

Fabian Löwenberg

Service public und öffentliche Dienstleistungen in Europa

Ein Beitrag zu Art. 16 des EG-Vertrages



BERLIN VERLAG
Arno Spitz GmbH

Nomos
Verlagsgesellschaft

Inhaltsübersicht

| | |
|---|------------|
| Abkürzungsverzeichnis..... | 21 |
| Einleitung..... | 25 |
| <i>Erstes Kapitel Die aktuelle Problematik öffentlicher Dienstleistungen in Europa.....</i> | <i>33</i> |
| I. Der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen..... | 33 |
| II. Erscheinungsformen der öffentlichen Versorgung in Europa: Ge- meinsamkeiten und Unterschiede in den Mitgliedstaaten der EU ... | 44 |
| III. Das europäische Wettbewerbsrecht als Ausgangspunkt der Diskussion über öffentliche Dienstleistungen in Europa..... | 55 |
| <i>Zweites Kapitel Der service public.....</i> | <i>65</i> |
| Vorbemerkung: Die Unterscheidung von service public-Gedanke und service public „à la française“..... | 65 |
| I. Zur Entstehungsgeschichte des service public..... | 67 |
| II. Der Gedanke des service public..... | 78 |
| III. Die moderne Lehre des service public „à la française“..... | 95 |
| IV. Die zwei Gesichter des service public..... | 123 |
| <i>Drittes Kapitel Der Kampf um den service public von den Römi- schen Verträgen (1957) bis zum Vertrag von Amsterdam (1997).....</i> | <i>125</i> |
| I. Der Vertrag von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957: Der service public setzt sich nicht durch..... | 125 |
| II. Die Entfaltung des Wettbewerbsgedankens: Allgemeine Kritik am Wohlfahrtsstaat und den öffentlichen Monopolen (Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre) - Beginn der Offensive der Europäischen Kommission im Kampf gegen die öffentlichen Monopole (1980) - Die Einheitliche Europäische Akte (1986). ... | 155 |
| III. Der Maastricht-Vertrag (1992): Eine weitere Stärkung des Wettbewerbsgedankens ohne eine klare Konzeption öffentlicher Dienstleistungspflichten..... | 169 |

| | |
|--|-----|
| IV. Die Wende in Richtung service public seit 1993: vom Corbeau-Urteil des EuGH (1993) zum neuen Art. 16 EGV des Vertrages von Amsterdam (1997)..... | 186 |
| Schlußbetrachtung..... | 311 |
| Literaturverzeichnis..... | 315 |
| Stichwortverzeichnis..... | 339 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis..... | 21 |
| Einleitung..... | 25 |
| <i>Erstes Kapitel Die aktuelle Problematik öffentlicher Dienstleistungen in Europa.....</i> | <i>33</i> |
| I. Der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen..... | 33 |
| 1. Begriffsabgrenzung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften..... | 33 |
| 2. Das Grundproblem der Übersetzbarkeit des service public | 36 |
| a) Das semantische Grundproblem..... | 37 |
| b) Öffentliche Dienstleistung als adäquate Übersetzung des service public..... | 38 |
| II. Erscheinungsformen der öffentlichen Versorgung in Europa: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Mitgliedstaaten der EU ... | 44 |
| 1. Gemeinsames Phänomen..... | 44 |
| 2. Unterschiedliche Rechtskreise und -kulturen hinsichtlich des gesellschaftlichen Stellenwertes und der rechtlichen Organisation von öffentlichen Dienstleistungen..... | 48 |
| a) Die Problematik..... | 48 |
| b) Die Rechtskreise..... | 49 |
| aa) Der romanische Rechtskreis..... | 51 |
| bb) Der nordisch-deutsch-englische Rechtskreis..... | 52 |
| c) Sprachanalytische Beispiele..... | 53 |
| III. Das europäische Wettbewerbsrecht als Ausgangspunkt der Diskussion über öffentliche Dienstleistungen in Europa..... | 55 |
| 1. Die rechtswissenschaftliche Diskussion..... | 55 |
| 2. Rechtspolitische Grundpositionen: Wettbewerb oder service public?..... | 59 |

| | | |
|------------------------|---|----|
| <i>Zweites Kapitel</i> | <i>Der service public</i> | 65 |
| Vorbemerkung: | Die Unterscheidung von service public-Gedanke und service public „à la française“..... | 65 |
| I. | Zur Entstehungsgeschichte des service public..... | 67 |
| 1. | Das römische Konzept der „utilitas publica“ als Vorläufer des service public..... | 67 |
| 2. | Vom mittelalterlichen „service du Roi“ zum „service du public“ des Ancien Regime..... | 67 |
| 3. | Der „acquis révolutionnaire“ und der service public im liberalen Staat..... | 68 |
| 4. | Die Entfaltung des service public im Wohlfahrtsstaat..... | 71 |
| 5. | Das Entstehen der Leistungsverwaltung und der service public als Kriterium für den Verwaltungsrechtsweg..... | 72 |
| 6. | Ausweitung und Krise des service public..... | 75 |
| II. | Der Gedanke des service public..... | 78 |
| 1. | Die service public-Lehre von Leon Duguit..... | 78 |
| a) | Grundlegendes duguitschen Denkens..... | 79 |
| aa) | Die Methode des soziologischen Positivismus..... | 79 |
| bb) | Souveränität und individuelle Freiheit als unzureichende Grundlagen eines modernen Systems des öffentlichen Rechts..... | 81 |
| cc) | Objektives Recht, Solidarität als Rechtsprinzip und Auflösung des traditionellen Staates..... | 84 |
| b) | Service public als neue Staatskonstruktion und Legitimation staatlicher Gewalt..... | 86 |
| aa) | Service public als „point culminant de la conception de l'Etat“..... | 86 |
| bb) | Service public als Legitimation der staatlichen und öffentlichen Gewalt..... | 87 |
| cc) | Service public als neue Staatsaufgabenkonzeption..... | 88 |
| dd) | Service public als Strukturprinzip des Staates..... | 89 |
| 2. | Der eigene Weg der Ecole de service public..... | 90 |

| | | |
|------|---|-----|
| a) | Das Erbe Duguits..... | 90 |
| b) | Von der objektiven (weiten) zur subjektiven (engen) Konzeption des service public..... | 90 |
| c) | Service public als verwaltungsrechtliche Rechtsfigur | 92 |
| d) | Vom organisatorischen zum materiellen service public-Begriff..... | 93 |
| III. | Die moderne Lehre des service public „à la française“..... | 95 |
| 1. | Definitionen des service public..... | 95 |
| a) | Allgemeiner Sprachgebrauch..... | 95 |
| b) | Definitionen von staatlicher Seite..... | 96 |
| c) | Definitionen des service public in der modernen Verwaltungsrechtslehre..... | 97 |
| 2. | Strukturelemente des service public..... | 98 |
| a) | Das Gemeinwohlelement..... | 98 |
| b) | Das Element der staatlichen Steuerung..... | 100 |
| c) | Das Element der Bindung an bestimmte Rechte und Pflichten..... | 102 |
| 3. | Die Prinzipien des service public..... | 104 |
| a) | Das Prinzip der Kontinuität..... | 105 |
| b) | Das Prinzip der konstanten Anpassung..... | 105 |
| c) | Das Prinzip der Gleichheit..... | 107 |
| aa) | Gleichheit vor den Services publics (devant les Services publics)..... | 108 |
| bb) | Gleichheit innerhalb und durch die Services publics..... | 108 |
| cc) | Das Prinzip der Neutralität und des Laizismus | 109 |
| d) | Weitere Prinzipien..... | 110 |
| aa) | Das Prinzip der Teilhabe (participation)..... | 110 |
| bb) | Das Transparenzprinzip..... | 111 |
| cc) | Die Prinzipien der Einfachheit und der Zugänglichkeit..... | 112 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 4. | Die Kompetenz der öffentlichen Hand zur Schaffung, Abschaffung und Organisation von Services publics..... | 112 |
| | a) Die Grundsätze der Kompetenzausübung..... | 113 |
| | b) Kompetenzen auf staatlicher und lokaler Ebene..... | 114 |
| 5. | Erscheinungsformendes service public..... | 115 |
| | a) Kategorien des service public..... | 116 |
| | b) Organisationsformen und Betreibungsarten des service public..... | 118 |
| 6. | Die Modernisierung des service public..... | 121 |
| IV. | Die zwei Gesichter des service public..... | 123 |
| | <i>Drittes Kapitel Der Kampf um den service public von den Römischen Verträgen (1957) bis zum Vertrag von Amsterdam (1997).....</i> | |
| | | 125 |
| I. | Der Vertrag von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957: Der service public setzt sich nicht durch..... | 125 |
| | 1. Die gegensätzlichen Positionen bei den Vertragsverhandlungen..... | 125 |
| | 2. Die Kompromißvorschrift des Art. 86 EGV (Art. 90 EGV a. F.)..... | 127 |
| | 3. Erste Interpretationsansätze des Art. 86 EGV..... | 129 |
| | a) Interpretation im Schrifttum..... | 129 |
| | aa) Gemeinschaftsrechtliche Interpretation oder Auslegung an Hand des Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten?..... | 130 |
| | bb) Erste Probleme bei der Interpretation des Art. 86 Abs. 2 EGV..... | 131 |
| | b) Die Interpretation durch die Gemeinschaftsorgane..... | 134 |
| | aa) Die Rechtsprechung des EuGH..... | 134 |
| | bb) Die Gesetzgebungskompetenz der Kommission gemäß Art. 86 Abs. 3 EGV..... | 136 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 4. | Weitere Regelungen, die öffentliche Dienstleistungen betreffen..... | 137 |
| a) | Art. 3 lit c) EGV..... | 137 |
| b) | Die Marktfreiheiten: Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. EGV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EGV)..... | 138 |
| aa) | Warenverkehrsfreiheit..... | 138 |
| bb) | Dienstleistungsfreiheit..... | 141 |
| c) | Vorschriften über eine gemeinsame Verkehrspolitik, Titel V des EGV (Art. 70-80 EGV)..... | 143 |
| d) | Die Wettbewerbsvorschriften..... | 146 |
| e) | Das Verbot staatlicher Beihilfen, Art. 87 ff. EGV..... | 148 |
| f) | Art. 295 EGV..... | 149 |
| 5. | Instrumente und Verfahrensvorschriften der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen..... | 151 |
| a) | Allgemeine Handlungsinstrumente..... | 151 |
| b) | Besondere Ermächtigungen für die Kommission..... | 153 |
| 6. | Art. 86 EGV als dilatorischer Formelkompromiß?..... | 153 |
| II. | Die Entfaltung des Wettbewerbsgedankens: Allgemeine Kritik am Wohlfahrtsstaat und den öffentlichen Monopolen (Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre) - Beginn der Offensive der Europäischen Kommission im Kampf gegen die öffentlichen Monopole (1980) - Die Einheitliche Europäische Akte (1986).... | 155 |
| 1. | Allgemeine Kritik an der Dienstleistungserbringung durch öffentliche Monopole..... | 155 |
| 2. | Die Transparenz-Richtlinie als Beginn der Liberalisierungspolitik des öffentlichen Sektors auf der Grundlage des Art. 86 Abs. 3 EGV..... | 157 |
| 3. | Weitere Richtlinien gem. Art. 86 Abs. 3 EGV bis 1992..... | 159 |
| a) | Die Endgeräte-Richtlinie..... | 159 |
| b) | Die Wettbewerbs-Richtlinie..... | 160 |
| 4. | Die Einheitliche Europäische Akte (1986): Eine Ausweitung der Liberalisierung des öffentlichen Sektors..... | 161 |

| | | |
|------|--|-----|
| a) | Die Vertragsänderungen..... | 161 |
| b) | Der Schock für den service public..... | 161 |
| 5. | Konturierung der Rechtsprechung des EuGH bis 1992..... | 163 |
| a) | Der Bedeutungsanstieg des Art. 86 EGV..... | 163 |
| b) | Marktfreiheiten und Wettbewerbsregeln..... | 168 |
| 6. | Würdigung der bisherigen Entwicklung..... | 168 |
| III. | Der Maastricht-Vertrag (1992): Eine weitere Stärkung des Wettbewerbsgedankens ohne eine klare Konzeption öffentlicher Dienstleistungspflichten..... | 169 |
| 1. | Stärkung des Wettbewerbsgedankens..... | 170 |
| 2. | Das Subsidiaritätsprinzip..... | 170 |
| 3. | Regelungen, die öffentliche Dienstleistungen betreffen..... | 171 |
| a) | Transeuropäische Netze - Art. 3 lit.n) und Titel XV, Art. 154-156 EGV..... | 171 |
| b) | Industriepolitik - Art. 3 lit.m) EGV, Titel XVI, Art. 157 EGV..... | 175 |
| c) | Unionsbürgerschaft - Art. 17 EGV..... | 177 |
| d) | Verbraucherschutzregeln - Art. 3 lit.t), Titel XIV, Art. 153 ff. EGV, und Regeln zum Umweltschutz - Art. 3 lit.1), Titel XIX, Art. 174-176 EGV..... | 179 |
| e) | Kultur - Art. 3 lit.q) und Titel XII, Art. 151 EGV..... | 180 |
| f) | Sozialpolitik - Art. 3 lit.j) EGV, Protokoll über die Sozialpolitik - und Ergänzung der Regeln über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt - Art. 3 lit.k), Titel XVII, Art. 162 ff. EGV, Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt -..... | 181 |
| 4. | Verfahrensregeln, die öffentliche Dienstleistungen betreffen..... | 182 |
| 5. | Würdigung..... | 184 |
| IV. | Die Wende in Richtung service public seit 1993: vom Corbeau- Urteil des EuGH (1993) zum neuen Art. 16 EGV des Vertrages von Amsterdam (1997)..... | 186 |
| 1. | Die Rechtsprechung des EuGH..... | 186 |

| | | |
|-----|--|-----|
| a) | Das Corbeau-Urteil..... | 186 |
| b) | Das Almelo-Urteil..... | 189 |
| c) | Das Urteil über das Ein- und Ausfuhrmonopol für Gas und Elektrizität..... | 190 |
| d) | Die neue Rechtsprechung: Akzentverschiebung zugunsten öffentlicher Dienstleistungen..... | 196 |
| 2. | Die europäische Gesetzgebung in den 90er Jahren..... | 200 |
| a) | Der Universaldienst..... | 201 |
| b) | Öffentliche Dienstleistungspflichten..... | 204 |
| aa) | Energiesektor..... | 204 |
| bb) | Verkehrssektor..... | 206 |
| 3. | Die aktuelle rechtspolitische Debatte über öffentliche Dienstleistungen in Europa..... | 207 |
| a) | Das Projekt Frankreichs einer „charte europeenne des Services publics“ oder eines „service public europeen“..... | 207 |
| aa) | Die französische Regierung..... | 210 |
| bb) | Das französische Parlament..... | 222 |
| cc) | Der Conseil d'Etat..... | 225 |
| b) | Konzeptionen und Vorstellungen von Forschungs- und Interessenorganisationen auf europäischer Ebene | 232 |
| aa) | Der Bericht des CEEP (Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft/ Centre europeen des entreprises ä participation publique)..... | 233 |
| bb) | Die Vorschläge der ISUPE-Gruppe (Initiative pour des Services d'utilite publique en Europe - Initiative für Dienstleistungen von öffentlichem Nutzen in Europa)..... | 238 |
| cc) | Die TEPSA-Studie (Trans European Policy Studies Association) zum „Service Public Europeen“..... | 243 |

| | | |
|-----|---|-----|
| dd) | Die Position des IFIG (Internationales Forschungs- und Informationszentrum für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft) bzw. des CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique Sociale et Cooperative)..... | 245 |
| ee) | Sonstige Positionen..... | 252 |
| c) | Initiativen, Vorschläge und Konzeptionen der Gemeinschaftsinstitutionen..... | 257 |
| aa) | Die Position der Europäischen Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge - Ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells..... | 257 |
| bb) | Die Position des Europäischen Parlaments..... | 262 |
| cc) | Die Position des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA)..... | 283 |
| dd) | Die Position des Ausschusses der Regionen (AdR)..... | 288 |
| 4. | Perspektiven eines europäischen Rechts für öffentliche Dienstleistungen..... | 290 |
| a) | Perspektiven der Rechtsprechung des EuGH..... | 290 |
| b) | Perspektiven der europäischen Gesetzgebung..... | 291 |
| c) | Perspektiven der rechtspolitischen Debatte seit 1993... .. | 293 |
| 5. | Der Vertrag von Amsterdam: Einfügung des neuen Art. 16 EGV..... | 294 |
| a) | Entstehungsgeschichte..... | 294 |
| b) | Die ersten Reaktionen..... | 297 |
| aa) | Reaktionen der Interessengruppen und der politischen Instanzen..... | 297 |
| bb) | Unterschiedliche Stimmen in der Literatur..... | 300 |
| cc) | Art. 16 EGV als größtmöglicher Konsens für die öffentlichen Dienstleistungen in Europa..... | 302 |
| c) | Art. 16 EGV als Grundsatz des EGV..... | 303 |
| aa) | Kompetenzabgrenzung und Aufgabenzuweisung..... | 303 |

| | | |
|-----|--|-----|
| bb) | Inhalt und Funktion des Art. 16 EGV..... | 304 |
| cc) | Das Verhältnis zwischen Art. 16 EGV und Art. 86 EGV..... | 306 |
| dd) | Ist Art. 16 EGV justitiabel?..... | 308 |
| 6. | Ausblick: Neue Wirtschaftsverfassung und Unions- bürgerrecht auf öffentliche Dienstleistungen?..... | 309 |
| | Schlußbetrachtung..... | 311 |
| | Literaturverzeichnis..... | 315 |
| | Stichwortverzeichnis..... | 339 |