Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Europa

Regulierung, Finanzierung, Evaluierung, vorbildliche Praktiken

CEEP

Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft

CIRIEC

Internationales Forschungs- und Informationszentrum
für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft

November 2000

Vorwort

Auch wenn Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mehr und mehr ins Blickfeld rücken, vor allem bedingt durch die letzten EU-Initiativen (u. a. Artikel 16 des Amsterdamer Vertrages und die Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa), werden relativ wenige analytische Studien zu diesem Thema vorgelegt.

CEEP (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft) und CIRIEC/IFIG (Internationales Forschungs- und Informationszentrum für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft) haben deshalb beschlossen, ein – im Mai 2001 in Brüssel geplantes – Seminar über aktuelle Fragen im Hinblick auf die Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vorzubereiten. Das vorliegende Werk – auch in Englisch und Französisch verfügbar – enthält die dieses Seminar vorbereitenden Berichte, die von vierzig Experten von CEEP und IFIG erstellt wurden. Die Ergebnisse reflektieren unter der gemeinsamen Verantwortung der Ko-Präsidenten und der Mitglieder des Koordinierungsausschusses den Standpunkt der Mitglieder der vier Arbeitsgruppen.

Der Gedankenaustausch war intensiv und ergebnisreich, doch viele Fragen bleiben offen. Weil es mehrere Meinungsströmungen und -richtungen gibt, müsste das Seminar die Gelegenheit bieten, diese Überlegungen vorzustellen und zu diskutieren, sowie konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Bedingungen der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu machen.
Diese bedeutende Arbeit hätte nicht ohne die Unterstützung der Europäischen Kommission – die selbstverständlich für dieses Werk keine wissenschaftliche Verantwortung trägt –, und der CEEP- und IFIG-Sekretariate und deren Gremien, die sich um die Durchführung dieses Projektes bemüht haben, geleistet werden können. Allen Mitgliedern des Koordinierungsausschusses und der vier Arbeitsgruppen möchten wir für ihren aktiven Anteil am Dialog zwischen Experten und Wissenschaftlern, zwischen Juristen und Wirtschaftswissenschaftlern, zwischen den Vertretern der Dienstleistungserbringer und der Nutzer unseren Dank aussprechen. Es ist gerade der interdisziplinäre Charakter dieser Arbeit, der den Erfolg mit sich bringt. Die Berichterstatter der vier Arbeitsgruppen sowie die Vertreter der Europäischen Rundfunkunion sollen besonders erwähnt werden, denn sie haben die schwierige Aufgabe übernommen, die Überlegungen und intensiven Diskussionen während des 15 Monate dauernden Projektes zusammenzufassen. Schliesslich geht ein besonderer Dank an Barbara Sak und Anne-Marie Tatin, die die wissenschaftliche Koordinierung der Arbeit gesichert haben, sowie an Carmela De Cicco und Eliane Evrard-Grce, die für die Überprüfung der Übersetzungen – mit Unterstützung verschiedener Mitglieder der Arbeitsgruppen für die deutsche Fassung –, sowie für die Fertigstellung der Druckfahnen und der letzten Manuskriptlesung verantwortlich waren.

Helmut COX Jacques FOURNIER Marc GIRARDOT

Zusammensetzung des Koordinierungsausschusses und der Arbeitsgruppen

	CEEP	CIRIEC / IFIG
Kopräsidenten	**Herr Fournier (F)** *(bis Juni 2000)*	**Herr Cox (D)**

<u>Mitglieder der Gruppen (mit den Vorsitzenden und Berichterstattern der Gruppen)</u>

Gruppe 1: Regulierung

Koordinator	**Frau Schulte-Beckhausen (D)**	
Berichterstatter		**Herr Bognetti (I)**
Mitglieder	Herr Fawkner (UK) (Verkehr)	Herr Barea (E) (Telekom)
	Herr Lehman (F) (Verkehr)	Frau Ruiz Cañete (E) (Telekom)*
	Frau Escolar Polo (E)	
	Herr Weening (NL) (Energie)	
	Frau Robin (F) (Energie)	
	Herr Gerard/Frau Frank (CH) (Radio-TV)	* *(bis April 2000)*

Gruppe 2: Finanzierung

Koordinator		**Frau Cartelier (F)**
Berichterstatter	**Herr Ruys (NL)**	
Mitglieder	Frau Diaz Cremades (E) (Bank)	Herr Cox (D)
	Herr Bertran (F) (Telekom)	Herr Debande (L) (Verkehr)
	Frau Detchart (F) (Verkehr)	Herr Obermann (A)
	Herr Metz (D) (Verkehr)	
	Herr Gerard/Frau Frank (CH) (Radio-TV)	

Gruppe 3: Evaluierung

Koordinator		**Herr De Block (B) (Energie)**
Berichterstatter	**Herr Bauby (F)* (Energie)**	
Mitglieder	Herr Decker (D)	Frau Greiling (D)
	Frau Gonzalez (E)	Frau Waddams Price (UK)

* mit Herrn Grousset und Frau Pflieger

Gruppe 4: vorbildliche Praktiken

Koordinator		**Herr Glachant (F) (Energie)**
Berichterstatter	**Herr Plassmann (D)**	
Mitglieder	Herr Helleryd (S) (lokale Untern.)	Herr Bance (F)
	Herr Durrieu (F)	Herr Visco Comandini (I) (Post)
	Herr Loff (P)	
	Herr Damas Rico (E) (Verkehr)	
	Frau Frank (CH) (Radio-TV)	

Der "Koordinierungsausschuss" setzt sich aus den Kopräsidenten, den Koordinatoren und den Berichterstattern der vier Arbeitsgruppen zusammen**,** sowie
Frau Sak – Sekretariat CIRIEC/IFIG
Frau Tatin –Sekretariat CEEP
Herr Girardot – CEEP France
Frau Kip – CEEP Benelux
Herr Thiry – Direktor von CIRIEC/IFIG *(bis Dezember 1999)*

CEEP und CIRIEC/IFIG übernehmen gemeinsam das allgemeine und wissenschaftliche Sekretariat.

Ursprung und Zielsetzungen des Projekts

Der CEEP hat im Jahre 1995 mit wissenschaftlicher Unterstützung des IFIG Vorschläge zur Gewährleistung einer stärkeren Berücksichtigung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterbreitet:

- Änderung des Vertrages, insbesondere von Artikel 86, §2, zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Dienste,
- Vorschlag für eine Charta zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit Definitionen und Leitprinzipien, die in den verschiedenen betroffenen Sektoren als Referenz dienen können,
- Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die Analysen und Vergleiche unter Berücksichtigung von zeitlichen, räumlichen und intersektoriellen Aspekten durchführt und dadurch den Entscheidungsträgern bessere Grundlagen für zukünftige Massnahmen liefert.

Die verschiedenen Vorschläge der betroffenen Beteiligten haben zur Verabschiedung von Artikel 16 des Vertrages[1] geführt, der den gemeinsamen Wert, den die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die Europäische Union haben, bestätigt, ohne jedoch allgemeine Prinzipien festzulegen, die die "öffentlichen" Dienstleistungen charakterisieren und von den übrigen Dienstleistungen unterscheiden.

So entstand in Zusammenarbeit mit IFIG die Idee, die Arbeiten auf diesem Gebiet nach 5 Jahren wiederaufzunehmen und dabei von der breiten Vielfalt an Massnahmen und Erfahrungen in den verschiedenen Ländern und Sektoren zu profitieren, die insbesondere aufgrund der zumindest teilweisen Öffnung einer Vielzahl dieser Dienste für den Wettbewerb gesammelt werden konnten.

Um die im Hinblick auf die Leistungen der Daseinsvorsorge durchgeführten unterschiedlichen Massnahmen miteinander vergleichen und entsprechende Lehren für die Zukunft ziehen zu können, wurde die Veranstaltung eines wissenschaftlichen Seminars mit Vertretern der Behörden und der verschiedenen Wirtschaftssektoren auf der Grundlage von Vorbereitungsarbeiten, die eine erste vergleichende Analyse und Empfehlungen beinhalten, als die geeignetste Methode angesehen. Um die Budgetgrenzen und die annehmbaren Fristen nicht zu überschreiten, wurde der

---

[1] Artikel 16: *"Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwertes, 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 Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrages dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können."*

Projektumfang freiwillig auf die drei Bereiche begrenzt, bei denen die Eigenarten der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse am stärksten ausgeprägt sind und bei denen es sich zugleich um diejenigen Bereiche handelt, die für die Zukunft am wichtigsten zu sein scheinen, und zwar die Regulierung, die Finanzierung und die Evaluierungsmethoden. Um eventuell weitere Themen herausstellen zu können, die für besonders interessant gehalten werden, wurde die Sammlung von guten Praktiken als offenes Thema hinzugefügt.

Das Projekt bezieht sich bei der Analyse der Regulierungsmodalitäten insbesondere auf den Gesetzesrahmen der Gemeinschaft, auf den Anwendungsbereich der Regulierung, auf die Berücksichtigung der Eigenheiten der verschiedenen Netze, auf die Kontrolle der öffentlichen Aufgaben auf der Grundlage von funktionalen Kriterien sowie auf verschiedene Modelle zur Organisation der Regulierung unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.

Bei der Überprüfung der Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse werden in erster Linie die Vor- und die Nachteile der verschiedenen möglichen Finanzierungsmethoden nach Sektoren miteinander verglichen.

Das Kapitel über die Evaluierung der Dienstleistungen zielt darauf ab, die Bewertungsmethoden und -kriterien und nicht die erzielten Ergebnisse miteinander zu vergleichen. Hierbei handelt es sich in erster Linie darum, die Angemessenheit der Bewertungskriterien unter Berücksichtigung der zu erreichenden Ziele zu beurteilen, die Richtigkeit der Universaldienstverpflichtungen zu hinterfragen und die Bedingungen für eine effiziente Evaluierung festzulegen.

Schliesslich sollte die Analyse der guten Praktiken die Festlegung einiger auf andere Sektoren und Unternehmen übertragbarer Aspekte ermöglichen, wobei die hierfür notwendigen Bedingungen herausgestellt werden sollten.

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitung und europäisches Rahmenwerk

Die in den vier Arbeitsgruppen des IFIG-CEEP-Projekts durchgeführten Vorbereitungsarbeiten für das im Mai 2001 in Brüssel geplante Seminar zielen auf eine Überprüfung der Anwendungsmöglichkeiten und der Konsequenzen von Artikel 16 des EG-Vertrages für die Organisation der Bereitstellung und der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ab. Die vier Arbeitsgruppen haben sich mit der Regulierung dieser Dienstleistungen, ihrer Finanzierung, der Beurteilung ihrer Leistungsfähigkeit sowie mit eventuellen guten Praktiken, die in den einzelnen Mitgliedstaaten bekannt gemacht werden können, befasst.

Artikel 16 des EG-Vertrages "erkennt die grundsätzliche Bedeutung der Werte, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zugrunde liegen, und die Pflicht der Gemeinschaft, ihre Politik so zu gestalten und umzusetzen, dass die Dienste ihren Zweck erfüllen können, an und verankert dies als Vertragsgrundsatz", wie in der aktualisierten Mitteilung der Kommission über die *Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa* erläutert wird[1]. Letztere sind folglich "ein Schlüsselelement des europäischen Gesellschaftsmodells", und Artikel 16 bestätigt nunmehr "ihren Stellenwert innerhalb der gemeinsamen Werte der Union und ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts.[2] Diese Dienste tragen ferner zur allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei und werden im Rahmen von sich entwickelnden Märkten und Technologien erbracht."

Im Rahmen des Artikels 16 wird Institutionen und Mitgliedstaaten die positive Verpflichtung auferlegt, das Allgemeininteresse zu fördern, sowie die negative Verpflichtung, jegliches Verhalten zu vermeiden, welches diesem entgegenwirken könnte. Dies erlaubt den Bürgern jedoch nicht, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit einem bestimmten Standard auf europäischer Ebene beanspruchen zu können.[3]

Die vorliegende Arbeit basiert auf der gemeinschaftlichen Gesetzgebung und Terminologie, genauer gesagt auf derjenigen, die kürzlich in der aktualisierten Mitteilung der Kommission zusammengefasst wurde.

Wie von der EU-Kommission definiert, sind *Leistungen der Daseinsvorsorge* (Dienstleistungen von allgmeinem Interesse (DAI) oder gemeinwohlorientierte Leistungen) "marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen

---

[1] MITTEILUNG DER KOMMISSION – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM(2000) 580 endgültig, 20. September 2000.
Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die Zitate in Anführungszeichen auf diese Mitteilung.

[2] "Das Angebot umfassender Leistungen der Daseinsvorsorge an einem bestimmten Ort ist ein wesentliches Element des sozialen Zusammenhalts; umgekehrt ist der Wegfall solcher Dienste ein deutliches Anzeichen für die Verödung eines ländlichen Gebiets oder den Verfall einer Stadt."

[3] Vgl. PÜTTNER Günter, "Die Aufwertung der Daseinsvorsorge in Europa", *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Band 23, Heft 3, 2000, S. 373-376.

Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden." Der Begriff *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* (DAWI) wird in Artikel 86 des EG-Vertrages verwendet und bezeichnet "marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden". Den Mitgliedstaaten steht es gemäss dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin frei, die zu berücksichtigenden Gemeinwohlaufträge selbst zu definieren und zu gestalten.

"Im Zentrum der Gemeinschaftspolitik gegenüber Leistungen der Daseinsvorsorge stehen die Belange des Bürgers. ... Als Leistungsempfänger erwarten die europäischen Bürger hochwertige Dienste zu erschwinglichen Preisen. Im Mittelpunkt staatlichen Handelns in diesem Bereich stehen somit die Leistungsempfänger und deren Bedürfnisse. Die Gemeinschaft schützt die Ziele von allgemeinem Interesse und den Dienst an der Öffentlichkeit."

"Die betreffenden staatlichen Behörden müssen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, völlig *transparent* vorgehen und möglichst genau ermitteln, welchen Bedarf die Leistungen der Daseinsvorsorge aus der Sicht der Verbraucher decken sollen, wer für die Einführung und Durchsetzung der einschlägigen Verpflichtungen zuständig ist und wie diese Verpflichtungen erfüllt werden sollen. Auf der jeweils angemessenen Ebene - Gemeinschaft, Mitgliedstaat, Region, Kommune - sind Massnahmen zur Festlegung von Kriterien für Leistungen der Daseinsvorsorge zu treffen, die einander stützen und kohärent sein müssen."

"Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unterscheiden sich insofern von normalen Dienstleistungen, als sie in den Augen des Staates auch dann erbracht werden müssen, wenn der Markt unter Umständen nicht genügend Anreize dafür gibt. … Wenn […] der Staat der Meinung ist, dass die Marktkräfte bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Dienstleistungen möglicherweise nur in unzureichender Weise bereitstellen, kann er konkrete Leistungsanforderungen festlegen, damit dieser Bedarf durch eine Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtungen befriedigt wird. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen kann mit der Gewährung besonderer oder ausschliesslicher Rechte oder der Bereitstellung besonderer Finanzierungsmechanismen einhergehen, muss aber nicht. Die Festlegung eines konkreten Gemeinwohlauftrags und der zur Erfüllung dieses Auftrags erforderlichen Dienstleistung bedeutet nicht unbedingt die Festlegung auf eine bestimmte Art der Leistungserbringung. Der klassische Fall ist die sog. Universaldienstverpflichtung[4] für Anbieter, die einen bestimmten Dienst im gesamten Staatsgebiet zu erschwinglichen Entgelten und in vergleichbarer Qualität unabhängig von der Wirtschaftlichkeit einzelner Geschäfte erbringen müssen."

[4] Die Begriffe Universaldienst und Gemeinwohlverpflichtung sind in der Rechtsprechung des Gerichtshofs - EuGH 19. Mai 1993, Rechtssache C-320/91, *Corbeau*, Slg. 1993, I-2533, und EuGH 27. April 1994, Rechtssache C-393/92, *Almelo*, Slg. 1994, I-1477 - anerkannt worden und haben zu einer auf diese Dienstleistungen anwendbaren Gemeinschaftsgesetzgebung geführt, wobei unter dem Gesichtspunkt der Vollendung des europäischen Binnenmarkts ein gemeinsamer Rechtsrahmen entwickelt wurde (siehe nachfolgenden Abschnitt 4).
Dies bezieht sich insbesondere auf den Telekommunikationssektor.

Beim Aufzeigen von Perspektiven, "wie die Gemeinschaft in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden auf der Grundlage des Artikels 16 eine aktive Politik entwickeln kann, um den Zugang aller europäischen Bürger zu den besten Diensten sicherzustellen", verweist die Mitteilung auf eine verstärkte Koordination und Solidarität in Europa. In diesem Zusammenhang wird Folgendes erwähnt: "Denkbar wäre, dass die Kommission eine Untersuchung der in den Mitgliedstaaten bei der Erbringung dieser Dienste erzielten Ergebnisse sowie der Wirksamkeit der einschlägigen Regulierungs-bestimmungen vornimmt, um eine Bewertung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erleichtern. Dabei wäre insbesondere auf die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Infrastrukturen sowie auf die Ziele Wirtschaftlichkeit, Verbraucherschutz und wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt abzuheben."

In dieser Studie werden also innerhalb des oben erwähnten Rahmens die Bereitstellung und die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – und gegebenenfalls von Universaldienstverpflichtungen – untersucht, ohne dabei die Verfahren zur Bewertung der Leistungsfähigkeit sowie die guten Praktiken ausser Acht zu lassen, die in verschiedenen Sektoren und Mitgliedstaaten angewendet werden könnten. Es hat sich gezeigt, dass die vier in Betracht gezogenen Themenbereiche eng miteinander verbunden sind, und dass bei den in den vier Arbeitsgruppen aufgeworfenen Fragen direkte Rückwirkungen auf die übrigen Aspekte festzustellen sind. Diese enge Verflechtung müsste in der Seminardiskussion deutlich herausgestellt werden. Die Arbeitsgruppen haben sich bei der Schilderung der Situation der verschiedenen Sektoren in den Mitgliedstaaten – ohne dabei einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen – ferner darum bemüht, ihre Analyse im Rahmen einer dynamischen Perspektive durchzuführen, die unvermeidliche Entwicklungen sowohl im Hinblick auf die Definition der Gemeinwohlaufträge als auch auf die Prozesse der Organisation und der Erbringung der betroffenen Dienstleistungen berücksichtigen kann.

Es folgt eine Zusammenfassung der vier Hauptberichte. Ein separater Bericht über den Rundfunk- und Fernsehsektor ist diesen Berichten in Teil III hinzugefügt. Dieser Sektor wurde seit dem Protokoll Nr. 32 (Amsterdam, 1997) als Sonderfall in die Verträge eingeführt. In der Tat bezieht sich der Charakter der Daseinsvorsorge bzw. des allgemeinen Interesses dieses Sektors hauptsächlich auf den Inhalt der Programme und betrifft nicht die für die Ausstrahlung nötigen Netzwerke. Darüber hinaus haben die Gemeinwohlzielsetzungen eher einen politischen, demokratischen, kulturellen und sozialen Charakter als einen wirtschaftlichen. Der Rundfunk- und Fernsehsektor hat mit den traditionellen "public utilities", wie der Wasserwirtschaft (Ver- und Entsorgung), der Energie, der Telekommunikation, dem öffentlichen Verkehr, den Bankdienstleistungen und der Abfallwirtschaft, nur die flächendeckende Versorgung als Universal-dienstleistung gemeinsam. Diese Sektoren dienen in den vier Berichten, die auf die Regulierung, die Finanzierung, die Beurteilung der Leistungsfähigkeit bzw. die guten Praktiken eingehen, als Beispiele.

Die von den CEEP- und IFIG-Experten geleistete Vorarbeit wird bei dem in Brüssel am 10.-11. Mai 2001 geplanten Seminar zur Diskussion gestellt werden. Viele Fragen

bleiben offen (siehe Teil IV) und können bei dieser Gelegenheit Gegenstand eines offenen Meinungsaustauschs und intensiver Diskussionen sein.

Regulierung

Präambel

Es wird in Erinnerung gerufen, dass mit Einführung von Artikel 16, der eine Synthese zweier gegensätzlicher Standpunkte darstellt, die auf der Regierungskonferenz von unterschiedlichen Mitgliedstaaten vertreten wurden, die Bedeutung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in der Europäischen Union nunmehr prinzipiell anerkannt wird, auch wenn diese nicht weiter definiert sind. Durch Artikel 16 wird Institutionen und Mitgliedstaaten die positive Verpflichtung auferlegt, das Gemeinwohl zu fördern, sowie die negative Verpflichtung, jegliches Verhalten zu vermeiden, welches dem Gemeinwohl entgegenwirken könnte.

Ziel der Arbeit von Gruppe I war es, zu untersuchen, wie ***Gemeinwohl-verpflichtungen (GWV) (sowie Universaldienstleistungen (UD) in einigen besonderen Sektoren)*** *durch die europäische Gesetzgebung (sektorale Richtlinien) geregelt sind und herauszufinden, in welchem Umfang diese Richtlinien von einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Es wurde die Struktur verschiedener Regulierungssysteme, die darin vorgesehenen Kontrollmechanismen sowie bestimmte spezifische Merkmale (wie z.B. Zugangspreise, Qualität, Sicherheit) analysiert. Letztendliches Ziel war es, die jeweiligen Vorzüge, bzw. Schwachstellen bei den verschiedenen Regulierungsmodellen, sowie deren Vor- und Nachteile aufzuzeigen und deren Übertragungsmöglichkeit auf andere Bereiche zu diskutieren.*

Einleitung

Nach Abschluss der mehrmonatigen Studien konnten verblüffende und erhebliche Unterschiede bei der Liberalisierung und der Privatisierung (und damit auch der Regulierung) in den verschiedenen Sektoren und Ländern festgestellt werden. Wir sind der Meinung, dass diese Unterschiede sich vor allem durch die geschichtliche Entwicklung der einzelnen Staaten, unterschiedliche politische Präferenzen, technologische Rahmenbedingungen sowie durch unterschiedliche Gründe für ein Scheitern am Markt erklären lassen (über die Eigenschaften der Infrastruktur zur Bereitstellung einer Dienstleistung können die Unterschiede beim Umfang erklärt werden, in dem freier Wettbewerb in einem Sektor eingeführt werden kann). Deshalb sind wir der Auffassung, dass es nicht nur ein einziges Regulierungsmodell gibt, das a priori für sämtliche Bereiche am besten geeignet wäre. Es sollte jedoch auch zur Kenntnis genommen werden, dass selbst in Sektoren, in denen ein recht starker Wettbewerb herrscht, zumindest bis zum jetzigen Zeitpunkt Regulierungs-mechanismen und/oder die Überwachung der Preise häufig beibehalten worden sind. Die Notwendigkeit, sich um Gemeinwohlverpflichtungen zu kümmern, führt dazu, dass sich der Staat dabei nicht gänzlich seiner Verantwortung entledigen kann. Auf Seiten der Verantwortlichen gibt es erhebliche Widerstände gegen die Einführung eines völlig freien Wettbewerbs. Deshalb ist es wichtig, sich die Gegebenheiten in den einzelnen Sektoren und den praktischen Umgang damit zu betrachten.

Regulierung im europäischen Kontext

Aus den wichtigsten Regulierungsmerkmalen sollen die zwei folgenden aufgezeigt werden:

- *Eine Regulierung auf zwei Ebenen*
  Die allgemeinen gesetzlichen Rahmenbedingungen leiten sich aus zwei Quellen ab: Auf der einen Seite haben wir die Verträge und die europäischen Richtlinien (die zumindest im Grundsatz von jedem der Mitgliedstaaten in Normen umgewandelt werden sollten), sowie die Urteile des Gerichtshofs; auf der anderen Seite gibt es die Gesetze und Statuten der Mitgliedstaaten, bei denen es, wenn sie den Richtlinien nicht widersprechen, von Land zu Land grosse Unterschiede geben kann.

- *Interessenskonflikte durch das Wettbewerbsprinzip (eingeführt durch europäische Richtlinien) einerseits und Gemeinwohlverpflichtungen andererseits*
  Diese Konfliktpotentiale sollten über den Weg von Ausgleichsverhandlungen gelöst werden. Dabei muss das Subsidiaritätsprinzip so berücksichtigt werden, wie es sich in gerichtlichen Entscheidungen und in der Praxis darstellt und festlegt, dass die Definition von Zielen im Zusammenhang mit dem Gemeinwohl eine Sache der Mitgliedstaaten ist. Trotzdem hängt dies nach wie vor von politischen Entscheidungen ab, bei denen wiederum die notwendige Verhältnismässigkeit berücksichtigt werden muss – d.h. in diesem Fall, dass jegliche Abweichung vom Grundprinzip des freien Wettbewerbs durch die damit erzielten Vorteile auch klar zu rechtfertigen ist.

Hauptaspekte, die bei der Regulierung von DAWI zu berücksichtigen sind

Tatsächlich ergibt sich die über DAWI ausgeübte Kontrolle aus der Gesetzgebung, der Verwaltung und der gesellschaftlichen Kontrolle. Somit sind alle Beschränkungen, d.h. die besonderen Gesetze und Statuten in einem bestimmten Sektor, die jemandem auferlegt werden, der sich in einem betreffenden Sektor betätigt, in Betracht zu ziehen: allgemeine Vorschriften, die in jedem Falle einzuhalten sind; die Entscheidungen besonderer und/oder allgemeiner Regulierungsbehörden; und schliesslich relevante Gerichtsentscheidungen.

Während das Problem ursprünglich darin bestand, das Verhalten von öffentlichen oder privaten Unternehmen mit einer Monopolstellung zu kontrollieren, um eine missbräuchliche Anhebung der Preise auf Grund einer Monopolmacht zu verhindern (Verhaltensregulierung), hat die Regulierung heute normalerweise zum Ziel, Marktbedingungen zu schaffen, die den Fortbestand des Wettbewerbs gewährleisten (strukturelle Regulierung), was eine weitaus umfangreichere Aufgabe darstellt.

Modelle für **Verhaltensregulierung** tendieren in der Praxis dazu, die Verwaltungsmöglichkeiten der einzelnen betroffenen Unternehmen zu reglementieren, anstatt von allgemeinem Charakter und unterschiedslos auf eine Gesamtgruppe von Versorgern anwendbar zu sein. Je komplexer die einzelnen zu regelnden Aktivitäten sind, desto spezifischer und detailgenauer ist der Grad der Regulierung.

Über die **strukturelle Regulierung** wird in der Praxis versucht, ein Minimum an allgemeinen Regeln festzulegen, die ausgewählt werden, weil sie als wesentlich für den vollständigen und effizienten Zugang zu Netzwerken oder Märkten erachtet werden, um so verschiedenen Konkurrenten das Angebot effektiver Dienstleistungen in Übereinstimmung mit der Nachfrage der Verbraucher zu ermöglichen. Es geht

nicht um das Regeln von Verhaltensweisen und Präferenzen, sondern um das Vermeiden jeglicher Diskriminierung unter den Anbietern, welche die gleichen Rechte beim Betreiben von und beim Zugang zu Infrastrukturen haben sollten, welche die Rolle eines gemeinsamen Mediums für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Europa haben.

Sektorale Regulierung

In jedem Versorgungsunternehmen gibt es verschiedene Bereiche, die am Markt scheitern. Deshalb ist die Regulierung von öffentlichen Versorgern von Fall zu Fall zu bewerten. Bei der Auswahl der verschiedenen Möglichkeiten, einen Wettbewerb zu schaffen, sind die Besonderheiten des jeweiligen Sektors zu berücksichtigen: Wettbewerb kann über Ausschreibungsverfahren, durch die Kontrolle des Preisniveaus und die Verhinderung einer diskriminierenden Behandlung bei der Nutzung von Netzwerken, durch die Einführung von Ersatzleistungen oder über die Schaffung eines Wettbewerbs zwischen verschiedenen Netzwerken erreicht werden.

Bewertung der Regulierung von DAWI

Von der Einführung der Liberalisierung hat man sich eine Erweiterung des Marktes und damit zusätzliche Vorteile erwartet. Noch wichtiger schien eine Regulierung aber für die Schaffung und Kontrolle allgemeiner Rahmenbedingungen zu sein. Ziel bei der Aufstellung von Normen durch die politischen Entscheider in der EU war es, der Kompatibilität nationaler Netzwerke (besonders hinsichtlich der Probleme mit der Vernetzung und technischen Harmonisierung) und der Trennung des Netzwerkmanagements und des Handels Priorität einzuräumen, wobei das Hauptziel in der Erweiterung der Möglichkeiten für einen nichtdiskriminierenden Zugang zu nationalen Netzwerken bestand. Natürlich tragen technologische Entwicklungen zu einer Veränderung der Situation bei und ermöglichen die Nutzung der Potentiale alternativer Netzwerke oder grösserer grenzüberschreitender Netzwerke. Dies ermöglicht eine Verteilung des Versorgungsrisikos und möglicherweise auch eine Verringerung der Gesamtkapazitäten bei gleichzeitiger Beseitigung von einigen starren Strukturen in der früheren Infrastruktur mit ihren fixen und hohen Kosten.

Ausgehend von der Zielsetzung, eine recht einfache Klassifizierung aufzustellen, hat die Gruppe aus den zahlreichen Regulierungsmodellen die folgenden drei berücksichtigt:

- Das erste Modell kann durch die Präsenz eines unabhängigen, sektoralen Regulierers mit eher umfassender Entscheidungsbefugnis gekennzeichnet werden, die in einer allgemeinen Aufsicht über den geregelten Sektor besteht: Damit ist für gewöhnlich die Befugnis zur Festlegung der Tarife (für nicht zugelassene Verbraucher) gemäss einiger allgemeiner Regeln gemeint, die durch den Gesetzgeber oder eventuell durch die Exekutive festgelegt werden, sowie die Möglichkeit zu handeln und vorab Massgaben aufzustellen und nachträglich Betriebseinheiten zu kontrollieren, um nicht erwünschte Verhaltensweisen zu vermeiden. Die Kompetenz des sektoralen Regulierers variiert in den einzelnen Modellen je nach Befugnis des zuständigen Ministers. Dieses Modell wird häufig durch die Existenz einer Vielzahl von Betriebseinheiten charakterisiert, die oft privater Natur sind.
- Im zweiten Modell hat der Regulierer geringere Befugnisse (in manchen Fällen fehlt eine nationale Regulierungsbehörde gänzlich, wie z.B. im Energieversorgungssektor in Deutschland). Tarife werden nicht von Regulierern sondern durch Verträge festgelegt; manchmal üben die Regulierer eine

nachträgliche Kontrolle über Tarife aus, um den Missbrauch von Monopolstellungen zu vermeiden. Diese Art der Regulierung wird häufig angewendet, wenn eine Vielzahl von Unternehmen vor Beginn des Regulierungsprozesses bereits am Markt präsent war. Es gab kein vertikal integriertes Monopol, und die lokalen Behörden spielten eine wichtige Rolle. Jetzt ist das Eigentum entweder öffentlich, privat oder gemischt. Nur das lokale und regionale öffentliche Eigentum ist in jedem Fall beteiligt.

- Ein drittes Modell wird durch die Präsenz einer vollständig öffentlichen und integrierten Industrie charakterisiert, und dort, wo die Regulierung bis vor kurzem der Exekutive, d.h. dem Minister unterstand, haben die neuesten Änderungen für den Regulierer ein gewisses Mass an Autonomie mit sich gebracht.

Wenn es auch keine einheitliche Lösung gibt, so lässt sich eine Tendenz zur Einrichtung von Regulierungsbehörden beobachten (z.B. Behörden in Skandinavien, Spanien, Belgien). Auf welche Art und Weise können sie effektiver sein als Kartellbehörden, die als Alternative vorgeschlagen und in manchen Ländern (z.B. Deutschland) eingesetzt werden? Grundsätzlich betrachtet, ist die Anwendung von Wettbewerbsgesetzen eher dort angebracht, wo ein Scheitern am Markt nicht im Vordergrund steht und wo in einem Sektor ein angemessenes Wettbewerbsniveau vorhanden ist. Wir alle wissen jedoch, dass die Umsetzung von Gesetzen zur Regulierung des Wettbewerbs sich sehr langsam vollzieht, nur im nachhinein Anwendung finden kann und normalerweise auf einer negativen Grundlage basiert (d.h. bestimmte Verhaltensweisen verboten werden). Sofern sie nicht auf einen bestimmten Sektor spezialisiert und personell dafür ausgerüstet sind, verfügen einige Wettbewerbsbehörden darüber hinaus nicht über entsprechendes Fachpersonal, um die besonderen Schwierigkeiten in bestimmten Sektoren bewältigen zu können. Sektorale Behörden verfügen andererseits über spezielle Kenntnisse, die Befugnis, im Vorfeld tätig zu werden, sowie über die Flexibilität, eingreifen zu können. Sie haben jedoch den Nachteil, dass sie von den zu regulierenden Parteien, zu denen eine grössere Nähe besteht, eher beeinflusst werden könnten.

Gemeinwohlverpflichtungen versus Universaldienstleistungsverpflichtungen

Es gibt auf europäischer Ebene keine offizielle Definition einer Gemeinwohlverpflichtung (GWV). Das Fehlen einer allgemeinen Definition verhindert nicht, dass Gemeinwohlverpflichtungen auf recht einheitliche Art und Weise umgesetzt werden. Unserer Meinung nach haben die Verpflichtungen in einem spezifischen Sektor in verschiedenen Ländern den gleichen "Kerngehalt". Der Sprachgebrauch ist je nach Sektor unterschiedlich und hängt darüber hinaus von den Besonderheiten des Sektors sowie den europäischen Rahmenbedingungen für die Regulierung ab.

Die noch im Raum stehende Frage befasst sich mit der Bewertung der tatsächlichen Kosten von Universaldienstleistungsverpflichtungen (UDV) im Zusammenhang mit allen Problemen, die durch ungleiche Informationen auf Seiten des Verantwortlichen und des Regulierers bedingt sind.

Anhand des Bereichs Luftverkehr kann dieser Fall besonders gut veranschaulicht werden, da hier von einem Mitgliedstaat eine Gemeinwohlverpflichtung im Einklang mit den europäischen Verordnungen auferlegt werden kann. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission wird eine endgültige Entscheidung durch einen ad hoc einberufenen "Gemeinwohlrat" getroffen.

Im Telekommunikationssektor hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, eine Universaldienstleistung mit zusätzlichen Auflagen zu verknüpfen, wobei jedoch bei

den Kosten für die Universaldienstleistung keine Beschränkungen auferlegt werden dürfen und eine zusätzliche Dienstleistung nicht durch Pflichtbeiträge seitens der Unternehmen auf dem Markt finanziert werden darf. Deshalb müssen andere Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden.

Es soll hier daran erinnert werden, dass eine Gemeinwohlverpflichtung dem Wettbewerb nicht im Wege stehen darf. Die Aufnahme von Artikel 16 in den Vertrag wird jedoch neue Fragen aufwerfen hinsichtlich der Koexistenz des Wettbewerbprinzips im Vertrag, den sektoralen Richtlinien und der Tatsache, dass Mitgliedstaaten "darauf zu achten haben, dass solche Dienstleistungen (von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) auf Grundlage von Prinzipien und Bedingungen so erbracht werden, dass sie dadurch ihren Aufgaben gerecht werden". Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist niemand in der Lage, zu sagen, wie der Europäische Gerichtshof den neuen Artikel 16 interpretieren wird.

Welches Regulierungsmodell sollte eingesetzt werden?

Wie wir sehen, werden die Methoden zur Regulierung und die Regulierer nach allgemeinen und komplexen Überlegungen ausgewählt, wobei die geschichtliche Vergangenheit eine grosse Rolle spielt. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen dem Regulierungsmodell und folgenden zwei Hauptfaktoren: der Struktur der Industrie in der Zeit vor der Reform und den politische Präferenzen.

In der momentanen Situation ist es schwierig zu sagen, welches Regulierungsmodell als das "beste" für Europa bezeichnet werden kann. Regulierungsmodelle hängen davon ab, welche Arten des Scheiterns am Markt beobachtet wurden, welcher Art das Verhältnis zwischen Politikern und Bürokratie ist, und davon, welche Qualität und Unabhängigkeit die öffentliche Verwaltung gegenüber angestammten Interessen hat. Darüber hinaus ist das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, was dadurch gerechtfertigt ist, dass die nationalen Regulierer wahrscheinlich bessere Kenntnis von den einzelnen Sektoren in ihrem Land haben. Schliesslich spiegelt die tatsächliche Regulierung der nationalen DAWI auch die Grundsätze der Verteilung wider, die einen Kompromiss zwischen den verschiedenen, in den entsprechenden sozialen Verträgen zum Ausdruck gebrachten Interessen bildet.

Sollte man nach einer Art europäischem Regulierer suchen, dessen Rolle darauf beschränkt wäre, sich mit einem offensichtlichen Scheitern am Markt zu befassen, das in der Hauptsache Fragen der Kompatibilität, grenzüberschreitender Transaktionen und die Beilegung von Interessenskonflikten betrifft? Dabei könnte es sich um einen Regulierer handeln, der aus der Kommission hervorginge und in gewisser Weise von ihr abhängig wäre, oder aber um eine autonome Behörde, die mit rechtsetzenden Befugnissen ausgestattet wäre, oder um eine andere Regulierungsbehörde, deren Mitglieder sich aus nationalen Regulierern zusammensetzen (dabei kommt es zu einem Problem, wenn es keine nationalen Regulierer gibt). Die zuletzt aufgezeigte Lösung bietet den Regulierern die Möglichkeit, Probleme zu lösen, Informationen auszutauschen und einen Expertenstab nach eigenen Standards aufzubauen, aber auch ein Gremium zu schaffen, in dem nationale Interessen und möglicherweise divergierende nationale Sichtweisen zum Gemeinwohl vorgebracht werden könnten.

Schlussfolgerungen

Keine Regulierungsform kann als optimal bezeichnet werden, da sie immer auch von der sektoralen und der geographischen Situation sowie von den technologischen Entwicklungen in einem bestimmten Sektor abhängen. Je nach Zeit und Sektor haben

sich einige Regulierungsformen (sowie deren unterschiedliche Varianten) unter bestimmten Bedingungen als effizient erwiesen, die aber nicht notwendigerweise in allen Sektoren oder allen Ländern gleichermassen anwendbar sind. Wir sollten uns in Erinnerung rufen, dass je besser die Mechanismen des Marktes funktionieren, umso weniger Verhaltensregeln notwendig sind, die Regulierung von Gemeinwohlverpflichtungen im Zusammenhang mit der Regulierung jedoch einer der prioritären Bereiche ist. Demnach sind die Eingaben seitens der Politik nach wie vor von grösster Bedeutung für die Organisation und die Unterstützung des Regulierers bei seinen Aufgaben. Das Handlungspotential einer Regierung sollte jedoch durch die umfassende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der Verhältnismässigkeit erhalten bleiben.

Nationale Regulierung

Es gibt kein Regulierungsmodell, das als das "beste" bezeichnet werden könnte: Regulierungsmodelle hängen davon ab, welche Arten des Scheiterns am Markt beobachtet wurden, welcher Art das Verhältnis zwischen Politikern und Bürokratie ist, welche Qualität und Unabhängigkeit die öffentliche Verwaltung gegenüber angestammten Interessen hat, von Gemeinwohlverpflichtungen, usw. Darüber hinaus ist Regulierung ein dynamischer Prozess; sie verändert sich mit den Entwicklungen in der Industrie und im technologischen Bereich, die zu verschiedenen Arten monopolistischen Verhaltens und Engpässen führen können. Schliesslich spiegelt die tatsächliche Regulierung der nationalen DAWI die Grundsätze der Verteilung wider, die einen Kompromiss zwischen den verschiedenen, in den entsprechenden sozialen Verträgen zum Ausdruck gebrachten Interessen bildet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sollte keine vereinheitlichte Lösung auferlegt werden. Somit sollte dem Subsidiaritätsprinzip viel Raum gewährt werden, was auch dadurch gerechtfertigt ist, dass die nationalen Regulierungsbehörden wahrscheinlich bessere Kenntnis von den einzelnen Sektoren in ihrem Land haben. Dies soll natürlich nicht heissen, dass ein Vergleich der Vor- und Nachteile verschiedener europäischer Bestimmungen nicht sinnvoll wäre, aber ein solcher Vergleich ist nur nach eingehender Analyse eines jeden einzelnen Sektors sinnvoll und durchführbar.

Der europäische Kontext

Die Unterschiede in den nationalen Verordnungen sind in jedem Falle durch die Notwendigkeit eingeschränkt, den europäischen Richtlinien und den gerichtlichen Entscheidungen zu entsprechen. Wie bereits bekannt ist, haben sich die europäischen Richtlinien anfangs auf die Liberalisierung von DAWI-Bereichen in Europa konzentriert, um einen Wettbewerb zu schaffen und um von Verbesserungen bei der Effizienz zu profitieren. Aber DAWI haben auch die Funktion, das Gemeinwohl in bestimmten Bereichen zu fördern, was jedoch mit der Ausübung des Wettbewerbs kollidieren kann. Die kürzliche Aufnahme von Artikel 16 in den Amsterdamer Vertrag bringt zum Ausdruck, dass DAWI innerhalb der EU einen festen Wert darstellen und dass Regulierung nicht allein auf Fragen des Wettbewerbs abzielen darf.

Gerichtliche Entscheidungen und die Rechtspraxis zeigen, dass die Definition von Gemeinwohlverpflichtungen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt, diese jedoch durch das Gemeinschaftsrecht zu dem Prinzip der Verhältnismässigkeit verpflichtet sind, was bedeutet, dass die Massnahmen, die zur Verwirklichung von Gemeinwohlverpflichtungen ergriffen werden, den innergemeinschaftlichen Handel nicht mehr als zur Verwirklichung der gewünschten Ziele unbedingt notwendig beeinträchtigen dürfen. Insgesamt betrachtet, haben die besonderen europäischen

Verordnungen zur Regulierung von Gemeinwohlverpflichtungen eher eine geringe Bedeutung. Der neue Artikel 16 könnte dazu beitragen, in diesem Bereich spezifischere Verordnungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene aufzustellen.

Der Binnenmarkt und Regulierung

Ein Ziel der EU war und ist es, einen Binnenmarkt zu schaffen. Dieses Ziel wurde bislang noch nicht erreicht. Eine Möglichkeit, die Situation zu verbessern, besteht darin, bessere und weiterentwickelte transeuropäische Netzwerke in den Bereichen Transportwesen, Energieversorgung und Telekommunikation zu schaffen, so wie dies auch in den Verträgen angestrebt ist.

Eine weitere Handlungsmöglichkeit besteht darin, eine Art Regulierung auf europäischer Ebene aus der Perspektive eines Binnenmarktes aufzustellen. Ihre Rolle sollte auf Fälle des Scheiterns am europäischen Markt begrenzt sein, vor allem hinsichtlich der Kompatibilität, grenzübergreifender Transaktionen und im Hinblick auf Interessenkonflikte.

Wir glauben, dass die Möglichkeit zur Schaffung einer Regulierungsbehörde, deren Mitglieder sich aus den nationalen Regulierern zusammensetzen könnten, für jeden einzelnen Sektor geprüft werden sollte. Diese Lösung gäbe den Regulierern die Möglichkeit, in einem Gremium (transnationale) Probleme zu lösen und dort die möglicherweise divergierenden Vorstellungen über nationale Interessen beim Gemeinwohl zu repräsentieren.

Auf europäischer Ebene ist ganz klar das Fehlen eines entwickelten, institutionellen Rahmens festzustellen. In einigen Bereichen, wie z.B. im Telekommunikationssektor wurde die Institution eines europäischen Regulierers von Anfang an abgelehnt. Im Bereich der Energieversorgung stellt das Regulierungs-Forum einen interessanten Ansatz zur Selbstregulierung unter Respektierung des Subsidiaritätsprinzips dar. Die letztendlichen Befugnisse des Regulierungs-Forums bedürfen noch der Klärung. Die Zusammensetzung des Europäischen Regulierungs-Forums, in seiner Funktion als Plattform für Regulierungsfragen, sollte auf die nationalen Regulierer begrenzt werden. Die verschiedenen Anteilseigner (Regierung, bereits verantwortliche und neue Betreiber, Anbieter von verwandten Leistungen, Kunden/Nutzer, Gewerkschaften usw.) sollten einem solchen Forum nicht angehören, obwohl sie durchaus sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene konsultiert werden könnten. Darüber hinaus sollte erwähnt werden, dass sektorale Regulierer im Vergleich mit den Wettbewerbsbehörden in der Lage sind, schneller zu agieren und im Vorfeld einzugreifen. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass diesen Regulierern für die einzelnen Sektoren Experten zur Verfügung stehen.

Regulierung führt zu einer grösseren Transparenz und ermöglicht bessere Informationen zu sektorspezifischen Fragen. Dadurch wird das Ziel gefördert, einen Binnenmarkt zu schaffen. Es darf jedoch bei keiner Form der Regulierung das oberste Ziel aus den Augen verloren werden: nämlich bessere Dienstleistungen und Auswahlmöglichkeiten bei verringerten Kosten auf einem bestimmten Qualitätsniveau und in einem sozial verträglichen Rahmen zu ermöglichen.

Finanzierung

Einleitung

Ziel der Arbeit von Gruppe II ist es, die **Finanzierungsarten von Gemeinwohlverpflichtungen** (Universaldienstleistungen in einigen bestimmten Sektoren) unter Berücksichtigung der europäischen Gesetzgebung (sektorale Richtlinien) zu analysieren, aber auch die tatsächliche Situation in den Mitgliedstaaten zu beleuchten. Dabei sollen unter anderem die Vor- und Nachteile der einzelnen Finanzierungsarten aufgezeigt werden.

Im Verlauf der Informationsgewinnung über die verschiedenen Finanzierungsarten bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (AWI) stiess die Arbeitsgruppe auf eine Vielzahl entsprechender Instrumente. Ein Grund für diese Vielzahl liegt in der Komplexität der verschiedenen AWI-Konzepte, ein weiterer in deren dynamischem Aspekt begründet, da eine Dienstleistung, die als AWI gilt, sich aufgrund verändernder Technologien oder Vorlieben seitens der Bürger in ihrem Umfang verändern kann.

Öffentliche Behörden sollten die Zielsetzung verfolgen, die finanziellen Mittel und Mechanismen für die Schaffung von Netzwerken und deren Unterhaltung, deren Sicherheit, ihren langfristigen Bestand und ihre Dauerhaftigkeit zu gewährleisten und dabei deren Erweiterungsmöglichkeit für den Bedarfsfall zu berücksichtigen.

Gemeinwohlverpflichtungen und Universaldienstleistungen

In der Wirtschaftswissenschaft bezieht sich der Begriff *öffentliche Dienstleistung* auf eine Leistung, die allen Mitgliedern der Gesellschaft gleichermassen und unabhängig vom Organisationssystem eingeräumt wird. Eine **Gemeinwohlverpflichtung** (GWV) stellt eine Verpflichtung dar, die einem oder mehreren Anbietern einer bestimmten marktbezogenen Leistung von einer Behörde mit bestimmten Vorgaben und nach von ihr definierten Bedingungen auferlegt wird, um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf diesem Markt zu erbringen. Gemeinwohlverpflichtungen können von jedem Mitgliedstaat auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips anders verstanden und definiert werden – die historischen und kulturellen Hintergründe eines Landes spielen in diesem Zusammenhang eine grosse Rolle – wobei der Wettbewerb durch eine Gemeinwohlverpflichtung nicht behindert werden darf.

Gleichermassen ist eine *Universaldienstleistung* (UD) eine Leistung, die in einem Gebiet flächendeckend erbracht wird, während eine Universaldienstleistungs-verpflichtung (UDV) die Verpflichtung darstellt, eine bestimmte Dienstleistung zu erschwinglichen Preisen und in einer einheitlichen Qualität, sowie ungeachtet der Rentabilität einzelner Operationen flächendeckend zu erbringen. Das Konzept der Universaldienstleistung (als solches im Telekommunikations- und im Postsektor zu finden) gründet sich demnach auf die drei Prinzipien des öffentlichen Interesses, nämlich Universalität, Gleichbehandlung und Kontinuität.[1]

---

[1] Mitteilung der Europäischen Kommission - Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, DOC/00/25, 20 Sept. 2000.

Oft kann eine GWV im Rahmen von Marktmechanismen nicht ausreichend erbracht werden. Wenn eine Behörde die Auffassung vertritt, dass bestimmte Dienstleistungen erbracht werden müssen, dann kann diese Behörde die Leistung direkt erbringen, indem sie diese Aufgabe oder den Auftrag an ein eigenes öffentliches Unternehmen vergibt, oder sie kann indirekt durch die Auslagerung der Aufgabe an ein anderes (privates oder öffentliches) Unternehmen erbracht werden. Die Erfüllung des GWV-Auftrags bedarf Ressourcen, die über bestimmte Finanzierungsmechanismen, über die Gewährung bestimmter Rechte oder über Privilegien erreicht werden, die finanziell bewertet werden können oder dadurch, dass die GWV über ein Regelwerk auferlegt wird. Es sollte angemerkt werden, dass ein GWV-Auftrag von einem privaten Unternehmen auch auf freiwilliger Basis akzeptiert werden könnte, wenn der Nutzen aus dem Imagegewinn oder aus dem Verhalten des Unternehmens im Zusammenhang mit sozialen Forderungen die Kosten der GWV ausgleichen. Doch solche öffentlichen Dienstleistungen mit niedriger Profitabilität oder nicht kostendeckenden Preisen können nur dann gewährleistet werden, wenn die verpflichteten Unternehmen einen adäquaten finanziellen Ausgleich zur Defizitfinanzierung von aussen erhalten.

Um die neuen Strukturen bei der Erbringung von öffentlichen Diesnten zu verstehen, ist es wichtig, festzustellen, dass die heutige Situation, im Gegensatz zu den früheren Monopolen, eine Instanz umfasst, die eine Dienstleistung gewährleistet (d.h. eine Behörde, welche die Modalitäten beim Erwerb einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse regelt) und eine andere, welche die Dienstleistung im Rahmen der geltenden Bestimmungen erbringt.

Mögliche Finanzierungsarten für Gemeinwohlverpflichtungen

Die Möglichkeiten der Finanzierung von DAWI hängen stark von der Art der Bereitstellung dieser Dienstleistungen ab. Die Veränderung bei den Inhalten und beim Charakter von DAWI, sowie der stetige technologische Wandel beeinflussen im Laufe der Jahre jedoch ebenfalls die Lösungsansätze und Antworten auf die sich stellenden Fragen in den einzelnen Sektoren.

Je nach Betrachtungsweise und verschiedenen Bewertungsmöglichkeiten lassen sich zahlreiche Finanzierungsarten identifizieren.

Aus Sicht des Gewährleisters lassen sich dabei fünf verschiedene Kategorien benennen, wenn man berücksichtigt, dass die Finanzierung einer Gemeinwohlverpflichtung sowohl durch die direkten Nutzer aber auch durch die Allgemeinheit erfolgen kann, die bestimmte Leistungen nicht nutzt:
- das Staatsbudget;
- ein spezieller Finanzierungsfonds;
- zusätzliche Zugangsgebühren;
- interne Quersubventionierung;
- die Marktlösung.

Was jedoch die letztendlich in Betracht kommenden Finanzierungsquellen betrifft, so beziehen sich die oben genannten Finanzierungsarten hauptsächlich auf vier Quellen:
- der allgemeine Steuerzahler;
- der Steuerzahler auf der Basis einer lokalen, bereichsspezifischen oder speziellen Besteuerungsgrundlage;

- die Besitzer oder Kunden eines Unternehmens, das eine GWV erbringt, oder die mit dem Unternehmen auf dem selben Markt im Wettbewerb stehenden Unternehmen;
- der Nutzer der Dienstleistung.

Aus Sicht des Erbringers können folgende Instrumente unterschieden werden:
- Ein öffentlicher Anbieter mit einer gesetzlich festgeschriebenen Aufgabe (klassischer Versorgungsbetrieb, der Leistungen erbringt und dabei gesetzlich verpflichtet ist, auch die Erbringung einer bestimmten GWV zu garantieren).
- Eine Public-Private-Partnership, bei der die Erbringung einer privaten Dienstleistung und der GWV-Auftrag den Partnern mit einem speziellen Vertrag zugewiesen wird. Die Vertrags- und Verwaltungsinstrumente (die über einen Ausschreibungsprozess, eine Auktion oder auf eine andere Art erreicht werden können) sind spezielle Finanzierungsmechanismen, Konzessionen, Mietverträge (Verpachtung), Managementverträge.
- Regulierung privater Unternehmen durch die öffentliche Hand (Gewährung von Exklusivrechten an einen oder mehrere Betreiber, Maximalpreis-Regulierung, Regulierung der Rendite (RoR)).
- Wettbewerb zwischen Anbietern.
- Freiwillige Erbringung einer GWV durch Anbieter, die im Wettbewerb um Reputationsgewinne für ihre Unternehmen oder um immaterielle Vorteile stehen.

Die Finanzierung von Gemeinwohlverpflichtungen in der Praxis

Es sollte angemerkt werden, dass bei der Umsetzung einer Finanzierung von GWV bislang – wenn überhaupt – wenige Erfahrungswerte vorliegen. So lässt sich in der Tat feststellen, dass selbst in den Fällen, in denen Gesetzestexte und klar definierte Vorgaben zu GWV vorliegen, in nur wenigen Bereichen und Ländern die verschiedenen, hier beschriebenen Finanzierungsarten Anwendung gefunden haben. Und in den Fällen, in denen sie Anwendung gefunden haben, fallen die gemachten Erfahrungen nicht notwendigerweise zufriedenstellend aus. Dies trifft in besonderem Masse für die verschiedenen Public-Private-Partnerships-Unternehmungen (PPP) zu. Einige Projekte stellten sich als erfolgreich heraus, während andere abgebrochen werden mussten und der Staat für die entstandenen Verluste aufzukommen hatte. Die finanzielle Beteiligung des privaten Sektors stellt nicht das wirkliche Problem dar, sondern vielmehr die Definition, die Bewertung und die Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Risiken an die beteiligten Parteien. Was die Finanzierung betrifft, so ist der Staat in seiner Position als Beteiligter insofern gefangen, als er mit seinen Partnern aus dem privaten Sektor in Folgeverhandlungen treten muss und schliesslich im Fall eines Scheiterns die offenen Rechnungen zu begleichen hat.

Die wichtigsten finanziellen Instrumente, die den Anbietern von bestimmten Dienstleistungen auch die Möglichkeit eröffnen, eine GWV zu erbringen, sind:
- der Wettbewerb um den Markt, dem die Dienstleistung zuzuordnen ist;
- die Anwendung des Prinzips "Pay or Play" ("Finanzieren oder Erbringen einer Dienstleistung") für den GWV-Teil der Dienstleistung;
- zusätzliche Zugangsgebühren für die Finanzierung der GWV-Kosten;
- interne Quersubventionierungen zwischen rentablen Dienstleistungen und einer GWV.

Die verschiedenen Finanzierungsmodelle werden in den fünf Bereichen der Studie (Telekommunikation, Elektrizität, Personenverkehr, Wasserversorgung, Finanzsektor) angewendet. Dies veranschaulicht die Vielzahl der Ansätze, die von den Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Gemeinwohlverpflichtungen gewählt werden können. Ausserdem wird der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips Ausdruck verliehen.

In der Vielzahl der Finanzierungsmodelle (wie auch in der Vielzahl der Inhalte bei der Definition von Gemeinwohlverpflichtungen) ist der Hauptgrund für das Fehlen einer europäischen Richtlinie über die Definition, die Organisation und die Finanzierung von GWV zu sehen, wodurch der Subsidiarität grosse Bedeutung zukommt.

Vor- und Nachteile der einzelnen Finanzierungsmodelle für eine Gemeinwohlverpflichtung

Bei der Bewertung der Finanzierungsarten können die folgenden Kriterien angewendet werden.

1. Der Erfüllungsgrad einer GWV im Hinblick auf Quantität, Preis, Kontinuität, Sicherheit und andere Kriterien.
2. Die Inzidenz beim Staatsbudget.
3. Die Unabhängigkeit von staatlichen und politischen Entscheidungen.
4. Die Kosten der Verwaltung und Implementierung, der Grad des bürokratischen Aufwandes.
5. Die Möglichkeit eines Ausschreibungswettbewerbs.
6. Inzidenz: Wer trägt die Kosten für GWV?
7. Wettbewerbsneutralität bzw. Wettbewerbsverzerrung.

Was die Rangfolge der Kriterien anbelangt, so haben bei der Bewertung der verschiedenen Finanzierungsarten die Kriterien 1. Umsetzungsgrad von GWV und 6. Inzidenz ein besonders starkes Gewicht, während die anderen Kriterien zwar auch bedeutsam sind, aber eher einen ergänzenden Charakter haben.

Somit ist es den Bereitstellern einer GWV, den nationalen Regierungen sowie deren untergeordneten Behörden möglich, sich einer breiten Palette von Finanzierungsinstrumenten zu bedienen. Sie bedienen sich, vor allem seit der Entwicklung von privaten Finanzierungsmodellen für Infrastrukturprojekte in den verschiedenen europäischen Ländern, zunehmend der Finanzierungsinstrumente, bei denen in sogenannten Public-Private-Partnerships private und öffentliche Finanzierungsquellen kombiniert werden. In einigen Sektoren ist die (öffentliche) Finanzierung von Infrastrukturprojekten von der (privaten) Ausnutzung dieser Infrastrukturprojekte getrennt. In anderen Sektoren können diese Infrastrukturprojekte über Langzeitverträge durch die Einnahmen aus der Ausnutzung (privat) finanziert werden. Die optimale Form einer langfristigen Finanzierung erfordert eine Risikozuweisung an die Anbieter, die am besten in der Lage sind, die einzelnen Risiken zu tragen.

Schlussfolgerungen

Im gesamten Verlauf der Arbeit stellte sich heraus, dass es ein ideales Finanzierungssystem nicht gibt und ein Ausschreibungsverfahren im Hinblick auf den Wettbewerb die besten Möglichkeiten bietet, falls keine anderen Marktmechanismen

existieren. Weitere wichtige Kriterien für ein gutes Funktionieren eines Ausschreibungssystems sind die Länge der Vertragslaufzeiten, eine genaue Definition der zu erbringenden Dienstleistung (und der entsprechenden Konditionen) sowie die Modalitäten bei der Neuverhandlung von Verträgen. Ein umfassendes Hintergrundwissen bei der Ausarbeitung von Inhalten für ein Ausschreibungsverfahren ist ebenfalls von entscheidender Wichtigkeit. Da öffentliche Behörden Dienstleistungen nun nicht mehr selbst erbringen, laufen sie Gefahr, den Einblick in gängige Marktpraktiken (tatsächliche Kosten, Gewinnmargen, "Berufs- und Geschäftsgeheimnisse") zu verlieren. Durch eine Überwachungsfunktion können niemals die Kenntnisse ersetzt werden, die durch eine direkte Involvierung erlangt werden und das entsprechende Wissen und den uneingeschränkten Zugang zu Informationen (einschliesslich finanzieller Details) implizieren.

Um ein umfangreicheres Wissen über die Kosten für eine Gemeinwohlverpflichtung zu erlangen, wird von manchen Fachleuten die Durchführung von Ausschreibungsverfahren (öffentliche Ausschreibungen) als die beste Lösung bezeichnet, da man sich von einem Ausschreibungswettbewerb die Offenlegung der tatsächlichen Kosten erwartet. Darüber hinaus könnte die Leistung von Ausgleichszahlungen mit der Bedingung verknüpft werden, dass die Kosten ausdrücklich korrekt anzugeben sind. Für den Staat oder der Regulierer, die nun nicht mehr selbst als Versorger fungieren, ist es jedoch sehr schwierig, vor allem im Bereich technologischer Veränderungen klar die zu erfüllenden Aufgaben zu definieren und die Kosten zu benennen, die berücksichtigt werden können. Darüber hinaus basieren die in einem Ausschreibungsverfahren angegebenen Kosten auf einem Kostenkompromiss, der in der Praxis nicht notwendigerweise Bestand hat. Ausserdem kann das Versagen am Markt oder der Konkurs eines Kandidaten nicht ausgeschlossen werden, die Zusagen hinsichtlich der Preise und der Qualität könnten sich als nicht erfüllbar herausstellen, usw. Deshalb sollten die sich aus einem Ausschreibungsverfahren ergebenden Preis-/Kostenangaben vielmehr als Angabe von Kosten für einen Zugang zum Markt verstanden und bewertet werden.

Die allgemeine Schlussfolgerung lautet demnach, dass die Finanzierung einer GWV in einem weiteren Gewährleistungskontext zu sehen ist, der mit über den Erfolg bei der gewünschten Erbringung einer DAWI entscheidet. Es wird für eine Behörde zunehmend schwierig, eine DAWI ausschliesslich und auf direktem Weg in den Bereichen zu erbringen, die hier untersucht wurden. Es werden neue Finanzierungsinstrumente entwickelt, die auf bestimmte GWV-Verträge zugeschnitten sind. Dieser enge Zusammenhang zwischen Finanzierung und Organisation verlangt von Behörden, nach neuen Ansätzen zu suchen. Die traditionelle Art der öffentlichen Finanzierung war nicht so sehr auf Allokationseffizienz ausgerichtet, da es in der Vergangenheit wesentlich weniger politische Kontrollvorgaben gab und nicht allokationsorientierte Ziele viel stärker im Vordergrund standen. Bei dem neuen Ansatz geht es darum, nach einer optimalen Aufteilung zwischen den effizientesten (nicht verzerrenden) Besteuerungsformen und den Verwaltungskosten (bezüglich der Informationen und Anreize) zusammen mit besagten Besteuerungsformen zu suchen. Es wird ebenfalls erkannt, dass die Finanzierung der Mittel über Steuern durch das Verständnis und die Kooperation seitens der Nutzer und Kunden unterstützt und dies als Teil des Gewährleistungsprozesses verstanden werden muss. Es stellt für die Europäische Union eine Herausforderung dar, diesen Entwicklungen eine Richtung zu geben,

dabei das Subsidiaritätsprinzip zu wahren und sie für die Bürger Europas transparent zu machen.

Evaluierung

Dieser Bericht, der im Rahmen der Studie "Die Bedingungen für die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Rahmen der Umsetzung des neuen Artikels 16 des Vertrags über die Europäische Union" erstellt wurde, befasst sich mit der Bewertung der Leistungen. Er hat nicht zum Ziel, eine vergleichende Bewertung der Leistungen vorzunehmen, sondern eine Bestandsaufnahme der nationalen Erfahrungen und nachahmenswerten Praktiken aufzustellen, ein gemeinsames Vokabular und Bezugspunkte zu erstellen, um zu **definieren, wie eine Evaluierung in der Europäischen Union aussehen könnte**.

Dieser Bericht hat - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - die Vielfalt der nationalen Erfahrungen (insbesondere Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Schweden, Spanien) in vier wesentlichen Sektoren berücksichtigt: Telekommunikation, Energie, Wasser und Abwasser, Post, um Überlegungen auf Gemeinschaftsebene auszulösen und einen Beitrag zur Behandlung einer gemeinsamen Problematik zu leisten.

Die umfassende Berücksichtigung der Problematik

Auf Grund der ihnen übertragenen Aufgaben, unterliegen die "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" nicht nur dem gemeinsamen Wettbewerbsrecht, sondern auch dem **konfliktgeladenen Verhältnis** zwischen den Wettbewerbsregeln und den Gemeinwohlaufgaben, mit denen sie betraut sind.

Diese Konfliktverhältnisse sind nicht starr und unveränderlich, sondern sie **entwickeln** sich in Zeit und Raum. Sie haben ihre Wurzeln vor allem in der nationalen Geschichte und Kultur, den Traditionen und Institutionen. Die Art und Weise, in der die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, steht in enger Abhängigkeit von den Gesellschaften, in denen sie Stellung beziehen.

Die Evaluierung hat nur Sinn im Verhältnis zu den zugewiesenen **Zielen und Aufgaben**. Diese Aufgaben betreffen Verbraucher, Bürger und Gemeinwesen und haben **drei Komponenten** – die Garantie für die Wahrnehmung der Grundrechte des Einzelnen, den sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Festlegung und Durchführung der öffentlichen Politiken.

Die **Evaluierung** ist offensichtlich eine **von der Regulierung getrennte Funktion** und zugleich ein für sie notwendiges Element. Die Regulierung sollte sich auf sachdienliche Evaluierungen stützen und diese anregen. Gleichzeitig muss die Evaluierung ermöglichen, Fehlfunktionen, Unterschiede in der Qualität und/oder in der Art der Dienstleistung in den einzelnen Ländern zu erkennen, und somit den Schwerpunkt auf die notwendigen Entwicklungen der Aufgaben, wie z.B. den Ordnungsrahmen setzen.

An den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind eine ganze **Reihe von Akteuren** mit unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Interessen beteiligt. Ihre Beziehungen sind durch **asymmetrische** Informationen und Sachkenntnisse gekennzeichnet. Die Leistungsfähigkeit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesses ist ein **vielschichtiges Konzept**.

Die Leistungen der verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse stützen sich auf enge Beziehungen zu den **Territorien** auf verschiedenen Ebenen (lokal, national, europäisch). Ausserdem kann die Evaluierung verschiedene und/oder sich ergänzende **Ebenen** betreffen, wovon jede ihre Aufgabe und ihre besonderen Interessen hat.

Die Leistung lässt sich hinsichtlich unterschiedliche **Zeiträume** bewerten. Kurzfristig, was die unmittelbare Zufriedenheit mit der Dienstleistung, ihrer Qualität, der Effizienz ihrer Durchführung angeht; mittel-, lang- oder sogar sehr langfristig, wobei die Auswirkungen zeitlich gesehen weniger konkret zu erfassen sind. Die Leistungen der Daseinsvorsorge haben häufig langfristig **strukturierende Wirkungen**. Die mitunter ungleichen Leistungen der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse können sich positiv oder negativ auf externe Faktoren auswirken.

Die Evaluierung erscheint somit **unerlässlich**, und auf Grund der Vielfalt der verfolgten Ziele ist sie zugleich auch eine **komplexe** Aufgabe. Auf Grund der Besonderheiten der Zweckbestimmungen, der Organisationsmethoden und der betroffenen Akteure ist die **Definition** der "Leistung" **komplex und vielgestaltig**.

Auf diesen Grundlagen erschien es möglich, verschiedene Vorschläge und Empfehlungen zu formulieren, um die **Evaluierung innerhalb der Europäischen Union** als wesentliches Element zur Umsetzung von Artikel 16 des Vertrags zu fördern. In dieser Hinsicht wird ein Bezugsraster von Bewertungskriterien, die im allgemeinen auf sämtliche Sektoren anwendbar sind, vorgeschlagen, sowie Aussagen über Prinzipien und Prozeduren zur Durchführung der Bewertung hervorgehoben.

Vorschlag für ein Bezugsraster

Das Ziel des nachstehenden Vorschlags für ein Raster besteht darin, eine **globale Vorstellung der verschiedenen möglichen Blickwinkel** für ein Bewertungskonzept zu identifizieren. Der Vorschlag bedarf der sektorspezifischen Präzisierung unter Berücksichtigung der beteiligten und betroffenen Gruppen (z.B. Nutzergruppen, Gebietskörperschaften usw.). Das Raster gibt eine Hilfestellung, um zu beurteilen, was Gegenstand einer Evaluierung sein kann und was nicht.

Dieser **generische Ansatz** führt dazu, dass nicht alle genannten Kriterien und Bereiche einer normgerechten Bewertung unterliegen können. Das vorgeschlagene Raster ist **in sich kohärent**. Jedes Kriterium besitzt eine Relevanz. Die Verbindung der Kriterien ermöglicht es, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in ihren verschiedenen Dimensionen in verknüpfter Form abzubilden. Beispielsweise muss das Kriterium des angemessenen Preises im Zusammenhang mit der eigentlicher Natur und der Qualität der angebotenen Dienstleistung betrachtet werden.

Bewusst haben wir Bewertungskriterien wie Produktivität und einzelwirtschaftliche Rentabilität ausser Acht gelassen. Sie fallen unter die klassische einzelwirtschaftliche Erfolgsbewertung und haben als solche nichts mit der Fragestellung des Berichts zu tun. Diese Kriterien werden durch öffentliche oder private Anteilseigner und durch die Märkte bewertet. Diese Art von Kriterien finden sich nicht in den europäischen Richtlinien oder Gesetzen. Abweichend von dem, was gewohnheitsmässig unter (einzelwirtschaftlichem) "Benchmarking" verstanden wird, haben wir versucht, eine Serie potenzieller Kriterien anzuführen, die durch öffentliche Behörden festgelegt

werden könnten, um die Effektivität und Effizienz der Gesamtperformance, einschliesslich der Regulierung, zu prüfen.

Vorschlag für ein Bezugsraster

Art der Leistung	Bewertungsbereiche	mögliche Indikatoren
Preis der Dienstleistung	Preise, Tarife und Entwicklung	Nominal- und Realpreisentwicklung
Universalzugang, sozialer und territorialer Zusammenhalt	Anschluss und Versorgung	Anschluss- und Versorgungsverpflichtung, Unterbrechungsraten, Pre-Pay-Raten usw.
	Soziale Zugänglichkeit	Sozialtarife, Entwicklung der Zugangs-bedingungen für besondere Bedingungen für benachteiligte Gruppen usw.
	Physische Zugänglichkeit	Zugangsmöglichkeiten / Vorkehrungen für ältere und / oder behinderte Personen usw.
	Räumliche Zugänglichkeit	Gebietsdichte des Netzes insbesondere Bedienung ländlicher Gebiete und von strukturschwachen Gebieten usw.
Qualität der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen	Kontinuität / allgemeine Qualität der Versorgung	Qualität der Versorgung (Tempo der Briefpost, Wasserdruck, kurzzeitige Unterbrechungen...), Pannen usw.
	Sicherheit	physische Sicherheit der Nutzer, Umweltsicherheit usw.
		eventuell Wahrung der Geheimhaltung (Postgeheimnis, Telefongeheimnis) und Beachtung des Datenschutzes
	Anpassungsfähigkeit	Forschung / Entwicklung
		Angebotsentwicklung entsprechend dem technischen Fortschritt und gesellschaftlichen Anforderungen usw.
Kundenbeziehungen	Verständlichkeit und Transparenz von Angeboten und Verträgen	Vertragsanalyse
	Fakturierung	Verständlichkeit, Fehlerquote usw.
	Intervention	Interventionstempo und –qualität bei einem Dienstleistungsersuchen (Anschluss, Reparatur, Kundendienst...)
	Reaktionsgeschwindigkeit	Beantwortungszeit von Anfragen usw.
	Bearbeitung von Beschwerden	Tempo und Qualität der Bearbeitung
	Entschädigung bei Nichtbeachtung des Vertrags/der Kriterien	eingehaltener Grad der Dienstleistungscharta
	Zufriedenheit der Verbraucher	Ergebnisse von Umfragen, Untersuchungen, Meinungsäusserungen usw.
Positive / negative Externalitäten	Gebietskohäsion und –entwicklung	Räumliche Ungleichgewichte, Attraktivität der Gebiete usw.
	Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung	Umweltverträglichkeitsstudien, Beachtung eventueller umweltschutzbezogener Quoten usw.
	Beschäftigung	Direkte, indirekte, induzierte Beschäftigungseffekte

	Auswirkungen auf andere Aktivitäten	Spezifische Indikatoren müssen aktivitätsbezogen abgeleitet werden
Andere spezifische öffentliche Zielsetzungen	Öffentliche Politikziele (Versorgungssicherheit, Diversifizierung, langfristige Planung ...)	Spezifische Indikatoren müssen abgeleitet werden
	Öffentliche Sicherheit	Spezifische Indikatoren müssen abgeleitet werden

Die aus diesem Raster ersichtlichen Indikatoren sind dem Analysefilter zur Bewertung der eigentlichen Qualität der ausgewählten Kriterien gegenüberzustellen. Die Leistungsindikatoren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse müssen ihrerseits verschiedenen **Qualitätskriterien** wie Relevanz, Effizienz (die Kosten der Erfassung müssen im Verhältnis zum erwarteten Nutzen ihrer Darstellung stehen), Zuverlässigkeit, Verständlichkeit und Zielgenauigkeit (es dürfen keine schädlichen Verhaltensweisen hervorgerufen werden) genügen, damit sie umfassend und demokratisch genutzt werden können.

Pluralistische, spezialisierte und autonome Bewertungsinstanzen

Wie lässt sich die Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durchführen und nutzen? Um diese Fragestellung beantworten zu können, müssen die **spezifischen Eigenschaften** der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse berücksichtigt werden. Dies führt zur Identifikation von **sechs Haupteigenschaften**.

1/ Die mit der Bewertung betrauten Instanzen – Ämter, Beobachtungsgremien oder sonstigen Einheiten – müssen offen sein für die **Pluralität der Beteiligten**, deren Erwartungen und Bestrebungen, Interessen usw. Jede Behinderung einer Gruppe von Akteuren würde die Bewertung einschränken und in ihrer Legitimität beschneiden. Keine Gruppe von Akteuren darf sich de jure oder de facto das Bewertungsmonopol aneignen. Die beste Garantie für die Berücksichtigung aller Beteiligten ist zweifellos, dass Vertreter jeder Gruppe an der Entwicklung von Bewertungsrichtlinien und deren anschliessender Weiterentwicklung beteiligt sind.

2/ Wir haben Nachdruck auf die Abgrenzung von Evaluierung und Regulierungsaufgaben gelegt. Im Gegensatz zu Regulierungsinstitutionen haben die Bewertungsinstanzen keine Schieds- oder Sanktionsbefugnis. Sie wirken dadurch, dass sie wesentliche Sachverhalte **offen legen** und **publik machen**. Die mit der Evaluierung betrauten Instanzen sollten in ihrer Aufgabenstellung und ihrem Vorgehen **spezialisiert** sein, d.h. ein sektorspezifisches Spezialwissen besitzen.

3/ Diese Instanzen, die die Evaluierung durchführen, müssen über eine notwendige **Unabhängigkeit** gegenüber den beteiligten Akteuren verfügen. Liegt die Bewertung ausschliesslich in der Hand einer einzelnen Akteurgruppe, besteht die Gefahr, dass nicht alle Bewertungsaspekte eine adäquate Beachtung finden. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, wenn die Bewertung ausschliesslich Instanzen anvertraut wird, die entweder eine Regulierungsfunktion wahrnehmen, oder es sich um politisch-administrative Instanzen handelt, die Rechtsvorschriften erlassen. Eine solche Gefahr besteht auch, wenn auf europäischer Ebene die Bewertung allein durch die Kommission durchgeführt wird. Die Bewertung muss deshalb die Pluralität der Informationsquellen und der Untersuchungsgegenstände berücksichtigen. Es muss

ferner ein "Beschwerde-Instrumentarium" bestehen, dass es erlaubt, die Art und Weise, mit der eine Evaluierung durchgeführt wird, zu hinterfragen, und dass es gestattet, gegebenenfalls Untersuchungsverfahren einzuleiten. Die mit der Bewertung betrauten Instanzen müssen über adäquate Mittel für Untersuchungen und Nachforschungen verfügen. Dies sollte soweit wie möglich per Gesetz garantiert werden.

4/ In Anbetracht der Vorschläge, die wir in unserem Bezugsraster formulieren, wird deutlich, dass die mit der Bewertung betrauten Instanzen für einen **spezifischen Sektor** (Verkehr, Energie, Wasser / Abwasser, Telekommunikation, Postdienste usw.) zuständig sein müssen. Es ist ferner nützlich, einen regelmässigen **Austausch** zwischen den sektoriellen Instanzen vorzusehen, um einerseits Erfahrungen und positive Praktiken auszutauschen, und um andererseits regelmässig die Wechselwirkungen zwischen Sektoren zu untersuchen, da man immer häufiger in den verschiedenen Sektoren dieselben Leistungsanbieter findet.

5/ Die Ernennung der mit der Bewertung betrauten Instanzen sollte eindeutig auf der als adäquat eingestuften Ebene **jedes einzelnen Mitgliedstaates** erfolgen. Auf der **Gemeinschaftsebene** erscheint es weiterführend, die Modalitäten für den Austausch, die Koordinierung bzw. sogar für eine Harmonisierung festzulegen. Diese Modalitäten können auch für nationale Vorhaben positiv unterstützend wirken. Die europäische Dimension ist umso mehr in Betracht zu ziehen, als die betreffenden Märkte immer weniger national und die Akteure selbst immer häufiger transnational sind, so dass sogar von "Euro-Akteuren" gesprochen werden kann. Im gegenwärtigen Stadium wäre denkbar, eine **dem Europäischen Parlament angebundene Beobachtungsstelle** als Schnittstelle zu nationalen Gremien einzurichten. Dies hat der CEEP bereits in seinem Bericht 1994 vorgeschlagen.

6/ Schliesslich und endlich ist darauf zu achten, dass die **Kosten** für die Instrumente, die zur Evaluierung vorgesehen werden, grundsätzlich **in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen der Evaluierung** stehen. Deshalb können einige Indikatoren nur hin und wieder "schlaglichtartig" erfasst werden.

Die Befähigung der Akteure

Die Bewertung verfolgt mehrere Zielsetzungen. Ihr Hauptziel besteht darin, **möglichst objektive Informationen** über die Funktionsweise eines Sektors zu verschaffen. Den einzelnen Akteurgruppen bleibt es überlassen, daraus weitere Schlussfolgerungen zu ziehen, die sich hinsichtlich ihrer eigenen Ziele ergeben. In diesem Sinne muss die Bewertung eine Grundlage für eine **öffentliche Debatte** liefern und zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen. Das demokratische Wesen der Debatte hängt nämlich massgeblich von der **Fähigkeit und den Möglichkeiten** aller **Akteure** ab, daran aktiv teilzuhaben.

Verschiedene **öffentliche Behörden** sind an dieser Debatte beteiligt. In der Vergangenheit besassen sie häufig ein Monopol in der öffentlichen Debatte. Eine starke Position ist ihnen auch in Zukunft gesichert, da sie die Kompetenz besitzen, sektorspezifisch gemeinwohlorientierte Aufgaben und wettbewerbliche Regulierungsauflagen vorzugeben. Die **Leistungsersteller** sowie die **Industrie-grosskunden** verfügen ebenfalls über die notwendigen Mittel, um ihren Platz in dem notwendigen Diskurs zu sichern. Diesen Einfluss haben sie bereits bei der Verabschiedung der europäischen Richtlinien und der Umsetzungsvorschriften ausgeübt.

Probleme ergeben sich insbesondere bei der Sicherung einer ausreichenden Partizipation der **Bürger bzw. der Verbraucher**. Die Betrachtung der Situationen in den Mitgliedstaaten zeigt, dass die Bürger und Privatkunden nur selten in der Lage sind, ihre Stimmen wirksam zu Gehör zu bringen. Dies gelingt nur, wenn institutionelle **Vorkehrungen** existieren, die es ihnen gestatten, dauerhaft und nachhaltig an der öffentlichen Debatte teilzuhaben.

Die Einrichtung von – mit eigenen Prüfungskompetenzen und Kommunikationsmitteln ausgestatteten – "**Verbraucherräten**" [1] könnte einen Beitrag zur Steigerung der Effizienz der Evaluierung liefern und den Bürgern als Privatkunden es ermöglichen, ihr Urteil über den Organisations- und Regulierungsmodus der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in effizienter Weise abzugeben. Auch die Einsetzung von "Vermittlern" oder Mediatoren (in Konfliktfällen) kann zu einer stärkeren Berücksichtigung der Privatkundeninteressen beitragen.

Ein starker politischer Wille

Die Umsetzung dieser Vorschläge und Empfehlungen setzt einen **starken politischen Willen** voraus, um die **Vorbehalte** und **Hindernisse** zu überwinden. Einzelne Akteure rücken die mit der Aufgabe verbundenen Schwierigkeiten und ihre Komplexität in den Vordergrund. Dies wirkt bremsend und sogar behindernd. Für die Verantwortlichen der öffentlichen Behörden bringt die Evaluierung Zielsetzungen zutage, die sie vielleicht nicht immer präzise festgeschrieben haben möchten. Verschiedene Leistungserbringer setzten eventuell darauf, dass die Nachfrager nicht über präzise und messbare Vergleichskriterien verfügen. Akteure, die sich hinsichtlich der Verteilung der Kapitalerträge einen Vorteil erhoffen, wünschen keine wirkliche Transparenz; usw.

Diese Vorbehalte und Hindernisse können nur durch einen **progressiven Lernprozesses** bei der Bewertung überwunden werden. Regeln oder Anordnungen sind in diesem Kontext wenig hilfreich. Deswegen empfehlen wir, ohne jeden weiteren Verzug mit der sektorspezifischen Evaluierung zu starten.

Artikel 16 des Vertrags über die Europäische Union stellt eindeutig fest, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ein integraler Bestandsteil der "**gemeinsamen Werte**" der Union sind. Ausserdem unterstreicht Artikel 16 die Rolle der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bei der Förderung des "**sozialen und territorialen Zusammenhalts**". Diese Bestimmungen machen nur Sinn, wenn sie in jedem betroffenen Sektor umgesetzt und hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Effektivität bewertet werden. Dabei dürfen entsprechende Auflagen nicht als Alibi für nationale Protektionsvorschriften dienen.

Die Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann **in essentieller Weise** dazu beitragen, eine nachhaltige Verbesserung der Berücksichtigung der **derzeitigen und zukünftigen Bedürfnissen der Verbraucher, der Bürger und der Gesellschaft** Rechnung zu tragen.

---

[1] Es gehört nicht zu den Zielen dieses Berichts, die Repräsentationsmodi der Verbraucher zu untersuchen, um deren Legitimität und demokratisches Wesen zu garantieren.

Vorbildliche Praktiken

Weit mehr als 10 000 Unternehmen in Europa erbringen tagtäglich Dienstleistungen im allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die Kunden, die Bürger und die Allgemeinheit. Sie arbeiten in den verschiedensten Geschäftsfeldern und auf diversem territorialem Niveau. Bezüglich Letzterem kann man das lokale oder regionale, das nationale und das paneuropäische Niveau unterscheiden. Um die Effizienz, die Innovationsfreudigkeit und die besondere Leistungsfähigkeit von Unternehmen, die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen, zu zeigen, hat die Arbeitsgruppe "Good Practices" ihrer Arbeit die folgende Definition "guter Beispiele" für die Performance von Unternehmen, die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen, zu Grunde gelegt:

"Gute Beispiele" hinsichtlich der Erfüllung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse sind Organisationen oder Einrichtungen, die einen Mehrwert gegenüber Konsumenten und Gebietskörperschaften kreieren, der normalerweise nicht (oder nicht in einer ähnlich effizienten Art und Weise) in einer anderen Organisationsform produziert wird.

Die Arbeitsgruppe hat ein Schreiben an Unternehmen, die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen, sowie an deren nationale Verbände gesandt. In diesem Schreiben wurden zunächst Anliegen und Ablauf der Studie erläutert. Zugleich wurde den Unternehmen anhand der obigen Definition erklärt, was ein gutes Beispiel ist. Um dieses zu veranschaulichen, wurde dem Schreiben eine Klassifizierung in drei Typen von guten Praktiken beigefügt, die durch folgende Fragestellungen umrissen wurden:

1. **In welcher Weise entwickeln öffentliche Einrichtungen neue, innovativere oder zusätzliche Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie bestimmen sie deren Ziele exakt und wie überwachen sie deren Durchführung?**
2. **Wie wird das allgemeine wirtschaftliche Interesse durch die Art der internen Organisation und der Leitung in den Unternehmen verwirklicht?**
3. **Wie steigern Gebietskörperschaften und Unternehmen ihre wirtschaftliche Effizienz bei der Umsetzung von Zielen, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse angestrebt werden?**

Zugleich wurde dem Schreiben ein Formular beigelegt, in dem die Unternehmen in Stichworten ihren Tätigkeitsschwerpunkt und ihre gute Praxis vorstellen und einen Ansprechpartner für weitere Informationen benennen sollten. Auf diese Anfrage hin, die den nationalen CEEP-Sektionen, den meisten CEEP-Mitgliedsunternehmen sowie weiteren Verbänden von Erbringern von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zugestellt wurde, war nur eine geringe Rückmeldung zu verzeichnen.

Allerdings entsprach eine Vielzahl von Vorschlägen, die von den angeschriebenen Unternehmen eingereicht wurden, nicht den definierten Anforderungen. Viele Unternehmen unterbreiteten z.B. unternehmerische Initiativen, die eher als Marketingaktionen im wettbewerblichen Umfeld verstanden werden müssen. Solche Vorschläge beinhalteten z.B.:

- Verbesserten Zugang zu den Dienstleistungen des Unternehmens, z.B. per e-mail, e-commerce (diese Beispiele wurden nicht als gute Praktiken bewertet, weil hier lediglich bessere technische Möglichkeiten für die Nutzung von schon bestehenden Dienstleistungen geschaffen wurden, ohne dass weitere Ziele, wie z.B. territoriale Kohäsion erreicht werden sollen)
- Erleichterte Zahlungsbedingungen, ebenfalls per e-mail (Begründung für die Nichtaufnahme in die Sammlung guter Beispiele wie oben)
- Zusätzliche Services zur Steigerung der Kundenbindung, z.B. in Form von günstigeren Zusatzangeboten für Kunden (hier handelte es sich insbesondere um Kundenbindungsprogramme, wie sie üblicherweise auf Wettbewerbs-märkten angewandt werden)
- Marketing-Aktionen, z.B. Sponsoring-Aktionen (die eingereichten Aktionen waren im wesentlichen solche, wie sie auf dem Markt allgemein üblich sind, so dass sie nicht als gute Beispiele im Sinne der obigen Definition klassifiziert werden konnten).

Viele Unternehmen sandten Vorschläge ein, mit denen sie sozusagen ihren Unternehmenszweck als gute Praxis anboten. Dies gilt zum Beispiel für Unternehmen aus dem Bereich der Stadtentwicklung, aber auch für Service-Unternehmen etwa aus dem öffentlichen Bank-, dem Transport- oder dem Energiesektor. All diese Vorschläge konnten nach eingehender Untersuchung nicht als "gute Praktiken" im oben definierten Sinne qualifiziert werden, wenngleich es sich bei allen um innovative Massnahmen handelte, die zu einer Verbesserung von Leistung, Qualität und Preis der betreffenden Dienstleistungen führte.

Die Arbeitsgruppe musste konstatieren, dass viele Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, spontan keine Unterscheidung zwischen ihrer "normalen" Praxis, die sie als "gute" ansehen, und einer "guter" Praxis im Sinne der obigen Definition machten. Dies führte die Arbeitsgruppe zu der Frage nach den Gründen für dieses Phänomen, denn gerade von diesen Dienstleistern hatte man eine genaue Unterscheidung erwartet.

Ein Grund dafür ist sicherlich darin zu finden, dass Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anbieten, sich schon von ihrem Selbstverständnis her etwas anders definieren, als es etwa bei Unternehmen mit rein wirtschaftlicher Ausrichtung der Fall ist. Sie sind daher bisweilen der Auffassung, dass ihre Dienstleistungen a priori anders zu bewerten sind als die von rein wirtschaftlich agierenden. Dieser Schluss hat offensichtlich einige Unternehmen dazu veranlasst, ihre "normale", tagtägliche Dienstleistung, ihren Unternehmens-zweck, als "gute Praxis" anzusehen.

Ein weiterer Grund könnte darin liegen, dass nicht in allen Mitgliedsstaaten ein landesweit entwickeltes Konzept des "service public" und der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zur Verfügung steht, wie es etwa in Frankreich der Fall ist. Das heisst nicht, dass in diesen Mitgliedsstaaten nicht vergleichbare Ordnungsrahmen vorhanden sind; weil diese Dienstleistungen dort aber z.B. nicht vom Zentralstaat, sondern von Regionen oder Kommunen definiert werden (und dies zum Teil auch nur für bestimmte wirtschaftliche Sektoren), zudem auf Grund

unterschiedlicher Traditionen und Verhaltensweisen die Praxis erheblich voneinander abweicht, ist eine einheitliche Betrachtungsweise auf Europäischer Ebene schwierig.

Der Hauptgrund für die relativ geringe Anzahl von eingereichten Vorschlägen für "gute Praktiken" dürfte aber darin liegen, dass viele Unternehmen sich zur Zeit hauptsächlich darauf konzentrieren, im Wettbewerb zu bestehen. Die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse stehen derzeit unter einem starken marktwirtschaftlichen Anpassungsdruck, der vielleicht in einigen Fällen die Bedeutung der Weiterentwicklung dieser Dienstleistungen etwas in den Hintergrund drängt. Der Wettbewerb zwingt die Unternehmen, die Qualität ihrer Dienstleistungen zu verbessern, ihre Effizienz zu steigern, ihre Preise zu senken. Dafür ist Wettbewerb grundsätzlich das geeignete Mittel. Das Bestehen im Wettbewerb darf aber nicht als alleiniges Ziel des Handelns von Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verstanden werden. Vielmehr sollten die Kräfte des Marktes sie zu einer noch effizienteren Leistungserbringung, und zwar als Dienstleister im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, befähigen, die aktiv den sozialen und territorialen Zusammenhang fördern. Das heisst, es gibt spezifische Aufgaben für diese Unternehmen, die über die reine Erbringung von Dienstleistungen, die grundsätzlich von "jedermann" erbracht werden können, hinausgehen.

Als ein vorgezogenes Ergebnis dieser Arbeitsgruppe kann daher festgestellt werden, dass die Gemeinschaft auf der einen Seite und die Mitgliedstaaten auf der anderen Seite, aber auch die Unternehmen, verstärkt daran arbeiten sollten, unter den Bedingungen des Wettbewerbs und unter seiner Zurhilfenahme der Verpflichtung aus Artikel 16 nachzukommen, nämlich Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu schaffen, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union zu fördern und auszubauen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass insbesondere in der Arbeit der CEEP-IFIG Arbeitsgruppen "Finanzierung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse" und "Leistungsbewertung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse" bereits strukturell auf interessantes Handeln von Erbringern von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse eingegangen wurde.

Dies vorausgeschickt, hat die Arbeitsgruppe exemplarisch nachahmenswerte Beispiele guter Praktiken von Unternehmen, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse tätig sind, anhand der folgenden Einteilung zusammengestellt:

I. Soziale Kohäsion
II. Territoriale Kohäsion
III. Zugang zu und Garantien von Dienstleistungen
IV. Beratung und Beteiligung der Kunden
V. Kooperation zwischen verschiedenen Erbringern von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse
VI. Neue Dienstleistungen
VII. Umwelt
VIII. Beschäftigung und Arbeitsbedingungen

Schlussfolgerungen

Die Gemeinschaft zum einen und die Mitgliedstaaten zum anderen sind auf das gemeinsame Ziel verpflichtet, Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu schaffen. Die Unternehmen, die diese Dienste erbringen, stehen derzeit unter einem erheblichen Wettbewerbsdruck, der sie bisweilen daran hindert, ihre spezifischen Aufgaben weiterentwickeln zu können. Der Wettbewerb sollte aber nur ein Mittel sein, den Unternehmen zu helfen, diese Aufgaben effizient und mit dem grössten Nutzen für die Kunden und die Gesellschaft zu erfüllen. Die Unternehmen sind nach wie vor hocheffiziente Dienstleister, die höchsten Qualitätsanforderungen genügen. Zur Weiterentwicklung gerade der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse brauchen sie aber den erforderlichen "Spielraum". Daran sollten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten arbeiten.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, zur Beobachtung der Entwicklung der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse eine ständige Arbeitsgruppe einzurichten, die "gute" und übertragbare Praktiken für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sammelt und sie in regelmässigen Abständen den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Dies wäre ein weiterer kleiner Schritt zur Verwirklichung der Ziele des Artikel 16.