



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.10.2001
KOM(2001) 598 endgültig

BERICHT FÜR DEN EUROPÄISCHEN RAT IN LAEKEN

Leistungen der Daseinsvorsorge

(Von der Kommission vorgelegt)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung	3
2.	Wirtschaftlich rentable Leistungen der Daseinsvorsorge im Binnenmarkt gewährleisten	5
2.1.	Finanzieller Ausgleich für die Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gemäß den Regelungen für staatliche Beihilfen.....	6
2.1.1.	Gemeinschaftliche Rahmenvorschriften.....	6
2.1.1.1.	Die Bestimmung von Ausgleichszahlungen als Beihilfen.....	6
2.1.1.2.	Die Bedingungen für die Vereinbarkeit.....	7
2.1.1.3.	Unterrichtung	9
2.1.2.	Maßnahmen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen.....	10
2.1.2.1.	Ein Zweiphasen-Ansatz.....	10
2.1.2.2.	Weitere Maßnahmen zur Verstärkung der Transparenz.....	11
2.2.	Die Anwendung von Gemeinschaftsregelungen auf die Auswahl des Leistungserbringers	12
3.	Sicherstellung eines hohen standards bei Leistungen der Daseinsvorsorge zugunsten der Bürger und Unternehmen in Europa.....	14
3.1.	Eine effiziente Evaluierung der Leistungen der Daseinsvorsorge	14
3.1.1.	Sektorale Berichterstattung.....	15
3.1.2.	Eine jährliche Evaluierung im Rahmen des Cardiff-Prozesses	17
3.1.3.	Benchmarking in anderen Bereichen von Leistungen der Daseinsvorsorge	18
3.2.	Ausgestaltung der Grundsätze gemäß Artikel 16.....	19
4.	Schlussfolgerung	23
Anhang	24

1. EINFÜHRUNG

1. In einer Welt des Wandels bleiben Leistungen der Daseinsvorsorge eines der wesentlichen Fundamente des Europäischen Gesellschaftsmodells. Bürger und Unternehmen in Europa erwarten heute, dass ein breites Spektrum derartiger Leistungen von hoher Qualität zu erschwinglichen Preisen verfügbar ist. Diese Leistungen tragen zur Lebensqualität der Bürger bei und sind eine Vorbedingung dafür, dass diese zahlreiche Grundrechte in vollem Umfang wahrnehmen können. Der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge für alle Teile der Gesellschaft ist einer der gemeinsamen Werte aller europäischen Gesellschaften. Derartige Leistungen tragen zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie bei und stärken den sozialen und geografischen Zusammenhalt in der Europäischen Union. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Verbraucherschutzpolitik der Gemeinschaft. Für die Beitrittsländer haben funktionsfähige Leistungen der Daseinsvorsorge wesentliche Bedeutung für ihre reibungslose Integration in die Europäische Union.

Ein wesentliches Fundament europäischer Gesellschaften

2. Dass die europäischen Bürger und Unternehmer großen Wert darauf legen, dass derartige Dienstleistungen aufrechterhalten und weiter ausgebaut werden, findet seinen Niederschlag auch in den Maßnahmen der Europäischen Union. Auf Ebene der Europäischen Union ist die Rolle der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ausdrücklich in Artikel 16 EG-Vertrag anerkannt worden, der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde. In jüngerer Zeit wurde der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nun auch unter die Grundrechte der Europäischen Union eingereiht. In Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹, die auf der Tagung des Europäischen Rats von Nizza feierlich proklamiert worden ist, heißt es:

Rolle im Vertrag und in der Charta der Grundrechte anerkannt

„Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.“

3. Überlässt man den Markt sich selber, so ist er durchaus in der Lage, für viele Menschen zahlreiche Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Allerdings versagt der Markt manchmal dabei, die sozial erwünschten Ergebnisse zu erzielen, was dazu führt, dass Leistungen nicht in ausreichenden Maße erbracht werden. Dies kann sich zum Beispiel ergeben, (i) weil Einzelpersonen oder der Markt nicht in der Lage sind, alle Vorteile angemessen zu bewerten, die sich in Zukunft oder für die Gesellschaft insgesamt ergeben (z. B. in der Bildung), (ii) wegen des Wunsches der Gesellschaft, die Bereitstellung und Nutzung von „meritorischen Gütern“ and „öffentlich bereitgestellten Gütern (Club Goods)“ wie z. B. Museen zu fördern oder (iii) wegen der Bestrebung der Gesellschaft sicherzustellen, dass alle Bürger einschließlich der ärmsten Zugang zu bestimmten Leistungen von angemessener Qualität haben. In derartigen Fällen kann eine Intervention des öffentlichen Sektors erforderlich sein.
4. Die Kommission hat die Grundsätze ihrer Maßnahmen und Zielsetzungen in diesem Bereich in zwei einander ergänzenden Mitteilungen zum Thema „Leistungen der

Intervention des öffentlichen Sektors bei Marktversagen

¹ ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1

Daseinsvorsorge in Europa“ von 1996 und 2000² festgelegt. In ihrer Mitteilung von 1996 stellt die Kommission insbesondere klar, dass Erbringung und Weiterentwicklung von hochwertigen Leistungen der Daseinsvorsorge in vollem Einklang mit den Vertragsregelungen steht und dass der Vertrag es zulässt, die Besonderheiten derartiger Leistungen in vollem Umfang zu berücksichtigen. Die Mitteilung von 2000, die das Bedürfnis nach Rechtssicherheit der Mitgliedsstaaten und der betreffenden Akteure anerkennt, erklärt sowohl die Reichweite als auch die Kriterien der Anwendung von Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des Vertrags.

5. Der Europäische Rat von Nizza vom 7., 8. and 9. Dezember 2000 nahm zur Kenntnis, „dass die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten prüfen will, wie bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts in Zusammenhang mit den Leistungen der Daseinsvorsorge für größere Vorhersehbarkeit und verstärkte Rechtssicherheit Sorge getragen werden kann...“ und billigte eine Erklärung des Rates Binnenmarkt vom 28. September 2000, in der zwei spezielle Anliegen geäußert wurden:

- „Die Anwendung der Binnenmarktvorschriften und Wettbewerbsregeln muss es den gemeinwirtschaftlichen Diensten ermöglichen, ihren Aufgaben unter Wahrung der Rechtssicherheit und der Wirtschaftlichkeit nachzukommen, die unter anderem die Grundsätze Gleichbehandlung, Qualität und Kontinuität garantieren. Hier muss insbesondere die Abstimmung der Finanzierungsmodi der gemeinwirtschaftlichen Dienste mit der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen präzisiert werden. Insbesondere sollte die Vereinbarkeit der Beihilfen, mit denen die zusätzlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ausgeglichen werden sollen, unter Beachtung des Artikels 86 Absatz 2, anerkannt werden.
- Der Beitrag der gemeinwirtschaftlichen Dienste zum Wirtschaftswachstum und zum sozialen Wohlergehen rechtfertigt voll und ganz eine regelmäßige Bewertung der Art und Weise, wie diese Aufgaben bewältigt werden, insbesondere hinsichtlich der Qualität der Dienste, der Zugänglichkeit, der Sicherheit und des ausgewogenen und transparent gestalteten Preises. Die Bewertung könnte im Rahmen des Cardiff-Prozesses auf der Grundlage von Beiträgen der Mitgliedstaaten und der Kommission, des Austauschs von Informationen über bewährte Praktiken oder anhand der Evaluierung durch Gutachter erfolgen. Im Rahmen des Forums „Der Binnenmarkt im Dienste der Bürger und der Unternehmen“ könnten auch die Bürger und die Verbraucher gehört werden.“

6. Der Europäische Rat forderte die Kommission auf, anlässlich seiner Tagung in Laeken im Dezember 2001 über Leistungen der Daseinsvorsorge erneut zu berichten. Mit dem vorliegenden Bericht soll dieser Bitte entsprochen werden. Es geht nicht darum, eine umfassende Übersicht über die Strategie im Bereich Leistungen der Daseinsvorsorge auf Gemeinschaftsebene zu bieten; der Berichte ersetzt nicht die Mitteilungen von 1990 und 2000. Diese Mitteilungen und insbesondere die darin niedergelegten Begriffsbestimmungen, Grundsätze und Zielsetzungen haben nach

² ABl. C 281 vom 26.9.1996, S. 3. und ABl. C 17 vom 19.1.2001, S. 4

wie vor Gültigkeit³. Dieser Bericht hat einen begrenzten Zweck, er soll nämlich diese Mitteilungen dadurch ergänzen, dass er sich mit den spezifischen Anliegen des Rates Binnenmarkt befasst und die zusätzlichen Anmerkungen zu der Mitteilung vom September 2000 berücksichtigt, die von den Mitgliedstaaten und interessierten Parteien eingegangen sind.

2. WIRTSCHAFTLICH RENTABLE LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE IM BINNENMARKT GEWÄHRLEISTEN

7. Generell überlässt es das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten, festzulegen, ob sie öffentliche Dienstleistungen direkt oder indirekt (durch andere öffentliche Einrichtungen) selber erbringen oder die Leistungserbringung einem Dritten überlassen wollen.⁴ Wird eine wirtschaftliche Tätigkeit mit einer Gemeinschaftsdimension ausgeübt, garantiert die Einhaltung der Regeln und Grundsätze des Vertrags, mit denen Gleichbehandlung und fairer Wettbewerb zwischen (öffentlichen und privaten) Betreibern sichergestellt werden sollen, die den festgelegten Anforderungen entsprechen, dass diese Leistungen unter den wirtschaftlich günstigsten auf dem Markt erreichbaren Bedingungen erbracht werden.

*Behörden
steht im
Allgemeinen
die Organi-
sation frei*

8. Leistungen der Daseinsvorsorge sollten unter den Bedingungen eines finanziellen Gleichgewichts erbracht werden können. Heutzutage kann eine Reihe derartiger Leistungen mit wirtschaftlich guten Ergebnissen zu Marktbedingungen erbracht werden, sodass keine zusätzliche Unterstützung erforderlich wird. Andere derartige Leistungen hingegen brauchen bestimmte Formen der Unterstützung, um rentabel zu sein. Die Grenze zwischen beiden Kategorien ist nicht eindeutig, sie kann in der Folge technologischer und wirtschaftlicher Entwicklungen sich verschieben.

*Daseins-
vorsorgelei-
stungen nur
bei finanziel-
lem Gleich-
gewicht*

9. Wohl kann die Gemeinschaft, z. B. über Strukturfonds oder TEN-Programme, zu ihrer Finanzierung beitragen, es ist jedoch Aufgabe der Mitgliedstaaten, die finanzielle Stabilität von Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Allerdings ermöglicht der Vertrag den Mitgliedstaaten, die erforderliche Unterstützung zu gewähren, wenn diese Leistungen ansonsten nicht rentabel erbracht werden könnten. Darüber hinaus eröffnen sektorspezifische Richtlinien für derartige Leistungen die Möglichkeit zur Einrichtung von Fonds oder sonstigen Ausgleichsmechanismen, um die Erbringung der Leistungen zu finanzieren. Im Prinzip können die den Mitgliedstaaten offen stehenden Möglichkeiten, die Erbringung von Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse finanziell zu unterstützen, durch Gemeinschaftsregelungen über staatliche Beihilfen eingeschränkt werden. In der Praxis haben sich die Vertragsbestimmungen bisher immer als ausreichend flexibel erwiesen, um die Finanzierung solcher Leistungen durch die Mitgliedstaaten zu ermöglichen, sofern dies erforderlich war.

*Vertrag flexi-
bel genug, um
Finanzierung
zu ermög-
lichen*

10. Angesichts der Verschiedenartigkeit dieser Leistungen, ihrer Organisation und ihrer Finanzierungsmodalitäten wirft die Anwendung der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln manchmal vielfältige Fragen auf. Daher hat sich die Kommission

*Bisherige
Schritte der
Kommission
zur Erhöhung
der Rechts-
sicherheit*

Zur leichteren Orientierung sind die Bestimmungen der in den Mitteilungen von 1996 und 2000 verwendeten Begriffe im Anhang aufgeführt
Ausser in Fällen, in denen dies in speziellen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften anders geregelt ist, wie etwa im Verkehrsbereich

in der Mitteilung vom September 2000 darauf verpflichtet, weiterhin über den bestmöglichen Einsatz der Instrumente nachzudenken, die ihr zur Verfügung stehen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Seitdem hat die Kommission eine Reihe von entsprechenden Maßnahmen ergriffen die auch für Leistungen der Daseinsvorsorge von Bedeutung sind⁵.

11. *Leistungserbringer
Auswahl und
Finanzausgleich
noch eigens zu
behandeln*

Allerdings erwies sich bei der Diskussion im Anschluss an die Annahme der Mitteilung vom September 2000, dass insbesondere das Thema Anwendung von Gemeinschaftsregelungen auf die Auswahl von Erbringern von Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Frage eines finanziellen Ausgleichs für die Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gemäß den Regelungen für staatliche Beihilfen noch eigens behandelt werden müssen.

2.1. Finanzieller Ausgleich für die Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gemäß den Regelungen für staatliche Beihilfen

12. *Viele
Leistungser-
bringer erhalten
einen Finanzaus-
gleich*

Zahlreiche Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge erhalten irgendeine Form öffentlicher Finanzierung als Ausgleich für die Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, mit der sie beauftragt worden sind. Daher benötigen Behörden in den Mitgliedstaaten, Erbringer derartiger Dienstleistungen und interessierte Dritte Rechtssicherheit hinsichtlich der Anwendung von Regelungen für staatliche Beihilfen auf derartige Ausgleichszahlungen.

2.1.1. Gemeinschaftliche Rahmenvorschriften

13. *Schwerpunkt
rei Grund-
prinzipien*

Die durch die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des Vertrags festgelegten allgemeinen Rahmenbedingungen sind bereits im Einzelnen in der Mitteilung vom September 2000 erläutert worden. Daher beschränkt man sich in diesem Abschnitt darauf, einige Grundprinzipien aufzuführen, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Regelungen für staatliche Beihilfen für Ausgleichszahlungen gelten, die für die Wahrnehmung von Aufgaben bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden.⁶

2.1.1.1. Die Bestimmung von Ausgleichszahlungen als Beihilfen

14. *Ausgleichs-
zahlungen
können
staatliche
Beihilfen sein*

Ein finanzieller Ausgleich, der von einem Staat dem Erbringer einer Leistung der Daseinsvorsorge gewährt wird, stellt einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne von

Am 12. Januar 2001 hat die Kommission drei Gruppenfreistellungsverordnungen zu den Themen Ausbildungsbeihilfen, „De-minimis“-Beihilfen und staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 20, 30, 33) erlassen. Darüber hinaus hat die Kommission Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3) festgelegt und eine Mitteilung über die Methode für die Analyse staatlicher Beihilfen in Verbindung mit verlorenen Kosten im Elektrizitätssektor

(http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#electricity) sowie eine Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, C (2001) 3063, 17.10.2001, angenommen. In ihrer „Mitteilung zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken“ (KOM(2001) 534, 26.09.2001) hat die Kommission allgemeine Orientierungen für staatliche Beihilfen für die Filmwirtschaft gegeben. Zusätzlich dazu hat die Kommission seitdem den Beihilfenanzeiger 2001 (KOM(2001) 412, 18.7.2001) veröffentlicht und ihren Anzeiger für staatliche Beihilfen zur Verfügung gestellt

⁶ Die Dienststellen der Kommission haben ein Arbeitsdokument erstellt, das die Anwendung der Beihilferegeln auf Kompensationen ausführlich erläutert

Artikel 87 Absatz 1 dar. Unter Bezugnahme auf die Tatsache, dass in Artikel 87 Absatz 1 kein Unterschied zwischen staatlichen Beihilfen anhand ihrer Ursachen oder Ziele gemacht wird, sondern dass sie hinsichtlich ihrer Auswirkungen definiert werden, bestätigte das Gericht erster Instanz, dass finanzielle Vorteile, die von Behörden einem Unternehmen gewährt werden, um die Kosten für die Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auszugleichen, als Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 gelten⁷. Vorbehaltlich einer möglichen Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind auf Ausgleichszahlungen daher die Regelungen für staatliche Beihilfen anzuwenden, falls die übrigen Bedingungen von Art. 87 Absatz 1 gegeben sind⁸.

2.1.1.2. Die Bedingungen für die Vereinbarkeit

15. Auch wenn eine Ausgleichszahlung unter das allgemeine Verbot staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 1 fällt, kann sie trotzdem mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein. Eine derartige Ausgleichszahlung kann entweder eine der spezifischen Ausnahmen gemäß Artikel 87 Absatz 2 und 3 bzw. Artikel 73 im Falle des Landverkehrs darstellen oder es kann eine Abweichung gemäß Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags in Frage kommen. Während die Anwendung von Artikel 87 Absatz 2 und 3 im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge keine besonderen Probleme aufgeworfen hat und die Anwendung von Artikel 73 im abgeleiteten Recht⁹ festgelegt wird, erfordert die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 eine weitere Klarstellung¹⁰. Dort heißt es:

Ausgleichszahlungen können mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein

“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”.

16. Gemäß dieser Bestimmung ist eine Beihilfe, die dem Erbringer einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt wird, im Prinzip mit dem Vertrag vereinbar, wenn sie für die Wahrnehmung der Verpflichtung zur Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung erforderlich ist. In seinem Urteil in der Rechtssache FFSA vertrat das Gericht erster Instanz die Auffassung, dass: „...die Zahlung einer staatlichen Beihilfe gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages dann nicht unter das

Bedingungen für die Vereinbarkeit gemäß Artikel 86 Absatz 2

Gericht erster Instanz, Urteil vom 27. Februar 1997, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) und Andere/Kommission*, Rs. T-106/95, [1997] Slg II-229; bestätigt in EuGH, Beschluss vom 25. März 1998, Rs. C-174/97 P, [1998] Slg I-1303; Gericht erster Instanz, Urteil vom 10. Mai 2000, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA /Kommission*, Rs. T-46/97 [2000] Slg II-2125

⁸ Diese Bedingungen werden in der Mitteilung der Kommission vom September 2000 erläutert, ABl. C 17 vom 19.1.2001, S. 4

⁹ Verordnung 1191/69 und Verordnung 1107/70, für die zur Zeit Vorschläge für eine Aktualisierung vorliegen (KOM(2000)7 bzw.5, 26.7.2000)

¹⁰ Für die Bewertung der Vereinbarkeit von Ausgleichszahlungen an öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind auch das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten im Anhang zum Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union (in Kraft seit 1. Mai 1999), ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 109, und die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, C (2001) 3063, 17.10.2001, zu berücksichtigen

Verbot des Artikels 92 fällt, wenn die betreffende Beihilfe nur die Mehrkosten ausgleichen soll, die dem mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen durch die Erfüllung der ihm übertragenen besonderen Aufgabe entstehen, und wenn die Gewährung der Beihilfe erforderlich ist, um diesem Unternehmen die Erfüllung seiner Verpflichtungen als öffentlicher Dienstleistungserbringer unter wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zu ermöglichen (Urteil Corbeau, a. a. O., Randnrn. 17 bis 19). Die Beurteilung der Erforderlichkeit der Beihilfe setzt eine globale Bewertung der wirtschaftlichen Bedingungen voraus, unter denen das betreffende Unternehmen seine Tätigkeiten auf dem ihm vorbehaltenen Sektor ausübt; dabei sind Vorteile, die es unter Umständen aus Sektoren ziehen kann, die dem Wettbewerb offen stehen, nicht zu berücksichtigen“ (Randnr. 178)¹¹.

17. Das Gericht geht dabei so vor, dass es die Mehrkosten bewertet, die sich aus der Verpflichtung zur Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung ergeben und diese Summe mit dem Betrag der gewährten Beihilfe vergleicht. Übersteigt deren Betrag die Mehrkosten nicht, so ist diese Beihilfe grundsätzlich auf der Grundlage von Artikel 86 Absatz 2 zulässig¹².

*Zwecks
Vereinbarkeit
Beihilfen
nicht höher
als die
Mehrkosten*

Was die Gewährleistung des Ausgleichs betrifft, so steht den Mitgliedstaaten ein umfassender Ermessensspielraum zu. Je nach den Bedürfnissen der betreffenden Unternehmen kann man diesen jährliche Subventionen, eine steuerliche Vorzugsbehandlung oder eine Genehmigung zur Zahlung niedrigerer Sozialbeiträge gewähren usw. Entscheidend für die Kommission ist die Tatsache, dass der Wert dieser Vorteile nicht die Mehrkosten der betreffenden Unternehmen bei der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse überschreitet. Desgleichen ist es gemäß Artikel 295 für die Kommission nicht von Belang, ob die betreffenden Unternehmen öffentlich oder privat sind. Die Entscheidung ist hier ganz und gar den Mitgliedsstaaten anheim gestellt.

*Großer
Ermessens-
spielraum der
Mitglied-
staaten bei
Ausgleich*

19. Wurde die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Grund eines fairen, transparenten und nicht diskriminierenden Verfahrens vergeben¹³, was die zu erbringenden Dienstleistungen und den Betrag der Ausgleichszahlung betrifft, so wird üblicherweise davon ausgegangen, dass der Betrag der Ausgleichszahlung mit den Anforderungen von Artikel 86 Absatz 2 vereinbar ist, unter der Voraussetzung, dass das Verfahren tatsächlich wettbewerbsmäßig ablief.

*Ausgleichs-
zahlung auf
Grund eines
Auswahlver-
fahrens*

20. Nach der Erfahrung der Kommission treten in der Praxis relativ wenige Fälle auf, in denen der Betrag einer Ausgleichszahlung in Frage gestellt oder sogar eine Beschwerde eingereicht wurde. Zu diesen Problemen kam es im wesentlichen in Sektoren, die in vollem Umfang oder teilweise liberalisiert worden waren, wie

Praxis

¹¹ Die Nummerierung der Vertragsartikel ist durch den Vertrag von Amsterdam geändert worden. Bei dem von dem Gericht erster Instanz erwähnten Artikel handelt es sich nunmehr um Artikel 86 Absatz 2

¹² Die Kommission ging zum Beispiel auf diese Weise bei zwei Beschlüssen vor, die 1999 getroffen wurden. Dabei wurde festgestellt, dass der Betrag der Ausgleichszahlung nicht die Kosten überschritt, die mit der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung verbunden waren, und dass die Ausgleichszahlung daher mit Artikel 86 Absatz 2 vereinbar war. (Entscheidung vom 24.2.1999 Kinderkanal/Phoenix Sache. NN 70/98 und Entscheidung vom 29.9.1999 BBC News Sache NN 88/98)

¹³ Insbesondere auf der Grundlage einer offenen Ausschreibung, wie in den entsprechenden Rechtsvorschriften vorgesehen

Telekommunikation, Verkehr oder Postdienste. Sie können auch im Rundfunk auftreten. Zu den aufgeworfenen Fragen gehörte das Problem möglicher Quersubventionen aus öffentlichen Diensten in Bereiche, für die ein Gemeinwohlauftrag nicht besteht, sowie auch der Betrag von Ausgleichszahlungen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anforderungen der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen¹⁴ streng beachtet werden müssen. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen treffen, um zu vermeiden, dass Beihilfen für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Wirklichkeit dazu verwendet werden, auch wenn dies nur teilweise geschieht, um Aktivitäten ohne Gemeinwohlauftrag zu unterstützen. Derartige Quersubventionen können nicht akzeptiert werden.

21. Die Anwendung dieser Prinzipien setzt jedoch voraus, dass die Verpflichtungen, die dem mit der Erbringung der Dienstleistung beauftragten Unternehmen auferlegt worden sind, in einem hoheitlichen Akt oder in einem Vertrag mit der zuständigen Behörde niedergelegt sind¹⁵. Der Betrag der Ausgleichszahlung muss auf jeden Fall auf der Grundlage eindeutiger, transparenter und nicht diskriminierender Regeln festgelegt werden. So sieht z. B. die Verordnung 1191/69 im Landverkehr eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Unterrichtung über Ausgleichszahlungen vor; diese beruht auf im voraus festgelegten Formeln und nicht auf einer nachträglichen Berichtigung von Fehlern¹⁶.

*Beauftragung
durch
Behörden*

22. Eine Abweichung von den Vertragsvorschriften gemäß Artikel 86 Absatz 2 darf die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

*Beeinträchti-
gung des
Handelsver-
kehrs*

23. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Kommission keine staatlichen Beihilfen genehmigen kann, die mit anderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Widerspruch stehen¹⁷. Hier ist die Kommission der Ansicht, dass die Einhaltung der Regelungen der Richtlinie 92/50/EWG des Rates und der Regeln und Grundsätze des Vertrags, wie in der Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht¹⁸ niedergelegt, das Risiko erheblich verringern wird, dass das Vergabeverfahren anderen Vertragsbestimmungen entgegensteht als den Artikeln 86 bis 88.

*Beihilfen im
Widerspruch zu
anderen
Bestimmungen
des
Gemeinschafts-
rechts*

2.1.1.3. Unterrichtung

24. Grundsätzlich muss über alle Ausgleichszahlungen, die als Beihilfe zu betrachten sind, Mitteilung gemacht werden. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs

Grundsatz

¹⁴ ABl. L 195 vom 29.7.1980, S. 35, in der zuletzt durch Richtlinie 2000/52/EG vom 26. Juli 2000 geänderten Form, ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 75

¹⁵ Artikel 4 der Verordnung 3577/92 über die Seekabotage sieht eine Ausnahme im Seeverkehr vor

¹⁶ Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs, ABl. L 156 vom 28.8.1969, S.1

¹⁷ Gericht erster Instanz, Urteil vom 27. September 2000, *BP Chemicals/Kommission*, Rs. T-148/97, [2000] Slg II-3145 (Randnrn. 55, 77)

¹⁸ ABl. C 121 vom 29.4.2000, S. 2

handelt es sich bei der in Artikel 88 niedergelegten Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung um eine allgemeine Verpflichtung hinsichtlich sämtlicher Beihilfen, um eine Anwendung von Beihilfen im Widerspruch zum Vertrag auszuschließen¹⁹. Daher muss die Kommission vor der Gewährung von Beihilfen unterrichtet werden, auch wenn eine Beihilfe für eine Ausnahme in Frage kommt und mit dem Vertrag vereinbar ist.

25. In der derzeitigen Rechtslage existieren nur zwei relevante Ausnahmen von dieser Verpflichtung: Erstens ist eine Unterrichtung nicht erforderlich, wenn es sich um eine „De-minimis“-Beihilfe handelt, die den Bedingungen der Verordnung der Kommission 69/2001 vom 12. Januar 2001²⁰ entspricht. Zweitens sind Ausgleichszahlungen gemäß den Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs²¹ von der Verpflichtung zu einer Unterrichtung ausgenommen. Ausserdem wird die Kommission eine Anpassung der Verfahren zur Notifizierung staatlicher Beihilfen in Fällen vorschlagen, in denen Gemeinwohlverpflichtungen im Verkehr mit Randlagen der Gemeinschaft und mit kleinen Inseln ausgeglichen werden.²²

Ausnahmen

26. Zu beachten ist, dass, wie auch in anderen mit staatlichen Beihilfen zusammenhängenden Bereichen, die Mitgliedstaaten die Kommission über einzelne Projekte oder Systeme für Ausgleichsleistungen unterrichten können. Werden diese Systeme von der Kommission genehmigt, muss sie über die einzelnen gemäß diesen Systemen gewährten Beihilfen normalerweise nicht unterrichtet werden.

Systeme für Ausgleichsleistungen

2.1.2. *Maßnahmen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen*

2.1.2.1. Ein Zweiphasen-Ansatz

27. Aufgrund ihrer Verpflichtung, weiterhin nach Wegen zu suchen, um die Rechtssicherheit im Bereich Leistungen der Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit einer wirksamen Anwendung von Regelungen für staatliche Beihilfen zu erhöhen, hat die Kommission am 7. Juni 2001 ein Treffen mit Vertretern der Mitgliedstaaten abgehalten. Dabei ging es um ein besseres Verständnis für die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung derartiger Leistungen. Auf der Grundlage ihrer Erörterungen mit den Mitgliedstaaten und interessierten Parteien wie auch ihrer Erfahrung zieht die Kommission einen Zweiphasen-Ansatz in Erwägung.

Ein Zweiphasen-Ansatz zur Erhöhung der Rechtssicherheit

28. In einem ersten Schritt beabsichtigt die Kommission, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, im Laufe des Jahres 2002 einen gemeinschaftsrechtlichen Rahmen für staatliche Beihilfen für mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beauftragte Unternehmen zu schaffen. Durch einen solchen rechtlichen Rahmen werden die Mitgliedstaaten und Unternehmen über die Bedingungen informiert, unter denen staatliche Beihilfen, die als Ausgleich dafür gewährt werden, dass Verpflichtungen zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auferlegt werden, von der Kommission genehmigt werden können.

1: Ein gemeinschaftsrechtlicher Rahmen

¹⁹ Rs. C-332/98 *Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF)* [2000] Slg I-4833

²⁰ ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 30

²¹ ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1

²² Weissbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010“, KOM (2001) 370 endg., 12.9.2001

Insbesondere könnte man in einem solchen Rahmen die Bedingungen für die Genehmigung staatlicher Beihilfesysteme durch die Kommission festlegen, sodass die Verpflichtung zur Unterrichtung für Einzelbeihilfen abgemildert wird.

29. In einem zweiten Schritt wird die Kommission die Erfahrung mit der Anwendung dieses rechtlichen Rahmens prüfen, und, falls und soweit dies gerechtfertigt ist, wird die Kommission eine Verordnung erlassen, mit der bestimmte Beihilfen im Bereich Leistungen der Daseinsvorsorge von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen werden. Diese so genannte Gruppenfreistellung müsste die näheren Umstände präzisieren, unter denen eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln nicht als staatliche Beihilfen im Sinne des Vertrages anzusehen wäre, weil sie nicht alle Voraussetzungen des Artikels 87 Abs. 1 erfüllt, und/oder präzise Kriterien definieren, die sicherstellen, dass eine als staatliche Beihilfe anzusehende Finanzierung mit dem Vertrag vereinbar ist. Ein Beispiel für solche Kriterien könnte die Erbringung einer Daseinsvorsorgeleistung sein, die auf der Grundlage eines fairen, transparenten, nichtdiskriminierenden und wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens vergeben wurde.²³ Die Verordnung könnte sämtliche Bereiche der Leistungen der Daseinsvorsorge erfassen oder auf bestimmte Sektoren beschränkt werden. Sie könnte auch dazu dienen, die Rechtssicherheit in Bereichen wie lokale und soziale Daseinsvorsorgeleistungen zu erhöhen. Als Vorbereitung auf die mögliche Erlassung einer derartigen Gruppenfreistellungsverordnung müsste die Kommission rechtzeitig einen Vorschlag für eine Änderung der Verordnung 994/1998 des Rates²⁴ vorlegen.

2: Gruppenfreistellung, wenn und soweit gerechtfertigt

2.1.2.2. Weitere Maßnahmen zur Verstärkung der Transparenz

30. Wie in der Mitteilung vom September 2000 erläutert, sind alle Leistungen der Daseinsvorsorge, die keine wirtschaftlichen Tätigkeiten darstellen, nicht den Binnenmarktvorschriften und Wettbewerbsregeln unterworfen; daher ist der Kommission nahe gelegt worden, ein Verzeichnis von Leistungen der Daseinsvorsorge aufzustellen, die nichtwirtschaftliche Tätigkeiten sind. Was die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten betrifft, so ist nach der gängigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „...eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“²⁵. In der Praxis bereitet diese Unterscheidung bei den meisten Leistungen der Daseinsvorsorge keinerlei Schwierigkeiten. Allerdings hat sich die abstrakte Bestimmung des Begriffs „nichtwirtschaftliche“ Dienstleistung als sehr schwierig erwiesen. Dazu kommt noch, dass das Spektrum der Dienstleistungen, die auf einem Markt erbracht werden können, dem technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist und sich im Lauf der Zeit weiterentwickelt hat. Während eine Liste mit Beispielen ohne weiteres zusammengestellt werden kann²⁶, wäre es daher

Endgültiges Apriori-Verzeichnis nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten unmöglich

²³ Ein weiteres Beispiel findet sich in dem Vorschlag der Kommission zu einer Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für die Koordinierung des Eisenbahnverkehrs, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt, KOM (2000) 5, 26.7.2000

²⁴ ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1

²⁵ Urteil des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-180-184/98 *Pavel Pavlov und Andere/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] Slg I-6451

²⁶ Vgl. die Mitteilung der Kommission von September 2000, insbesondere Ziff. 28 – 30, und das in Fussnote 6 genannte Arbeitsdokument

unmöglich, ein endgültiges A-priori-Verzeichnis sämtlicher Leistungen der Daseinsvorsorge aufzustellen, die als „nichtwirtschaftlich“ anzusehen sind.

31. Die Kommission wird aber, um die Transparenz hinsichtlich Wettbewerbspolitik und Leistungen der Daseinsvorsorge noch weiter zu verstärken, in Zukunft in den Jahresbericht über die Wettbewerbspolitik speziell einen Abschnitt über Leistungen der Daseinsvorsorge aufnehmen, in dem dargestellt wird, wie die Wettbewerbsregeln auf derartige Leistungen angewandt worden sind.

Abschnitt in den Jahresbericht über die Wettbewerbspolitik aufnehmen

32. Darüber hinaus wird die Kommission in Zukunft Fälle im Zusammenhang mit Leistungen der Daseinsvorsorge in ihrem Anzeiger für staatliche Beihilfen kenntlich machen, um so den Zugang zu Beispielen der laufenden Praxis zu erleichtern²⁷.

Fälle im Anzeiger für staatliche Beihilfen auführen

2.2. Die Anwendung von Gemeinschaftsregelungen auf die Auswahl des Leistungserbringers²⁸

33. Es steht den Mitgliedstaaten frei zu entscheiden, auf welche Weise eine Leistung erbracht werden soll, und sie können sich dafür entscheiden, eine öffentliche Dienstleistung direkt oder indirekt (durch andere öffentliche Einrichtungen) selbst zu erbringen. Wenn sie sich dafür entscheiden, einen Dritten mit der Erbringung der Leistung zu betrauen, müssen sie sich jedoch an die unten erläuterten Verfahrensregeln und -grundsätze halten, die für die anschließende Auswahl des Leistungserbringers gelten.

Mitgliedstaaten müssen Regeln für Leistungserbringerauswahl einhalten

34. Diese Regeln und Grundsätze ergeben sich aus dem Vertrag und gelten für alle von einer Verwaltung geschlossenen Verträge, die wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne des Vertrags betreffen, unabhängig davon, wie diese nach einzelstaatlichem Recht eingestuft werden. Allerdings führt der Vertrag eine Reihe von Ausnahmen auf. Der Vertrag schließt von der Anwendung dieser Regeln Aktivitäten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben aus und lässt Abweichungen zu, wenn sie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind. „Nichtwirtschaftliche“ Tätigkeiten im Sinne des Vertrags sind ebenfalls von der Anwendung dieser Regeln und Grundsätze ausgeschlossen²⁹. Ausserdem stehen diese Regeln und Grundsätze des Vertrags der Befugnis der Mitgliedstaaten nicht entgegen, besondere oder ausschliessliche Rechte für die Bereitstellung von Leistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zu erbringen, wenn die Voraussetzungen des Artikels 86, und insbesondere des Artikels 86 Abs. 2, erfüllt sind³⁰.

Ausnahmen

35. Entspricht ein Vertrag, mit dem eine Behörde die Erbringung einer Leistung der Daseinsvorsorge einem Dritten überträgt, den in den Gemeinschaftsrichtlinien über öffentliches Beschaffungswesen³¹ vorgesehenen Bedingungen, so stellen derartige

Richtlinien über öffentliches Beschaffungswesen

²⁷ http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/

²⁸ Die in diesem Abschnitt dargelegten Regeln und Grundsätze betreffen den allgemeinen rechtlichen Rahmen; sektorielle Gemeinschaftsvorschriften oder nationale Rechtsvorschriften, die mit möglicherweise geltendem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, werden nicht berücksichtigt

²⁹ Vgl. Ziff. 30

³⁰ Für den audiovisuellen Sektor ist auch das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten im Anhang zum Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union (in Kraft seit 1. Mai 1999) zu berücksichtigen

³¹ Vgl. die Richtlinien 92/50/EWG, 93/37/EWG, 93/36/EWG und 93/38/EWG

Verträge „öffentliche Aufträge“ im Sinne dieser Richtlinien dar und bei der Vergabe müssen die Bestimmungen der erwähnten Richtlinien beachtet werden.

36. Darüber hinaus muss gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Vergabe von Aufträgen, die nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen fallen, nichts desto weniger mit den entsprechenden Regeln und Grundsätzen des Vertrags übereinstimmen, das heißt den Regeln hinsichtlich des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit sowie den Grundsätzen der Transparenz, Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und gegenseitigen Anerkennung. Die Beachtung dieser Grundsätze bedeutet im allgemeinen, und vorbehaltlich der Dienste, auf welche die Grundsätze und Regeln des Vertrages in den in Ziffer 34 genannten Fällen nicht anwendbar sind, dass zugunsten potenzieller Bieter ein angemessener Grad von Öffentlichkeit sichergestellt wird, der den Dienstleistungsmarkt dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt wurden³².

Auftragsvergabe außerhalb der Richtlinien über öffentliches Beschaffungswesen

37. Dies ist bei Dienstleistungskonzessionen und anderen Formen öffentlich-privater Partnerschaften der Fall, die derzeit nicht unter die Richtlinie 92/50/EWG fallen. Öffentlich-private Partnerschaften bezeichnen im allgemeinen sämtliche Formen der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zum Zweck der Erbringung von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit. Konzessionen sind von der Kommission als Hoheitsakte im Verantwortungsbereich des Staates definiert worden, wobei eine Behörde an einen Dritten die Erbringung von Leistungen vergibt, für die üblicherweise diese Behörde zuständig wäre und für die der Dritte das Risiko übernimmt. Bei Dienstleistungskonzessionen trägt der Anbieter die mit der Erbringung der Dienstleistung verbundenen Risiken und erzielt einen erheblichen Teil der Erträge aus der Nutzung durch die Benutzer³³.

Öffentlich-private Partnerschaften

38. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anwendung dieser Grundsätze und Regeln auf die Auswahl des Leistungserbringers sich für die Benutzer wie auch für die Wirtschaftsakteure nur günstig auswirken kann. Durch eine sachgemäße Anwendung dieser Regeln und Grundsätze wird eine zweckmäßigere Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge dadurch sichergestellt, dass ein Leistungserbringer mit ihnen beauftragt wird, der den notwendigen Anforderungen entspricht und dies zu den günstigsten Marktbedingungen. Auf diese Weise können die Verbraucher in den Genuss hochwertiger Dienstleistungen zu den günstigsten Marktpreisen kommen.

Anwendung des Gemeinschaftsrechts sichert hohe Qualität zu günstigsten Marktpreisen

39. Die Kommission wird prüfen, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um die Gemeinschaftsregeln und -grundsätze für die Auswahl von Leistungserbringern in der Daseinsvorsorge weiter klarzustellen.

Die Kommission wird weitere Maßnahmen zwecks Klarstellung prüfen

³² Siehe Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache Telaustria, Rs. C-324/98 (Randnr. 62)

³³ Eine detailliertere Behandlung der Frage findet sich in der Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (ABl. C 121 vom 29.4.2000, S. 2)

3. SICHERSTELLUNG EINES HOHEN STANDARDS BEI LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE ZUGUNSTEN DER BÜRGER UND UNTERNEHMEN IN EUROPA

40. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip obliegt es in der Regel den Mitgliedstaaten, spezifische Kriterien zu definieren, denen Leistungen der Daseinsvorsorge genügen müssen, und dafür Sorge zu tragen, dass diese Anforderungen eingehalten werden. Auf Gemeinschaftsebene haben die Vollendung des Binnenmarkts und die Einführung von Wettbewerb bei einer Reihe von Leistungen der Daseinsvorsorge zu einer Verbesserung beigetragen. Entsprechende Gemeinschaftsinitiativen wurden auf unterschiedlichen Ebenen ergriffen. Zunächst einmal ist die Integration von Diensten auf EU-Ebene häufig ein wesentlicher Faktor zur Gewährleistung einer erfolgreichen Erbringung der Dienstleistung. Deutlich wird dies am Beispiel der Problematik der Überlastung der Routen im Luftverkehr oder der Organisation der für das Funktionieren des Energie-Binnenmarkts erforderlichen Infrastrukturen und Marktvorkehrungen. Die Kommission hat bislang Vorschläge zur Förderung und Weiterentwicklung von Maßnahmen in den Bereichen unterbreitet, in denen der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge eine eindeutige Gemeinschaftsdimension zukommt, und wird auch weiterhin dazu Vorschläge vorlegen. Zum anderen hat die Gemeinschaft, soweit Leistungen der Daseinsvorsorge auf EU-Ebene geregelt werden, auch den erforderlichen Rahmen als Voraussetzung dafür gesetzt, dass die Erbringung der Leistungen den einschlägigen politischen Zielen gerecht wird. Damit dieser Rahmen den neuen technologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen entsprechend flexibel angepasst werden kann, wird die Kommission das sektorale wie auch horizontale Monitoring im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge weiter verstärken.

Die Kommission wird das Monitoring bei Leistungen der Daseinsvorsorge verstärken.

3.1. Eine effiziente Evaluierung der Leistungen der Daseinsvorsorge

41. Gestützt auf einen Vorschlag, den die Kommission in ihrer Mitteilung vom vergangenen Monat September formulierte, hat der Europäische Rat eine systematischere Evaluierung von Leistungen der Daseinsvorsorge gefordert, um ermessen zu können, inwiefern diese zu Wirtschaftswachstum und Sozialwohl beitragen. Dies steht in vollem Einklang mit der Feststellung der Kommission in ihrem Weißbuch "Europäisches Regieren"³⁴, der zufolge

Effektive Evaluierung erleichtert Politikformulierung

"eine Evaluierungs- und Feedback-Kultur zu entwickeln (ist), damit aus früheren Erfolgen und Fehlern Lehren gezogen werden. Sie wird dazu beitragen, dass Vorschläge zu keiner Überregulierung führen und das Entscheidungen auf der richtigen Ebene getroffen und umgesetzt werden."

42. Eine solche Evaluierungs- und Feedback-Kultur im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge zu entwickeln, ist deshalb besonders wichtig, weil zusätzlich zu der ökonomischen Leistung dieser Dienste auch ihre Leistung in Bezug auf andere öffentliche Interessen laufend zu überprüfen ist. Anhand einer effektiven Bewertung dieser Leistungen der Daseinsvorsorge lässt sich näher feststellen, ob die einschlägigen politischen Ziele erreicht werden. Dies ermöglicht es, politische Maßnahmen entsprechend dem technologischen Wandel, neuen Verbraucherbedürfnissen und neuen Anforderungen der Öffentlichkeit, leichter anzupassen bzw. neu auszurichten. Die Leistungsbewertung ist Sache der

Effektive Evaluierung erleichtert die Anpassung politischer Maßnahmen

³⁴

KOM(2001) 428 vom 25.7.2001

zuständigen Behörden auf der jeweiligen Ebene. In den meisten Fällen obliegt die Zuständigkeit für das Monitoring und die Evaluierung derartiger Leistungen den nationalen, regionalen oder lokalen Behörden. Soweit jedoch ein spezifischer Rechtsrahmen auf Gemeinschaftsebene besteht, ist es ebenso Aufgabe der Gemeinschaftsorgane, diese Leistungen einer Bewertung zu unterziehen. Als Antwort auf die Forderung des Europäischen Rats wird die Kommission deshalb

- ihre sektorale Berichterstattung verstärken,
- im Rahmen des Cardiff-Prozesses eine jährlich durchzuführende horizontale Evaluierung einführen und
- dort, wo es angemessen erscheint, am Benchmarking zur Messung der Wirksamkeit der in den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf adäquate Leistungen der Daseinsvorsorge in Bereichen, die nicht unter die sektorale Rechenschaftslegung fallen oder nicht Gegenstand der jährlichen Evaluierung sind, mitwirken.

3.1.1. Sektorale Berichterstattung

43. Für bestimmte Sektoren, die durch spezifisches Gemeinschaftsrecht geregelt werden, hat die Kommission die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bereits einer Evaluierung unterzogen. Die entsprechenden sektoralen Berichte haben sich für die Bewertung und Entwicklung von Politiken in spezifischen Bereichen als nützliches Instrument erwiesen. Insbesondere gestatten sie eine eingehende Befassung mit sektorspezifischen Angelegenheiten und eine Anpassung der Berichterstattung an die Erfordernisse der politischen Agenda im sektoralen Bereich. Die Kommission wird weiterhin ihre sektorale Berichterstattung fortführen und verbessern und sich dabei, soweit dies erforderlich ist, stärker auf Leistungen der Daseinsvorsorge konzentrieren.

*Verstärkung
der sektoralen
Bericht-
erstattung*

Beispiele sektoraler Berichterstattung

Im **Telekommunikationssektor** hat die Kommission 1997 damit begonnen, regelmäßig Evaluierungsberichte über die Umsetzung der in der Perspektive einer vollständigen Liberalisierung des Sektors angenommenen Maßnahmen vorzulegen³⁵. In diesen Berichten werden die wesentlichen Entwicklungen am Markt skizziert; weiter wird darin die Umsetzung der Regelungsprinzipien, für die spezifische Gemeinschaftsrechtsvorschriften gelten, analysiert, und es werden Schlüsse hinsichtlich künftiger politischer Entwicklungen gezogen. Erstellt werden die Berichte in Konsultation mit den Mitgliedstaaten. In die Berichte fließen auch Informationen ein, die bei einer Vielzahl von Akteuren, Verbänden und anderen Organisationen des Sektors eingeholt werden.

Für den **Energiesektor** hat die Kommission das Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarkts in einer Mitteilung vom 16. Mai 2000³⁶ bewertet. In einer weiteren Mitteilung, und zwar vom 13. März 2001, hat die Kommission die Entwicklungen in Sachen Regelung und Märkte in der europäischen Gas- und Elektrizitätswirtschaft evaluiert, und darin u.a. den Stand der Verwirklichung der Zielsetzungen öffentlicher Dienste und der Entwicklung der Beschäftigungslage bewertet³⁷. Dieser Mitteilung voraus ging eine breit angelegte Konsultierung sämtlicher betroffenen Kreise, d.h. Sozialpartner, Erzeuger, Gasproduzenten, Betreiber von Übergabesystemen, Verteilern, Verbrauchern und anderen Organisationen. Im Rahmen ihrer Vorarbeiten zu dieser Mitteilung hatte die Kommission ein öffentliches Hearing veranstaltet, an dem sich annähernd 120 Verbände und Unternehmen beteiligten.

Für den **Postsektor** sollte die Kommission, wie in der Richtlinie 97/67/EG vorgeschrieben, einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie, zusammen mit einer Bewertung der Entwicklungen in dem betreffenden Sektor, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen, beschäftigungsbezogenen und technologischen Aspekte, aber auch zur Frage der Dienstgüte, vorlegen. Die Kommission legte darauf hin im Mai 2000 einen Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 97/67/EG vor³⁸. Dem Dokument lagen eine Reihe umfassender Hintergrundstudien zugrunde³⁹. Die Bewertung wird die Kommission vor Ende des Jahres vorlegen.

Für den Bereich **Schieneverkehr** hat die Kommission laut der Richtlinie 01/12/EG die Marktentwicklung systematisch zu überprüfen⁴⁰. In diesem Rahmen wird die Kommission u.a. die Qualität der Service-Leistungen zugunsten von Bahnbenutzern und die Finanzierung des Marktes für den Schienenverkehr einem Monitoring unterziehen.⁴¹

Für den Bereich **Seeverkehr** hat die Kommission laut der Verordnung 3577/92 einen Bericht über die Anwendung der Seekabotage-Verordnung einschließlich der als Voraussetzung für die Bereitstellung von regelmäßigen Kabotage-Diensten auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen vorzulegen.⁴² Der vierte Bericht wird 2002 vorgelegt werden.

³⁵ Siehe z. B. Sechster Bericht über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor, KOM(2000) 814 endg. vom 7.12.2000

³⁶ KOM(2000) 297 endg. vom 16.5.2000

³⁷ KOM(2001) 125 endg. vom 13.3.2001

³⁸ KOM(2000) 319 endg. vom 30.5.2000

³⁹ Kann abgerufen werden unter:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/evolframe/studies/index.htm

⁴⁰ ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 1

⁴¹ Im Oktober 2001 veranstaltet die Kommission ein Hearing für Organisationen, die Bahnreisende vertreten. Erörtert werden soll die Qualität der Service-Leistungen zugunsten von Bahnbenutzern, und es soll geprüft werden, ob nach dem Vorbild der Regelung für einheitliche Rechte der Fluggäste eine vergleichbare EU-Regelung für Fahrgäste im Bahnverkehr getroffen werden könnte

⁴² ABl. L 364 vom 12.12.1992, S. 7

3.1.2. *Eine jährliche Evaluierung im Rahmen des Cardiff-Prozesses*

44. Als Antwort auf die Forderung nach einer regelmäßigen Bewertung der Leistungen der Daseinsvorsorge wird die Kommission als Anhang zu ihrem Bericht über das Funktionieren der Märkte für Waren und Kapital („Cardiff-Bericht“), den die Kommission Anfang Dezember annehmen soll, ein Arbeitspapier erstellen.

*Horizontale
Evaluierung
in diesem
Jahr*

Grundlage hierfür bilden verschiedene im Auftrag der Kommission durchgeführte neuere Studien, Fragebogen, die den nationalen Verwaltungen und Regelungsbehörden für verschiedenen Sektoren zugingen, sowie insbesondere eine eingehende Konsultierung der Verbraucher in den 15 Mitgliedstaaten. Erfolgen soll die Evaluierung in Form eines horizontalen Monitoring für bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge in drei Bereichen.

(1) *Monitoring in Sachen Marktstruktur und Leistung*

Gegenstand der Evaluierung wird eine Bewertung der Preisentwicklung, Markkonzentration, Neuzugänge, Fusionen und Akquisitionen und andere für die ökonomische Leistung der einschlägigen Sektoren maßgebenden Variablen nach unterschiedlichen Verbraucher- und Nutzerkategorien sein. Mit aufgenommen werden ferner aktualisierte Indikatoren sowie mehrere neue Indikatoren, die sich aus den laufenden Tätigkeiten der Kommissionsdienststellen ergeben haben.

(2) *Ökonomische und soziale Bewertung von Gemeinwohlverpflichtungen*

Im Mittelpunkt dieser Bewertung wird die Einhaltung der Verpflichtungen, nach Ländern und Sektoren, in folgenden drei Hauptkategorien von Gemeinwohlverpflichtungen stehen: Verpflichtungen hinsichtlich Zugang, in Bezug auf Universaldienste – und hier speziell die Regulierung der Preisgestaltung und die Frage der Erschwinglichkeit – sowie qualitative und soziale Aspekte der Leistungserbringung. Darüber hinaus wird dieser Bereich unterschiedliche Formen der Preisgestaltung und Finanzierungsmodalitäten und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb sowie weitere Dimensionen marktbezogener Leistungen berücksichtigen. Ausgangsbasis hierfür werden die vorliegenden Informationen in Sachen Regelungsrahmen, Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der nationalen Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten und sonstige von der Kommission bei der Überwachung der Durchsetzung von Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaft gewonnene Erkenntnisse bilden.

(3) *Bürgerbefragung zu den Auswirkungen der Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*

Zwecks Einholung fundierter qualitativer Informationen über die Ansichten der Bürger in Sachen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge wurde eine breit angelegte Erhebung nach Methoden der sog. Fokus-Gruppen-Technik durchgeführt. Diese Informationen ergänzen die mit der Eurobarometer-Umfrage im letzten Jahr gesammelten Angaben. Für das diesjährige Vorhaben wurden drei Fokus-Gruppen ausgewählt: Menschen mit hohem Einkommen, Menschen mit niedrigem Einkommen und, als dritte Gruppe, Bürger, die für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse besonders empfänglich sind (Rentner, Verbraucher in abgelegenen geographischen Gebieten ...). Das Vorhaben verfolgt folgende zwei Zwecke:

- Es sollen nähere Aufschlüsse über die tatsächliche Bedeutung gewonnen werden, die die Bürger verschiedenen Aspekten der Bereitstellung der genannten Leistungen beimessen.
- Es soll eine qualitativ aussagekräftigere Bewertung ihrer Meinungen über die Folgen der Liberalisierung, insbesondere hinsichtlich Universaldienst- und Gemeinwohlverpflichtungen zustande kommen.

Mitbestimmend für den sektoralen Abdeckungsgrad der drei Teile dieser horizontalen Evaluierung war die Verfügbarkeit entsprechender Daten.

45. Die Kommission beabsichtigt, ihr horizontales Monitoring im Rahmen des Cardiff-Prozesses in den kommenden Jahren zu verbessern und zu verstärken. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wird sie eine Reihe von Analyse-Instrumenten und eine Methodik, die für die Bewertung von Leistungen der Daseinsvorsorge unabdingbar ist, entwickeln und verfeinern, die als Hilfe für die Evaluierung und Ausrichtung der Politikerarbeit auf Gemeinschaftsebene dienen.

Die Kommission wird das horizontale Monitoring künftig verstärken.

46. Diesbezüglich könnte sich eine Ausweitung der derzeit erfassten Themen als notwendig erweisen. Neben Universaldienst- und anderen Gemeinwohlverpflichtungen erfordern noch andere wichtige Angelegenheiten, wie z. B. die Integration dieser Märkte auf EU-Ebene oder die längerfristigen Folgewirkungen der Liberalisierung (z.B. Auswirkungen auf Produktivität, Beschäftigung, Wachstum und soziale und territoriale Kohäsion), u.U. eine eingehendere Befassung. Mit den derzeit verfügbaren Informationen und Ressourcen ist dies nicht zu bewerkstelligen. Erforderlich sein könnte des weiteren die Schaffung eines permanenten Mechanismus zur laufenden Beobachtung der Meinungen der Bürger und der Fortentwicklung dieses Meinungsbildes wie auch eine Ausweitung dieser Beobachtung auf sonstige Nutzer und in den Liberalisierungsprozess eingebundene Kreise. Gemäß den im Weißbuch "Europäisches Regieren" dargelegten Grundsätzen für eine verstärkte Konsultierungs- und Dialog-Kultur sollte die Evaluierung einer breit gefassten Informationsbasis Rechnung tragen. Zu spezifischen Fragen sollten alle Akteure konsultiert werden. Im Laufe des kommenden Jahres wird die Kommission eine Mitteilung vorlegen, in der sie ihre Methodik zur Evaluierung von Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf Gemeinschaftseben darstellen.

Eine Mitteilung zur Evaluierungsmethodik im Jahr 2002

3.1.3. Benchmarking in anderen Bereichen von Leistungen der Daseinsvorsorge

47. Für andere Bereiche im Zusammenhang mit Leistungen der Daseinsvorsorge, die nicht Gegenstand der sektoralen Berichterstattung oder der horizontalen Evaluierung im Rahmen des Cardiff-Prozesses sind, ist die Kommission bereit, mit den Mitgliedstaaten und anderen öffentlichen Behörden zwecks Einführung eines Benchmarking-Systems zur Bewertung der Effizienz getroffener Maßnahmen im Hinblick auf Sicherstellung eines angemessenen Niveaus bei den betreffenden Leistungen zusammenzuarbeiten. Dies betrifft insbesondere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die im Rahmen von Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten oder natürlicher Monopole erbracht werden, da Leistungen dieser Art der gesetzlichen Überwachung bedürfen. In vielen Fällen dürfte ein Benchmarking, dem der Leistungsstand von Regulierungssystemen unterzogen würde, von zusätzlichem Nutzen für die Gemeinschaft sein, da auf diese Weise aus der breiten Vielfalt unterschiedlicher Regulierungsverfahren in Europa

Die Kommission ist bereit, sich aktiv mit Benchmarking für andere Bereiche zu befassen.

gelernt werden könnte und die Mitgliedstaaten sich eine Meinung über möglicherweise einzuführende Verbesserungen bilden könnten.

3.2. Ausgestaltung der Grundsätze gemäß Artikel 16

48. Für eine Vielzahl von Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse haben sich offene Märkte als optimales Instrument zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen erwiesen. In den durch Gemeinschaftsmaßnahmen liberalisierten Sektoren hat der Wettbewerb zu einer vergrößerten Angebotsvielfalt und zu Kostensenkungen für die Verbraucher wie auch für die gewerblichen Nutzer geführt.

In vielen Bereichen sind die Märkte optimal geeignet, Verbraucherbedürfnisse zu befriedigen.

49. Bei der Einführung des Wettbewerbs in einem Sektor verfolgt die Gemeinschaft einen schrittweisen, strukturierten Liberalisierungsansatz, um so eine Kontinuität des Leistungsangebots zu gewährleisten und den betroffenen Akteuren eine Anpassung an die sich ändernden Marktbedingungen zu ermöglichen. In den Gemeinschaftsmaßnahmen sind deshalb auch besondere Übergangsfristen bzw. Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten in den Fällen vorgesehen, wo sich solche Regelungen als unabdingbar erweisen, um besonderen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. So sind zum Beispiel in der Richtlinie über die Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten der Gemeinschaft für Mitgliedstaaten mit sehr kleinen oder schwächer entwickelten Netzen Übergangsfristen von bis zu fünf Jahren vorgesehen worden⁴³. Ebenso wurden in der Richtlinie 96/92/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt Übergangsfristen von bis zu zwei Jahren für bestimmte Mitgliedstaaten vorgesehen, um den spezifischen technischen Besonderheiten ihrer jeweiligen Elektrizitätssysteme Rechnung zu tragen⁴⁴. Ebenso sieht die Richtlinie 98/30/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt zeitlich befristete Ausnahmeregelungen vor, die an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sind⁴⁵.

Die Gemeinschaft hat stets einen schrittweisen, strukturierten Liberalisierungsansatz verfolgt.

50. Die auf Gemeinschaftsebene erlassenen Liberalisierungsvorschriften haben sich im Übrigen niemals auf die Einführung des Wettbewerbs allein beschränkt. Vielmehr enthalten die Gemeinschaftsmaßnahmen in allen Fällen Schutzbestimmungen, um sicherzustellen, dass die betreffenden Leistungen auch weiterhin vorgegebenen Qualitätsstandards entsprechen. Bei den Rechtsinstrumenten in Sachen Liberalisierung ist des weiteren, so weit erforderlich, vorgesehen, dass Gesundheits- und Sicherheitsstandards wie auch Preisgestaltungskriterien festgelegt werden können. In der Regel sind derartige Standardfestlegungen von den zuständigen nationalen Behörden zu spezifizieren und im Einzelnen auszugestalten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass solche Schutzmaßnahmen es den nationalen zuständigen Behörden ermöglichen, auf wirksame Weise sicherzustellen, dass die Erbringung von Leistungen den einschlägigen Gemeinwohlzielsetzungen und den entsprechenden

Liberalisierung auf Gemeinschaftsebene ist immer mit Schutzmaßnahmen einhergegangen.

⁴³ Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 1990/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, ABl. L 74 vom 22.3.1996, S. 13

⁴⁴ Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 27 vom 30.1.1997, S. 20

⁴⁵ Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 1

Qualitätsvorgaben in Übereinstimmung mit den dem Artikel 16 EG-Vertrag zugrundeliegenden Grundsätzen gerecht wird.

Beispiele für Schutzmaßnahmen in spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften

Für verschiedene Sektoren haben die Gemeinschaftsorgane sekundärrechtliche Vorschriften erlassen, mit denen sichergestellt werden kann, dass das Gemeinwohlziele erfüllt werden.

1. Energiesektor

Die Richtlinie über den Elektrizitätsbinnenmarkt⁴⁶ und die Richtlinie über den Erdgasbinnenmarkt⁴⁷, die beide vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet wurden, sehen in Artikel 3 Absatz 2 vor, dass die Mitgliedstaaten bei uneingeschränkter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere des Artikels 86, den Unternehmen im Elektrizitäts-/Erdgassektor im Allgemeininteresse gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen können, die sich auf die Sicherheit (einschließlich Versorgungssicherheit), die Regelmäßigkeit, die Qualität und den Preis der Lieferungen sowie auf den Umweltschutz beziehen können. Diese Verpflichtungen müssen klar definiert, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar sein. Sie müssen, ebenso wie deren etwaige Änderungen, öffentlich bekannt gemacht und der Kommission von den Mitgliedstaaten unverzüglich mitgeteilt werden. Außerdem räumen beide Richtlinien den Mitgliedstaaten das Recht ein, in Fällen plötzlicher Krisen auf dem Energiemarkt zeitlich befristete zusätzliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG werden die Bestimmungen zur Gewährleistung der Erfüllung der Gemeinwohlziele verstärkt⁴⁸.

2. Telekommunikationssektor

Für den Telekommunikationssektor sind in der Richtlinie 98/10/EG eine Reihe von Telekommunikationsdiensten festgelegt, die jedem Nutzer, unabhängig vom Standort, zu erschwinglichen Kosten zugänglich gemacht werden müssen⁴⁹. In dieser Richtlinie definiert sind auch Dienstgüte, Nutzungsbedingungen und Gebührengrundsätze. Des weiteren sind in der Richtlinie 97/33/EG ins Einzelne gehende Bestimmungen über Universaldienst-Kosten und -Finanzierung im Telekommunikationsbereich festgelegt⁵⁰. Bestimmungen über unabhängige nationale Regulierungsbehörden enthält die Richtlinie 90/387/EWG⁵¹. Der gewählte Ansatz wird auch weiterhin in den von der Kommission im Juli 2000 unterbreiteten Vorschlägen für einen neuen Regelungsrahmen verfolgt⁵².

⁴⁶ ABl. L 27 vom 30.1.1997, S. 20

⁴⁷ ABl. L 204 vom 21.7.1998, S.1

⁴⁸ KOM (2001) 125 endg. vom 13.3.2001

⁴⁹ Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld, ABl. L 101 vom 1.4.1998, S. 24

⁵⁰ Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP), ABl. L 199 vom 26.7.1997, S. 52

⁵¹ Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarkts für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision - ONP), ABl. L 192 vom 24.7.1990, S. 1, in der durch die Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 geänderten Fassung, ABl. L 295 vom 29.10.1997, S. 23

⁵² ABl. C 365 E vom 19.12.2000, S. 198, 212, 215, 223, 230, 238 und 256

3. Postsektor

Ziel der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Postdienste⁵³ ist eine schrittweise, geordnete Öffnung der Märkte für den Wettbewerb. Die Richtlinie legt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, einen Mindest-Universaldienst zu gewährleisten; dies beinhaltet eine flächendeckende, ständige für alle Benutzer erschwingliche postalische Grundversorgung nach bestimmten Qualitätskriterien. In der Richtlinie geregelt werden ferner Gebührengesetze, Qualitätsanforderungen und –standards. Vorgesehen ist darin ferner ein Verfahren zur Harmonisierung technischer Normen. Nach der Richtlinie obliegt es den nationalen Regulierungsbehörden sicherzustellen, dass den aus dem EG-Vertrag resultierenden Verpflichtungen nachgekommen wird. Diese Sicherheiten werden auch unter der vorgeschlagenen Änderung der Postdienste-Richtlinie beibehalten werden⁵⁴.

4. Luftverkehrssektor

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs⁵⁵ kann ein Mitgliedstaat, nach Konsultationen mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten und nach Unterrichtung der Kommission und der auf der betreffenden Strecke Luftfahrtunternehmen, im Linienflugverkehr zu einem Flughafen, der ein Rand- oder Entwicklungsgebiet seines Hoheitsgebiets bedient oder auf einer wenig frequentierten Strecke zu einem Regionalflughafens seines Hoheitsgebiets – wobei die jeweilige Strecke für die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets, in dem der Flughafen liegt, als unabdingbar gilt und soweit dies für die angemessene Bedienung dieser Strecke im Linienflugverkehr erforderlich ist – gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen, die in bezug auf Kontinuität, Regelmäßigkeit, Kapazität und Preisgestaltung festen Standards genügen, die Luftfahrtunternehmen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht einhalten würden. Die Kommission macht ggf. Bestehende gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften bekannt.

5. Öffentlicher Personenverkehr

Einen ähnlichen Ansatz hat die Kommission in Ihrem Entwurf für eine Verordnung über Maßnahmen im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes für den Personenverkehr vorgeschlagen⁵⁶. Über diesen Vorschlag wird derzeit noch im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt.

6. Seeverkehr

Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) kann ein Mitgliedstaat mit Schifffahrtsgesellschaften, die sich an Liniendiensten von, zwischen und nach Inseln beteiligen, als Voraussetzung das Recht zur Erbringung von Kabotageleistungen Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes schließen oder ihnen entsprechende Verpflichtungen auferlegen. Beim Abschluss von Verträgen über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes sowie bei der Auferlegung entsprechender Verpflichtungen haben die Mitgliedstaaten darauf zu achten, dass kein Gemeinschaftsreeder diskriminiert wird.

⁵³ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarkts der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl. L 15 vom 21.1.1998, S.14

⁵⁴ KOM (2000) 319 endg. vom 30.5.2000

⁵⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, ABl. L 240 vom 24.8.1992, S.8

⁵⁶ KOM (2000) 7 vom 26.7.2000

*Eine
Rahmenricht-
linie für
Leistungen
der Daseins-
vorsorge?*

51. Die Kommission hat Artikel 16 EG-Vertrag bislang dahingehend Rechnung getragen, dass sie sektorale politische Maßnahmen initiiert hat, die sich auf die dieser Vertragsbestimmung zugrundeliegenden Prinzipien der Daseinsvorsorge stützen. Unlängst ist der Kommission vorgeschlagen worden, diese Prinzipien in einer einzigen Rahmenrichtlinie, die sich auf eine angemessene Rechtsgrundlage stützen sollte, zu konsolidieren und näher festzulegen. Mit einer rechtlichen Rahmenregelung könnte deutlich herausgestellt werden, welche Bedeutung die Europäische Union Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beimisst, und manches einschlägige Gemeinschaftsrechtskonzept näher geklärt werden. Die Kommission ist dabei, diese Anregung zu prüfen.

Allerdings wäre eine Rahmenrichtlinie zwangsläufig von ihrem sachlichen Geltungsbereich her sehr allgemein gehalten, so dass sie den Besonderheiten der einzelnen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht Rechnung tragen könnte. Infolgedessen könnte eine Rahmenrichtlinie also nicht an die Stelle einer sektorspezifischen Regelung treten; und ihr zusätzlicher Nutzen im Hinblick auf sektorspezifische Regulierung bedürfte der Prüfung. Als horizontale Maßnahme könnte die Rahmenrichtlinie generell nur Mindest-Standards festlegen. Eine Richtlinie müsste zudem unseren hohen Ansprüchen gerecht werden. Die Kommission wird prüfen, ob solch eine horizontale Richtlinie das geeignete Instrument ist, oder ob angesichts der unterschiedlichen Struktur und Organisation der einzelnen Dienste von allgemeinem Interesse ein sektorspezifischer Ansatz, im Zusammenspiel mit hohen Standards im Bereich des horizontalen Verbraucherschutzes, für die Aufrechterhaltung und den weiteren Ausbau hochwertiger Leistungen der Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene am ehesten geeignet ist.

52. Vorgeschlagen worden ist ferner, dass die anstehende Regierungskonferenz beschließen soll, die Förderung der Leistungen der Daseinsvorsorge ausdrücklich in den EG-Vertrag aufzunehmen und zu diesem Zweck einen neuen Passus in Artikel 3 einzufügen. Diese Anregung hatte die Kommission bereits 1996 in ihrer Mitteilung im Vorfeld der Regierungskonferenz zur Ausarbeitung des Vertrags von Amsterdam gemacht. In dieser Mitteilung plädierte die Kommission für die Einfügung eines entsprechenden Hinweises als neuen Unterabsatz zum Artikel 3 mit folgendem Wortlaut:

*Ein neuer
Passus zur
Ergänzung
von Artikel 3
EG-Vertrag*

“ einen Beitrag zur Förderung der gemeinwohlorientierten Leistungen “.

Die Kommission ist der Auffassung, dass mit der in den Vertrag von Amsterdam neu aufgenommene Artikel 16 dem mit ihrer genannten Anregung anvisierten Zweck weitestgehend entsprochen wird. Dennoch könnte mit der Einfügung des neuen Unterabsatzes in Artikel 3 deutlich herausgestellt werden, dass das gute Funktionieren von Leistungen der Daseinsvorsorge mit zu den Zielen der Gemeinschaft gehört.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

53. Nachdem die Kommission die nach der Vorlage ihrer Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge im September 2000 geäußerten Bedenken geprüft hat, beabsichtigt sie nunmehr mehrere konkrete Maßnahmen zu ergreifen.

*Konkrete
Maßnahmen
der
Kommission*

- (1) Zwecks Stärkung der Rechtssicherheit und im Hinblick auf ein Mehr an Transparenz bei der Anwendung staatlicher Beihilferegelungen für Leistungen der Daseinsvorsorge und der Anwendung von Gemeinschaftsbestimmungen bei der Wahl von Erbringern gemeinwohlorientierter Leistungen wird die Kommission
 - in einem zweistufigen Ansatz zunächst einen gemeinschaftlichen Rahmen für staatliche Beihilfen festzulegen, die im Jahr 2002 im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge gewährt werden, und daran anschließend, falls und soweit dies aufgrund der mit der Anwendung dieser Rahmenregelung gewonnenen Erfahrungen gerechtfertigt ist, eine Gruppenfreistellungsverordnung für den Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge annehmen. Im Rahmen der Vorarbeiten für eine etwaige Gruppenfreistellung wird die Kommission eine Änderung zur Verordnung (EWG) Nr. 994/1998 in Vorschlag bringen,
 - in den jährlichen Bericht über Wettbewerb einen Abschnitt über Leistungen der Daseinsvorsorge einfügen und darin darlegen, wie die Wettbewerbsvorschriften im Bereich der genannten Leistungen angewandt wurden,
 - im Verzeichnis über staatliche Beihilfen Fälle ausmachen, die Leistungen der Daseinsvorsorge betreffen, und
 - zusätzliche Maßnahmen zur weiteren Klärung der Gemeinschaftsregelungen und -grundsätze prüfen, die auf die Auswahl des Erbringers gemeinwohlorientierter Leistungen Anwendung finden.
- (2) Zur Sicherstellung einer effektiven Evaluierung von Leistungen der Daseinsvorsorge auf Gemeinschaftsebene wird die Kommission
 - ihre sektorale Berichterstattung verbessern und, wo erforderlich, den Schwerpunkt stärker auf Leistungen der Daseinsvorsorge legen,
 - im Rahmen des Cardiff-Prozesses eine jährliche horizontale Evaluierung entwickeln und im Jahr 2002 eine Mitteilung über ihre Evaluierungsmethodik vorlegen,
 - gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und anderen öffentlichen Einrichtungen an einem Benchmarking-System für Leistungen der Daseinsvorsorge arbeiten, die nicht Gegenstand der sektoralen Berichterstattung oder der regelmäßigen horizontalen Evaluierung sind.

Die Kommission wird überdies die Anregung prüfen, die dem Artikel 16 zugrundeliegenden Prinzipien der Leistungen der Daseinsvorsorge zu konsolidieren und näher festzulegen.

ANHANG BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Leistungen 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 wirtschaftlichem 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, beispielsweise 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 landespezifischen Bedingungen zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht.