden, lässt sich ein Koordinatensystem entwickeln, dessen vertikale Achse den Kompetenzstreit und dessen horizontale Achse den Konflikt über die inhaltliche Ausrichtung abbildet (vgl. Abb. 1). Ordnet man in dieses Koordinatensystem die ursprüngliche Ausrichtung des EWG-Vertrages von 1957 nach der Konzeption des ehemaligen Art. 90 EWGV ein, ist zu beachten, dass sich die Vorschrift gegenüber der Kompetenzfrage weitgehend neutral verhält. Aus ihr ergibt sich keine Kompetenz für die (ehemalige) Europäische Gemeinschaft; sie betont aber auch nicht die Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Dagegen beruht die Konzeption von 1957 deutlich auf einer wettbewerbsorientierten Vorstellung (Mestmäcker 1998). Grundsätzlich unterliegen Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, den Verträgen, insbesondere dem Wettbewerbsrecht. Das gilt dann nicht, wenn die Anwendung dieses Rechts dazu führt, dass die besonderen Aufgaben nicht erfüllt werden können. Die Einfügung des Art. 16 EGV durch den Vertrag von Amsterdam hat hier zu einer Akzentverschiebung geführt. Mit dieser Vorschrift wurde die besondere Rolle von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der Gemeinschaft anerkannt und damit die in erster Linie wettbewerbsorientierte Vorstellung relativiert (Frenz 2000; Ross 2000). Allerdings sind die praktischen Auswirkungen dieser Akzentverschiebung umstritten geblieben, so dass sich im Ergebnis kein ganz eindeutiger Befund ergibt.

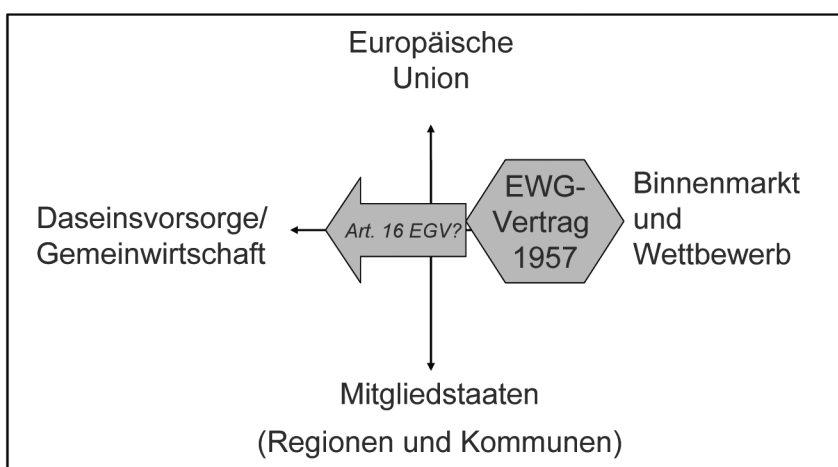


Abb. 1: Koordinatensystem der Konfliktdimensionen und Einordnung der bisherigen Rechtslage

Quelle: Eigene Darstellung

### III. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Kontext der Ziele der Vertragsreform

Wie eingangs bereits erwähnt, war die Vertragsreform nicht auf eine Revision der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU ausgerichtet. Die vom Europäischen Rat in der Erklärung von Laeken aufgeworfenen Fragen betrafen die institutionellen Grundlagen, Zusammensetzung und Aufgaben der Organe, das Verhältnis der Union zu den Mitgliedstaaten und die vermehrte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Der Binnenmarkt und die Ausrichtung auf eine wettbewerblich orientierte Marktwirtschaft wurden nicht in Frage gestellt. Gleichwohl hat die wirtschaftspolitische Grundausrichtung in den Debatten über den Verfassungsvertrag und den Vertrag von Lissabon immer wieder eine wichtige Rolle gespielt. Dies zeigt sich auch in der programmatischen Aussage in Art. 3 Abs. 3 EU-Vertrag, wonach die Verwirklichung einer „in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ ein Ziel der Union darstellt.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Ziel einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ aber nicht aufgegeben, sondern lediglich innerhalb des Gesamtgefüges des Primärrechts verlagert (Hatje 2009). Auch die Grundfreiheiten als Eckpfeiler des Gemeinsamen Marktes und die Wettbewerbs- und Beihilfevorschriften wurden nicht verändert (Müller-Graff 2009). Insofern kann man trotz der Einführung des Ziels einer sozialen Marktwirtschaft nicht von einer grundsätzlichen Neuausrichtung des Wirtschafts- und Sozialmodells der Union sprechen (Hatje/Kindt 2008).

Dass der Rechtsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gleichwohl eine wichtige Rolle in dem Reformprozess spielte, hat mehrere Ursachen. Zunächst ist zu sehen, dass die Reform der institutionellen Grundlagen der EU auch und gerade die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten betraf. Wie oben gezeigt, stellt die Kompetenzfrage im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine entscheidende Konfliktdimension dar. Die Verknüpfung der Reform der Kompetenzverteilung mit den Veränderungen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen findet ihren sichtbaren Ausdruck in Protokoll Nr. 26, in dem sowohl die Abgrenzung der Kompetenzen als auch die inhaltliche Ausrichtung des europäischen Rechts der Leistungen der Daseinsvorsorge thematisiert werden.

Von möglicherweise noch größerer Bedeutung war jedoch, dass die inhaltlichen Auseinandersetzungen über den Einfluss des europäischen Rechts auf Leistungen der Daseinsvorsorge in den vergangenen Jahren besonders intensiv geführt wurden und zahlreiche wichtige Entscheidungen und Entwicklungen in diesen Zeitraum fallen. Aus diesem Grund spitzte sich das Verhältnis von öffentlichen Dienstleistungen und EU-Recht in den vergangenen Jahren immer wieder punktuell zu. Zu nennen sind z. B. das Altmark Trans-Urteil<sup>4</sup> und das ihm folgende Monti/Kroes-Paket zur Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen oder die Rechtsprechung zur sog. In house-Vergabe (Hardraht 2006).

4 EuGH, Rs. C-280/00, Altmark Trans, Slg. 2003, I-7747.

Die dadurch entstandene Parallelität der Diskussionen um die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa und der Reform der institutionellen Grundlagen führte daher immer wieder dazu, dass beide Diskurse miteinander verknüpft wurden. Auch aus diesem Grund hat die Frage nach den europarechtlichen Rahmenbedingungen von Leistungen der Daseinsvorsorge im Reformprozess eine Rolle gespielt.

Hinzu kam, dass spätestens mit dem französischen Referendum deutlich wurde, dass eine Diskussion über die Zukunft Europas auch die Grundfragen der wirtschaftlichen Ausrichtung und des europäischen Sozialmodells mit umfassen musste. Aktuelle Entwicklungen wie die Auseinandersetzung um die Dienstleistungsrichtlinie und die Debatte über ein „soziales Europa“ in der Folge der Lavall- und Viking-Urteile des EuGH<sup>5</sup> (Joerges/Rödl 2008) verstärken diese Sicht. Die Verschränkung der Debatten über die (institutionelle) Zukunft der EU im Rahmen des Reformprozesses und über öffentliche Dienstleistungen in Europa als ein Kernelement der Sozialverfassung Europas führten somit dazu, dass letzteres auch in den Vertrag von Lissabon Eingang fand.

#### **IV. Kompetenz zur Regelung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gem. Art. 14 Satz 2 AEUV (ex Art. 16 EGV)**

Die erste Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch den Vertrag von Lissabon betrifft Art. 14 AEUV (ex Art. 16 EGV). Neben einigen sprachlichen Ergänzungen und Veränderungen des ersten Satzes wird ein zweiter Satz hinzugefügt, der wie folgt lautet: „Diese Grundsätze und Bedingungen werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.“

Artikel 14 Satz 2 AEUV enthält somit eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Legislativakte der EU, mit denen die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens festgelegt werden können. Dies beendet den Streit, ob die Vorgängervorschrift des Art. 16 EGV eine Rechtsgrundlage für EU-Rechtsakte enthielt, was allerdings überwiegend verneint wurde. Das EU-Recht kennt somit nun zwei Kompetenzgrundlagen, die sich ausdrücklich auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beziehen. Neben der in Art. 14 AEUV eingefügten Ermächtigung, besteht weiterhin die Rechtsgrundlage in Art. 106 Abs. 3 AEUV, die wortgleich dem ehemaligen Art. 86 Abs. 3 EGV entspricht.

---

5 EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Slg. 2007, I-10779 und Rs. C-341/05, Laval, Slg. 2007, I-11767.

## 1. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzausübung

Art. 14 S. 2 AEUV enthält drei Voraussetzungen (Tatbestandsmerkmale), die erfüllt sein müssen, damit von dieser Rechtsgrundlage Gebrauch gemacht werden kann. Erstens muss es sich um *Dienste*<sup>6</sup> von *allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*, mithin um marktbezogene Leistungen, handeln. Die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen hängt von den konkreten Umständen der Erbringung der Leistungen ab. Vereinfacht kann man sagen, dass Leistungen, die gegen Entgelt und in marktförmiger Weise erbracht werden, typischerweise als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden, während Leistungen, die ohne ausdrückliche Entgeltzahlung und nicht auf einem Markt erbracht werden, grundsätzlich als nicht-wirtschaftlich angesehen werden. Die konkrete Entscheidung, welche Leistungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, obliegt den Mitgliedstaaten (Neergaard 2009). Die Unionsorgane (EuGH und Kommission) können diese Entscheidung nur bei offenkundigen Fehlern in Frage stellen.

Zweitens muss der geplante Rechtsakt die *Grundsätze und Bedingungen* und zwar insbesondere diejenigen wirtschaftlicher und finanzieller Art betreffen. Art. 14 S. 2 AEUV enthält also keine umfassende Regelungskompetenz. Unter Grundsätzen kann man die allgemeinen Ordnungsprinzipien der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verstehen (Storr 2009, S. 231). Allerdings kann sich Art. 14 S. 2 AEUV nicht auf sämtliche allgemeine Prinzipien beziehen, da der EU sonst eine umfassende Regelungskompetenz zugewiesen werden würde, was mit Art. 14 S. 2 AEUV nicht erreicht werden soll. Art. 14 S. 2 AEUV erfasst daher nur diejenigen Grundsätze, die nach dem EU-Recht bei der Organisation, Erbringung und Finanzierung zu beachten sind, da nur für diese eine Kompetenz der EU besteht. Dies ergibt sich aus Art. 14 S. 1 AEUV, der betont, dass die Gestaltung der Grundsätze von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Rahmen der „*jeweiligen Befugnisse*“ von Mitgliedstaaten und Union erfolgen muss. Daraus folgt, dass es Grundsätze gibt, deren Gestaltung in die Befugnisse der Mitgliedstaaten fallen und Grundsätze, deren Gestaltung der Union obliegt. Nur auf letztere kann sich die Kompetenzgrundlage des Art. 14 S. 2 AEUV beziehen. Es handelt sich um die allgemeinen wettbewerbs- und beihilferechtlichen Vorschriften sowie die Grundfreiheiten. Der Unionsgesetzgeber kann somit gem. Art. 14 S. 2 AEUV die entsprechenden Grundsätze näher konkretisieren, die das Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beeinflussen.

Das dritte Tatbestandsmerkmal findet sich nicht ausdrücklich in Art. 14 S. 2 AEUV, sondern nur implizit. Es besteht darin, dass sich die Ausübung der Kompetenz funktional *auf die besonderen Aufgaben der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse richten* muss. Rechtsakte nach Art. 14 S. 2 AEUV können somit nicht (in erster Linie) auf die Durchsetzung von Wettbewerb und Binnenmarkt gerichtet sein. Indem Art. 14 S. 2 AEUV von „*diesen*“ Grundsätzen und Bedingungen spricht, bezieht er die Konkretisie-

6 Im Folgenden wird – in Übereinstimmung mit allgemeiner Praxis – der Begriff „Dienste“ in Art. 14 AEUV mit „Dienstleistungen“ in Art. 106 Abs. 2 AEUV gleichgesetzt.

nung dieser Grundsätze in Satz 1 mit ein. Daraus folgt, dass die Grundsätze und Bedingungen so gestaltet sein sollen, dass die besonderen Aufgaben der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erfüllt werden können. Maßnahmen nach Art. 14 S. 2 AEUV müssen insofern eine ermöglichende Wirkung haben (Storr 2009, S. 231). Daraus ergibt sich, dass diese Maßnahmen einen positiven Beitrag zur Aufgabenerfüllung in dem von den Mitgliedstaaten festgelegten Rahmen leisten müssen. Maßnahmen nach Art. 14 S. 2 AEUV haben eine dienende Funktion. Zudem sind Maßnahmen, die die Erbringung, Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erschweren, als Verstoß gegen Art. 14 S. 2 AEUV zu werten.

Die funktionale Ausrichtung und Orientierung an den Festlegungen der Mitgliedstaaten von Maßnahmen, die auf der Grundlage von Art. 14 S. 2 AEUV getroffen wurden, löst auch das bereits wiederholt behauptete Paradox auf, wonach die grundsätzliche Ausrichtung des Protokolls Nr. 26, das auf eine Kompetenzbeschränkung der EU ausgerichtet ist und die Autonomie der Mitgliedstaaten wahren soll, im Widerspruch zu der expliziten Rechtsgrundlage in Art. 14 S. 2 AEUV steht (Damjanovic/de Witte 2008, S. 29; Würmeling 2009, S. 251). Diese Sicht verkennt die funktionale Verschränkung der Regelungskompetenz nach Art. 14 S. 2 AEUV und der sowohl im Protokoll Nr. 26 als auch in Art. 14 S. 2 AEUV genannten Kompetenz der Mitgliedstaaten. Maßnahmen nach Art. 14 S. 2 AEUV können nur dann erlassen werden, wenn die Mitgliedstaaten (zuvor) festgelegt haben, welche Leistungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erbringen sind und in welchem organisatorischen und finanziellen Rahmen dies geschehen soll.

Neben den internen Grenzen durch die Tatbestandsmerkmale stößt die Kompetenzzusübung nach Art. 14 S. 2 AEUV auch an externe Grenzen. Dies gilt vor allem für die Bereiche, in denen nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nach wie vor eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten besteht. Ausdrücklich erwähnt Art. 14 S. 2 AEUV zudem die Kompetenz der Mitgliedstaaten, Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren. Damit wird auch deutlich, dass auf der Grundlage von Art. 14 S. 2 AEUV keine Maßnahmen erlassen werden können, die diese Kompetenz beeinträchtigen würden.

Schließlich ist noch der Hinweis auf Art. 4 EUV in Art. 14 S. 1 AEUV von Bedeutung. Nach Art. 4 Abs. 2 EUV achtet die Union „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“ Diese Betonung des Schutzes der grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen ist gerade für das Recht öffentlicher Dienstleistungen von besonderer Bedeutung. In Frankreich können hierunter die Grundsätze des *service public* verstanden werden, in Deutschland z. B. die kommunale Selbstverwaltung, die als wichtige Grundlage der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gesehen wird.

## 2. Rechtsinstrument und Verfahren

Nach Art. 14 S. 2 AEUV erlassene Maßnahmen können ausschließlich in der Rechtsform der Verordnung ergehen. Dadurch ist der Anwendungsbereich von Art. 14 S. 2 AEUV erheblich geringer als der des Art. 114 AEUV (ex 95 EGV), der alle Instrumente umfasst und als der des Art. 106 Abs. 3 AEUV (ex Art. 86 Abs. 3 EGV), der sowohl Richtlinien als auch Beschlüsse erfasst. Die Beschränkung auf Verordnungen ist in der Sache nicht gerechtfertigt: Die zentralen sektoralen Liberalisierungsvorgaben in den Bereichen Telekommunikation, Post und Energie beruhen überwiegend auf Richtlinien. Will der Europäische Gesetzgeber an diesen Elementen des bestehenden Regelwerks für öffentliche Dienstleistungen etwas ändern, ist die in Art. 14 Satz 2 AEUV verankerte Kompetenz hierfür wenig hilfreich.

Verordnungen haben nach Art. 288 AEUV (ex Art. 249 EGV) allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Aufgrund ihrer unmittelbaren Geltung enthalten sie zumeist detaillierte Vorgaben, die den Mitgliedstaaten kaum Umsetzungsspielraum lassen. Dagegen sind Richtlinien nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel. Damit schonen Richtlinien die Autonomie der Mitgliedstaaten grundsätzlich in einem höheren Maße als Verordnungen.

Es ist jedoch zu sehen, dass auch Verordnungen mit einer gewissen Umsetzungsflexibilität ausgestattet werden können, wie z. B. die Verordnung 1370/2007 über den öffentlichen Personenverkehr<sup>7</sup>, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung gewisse Spielräume gewährt. Anders als bei einer Richtlinie ist der Unionsgesetzgeber bei einer Verordnung jedoch nicht verpflichtet, den Mitgliedstaaten derartige Spielräume zu gewähren.

Die gem. Art. 14 S. 2 AEUV getroffenen Maßnahmen werden im sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 294 AEUV (ex Artikel 251 EGV) erlassen. Dieses Verfahren entspricht dem bisherigen Mitentscheidungsverfahren. Rat und Parlament sind gemeinsam und weitgehend gleichberechtigte Gesetzgeber. Damit unterscheidet sich Art. 14 S. 2 AEUV von Art. 106 Abs. 3 AEUV (ex Artikel 86 Abs. 3 EGV), der eine alleinige Rechtsetzungskompetenz der Kommission vorsieht. Die nach dieser Vorschrift erlassenen Rechtsakte sind daher in erheblicher Weise dem Vorwurf des Demokratiedefizits ausgesetzt. Dagegen wird durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren das Höchstmaß an demokratischer Legitimation erreicht, das nach dem gegenwärtigen EU-Recht möglich ist. Maßnahmen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, beruhen zwar wie alle europäischen Rechtsakte auf einem Vorschlag der Kommission. Die Kommission kann den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens jedoch kaum beeinflussen und muss zum Teil erhebliche Veränderungen ihres Vorschlages durch Rat und Parlament hinnehmen, wie sich z. B. an der Dienstleistungsrichtlinie zeigen lässt. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass die Kommission der neuen Rechtsgrundlagen in Art. 14 S. 2 AEUV ein gehöriges Maß an Skepsis entgegen bringt und ein größeres

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlamentes und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, ABl C 2007, L 315/1.

Interesse daran hat, Maßnahmen nach Art. 106 Abs. 3 AEUV zu erlassen, deren Inhalt sie allein bestimmt.

### 3. Mögliche Anwendungsfelder

Vor dem Hintergrund der gegenständlichen, funktionalen und instrumentellen Einschränkungen der Rechtsgrundlage des Art. 14 S. 2 AEUV erscheinen die möglichen Anwendungsfelder eher eingeschränkt. Denkbar ist, dass die Vorschrift für punktuelle Korrekturen und Konkretisierungen der Rechtsprechung zum Beihilfen- oder Vergaberecht genutzt werden kann (Conseil Economique et Sociale 2008, S. 49; Schweitzer 2004, S. 307). So könnte die Auslegung des Beihilfenbegriffs im Sinne des Altmark Trans-Urteils<sup>8</sup> weiter entwickelt werden oder der Ausschluss des Vergaberechts auf interkommunale Kooperationen im Sinne der Asemfo-Tragsa und Coditel-Rechtsprechung verfestigt werden.<sup>9</sup> Auch wenn diese Konkretisierung durch eine Verordnung erfolgen würde, könnten den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung bestimmte Spielräume eingeräumt werden.

Vor dem Hintergrund der Beschränkung des Art. 14 S. 2 AEUV auf Verordnungen kann diese Rechtsgrundlage auch nicht genutzt werden, um die in der Vergangenheit sowohl vom Europäischen Parlament als auch von mehreren Verbänden geforderte *Rahmenrichtlinie* für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erlassen. Dieser Vorschlag war insbesondere zu der entsprechenden Norm des Verfassungsvertrages vorgetragen worden (Rodrigues 2003). Es erscheint grundsätzlich zweifelhaft, ob ein Rahmeninstrument in Form einer Verordnung ergehen kann, da ein Rahmen den Mitgliedstaaten typischerweise erhebliche Umsetzungsspielräume zubilligt. Versteht man unter „Rahmen“ dagegen ein Maßnahmenpaket, das unterschiedliche Aspekte betrifft (Krajewski 2008), könnten einzelne Maßnahmen allerdings auf Art. 14 S. 2 AEUV gestützt werden. Hiervon sollten die Unionsorgane schon deshalb Gebrauch machen, weil Art. 14 S. 2 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verlangt und den entsprechenden Maßnahmen insofern ein höheres Maß an demokratischer Legitimation zukommt als Maßnahmen, die auf Art. 106 Abs. 3 AEUV gestützt werden, da über diese nur die Kommission entscheidet.

## V. Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse

Neben der Ergänzung von Art. 14 AEUV findet sich die zweite wichtige Veränderung des Rechts öffentlicher Dienstleistungen durch den Vertrag von Lissabon in der Anfügung des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse an den AEUV. Das Protokoll hat folgenden Wortlaut<sup>10</sup>:

8 EuGH, Rs. C-280/00, Altmark Trans, Slg. 2003, I-7747.

9 EuGH, Rs. C-295/05, ASEMFO/Tragsa, Slg. 2007, I-2999; Rs. C-324/07, Coditel, Slg. 2008, I-8457.

10 Abl. 2008 C 115/308.

„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 des Artikels 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 zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind;
- die Vielfalt 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**

Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.“

Die Genese des Protokolls ist nicht einfach nachzuvollziehen. Es war nicht bereits Teil des Verfassungsvertrages, sondern wurde in das Mandat, das der Europäische Rat im Juni 2007 für die Regierungskonferenz erstellte, die den Vertrag von Lissabon aushandelte, eingefügt. Offenbar beruhte das Protokoll auf einem niederländischen Vorstoß und war Teil der Ergänzungen des Verfassungsvertrages, die aus Sicht der niederländischen Regierung erforderlich waren, um ein zweites Referendum zu vermeiden (Damjanovic/de Witte 2008, S. 28). Die niederländische Initiative wurde insbesondere von Deutschland und Frankreich unterstützt (Le Bihan 2008, S. 358). Es lässt sich jedoch nicht nachvollziehen, ob über diesen Vorstoß überhaupt verhandelt wurde. Als ein Element des Mandats für die Regierungskonferenz war es jedoch gewissermaßen bereits „gesetzt“, bevor die Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon überhaupt begannen.

## **1. Stellenwert und Funktion**

Das Protokoll Nr. 26 ist ebenso wie alle anderen Protokolle Bestandteil der Verträge (Art. 51 EUV) und gilt auf der gleichen Rangstufe wie das übrige Primärrecht. Es geht also im Rang anderen Vorschriften weder vor, noch sind die Vorschriften des AEUV gegenüber dem Protokoll vorrangig. Das Protokoll Nr. 26 ändert die Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbs- und Binnenmarktrechts nicht grundsätzlich (Schorkopf 2008,

S. 258). Die in dem Protokoll enthaltenen Grundsätze können jedoch bei der Auslegung des Unionsrechts und damit im Rahmen von Entscheidungen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs eine Rolle spielen (Ruge 2008, S. 265). Sie sind zudem vom Gemeinschaftsgesetzgeber bei zukünftiger Rechtssetzung zu beachten. Dies gilt nicht nur bei Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 14 S. 2 AEUV, sondern bei allen Rechtsakten, da das Protokoll Art. 14 S. 1 AEUV konkretisiert, der als Querschnittsklausel Beachtung bei allen Rechtsakten fordert.

Die beiden Artikel des Protokolls verfolgen unterschiedliche Ziele. Art. 1 des Protokolls bezweckt die Interpretation des Begriffs „gemeinsame Werte“ gem. Art. 14 S. 1 AEUV. Artikel 2 des Protokolls enthält dagegen eine Aussage über die Kompetenzverteilung für sog. nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Insbesondere Artikel 1 des Protokolls führt zu einer erneuten Akzentuierung der besonderen Bedeutung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und einer Betonung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben öffentlicher Dienstleistungen. Hieran ist bemerkenswert, dass es sich bei dem Protokoll um eine Maßnahme der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit, als „Herren der Verträge“ handelt, die damit auf gewisse (vermutete?) Tendenzen in der Europäischen Kommission und beim EuGH reagieren wollten, die aus Sicht der Mitgliedstaaten zu einseitig an der Durchsetzung des Binnenmarkts- und Wettbewerbsrechts orientiert sind. Vor dem Hintergrund der Genese des Protokolls ist nicht auszuschließen, dass die Mitgliedstaaten eine Kurskorrektur seitens der Organe der EU anmahnen wollten. Das Protokoll kann daher auch als eine Antwort der Mitgliedstaaten auf die Entwicklungen der vergangenen Jahre angesehen werden.

## **2. Gemeinsame Werte in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse**

Artikel 1 enthält drei Spiegelstriche mit Konkretisierungen der gemeinsamen Werte im Sinne des Art. 14 AEUV, aus denen sich insgesamt vier normative Prinzipien ableiten lassen.

### **a) Autonomie der Aufgabenträger**

Der erste Spiegelstrich des Protokolls Nr. 26 betont die wichtige Rolle und den weiten „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 zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“. Die Formulierung bezieht bewusst Einrichtungen auf allen drei Ebenen der staatlichen Verwaltung mit ein und schützt somit nicht nur die Autonomie der Mitgliedstaaten (so aber Ross 2009, S. 97). In diesem Zusammenhang ist noch einmal Art. 4 Abs. 2 (neu) EUV in Erinnerung zu rufen, mit dem erstmals die kommunale Selbstverwaltung als anerkennungswürdiges und schützenswertes Gut innerhalb des

EU-Rechts genannt wird. Da die Erbringung und Organisation von Leistungen der Daseinsvorsorge in vielen Mitgliedstaaten eine kommunale Aufgabe ist (in Deutschland sogar als Teil der kommunalen Selbstverwaltung gilt), geht mit der Anerkennung des Prinzips der lokalen Selbstverwaltung auch eine Stärkung der Organisationsautonomie für Leistungen der Daseinsvorsorge einher.

Unter „Behörde“ kann man alle Aufgabenträger von Leistungen der Daseinsvorsorge verstehen. Es geht nicht um die Aufgaben und Funktionen bestimmter Institutionen der Staatsverwaltung im engeren Sinne, sondern um diejenigen Gebietskörperschaften und sonstigen staatlichen Einrichtungen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zur Verfügung stellen, in Auftrag geben und organisieren. Damit wird deutlich, dass es um diejenigen staatlichen oder öffentlichen Einrichtungen geht, deren Aufgabe die Sicherstellung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sind. Die Leistungserbringer werden hiervon nur erfasst, wenn sie selbst Teil der Staatsverwaltung sind, was sich aus der Formulierung „zur Verfügung stellen“ ergibt.

Mit der Betonung des weiten Ermessensspielraums wird auf die zunehmende Kritik der Aufgabenträger an den Einschränkungen ihres Gestaltungsspielraums durch die Vorgaben des Beihilfen-, Vergabe-, Wettbewerbs- und Binnenmarktrechts eingegangen und gleichsam ein Gegenprinzip aufgestellt, das als Grundsatz der Autonomie der Aufgabenträger bezeichnet werden kann. Konkret bedeutet dies, dass die Aufgabenträger in den wesentlichen Strukturfragen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (Organisation, Finanzierung, Erbringungsweise) frei sein sollen.

Die Anerkennung des Grundsatzes der Autonomie der Aufgabenträger als einen gemeinsamen Wert von Union und Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 14 AEUV hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Anwendbarkeit und Reichweite des geltenden Primär- und Sekundärrechts. Der Grundsatz kann jedoch im Rahmen von Entscheidungen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs eine Rolle spielen. So könnte die jüngste Rechtsprechungsentwicklung zur Nichtanwendung des Vergaberechts auf interkommunale Kooperationen als Ausdruck des Grundsatzes der Autonomie der Aufgabenträger gewertet werden (Stadtreinigung Hamburg<sup>11</sup>). Auch die Ausführungen des EuGH im Eurawasser-Urteil<sup>12</sup> zur Frage, ob eine Dienstleistungskonzession nur dann vorliegt, wenn der Konzessionär ein erhebliches Betriebsrisiko übernimmt, lassen sich als Konkretisierung des Prinzips der Autonomie der Aufgabenträger deuten. Die Urteile betonen die Funktionalität der jeweils gewählten Erbringungsform und beschränken sich in der Sache auf eine Prüfung, ob das Gemeinschaftsrecht umgangen werden sollte. Auf diese Weise wird die Organisationsentscheidung und ihre konkrete Ausgestaltung nicht in Frage gestellt.

---

11 EuGH, Rs. C-480/06, Kommission/Deutschland, NVwZ 2009, S. 898.

12 EuGH, Rs. C-206/08, WAZ Gotha/Eurawasser, EuZW 2009, S. 810.

## b) Vielfalt der Dienstleistungen

Der zweite Spiegelstrich nennt die „Vielfalt der Dienstleistungen und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können“. Mit dem Wert der „Vielfalt der Dienstleistungen“ wird die Tatsache aufgegriffen, dass die in den Mitgliedstaaten als Daseinsvorsorge, service public o.ä. bezeichneten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sich durch eine große Heterogenität und Bandbreite auszeichnen. Sie umfassen netzgebundene und netzungebundene Versorgungs-, Kommunikations- und Verkehrsleistungen, kommunale und staatliche Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsleistungen sowie Aufgaben des öffentlichen Rundfunks und der öffentlichen Finanzinstitutionen. Man kann aus dem zweiten Spiegelstrich des Protokolls Nr. 26 in rechtlicher Hinsicht daher zunächst schließen, dass Mitgliedstaaten und Union eine breite Varianz an öffentlichen Dienstleistungen für wertvoll halten.

Mit der Vielfalt ist zudem die Reaktion der Aufgabenträger auf die vielfältigen unterschiedlichen Bedürfnisse der Nutzer gemeint, die sich aus unterschiedlichen geografischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten ergeben. Der Grundsatz der Vielfalt der Dienstleistungen drückt damit einerseits aus, dass die Entscheidung, welche Leistungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden sollen auf den je unterschiedlichen Bedürfnissen der Nutzer beruhen sollen. Damit wird auch der Gewährleistungsauftrag an die Aufgabenträger in den Mitgliedstaaten präzisiert: Die Mitgliedstaaten sollen sich bei der Festlegung dessen, was sie als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ansehen, von den Bedürfnissen der Bürger leiten lassen, die sich zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten unterscheiden können, wie der Hinweis auf die geografischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten verdeutlicht.

Vor diesem Hintergrund lässt sich aus dem Grundsatz der Vielfalt der Dienstleistungen auch ableiten, dass an die Bewertung dessen, was als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen wird, kein europaweit einheitlicher Maßstab angelegt werden kann. Vielmehr können Leistungen, die in einem Staat – oder auch nur in einer Region – als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angeboten und organisiert werden anderswo dem freien Markt überlassen werden (Conseil Economique et Sociale 2008, S. 47). Dieser Gedanke lässt sich bis auf die kommunale Ebene fortführen. So können es die geografischen Gegebenheiten in einer Stadt erforderlich machen, dass Infrastrukturanlagen (z. B. Häfen) als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse organisiert sind, während dies in einer anderen Stadt nicht der Fall ist. Das Prinzip der Vielfalt der Leistungen stärkt auch den Grundsatz der Autonomie der Aufgabenträger. Es muss in der Autonomie der Aufgabenträger verbleiben, welche Aufgaben sie als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse organisieren wollen.

### c) Zugang und Qualität

Als drittes Element der gemeinsamen Werte wird das „hohe Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte“ genannt. Diese Grundsätze stellen eine Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der bereits von der Europäischen Kommission im Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse genannten Grundsätze dar, die den Kern eines europäischen Modells öffentlicher Dienstleistungen beschreiben sollten wie Universaldienst, Kontinuität, Dienstqualität, Erschwinglichkeit, sowie Nutzer- und Verbraucherschutz (Europäische Kommission 2003).

Damit werden Grundsätze in das europäische Primärrecht übernommen, deren ideengeschichtlicher Hintergrund im französischen Recht des *service public* zu suchen ist. Nach klassischem französischem Verständnis wird die Erbringung eines *service public* durch die Grundprinzipien der Kontinuität, Gleichheit und Anpassung (*continuité, égalité, mutabilité*, sog. „*lois de Rolland*“) geprägt. Insofern kann man die Grundsätze des Protokolls als Beispiel für die wechselseitige Durchdringung von mitgliedstaatlichen und europarechtlichen Prinzipien werten. Ähnlich wie in der wiederholten Betonung der Bedeutung der kommunalen Ebene im Vertrag von Lissabon, die nicht zuletzt auf deutsche Vorstellungen zurückgehen dürfte, zeigt sich hier, dass das europäische Recht der öffentlichen Dienstleistungen gegenüber mitgliedstaatlichen Grundsätzen offen und anpassungsfähig sein kann.

Die im dritten Spiegelstrich genannten Grundsätze lassen sich auf zwei Kernprinzipien reduzieren: Zugang und Qualität. Mit den Grundsätzen der Bezahlbarkeit, der Gleichbehandlung und der Förderung des universellen Zugangs werden die Kernelemente des Zugangs zu einer öffentlichen Dienstleistung beschrieben. Es soll sichergestellt werden, dass „bestimmte Dienste in einer bestimmten Qualität allen Verbrauchern und Nutzern im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unabhängig von ihrem geografischen Standort und unter Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung gestellt werden“ (Europäische Kommission 2007, S. 18 f.). Dieses Prinzip wird im sektorspezifischen Regulierungsrecht für Telekommunikation, Post und Energie als Universaldienst bezeichnet. Es gilt in gleicher Weise jedoch auch für alle anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Auch die im zweiten Spiegelstrich erwähnten geographischen und sozialen Begebenheiten enthalten eine zugangsbezogene Perspektive, da Nutzer in dünn besiedelten, ländlichen Räumen und sozial benachteiligte Nutzer typischerweise vor größere Zugangsprobleme gestellt sind als Nutzer in städtischen Ballungsräumen und ökonomisch besser gestellte Nutzer (Micklitz 2009, S. 24).

Von besonderer Bedeutung ist dabei das im Protokoll explizit erwähnte Prinzip der Bezahlbarkeit. Hieraus folgt, dass eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu einem Preis angeboten werden muss, der es ermöglicht, dass die Leistung für jedermann zugänglich ist. Die primärrechtliche Bedeutung des Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als einer der zentralen Grundsätze des

europäischen Rechts öffentlicher Dienstleistungen wird durch den nunmehr verbindlich geltenden Art. 36 der Grundrechtecharta unterstrichen. Die praktischen Implikationen des Prinzips der Bezahlbarkeit hat das EuG im *BUPA*-Urteil herausgestellt. Danach können regulierte Einheitspreise den Zugang zu einer bestimmten Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (hier Versicherungsleistungen) für Personengruppen ermöglichen, denen dies andernfalls aufgrund zu hoher Preise verwehrt wäre.<sup>13</sup> Der Grundsatz der Bezahlbarkeit kann somit auch Quersubventionierungen rechtfertigen.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sollen von möglichst hoher Qualität sein. Der Qualitätsmaßstab wird durch das Protokoll mit dem Hinweis auf die Sicherheit ergänzt, ansonsten jedoch nicht weiter konkretisiert. Das dürfte angesichts der Autonomie der Aufgabenträger bei der Bereitstellung der Dienste und der Vielfalt der Dienstleistungen auch kaum möglich sein. Lediglich über den Sicherheitsaspekt, der sich objektiv feststellen und messen lässt, besteht Einigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten.

#### **d) Bedürfnisse, Präferenzen und Rechte der Nutzer**

Artikel 1 des Protokolls Nr. 26 erwähnt in allen drei Spiegelstrichen die Perspektive der Nutzer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. So wird betont, dass die Leistungen auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind. Weiterhin wird auf die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer abgestellt und auf die Rechte der Nutzer hingewiesen. Die Bedeutung der Perspektive der Nutzer kann daher als eine Art „Querschnittswert“ angesehen werden.

Das Protokoll ist damit gleichermaßen Ausdruck und Weiterführung eines tief greifenden Perspektivenwandels des Rechts öffentlicher Dienstleistungen in Europa, der die Interessen und Bedürfnisse des Nutzers in den Vordergrund rückt (vgl. allgemein dazu Micklitz 2009, Rott 2009). Diese zunächst im Sekundärrecht begonnene Entwicklung wird durch das Protokoll konstitutionalisiert und verstetigt. Das Protokoll verdeutlicht auch, dass die Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können (Ruge 2008).

### **3. Keine EU-Kompetenz zur Regelung nicht-wirtschaftlicher Dienstleistungen**

Wie bereits erwähnt, hat die Europäische Union keine Kompetenz zur Regelung von nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Dies ergibt sich zunächst aus dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, da der Union an keiner Stelle der Verträge eine derartige Kompetenz eingeräumt wurde. Die Mitgliedstaaten

---

13 EuG, T-289/03, *BUPA u. a./Kommission*, Slg. 2008, II-81, Rn. 202. Kritisch dazu, dass das EuG eine Preisobergrenze nicht als Voraussetzung für den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ansah (Micklitz 2009, S. 25).

hielten es gleichwohl für erforderlich, dies noch einmal ausdrücklich in Artikel 2 des Protokolls Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu bestätigen. Allerdings könnte die Formulierung des Artikels 2 Anlass für Missverständnisse sein. Die Feststellung, dass die Verträge „in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nicht-wirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren“ berühren, könnte so verstanden werden, dass hiermit eine allgemeine Nichtanwendbarkeit des EU-Vertrages und des AEUV für die Zurverfügungstellung, Inauftraggabe und Organisation von nicht-wirtschaftlichen Leistungen von allgemeinem Interesse erklärt werden soll (Damjanovic/de Witte 2008, S. 29). Dann wären z. B. die Grundfreiheiten auf diesen Bereich auch nicht mehr anwendbar. Dass die Vertragsparteien eine derart radikale Veränderung des Unionsrechts nicht in einer Protokollnotiz vornehmen wollten, dürfte auf der Hand liegen. Bei genauer Lektüre von Artikel 2 wird klar, dass dies auch nicht gemeint ist. Vielmehr erklärt die Vorschrift lediglich, dass die Verträge die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Zurverfügungstellung, Inauftraggabe und Organisation von nicht-wirtschaftlichen Leistungen von allgemeinem Interesse nicht berühren.

Dieser Klarstellung hätte es rechtsdogmatisch zwar nicht bedurft (Ruge 2008, S. 265). Da die Kommission den Begriff der „nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ jedoch seit gut zehn Jahren in ihren Dokumenten verwendet, wurde offenbar der Eindruck erweckt, die Kommission beanspruche auch in diesem Bereich eine gewisse Zuständigkeit. Nunmehr haben die „Herren der Verträge“ deutlich gemacht, dass der Union keine Regelungskompetenz für nicht-wirtschaftliche Leistungen zukommt. Ob sie damit der sinnvollen Weiterentwicklung des Rechts öffentlicher Dienstleistungen in Europa einen Dienst erwiesen haben, ist fraglich. Denn die ausdrückliche Betonung einer Selbstverständlichkeit ist immer geeignet, Misstrauen zu wecken und die Frage aufzuwerfen, ob die Selbstverständlichkeit vielleicht gar nicht mehr so selbstverständlich ist (Schorkopf 2008, S. 257).

#### **4. Wirkungen des Protokolls**

Der inhaltliche Schwerpunkt des Protokolls liegt in der Konkretisierung der in Art. 14 AEUV genannten gemeinsamen Werte. Zwar ergeben sich aus dieser Konkretisierung – die ihrerseits auch mit auslegungsbedürftigen und teils allgemeinen Begriffen arbeitet – keine unmittelbaren Rechtsfolgen. Die verschiedenen in Artikel 1 des Protokolls genannten Prinzipien verdeutlichen jedoch die Ziele, die Union und Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Politik bezüglich Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verfolgen wollen bzw. sollen. Insofern werden sie als Maßstab und normative Orientierungsgröße bei künftigen Maßnahmen der Institutionen der EU, insbesondere bei Vorschlägen der Kommission und Legislativakten von Parlament und Rat, genutzt werden. Dies gilt vor allem bei der Inanspruchnahme der Rechtsgrundlage nach Art. 14 S. 2 AEUV, da das Protokoll in einem engen Zusammenhang mit dieser Kompetenznorm steht. Die Prinzipien des Protokolls gelten jedoch auch für andere Vorhaben, die sich auf

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auswirken. In diesem Sinne lässt sich aus dem Protokoll möglicherweise sogar eine Grenze für weitere Liberalisierungsvorhaben (z. B. im Bereich Wasserversorgung oder Abfallentsorgung) ableiten. Eine Binnenmarktliberalisierung und -harmonisierung, wie sie in den Sektoren Telekommunikation, Post und Energie vorgenommen wurde, dürfte mit den Grundsätzen des Protokolls, insbesondere der Autonomie der Aufgabenträger und der Vielfalt der Leistungen, nur schwer zu vereinbaren sein.

Auch auf die Rechtsprechung des EuGH könnte sich das Protokoll auswirken. Es ist insbesondere denkbar, dass die oben bereits erwähnte Rechtsprechung zur Vergaberechtsfreiheit interkommunaler Kooperation (Stadtreinigung Hamburg) und zur flexiblen Nutzung von Dienstleistungskonzession (Eurawasser) unter Hinweis auf den ersten Spiegelstrich von Art. 1 des Protokolls (Autonomie der Aufgabenträger) weiter verfestigt wird. Denkbar ist auch, dass die Rechtsprechung zum Beihilfenbegriff weniger strikt gefasst wird und dem Beispiel des EuG im BUPA-Fall folgt, in dem das vierte Altmark Trans-Kriterium sehr großzügig ausgelegt wurde. Durch eine entsprechende Korrektur seiner Rechtsprechung würde der EuGH die oben angedeutete Reaktion des Gemeinschaftsgesetzgebers u. U. überflüssig machen.

Es hat sich bereits gezeigt, dass die Europäische Kommission mit den in Art. 1 des Protokolls verankerten Grundsätzen noch wenig anzufangen weiß. Grundsätzlich bezieht sich die Kommission positiv auf das Protokoll und gibt die Grundsätze in ihrer Mitteilung zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“ vom November 2007 in eigenen Worten wieder (Europäische Kommission 2007). Allerdings definiert die Kommission einige der Grundsätze bereits in ihrem Sinne: So wird das Prinzip des Zugangs um eine grenzüberschreitende Dimension ergänzt. Auf dieser Grundlage könnte z. B. die grenzüberschreitende Patientenmobilität als Ausprägung des Zugangsprinzip verstanden werden. Da die Patientenmobilität ihrerseits aber die Autonomie der Aufgabenträger einschränken kann, würde der Zweck des Protokolls auf diese Weise in sein Gegenteil verkehrt.

Bezeichnend ist auch, dass das Protokoll nach Ansicht der Kommission „Klarheit und Sicherheit in das EU-Regelwerk“ bringt und dass daher auf Maßnahmen nach Art. 14 S. 2 AEUV verzichtet werden könne. Damit wird der klare Wille der Mitgliedstaaten, die neben dem Protokoll in Art. 14 S. 2 eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen haben, missachtet. Würde die Auffassung der Kommission zutreffen, hätten die Mitgliedstaaten mit Art. 14 S. 2 eine sinnlose Rechtsgrundlage geschaffen. Die Auffassung der Kommission ist daher zurecht bereits als „zynisch“ bezeichnet worden (Sauter 2008, S. 173).

## **VI. Veränderung der Rahmenbedingungen für öffentliche Dienstleistungen durch den Vertrag von Lissabon?**

Nach der näheren Betrachtung der wesentlichen Veränderungen des europäischen Rechtsrahmens für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, kann nun nach den Veränderungen der Rahmenbedingungen in dem oben skizzierten Koordinatensystem gefragt werden (vgl. Abb. 2).

Betrachtet man die ordnungspolitische Dimension, stellt man zunächst fest, dass der Vertrag von Lissabon durch das Protokoll Nr. 26 die besondere Rolle der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse deutlich gestärkt hat. Der durch Art. 16 EGV (jetzt Art. 14 S. 1 AEUV) bereits begonnene Perspektivenwandel (dazu Krajewski 2010) der sich von der Fokussierung auf Binnenmarkt und Wettbewerb löst, wird fortgeschrieben und verstetigt. Allerdings ist auch zu sehen, dass der Vertrag von Lissabon keine Veränderungen des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts und der Grundfreiheiten vornimmt. Insbesondere wurde Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex Art. 86 Abs. 2 EGV) nicht verändert. Die Vertragsreform lässt sich daher so beschreiben, dass die Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich und die Geltung der Grundsätze des Binnenmarkts und des Wettbewerbs nicht reduzieren wollten, sondern ihnen lediglich ein Gegengewicht entgegensetzen wollten. Auch wenn die Vorschriften des Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht damit förmlich nicht verändert werden, wird ihre relative Bedeutung durch ein Gegengewicht gleichwohl verringert. Im Ergebnis könnte dieses Gegengewicht daher zu einer ordnungspolitischen Neutralität des EU-Rechts bezüglich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse führen.

Mit Blick auf die Kompetenzdimension ist der Befund ebenfalls nicht eindeutig. So fügt der Vertrag von Lissabon einerseits eine neue Kompetenz hinzu, was als Stärkung der europäischen Ebene angesehen werden kann. Allerdings ist diese neue Kompetenz in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Praktische Relevanz dürfte sie vor allem dadurch entfalten, dass dem Unionsgesetzgeber (Parlament und Rat) nunmehr eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Legislativakte eingeräumt wurde, die zudem auf den Schutz der besonderen Aufgaben der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gerichtet ist. EU-interne Konflikte zwischen den Organen der EU sind vor diesem Hintergrund fast unvermeidlich.

Als Gegenpol zu der neuen Kompetenz der EU scheinen die „Herren der Verträge“ die wiederholte und oft deklaratorische Betonung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen, insbesondere der Zurverfügungstellung, Beauftragung und Organisation nicht-wirtschaftlicher und wirtschaftlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, zu verstehen. Dadurch wird an der Kompetenzverteilung in der Sache nichts geändert. Gleichwohl kann man hieraus den Willen der Mitgliedstaaten ableiten, einer „schleichenden“ Ausdehnung der Kompetenzausübung durch die Organe der Union Einhalt zu gebieten.

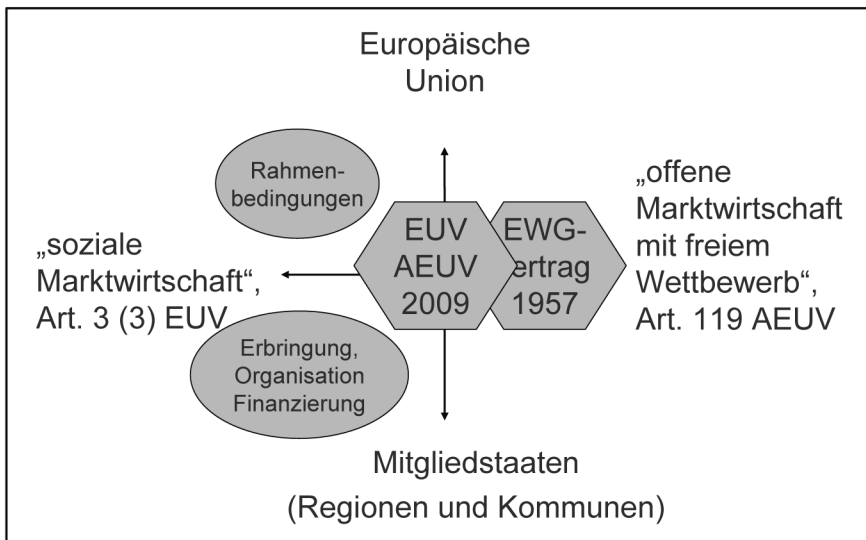


Abb. 2: Koordinatensystem der Konfliktdimensionen und Einordnung der neuen Rechtslage

Quelle: Eigene Darstellung

## VII. Zusammenfassung und Ausblick

Der Vertrag von Lissabon hat die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse an mehreren Stellen verändert. Gegenstand der vorstehenden Überlegungen war die Einfügung einer neuen Kompetenz für die EU in Art. 14 S. 2 AEUV und eines Protokolls zu Diensten von allgemeinem Interesse, das als Protokoll Nr. 26 den Verträgen angehängt wurde. Diese Veränderungen betreffen zwei zentrale Konfliktdimensionen in den Auseinandersetzungen um öffentliche Dienstleistungen in der EU, nämlich zum Einen die Verteilung und Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und zum Anderen die ordnungspolitische Ausrichtung der Organisation und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

Eine genaue Untersuchung und Interpretation der neuen Vorschriften hat gezeigt, dass sie keine unmittelbaren Änderungen des rechtlichen Rahmens öffentlicher Dienstleistungen in Europa bewirken. Die neue Kompetenzgrundlage ist verschiedentlich eingeschränkt und kann daher nicht zu einer nachhaltigen Transformation dieses Rechtsrahmens genutzt werden. Die in dem Protokoll Nr. 26 niedergelegten Grundsätze stellen ein Gegengewicht zu der hauptsächlich auf die Geltung des Wettbewerbsrechts gerichteten früheren Konzeption dar. Sie lassen allerdings vieles offen und führen ihrerseits auch nicht zu einer direkten Änderung des geltenden Rechts.

Insgesamt betont der Vertrag von Lissabon die Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen deutlicher als dies bisher der Fall war, löst aber das grundsätzliche Spannungsverhältnis nicht auf. Auch die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union betreffend Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird grundsätzlich beibehalten. Der Vertrag von Lissabon dürfte dazu führen, dass die weitere Konkretisierung des Rechtsrahmens für Dienstleistungen von allgemeinem wirt-

schaftlichem Interesse stärker in den politischen Raum verlagert wird. Mit der Kompetenznorm des Art. 14 S. 2 AEUV ermöglicht der Vertrag von Lissabon eine stärkere Beteiligung des Parlaments und des Rats, was insgesamt zu einer weiteren Politisierung des Prozesses auf EU-Ebene führen wird. Die Verlagerung in den politischen Raum wird auch dadurch unterstützt, dass der Vertrag von Lissabon das EU-Recht für verschiedene Modelle der Organisation und Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen öffnet. Damit kommt den neuen Rechtsvorschriften vor allem eine „Ermöglichungsfunktion“ zu: Das Recht verstellt weder bestimmte Lösungen noch fordert es einseitig bestimmte Modelle. Vielmehr schafft es einen Raum, in dem die politischen Auseinandersetzungen über die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa geführt werden. Das ist sicher weniger, als mancher sich erhofft hatte. Aus demokratischer Sicht ist dieser Ansatz jedoch der angemessenere als die wirtschaftsverfassungsrechtliche Vorgabe bestimmter Grundentscheidungen, die dem demokratischen Prozess entzogen sein sollen.

## Abstract

*Markus Krajewski; Services of general interest in the Treaty of Lisbon*

*Competences of the Member States; European Union; organisation and financing of public services; Protocol No. 26; services of general (economic) interest; Treaty of Lisbon*

*The Treaty of Lisbon supplements and specifies the legal framework of the organisation, financing and provision of services of general interest (public services, service public). This contribution analyses the inclusion of an explicit legal basis for legal acts of the EU, which address the principles and conditions of such services (Art. 14 TFEU) and Protocol No. 26 on services of general interest. The contribution shows that these are changes of a gradual nature which may nevertheless support and strengthen the fundamental transformation of the European law of public services. This is especially the case if the new elements of the law will be used in the political sphere.*

## Literaturverzeichnis

- Broß, Siegfried (2003), Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht, in: Juristenzeitung 2003, S. 874-879.
- Conseil Economique et Sociale (2008), Analyse des implications du traité de Lisbonne sur les Services d'Intérêt Général – Document de réflexion élaboré par un groupe d'experts européens, Luxembourg, CES, <http://www.ces.public.lu/fr/publications/sig-doc-reflexion-2008.pdf> (Zugriff: 18.3.2010).
- Damjanovic, Dragana und Bruno de Witte (2008), Welfare Integration through EU Law: The Overall Picture in the Light of the Lisbon Treaty, EUI Working Papers LAW 2008/34, EUI, Florence.
- Europäische Kommission (1996), Mitteilungen der Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, ABl, 1996, C 281/3.
- Europäische Kommission (2003), Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003) 270 endgültig.
- Europäische Kommission (2007), Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement, KOM(2007) 724 endgültig.
- Frenz, Walter (2000), Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Europarecht (EuR), S. 901-925.

- Hardraht, Karsten (2006): In-house-Geschäfte und europäisches Vergaberecht, Berlin.
- Hatje, Armin (2009), Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt, in: Europäisches Verfassungsrecht, hrsg. von von Bogdandy, Armin und Jürgen Bast, 2. Aufl., Heidelberg, Springer, S. 801-854.
- Hatje, Armin und Anne Kindt (2008), Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung? in: Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang 61, Heft 25, S. 1761-1768.
- Joerges, Christian und Florian Rödl (2008), Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischer Rechtsprechung im Umgang mit dem „sozialen Defizit“ des Integrationsprojekts – Ein Beitrag aus Anlass der Urteile des EuGH in den Rechtssachen Viking und Laval, ZERP Diskussionspapier 2/2008, ZERP, Bremen.
- Krajewski, Markus (2007), Leistungen der Daseinsvorsorge im Gemeinschaftsrecht – Freier Wettbewerb oder öffentliche Aufgabe?, in: Bilanz und Perspektiven zum Europäischen Recht, hrsg. von Alice Wagner und Valentin Wedl, Wien, S. 433 - 453.
- Krajewski, Markus (2008), Providing Legal Clarity and Securing Policy Space for Public Services through a Legal Framework for Services of General Economic Interest: Squaring the Circle? in: European Public Law, S. 377-398.
- Krajewski, Markus (2010), Vom Primat des Wettbewerbs zum gemeinsamen Verfassungswert: Perspektivenwandel im europäischen Recht öffentlicher Dienstleistungen?, in: Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft Band 31, BVÖD, Berlin, S. 46-73.
- Le Bihan, Charles (2008), Services d'intérêt économique général et valeurs communes, in: *Révue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, S. 356-360.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1998), Daseinsvorsorge und Universaldienst im europäischen Kontext, in: *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates*, Festschrift für Hans F. Zacher 1998, hrsg. von Franz Ruland u. a., Heidelberg, S. 635-651.
- Micklitz, Hans (2009), *Universal Services: Nucleus for a Social European Private Law*, EUI Working Papers LAW 2009/12, Florence, EUI.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2009), Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Profil der EU nach Lissabon, in: *Der Lissabonner Reformvertrag*, hrsg. von Fastenrath, Ulrich und Carsten Nowak, Berlin, S. 173-185.
- Neergaard, Ulla (2009), Services of General Economic Interest: The Nature of the Beast, in: *The Changing Legal Framework of Services of General Interest in Europe*, hrsg. von Krajewski, Markus, Ulla Neergaard und Johan van de Gronden, TMC Asser Press, Den Haag, S. 17-50.
- Rodrigues, Stéphane (2003), *Vers une Loi Européenne des Services Publics*, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No. 471, S. 503-512.
- Ross, Malcolm (2000) Article 16 E.C. and services of general interest: from derogation to obligation?, in: *European Law Review (ELRev)*, S. 22-37.
- Ross, Malcolm (2009), The Value of Solidarity in European Public Services Law, in: *The Changing Legal Framework of Services of General Interest in Europe*, hrsg. von Krajewski, Markus, Ulla Neergaard und Johan van de Gronden, Den Haag, S. 81-99.
- Rott, Peter (2009), The User-Provider Relationship: Informed Choice and User Protection through Private Law, in: *The Changing Legal Framework of Services of General Interest in Europe*, hrsg. von Krajewski, Markus, Ulla Neergaard und Johan van de Gronden, Den Haag, S. 215-232.
- Ruge, Kay (2008), Kommentar zu den Auswirkungen des Protokolls über Dienste von allgemeinem Interesse auf Daseinsvorsorge und Vergaberecht, in: *Wirtschaft und Verwaltung 2008*, S. 263-272.
- Sauter, Wolf (2008), Services of general economic interest and universal service in EU law, in: *ELRev 2008*, S. 167-193.
- Schorkopf, Frank (2008), Das Protokoll über die Dienste von allgemeinem Interesse und seine Auswirkungen auf das öffentliche Wettbewerbsrecht, in: *Wirtschaft und Verwaltung 2008*, S. 253-262.
- Schweitzer, Heike (2004), Die Daseinsvorsorge im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, in: *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, hrsg. von Schwarze, Jürgen, Baden-Baden, S. 269-312.
- Storr, Stefan (2009), Europäische Wirtschaftsverfassung und Daseinsvorsorge, in: *Der Lissabonner Reformvertrag*, hrsg. von Fastenrath, Ulrich und Carsten Nowak, Berlin, S. 219-236.
- Wuermeling, Joachim (2008), Auswirkungen des Lissabonner Vertrages auf die Daseinsvorsorge, *Wirtschaft und Verwaltung*, S. 247-252.