



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.9.2000
KOM(2000) 580 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	3
1 EINLEITUNG	5
2 ZIEL UND ZWECK VON LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE	7
3 LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE UND BINNENMARKT	9
4 ERFAHRUNGEN MIT DER LIBERALISIERUNG EINZELNER LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE.....	18
4.1 Telekommunikation.....	19
4.2 Verkehr	20
4.3 Energie	21
4.4 Leistungen der Daseinsvorsorge aus Sicht der Verbraucher	21
5 EINE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE.....	23
5.1 Optimale Nutzung der Marktöffnung	24
5.2 Verstärkte Koordinierung und Solidarität in Europa	26
5.3 Sonstige Beiträge der Gemeinschaft zur Förderung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen	27
ANHANG I: SACHSTAND IN EINZELNEN BRANCHEN.....	29
ANHANG II: DEFINITION DER BEGRIFFE.....	42

ZUSAMMENFASSUNG

Leistungen der Daseinsvorsorge sind ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells. Der in den EG-Vertrag neu aufgenommene Artikel 16 bestätigt nunmehr ihre Stellung innerhalb der gemeinsamen Werte der Union und ihre Rolle bei der Förderung von sozialer und territorialer Kohäsion. Diese Dienste tragen zur allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei und werden im Rahmen von sich entwickelnden Märkten und Technologien erbracht. Die Globalisierung des Handels, die Vollendung des Binnenmarktes und die schnellen technologischen Veränderungen üben zunehmend Druck aus, neue Sektoren für den Wettbewerb zu öffnen. Vor diesem Hintergrund hat der Rat von Lissabon die Kommission ersucht, ihre Mitteilung von 1996 über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa zu überarbeiten.

Es liegt vor allem in der Verantwortung der staatlichen Stellen, die Aufgaben der Leistungen der Daseinsvorsorge und die Weise ihrer Erfüllung auf den entsprechenden lokalen, regionalen oder nationalen Ebenen und in vollständiger Transparenz zu definieren. Die Gemeinschaft wird in Anwendung der Vertragsbestimmungen und mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium sicherstellen, dass die Erbringung dieser Dienste im Hinblick auf Qualität und Preis den Bedürfnissen der Nutzer und der Bürger im Ganzen entspricht.

Die Gemeinschaft hat bereits in einigen Sektoren, die aufgrund ihrer Dimension und strukturellen Vernetzung eine natürliche europäische Dimension aufweisen, Maßnahmen ergriffen. Diese Mitteilung liefert die gegenwärtig verfügbaren Informationen über die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Verfügbarkeit, die Qualität und die Erschwinglichkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge in den genannten Sektoren.

Die bislang gesammelten Erfahrungen bestätigen auch die absolute Vereinbarkeit von hohen Standards bei der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den EG-Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln. Unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere wenn durch die Kräfte des Marktes keine zufriedenstellende Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge erzielt wird, können die Behörden bestimmten Leistungserbringern Pflichten im allgemeinem Interesse auferlegen und ihnen, falls nötig, besondere oder ausschließliche Rechte übertragen und/oder einen Finanzierungsmechanismus entwickeln, der ihnen die Erbringung der Leistungen ermöglicht.

Die Mitgliedstaaten und die entsprechenden Betreiber brauchen Rechtssicherheit. Die Mitteilung klärt sowohl die Reichweite als auch die Kriterien der Anwendung von Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln. Zunächst finden diese Regeln nur dann Anwendung, wenn es sich bei den erwähnten Aktivitäten um wirtschaftliche Aktivitäten handelt, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten betreffen. Wenn die Regeln Anwendung finden, beruht die Vereinbarkeit mit diesen Regeln auf drei Prinzipien:

- Neutralität im Hinblick auf öffentliches oder privates Eigentum an Unternehmen;
- Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Definition von Leistungen der Daseinsvorsorge, die einer Kontrolle auf offenkundige Fehler unterworfen ist;

- Verhältnismäßigkeit, die sicherstellt, dass Einschränkungen des Wettbewerbs und Begrenzungen der Freiheiten im Binnenmarkt nicht über das zur wirksamen Erfüllung der Aufgabe notwendige Maß hinausgehen;

In dem Maße, wie sich die Situation fortentwickelt und die Kommission weitere Erfahrungen bei der Anwendung der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln sammelt, wird sie für eine weitere Klarstellung sorgen.

Die Mitteilung zeigt auch Perspektiven auf, 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.

1 EINLEITUNG

1. Im Jahre 1996 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa¹, in der sie auf die Bedeutung hinwies, die Gemeinwohlaufgaben für die Verwirklichung der grundlegenden Ziele der Europäischen Union haben. Sie sprach sich deshalb dafür aus, einen entsprechenden Hinweis in den EG-Vertrag aufzunehmen. Die seinerzeit in der Mitteilung vorgenommene Definition der Begriffe² sowie die dort vertretenen Auffassungen und Zielsetzungen in bezug auf die künftige Rolle dieser Leistungen im Binnenmarkt sind nach wie vor gültig. Mit der vorliegenden Mitteilung soll die Veröffentlichung von 1996 aktualisiert werden.
2. Seit Annahme der ersten Mitteilung hat sich manches geändert. Wie von der Kommission vorgeschlagen, wurde in den Vertrag von Amsterdam ein Hinweis auf die Rolle gemeinwohlorientierter Leistungen aufgenommen. Im neuen Artikel 16 EG-Vertrag werden die grundsätzliche Bedeutung der Werte, die Diensten dieser Art zugrunde liegen, und die Pflicht der Gemeinschaft, ihre Politik so zu gestalten und umzusetzen, dass die Dienste ihren Zweck erfüllen können, anerkannt und als Vertragsgrundsatz verankert:

“Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.”

3. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Binnenmarkt und gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik sind, wie die Kommission in ihrer Mitteilung von 1996 ausführte, keineswegs unvereinbar, sondern ergänzen einander bei der Verfolgung der grundlegenden Ziele des Vertrags. Diese drei Elemente müssen so zusammenwirken, dass sowohl der einzelne Bürger als auch die Gesellschaft insgesamt davon profitiert.
4. Seit 1996 haben sich Märkte, Technik und Verbraucherbedürfnisse in rasantem Tempo weiterentwickelt. Es wurden Erfahrungen in Wirtschaftszweigen gesammelt, die seinerzeit im Rahmen des Binnenmarktprogramms dem Wettbewerb geöffnet wurden. Die Liberalisierung wurde - bei gleichzeitiger Sicherung und sogar teilweiser Steigerung des Qualitätsniveaus und Verbraucherschutzes - auf Gemeinschaftsebene fortgesetzt. Mit zunehmender Vertiefung des Binnenmarkts stellten sich neue Fragen im Zusammenhang mit der Abgrenzung bestimmter Dienstleistungen, die früher hauptsächlich unter wettbewerbsfremden Bedingungen erbracht worden waren, aber inzwischen durchaus Wettbewerber auf den Plan rufen oder in Zukunft für sie von Interesse

¹ ABl. C 281 vom 26.9.1996, S. 3.

² Siehe Anhang II.

sein können. Außerdem führten technische Entwicklungen und insbesondere das Aufkommen der Informationsgesellschaft zu der Schlussfolgerung, dass der territoriale Ansatz in Bezug auf einige dieser Leistungen veraltet ist und dass die Dienste aus einer grenzüberschreitenden Perspektive heraus gesehen werden sollten.

5. Trotz der positiven Auswirkungen der Liberalisierung wurden immer wieder Bedenken im Hinblick auf gemeinwohlorientierte Dienste und das diesbezügliche Handeln der Europäischen Gemeinschaft laut. Bei manchen Bürgern besteht die Befürchtung, dass die Qualität solcher Dienste möglicherweise angesichts technischer Neuerungen, veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen und wachsender Verbrauchernachfrage zu kurz kommt. Ausgehend von diesen Ängsten argumentieren etablierte Anbieter und die sie unterstützenden staatlichen Stellen, dass die Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften möglicherweise die einschlägigen Strukturen, die ihren Nutzen über lange Zeit hinweg bewiesen hätten, und mit ihnen die Qualität der für die Allgemeinheit erbrachten Dienste gefährden. Konkurrierende Privatanbieter behaupten wiederum, dass bestehende Regelungen den Organisationen, die ein Staat mit der Erbringung der betreffenden Dienstleistungen beauftragt hat, einen unlauteren Vorteil verschaffen und gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen.
6. Vor diesem Hintergrund und auf Ersuchen des Europäischen Rates von Lissabon, das in Feira bekräftigt wurde, hat die Kommission ihre Mitteilung von 1996 auf den neuesten Stand gebracht. Sie verfolgt damit das zweifache Ziel,
 - die jeweiligen Rollen der Behörden auf den verschiedenen Ebenen und die Anwendung der wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Vorschriften auf Leistungen der Daseinsvorsorge näher zu erläutern, um dem Wunsch einiger Anbieter nach mehr Rechtssicherheit Rechnung zu tragen (besonderes Augenmerk gilt dabei der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen) und
 - einen europäischen Rahmen für ein reibungsloses Funktionieren der Leistungen der Daseinsvorsorge zu schaffen, in dem die lokalen, regionalen und nationalen Behörden sowie die Gemeinschaft gemäß Artikel 16 EG-Vertrag ihren jeweiligen Part zu übernehmen haben.
7. Die Mitteilung ist in mehrere Abschnitte gegliedert. In Abschnitt 2 legt die Kommission ihre Ansichten zu der Aufgabe dar, die Leistungen der Daseinsvorsorge erfüllen. In Abschnitt 3 wird die Anwendung der wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Vorschriften auf solche Leistungen erläutert. In Abschnitt 4 werden einige vorläufige Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen gezogen, die im Zusammenhang mit der Anwendung des Universaldienstprinzips in nach dem Binnenmarktprogramm liberalisierten Wirtschaftszweigen gesammelt wurden (nähere Einzelheiten zur Lage in einzelnen Branchen siehe Anhang I). Abschnitt 5 schließlich gibt Anhaltspunkte für weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und zur effizienteren Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge als einem Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells.

2 ZIEL UND ZWECK VON LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE

8. Im Zentrum der Gemeinschaftspolitik gegenüber Leistungen der Daseinsvorsorge stehen die Belange des Bürgers. Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen liefern einen wichtigen Beitrag zur allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. 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.
9. 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.
10. Die Bedürfnisse der Leistungsempfänger sollten weit gefasst werden. Eine wichtige Rolle spielen ohne Frage die Verbraucherinteressen, die in allgemein zugänglichen, qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Leistungen bestehen. Daneben sind Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen wichtige Empfänger gemeinwohlorientierter Leistungen, deren Bedürfnisse ebenfalls befriedigt werden müssen. Die Bürger haben aber auch noch weitergefasste Anliegen wie z. B.
 - ein hohes Umweltschutzniveau;
 - spezielle Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen (etwa von Behinderten oder Beziehern niedriger Einkommen);
 - eine flächendeckende Grundversorgung, d. h. Zugang zu wesentlichen Diensten auch in abgelegenen oder unzugänglichen Gegenden.
11. Eine Reihe von Grundsätzen können helfen, die Ansprüche, welche die Empfänger an gemeinwohlorientierte Leistungen stellen, zu definieren. Dazu zählen u. a.
 - eindeutige Festlegung der Mindestanforderungen an die Qualität, das Gesundheitsschutzniveau und die materielle Sicherheit der Leistungen;
 - vollständige Transparenz in Bezug auf Entgelte, Vertragsbedingungen, freie Wahl des Anbieters, Finanzierung der Anbieter usw.;
 - freie Wahl der Leistung und gegebenenfalls des Anbieters sowie wirksamer Wettbewerb zwischen Anbietern;

- Schaffung von unabhängigen Regulierungsinstanzen, wo dies gerechtfertigt erscheint, sowie von Rechtsmitteln in Form von Beschwerdeverfahren und Streitschlichtungsmechanismen.

Zu diesen Grundsätzen kann auch die Vertretung und aktive Beteiligung der Leistungsempfänger bei der Definition der Leistungen und der Zahlungsweise zählen.

12. Die Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge können aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen im Umgang mit den Bedürfnissen der Empfänger helfen, die Leistungen weiter zu entwickeln. Ihre Ansichten sind daher ebenso wie die der Nutzer angemessen zu berücksichtigen³. Staatliche Behörden, die diese Kreise befragen wollen, müssen jedoch deutlich zwischen den Bedürfnissen von Leistungsempfängern und Leistungserbringern unterscheiden.
13. Der Staat muss sich darüber hinaus fragen, wie er sicherstellen kann, dass die einer Leistung der Daseinsvorsorge zugewiesenen Aufgaben nach einem hohen Qualitätsstandard und möglichst wirtschaftlich ausgeführt werden. Dabei können verschiedene Wege beschritten werden. Bei der Entscheidung darüber, wie die Aufgaben zu erfüllen sind, dürften insbesondere folgende Kriterien eine Rolle spielen:
 - die technischen und wirtschaftlichen Merkmale der fraglichen Dienstleistung;
 - die Anforderungen der Nutzer;
 - die kulturellen und historischen Eigenheiten des betreffenden Mitgliedstaats.

Die Wahl unterschiedlicher Mittel für unterschiedliche Leistungen (oder auch für ein und dieselbe Leistung, wenn die Rahmenbedingungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat oder auch innerhalb eines Mitgliedstaats variieren) sollte daher nicht als Widerspruch, sondern im Gegenteil als ein wichtiges Effizienzmerkmal angesehen werden.

³ Die von EGB und CEEP vorgeschlagene Charta von Leistungen der Daseinsvorsorge stellt einen wichtigen Beitrag zur momentanen Debatte über die Zukunft der Leistungen der Daseinsvorsorge dar.

3 LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE UND BINNENMARKT

14. 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. Damit soll keineswegs abgestritten werden, dass der Markt in vielen Fällen der beste Mechanismus für die Bereitstellung solcher Leistungen ist. Das Angebot zur Deckung vieler Grundbedürfnisse - z. B. Lebensmittel, Kleidung, Wohnung - wird ausschließlich oder überwiegend vom Markt geregelt. Wenn jedoch 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. Universaldienstverpflichtung⁴ für Anbieter, die einen bestimmten Dienst im gesamten Staatsgebiet zu erschwinglichen Entgelten und in vergleichbarer Qualität unabhängig von der Wirtschaftlichkeit einzelner Geschäfte erbringen müssen.
15. Der Staat kann entweder allen Anbietern im Markt Gemeinwohlverpflichtungen oder aber einem einzelnen Anbieter bzw. einer begrenzten Anzahl von Anbietern spezielle Verpflichtungen - ohne besondere oder ausschließliche Rechte - auferlegen. So wird ein Höchstmaß an Wettbewerb gewährleistet und den Nutzern die größtmögliche Freiheit bei der Wahl des Leistungserbringers garantiert. Wenn in einer bestimmten Branche nur einem Anbieter bzw. einigen wenigen Anbietern Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden, ist es unter Umständen geboten, alle einschlägigen Anbieter an der Finanzierung der mit der Erbringung des gemeinwohlorientierten Dienstes verbundenen Nettomehrkosten zu beteiligen. Dies kann mit Hilfe einer zusätzlichen Abgabe oder eines Fonds für öffentliche Dienste geschehen. In diesem Fall ist darauf zu achten, dass der von jedem Unternehmen zu leistende Beitrag in einem angemessenen Verhältnis zu seiner Geschäftstätigkeit in dem betreffenden Markt steht und deutlich von anderen Belastungen abgegrenzt ist, die im Rahmen der normalen Geschäftstätigkeit anfallen können.

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 und in der Gemeinschaftsgesetzgebung für Dienstleistungen konzipiert worden, für die ein gemeinsamer Rechtsrahmen im Zusammenhang mit der Vollendung des europäischen Binnenmarkts entwickelt wurde (siehe Abschnitt 4).

16. So werden öffentliche Sprachtelefondienste heute trotz der vollständigen Liberalisierung der Telekommunikationsindustrie im Jahre 1998 gemeinschaftsweit mit der im Gemeinschaftsrecht verankerten Universaldienstverpflichtung erbracht. Die in den frühen 90er Jahren getroffenen Entscheidungen zur schrittweisen Liberalisierung waren selbst das Ergebnis von Marktentwicklungen und technischen Fortschritten, die nahe legten, dass das Einkommen, welches die Telekommunikationsunternehmen zur Sicherstellung des Universaldienstes benötigten, durch die Aufrechterhaltung besonderer und ausschließlicher Rechte nicht mehr wirksam und angemessen garantiert werden konnte. Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen ließ zu, dass die Mitgliedstaaten in einem Wettbewerbsmarkt Mechanismen zur gleichmäßigen Verteilung des Kostenaufwands für die Erbringung eines auf Gemeinschaftsebene festgelegten Universaldienstes einführen. Die meisten Mitgliedstaaten hielten es jedoch angesichts der verhältnismäßig niedrigen Mehrkosten nicht für notwendig, solche Systeme vorzusehen.
17. Bei bestimmten Leistungen der Daseinsvorsorge sind allerdings mehrere Anbieter unangebracht, wenn z. B. kein Leistungserbringer für sich allein existenzfähig ist. In solchen Fällen gewährt der Staat üblicherweise besondere oder ausschließliche Rechte für die Erbringung des gemeinwohlorientierten Dienstes in Form von Konzessionen, die aufgrund einer Ausschreibung für einen bestimmten Zeitraum vergeben werden. Wettbewerb soll bei der Erteilung des Zuschlags sicherstellen, dass der Gemeinwohlauftrag unter möglichst geringer Belastung der öffentlichen Haushalte erfüllt wird.
18. Wenn die Gemeinwohlverpflichtung durch keine der ersten beiden Optionen zufriedenstellend erfüllt werden kann, muss gegebenenfalls ein einzelner Anbieter oder eine kleine Gruppe von Anbietern mit der betreffenden Aufgabe betraut werden, wofür der Staat besondere oder ausschließliche Rechte neu gewährt oder verlängert. In diesem Fall kann der Staat wie bei der Gewährung ausschließlicher Rechte im Rahmen einer Ausschreibung (s. o.) eine angemessene Finanzierung sicherstellen, die den betreffenden Unternehmen die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Gemeinwohlaufgabe ermöglicht.
19. Die Einhaltung von Vorschriften des EG-Vertrags, insbesondere der wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Bestimmungen, ist voll und ganz mit der gesicherten Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge vereinbar. Die zentralen Bestimmungen, in denen Gemeinschaftsziele wie Wettbewerb und Binnenmarktfreiheiten mit der Erfüllung eines staatlichen Auftrags von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Einklang gebracht werden, sind in Artikel 86 EG-Vertrag, insbesondere in Absatz 2, verankert, der wie folgt lautet:
 - "1. *Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikeln 12 und 81 bis 89 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.*
 2. *Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser*

Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

3. *Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten."*
20. Welchen Einfluss diese Bestimmungen auf die vom Staat getroffenen Vorkehrungen zur Versorgung der Bürger mit bestimmten Dienstleistungen haben, verdeutlichen die folgenden drei Grundsätze, die der Anwendung des Artikels 86 zugrunde liegen: Neutralität, Gestaltungsfreiheit und Verhältnismäßigkeit.
21. Die Neutralität in Bezug auf die Form der Unternehmensorganisation - öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich - wird durch Artikel 295 EG-Vertrag gewährleistet. Die Kommission macht also keine Vorgaben dahingehend, dass Leistungen der Daseinsvorsorge von öffentlichen oder von privaten Unternehmen zu erbringen sind, und verlangt auch nicht die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Gleichzeitig gelten aber die Vorschriften des Vertrags und insbesondere die wettbewerbs- und die binnenmarktrechtlichen Bestimmungen ungeachtet des (öffentlich- oder privatrechtlichen) Status eines Unternehmens.
22. Gestaltungsfreiheit bedeutet, dass für die Definition dessen, was ausgehend von den spezifischen Merkmalen einer Tätigkeit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gelten hat, vorrangig die Mitgliedstaaten zuständig sind. Diese Definition darf nur einer Kontrolle auf offenkundige Fehler unterworfen werden. Sie können besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, die die Unternehmen zur Erbringung der ihnen übertragenen Aufgaben benötigen, sie können deren Tätigkeiten reglementieren und sie können sie erforderlichenfalls finanzieren. Wo es noch keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gibt, haben die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer einschlägigen Politik großen Spielraum; hier unterliegen sie lediglich einer Kontrolle auf offenkundige Fehler. Die Frage, ob ein Dienst als Leistung der Daseinsvorsorge anzusehen ist und wie er organisiert werden soll, wird zuallererst auf nationaler Ebene entschieden. Die Kommission muss ihrerseits darauf achten, dass die zu diesem Zweck eingesetzten Mittel mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Damit die Ausnahme nach Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auch greifen kann, muss der Versorgungsauftrag in jedem Falle klar definiert und ausdrücklich durch Hoheitsakt (Verträge eingeschlossen)⁵ aufgetragen sein. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz gegenüber den Bürgern unerlässlich und zudem notwendig, damit die Kommission die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme bewerten kann.
23. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag besagt, dass die Mittel, die zur Erfüllung des Versorgungsauftrags

⁵ EuGH 23. Oktober 1997, Rechtssache C-159/94, EDF, Slg. 1997, I-5815.

eingesetzt werden, keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen. Konkret ist sicherzustellen, dass Einschränkungen gegenüber den EG-Vertragsbestimmungen und insbesondere Einschränkungen des Wettbewerbs oder der Binnenmarktfreiheiten nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinausgehen. Die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse müssen leistungsfähig sein und die damit betrauten Unternehmen müssen in der Lage sein, den besonderen Aufwand und die zusätzlichen Nettokosten auf sich zu nehmen, die mit der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgabe verbunden sind. Die Kommission wacht, wie der Gebrauch ihrer Entscheidungsbefugnisse nach Artikel 86 Absatz 3 zeigt⁶, in vernünftiger und realistischer Weise und unter Aufsicht des Gerichtshofs über die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

24. Die in Artikel 86 verankerten Grundsätze ermöglichen ein flexibles, den jeweiligen Umständen angepasstes, ausgewogenes Vorgehen, das sowohl den unterschiedlichen Gegebenheiten und Zielsetzungen der Mitgliedstaaten als auch den technischen Sachzwängen, die von Branche zu Branche sehr unterschiedlich sein können, Rechnung trägt.
25. Erfahrungsgemäß gibt es eine ganze Reihe von Mitteln und Wegen, um die Bedürfnisse der Allgemeinheit auf der einen und die Anforderungen des Wettbewerbs und des Binnenmarkts auf der anderen Seite miteinander in Einklang zu bringen⁷. Wie bereits dargelegt, haben die Mitgliedstaaten mehrere Möglichkeiten, um die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen; sie reichen von der Liberalisierung des betreffenden Dienstleistungsmarkts über die Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen bis hin zur Übertragung ausschließlicher oder besonderer Rechte auf einen einzigen Anbieter oder eine begrenzte Zahl von Anbietern, und zwar mit oder ohne Bereitstellung von Finanzmitteln.
26. Zur Frage der Finanzierung solcher Leistungen hat das europäische Gericht erster Instanz geurteilt⁸, dass der Ausgleich, den ein Staat einem Unternehmen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährt, eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt. Sofern keine der in den Artikeln 73 oder 87 vorgesehenen Ausnahmen einschlägig ist, kann eine Beihilfe dennoch aufgrund von Artikel 86 Absatz 2 mit dem EG-Vertrag vereinbar sein. Letzteres trifft zu, wenn alle Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind, d. h. konkret, wenn der Ausgleich nicht über die mit der anvertrauten Aufgabe verbundenen Nettomehrkosten hinausgeht. Nach Ansicht der Kommission kann in den Fällen, in denen ein solcher Ausgleich im Anschluss an ein offenes, transparentes und nicht diskriminierendes Verfahren für einen angemessenen Zeitraum festgesetzt wird, davon ausgegangen werden,

⁶ Siehe die jährlich erscheinenden Berichte über die Wettbewerbspolitik der Kommission.

⁷ Als Beispiel für die Vereinbarkeit der Finanzierung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk mit dem Wettbewerbsrecht auf der Grundlage von Artikel 86 Absatz 2 siehe die Entscheidung der Kommission vom 24. Februar 1999 in der Beihilfesache NN 70/98, Kinderkanal und Phönix, ABl. C 238 vom 21.8.1999, S. 3, und die Entscheidung der Kommission vom 29. September 1999 in der Beihilfesache 88/98, BBC News24, ABl. C 78 vom 18.3.2000, S. 6.

⁸ EuGeI, Urteil vom 27. Februar 1997, Rechtssache T-106/95, FFSA u.a., Slg. 1997, II-229, und EuGeI, Urteil 10. Mai 2000, Rechtssache T-46/97 (noch nicht veröffentlicht).

dass die staatliche Hilfe mit den beihilferechtlichen Bestimmungen des Vertrags im Einklang steht⁹.

27. Noch bevor die Frage geklärt wird, wie weit die in Artikel 86 vorgesehene Möglichkeit der Ausnahme von den Wettbewerbsregeln und Binnenmarktvorschriften reicht, ist zu prüfen, ob diese Gemeinschaftsvorschriften überhaupt zur Anwendung gelangen. Dabei ist folgenden Aspekten Rechnung zu tragen: Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten, Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und Vorgehen der Gemeinschaft gegenüber Bagatellfällen.
28. Die Bedingungen des Artikels 86 beziehen sich auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. In aller Regel finden die Binnenmarktvorschriften und Wettbewerbsregeln grundsätzlich keine Anwendung auf nichtwirtschaftliche Tätigkeiten und berühren daher auch nicht Leistungen der Daseinsvorsorge, die keine wirtschaftlichen Tätigkeiten darstellen. Hieraus folgt, dass auf Aufgaben, die per se dem Staat vorbehalten sind, wie die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, die Justizverwaltung, die Pflege auswärtiger Beziehungen und andere hoheitliche Aufgaben, die Wettbewerbsregeln und Binnenmarktvorschriften keine Anwendung finden und somit auch Artikel 86 und seine Bedingungen nicht greifen. So hat der Europäische Gerichtshof z. B. geurteilt, dass eine Einrichtung, die den Luftraum kontrolliert und überwacht und Gebühren für die Benutzung seines Flugsicherungssystems erhebt¹⁰, oder eine privatrechtliche Einrichtung, die einen Seehafen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung überwacht,¹¹ Aufgaben ausüben, die typischerweise hoheitliche Befugnisse sind und keinen wirtschaftlichen Charakter aufweisen.
29. Nicht anwendbar sind die Wettbewerbsregeln und Binnenmarktvorschriften auch auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit nationalen Bildungssystemen und mit der Pflichtmitgliedschaft in Grundversorgungssystemen der sozialen Sicherheit. Zum erstgenannten Bereich hat der europäische Gerichtshof festgestellt, dass der Staat mit der Errichtung und Erhaltung eines Bildungssystems keine gewinnbringende Tätigkeit aufnehmen will, sondern seine Aufgabe auf sozialem, kulturellem und bildungspolitischem Gebiet erfüllt¹². In Bezug auf den zweiten Bereich urteilte der Europäische Gerichtshof, dass Einrichtungen, die mit der Verwaltung gesetzlich vorgeschriebener Sozialversicherungssysteme wie der Pflichtkrankenversicherung betraut sind, welche auf dem Solidaritätsprinzip beruhen und keinen Gewinnzweck verfolgen und bei denen die Leistungen unabhängig von der Höhe der Beiträge erbracht

⁹ Zur Anwendung dieses Grundsatzes siehe den Entwurf zur Verordnung über den Personentransport im Landverkehr KOM(7)2000/9 vom 26. Juli 2000 und die Transparenzrichtlinie, Richtlinie der Kommission 2000/52/EC vom 26. Juli 2000, die die Richtlinie 80/732/EEC, ABl. L 193 vom 29. Juli 2000 ergänzt.

¹⁰ EuGH 19. Januar 1994, Rechtssache C-364/92, SAT/Eurocontrol, Slg. 1994, I-43.

¹¹ EuGH 18. März 1997, Rechtssache C-343/95, Diego Calí, Slg. 1997, I-1547.

¹² EuGH 27. September 1988, Rechtssache C-263/86, Humbel, Slg. 1988, 5365.

werden, eine Aufgabe mit reinem sozialem Charakter erfüllen und keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben¹³.

30. Generell werden nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁴ viele Tätigkeiten von Einrichtungen, die weitgehend soziale Aufgaben ohne Gewinnabsicht erfüllen und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht, von den wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft in der Regel nicht erfasst. Darunter fallen diverse nichtwirtschaftliche Tätigkeiten von Einrichtungen wie Gewerkschaften, politischen Parteien, Kirchen und religiösen Gemeinschaften, Verbraucherverbänden, wissenschaftlichen Gesellschaften, Wohlfahrtseinrichtungen sowie Schutz- und Hilfsorganisationen. Sobald eine derartige Einrichtung jedoch bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags wirtschaftliche Tätigkeiten aufnimmt, sind hierauf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nach Maßgabe der Grundsätze dieser Mitteilung und unter Berücksichtigung des besonderen sozialen und kulturellen Umfelds, in dem die betreffenden Tätigkeiten ausgeübt werden, anzuwenden. Die Kommission wird in solchen Fällen im Zusammenhang mit eher allgemeinen Überlegungen zum Gebrauch ihres Ermessensspielraums ebenso prüfen, ob sie aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag gegebenenfalls tätig werden muss, weil Interessen der Gemeinschaft berührt werden.
31. Das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft gilt ferner nur dann, wenn der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Dementsprechend finden auch die Bestimmungen des Vertrags über die Dienstleistungsfreiheit keine Anwendung, wenn sich die betreffende Tätigkeit in all ihren Aspekten auf einen einzelnen Mitgliedstaat beschränkt.
32. Was die in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten kartellrechtlichen Bestimmungen betrifft, so wird eine Tätigkeit, die sich nur unwesentlich auf den Markt auswirkt, wie dies bei einer Reihe von Leistungen der Daseinsvorsorge für ein räumlich begrenztes Gebiet der Fall ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten normalerweise nicht beeinträchtigen und daher auch nicht unter die einschlägigen Regeln des Gemeinschaftsrechts fallen¹⁵. Darüber hinaus gibt es Bagatellfälle, die gemäß der einschlägigen Bekanntmachung der Kommission¹⁶ nicht weiter nach Maßgabe der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln untersucht werden. Dies dürfte wiederum bei vielen lokal angebotenen Dienstleistungen der Fall sein, so dass die Kommission hier von

¹³ EuGH 17. Februar 1993, verbundene Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Poucet, Slg. 1993, I-637.

¹⁴ EuGH 7. Dezember 1993, Rechtssache C-109/92, Wirth, Slg. 1993, I-6447.

¹⁵ Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH 21. Januar 1999, verbundene Rechtssachen C-215/96 und C-216/96, Bagnasco, Slg. 1999, I-135) wird der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt, wenn sich anhand einer Reihe objektiver rechtlicher oder tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit voraussehen lässt, dass das fragliche Verhalten den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten in einer Weise beeinflussen wird, die den Zielen eines einheitlichen zwischenstaatlichen Marktes zuwiderläuft. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Stellung und das Gewicht der beteiligten Unternehmen in dem relevanten Markt.

¹⁶ Bekanntmachung über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die nicht unter Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag fallen (ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 13).

der Verfolgung mutmaßlicher Verstöße gegen kartellrechtliche Vorschriften absehen wird.

33. Was die Prüfung nach Maßgabe der Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen anbelangt, so trifft es zwar zu, dass ein verhältnismäßig kleiner Beihilfebetrug oder die relativ geringe Größe eines begünstigten Unternehmens für sich genommen eine etwaige Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nicht ausschließen. Dennoch ist das Kriterium Beeinträchtigung des Handels nach ständiger Rechtsprechung nur dann erfüllt, wenn das begünstigte Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten entfaltet, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten berühren. Die Kommission hat ferner Schwellenwerte festgelegt, bis zu denen die Beihilfenvorschriften keine Anwendung finden¹⁷. Damit dürften viele lokal erbrachte Dienstleistungen vom Anwendungsbereich der beihilferechtlichen Vorschriften ausgenommen sein.
34. Werden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit öffentlichen Mitteln in einer Weise gefördert, die geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, so ist außerdem nach Maßgabe der beihilferechtlichen Vorschriften des Vertrages zu prüfen, ob diese Förderung nicht dennoch zulässig ist. Neben der Ausnahmebestimmung des Artikels 86 Absatz 2 gibt es mehrere Möglichkeiten der Ausnahme bzw. Freistellung solcher Fördermaßnahmen vom grundsätzlichen Beihilfeverbot. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die in Artikel 73 vorgesehene Ausnahme für Beihilfen im Bereich des Verkehrs und die Freistellung von Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d)¹⁸. Die Bedingungen, die staatliche Beihilfen erfüllen müssen, um nach Artikel 87 Absatz 3 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen zu werden, wurden in Gemeinschaftsrahmen bzw. Leitlinien für die Beurteilung von u. a. staatlichen

¹⁷ Mitteilung über "De-minimis"-Beihilfen (ABl. C 68 vom 6.3.1996, S. 9; an die Stelle der Mitteilung soll künftig eine Verordnung über De-minimis-Beihilfen treten - Entwurf siehe ABl. C 89 vom 28.3.2000, S. 6).

¹⁸ Eine Freistellung nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d) EG-Vertrag vom grundsätzlichen Beihilfeverbot setzt voraus, dass die betreffende Beihilfe kulturellen Zwecken dient, z. B. der Förderung der Filmproduktion. Siehe dazu u. a. die Entscheidung der Kommission vom 29. Juli 1998, keine Einwände gegen das französische Filmförderungsprogramm zu erheben (Beihilfesache Nr. N 3/1998, ABl. C 279 vom 8.9.1998), und die nachfolgenden gleichlautenden Entscheidungen zu den einschlägigen Fördervorhaben Deutschlands (Bund) (Beihilfesache Nr. N 4/1998, Entscheidung vom 21. April 1999, ABl. C 272 vom 25.9.1999, S. 4), Irlands (Beihilfesache N 237/2000, Entscheidung vom 28. Juni 2000, noch nicht im ABl. veröffentlicht), der Niederlande (Beihilfesache N 486/1997, Entscheidung vom 25. November 1998, ABl. C 120 vom 1.5.1999, S. 2) und Schwedens (Beihilfesache N 748/1999, Entscheidung vom 2. Februar 2000 ABl. C 134 vom 13.5.2000, S. 3). Diese Entscheidungen belegen, dass nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d) EG-Vertrag Beihilfen zur Förderung der Filmproduktion entsprechend den Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat zulässig sind und dass bei der Beurteilung von Maßnahmen zur Förderung schwieriger und kostengünstiger Produktionen flexibel vorgegangen werden kann. Je nach Ausgang der Untersuchung entsprechender Beihilferegulungen in anderen Mitgliedstaaten wird die Kommission prüfen, ob gegebenenfalls ein präziseres Regelwerk vonnöten ist. Dies geschieht in enger Absprache mit den Mitgliedstaaten (siehe Mitteilung der Kommission "Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter", KOM(1999) 657 endg. vom 14. Dezember 1999).

Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU)¹⁹, Beihilfen an Unternehmen in benachteiligten Stadtvierteln²⁰, Beschäftigungsbeihilfen²¹, Ausbildungsbeihilfen²², einzelstaatlichen Regionalbeihilfen²³, Umweltschutzbeihilfen²⁴ sowie Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen²⁵ festgelegt.

35. Die in der vorliegenden Mitteilung formulierten Grundsätze gelten für alle Wirtschaftszweige. Auf Wunsch des Europäischen Rates nahm die Kommission beispielsweise 1998 einen Bericht an den Rat über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bankensektor²⁶ an, den sie aufgrund einer Umfrage unter sämtlichen Mitgliedstaaten erstellt hatte. Ihre Nachforschungen hatten ergeben, dass bestimmte Kreditinstitute nach Ansicht verschiedener Mitgliedstaaten besondere Aufgaben erfüllen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darstellen. Dazu zählen hauptsächlich die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Gewährung oder Absicherung von Exportkrediten, Darlehen für den sozialen Wohnungsbau, Gemeindefinanzierung, Finanzierung von Infrastrukturvorhaben und Regionalentwicklung. Zwei Mitgliedstaaten sehen in der Versorgung durch eine bestimmte Gruppe von Kreditinstituten mit umfassender Finanzinfrastruktur, die, wie in Randnummer 10 erwähnt, flächendeckende Dienste bereitstellen, eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Laut den Schlussfolgerungen des Berichts ist die Vereinbarkeit all

¹⁹ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. C 213 vom 23.7.1996, S. 4; an die Stelle dieses Gemeinschaftsrahmens soll künftig eine Gruppenfreistellungsverordnung treten - Entwurf siehe ABl. C 89 vom 28.3.2000, S. 8).

²⁰ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an Unternehmen in benachteiligten Stadtvierteln (ABl. C 146 vom 14.5.1997, S. 6).

²¹ Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen (ABl. C 334 vom 12.12.1995, S. 4).

²² Gemeinschaftsrahmen für Ausbildungsbeihilfen (ABl. C 343 vom 11.11.1998, S. 10; an die Stelle dieses Gemeinschaftsrahmens soll künftig eine Gruppenfreistellungsverordnung treten - Entwurf siehe ABl. C 89 vom 28.3.2000, S. 15.).

²³ Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9).

²⁴ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 72 vom 10.3.1994, S. 3).

²⁵ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5).

²⁶ "Bericht der Europäischen Kommission an den Rat: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bankensektor", der am 17. Juni 1998 von der Kommission angenommen und am 23. November 1998 dem Rat "Wirtschaft und Finanzen" vorgelegt wurde.

dieser Systeme und Aufgaben mit Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag im Einzelfall zu prüfen.

36. Nicht zuletzt lassen neue technische Gegebenheiten und veränderte Marktbedingungen bei staatlichen Behörden und Diensteanbietern verstärkt Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften auf ihre Tätigkeiten aufkommen. Die Kommission wird daher weiterhin Überlegungen dazu anstellen, wie sie das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium optimal einsetzen kann, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Außerdem wird sie sich, sobald sie Erfahrungen im Umgang mit neuen Situationen im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge gesammelt hat, um eine weitergehende Klärstellung, was den Anwendungsbereich und die Kriterien für die Vereinbarkeit mit EG-Regelungen betrifft, bemühen. Gemäß der bisherigen Praxis wird dies in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten geschehen. Das Instrumentarium hierfür umfasst Mitteilungen, Leitfäden und Gruppenfreistellungsverordnungen.

4 ERFAHRUNGEN MIT DER LIBERALISIERUNG EINZELNER LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE

37. Zum Zeitpunkt der Annahme der letzten Mitteilung im Jahr 1996 war die Liberalisierung einiger wichtiger Dienstleistungsbranchen im Rahmen des Binnenmarktprogramms bereits beschlossene Sache. Für eine Einschätzung der Auswirkungen der Liberalisierung auf die Qualität, die Preise und die Verfügbarkeit der betreffenden Dienste war es jedoch noch zu früh. Für bestimmte Bereiche und ganz besonders für die Telekommunikationsindustrie trifft dies inzwischen nicht mehr zu. In der Regel fehlt es jedoch noch an verlässlichen Angaben neueren Datums, anhand derer sich die Erfahrungen mit diesen Diensten bewerten ließen; die umfassendsten Informationen stammen aus den Bereichen Telekommunikation und - in etwas geringerem Umfang - Luftverkehr. Aus dem Energiebereich liegen umfangreiche Daten zum Preisniveau vor; hier hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, welche sich auf die Arbeiten von Eurostat zur ständigen Beobachtung sog. Wettbewerbsindikatoren stützt, die das reale Maß an Wettbewerb im Markt angeben. Außerdem hat die Kommission Antworten von Mitgliedstaaten auf eine Umfrage zum Niveau und zu den Zielen öffentlicher Dienste in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft erhalten, auf deren Grundlage sie eine Mitteilung ausarbeiten wird; diese Mitteilung soll später als Benchmarking-Instrument für den Erhalt und die Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienste dienen.
38. Die derzeit vorliegenden Informationen lassen den Schluss zu, dass sich die Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen aufgrund des Binnenmarktsprogramms positiv auf die Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge ausgewirkt hat. Von einem reibungslosen Funktionieren kann allerdings noch nicht die Rede sein, da sich neue Probleme auftaten, die noch nicht vollständig gelöst sind, wie z. B. hohe Gerätekosten für den Netzanschluss, Engpässe, diverse wettbewerbsfeindliche Praktiken oder fehlende wirksame Rechtsmittel für Nutzer, die sich über mangelhafte Leistungen beschweren wollen. Mit anderen Worten: Noch nicht alle Schichten der Gesellschaft bzw. alle Teile der Gemeinschaft können die Früchte der Liberalisierung uneingeschränkt genießen.
39. Der Universaldienst und insbesondere die Festlegung konkreter Universaldienstverpflichtungen ist eine wichtige Begleitmaßnahme zur Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen wie der Telekommunikationsindustrie in der Europäischen Union. Durch die Festlegung und Garantie des Universaldienstes wird sichergestellt, dass der ständige Zugang zu etablierten Dienstleistungen und deren Qualität während des Übergangs vom Monopolangebot zum vollen Wettbewerb mehrerer Anbieter für alle Nutzer und Verbraucher gewährleistet ist. Universaldienst in offenen Telekommunikationsmärkten mit Wettbewerbsbedingungen wird definiert als ein Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität, das allen Nutzern und Verbrauchern gemessen an den landesspezifischen Bedingungen zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht. Diese Bestimmungen bilden den Ausgangspunkt für wettbewerbsbedingte Verbesserungen der Qualität und des Preises von Dienstleistungen.

4.1 Telekommunikation

40. Der Universaldienst im Sinne des geltenden EG-Telekommunikationsrechts umfasst die Erbringung von Sprachtelefondiensten und die Übertragung von Fax- und Sprachbanddaten über ein Modem (d. h. Internet-Zugang). Weiterhin müssen die Nutzer die Möglichkeit haben, an festen Standorten Inlands- und Auslandsgespräche zu führen und Notrufdienste zu erreichen. Die Definition beinhaltet ferner die Unterstützung durch Vermittlungskräfte, Teilnehmerverzeichnisdienste, öffentliche Telefone und die Bereitstellung von Sondereinrichtungen für Behinderte oder Benutzer mit besonderen sozialen Bedürfnissen. Nicht darunter fallen Mobilfunkdienste und Breitbanddienste für den Internetzugang.
41. Was die Sprachtelefonie anbelangt, so haben laut einer unlängst veröffentlichten Studie²⁷ 96 % der Haushalte in Europa privat Zugang zu Sprachtelefondiensten. Etwas mehr als die Hälfte der übrigen Haushalte ist entweder nicht an solchen Diensten interessiert oder hat andere Zugangsmöglichkeiten. Weniger als 2 % haben aus finanziellen Gründen keinen Zugang zu Sprachtelefondiensten. Seit Anfang 1998 sind alle Verbraucher in den Genuss beträchtlicher Preissenkungen gelangt: Bereits im ersten Jahr sanken die Gebühren für Auslandsgespräche um 40 %, für Ferngespräche im Inland um 30 % und für Gespräche im Nahbereich um 30 %; die Gebühren für Ortsgespräche sind dagegen kaum merklich gesunken. Im Zeitraum 1997-1999 gingen die Preise für Privatverbraucher durchschnittlich um 40 % zurück.
42. Durch den Wettbewerb erhielt die Verbreitung des Mobilfunks enormen Auftrieb. Die Ausstattungsrate stieg seit der Liberalisierung von 11 auf 48 % der Bevölkerung. Haushalte mit niedrigem Einkommen begnügen sich im Gegensatz zu solchen mit hohem Einkommen eher ausschließlich mit einem Mobiltelefonanschluss (6 % im Vergleich zu 2 %), wenngleich die Gesamtnutzerquote mit dem Einkommen steigt. Dies belegt, dass das Mobiltelefon für eine beträchtliche Zahl von Haushalten mit niedrigem Einkommen auch ohne Universaldienstverpflichtung eine annehmbare Alternative zu einem Festnetzanschluss ist.
43. Da der Zugang zum Internet künftig nicht mehr ausschließlich über den Computer (33 % der EU-Haushalte) möglich ist, sondern auch über Mobiltelefone der dritten Generation und über das Fernsehen, dürfte die Ausstattungsrate in den nächsten fünf Jahren drastisch steigen.
44. Teilnehmer in ländlichen Gebieten scheinen, was die räumliche Verbreitung wesentlicher Dienste anbelangt, nicht benachteiligt zu sein. Insgesamt verfügen ländliche Haushalte sogar über mehr Telefongeräte als Haushalte in Ballungsgebieten. Offenbar spielt somit das Einkommen für die Dienste eine wesentlich größere Rolle als die Unterscheidung zwischen Stadt und Land.

²⁷ Bericht von Gallup Europe, "The situation of telecommunications services in the regions of the European Union", April 2000.

4.2 Verkehr

45. Die schrittweise Liberalisierung des Luftverkehrs wurde am 1. Juli 1998 abgeschlossen. In einer im vergangenen Jahr angenommenen Mitteilung²⁸ bewertete die Kommission die Ergebnisse von zehn Jahren Wettbewerb in der Branche. Die Liberalisierung des Luftverkehrs hatte ein Anstieg der Zahl der Luftverkehrsunternehmen im Zeitraum 1993-1998 von 132 auf 164 zur Folge. Während der Marktanteil der etablierten nationalen Fluggesellschaften konstant geschrumpft ist, hat sich die Zahl der Strecken, die von mehr als zwei Gesellschaften bedient werden, seit 1992 verdreifacht. Zwar haben immer mehr Sondertarife das Angebot an für den Verbraucher attraktiven Flugpreisen erweitert, doch sind die Preise für flexible Flugscheine weiter angestiegen; sie sind doppelt so hoch wie Sondertarife.
46. Die Flugpreise werden in erheblichem Maße davon beeinflusst, wie viel Wettbewerb auf einer Flugstrecke herrscht. Sie sinken, wenn auf einer Strecke nicht nur eine (Monopol), sondern zwei (Duopol) oder mehr Gesellschaften ihre Dienste anbieten. Wird eine Strecke nicht nur von einem einzigen, sondern von drei oder mehr Gesellschaften befliegen, gehen die Preise für einen Flug in der Business-Klasse um 10 %, beim vollen Economy-Tarif um 17 % und bei Sondertarifen um 24 % zurück.
47. Eine Reihe von Faktoren verzögert oder mindert den Liberalisierungseffekt. Der Zugang zu Zeitnischen (Slots) und die begrenzten Aufnahmekapazitäten der Flughäfen sind für neue Anbieter im Markt ein echtes Problem. Treueangebote wie Vielfliegerprogramme begünstigen Fluggesellschaften mit einem großen Streckennetz, das den Passagieren mehr Möglichkeiten zum Sammeln und Einlösen von Bonusmeilen bietet. Dadurch werden insbesondere kleinere Gesellschaften, die kostenwirksam arbeiten, benachteiligt. Teure, aber schlechte Bodenabfertigungsdienste sind ein weiterer Fixkostenfaktor, der die Möglichkeit für neue Anbieter, über den Preis zu konkurrieren, einschränkt. Nicht zuletzt tragen Überlastungen und schlechte Nutzung des verfügbaren Luftraums zu einem Qualitätsverlust und immer häufigeren Verspätungen bei.
48. Einige dieser Schwierigkeiten lassen sich durch die Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen überwinden. Die Wahl der Strecke und die Festlegung von Normen unterliegen der Aufsicht der Kommission. Seit 1993 wurden für mehr als hundert Flugstrecken in der Gemeinschaft - hauptsächlich in Frankreich, Irland und Portugal, aber auch in Schweden, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich - Gemeinwohlverpflichtungen vorgesehen. Diese Strecken stellen aber nur einen kleinen Teil des gesamten Luftverkehrs in der Gemeinschaft dar.
49. Marktentwicklungen haben dazu geführt, dass sich das Angebot von Diensten zur Personenbeförderung im Schienen- und im Straßenverkehr derzeit stark wandelt. Mehrere Anbieter spielen inzwischen auch eine aktive Rolle in anderen Mitgliedstaaten. Parallel dazu haben die Mitgliedstaaten begonnen, ihre Märkte dem Wettbewerb zu öffnen. Ein gemeinsames Mindestmaß an Wettbewerb und

²⁸ KOM(1999) 182 endg. vom 20. Juli 1999.

minimale Transparenzanforderungen bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen wurden als Voraussetzung für ein hohes Qualitätsniveau angesehen. Die Kommission hat ein neues Regelwerk²⁹ vorgeschlagen, das sicherstellen soll, dass die öffentlichen Verkehrsbetriebe unter dem Druck der Konkurrenz bessere Leistungen für die Kunden bieten, ihre Kosten unter Kontrolle halten und ein Höchstmaß an Sicherheit garantieren.

4.3 Energie

50. Über die Auswirkungen der Liberalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Energiewirtschaft liegen viel weniger Angaben vor als aus den Bereichen Telekommunikation und Luftverkehr. In der Elektrizitäts- und der Gaswirtschaft ist es noch viel zu früh, um verwertbare Schlussfolgerungen aus den Liberalisierungsbemühungen zu ziehen. Mit Ausnahme Belgiens, Dänemarks und Irlands sind die Energiekosten für die Haushalte in den Mitgliedstaaten von Juli 1996 bis Januar 2000 um durchschnittlich 5,2% gesunken. Kleinbetriebe kamen - außer in Dänemark und Griechenland, die eine gegenläufige Entwicklung verzeichneten - in den Genuss höherer Preissenkungen, die im Durchschnitt bei 7,9 % lagen.

4.4 Leistungen der Daseinsvorsorge aus Sicht der Verbraucher

51. Im Rahmen einer Eurobarometer-Meinungsumfrage³⁰ wurden die befragten Haushalte gebeten, sich zu verschiedenen Leistungen der Daseinsvorsorge zu äußern. Die Erhebung ergänzt die ausführlicheren Daten der Privathaushalte in dem vorerwähnten Bericht über Telekommunikationsdienste. Die Ergebnisse sind insofern interessant, als sie einen Vergleich zwischen verschiedenen Leistungsarten zulassen. Eine Aussage darüber, wie sich die Dienste im Lauf der Zeit weiterentwickelt haben, ist jedoch nicht möglich. Starke Unterschiede in der Art, wie die Fragen in den einzelnen Mitgliedstaaten beantwortet wurden, lassen darauf schließen, dass die Erwartungshaltung in Bezug auf Dienstleistungen ein entscheidender Faktor für das wahrgenommene Maß an Zufriedenheit ist. Deshalb sind denn auch die Antworten an sich weniger aussagekräftig, sondern eignen sich mehr für einen Vergleich zwischen den verschiedenen Leistungsarten.
52. Die Zufriedenheit der Verbraucher mit bestimmten Leistungsmerkmalen (Zugang, Preis, verfügbare Informationen, Geschäftsbedingungen, Beschwerdemöglichkeiten) wurde individuell für einen festen Produktkorb gemessen, der sich aus Dienstleistungen in den Bereichen Telefonanschluss, Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Post, städtischer Nahverkehr und Eisenbahn-Fernverkehr zusammensetzte. Sowohl beim Zugang als auch bei der Inanspruchnahme der einzelnen Dienste gab es stark voneinander abweichende Antworten. 13 % der Befragten erklärten, keinen Zugang zur Gasversorgung zu haben. 7 % meinten sogar, sie hätten keinen Zugang zu Fernverbindungen der Bahn, und nahezu 5 % beklagten fehlende Nahverkehrsdienste. Lediglich die Strom- und die Wasserversorgung sowie Postdienste wurden nahezu durchweg

²⁹ KOM(2000) 9 vom 26. Juli 2000.

³⁰ "The Europeans and Services of General Interest", Eurobarometer Nr. 53, Juli 2000.

als verfügbar angesehen. Aus der Antwort “Nicht zutreffend” auf weitere Fragen lässt sich schließen, dass physische Verfügbarkeit und tatsächliche Inanspruchnahme eng aufeinander folgen.

53. Der Preis wurde bei den Postdiensten am positivsten bewertet, an zweiter Stelle kamen die öffentlichen Versorgungsdienste. Dessen ungeachtet lässt sich von der Tatsache, dass über 30 % der Befragten die Preise in jedem Falle für unangemessen oder überzogen hielten, auf eine erhebliche Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Preisniveau schließen. Am wenigsten wohlwollend waren die Antworten in Bezug auf Telefondienste und Fernverbindungen im Zugverkehr. Die Qualität der Dienstleistungen wurde im allgemeinen gut bewertet; eine Ausnahme bildeten lediglich Beförderungsleistungen sowie, wenn auch in etwas geringerem Maße, die Postdienste. Verknüpft man die Preis- mit den Qualitätsurteilen, so schneiden die Eisenbahn-Fernverbindungen gar nicht gut ab. Die Erwartungen der Verbraucher werden am ehesten erfüllt bei den öffentlichen Versorgungsdiensten (Strom-, Gas- und Wasserversorgung); bei Telekommunikation und Nahverkehr waren die Reaktionen gemischt. In Bezug auf die Behandlung von Beschwerden war der Grad der Zufriedenheit sehr niedrig, was sich aus dem Umstand ablesen lässt, dass bei jeder erfassten Dienstleistung mehr als 45 % der Befragten die Behandlung als schlecht oder sehr schlecht einstufte.

5 EINE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE

54. Die Ziele der Gemeinschaft sind nach wie vor dieselben: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in zunehmend offenen Weltmärkten; Beitrag zu einem hohen Niveau des Verbraucherschutzes und -vertrauens durch u. a. Gewährleistung eines größeren Angebots an hochwertigen Produkten zu günstigen Preisen; Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Leistungen der Daseinsvorsorge spielen bei der Verwirklichung dieser Ziele eine zentrale Rolle. Effiziente Dienste sind ein wichtiger Faktor bei der Ansiedlung von Produktionsstätten; sie kommen sowohl den Unternehmen zugute als auch den am Standort ansässigen Arbeitnehmern. 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. Die Gemeinschaft hat die Verpflichtung, diese Dienste am Leben zu erhalten und gleichzeitig effizienter zu machen.
55. Die Kommission berücksichtigt bei der Verfolgung dieser Ziele das Subsidiaritätsprinzip in gebührender Weise. Die Anerkennung dieses Prinzips und insbesondere der Gestaltungsfreiheit des Mitgliedstaates bei der Bestimmung, was eine Leistung der Daseinsvorsorge ausmacht, erfordert eine sorgfältige Untersuchung der Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen bei der Regulierung solcher Dienste. Die Kommission wird ihre Position hinsichtlich dieses Themas im Zusammenhang mit dem in Kürze erscheinenden Weißbuch über verantwortungsvolles staatliches Handeln („Governance“) näher ausführen.
56. Im neuen Artikel 16 EG-Vertrag wird die Rolle, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt spielen, ausdrücklich anerkannt und der Gemeinschaft die Aufgabe übertragen, diesen Diensten die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Die Staats- und Regierungschefs haben auf ihrem Gipfeltreffen im März 2000 in Lissabon³¹ auf die Bedeutung dieser Bestimmungen hingewiesen:
- "Der Europäische Rat hält es für wesentlich, dass im Rahmen des Binnenmarktes und einer wissensbasierten Wirtschaft den Vertragsbestimmungen über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und über Unternehmen, die mit solchen Dienstleistungen betraut sind, in vollem Umfang Rechnung getragen wird."
57. Diese politische Botschaft und der sich gegenwärtig vollziehende Wandel legen ein aktiveres Vorgehen im Hinblick auf eine Daseinsvorsorge nahe, welches den Binnenmarktansatz übernimmt und weiter ausbaut. In diesem Sinne wird die Kommission weiterhin die europäische Dimension von Leistungen der Daseinsvorsorge zum Vorteil der Bürger in partnerschaftlicher Zusammenarbeit

³¹ Europäischer Rat von Lissabon, 23. und 24. März 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 100/00, Ziffer 19.

auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fördern, indem sie 1. den größten Nutzen aus der Öffnung der Märkte zieht; 2. die Koordinierung und Solidarität in Europa stärkt und 3. andere Beiträge der Gemeinschaft zur Förderung gemeinwohlorientierter Leistungen entwickelt.

5.1 Optimale Nutzung der Marktöffnung

58. Die Liberalisierung von Märkten für wirtschaftliche Dienstleistungen (insbesondere Netzleistungen) und die damit einhergehende Einführung von Universaldienst- bzw. Gemeinwohlverpflichtungen müssen im Einklang mit den jeweiligen Besonderheiten des betreffenden Wirtschaftszweigs, wozu auch der bereits erreichte Grad der Marktintegration zählt, vorangetrieben werden. Das gemeinsame Ziel ist die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen einheitlichen Marktes zum Nutzen der europäischen Bürger. Der Europäische Rat in Lissabon hat dieses Ziel mit Nachdruck bekräftigt, als er zur beschleunigten Liberalisierung der Gas-, Strom-, Verkehrs- und Postdienste aufrief und die Kommission zur Erstellung eines Fortschrittsberichts und Ausarbeitung geeigneter Vorschläge für seine Tagung im Frühjahr 2001 aufforderte.
59. Die Kommission wird sich bei ihrer Marktöffnungspolitik weiterhin von folgenden Prinzipien leiten lassen:
- Rückgriff auf Bewertungsinstrumente zur Beurteilung der Funktionsweise, Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit gemeinwohlorientierter Leistungen im Hinblick auf die Anpassung der Rechtsgrundlagen an den technischen Fortschritt (der mehr Möglichkeiten für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt schafft) sowie an neue Bedürfnisse der Verbraucher und Erfordernisse der Daseinsvorsorge. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Bericht über deren Umsetzung sowie die jährliche Mitteilung der Kommission zum Thema "Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte" (Cardiff-Berichte)³² liefern den Rahmen für u. a. die regelmäßige Beurteilung der Funktionsweise von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Binnenmarkt. Für einzelne Branchen und insbesondere die Telekommunikationsindustrie werden regelmäßig Berichte über die Reform der Rechtsvorschriften und deren Folgen vorgelegt.³³ Es wäre nützlich, die regelmäßige Berichterstattung auf alle Wirtschaftszweige auszudehnen, für die gemeinschaftsrechtliche Vorschriften bestehen;³⁴
 - Fortsetzung der schrittweisen Vorgehensweise anhand der Bewertung von Reformmaßnahmen und der Anhörung aller betroffenen Kreise, einschließlich der Verbraucher. Die Kommission wird Änderungen an

³² KOM(1999) 10 vom 20. Januar 1999; KOM(2000) 26 vom 26. Januar 2000.

³³ Fünfter Bericht über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor, KOM(1999) 537 vom 11. November 1999.

³⁴ Die Kommission bereitet einen Bericht über die Reform und Dienstleistungsnormen in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft vor.

Rechtsvorschriften weiterhin mit Hilfe von Grünbüchern³⁵ vorbereiten, die gegebenenfalls von weiteren Schritten zur Anhörung der Öffentlichkeit begleitet oder ergänzt werden³⁶;

- Erhöhung der Transparenz beim Betrieb der - öffentlichen oder privaten - Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anbieten, und zwar insbesondere im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverfälschungen. Die Richtlinie der Kommission zur Änderung der sog. Transparenzrichtlinie³⁷ sieht zu diesem Zweck eine Ausdehnung der Vorschriften über die getrennte Buchführung, die bislang nur für einige wenige Branchen gelten, auf jedes Unternehmen vor, dem besondere oder ausschließliche Rechte nach Artikel 86 Absatz 1 EG-Vertrag gewährt werden oder das mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag betraut ist und hierfür staatliche Beihilfen gleich welcher Art - ob Zuschüsse, Unterstützungs- und Ausgleichsleistungen - erhält und gleichzeitig noch andere Geschäftstätigkeiten ausübt.
60. Damit die europäische Wirtschaft die Chancen der Liberalisierung optimal nutzen kann, muss möglichst rasch über die anhängigen Vorschläge der Kommission entschieden werden. Die Kommission geht davon aus, dass das sich auf ihre Vorschläge für eine Rahmenrichtlinie und vier Einzelrichtlinien³⁸ stützende Bündel neuer Rechtsvorschriften im Bereich Telekommunikation gemäß dem Zeitplan, den der Europäische Rat von Lissabon für die Vollendung des Binnenmarkts festgelegt hat³⁹, im Lauf des Jahres 2001 erlassen wird. Sie baut ferner darauf, dass ihre Vorschläge für das Verkehrs- und Postwesen⁴⁰ vom Rat und vom Europäischen Parlament sobald wie möglich angenommen werden.
61. Aus den gleichen Überlegungen heraus und um die Gleichbehandlung öffentlicher und privater Anbieter sicherzustellen, hat die Kommission einen

³⁵ Nach dem Beispiel von Grünbüchern wie "Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa", KOM(1995) 601; "Faire und effiziente Preise im Verkehr - Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union", KOM(1995) 691; "Grünbuch über ein Numerierungskonzept für Telekommunikationsdienste in Europa", KOM(1996) 590; "Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen - Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft", KOM(1997) 623.

³⁶ Siehe u. a. die "Mitteilung über die öffentliche Anhörung zum Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste", KOM(1996) 480, im Anschluss an das "Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste", KOM(1991) 476, und die Mitteilung "Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen", KOM(2000) 239.

³⁷ Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EG (ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 75).

³⁸ Siehe Anhang I.

³⁹ A.a.O., Ziffer 17.

⁴⁰ Siehe KOM(2000) 319 vom 30. Mai 2000 sowie Anhang I, Kapitel Verkehr.

Vorschlag für eine Richtlinie⁴¹ unterbreitet, wonach die Richtlinie 93/38/EWG auf die von ihr erfassten Wirtschaftszweige oder Dienste (Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation) in solchen Mitgliedstaaten keine Anwendung finden soll, in denen diese Branchen oder Dienste aufgrund einschlägiger EG-Rechtsvorschriften effektiv liberalisiert wurden und somit einem wirksamen Wettbewerb unterliegen. Die Liberalisierung der Telekommunikationsindustrie hat sich bereits auf die Anwendung der Auftragsvergabevorschriften ausgewirkt. Auf der Grundlage entsprechender Bestimmungen der Richtlinie 93/38/EWG hat die Kommission die meisten Dienstleistungen in diesem Bereich (bis auf einige wenige Ausnahmen) durch Veröffentlichung einer Mitteilung⁴² vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen.

5.2 Verstärkte Koordinierung und Solidarität in Europa

62. Die zunehmende Integration bestimmter Wirtschaftszweige auf europäischer Ebene legt demzufolge eine auf europäischer Ebene abgestimmte Überwachung der Tätigkeit von Regulierungsbehörden und Unternehmen nahe. Wie dies in der Praxis aussehen soll, hängt vom erreichten Grad der Marktintegration und von möglichen Versäumnissen, auch auf Seiten nationaler Regulierungsbehörden, ab.
63. Denkbar wäre, dass die Kommission eine Untersuchung der in den Mitgliedstaaten bei der Erbringung dieser Dienste erzielten Ergebnisse sowie der Wirksamkeit der einschlägigen Regulierungsbestimmungen vornimmt, um eine Bewertung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erleichtern. Dabei wäre insbesondere auf die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Infrastrukturen sowie die Ziele Wirtschaftlichkeit, Verbraucherschutz und wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt abzuheben.
64. Die Tatsache, dass den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nach Artikel 16 EG-Vertrag unter den gemeinsamen Werten der Union ein besonderer Stellenwert zukommt, muss auch zu der Erkenntnis führen, dass zwischen dem Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge und der Unionsbürgerschaft ein Zusammenhang besteht. Auch wenn die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Mittel zur Verwirklichung der mit solchen Diensten verfolgten Solidaritätsziele einen großen Freiraum haben, so ist möglicherweise ein gemeinsames Konzept für Leistungen der Daseinsvorsorge vonnöten, um die Bindung an die Union zu stärken. Die Bestimmungen über den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Entwurf der Grundrechtscharta sind in den Augen der Kommission ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

⁴¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung, KOM(2000) 276 vom 10. Mai 2000.

⁴² ABl. C 156 vom 3.6.1999, S. 3.

5.3 Sonstige Beiträge der Gemeinschaft zur Förderung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen

65. Die Auseinandersetzung der Gemeinschaft mit Leistungen der Daseinsvorsorge geht über die reine Vollendung des Binnenmarkts in Form der Bereitstellung eines Instrumentariums zur Sicherung von Qualitätsstandards, der Koordinierung der Regulierungsbehörden und der Bewertung der Maßnahmen hinaus. Auch andere gemeinschaftspolitische Instrumente und Maßnahmen sind auf Verbraucherschutz sowie wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt ausgerichtet und tragen zur Erfüllung der Aufgaben der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bei. Beiträge dieser Art sollen die nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen in den jeweiligen Bereichen keineswegs ersetzen, sondern unterstützen. Zu den konkreten Neuerungen seit Veröffentlichung der ersten Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge im Jahre 1996 zählen
- die Annahme eines europäischen Raumordnungskonzepts durch die Kommission und die Mitgliedstaaten, in dem der Rahmen und die wichtigsten politischen Optionen für die Entwicklung des Gebiets der Union festgelegt werden;
 - die Durchführung des Programms "Transeuropäische Netze" in Übereinstimmung mit den von den Staats- und Regierungschefs eingegangenen Verpflichtungen und den branchenspezifischen Leitlinien des Rats und des Europäischen Parlaments. Mit der Überarbeitung der Leitlinien für Verkehrsnetze will die Kommission der Verwirklichung der Ziele in diesem Bereich ein Stück näherkommen;
 - die Initiative zur Schaffung eines europäischen Forschungsraums⁴³ mit dem Ziel, die Politik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft besser aufeinander abzustimmen, u. a. durch "Territorialisierung" von Verbundnetzen im Bereich der Forschung und elektronischen Netze;
 - die Annahme des "Verbraucherpolitischen Aktionsplans 1999-2001" durch die Kommission, in dem den Leistungen der Daseinsvorsorge Vorrang eingeräumt wird;
 - der Aktionsplan "eEurope 2002 - Eine Informationsgesellschaft für alle", mit dem der Einsatz digitaler Techniken in Europa beschleunigt werden soll. Dabei liegt der Schwerpunkt auf erschwinglichen Zugangsmöglichkeiten, der Förderung des hierzu nötigen Know-hows und Maßnahmen im Hinblick auf eine verstärkte Nutzung des Internets (u. a. "E-Unterricht", "E-Gesundheitsfürsorge", "E-Regierung").
66. Branchenübergreifende Verbraucherschutzbestimmungen gelten auch für sämtliche Leistungen der Daseinsvorsorge. Diese horizontalen Rechtsvorschriften regeln Fragen des grundlegenden Verbraucherschutzes wie unlautere Vertragsbedingungen, Fernabsatz usw. Es besteht jedoch ein Bedarf

⁴³ "Hin zu einem europäischen Forschungsraum", KOM(2000) 6 vom 18. Januar 2000.

an einer wirksamen diskriminierungsfreien Durchsetzung der branchenübergreifenden wie branchenspezifischen Verbraucherschutzbestimmungen in der gesamten Europäischen Union. Dies setzt systematische Anstrengungen aller Beteiligten - d. h. auch eine engere administrative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, einzelstaatlichen Regulierungsbehörden, Diensteanbietern und Verbraucherschutzverbänden - voraus.

67. Die Gemeinschaft ist auch im Rahmen der Welthandelsorganisation und ganz konkret aufgrund des "Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen" (GATS) verpflichtet, ihre Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aufrechtzuerhalten. Nach diesem Übereinkommen behält jedes Mitglied der Organisation das souveräne Recht, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Tätigkeiten in seinem Hoheitsgebiet zu regulieren und die Verwirklichung legitimer Gemeinwohlziele zu garantieren. Das heißt, dass die Staaten sogar in Bereichen, in denen bestimmte Verpflichtungen eingegangen wurden, die Möglichkeit haben, die ihrem jeweiligen System zugrunde liegenden Qualitätsnormen und sozialpolitischen Ziele beizubehalten. Doch selbst dann darf das legitime Recht der Mitglieder, ein geeignetes Regelwerk vorzusehen, mit dem das reibungslose Funktionieren des Dienstleistungssektors sichergestellt werden soll, nicht als unzumutbare Handelsschranke missbraucht werden.
68. Für Gemeinwohlleistungen im Bereich des Sozialschutzes und der Wohlfahrt sind die zentralen oder regionalen Behörden der Mitgliedstaaten zuständig. Dessen ungeachtet ist anerkannt, dass die Gemeinschaft in diesem Bereich kooperationsfördernd und koordinierend wirken kann. Ein besonderes Anliegen der Kommission ist die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Reform der sozialen Sicherung. Nachdem der Rat die Mitteilung über die Modernisierung des Sozialschutzes⁴⁴ gebilligt und der Europäische Rat in Lissabon der hochrangigen Gruppe "Sozialschutz" einen entsprechenden Auftrag erteilt hat, wird die Kommission ihre Maßnahmen zur Überwachung der Reform und Belebung der Debatte über politische Lösungen ausbauen, um einen europäischen Konsens in diesem Bereich herzustellen.

⁴⁴ "Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes", KOM(1999) 347 vom 14. Juli 1999.

ANHANG I:

SACHSTAND IN EINZELNEN BRANCHEN

Bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge wurden im Wege der Anwendung der Binnenmarktvorschriften und der EG-Wettbewerbsvorschriften für den Wettbewerb geöffnet. Dieser Abschnitt zeichnet die Entwicklung in Sektoren nach, die Gemeinschaftsbestimmungen unterliegen. Die folgende Übersicht stellt nur einen kleinen Ausschnitt dar; insbesondere wurden nichtwirtschaftliche Leistungen an dieser Stelle ausgeklammert⁴⁵.

Elektronische Kommunikation

Seit 1990 hat die Europäische Kommission schrittweise ein umfassendes Regelwerk zur Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes eingeführt. Dadurch konnte sich der Wettbewerb entfalten, was die Marktentwicklung spürbar beeinflusste. Die Liberalisierungspolitik trug zum Erstarren der europäischen Kommunikationsindustrie bei und bescherte Privat- und Geschäftskunden eine größere Auswahl, niedrigere Preise sowie innovative Dienstleistungen und Anwendungen.

Seit Januar 1998 sind alle Telekommunikationsdienste und -netze für den Wettbewerb geöffnet. Ein bis dahin durch staatliche Monopole gekennzeichnete Sektor verwandelte sich so in einen dynamischen Industriezweig, der bereit ist, die Vorteile des Weltmarktes voll zu nutzen.

Der Verabschiedung des Regelwerks lagen verschiedene politische Zielsetzungen zugrunde: Förderung des Wachstums, Schaffung von Arbeitsplätzen und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Schutz der Verbraucherinteressen, Vervielfältigung des Angebots an Dienstleistern und Dienstleistungen für Kunden aller Art, Förderung der Innovationsfähigkeit, Verbesserung der Dienstqualität und Erzielung wettbewerbsfähiger Preise.

Die Vorschriften, die den Ausgangspunkt für die Liberalisierung im Jahr 1998 bildeten, wurden inzwischen einer Überprüfung unterzogen, wobei die bei ihrer Umsetzung gewonnenen Erfahrungen und die neuesten Entwicklungen auf dem Markt und in der Technologie als Bewertungsmaßstab dienten. Weite Bereiche des EU-Telekommunikationsmarktes werden trotz der wachsenden Zahl von Betreibern und Diensteanbietern nach wie vor von den traditionellen Telekommunikationseinrichtungen in den Mitgliedstaaten beherrscht. Die bestehenden Vorschriften wurden daraufhin überprüft, inwieweit sie den Wettbewerb fördern und eine Erweiterung des Angebots für die Verbraucher bewirken und inwieweit sie weiterhin im Allgemeininteresse liegende Ziele berücksichtigen. Das neue Regelwerk, das vom 1. Januar 2002 gelten wird, umfasst fünf neue Richtlinien⁴⁶, darunter eine, die sich speziell mit Leistungen der Daseinsvorsorge befasst (Richtlinie über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten).

⁴⁵ Siehe Rdnrn. 28-30.

⁴⁶ Siehe unter <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/Welcome.html>.

Die Gemeinschaft verlangt von den Mitgliedstaaten, den Betreibern Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen, um eine breitgefächerte Grundversorgung sicherzustellen. Die gegenwärtigen Bestimmungen zum Universaldienst sehen vor, dass ein definiertes Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität allen Nutzern unabhängig von ihrem Standort zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung stehen muss. In den Vorschriften wird ausführlich darauf eingegangen, welche Dienste unter die Universaldienstverpflichtung fallen, nach welchem Verfahren die Betreiber, denen besondere Verpflichtungen auferlegt werden, gegebenenfalls ausgewählt werden und wie die Nettokosten dieser Universaldienstverpflichtungen auf die Marktteilnehmer umgelegt werden. An diesem Ansatz hat sich auch in dem neuen Richtlinienvorschlag nichts geändert.

Die Situation in den Mitgliedstaaten zeigt, dass das Nebeneinander von Universaldienstverpflichtungen und kontinuierlicher Öffnung des Marktes bei den Betreibern zu einer dynamischen Auslegung des Begriffs des Universaldienstes geführt hat. Während die formalen gesetzlichen Bestimmungen eine wirksame Mindestversorgung garantieren, hat der Wettbewerb die Unternehmen dazu bewogen, neue Gebührenpakete und Vertragsbedingungen anzubieten, die das Dienstangebot, das die Verbraucher in der gesamten Gemeinschaft standardmäßig erwarten dürfen, weiter verbessern. Dies zeigt sich bereits bei den Mobilfunkdiensten, die keinen besonderen Universaldienstverpflichtungen unterliegen, sich aber infolge des intensiven Wettbewerbs rasch weiterentwickelt haben. Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist das großflächige Angebot an vorausbezahlten Diensten. Die jüngste Umfrage in der Gemeinschaft⁴⁷ zeigt, dass viele Privathaushalte inzwischen vom Festnetzanschluss auf das Mobiltelefon umsteigen und dass gerade Haushalte mit geringerem Einkommen ebenso oft wie Haushalte mit höherem Einkommen, wenn nicht gar öfter, ausschließlich über ein Mobiltelefon verfügen.

Postdienste

Durch die bestehenden Bestimmungen⁴⁸ wurden ca. 3 % des europäischen Marktes für Postdienste für den Wettbewerb geöffnet (Briefsendungen, die über 350 g wiegen oder das Fünffache des Standardtarifs kosten). Sieben Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Niederlande, Schweden, Spanien) sind teilweise sogar über das in der Postrichtlinie geforderte Maß an Marktöffnung hinausgegangen.

Am 30. Mai 2000 hat die Europäische Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag angenommen. Danach sollen im Jahr 2003 durchschnittlich 20 % des Marktes für Postdienste für den Wettbewerb geöffnet werden (d. h. vollständige Liberalisierung bei Eilsendungen und abgehenden grenzüberschreitenden Sendungen, Herabsetzung der Gewichts-/Preisgrenze auf 50 g bzw. das 2,5fache des Standardtarifs). Darüber hinaus wird auch der Verbraucherschutz verbessert; so soll das Beschwerdeverfahren jetzt durchgängig auf alle Anbieter von Postdienstleistungen und nicht nur auf Anbieter von Universaldienstleistungen Anwendung finden.

In der bestehenden Richtlinie wird "Universaldienst" als ein allen Nutzern zur Verfügung stehender Dienst definiert, "der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen

⁴⁷ "The situation of telecommunications services in the regions of the EU", von EOS Gallup im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie vom April 2000.

⁴⁸ Richtlinie 97/67/EG, ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet". Darüber hinaus bestimmt die Richtlinie, was der Universaldienst mindestens beinhalten muss, nämlich die Abholung und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg und Paketen bis 10 kg sowie die Bearbeitung von Einschreiben und Wertsendungen an mindestens fünf Wochentagen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass grenzüberschreitende Postpakete bis 20 kg zugestellt werden, und können die Gewichtsobergrenze für Paketsendungen, die unter den Universaldienst fallen, auf maximal 20 kg anheben. In der Postrichtlinie wurden auch innergemeinschaftliche Qualitätsnormen für den grenzüberschreitenden Postverkehr festgelegt, die sich nach der durchschnittlichen Laufzeit für Standardsendungen der schnellsten Kategorie bestimmen. Die Einhaltung der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen kontrolliert eine von den Postbetreibern unabhängige nationale Regulierungsbehörde.

Die Erbringung von nicht vorbehaltenen Dienstleistungen, die nicht zum Universaldienst gehören, kann von den Mitgliedstaaten von einer allgemeinen Genehmigung abhängig gemacht werden, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten. Für nicht vorbehaltene Dienstleistungen, die in den Bereich des Universaldienstes fallen, können die Mitgliedstaaten Einzelgenehmigungen einführen, wenn die Erfüllung der Grundanforderungen anders nicht zu gewährleisten ist und die Sicherung des Universaldienstes dies verlangt. Um den Universaldienst in bestimmten Gebieten sicherzustellen, kann auch verschiedenen Anbietern eine Genehmigung erteilt werden. Sollte sich herausstellen, dass die Universaldienstverpflichtungen eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung für die Anbieter der Leistungen darstellen, kann zur Sicherung des Universaldienstes ein Ausgleichsfonds eingerichtet werden.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der Universaldienst in der gesamten Union einschließlich der sieben Mitgliedstaaten, die bei der Liberalisierung der Postdienste noch einen Schritt weiter als die Richtlinie gegangen sind, aufrechterhalten wird. Insgesamt gesehen arbeiten die Postbetreiber - Universaldienstanbieter inbegriffen - effizienter, wobei sich die Leistungen (z.B. Angebotsspektrum, Qualität der Leistungen bei Inlands- und grenzüberschreitender Post) im Vergleich zu früheren Jahren verbessert haben. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Dienstqualität bei grenzüberschreitenden Erste-Klasse-Sendungen, bei denen sich die Zustellungsquote innerhalb von drei Tagen (D + 3) im Zeitraum 1997 bis 1999 von 84 % auf 91 % verbessert hat.

Die Entwicklung im Postsektor dürfte in den nächsten Jahren rasch voranschreiten. Verantwortlich hierfür ist die weitere Ausbreitung der elektronischen Post, die zu einem gewissen Grad an die Stelle der herkömmlichen Post treten kann, die wachsende Produktivität infolge der Automatisierung in der Postbearbeitung und der Bedarf an neuen oder verbesserten Dienstleistungen (der elektronische Geschäftsverkehr erfordert effizient arbeitende Logistiknetze für die Zustellung der Waren und die Bereitstellung von Dienstleistungen im gesamten Gebiet der Europäischen Union). Der ausbaufähige Charakter des Universaldienstes wird allen potentiellen Nutzern solcher Dienste den Zugang ermöglichen.

Verkehr

1. Liberalisierung

Die besonderen Herausforderungen in Verbindung mit der Einführung eines gemeinschaftsweiten Wettbewerbs im Bereich Verkehr kommen in Artikel 70 des

Vertrages zum Ausdruck, der eine gemeinsame Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten vorsieht. Die Mitgliedstaaten erkennen damit an, dass die Schaffung innergemeinschaftlicher Verkehrsmärkte, die Liberalisierung und die Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Ziele allesamt zentrale Bestandteile einer politischen Gesamtstrategie sind. Um die Erfüllung von Sicherheitsstandards und die Verwirklichung von gemeinwirtschaftlichen Zielen sicherzustellen, hat die Gemeinschaft bei der Liberalisierung der Verkehrsmärkte ein schrittweises Vorgehen gewählt. Bei der Einführung eines EU-weiten Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten wurden sichtbare Fortschritte erzielt:

Luftverkehr:

Die allmähliche Öffnung der Märkte begann 1987 und endete mit dem 1993 in Kraft getretenen "Dritten Maßnahmenbündel im Bereich des Luftverkehrs"⁴⁹. Durch das Maßnahmenbündel wurde der innergemeinschaftliche Luftverkehr zum 1. April 1997 vollständig liberalisiert. Seither dürfen Luftfahrtunternehmen Kapotagerechte in einem Mitgliedstaat eingeräumt werden, in dem das Unternehmen nicht ansässig ist.

Die Bodenabfertigungsdienste wurden durch die Gemeinschaftsbestimmungen des Jahres 1996 liberalisiert⁵⁰. Die Selbstabfertigung auf Flughäfen mit einem Fluggastaufkommen von mehr als 1 Million wurde zum 1. Januar 1998 liberalisiert, die Drittabfertigung ist seit dem 1. Januar 1999 für den Wettbewerb geöffnet (ab einem Fluggastaufkommen von 3 Million, zum 1. Januar 2001 ab 2 Millionen).

Seeverkehr:

Im innergemeinschaftlichen Seeverkehr ist die vollständige Liberalisierung erreicht. Die Kapotagefreiheit im Seeverkehr besteht seit dem 1. Januar 1993⁵¹. Vorübergehende Ausnahmeregelungen wurden Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland zugestanden. Der in diesen Mitgliedstaaten zuletzt liberalisierte Sektor war die Inselkapotage, die zum 1. Januar 1999 für den Wettbewerb geöffnet wurde. Lediglich für Griechenland gilt die Ausnahmebestimmung in zwei Punkten noch bis 1. Januar 2004. Weitere EG-Rechtsvorschriften sind geplant, um Probleme des Marktzugangs und der Finanzierung bei Dienstleistungen im Hafenbereich zu regeln.

Güterkraftverkehr:

Der Wettbewerb setzte hier 1969 mit der Einführung von Gemeinschaftskontingenten für den grenzüberschreitenden Güterverkehr ein. 1992 wurde dieses System durch eine

⁴⁹ Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten.

⁵⁰ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L272 vom 25.10.1996, S. 36).

⁵¹ Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekapotage).

Gemeinschaftslizenz abgelöst⁵², die den Zugang zu den EU-Märkten anhand von objektiven Qualitätskriterien ermöglicht. In Wege weiterer Verordnungen wurden alle quantitativen Beschränkungen bei der Erbringung von Beförderungsleistungen im Güterkraftverkehr zum 1. Juli 1998 abgeschafft⁵³.

Der Zugang zum Personenbeförderungsmarkt im grenzüberschreitenden Verkehr ist seit 1. Juni 1992⁵⁴ liberalisiert. In der einschlägigen Verordnung sind die Bedingungen für den Marktzugang für alle Arten der Personenbeförderung auf der Straße geregelt (Gelegenheitsverkehr, Linienverkehr, Pendelverkehr und Sonderformen des Linienverkehrs). Die im Wege zweier Verordnungen⁵⁵ eingeführten Kabotagerechte, die nur den innerstaatlichen Linienverkehr ausnehmen, garantieren den Verkehrsunternehmen seit dem 1. Januar 1996 vorbehaltlich der Erteilung einer Genehmigung den freien Zugang zum Markt.

Der Markt für Beförderungen im kombinierten Güterverkehr (enge Definition, um zu verhindern, dass der Straßengüterverkehr die Hauptkomponente eines kombinierten Gütertransports bildet) ist seit dem 1. Juli 1993⁵⁶ vollständig liberalisiert.

Binnenschiffsgüterverkehr:

In den Mitgliedstaaten haben "Rotations-Befrachtungssysteme" Tradition. Die Gemeinschaftsbestimmungen⁵⁷ verlangen jetzt von den Mitgliedstaaten die Abschaffung derartiger Systeme zum 1. Januar 2000. Ab diesem Datum besteht im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Binnenschiffsgüterverkehr innerhalb der Gemeinschaft Vertrags- und Preisaushandlungsfreiheit.

Eisenbahnverkehr:

Hier erwiesen sich die Gemeinschaftsvorschriften über den Marktzugang und die Organisations- und Finanzstruktur von Eisenbahnunternehmen sowie über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten als zu vage, um einen tatsächlichen Nutzen zu bringen. Die Kommission reagierte hierauf mit einem Paket von neuen Vorschlägen⁵⁸. Demzufolge

⁵² Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates (ABl. L 95/1 vom 9.4.1992). Durch diese Verordnung wurden die quantitativen Beschränkungen abgeschafft, denen der Zugang zum grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr bis dahin unterlag.

⁵³ Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates (ABl. L 390 vom 30.12.1989, S. 3), Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates (ABl. L 279 vom 12.11.1993, S. 1).

⁵⁴ Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rates vom 16. März 1992 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr mit Kraftomnibussen (ABl. L 74 vom 20.3.1992, S. 1).

⁵⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 251, vom 29.8.1992, S.1), ersetzt durch die Verordnung (EG) 12/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 4 vom 8.1.1998, S. 10).

⁵⁶ Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 368 vom 17.12.1992, S. 38).

⁵⁷ Richtlinie 96/75/EWG vom 19. November 1996 (ABl. L 304 vom 27.11.1996, S. 12).

⁵⁸ KOM (1998) 480 endg., von der Kommission am 22. Juli 1998 angenommen, ABl. C 321 vom 20.10.98, S. 6, und geänderter Vorschlag KOM(1999)616 endg., von der Kommission am 25. November 1999 angenommen; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der

sollen die Vorschriften über die Erteilung von Genehmigungen auf sämtliche Bahnunternehmen ausgedehnt werden. Die Vorschläge enthalten auch klare und ausführliche Bestimmungen über die Erhebung von Weegeentgelten und die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten. Vor allem aber soll der Güterverkehr jetzt Zugang zum innergemeinschaftlichen Hauptschienennetz erhalten. Die Vorschläge wurden von der Kommission im Juli 1998 angenommen und sollen dem Rat Anfang 2001 zur Verabschiedung vorgelegt werden.

2. Gemeinwirtschaftliche Ziele: allgemeine Grundsätze

In allen Fällen, in denen im Wege von Gemeinschaftsvorschriften eine Öffnung der Märkte erfolgte, zeigte sich, dass im Allgemeininteresse liegende Beförderungsleistungen auf hohem Niveau erhalten blieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Vorschriften Mechanismen zur Sicherung von Mindestqualitätsstandards beinhalten. Der intensive Wettbewerb in der Luftfahrt- und Seeverkehrsindustrie hat die Erbringung von Leistungen, die einen öffentlichen Bedarf decken, nicht gefährdet, da die Mitgliedstaaten entsprechende Schutzvorkehrungen getroffen haben.

Von zentraler Bedeutung war dabei zweifellos die Verabschiedung einer ganzen Reihe von Maßnahmen und Politiken, die sicherstellen, dass im Rahmen der allgemeinen Marktöffnung die Grundversorgung der Öffentlichkeit erhalten bleibt bzw. verbessert wird. Im Mittelpunkt standen dabei folgende Aspekte:

- Sicherstellung der Beförderungsleistung auf unrentablen Strecken. Im Zuge der Liberalisierung sind häufig besondere Maßnahmen erforderlich, um zu gewährleisten, dass auch unrentable Strecken weiterhin betrieben werden. Dabei gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder erhalten nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung alle Dienstleistungsanbieter auf der betreffenden Strecke einen direkten Zuschuss oder aber einem Betreiber wird - mit oder ohne Ausgleich - das ausschließliche Recht zum Betrieb der Strecke eingeräumt.

Derartige Exklusivrechte werden beispielsweise für Beförderungsleistungen von und zu Flug- oder Seehäfen auf Inseln oder in abgelegenen Regionen gewährt, um dort ansässigen Privatpersonen und Unternehmen die nötige Mobilität zu verschaffen und deren Versorgung mit den notwendigen Gütern sicherzustellen.

Vielfach fallen diese Regelungen unter die Vorschriften über staatliche Beihilfen und sind daher genehmigungspflichtig. Die Kommission hat diese Regelungen bisher durchweg genehmigt, sofern die Gefahr einer Verfälschung des Handels und des Wettbewerbs dabei auf ein Mindestmaß beschränkt ist und sie bei vernünftiger Betrachtung der Dinge erforderlich sind. Wenn die Exklusivrechte beispielsweise im Wege eines offenen, diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahrens vergeben werden, so werden sie in der Regel als mit dem Vertrag vereinbar angesehen.

Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EC über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Weegeentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung.

- dauerhafte Gewährleistung von Mindestleistungsstandards auf jeder beliebigen Strecke. Bei der Öffnung der Verkehrsmärkte für den Wettbewerb muss vielfach Vorsorge getroffen werden, dass die Leistungsstandards nicht sinken, da die Gefahr besteht, dass die Unternehmen aus Kostengründen Qualität und Regelmäßigkeit der Leistung hintanstellen. Dies kann jedoch dem Allgemeininteresse zuwiderlaufen. Um dies zu verhindern, machen die Mitgliedstaaten in der Regel die Bewilligung einer Betriebsgenehmigung von der Erfüllung bestimmter Mindestvoraussetzungen abhängig, die nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung für alle Anwärter auf einen Marktzugang gelten. So wird der Verkehr zwischen den Inseln und dem europäischen Festland oft dadurch sichergestellt, dass bestimmte Mindestanforderungen an die Regelmäßigkeit und den Preis der Fahrgast- und Güterbeförderungsleistung sowie an die Beförderungskapazitäten gestellt werden. Unter Umständen sind auch direkte Zuschüsse erforderlich, um die durch derartige Auflagen verursachten Mehrkosten auszugleichen. Durch die Zuschüsse könnte beispielsweise der Beförderungspreis pro Fahrgast oder pro Ware gesenkt werden. Es wird erwartet, dass aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes die Zuschüsse allen Dienstleistern, die die gleiche Strecke betreiben, gewährt werden.

Die praktische Anwendung dieser Grundsätze lässt sich am Beispiel des Luft- und Binnenverkehrssektors aufzeigen.

3. Beispiele aus dem Verkehrssektor

Luftverkehr

Der Luftverkehrssektor ist ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, wie vollständige Liberalisierung und Wahrung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen miteinander in Einklang gebracht werden können. Die Liberalisierung ging einher mit dem Recht der Mitgliedstaaten, den Leistungserbringern im Interesse des Gemeinwohls bestimmte Verpflichtungen aufzuerlegen, wenn sie der Ansicht sind, dass die Anbindung eines Flughafens in einer bestimmten Region für deren wirtschaftliche Entwicklung unentbehrlich ist. Bestimmte Auflagen, beispielsweise was den Flugpreis, das Sitzangebot, die Flughäufigkeit u. a. betrifft, können für Strecken gelten, die einen Flughafen in einer Randzone oder einem Fördergebiet in ihrem Hoheitsgebiet anbinden, oder auch für etwaige verkehrsschwache regionale Strecken. Sie sind dann gerechtfertigt, wenn ein ähnliches Leistungsniveau aus Wirtschaftlichkeitserwägungen von den Luftverkehrsunternehmen ansonsten nicht erbracht würde. Die Auswahl der Strecken und die Auflagen unterliegen der Kontrolle der Kommission.

Der Zugang zu einer Strecke, die im Interesse des Gemeinwohls aufrechterhalten wird, steht allen Luftfahrtunternehmen offen, sofern sie sich an die damit verbundenen Verpflichtungen halten. Wenn niemand die Strecke befliegen will, weil sie wirtschaftlich uninteressant ist, können die Mitgliedstaaten für maximal drei Jahre die Strecke einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten. In diesem Fall wird der Betrieb der Strecke auf Gemeinschaftsebene öffentlich ausgeschrieben.

Abgesehen davon können die Mitgliedstaaten auch Beihilfen mit sozialer Zielsetzung gewähren. Spanien, Portugal und Frankreich haben sich dieses Mittels bedient, um unrentable Strecken zu subventionieren. Gleichzeitig kann im Interesse des Gemeinwohls

verlangt werden, dass auf der betreffenden Strecke ein bestimmtes Leistungsniveau eingehalten wird. Die Beihilfe hat sozialen Charakter, wenn sie sich lediglich auf bestimmte Fluggastgruppen wie Kinder oder Behinderte bezieht. Im Falle von benachteiligten Regionen wie beispielsweise Inseln kann die Beihilfe auch die gesamte Bevölkerung betreffen.

Diese zwei Arten der Aufrechterhaltung von Mindestleistungsstandards auf unrentablen, gewerblich betriebenen Strecken haben bisher im Luftverkehr weitgehend zufriedenstellende Ergebnisse gebracht.

Binnenverkehr

Zur Sicherung hoher Qualitätsstandards ist ein gemeinsames Mindestmaß an Wettbewerb und Transparenz bei der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Aufträge notwendig. Die Kommission hat einen Entwurf für eine Verordnung über öffentliche Dienstleistungen im Bereich der Personenbeförderung angenommen⁵⁹, mit der sichergestellt werden soll, dass öffentliche Verkehrsbetriebe unter dem Druck der Konkurrenz ihren Fahrgästen einen besseren Service bieten, ihre Kosten unter Kontrolle halten und ein Höchstmaß an Sicherheit garantieren. Die Verkehrsbehörden werden in dem Verordnungsentwurf ausdrücklich dazu aufgefordert, im Interesse der Qualitätssicherung angemessene Dienste anzubieten, die Integration der Dienste voranzutreiben und den Interessen der Beschäftigten Rechnung zu tragen. Die Effizienz der öffentlichen Verkehrsdienste ist nach allgemeiner Auffassung ein wichtiger Faktor um dem zunehmenden Verkehrsaufkommen entgegenzuwirken und die Umwelt reinzuhalten.

Energie

Die Elektrizitätsrichtlinie⁶⁰ macht den Mitgliedstaaten zur Auflage, ab dem Jahr 2000 mindestens 30 % der Inlandsnachfrage für den EU-weiten Wettbewerb zu öffnen. Im Erdgasbereich sind es 20 % der Inlandsnachfrage⁶¹. Bei der Schaffung eines offenen und wettbewerbsfähigen Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes ist die Gemeinschaft schrittweise vorgegangen. Die ersten Liberalisierungsrichtlinien in diesen Bereichen mussten von den Mitgliedstaaten bis Februar 1999^{62, 63} bzw. August 2000⁶⁴ umgesetzt werden. Die Industrie sollte so die Möglichkeit erhalten, sich auf die neuen Gegebenheiten einzustellen, und die Mitgliedstaaten sollten in die Lage versetzt werden, mit geeigneten Maßnahmen die Versorgung in diesen Bereichen auf gleichem oder höherem Niveau sicherzustellen.

Obwohl zwischen den Sektoren Unterschiede bestehen, die sich auch in den Richtlinien widerspiegeln, wird in beiden Fällen dennoch ein ähnlicher Ansatz verfolgt: Einführung gestaffelter, nachfrageabhängiger Marktöffnungsquoten⁶⁵, Öffnung der Netze und wichtiger Anlagen - z. B. der Gaslagerungsstätten - für Dritte nach dem Grundsatz der

⁵⁹ COM (7) 2000/9 vom 26.7.2000.

⁶⁰ Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

⁶¹ Richtlinie 98/30/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt.

⁶² Für Belgien und Irland wurde die Frist um ein Jahr, für Griechenland um 2 Jahre verlängert.

⁶³ Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Regeln für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

⁶⁴ Richtlinie 98/30/EG betreffend gemeinsame Regeln für den Erdgasbinnenmarkt.

⁶⁵ Die Marktöffnungsquote im Elektrizitätsbereich betrug 1999 28 % der Nachfrage und muss bis 2003 auf 35 % angehoben werden. Im Erdgasbereich beträgt die Marktöffnungsquote im Jahr 2000 mindestens 20 % und muss bis 2003 auf 28 % angehoben werden.

Gleichbehandlung, Durchführung von Entflechtungsmaßnahmen im Hinblick auf Übertragungs- und Verteilungssysteme und Einführung wirksamer Regulierungsmechanismen zu Verhinderung einer Ungleichbehandlung.

In der Praxis jedoch ist die Liberalisierung in der Gemeinschaft sehr viel rascher vorangeschritten als erwartet und sogar über das in den Richtlinien verlangte Maß hinausgegangen. Rund 65 % der Stromnachfrage und 80 % der Erdgasnachfrage in der Union werden bereits vollständig auf Wettbewerbsbasis gedeckt. Die meisten Mitgliedstaaten wollen in den nächsten Jahren zu einer vollständigen Liberalisierung der Märkte übergehen⁶⁶. Zudem haben sich nahezu alle Mitgliedstaaten sowohl im Bereich der Erdgas- als auch der Stromversorgung für eine Vorgehensweise entschieden, die gemeinhin als die wettbewerbsfreundlichste betrachtet wird, obwohl die Richtlinien ihnen die Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten der Umsetzung lassen, z. B. was den Eintritt Dritter in den Markt und die Entflechtung betrifft.

Es versteht sich von selbst, dass gemeinwirtschaftliche Fragen für die Liberalisierung dieser Märkte von zentraler Bedeutung sind. In der Tat ist die Sicherung der Strom- und, wo vorhanden, der Gasversorgung zu vernünftigen Preisen in der gesamten EU in vielerlei Hinsicht eine der wichtigsten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben. Beide Richtlinien beinhalten daher eine Reihe von Vorschriften und Schutzmechanismen, die sicherstellen sollen, dass die wichtigsten gemeinwirtschaftlichen Ziele wie Versorgungssicherheit, universeller Anschluss an das Stromnetz zu vernünftigen Preisen und Schutz der sozial Schwachen vor einem Abschneiden der Strom- und Erdgaszufuhr gewahrt bleiben. In einem liberalisierten Marktumfeld werden diese Ziele dadurch erreicht, dass den Marktteilnehmern strenge Lizenzbedingungen auferlegt werden.

Die Aufrechterhaltung bestmöglicher Versorgungsstandards in der Union war und ist daher eine wesentliche Vorbedingung für die Liberalisierung. Aus diesem Grund räumt sowohl die Erdgas- als auch die Elektrizitätsrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass der Aspekt der Daseinsvorsorge erhalten bleibt und dass die Leistungsstandards auf dem selben Niveau bleiben oder verbessert werden.

Um zu gewährleisten, dass der Aspekt der Daseinsvorsorge in gebührender Form berücksichtigt wird, setzen sich in ganz Europa in zunehmendem Maße folgende Mechanismen durch:

– Netzsicherheit und -zuverlässigkeit:

Die Übertragungs- und Verteilernetze verbleiben in den Händen der Monopolisten⁶⁷. Die Situation nach der Liberalisierung ist hier somit im Wesentlichen die Gleiche wie vor der Liberalisierung. Es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie die Verwaltung und Durchführung dieser Aufgabe einem öffentlichen Unternehmen⁶⁸ oder einem Privatunternehmen übertragen. In beiden Fällen sorgen die Mitgliedstaaten für gewöhnlich dafür,

⁶⁶ UK, FIN, SW und D haben bereits 100 % der Stromnachfrage für den Wettbewerb geöffnet. B, NL, DK und E wollen ihrem Beispiel in absehbarer Zeit folgen.

⁶⁷ Abgesehen von einigen Überschneidungen bei den Gasnetzen, vor allem in Deutschland.

⁶⁸ Einige Länder wie z. B. Spanien sind dabei, die Verteilernetze in staatliches Eigentum zu überführen.

dass die Sicherheitsstandards von einer unabhängigen Regulierungsbehörde oder einer staatlichen Stelle überprüft und kontrolliert werden. Die Liberalisierung hat daher die Sicherheit und Zuverlässigkeit der europäischen Netze nicht beeinträchtigt, die nach wie vor einen hohen Standard aufweisen.

– Versorgungssicherheit:

Die Richtlinien gestatten den Mitgliedstaaten, wie bisher alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Versorgungssicherheit im Elektrizitäts- und Erdgasbereich zu gewährleisten. Die Maßnahmen müssen notwendig sein, um die angestrebten Ziele zu erreichen, und dürfen ihrem Wesen nach nicht diskriminierend sein. Die Mitgliedstaaten können beispielsweise bestimmen, welcher Brennstoff zusätzlich für die Stromerzeugung eingesetzt werden soll, wenn die Abhängigkeit von einem einzigen Energieträger zu groß wird, bzw. durch geeignete Maßnahmen eine angemessene Vielfalt in Bezug auf die Herkunft der Erdgaslieferungen herstellen.

– Recht auf Anschluss an das Strom- / Erdgasnetz:

Das Recht auf Netzanschluss wird von den Mitgliedstaaten im Allgemeinen nur bei der Stromversorgung für notwendig erachtet. Die Richtlinie besagt diesbezüglich folgendes: "Die Mitgliedstaaten können den Verteilerunternehmen die Verpflichtung auferlegen, Kunden in einem bestimmten Gebiet zu beliefern. Der Tarif für diese Lieferungen kann festgelegt werden, z.B. um die Gleichbehandlung der Kunden zu gewährleisten". Wo der Endverbrauchermarkt dem freien Wettbewerb unterliegt, können die Eigentümer von Verteilernetzen weiterhin zur Bereitstellung eines Universalanschlusses verpflichtet werden. Es ist dann Sache eines jeden einzelnen Mitgliedstaates zu entscheiden, ob sie Elektrizitätsunternehmen, die Strom an Endverbraucher abgeben, bei der Erteilung einer Genehmigung zur Auflage machen, dass sie alle Kunden der gleichen Kategorie innerhalb eines bestimmten Gebiets zu gleichen Preisen versorgen müssen.

– Besonderer Verbraucherschutz:

Da Strom und Erdgas zu den Grundversorgungsdiensten zählen, sind besondere Vorschriften erforderlich, die gewährleisten, dass sozial Schwache von der Strom- und Gaszufuhr nicht abgeschnitten werden. Dort, wo die Märkte bereits vollständig liberalisiert sind, werden die Versorgungsstandards dadurch aufrechterhalten, dass die Lizenzerteilung von der Erfüllung von Mindestbedingungen abhängig gemacht wird. Andernfalls droht dem Strom- bzw. Erdgasversorger der Lizenzentzug.

– Leistungsstandards:

Die Allgemeinheit hat zweifellos ein Interesse daran, dass mit der Strom- und Erdgasversorgung verbundene Leistungsstandards, wie z. B. die Wartezeit bis zur Bearbeitung der Anträge auf Anschluss an das Versorgungssystem oder bis zur Ausführung einer Reparatur, die Exaktheit der Fakturierung und die Qualität sonstiger Kundendienstleistungen, so hoch wie möglich sind und sich immer weiter verbessern. Es ist wichtig, dass diese Standards auch in einem

liberalisierten Markt nicht sinken, sondern besser werden. Wo die Märkte für den Wettbewerb geöffnet wurden - vor allem auf der Ebene der Privathaushalte -, erhöhen sich die Leistungsstandards, wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben. Hierfür gibt es zwei Gründe: Erstens wird die Erteilung einer Stromversorgungslizenz immer von Bedingungen abhängig gemacht. Zu diesen Bedingungen gehören auch Mindestleistungsstandards, die von den nationalen Regulierungsbehörden Jahr für Jahr verbessert und erweitert werden. Zweitens wird der Wettbewerb zwischen Unternehmen gerade auch über die Leistungsstandards ausgetragen, die davon profitieren. Dies führt dazu, dass das Leistungsniveau über das von den Regulierungsbehörden oder staatlichen Stellen festgesetzte Mindestmaß hinausgeht.

Die gesetzlichen Rahmenbestimmungen für die schrittweise Liberalisierung der Elektrizitäts- und Erdgasindustrie in Europa haben zum einen eine Senkung der Preise und zum anderen die Aufrechterhaltung und sogar Verbesserung der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen zum Ziel. Die bisherigen Erfahrungen zeigen deutlich, dass derartige Dienstleistungen - gegebenenfalls mit Hilfe geeigneter ordnungspolitischer Maßnahmen - in einem wettbewerbsorientierten Marktumfeld nicht nur Bestand haben, sondern sogar ausgebaut werden können. Obwohl beide Richtlinien⁶⁹ den Mitgliedstaaten eine Abweichung von den dort genannten Anforderungen gestattet, wenn die Verwirklichung legitimer gemeinwirtschaftlicher Ziele auf weniger restriktive Weise nicht möglich ist, hat bisher kein Mitgliedstaat davon Gebrauch gemacht.

Zur Durchsetzung der o. g. Zielsetzungen sind eine aktive Überwachung und gegebenenfalls Regulierungsmaßnahmen erforderlich. Vieles davon wird im Wege der Subsidiarität geregelt; so bestimmen beispielsweise die Mitgliedstaaten selber, wie weit der Schutz vor Abschaltung gehen soll. Die Kommission hat es sich ihrerseits zur Aufgabe gemacht, das Niveau der verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf das in der Gemeinschaft jeweils geltende Höchstniveau anzuheben. Derzeit wird eine Vergleichsstudie über die Qualität und Effizienz der einzelstaatlichen Maßnahmen durchgeführt. Die Ergebnisse werden ein wichtiger Bestandteil einer weiteren ausführlichen Mitteilung über gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen im Verkehrsgewerbe und in der Energieindustrie sein, die die Kommission zu gegebener Zeit vorlegen wird. Die Mitgliedstaaten können dann durch geeignete Maßnahmen für eine Anpassung des Inlandsstandards an das europäische Spitzenniveau sorgen.

Hörfunk und Fernsehen

Die Entwicklung des Privatfernsehens setzte zumeist in den 80er Jahren ein und führte zu dem heutigen Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Hörfunk- und Fernsehanstalten. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft sind sich darin einig, dass sowohl die öffentlich-rechtliche als auch die privatwirtschaftliche Schiene aufrechterhalten und unterstützt werden muss. Der Hörfunk- und Fernsehsektor ist gegenwärtig auf Gemeinschaftsebene liberalisiert.

⁶⁹ Siehe jeweils Artikel 3 Absatz 2.

Die audiovisuellen Medien sind für das Funktionieren der heutigen demokratischen Gesellschaften und insbesondere für die Entwicklung und Vermittlung sozialer Werte von zentraler Bedeutung. Der Rundfunk- und Fernsehsektor unterliegt daher im Interesse der Allgemeinheit von Beginn an einer besonderen Regelung. Diese Regelung basiert auf gemeinsamen Werten wie freie Meinungsäußerung und Recht auf Gegendarstellung, Pluralismus, Urheberschutz, Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde und Verbraucherschutz.

Die Vorschriften, mit denen sichergestellt werden soll, dass diese Werte beachtet werden, werden gemäß dem EG-Recht von den Mitgliedstaaten selbst erlassen. Das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, das durch den Vertrag von Amsterdam dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Anhang beigefügt wurde, erkennt die Rolle und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an und bekräftigt die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Auftrag und dessen Finanzierung festzulegen und auszugestalten, sofern dadurch die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.

Mit der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" wurde auf Gemeinschaftsebene ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der unter gebührender Berücksichtigung der einschlägigen Allgemeininteressen die Freiheit des Angebots von Fernsehdiensten im Binnenmarkt gewährleistet. Die vollständige Umsetzung der geänderten Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ durch die Mitgliedstaaten steht jedoch noch aus. Die Kommission hat außerdem aufgrund der EG-Wettbewerbsvorschriften die Aufgabe, wettbewerbswidriges, Verbraucher schädigendes Verhalten zu unterbinden. Dies betrifft insbesondere den Missbrauch beherrschender Stellungen sowie im Rahmen der Fusionskontrolle die Schaffung von oligopolistischen oder monopolistischen Marktstrukturen.

Nach dem EG-Recht können die Mitgliedstaaten selbst über die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems bestimmen und dessen genauen Auftrag sowie die Finanzierungsmodalitäten festlegen. Wegen der Art ihrer Finanzierung unterliegen öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten den EG-Vorschriften über staatliche Beihilfen. Die Kommission hat insbesondere sicherzustellen, dass bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit staatlichen Mitteln der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt, die sich nach dem von dem Mitgliedstaat definierten öffentlichen Auftrag richtet. Sie hat somit darauf zu achten, dass etwaige staatliche Ausgleichszahlungen die Nettomehrkosten der einer öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt übertragenen besonderen Ausgabe nicht übersteigen.

Die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter durch die Mitgliedstaaten war mehrfach Gegenstand von Beschwerden privater Veranstalter, bei denen es vor allem um die Präsenz der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten auf dem Markt für Werbung ging⁷⁰. Genau genommen ging es dabei um die allgemeine Problematik von Finanzierungssystemen, die eine Mischung von Werbeeinnahmen und öffentlicher Finanzierung vorsehen. Die Wahl des Finanzierungssystems ist jedoch Sache eines jeden einzelnen Mitgliedstaates und im Prinzip spricht nichts gegen die Wahl einer

⁷⁰ Siehe 29. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1999) der Kommission, S. 94 f.

Mischfinanzierung (d. h. Kombination von öffentlichen Mitteln und Werbeeinnahmen) an Stelle einer Finanzierung ausschließlich mit öffentlichen Geldern, solange der Wettbewerb auf den sachlich relevanten Märkten (z. B. Werbung, Kauf und/oder Verkauf von Programmen) nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, dass dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderläuft. Die Kommission will die Prüfung der anhängigen Beschwerden in den kommenden Monaten abschließen und sich dabei eng mit den Mitgliedstaaten abstimmen.

Auch die digitale Revolution ändert nach Auffassung der Kommission nichts daran, dass die Politik im Bereich der audiovisuellen Medien herausfinden muss, wo etwaige Allgemeininteressen liegen, um gegebenenfalls regulierend eingreifen zu können. Allerdings verlangt die technologische Entwicklung nach einer laufenden Überprüfung der zu ihrem Schutz eingesetzten Mittel und Methoden, um zu gewährleisten, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielsetzungen stehen.

Obwohl die Vertriebsart (Punkt-zu-Mehrpunkt oder Punkt-zu-Punkt) weiterhin eine große Rolle spielt, sind infolge des Auftauchens neuer Dienstarten bei der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer Regulierungsmaßnahme gegebenenfalls auch andere Faktoren zu berücksichtigen (z. B. verschlüsselte oder unverschlüsselte Übertragung).

ANHANG II:

DEFINITION DER BEGRIFFE

Leistung der Daseinsvorsorge

Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Dieser in Artikel 86 des Vertrags verwendete Begriff bezeichnet marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Gemeint sind insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste.

Öffentlicher Dienst

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung: Er steht entweder für die Einrichtung, welche die Leistung erbringt, oder für den Gemeinwohlauftrag dieser Einrichtung. Im Sinne dieses Gemeinwohlauftrags können dem Leistungserbringer vom Staat bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden, z.B. im Bereich des Land-, Luft- und Eisenbahnverkehrs sowie im Energiebereich. Diese Verpflichtungen können auf nationaler oder regionaler Ebene wahrgenommen werden. Im übrigen werden beide Bedeutungsebenen, also Auftrag und Rechtsstellung (oder – anders ausgedrückt – Empfänger und Eigentümer), häufig verwechselt.

Universaldienst

Der Universaldienst und insbesondere die Festlegung konkreter Universaldienstverpflichtungen ist eine wichtige Begleitmaßnahme zur Liberalisierung von Dienstleistungsbranchen wie der Telekommunikationsindustrie in der Europäischen Union. Durch die Festlegung und Garantie des Universaldienstes wird sichergestellt, dass der ständige Zugang zu etablierten Dienstleistungen und deren Qualität während des Übergangs vom Monopolangebot zum vollen Wettbewerb mehrerer Anbieter für alle Nutzer und Verbraucher gewährleistet ist. Universaldienst in offenen Telekommunikationsmärkten mit Wettbewerbsbedingungen wird definiert als ein Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität, das allen Nutzern und Verbrauchern gemessen an den landesspezifischen Bedingungen zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht.