

Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen

CEEP - Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 1996

Herausgeber:
CEEP - Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
Deutsche Sektion

Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen

Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags
zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine
Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem
wirtschaftlichem Interesse

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 15

Inhalt

Seite

Vorwort	3
«Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen» Bericht des CEEP	5
Anhang I Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner durch den Vertrag über die Europäische Union abgeänderten Fassung und Änderungsvorschlag des CEEP	75
Anhang II Vorschlag des CEEP für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	78
Anhang III Die Mitglieder des Lenkungsausschusses des CEEP	86
Anhang IV Verzeichnis von Referaten der 1994 vom CEEP veranstalteten internationalen Seminare zur Vorbereitung des Berichts »Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen«	87
Was ist der CEEP?	89

ISBN 3-928615-04-1

Die „Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft“ werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11-15, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge. Es wird ein Kostenbeitrag von DM 5,- erhoben.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Berlin 1996

Vorwort

In den vergangenen dreißig Jahren hat sich Europa, das in erster Linie eine Zollunion war, für die öffentlichen Dienstleistungen wenig interessiert. Dagegen wird seit 1985 das Gemeinschaftsrecht in weitem Umfang auf die großen netzgebundenen Dienstleistungen angewendet.

Als einer der drei großen europäischen Sozialpartner hatte der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), in dem Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung sowie solche Unternehmen verbunden sind, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, bereits im Jahr 1992 eine erste Studie über die Aktualität des Begriffs der öffentlichen Dienstleistungen durchgeführt. Darin wurden Fragen behandelt, die sich aus einer sehr weiten Anwendung der Grundsätze des Wettbewerbs in diesen Sektoren ergeben.

Jacques Delors, der damalige Präsident der Europäischen Kommission, erkannte die Notwendigkeit, diese Fragen zu vertiefen, und bat den CEEP um einen Beitrag zur Vorbereitung einer Europäischen Charta der öffentlichen Dienstleistungen. Die nunmehr vorgelegte Studie, die mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt wurde und in deren Verlauf der CEEP mehrere internationale Seminare veranstaltet hat, weist in mehrerlei Hinsicht Originalität auf. Sie beruht auf gründlicher Untersuchung der Situation in den einzelnen Ländern und geht das Thema aus ökonomischer, sozialer und juristischer Sicht wie auch aus der Sicht der Verbraucher an. Die Studie mündet in ganz konkreten Vorschlägen: der Ergänzung des EG-Vertrags, einer Charta der öffentlichen Dienstleistungen und der Einrichtung einer Beobachtungs- und Bewertungsstelle.

Der CEEP dankt der Europäischen Kommission, ohne die diese Studie nicht hätte durchgeführt werden können, ferner den Mitgliedern seines Lenkungsausschusses¹ und all denjenigen, die bei der Ausarbeitung mitgewirkt haben. Er bedankt sich des Weiteren bei seinem früheren Präsidenten, Herrn Jacques Fournier, für dessen Initiative, diese Studie auf den Weg gebracht zu haben, sowie auch für seine juristischen Anregungen. Dank gilt schließlich dem Internationalen Forschungs- und Informationszentrum für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (IFIG) für seine Beiträge zu den wirtschaftlichen Aspekten, dem Cabinet CRITÈRE, das die Seminare organisiert hat, und - was sich von selbst versteht - allen Mitarbeitern des Generalsekretariats.

Antonio Castellano
Präsident des CEEP

Yannick Moreau
Vorsitzende des Lenkungsausschusses

¹ Die Mitglieder des Lenkungsausschusses sind in Anhang III des Berichts namentlich aufgeführt.

Bei der Abfassung des Berichts wurde versucht, den vielfältigen Situationen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Da der Bericht im wesentlichen im Laufe des Jahres 1994 vorbereitet wurde, liegt es in der Natur der Sache, daß sich die neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten darin weniger berücksichtigt finden werden als diejenigen, die der Gemeinschaft seit langem angehören.

Den skandinavischen Sektionen des CEEP ist daran gelegen, die Bedeutung der Subsidiarität im Entscheidungsfindungsprozeß in der Europäischen Union und die Notwendigkeit hervorzuheben, an den Besonderheiten der Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen in ihren Ländern festzuhalten.

Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen

Bericht des CEEP

Gliederung

	Seite
I. Einführung	9
II. Nationale Unterschiede und Übereinstimmungen	
A. <i>Das doppelte - wirtschaftliche und soziale - Fundament der öffentlichen Dienstleistungen</i>	11
1. Ein von Land zu Land unterschiedlicher öffentlicher Eingriff	12
2. Ein Interventionsprinzip mit wirtschaftstheoretischer Grundlage	14
3. Eingriffe in Zusammenhang mit den Besonderheiten netzgebundener Unternehmen	15
4. Soziale Zielsetzungen	17
4.1. Allgemeiner Zugang	17
4.2. Gleichheit	17
4.3. Stärkung der sozialen Bindung	18
4.4. Die öffentlichen Dienstleistungen als Elemente des historischen sozialen Interessenausgleichs	18
B. <i>Unterschiede in den Rechtstraditionen und die Gemeinsamkeit eines öffentlichen Eingriffs im allgemeinen Interesse</i>	19
1. Rechtstraditionen und -begriffe	19
1.1. Staaten, in denen der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen große Bedeutung hat	19
1.1.1. Frankreich	19
1.1.2. Italien	20
1.1.3. Spanien	21
1.2. Staaten, in denen der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen geringere Bedeutung hat	22
1.2.1. Großbritannien	22
1.2.2. Deutschland	22
1.2.3. Niederlande	23

2.	Das Allgemeininteresse als Prinzip des öffentlichen Eingriffs in Europa	23
2.1.	Die Besonderheiten bestimmter Güter, Tätigkeiten und Dienstleistungen führten sehr bald zu einer Regulierung durch die Behörden	23
2.2.	In Europa ist die behördliche Regulierung bestimmter Güter ein Element der Gesellschaftsordnung	25
C. Legitimitätskrise und Entwicklung in einigen Ländern		26
1.	Der Wunsch nach Veränderung	26
1.1.	Die ökonomische Kritik und der wirtschaftliche und technologische Wandel	26
1.2.	Die Forderung nach Qualität	26
1.3.	Kritik an Praktiken im sozialen Bereich	27
2.	Bedeutende Veränderungen im Rahmen der unterschiedlichen Konzepte in den verschiedenen Sektoren und Ländern	27
2.1.	Einige Länder setzen in erster Linie auf Wettbewerb	27
2.2.	In anderen Ländern waren die Neuerungen weniger institutionalisiert	28
III. Der Aufbau der Gemeinschaft brachte nationale Denkweisen ins Wanken		29
A. Wettbewerb, öffentliche Dienstleistungen und Gemeinschaftsrecht - eine Gleichung, die nicht aufgeht		29
1.	»Die Tätigkeit der Gemeinschaft (...) umfaßt (...) ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt«	29
2.	Öffentliche Dienstleistungen bleiben eine eng begrenzte Ausnahme	31
2.1	Artikel 77 EG-Vertrag	31
2.2.	Artikel 90 Abs. 2 EG-Vertrag	31
2.3.	Die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 90 Abs. 2 EG-Vertrag	32
2.4.	Der Entscheidungsprozeß	33
3.	Gewisse neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung könnten neue Perspektiven eröffnen	33
3.1.	Das Corbeau-Urteil	33
3.2.	Das Almelo-Urteil	34
3.3.	Es ist nicht sicher, daß das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen seinen nachrangigen Status überwindet	35

B. Die öffentlichen Dienstleistungen im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht: eher Zugeständnis als Überzeugung	35
1. In den meisten der auf die netzgebundenen Dienstleistungen anwendbaren abgeleiteten Rechtsakte wird die Existenz öffentlicher Dienstleistungen zweifellos anerkannt	36
1.1. Verkehr	36
1.2. Post	37
1.3. Telekommunikation	38
1.4. Energie	39
1.5. Audiovision	40
2. Dennoch sind die Grundregeln und geltenden Vorschriften so unterschiedlich, daß man von einer klaren Gemeinschaftsdoktrin in bezug auf die öffentlichen Dienstleistungen nicht sprechen kann	41
3. Die öffentlichen Dienstleistungen erscheinen eher als eine Ausnahme vom Grundsatz des Wettbewerbs und nicht als ein gleichermaßen starkes Rechtsprinzip, das öffentliche Eingriffe auf Gemeinschaftsebene oder in den Mitgliedstaaten rechtfertigt	43
3.1. Ein auffälliges Ungleichgewicht	43
3.2. Pragmatischer Ansatz der Kommission	44
3.3. Fundamentale Unstimmigkeiten	45
C. Die Anwendung der Rechtsakte in den Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit eines neuen Gleichgewichts	45
1. Die Bestimmungen der Gemeinschaft, die den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dem Wettbewerb öffnen wollen, sind rasch umgesetzt worden	45
2. Die Vereinbarkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit den Prinzipien der Gemeinschaft wirft einige Schwierigkeiten auf	47
IV. Die Suche nach einer neuen Synthese	51
A. Die Ziele: Vereinbarkeit der Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit den Zielen des Vertrags von Maastricht	51
B. Die Regelungen für die Erbringung der Dienstleistungen, die Praxis der öffentlichen Regulierung und die Organisationsprinzipien müssen die Effizienz und die Abstimmung mit den Zielen des allgemeinen Interesses fördern	53
1. Die für die Erbringung der Dienstleistungen geltenden Regeln	53
1.1. Kontinuität der Dienstleistung	54
1.2. Gleichheit	54
1.3. Effizienz	54

1.4. Qualität	54
1.5. Anpassungsfähigkeit	54
1.6. Transparenz	55
1.7. Beteiligung	55
2. Die Verfahren der öffentlichen Regulierung	55
2.1. Die Mittel öffentlicher Politik sind vielfältig	55
2.2. Drei Arten von finanziellen Eingriffen sind zu unterscheiden	56
2.3. Die Möglichkeiten der Einführung des Wettbewerbs	57
3. Die Organisationsprinzipien	58
3.1. Relativität und Subsidiarität	59
3.2. Trennung der Aufgaben von Dienstleistungserbringern, Regulierungsstellen und Aufsichtsbehörden	59
3.3. Transparenz der Beziehungen zwischen Dienstleistungs- erbringern und Mitgliedstaaten	60
3.4. Zusammenarbeit zwischen den Dienstleistungserbringern	61
3.5. Soziale Modernisierung	61
3.6. Differenzierte Bewertung	62
4. Was hier vorgeschlagen wird, ist durchaus eine neue Synthese	62
C. Die Rechtsinstrumente für ein neues Gleichgewicht	63
1. Die Änderung des EG-Vertrags	63
1.1. Warum eine Änderung des Vertrags?	63
1.2. Die Überlegungen, die dem in Anhang I vorgestellten Vorschlag zur Änderung des Maastrichter Vertrags zugrundeliegen	65
2. Die Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	67
2.1. Der Vorschlag für eine Vertragsänderung darf die Ausarbeitung einer Europäischen Charta nicht in Frage stellen	67
2.2. Ein - für sich selbst sprechender - Vorschlag für den möglichen Inhalt der Charta findet sich in Anhang II	68
2.2.1. Eine möglichst genaue Bestimmung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	68
2.2.2. Eine Untersuchung der Auswirkungsbereiche der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	69
2.2.3. Die wichtigsten Pflichten, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbunden werden können	70
2.2.4. Die Grundsätze der Organisation und Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	71
3. Bewertungsstelle	71
V. Schlußbemerkung	73

I. Einführung

Dreißig Jahre lang war der Gemeinsame Markt in erster Linie eine Zollunion, in der sich allmählich der freie Warenverkehr entwickelte. In dieser Zeit zeigte Europa wenig Interesse an den öffentlichen Dienstleistungen. Der Text der Römischen Verträge enthält zwar einige entsprechende Bestimmungen, insbesondere Artikel 90 EGV, diese fanden aber lange Zeit kaum Anwendung.

Seit 1985 hat jedoch die Zahl der Vorschriften der Gemeinschaft über die netzgebundenen Bereiche, die herkömmlicherweise als Wirtschaftsunternehmen zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen organisiert sind (insbesondere Wasser- und Energieversorgung, Verkehr, Telekommunikation und Postdienste), stark zugenommen.

Diese Entwicklung wurde durch ein Zusammenwirken mehrerer Faktoren ausgelöst:

- Liberale Vorstellungen gewannen in den Jahren zwischen 1970 und 1980 beträchtlich an Boden und lösten in den angelsächsischen Ländern eine geistige Strömung und deren praktische Umsetzung aus, die Folgen für die Entwicklung des Aufbaus der Gemeinschaft hatten; die Wünsche der Nutzer, die in einer offeneren Wirtschaft von ihrer Wahlfreiheit Gebrauch machen möchten, sowie der Zusammenbruch der Planwirtschaften in Osteuropa und der Sowjetunion haben diese Tendenz noch verstärkt.
- Die Einheitliche Europäische Akte hat durch die Ausweitung der Bereiche, in denen Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können und Einstimmigkeit nicht mehr erforderlich ist, die Umsetzung dieser Entwicklung erleichtert.
- Die Dynamik aus der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht haben den Aktivitäten der Kommission neue Impulse gegeben.

In der heutigen Situation hat das Wettbewerbsprinzip weitgehend Vorrang vor dem öffentlichen Dienstleistungen, und zwar sowohl im Vertragstext selbst als auch in den anwendbaren Richtlinien sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Die Diskussion über den Begriff «öffentliche Dienstleistungen» ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere mit der Idee der Ausarbeitung einer Charta der öffentlichen Dienstleistungen Initiativen ergriffen, die darauf abzielen, die Grundlagen dieser Dienstleistungen stärker zu festigen. Der Europäische Gerichtshof hat kürzlich zwei Entscheidungen gefällt, die hier einen Wendepunkt darstellen.¹ Bei der Diskussion innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten über die Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags kam die Frage auf, ob alle wirtschaftlichen und sozialen Fragestellungen bezüglich der großen öffentlichen, netzgebundenen Dienstleistungen allein unter dem dominierenden Wettbewerbsaspekt behandelt werden können. Und der Aufbau Europas wurde durch den Maastrichter Vertrag zwar vertieft, ist aber natürlich noch nicht zum Abschluß gekommen.

¹ Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Sachen Paul Corbeau vom 19. Mai 1993 (C 320/91), EuZW 1993, S. 422 ff., und Gemeinde Almelo vom 27. April 1994 (C 393/92), EuZW 1994, S. 408 ff.

Um festzustellen, wie die mögliche und wünschenswerte Entwicklung der für die großen netzgebundenen Wirtschaftsbereiche geltenden Gesetze aussieht, darf man sich auf keinen Fall mit einer Analyse des Ist-Zustands zufriedengeben.

Zunächst müssen wir verstehen, woher wir, die europäischen Länder, kommen (*II. Nationale Unterschiede und Übereinstimmungen*). Die Verschiedenheit unserer nationalen Rechtstraditionen schafft von vornherein Probleme bei der Wortwahl, da der Begriff «öffentliche Dienstleistungen» nicht in allen Ländern genau die gleiche Bedeutung hat. Es wird aber auch eine gemeinsame europäische Tradition deutlich: Sie gibt einem Entwicklungsmodell, das wirtschaftliche Effizienz und sozialen Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit und Sozialverträglichkeit miteinander in Einklang bringen will, den Vorzug und mündet in allen europäischen Ländern ein in die Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen, oder, wenn man aus Übersetzungsgründen den Begriff vorzieht: öffentlicher Versorgungsbetriebe - wenn auch aufgrund der unterschiedlichen Geschichte und Traditionen in unterschiedlicher Form.² Die europäische Geschichte, in der dem Markt große Bedeutung zukommt, weist aufgrund der gerade genannten politischen Zielsetzungen und ihrer theoretischen Begründung durch wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen auch dem Eingriff der öffentlichen Gebietskörperschaften bei der Gestaltung der netzgebundenen Dienstleistungen eine bedeutende Rolle zu.

Die öffentlichen Dienstleistungen, die lange Zeit - wenn auch in unterschiedlichem Maß - sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht anerkannt waren, sind mittlerweile aufgrund der in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Ländern festgestellten offensichtlichen Unzulänglichkeiten und der bereits erwähnten Entwicklung der Diskussion scharfer Kritik ausgesetzt. Noch bevor überhaupt der Aufbau Europas diese Wirtschaftszweige in Frage stellte, kamen bereits - insbesondere in Großbritannien - deutliche Veränderungen auf.

In diesem Bereich, der von einem Recht geprägt ist, das einerseits den Wettbewerbsregeln, andererseits aber auch auf das Allgemeininteresse gestützten Eingriffen Platz einräumt, kam das sich noch in Entwicklung befindliche Gemeinschaftsrecht zur Anwendung (*III. Der Aufbau der Gemeinschaft brachte nationale Denkweisen ins Wanken*). Wenn man die Gründungstexte des Vertrags und das daraus abgeleitete Recht analysiert, gewinnt man den Eindruck, daß dieser Aufbau nicht ausgewogen erfolgt: Der Wettbewerbsgedanke, der aufgrund seiner Einfachheit sehr überzeugend ist, treibt die Rechtsentwicklung bei den netzgebundenen Dienstleistungen stark voran; sowohl in der Rechtsprechung als auch in den sektorspezifischen Texten wird aber auch die Notwendigkeit deutlich, den Bezug auf das allgemeine Interesse zu wahren, ohne daß sich herbei allerdings eine schlüssige Systematik erkennen ließe.

Die eingeleitete Entwicklung stellt zum Teil eine Reaktion auf tatsächlich festgestellte Unzulänglichkeiten dar. Sie hat positive Aspekte, birgt aber auch große Risiken. Daher ist im Interesse der Verbraucher und Bürger *die Suche nach einer neuen Synthese (IV.)* erforderlich. Sie ist übrigens auch notwendig, um den weiteren Aufbau Europas zu legitimieren, bei dem schon jetzt der Wettbewerb nicht Selbstzweck, sondern im Dienste der Verbraucher und Bürger nur ein Mittel unter anderen ist.

² Im nachfolgenden Text werden abwechselnd die Begriffe öffentliche Dienstleistungen, Öffentliche Versorgungsbetriebe oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verwendet, wobei diese Begriffe hier als gleichbedeutend angesehen werden.

II. Nationale Unterschiede und Übereinstimmungen

Um die Bedeutung der öffentlichen Dienstleistungen in einem Europa, in dem der Markt wesentlicher Teil des Wirtschaftslebens ist, verstehen zu können, ist zunächst ein historischer Überblick notwendig.

Öffentliche Eingriffe gehen offenbar sowohl auf wirtschaftliche als auch auf soziale Überlegungen zurück, die von Land zu Land unterschiedliche, aber im allgemeinen sehr bedeutende Auswirkungen hatten (**A. Das doppelte - wirtschaftliche und soziale - Fundament der öffentlichen Dienstleistungen**).

Sie sind in unterschiedliche Rechtstraditionen eingebettet, aus denen sich die Unterschiede in der Umsetzung erklären. Hinter dieser Vielfalt lassen sich aber Gemeinsamkeiten feststellen. So haben die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Effizienz und Sozialverträglichkeit sowie der Wille, in einer von Umwälzungen geprägten Zeit mit zukunftsweisenden Maßnahmen einen dauerhaften sozialen Interessenausgleich zu erreichen, dem öffentlichen Eingriff auf der Grundlage des Allgemeininteresses in Europa besondere Bedeutung gegeben (**B. Unterschiede in den Rechtstraditionen und die Gemeinsamkeit eines öffentlichen Eingriffs im allgemeinen Interesse**).

Dieser hohe Stellenwert wurde seit den 70er Jahren in Frage gestellt, also noch vor der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts und der damit verbundenen Legitimitätskrise des öffentlichen Eingriffs (**C. Legitimitätskrise und Entwicklung in einigen Ländern**).

A. Das doppelte - wirtschaftliche und soziale - Fundament der öffentlichen Dienstleistungen

Das ökonomische Konzept der öffentlichen Dienstleistungen («service public») blickt auf eine lange und einflußreiche Tradition zurück. Es tritt bereits im 19. Jahrhundert in allen Industriestaaten¹ in Erscheinung und sogar in Ländern, die damals erst auf dem Weg zum Industriestaat waren, wie z. B. Japan.² Dieses Konzept hat aber nicht nur eine Ursache, sondern es geht auf ein ganzes Bündel zusammenwirkender Faktoren zurück.³ Dies erklärt zum einen die allgemeine Verbreitung der von dem ökonomischen Konzept der öffentlichen Dienstleistungen geprägten Handlungen und Maßnahmen und zum anderen auch die Unterschiede in den Formen sowie in der Intensität der nationalen Umsetzung dieses Konzepts.

Es besteht eine enge Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Logik, die einen Eingriff mit dem Bestreben begründet, gleichzeitig eine Vielzahl wirtschaftlicher Ziele

¹ A. Picard, *Traité des chemins de fer. Economie politique. Commerce. Finances. Administration. Droit. Etudes comparées sur les chemins de fer étrangers*, Paris 1887.

² K. Yoshitake, *An introduction to public enterprise in Japan*, London 1973.

³ A. E. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, MIT Press, 1989.

zu erreichen, und sozialen Erwägungen, die dazu führen, daß Ziele wie Zugang und Gleichheit Bestandteile einer künftigen Entwicklung zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sind.

1. Ein von Land zu Land unterschiedlicher öffentlicher Eingriff

Nur mit historischem Abstand ist es möglich, die wesentlichen Tendenzen zu erkennen, die der Vielzahl von Fakten und Entwicklungen zugrundeliegen. Bei den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse liegt der Wendepunkt zwischen der Ära der Prädominanz des Marktgedankens und der Zeit des Übergangs zu öffentlichen Eingriffen zwischen dem letzten Viertel des 19. und dem ersten Viertel des 20. Jahrhunderts. Die Parallelität der Entwicklung in unterschiedlichen Staaten ist um so erstaunlicher, als sie sich in den europäischen und nordamerikanischen Ländern innerstaatlich unter den Bedingungen der Marktwirtschaft und des Wirtschaftsliberalismus vollzog.

Hierbei sind die USA mit der am schwächsten ausgeprägten Bereitschaft zu öffentlichen Eingriffen das extremste Beispiel. (Bis 1913 gab es z.B. kein Zentralbanksystem.) Allerdings räumt der Oberste Gerichtshof im Jahr 1877 den Bundesstaaten das Recht ein, «jeden Privatbesitz von öffentlichem Interesse» einer «öffentlichen Regulierung» zu unterstellen. 1887 befaßt sich die Zentralregierung mit dem gesamten zwischenstaatlichen Handel und setzt die Interstate Commerce Commission insbesondere zur Überwachung der Eisenbahnen ein. Im Jahr 1906 erhält die ICC mit dem Hepburn Act das Recht zur Festlegung der Eisenbahntarife und wird 1913 ermächtigt, zu diesem Zweck eine Bewertung des Eigentums der Eisenbahngesellschaften vorzunehmen. Im Fernsprecbereich gibt es seit 1907 eine innerstaatliche Tarifaufsicht; 1910 erhält die ICC den Auftrag zur Aufsicht über die zwischenstaatlichen Tarife. Im gleichen Jahr wird die Postsparkasse gegründet und 1918 die innerstaatliche Luftpost eingeführt. Schließlich erklärt der Radio Act von 1927 alle Radiosender zu mit öffentlichen Dienstleistungen Beauftragten («*public Trustees*») und überträgt ihnen öffentliche Dienstleistungspflichten.⁴

In Europa gibt es für den Liberalismus amerikanischen Ausmaßes kaum ein Gegenbeispiel. Eine Ausnahme bildet hier lediglich Großbritannien, wo dies allerdings nur für die unmittelbaren staatlichen Maßnahmen gilt, nicht aber für die lokalen Gebietskörperschaften, denn «wenn der Staat in England so wenig eingreift, dann deshalb, weil es andere Einrichtungen, und zwar die Stadtverwaltungen, an seiner Stelle tun».⁵ Bereits im Jahr 1900 kontrolliert eine große dynamische Industrie- und Hafenstadt wie Glasgow die Regiebetriebe der Gas- und Wasserversorgung, der Straßenbahnen, des Fernsprechwesens und der öffentlichen Bäder und baut einen Bestand an Sozialwohnungen auf. Schon 1902 gründet der Stadtrat des Großraums London (der London City Council) den Metropolitan Water Board, das Amt für Wasserversorgung. Schließlich bricht der Railways Act von 1921 endgültig mit der jahrhundertelangen angelsächsischen Tradition des Liberalismus im Bereich der Infrastrukturen,

⁴ H. U. Faulkner, *American Economic History*, New York 1954; J.-P. Simon, *L'Esprit des règles, réseaux et réglementations aux Etats-Unis*, Paris 1991.

⁵ James, *Les formes d'entreprises*, Paris 1935.

beschließt den obligatorischen Zusammenschluß der britischen Eisenbahnen in vier Netzen und überträgt die ständige Aufsicht über Tarife und Kapitalverzinsung einem besonderen Gericht, dem Railways Rate Tribunal. Eingriffe gibt es auch beim Rundfunk und bei der Stromversorgung, wobei insbesondere die Gründung der BBC und des Central Electricity Board im Jahr 1926 zu erwähnen sind.

In dieser Hinsicht stellt Deutschland mit seinen zentralstaatlichen Eingriffen bei gleichzeitigen intensiven Eingriffen anderer öffentlicher Gebietskörperschaften ein völlig anderes Modell dar. Die föderale Tradition räumt der dezentralen Verwaltung einen hohen Stellenwert ein und überträgt insbesondere den Gemeinden weitgehende Kompetenzen, die im übrigen Verfassungsrang genießen. Als Reaktion auf die bereits 1873-1876 erfolgte Übernahme der Kontrolle über die wichtigsten Schienenwege durch Bismarck bildet sich eine Vereinigung der rheinisch-westfälischen Städte, die 1906 versucht, durch die Bildung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft und danach durch den Einzug in den Aufsichtsrat des mächtigen Stromerzeugungsunternehmens RWE die Kontrolle über die Stromversorgung zu übernehmen. Ebenso kontrolliert eine große Industrie- und Hafenstadt wie Köln die Gas-, Wasser- und Stromversorgung, den öffentlichen Nahverkehr, die öffentlichen Bäder, die Schlachthöfe und die Sparkassen. Diese schon früh ausgeprägte Bedeutung der öffentlichen regionalen und lokalen Dienstleistungen setzt sich im übrigen bis zum heutigen Tag in Deutschland fort, wo man kürzlich 1 400 regionale oder kommunale Unternehmen der Wasserversorgung und mehr als 150 regionale oder lokale öffentliche Verkehrsunternehmen zählte.⁶

Bis in die 30er Jahre bietet Frankreich in dieser Hinsicht ein völlig anderes Bild mit einer Zwischenlösung zwischen dem liberalen angelsächsischen und dem stärker interventionistisch geprägten deutschen Modell, indem man dort der ausdrücklichen Konzessionsvergabe im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen an Privatunternehmen den Vorzug gibt - mit Ausnahme des 1889 verstaatlichten Fernsprechwesens.

Es sind die großen Verstaatlichungswellen der 40er Jahre, die eine Annäherung des britischen und französischen an das frühere deutsche Modell mit starken zentralstaatlichen Befugnissen mit sich brachten, und zwar in so starkem Maß, daß über der deutlichen Ausweitung des öffentlichen Sektors der Umfang der Regulierung und der öffentlichen Aufsicht übersehen wurde, der bereits lange vor dem Aufkommen von öffentlichen Unternehmen nationaler Dimension Platz gegriffen hatte. Die drei verschiedenen ursprünglichen Modelle aus Großbritannien, Deutschland und Frankreich finden sich auch in den anderen europäischen Ländern, wobei es zwischen dem Ende des 19. und der Mitte des 20. Jahrhunderts Annäherungen und gelegentlich Mischformen gab. Schließlich wurden sie zu einem wichtigen Bestandteil der europäischen Gesellschaften, denn die Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse finden sich, ungeachtet ihrer genauen Bezeichnung oder Betriebsform, in allen Ländern.⁷

⁶ K. Fuchs, L'économie communale de la ville de Cologne, in: Annales de l'Économie Collective, Mai-August 1932; O. Sperlich, Situation juridique des entreprises communales allemandes, in: Annales de l'Économie Collective, Mai-August 1932; G. Temy, s.l.d., La Gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain, Paris 1994.

⁷ Vgl. den in Anhang IV genannten Beitrag von B. Thiry.

2. Ein Interventionsprinzip mit wirtschaftstheoretischer Grundlage

Diese gemeinsame Entwicklung hin zu abgestimmten Prinzipien öffentlicher Intervention kennzeichnet auch die historische Entwicklung der Analysen und Empfehlungen der Wirtschaftswissenschaftler, obwohl auch hier ursprünglich der Bezug auf den Markt, den Wettbewerb und den Liberalismus vorherrschte.⁸

Der Bruch mit dem Grundsatz der Nichteinmischung und die Einführung des ökonomischen Begriffs «öffentliche (Dienst-)Leistung» gehen letztlich auf John Stuart Mill zurück, einen herausragenden Wirtschaftstheoretiker und eine der bedeutendsten Persönlichkeiten des Liberalismus, Individualismus und Utilitarismus in Großbritannien zum Ende des 19. Jahrhunderts.⁹ So vertrat Mill in seinem Hauptwerk, das ein halbes Jahrhundert als «die unumschränkte Bibel der Ökonomen» in den angelsächsischen Ländern galt¹⁰, die These, daß der freie Wettbewerb offenbar nicht in der Lage sei, für die netzgebundenen Unternehmen (Gas- oder Wasserversorgung, Eisenbahnen) als Richtschnur im Interesse der Allgemeinheit zu dienen, daß man aus ökonomischer Sicht alle «Eigentumsrechte, die dem öffentlichen Nutzen entgegenstehen», nicht als wirtschaftlich oder moralisch gültig ansehen könne und daß es «viel besser» sei, bestimmte Geschäfte «als eine öffentliche Leistung zu behandeln». Daher habe der Staat die Pflicht, nach demjenigen zu suchen, der den entsprechenden Dienst «zu den besten Bedingungen für die Allgemeinheit leisten will», und «die Kontrolle (...) dürfte der Staat nie einem anderen überlassen».¹¹

Diese Lehre von der «öffentlichen (Dienst-)Leistung» wurde später von einem der Hauptbegründer der mikroökonomischen Theorie des Marktgleichgewichts, Alfred Marshall, wieder aufgenommen und weiterentwickelt. Marshall machte hieraus sogar einen wichtigen Prüfstein für die Gültigkeit seiner Gleichgewichtstheorie und des «Prinzips der Nutzenmaximierung».¹² Ein anderer großer Vertreter der Cambridge-Schule und der neoklassischen Mikroökonomie, Arthur Cecil Pigou, erhob dieses besondere, wenngleich nicht im Vordergrund stehende Kapitel der Wirtschaftstheorie in den Rang eines speziellen Analyseinstruments mit der berühmten Bezeichnung «Wohlfahrtsökonomie»¹³. Die Kontrolle über die natürlichen Monopole wird neben deren Zielen, wie z.B. der Internalisierung externer Effekte, dem Verbraucherschutz oder dem Gesundheitswesen, als wichtiger Grund für öffentliche Eingriffe angesehen. Die verschiedenen möglichen Formen öffentlicher Eingriffe werden jeweils untersucht, miteinander verglichen und mit den Kriterien der Maximierung des privaten und gesellschaftlichen Nutzens konfrontiert.

⁸ Vgl. den in Anhang VI genannten Beitrag von H. Cox.

⁹ Deutschland (W. Launhardt) und Frankreich (J. Dupuit, A. Picard, C. Colson) lieferten auch entscheidende Beiträge, die aber nicht die Auflagen oder das internationale Ansehen von J. S. Mill erreichten. Vgl. J. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford 1954, Teil IV, Kapitel VI.

¹⁰ M. Blaug, *Economic Theory in Retrospect*, Cambridge 1978.

¹¹ J. S. Mill, *Grundsätze der politischen Ökonomie mit einigen ihrer Anwendungen auf die Sozialphilosophie*, Jena 1921, Band I, Kapitel 9, und Band II, Kapitel 11.

¹² A. Marshall; *Principles of Economics, An introductory volume*, 8. Aufl., London 1920 (Wiederabdruck 1972), Buch V, Kapitel XII.

¹³ A. C. Pigou, *Economics of Welfare*, 4. Aufl., London 1932, Kapitel XX..

Der Begründer der modernen Makroökonomie, John Maynard Keynes, ließ bewußt die mikroökonomische Wohlfahrtsökonomie außer acht, erkannte aber in seinem eigenen neoliberalen Manifest von 1926 öffentlich der Lehre Mills von der «öffentlichen (Dienst-)Leistung» Aktualität zu: «(...) viele große Unternehmen und andere, die viel fixes Kapital gebrauchen, (wird man in Zukunft) halb sozialisieren müssen»; dies gelte «besonders (...) bei einem gemeinnützlischen Unternehmen» (im Englischen: «Public Utilities», also Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgungsunternehmen). Diese Unternehmen müßten «letzten Endes der Souveränität der Demokratie, die sich im Parlament verkörpert, unterstehen».¹⁴

In den 40er und 50er Jahren schließlich wird die wirtschaftswissenschaftliche Lehre von den öffentlichen Dienstleistungen erneut auf eine entscheidende Probe gestellt, indem ihr eine neue Entwicklung der mikroökonomischen Markttheorie, die Theorie des Allgemeinen Gleichgewichts, entgegengesetzt wird. Dies führte zu einer bedeutenden Erneuerung der von Pigou entwickelten Analyseverfahren und der Einführung einer «neuen Wohlfahrtsökonomie». Auf dieser Grundlage, in Frankreich insbesondere vertreten von M. Allais (Nobelpreis 1988) und Marcel Boiteux, entwickelte sich innerhalb der Lehre von den öffentlichen Dienstleistungen die «*théorie rationnelle de gestion*», die die Tarifpolitik und die Investitionspolitik miteinander verknüpft.¹⁵ Schon der Begründer der Theorie des allgemeinen Marktgleichgewichts, Léon Walras, setzte sich entschieden gegen eine Laissez faire-Politik im Bereich der natürlichen Monopole und für ihre öffentliche Kontrolle oder deren öffentliche Trägerschaft, gegen tarifliche Diskriminierung und für die Gleichbehandlung der Nutzer ein¹⁶, wobei er zugleich einräumte, daß auch andere Überlegungen des Allgemeininteresses (wie z.B. der Wunsch nach nationalem Zusammenhalt) die Politik öffentlicher Interventionen beeinflussen können¹⁷.

Eine erste Synthese zwischen den makroökonomischen und den mikroökonomischen Aspekten öffentlicher Eingriffe in den Marktwirtschaften erfolgte Ende der 50er Jahre durch den amerikanischen Ökonomen Richard Musgrave und diente in der Wirtschaftswissenschaft lange Zeit als gemeinsamer Bezugspunkt.¹⁸

3. Eingriffe in Zusammenhang mit den Besonderheiten netzgebundener Unternehmen

Gemeinsame Grundlage aller nationalen Spielarten der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist der bewußte Eingriff der öffentlichen Gebietskörperschaften in die Existenz- und Arbeitsbedingungen bestimmter «unverzichtbarer Einrichtungen oder Dienstleistungen» - «unverzichtbar» für das Wirtschaftsgeschehen und für das soziale Miteinander. Hierbei handelt es sich in vielen Fällen um wirklich «allgemeine Dienstleistungen» für unsere Volkswirtschaften, also

¹⁴ J. M. Keynes, Das Ende des Laissez-Faire, München und Leipzig 1926, S. 31-34.

¹⁵ M. Allais, *Traité d'Economie Pure*. Band I. Les données générales de l'Economie Pure, Paris 1952; M. Boiteux, *Haute Tension*, Paris 1993, Kapitel VI-IX.

¹⁶ L. Walras; *Eléments d'Economie politique pure* (endgültige Ausgabe von 1900), vgl. insbesondere die 41. Lektion.

¹⁷ Derselbe, *Etudes d'Economie politique appliquée* (1898), siehe insbesondere die Studie: L'Etat et les chemins de fer.

¹⁸ R. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York 1959.

um Dienstleistungen, die unmittelbar für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten notwendig sind bzw. von allen am Wirtschaftsgeschehen Beteiligten (Unternehmen, Haushalten und den öffentlichen Gebietskörperschaften selbst) in Anspruch genommen werden. Zu den wichtigsten Beispielen zählen die Energieversorgung, der Verkehr und die anderen Netze; als ein weiteres gutes Beispiel sei der Hygienebereich (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) genannt.¹⁹

Ein Interesse der öffentlichen Gebietskörperschaften an den Existenz- und Betriebsbedingungen dieser «Universaldienstleistungen» besteht insbesondere dann, wenn diese stark wettbewerbsinkonforme Eigenschaften und/oder nicht zu reduzierende außermarktliche Wirkungen aufweisen.

Hierbei lassen sich häufig zwei besonders schwerwiegende und für den freien Zugang von Unternehmern hinderliche Faktoren feststellen, und zwar die hohe Kapitalintensität und die langfristige Kapitalbindung. Hinzu kommt in manchen Fällen noch die Notwendigkeit der Verteilung nichtemueubarer seltener Ressourcen, wie z.B. (oberirdische oder, insbesondere in den Städten, unterirdische) Bodenflächen, Luftraum, Sendefrequenzen u.ä.

Das Ausmaß des öffentlichen Eingriffs auf diese «allgemeinen Dienstleistungen» wurde durch andere Bedingungen noch verstärkt. So haben sich, ausgehend von den Infrastrukturen, Monopole zur Nutzung von Skalenerträgen gebildet. Durch ihre technische und organisatorische Effizienz verfügen diese «natürlichen Monopole» über ein in der Wirtschaft einzigartiges Diskriminierungspotential, insbesondere dann, wenn hohe «Zugangshürden» und der Besitz nichtemueubarer Ressourcen mit dem unabänderlichen Charakter als «wichtige Einrichtungen oder Dienstleistungen» zusammenfallen.²⁰

Anlaß für öffentliche Eingriffe kann auch das Schadenspotential sein, das die Nutzung nichtemueubarer Ressourcen für die Umwelt bedeutet, wie auch die Notwendigkeit der Eindämmung externer Effekte auf die Netze selbst, und zwar sowohl positiver (z.B. der Clueffekt oder den «Multiplizierungseffekt» durch die Ausweitung der Verbindungen zwischen den Nutzern selbst) als auch negativer (z.B. Überlastung, Ausfälle oder Unfälle).

Schließlich haben es die öffentlichen Gebietskörperschaften häufig vorgezogen, anstelle einer einfachen ökonomischen Neutralisation dieser Effekte (durch Anwendung z. B. des Grenzkostenpreisprinzips) die sozialen und räumlichen Effekte solcher «allgemeinen Dienstleistungen» aktiv zu steuern.²¹ Deshalb haben die öffentlichen Gebietskörperschaften häufig bestimmte Nutzergruppen, bestimmte Verbrauchsarten oder geographische Gebiete (mittels Umverteilung der Lasten zwischen den verschiedenen Nutzergruppen, in manchen Fällen in Form eines Einheitstarifs) bevorzugt behandelt. Bis zu einem gewissen Grad konnte man auf

¹⁹ Vgl. den in Anhang VI genannten Beitrag von B. Thiry.

²⁰ Vgl. den in Anhang IV genannten Beitrag J.- M. Glachant, *Repères pour l'analyse économique du service public européen*.

²¹ Vgl. den in Anhang IV genannten Beitrag von L. Monnier.

diese Weise einer größtmöglichen Zahl von Abnehmern effektive Nutzungsrechte für diese «allgemeinen Dienstleistungen» verschaffen und ihnen den Zugang zu den für die Wirtschaftstätigkeit und das gesellschaftliche Miteinander notwendigen Infrastrukturen und Basisdienstleistungen ermöglichen.²²

4. Soziale Zielsetzungen

Die Verwirklichung sozialer Zielsetzungen ist ein wichtiges Element der Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen in Europa.

Die öffentlichen Dienstleistungen haben sich insbesondere deshalb entwickelt, weil der Eindruck entstand, der Markt sei nicht in der Lage, bestimmte soziale Zielsetzungen zu verwirklichen. Der allgemeine Zugang und der Abbau von Ungleichheiten sind hierbei die wichtigsten unmittelbar verfolgten sozialen Zielsetzungen.

Doch werden mit diesen Zielen auch die ehrgeizigeren Absichten einer stärkeren sozialen Bindung und eines dauerhaften gesellschaftlichen Interessenausgleichs verfolgt.

4.1. Allgemeiner Zugang

Der angestrebte allgemeine Zugang gilt in sozialer wie in räumlicher Hinsicht:

- allgemeiner Zugang zu den Dienstleistungen für breite soziale Schichten;
- allgemeiner Zugang zu den Dienstleistungen über weite Gebiete und nicht nur dort, wo sich die Versorgung unmittelbar rentiert.

Durch die Ermöglichung des Zugangs zu Universaldienstleistungen wie Verkehr, Postdiensten, Telefon oder Stromversorgung erfüllen die öffentlichen Dienstleistungsnetze eine unverzichtbare gesellschaftliche Aufgabe. Der Zugang zu diesen Dienstleistungen erscheint als ein Grundrecht.

4.2. Gleichheit

Die meisten öffentlichen Dienstleistungen wurden, insbesondere durch einen gewissen Ausgleich bei den Tarifen, nicht allein so ausgestaltet, daß der Zugang zu ihnen erleichtert wird, sondern auch so, daß für alle Bürger gleiche Ausgangsvoraussetzungen bestehen. Gleichbehandlung im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen ging immer auch mit einer Anpassung an die Unterschiedlichkeit der Situationen einher, die zwar Raum für Veränderungen ließ, doch als grundlegende Zielsetzung immer bestehen blieb.

Hierbei wurde der internen Subventionierung häufig der Vorzug gegeben gegenüber der effektiven Kostendeckung mit einem Ausgleich für niedrige Einkommen, da eine solche Tarifbildung der angestrebten Gleichbehandlung besser zu entsprechen schien.

Denn neben dem allgemeinen Zugang und der Gleichheit war ja eines der Ziele des staatlichen Eingriffs die Stärkung der sozialen Bindung.

²² Vgl. den in Anhang IV genannten Beitrag von H. Cox.

4.3. Stärkung der sozialen Bindung

Der allgemeine Zugang und die Gleichheit sind in einem größeren Zusammenhang zu sehen.

Sie tragen in mehrfacher Hinsicht zum Ziel des stärkeren sozialen Zusammenhalts, der Entwicklung der sozialen Bindung und des gesellschaftlichen Gemeinsinns bei.

Einerseits sind die Güter und Dienstleistungen, hinsichtlich derer diese Ziele verfolgt werden, ebenso wichtig für das Leben von Personen oder Familien wie für die Teilnahme am gesellschaftlichen und städtischen Leben.

Andererseits gestaltet sich die Art und Weise der Erbringung dieser Dienstleistungen so, daß zumindest im Grundsatz die Bürger miteinbezogen werden. Die unmittelbare Zufriedenstellung durch die Inanspruchnahme von Gütern und Dienstleistungen ist nicht der alleinige Beurteilungsmaßstab für diese Leistungen; ihre Nutzer sind nicht nur Konsumenten. Vielmehr ist deren Beteiligung im Hinblick auf eine umfassendere Bewertung der Erreichung der angestrebten Ziele der Dienstleistungen durchaus erwünscht, und eben diese Einbindung trägt ihrerseits wieder zu einer stärkeren sozialen Bindung bei.

Durch die Verfolgung dieser Ziele wurden die öffentlichen Dienstleistungen zu einem wichtigen Element des sozialen Interessenausgleichs in Europa.

4.4. Die öffentlichen Dienstleistungen als Elemente des historischen sozialen Interessenausgleichs

Die Geschichte Europas ist gekennzeichnet durch die Suche nach einem gesellschaftlichen Entwicklungsmodell, das jenseits der Konfrontation zwischen Liberalismus und Sozialismus, Konservativen und Revolutionären gleichzeitig ökonomische Effizienz und sozialen Fortschritt gewährleistet.

Solidarität ist ein wichtiges Element des sozialen Interessenausgleichs in Europa; sie ist Teil der «Erfindung des Sozialen» und notwendig, «um eine Gesellschaft, die sich für das demokratische System entschieden hat, regierbar zu machen».²³ Die Realisierung des Konzepts der großen öffentlichen Dienstleistungsnetze war mit der Entwicklung großer Investitionsprojekte verbunden - insgesamt ein Projekt des wirtschaftlichen Fortschritts, aber gleichzeitig auch eines der Solidarität.

Arbeit und Kapital, technische und soziale Ambitionen fanden sich mit häufig ehrgeizigen Zielen zusammen und erreichten dabei einen oft dauerhaften sozialen Interessenausgleich.

Jedes Land hat seine eigene Geschichte, in der zeitweise der nationalen und dann wieder der lokalen Ebene breiterer Raum zugestanden wurde, in der zu bestimmten Zeiten die Gemeinschaft die Kosten für die Dienstleistungen übernommen und dann wieder anderen übertragen hat; aber in vielen Fällen, und insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg²⁴, fanden sich die Sozialpartner zusammen, um gemeinsam die Entwicklung öffentlicher Dienstleistungsunternehmen voranzutreiben.

²³ J. Donzelot, *L'Invention du social*, «Point» Seuil, S. 13.

²⁴ Zur Situation in Frankreich siehe R. Kuisel, *Le Capitalisme et l'Etat en France - Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris 1984.

B. Unterschiede in den Rechtstraditionen und die Gemeinsamkeit eines öffentlichen Eingriffs im allgemeinen Interesse

1. Rechtstraditionen und -begriffe

Im Hinblick auf die Bedeutung, die dem Begriff der öffentlichen Dienstleistungen im Recht der jeweiligen Mitgliedstaaten beigemessen wird (wobei dieser juristische Maßstab noch keineswegs als zuverlässiger Hinweis auf die jeweilige Bedeutung der öffentlichen Dienstleistungen in den verschiedenen nationalen Volkswirtschaften gelten kann), lassen sich diese Staaten in *zwei Gruppen* einteilen:

- *Staaten, in denen der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen eine große, wenn nicht sogar grundlegende juristische Bedeutung hat:* Dies gilt für Frankreich, wo diesem Begriff aus historischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung eingeräumt wurde, sowie allgemein in Staaten mit romanischer oder Frankreich nahestehender Rechtstradition (z.B. Italien, Spanien, Portugal, Belgien, Griechenland usw.);
- *Staaten, in denen der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen existiert, ohne aber nennenswerte juristische Auswirkungen zu haben:* Dies gilt für Länder mit germanischer oder angelsächsischer Rechtstradition (u.a. Großbritannien, Deutschland, Niederlande, Irland, Dänemark), in denen sich aber im übrigen die Situation recht unterschiedlich darstellt.

Nachfolgend sollen drei Staaten als Beispiele für die jeweiligen Gruppen untersucht werden.

1.1. Staaten, in denen der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen große Bedeutung hat

1.1.1. Frankreich

Der Begriff des «Service public» hat im französischen Recht eine ganz besondere Bedeutung, die insbesondere auf die zentrale Stellung zurückgeht, die ihm seit dem 19. Jahrhundert bei der Definition des *Verwaltungsrechts* eingeräumt wurde, das eben als *Recht des Service public* aufgefaßt wird. Auf diese Weise konnten die Theoretiker der «Schule des Service public», bzw. der sogenannten «Schule von Bordeaux» (Duguit, Bonnard, Jèze) die fast völlige Übereinstimmung zwischen Service public, öffentlicher Person, Geltungsbereich des öffentlichen Rechts und Zuständigkeit des Verwaltungsrichters aufzeigen. Ursprünglich war der Begriff des «Service public» übrigens herausgearbeitet worden, um der germanischen Rechtstradition der *öffentlichen Gewalt* bzw. *Herrschaft*, die dem deutschen Verwaltungsrecht - das als Vorrecht der Verwaltung definiert wurde - zugrunde lag, eine andere Rechtsauffassung entgegenzusetzen.

Neben seiner rein technischen Bedeutung als Begriff des Verwaltungsrechts erscheint der Service public im Bereich der Rechtsphilosophie auch als wichtiger Ausdruck von Werten wie dem «*öffentlichen Nutzen*» oder dem «*Allgemeininteresse*», denen sich die französische Gesellschaft besonders verpflichtet fühlt. Hierbei

ist vor allem die Bedeutung der besonderen Pflichten hervorzuheben, die gemeinhin den Services publics in Anwendung der «*Rollandschen Gesetze*» bzw. der «*Gesetze des Service public*» auferlegt werden (d.h. *Kontinuität* - oder Anpassungsfähigkeit - *gleichberechtigter Zugang* und *Gleichbehandlung* der Nutzer) und die ihren Ursprung in diesem philosophischen Konzept des Service public haben.

Aber durch Ausweitung der staatlichen Eingriffe auf bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Aufkommen der «*Services publics à caractère industriel et commercial*» (öffentliche Dienstleistungen industrieller und kaufmännischer Art, durch die Rechtsprechung 1921 anerkannt und weitgehend dem Privatrecht zuzuordnen) geriet die Einheitlichkeit des Begriffs des Service public im französischen Verwaltungsrecht seit Anfang des 20. Jahrhunderts unter Druck, ebenso wie umgekehrt durch die Herauslösung bestimmter Verwaltungstätigkeiten zugunsten Dritter (Auftreten von «*mit Aufgaben der öffentlichen Dienstleistungen betrauten privaten Einrichtungen*», durch die Rechtsprechung 1938 anerkannt und von der Rechtsnatur her als gemischt eingeordnet).

Aber diese «Krise des Service public» konnte weitgehend überwunden werden, und so bleibt das Konzept des Service public ein unverzichtbarer Rechtsbegriff zur Festlegung einiger wichtiger Termini des französischen Verwaltungsrechts, wie z.B. dem des «*Acte administratif unilatéral*» (einseitiger Verwaltungsakt), des «*Agent public*» (öffentlicher Bediensteter) oder der «*Travaux publics*» (öffentliche Arbeiten). Auch sind die aus den Rollandschen Gesetzen abgeleiteten Grundsätze selbst nie in Frage gestellt und in den letzten Jahren sogar noch durch neue ergänzt worden, die den Anforderungen eines modernen Managements der Services publics Rechnung tragen (*Neutralität* der Dienstleistung, *Transparenz*, *Abstimmung* der Interessen von Mitarbeitern und Nutzern).

1.1.2. Italien

Zwar hat in Italien das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen nicht den gleichen Einfluß wie in Frankreich, dennoch ist es dort von großer Bedeutung.

Der Begriff des «*Servizio pubblico*» gehört zu den gängigen Rechtsbegriffen und dient insbesondere zur Festlegung des Geltungsbereichs einiger besonderer Verwaltungsgrundsätze, die durch entsprechende Rechtstexte und Rechtsprechung Rechtsgültigkeit erlangt haben (Kontinuität der Dienstleistung oder Gleichheit der Nutzer usw.).

Die öffentlichen Dienstleistungen sind im übrigen in der italienischen Verfassung verankert (was in dieser Form nicht einmal in Frankreich der Fall ist), denn in Artikel 43 der Verfassung werden die naturgemäß den öffentlichen Dienstleistungen «*vorbehaltenen Sektoren*» festgelegt (Bewirtschaftung der Energiequellen, Güter- und Dienstleistungsmonopole von allgemeinem Interesse), wobei dieser Bereich je nach den Erfordernissen der Bevölkerung durch den Gesetzgeber und in manchen Fällen sogar durch die jeweilige Aufsichtsbehörde ausgedehnt werden kann.

Der konkrete Tätigkeitsbereich, dem der Charakter öffentlicher Dienstleistungen zuerkannt wurde, ist im übrigen sehr umfangreich, denn zu den Tätigkeiten, die im allgemeinen in Europa als öffentliche Dienstleistungen angesehen werden, wie z.B.

dem Schienenverkehr, der Telekommunikation oder der Post, kommen außerdem noch weitere Sektoren hinzu, die in den anderen Ländern nicht unbedingt als solche gelten (Seeschifffahrt, Kabelfernsehen usw.).

1.1.3. Spanien

Der Stellenwert des Konzepts der öffentlichen Dienstleistungen in Spanien ist in jeder Hinsicht vergleichbar mit dem, der ihm nach italienischem Recht zuerkannt wird.

So wird der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen im spanischen Recht *häufig* verwendet, und zwar in der Lehre (die im übrigen stark vom französischen Recht geprägt ist) ebenso wie in den Rechtstexten (Erlaß von 1924 über die Stromversorgung, Gesetze zur Telekommunikation von 1987 und 1992, Gesetz von 1980 über Hörfunk und Fernsehen usw.), und er dient auch dort zur Bestimmung des Anwendungsbereichs bestimmter, den öffentlichen Dienstleistungen eigenen Verwaltungsgrundsätze (Kontinuität und gleichberechtigter Zugang).

Außerdem genießt auch hier der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen *Verfassungsstatus* entsprechend Artikel 128 Abs. 2 der Verfassung von 1978, in dem die «grundlegenden Dienstleistungen» erwähnt werden und der nach einem Modell, das stark an Artikel 43 der italienischen Verfassung erinnert, vorschreibt, daß diese «insbesondere im Falle eines Monopols dem öffentlichen Sektor vorbehalten bleiben können». So kam das Verfassungsgericht im Mai 1994 nach einer Streitfrage zum Rundfunk und Fernsehen als Erbringer öffentlicher Dienstleistungen auf der Grundlage des oben erwähnten Gesetzes von 1980 zu dem Ergebnis, daß diese Dienstleistungen durchaus «unverzichtbare Dienstleistungen» darstellten.

Wie in Italien kann man eine deutliche Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen hin zu Betriebsformen feststellen, die man für leistungsfähiger hält, was hier seit Anfang der 80er Jahre mit einer deutlichen *Privatisierungstendenz* einhergeht. So wurde insbesondere im Bereich der Telekommunikation durch das Gesetz von 1987 ein «Demonopolisierungsprogramm» durchgeführt, mit dem bisherige Vorrechte der Telefonica abgebaut wurden, und in diesem Sinne sah auch das Gesetz zur Neuordnung des Überlandverkehrs von 1987 für den Schienenverkehr die Übertragung von Nebenstrecken an privatwirtschaftliche Träger vor.

Als Besonderheit des spanischen Rechts in diesem Bereich sei noch darauf hingewiesen, daß die Organisation der öffentlichen Dienstleistungen der *Entflechtung auf regionaler Ebene*, insbesondere aufgrund der Existenz von «unabhängigen Gemeinden», breiten Raum gibt. Die Verfassung sieht in Artikel 158 Abs. 1 im übrigen vor, daß solche Gemeinden Anrecht auf die Zuteilung eines Anteils der staatlichen Haushaltsmittel zur Erbringung der ihnen übertragenen «grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen» haben.

1.2. Staaten, in denen der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen geringere Bedeutung hat

1.2.1. Großbritannien

Großbritannien ist zweifellos der EU-Mitgliedstaat, in dem der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen am schwächsten ausgeprägt ist.

Die traditionelle Rechtsprechung des «*Common law*», der die Verwaltung unterliegt (was insbesondere auch zur Folge hat, daß es keine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt) führte dazu, daß öffentliche Dienstleistungen als ein dem britischen Recht völlig fremder Begriff erscheinen. Hier muß man sich bloß an die Aussage Lord Diceys erinnern, der in den öffentlichen Dienstleistungen eine «Schöpfung des napoleonischen Imperialismus» sah ...

Zwar gibt es in Großbritannien öffentliche Dienstleistungen sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene, und diese haben sich sogar seit dem 19. Jahrhundert in erheblichem Umfang entwickelt. So ist auf die Entstehung großer städtischer Versorgungsbetriebe («*municipal utilities*») hinzuweisen, von denen übrigens einige - etwa der Bereich der Wasserversorgung - allmählich dem Staat übertragen wurden. Außerdem wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein umfangreiches Verstaatlichungsprogramm durchgeführt.

Im großen und ganzen bleibt der Begriff der «öffentlichen Dienstleistungen» jedoch eine Randerscheinung im britischen Rechtssystem.

1.2.2. Deutschland

Hier stellt sich die Lage völlig anders dar als in Großbritannien, denn in Deutschland herrscht kein «*Common law*», sondern ein *sehr ausgeprägtes* Verwaltungsrecht, wie im übrigen auch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Aber, wie bereits oben erwähnt, definiert sich dieses Verwaltungsrecht über den Begriff der «öffentlichen Gewalt» und nicht über den Begriff der «öffentlichen Dienstleistungen», den es im deutschen Recht gar nicht gibt.²⁵ Der häufige Bezug auf Artikel 77 EGV, in dem der Begriff «öffentlicher Dienst» verwendet wird, kann nicht zur Klärung dieses Terminus im deutschen Recht beitragen. Der Begriff ist eine Übersetzung des französischen Terminus „secteur public“. Unter dem Einfluß der Europäischen Gemeinschaft kam in den letzten Jahren mit der Bezeichnung «*öffentliche Dienstleistungen*» ein neuer Begriff als Übersetzung des französischen «*Service public*» auf. Somit kann sich diese Neuschöpfung auf keinerlei Rechtsstradition stützen.

Es gibt aber in Deutschland Bereiche, die für die Bürger von besonderem Interesse sind und in denen der Staat einen bestimmten Einfluß ausüben bzw. sich selbst an der entsprechenden Tätigkeit beteiligen kann. Die deutsche Verfassung unterscheidet hier zwischen bundesstaatlichen Tätigkeiten (Post, Schienenverkehr usw.), Tätigkeiten, die der Länderhoheit unterliegen (Rundfunkanstalten), und Bereichen,

²⁵ Vgl. Ch. Le Nestour und B.-M. Zinow, Rechtsfragen der «*Services publics*», in: *Recht der Energiewirtschaft*, Nr. 4 und 5, 1994.

die den Gemeinden vorbehalten sind. Artikel 28 des Grundgesetzes gibt den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung (kommunale Selbstverwaltungsgarantie). In Ausübung dieses verfassungsmäßig garantierten Rechts gestalten die Gemeinden bestimmte Bereiche der Kultur, der Wirtschaft und des Sozialwesens im Sinne des Wohles ihrer Bürger. Als Voraussetzung für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch eine öffentliche Körperschaft fordern die meisten Kommunalgesetze den öffentlichen Zweck (z.B. städtischer Nahverkehr, Wasserversorgung). Die öffentlichen Betriebe, denen diese Tätigkeiten übertragen wurden, unterliegen bestimmten rechtlichen Pflichten.

In einigen Bundesländern dürfen die kommunalen Unternehmen nur dann Gewinne erwirtschaften, wenn dies nicht in Widerspruch zum öffentlichen Zweck steht.

1.2.3. Niederlande

Der rechtswissenschaftliche Terminus der öffentlichen Dienstleistungen spielt in den Niederlanden nur eine geringe Rolle, und das ansonsten sehr weit entwickelte niederländische Verwaltungsrecht befaßt sich mit diesem Begriff nur am Rande.

Allerdings muß betont werden, daß die öffentliche Hand den Konzessionsnehmern von Tätigkeiten, die einer öffentlichen Nachfrage entsprechen (z.B. Transport, Elektrizität usw.), bestimmte öffentliche *Dienstleistungspflichten* auferlegt und daß diese Pflichten im übrigen gerade in der letzten Zeit solchen Unternehmen auferlegt worden sind, die neu privatisierte Bereiche übernommen haben, etwa in der Telekommunikation (Konzession an KPN) oder in der städtischen Abfallentsorgung.

2. Das Allgemeininteresse als Prinzip des öffentlichen Eingriffs in Europa

Trotz der Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Ansätze bildeten sich seit dem 19. Jahrhundert, in dem auch die Anfänge des Rechtsstaates in Europa und die erste Entwicklungswelle der netzgebundenen wirtschaftlichen Aktivitäten lagen, in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union *Gemeinsamkeiten* heraus, die man als Konsens hinsichtlich zweier Vorstellungen erfassen kann.

2.1. Die Besonderheiten bestimmter Güter, Tätigkeiten und Dienstleistungen führten sehr bald zu einer Regulierung durch die Behörden²⁶

Die Mitgliedstaaten der Union waren - und sind auch weiterhin - der Meinung, daß bestimmte Güter, Tätigkeiten und Dienstleistungen aus Gründen des Allgemeininteresses nicht allein durch die Gesetze des Marktes und den freien Wettbewerb reguliert und in zufriedenstellender Weise bereitgestellt werden können bzw. daß sie für eine Übertragung an Private nicht geeignet sind.

Der Gedanke des Allgemeininteresses hat im europäischen Umfeld eine besondere Bedeutung.²⁷ Er rechtfertigt die Existenz und Tätigkeit der staatlicher Einrichtungen.

²⁶ Ein solches Vorgehen fand z.B. in den Vereinigten Staaten nicht statt, wo diese Bewegung später auftrat und anders begründet wurde.

²⁷ Auch hier besteht ein Unterschied zu den Vereinigten Staaten.

Es ist daher nicht überraschend, daß dieser auch im primären und abgeleiteten Gemeinschaftsrecht auftritt.

Zwischen den einzelnen Ländern lassen sich *Ähnlichkeiten* hinsichtlich der Art der Güter, Tätigkeiten und Dienstleistungen feststellen, deren Regulierung die Behörden für notwendig gehalten haben; außerdem gibt es Übereinstimmungen bezüglich der festgesetzten Normen.

Erstaunlich ist auch die *zeitliche Übereinstimmung* der Regulierungstendenzen, die mit dem Aufkommen neuer Technologien, der Entwicklung von Konzeptionen für öffentliche Eingriffe in das wirtschaftliche und soziale Leben und der Nachfrage durch die Bürger verbunden sind (vgl. weiter unten II. B.2.2.).

Soweit netzgebundene Tätigkeiten betroffen sind, findet man sehr ähnliche Regeln für die Benutzung der Infrastruktureinrichtungen, die meistens im öffentlichen Bereich begründet sind und die denen, die mit der Erbringung dieser Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, spezielle Rechte zuerkennen: Monopole, ausschließliche oder besondere Rechte, die Auferlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten, die sich in den einzelnen Ländern im Hinblick auf die Benutzer sehr gleichen: Gleichheit in räumlicher Hinsicht, in Bezug auf die Behandlung beim Zugang zu diesen Dienstleistungen, hinsichtlich der Preise und Tarife, der Sicherheit, der Kontinuität, der Wandlungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit.

Die *Gründe* für das Eingreifen der Behörden haben sich im Laufe der Zeit ebenfalls einander angeglichen: das Bestehen natürlicher Monopole, unzulängliche oder ungenügende Privatinitiative, wirkliche öffentliche Güter im ökonomischen Sinn, Versorgungssicherheit, der strategische Charakter bestimmter Güter und Tätigkeiten, der Wunsch nach sozialer Gerechtigkeit und nach einer ausgewogenen Raumplanung.

Somit sind die behördlich kontrollierten oder verwalteten *Sektoren* praktisch die gleichen. Dies gilt in den meisten Fällen für die Wasserversorgung, den Verkehr, insbesondere den Schienenverkehr, die verschiedenen Energiearten, die Post, das Fernsprechwesen, die Telekommunikation und den audiovisuellen Bereich.

Die bereits oben (II.B.) behandelten nationalen Unterschiede ergeben sich zum einen aus dem Umfang, in dem innerhalb der einzelnen Sektoren behördliche Kontrollen ausgeübt werden, wie z.B. das extensive Konzept für die Energieversorgung oder den audiovisuellen Bereich (einschließlich Kabelübertragung) in Italien, und zum anderen aus der Form der öffentlichen Regulierung und der Unternehmensführung. Im Lauf ihrer Geschichte haben sich einige Mitgliedsländer der Union für eine Regulierung durch staatliche, andere für eine Regulierung durch lokale Behörden entschieden (z.B. Großbritannien, Deutschland und die Niederlande).

In manchen Ländern wurde der Schwerpunkt auf eine unmittelbare Leitung durch die Behörden oder auf eine Aufgabenwahrnehmung durch öffentliche Unternehmen mit Rechtspersönlichkeit nach öffentlichem Recht (Beispiel Frankreich) gelegt, andere wiederum haben diese Aufgabenwahrnehmung konzessionierten Privatunternehmen übertragen.

Die Formen der Regulierung und Leitung änderten sich mit der Zeit (im 19. Jahrhundert war die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung die allgemein praktizierte Form), und sie sind auch von Sektor zu Sektor unterschiedlich (so eignet sich die Wasserversorgung besser für eine lokale Zuständigkeit als z.B. der Schienenverkehr).

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden die verschiedenen Leitungs- und Regulierungsformen miteinander kombiniert. So gibt es Formen der zentralstaatlichen und der örtlichen Leitung, die direkte Verwaltung, öffentliche und behördlich beaufsichtigte private Unternehmen.

Man muß die nationalen Besonderheiten aber genauer betrachten und darf sich nicht nur an der Rechtsform der Unternehmen, die Tätigkeiten von öffentlichem oder allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, orientieren, denn es gibt auch Unternehmen privater Rechtsform, die mehrheitlich oder ausschließlich im Besitz der öffentlichen Hand auf lokaler oder nationaler Ebene sind. Ungeachtet der manchmal irreführenden Bezeichnungen und rechtlichen Unterscheidungen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es aber eine *europäische Tradition der öffentlichen Regulierung* bestimmter Güter und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

2.2. In Europa ist die behördliche Regulierung bestimmter Güter ein Element der Gesellschaftsordnung

Tatsächlich symbolisieren in Europa im Allgemeininteresse erfolgende Regulierung und öffentliche Trägerschaft bei bestimmten Gütern und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse soziale Interdependenz, und sie sind ein *Element der Gesellschaftsordnung* und der Zugehörigkeit zum Gemeinwesen. Sie gehören zu dem, was in unseren Gesellschaften auch als «sozialer Interessenausgleich» bezeichnet wird. Der Gegenstand eines solchen Interessenausgleichs kann sich im Lauf der Zeit zwar ändern, aber zu jedem Zeitpunkt findet man den Gedanken, daß bestimmte Güter und Dienstleistungen so grundlegende Bedeutung für die Zugehörigkeit zu diesem Gemeinwesen haben, daß der Staat es als seine Aufgabe ansieht, ihre Bereitstellung zu einem für jeden tragbaren Preis zu gewährleisten (siehe etwa die gescheiterte Privatisierung der Post in Großbritannien). Die Existenz dieser Dienstleistungen und ihre öffentliche Regulierung sind in einigen Ländern *verfassungsmäßig garantiert*; sie sind Teil der Menschenrechte.

Die Gründe für die öffentliche Regulierung, die mit dem Aufkommen des modernen Rechtsstaats im 19. Jahrhundert in Europa auftraten, unterscheiden sich also von denen, die man z.B. in den Vereinigten Staaten findet, wo die behördliche Regulierung bestimmter Güter und Dienstleistungen - zudem im Namen des freien Wettbewerbs - erst später als in Europa aufkam (so z.B. im Schienenverkehr Ende des 19. Jahrhunderts).

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß sich die Formen der öffentlichen Regulierung in Europa und in Ländern wie den Vereinigten Staaten unterscheiden und daß heute, entsprechend seiner langjährigen Traditionen, Europa einen *zufriedenstellenden Ausgleich zwischen Dienstleistungen von öffentlichem Interesse und dem Markt* anstrebt.

C. Legitimitätskrise und Entwicklung in einigen Ländern

1. Der Wunsch nach Veränderung

Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sehen sich konfrontiert mit neuen Verhältnissen und sind je nach Land mehr oder weniger starker Kritik ausgesetzt.

Die Kritikpunkte und die Forderungen nach Veränderung sind unterschiedlicher Art.

1.1. Die ökonomische Kritik und der wirtschaftliche und technologische Wandel²⁸

Das Bewußtsein für die Notwendigkeit der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Geschichte der europäischen Länder entstand als Reaktion auf die Unzulänglichkeiten der Märkte. Sie wurde aber durch eine neue Welle der Kritik von ökonomischer Seite (insbesondere durch die Arbeiten der liberalen Chicagoer Schule) wieder in Frage gestellt. Von verschiedenen Ökonomen wurden die Folgen aus der Ungleichheit des Informationsstands, den Möglichkeiten der «Vereinnahmung» der zuständigen Aufsichtsbehörden durch den Dienstleistungserbringer und die Gefahr der Ausnutzung von Monopolrenten ins Feld geführt. Dies mündete in der Forderung nach Entflechtung der Unternehmen, dem Ausbau des Wettbewerbs, der Trennung von Dienstleistungserbringer und Aufsicht sowie einer Änderung bestehender Regelungen.

Die ökonomische Kritik stützt sich gleichermaßen auf die technologische Entwicklung, die in bestimmten Wirtschaftszweigen (z.B. im Postbereich oder in der Telekommunikation) die Einführung neuer Dienstleistungen ermöglichte, für die sich Ausschließlichkeits- oder Sonderrechte nicht mehr ohne weiteres begründen ließen.

Diese Kritik bekam überdies zusätzliches Gewicht durch den Einbruch der Wachstumskurve der Nachkriegszeit, die insbesondere durch wirtschaftliche und finanzielle Instabilität, die Krise der öffentlichen Haushalte und das Ausmaß der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umstrukturierung zum Ausdruck kam.

1.2. Die Forderung nach Qualität

In einigen Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen wurden leistungsmindernde Effekte festgestellt, die Anlaß zu nachdrücklich vertretenen Forderungen nach besserer Qualität gaben.

Dieser Qualitätsanspruch hat im übrigen unter dem Einfluß gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen noch weiter zugenommen. In den meisten Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen konnten die Verbraucher deutliche Fortschritte feststellen. Durch bessere Information und Ausbildung sind sie anspruchsvoller geworden und geben sich immer weniger mit einer unpersönlichen Behandlung zufrieden.

²⁸ Zur wirtschaftspolitischen Diskussion der Effizienz öffentlicher Dienstleistungen seit 1970 vgl. den in Anhang IV genannten Beitrag von J.-M. Glachant, *La mise en cause de l'économie du bien-être et les nouvelles théories économiques*.

Dieser Qualitätsanspruch wird ebenso für Güter wie auch für Dienstleistungen geltend gemacht. Er bringt organisatorische Veränderungen im Sinne einer Dezentralisierung und einer stärkeren Übertragung von Verantwortung mit sich, um so den Bedürfnissen der Kunden besser gerecht werden zu können.

1.3. Kritik an Praktiken im sozialen Bereich

Die herkömmliche Arbeitsweise der öffentlichen Dienstleistungen wird häufig in vier Punkten kritisiert:

- Die Wahrnehmung des Streikrechts führe in manchen Ländern zu einer «Geiselnahme der Nutzer» und werde als unerträgliche Beeinträchtigung der Kontinuität der Dienstleistungen angesehen.
- Die besonderen Privilegien bestimmter Arbeitnehmergruppen würden in Frage gestellt, wenn sich die Meinung durchsetze, daß diese das für die ordentliche Erfüllung der Aufgabe notwendige Maß überschreiten. Die Verteidigung der Interessen dieser Gruppen werde um so weniger hingenommen, als der Druck auf die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft gestiegen ist.
- Die zu stark hierarchische und zentralisierte Arbeitsweise sei den neuen Anforderungen ganz offensichtlich nicht gewachsen.
- Der soziale Anspruch der öffentlichen Dienstleistungen führe zwar zu interessanten Maßnahmen bei der Förderung des sozialen Aufstiegs und der Weiterbildung, aber diese kämen hauptsächlich innerhalb der Unternehmen zum Tragen. Angesichts einer Gesellschaft, in der der soziale Zusammenhalt gefährdet sei und sich die sozialen Bestrebungen eher nach außen richten sollten, erschienen sie verfehlt.

2. Bedeutende Veränderungen im Rahmen der unterschiedlichen Konzepte in den verschiedenen Sektoren und Ländern

Bis zur Mitte der 80er Jahre lassen sich zwei Reformtendenzen unterscheiden.

2.1. Einige Länder setzten in erster Linie auf Wettbewerb

Die in erster Linie auf Wettbewerb setzenden Länder schlossen sich der von den USA ausgehenden Reformbewegung an, die vor allem die Luftfahrtgesellschaften, den Straßen- und Schienenverkehr, die Telekommunikation und die Erdgasversorgung erfaßte. Diese Reformen führten weder zur Abschaffung der Aufsichtsbehörden noch zu einer weitgehenden Lockerung der Vorschriften und auch nicht zur Entwicklung einer völlig atomistischen Wettbewerbsstruktur, haben aber tiefgreifenden Einfluß auf die gesetzlichen Regelungen gehabt und durch Preissenkungen und Weiterentwicklung der Dienstleistungen teilweise zu spektakulären Veränderungen geführt. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Erfolge in einem Stadium, in dem ganz offensichtlich in einigen Sektoren wieder eine Konzentration auftritt, von Dauer sein werden.

In *Großbritannien* betraf die Privatisierung und Entflechtung der Unternehmen so unterschiedliche Bereiche wie die Gas-, Strom- und Wasserversorgung, die Telekommunikation und den Schienenverkehr. Es wurde eine Trennung zwischen Dienstleistungserbringer und Aufsichtsbehörde eingeführt, und die Verbraucherrechte wurden mittels einer Bürgercharta vorangetrieben.

Diese bis jetzt sehr umfassende und anhaltende Entwicklung trifft nunmehr auf Widerstände. Dies zeigte sich bei der Privatisierung der Eisenbahnen und führte dazu, daß die Regierung zumindest vorerst von einer Privatisierung der Post absah.

Das Vorhandensein von Aufsichtsbehörden wird allgemein für sinnvoll gehalten, wobei aber ihre Arbeitsweise kritisiert wird. Es werden gelegentlich eine gewisse Willkür bei den Verfahren und ungenügende Transparenz bemängelt. Außerdem wird kritisiert, daß der finanzielle Aspekt auf Kosten von Faktoren wie Umweltschutz und Raumplanung zu stark im Vordergrund steht. So konnte man in manchen Sektoren Preissenkungen vor allem für Großunternehmen, aber nur selten für die Allgemeinheit feststellen, und dies führte zu um so stärkeren Protesten, als die Unternehmen einerseits konsequent Arbeitsplätze abbauten, gleichzeitig aber hohe Gewinne verbuchten und ihren Führungskräften Gehaltssteigerungen gewährten. Dies hatte zur Folge, daß die Aufsichtsbehörden eine stärker interventionistische Haltung einnahmen, so daß sich ihre Vorgehensweise mittlerweile dem amerikanischen Vorbild annähert und immer mehr vom ursprünglichen Ziel einer nur geringen Regulierung entfernt.

2.2. In anderen Ländern waren die Neuerungen weniger institutionalisiert

In den meisten Sektoren setzten die Ministerien und Unternehmensleitungen stärker auf interne Reformen. Die Suche nach einem finanziellen Gleichgewicht, nach Verbesserung der Qualität oder nach einer Weiterentwicklung der Dienstleistungen erfolgte eher durch ein Umdenken des Managements oder durch Dezentralisierungsmaßnahmen als durch eine allgemeine Neuordnung des Sektors.

Die grundlegenden Veränderungen in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien sind sowohl in ihren positiven Aspekten als auch in ihren Grenzen sehr lehrreich und hatten großen Einfluß auf die Einstellung der europäischen Behörden.

Eine Bewertung der Ergebnisse ist schwierig, weil die Basisdaten sehr verschiedenartig und die Beurteilungskriterien umstritten sind. Um aber wirklich voneinander lernen zu können, ist es wichtig, eine gut durchgeführte Bewertung nicht nur in den einzelnen Ländern, sondern auch auf europäischer Ebene vorzunehmen.

III. Der Aufbau der Gemeinschaft brachte die nationalen Konzepte ins Wanken

Zur gleichen Zeit, als die bisherigen Formen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten, angeregt durch die liberalen Lehren, aber teilweise auch wegen ihrer geringen Effizienz, der Kritik ausgesetzt waren, wurde diese Infragestellung durch den Aufbau Europas noch zusätzlich verstärkt.

Die Europäische Gemeinschaft, die sich seit ihren Anfängen auf den Vorrang des Marktes stützte und grundlegend zum liberalen Wandel der westlichen Demokratien beigetragen hat, mißt den öffentlichen Dienstleistungen nur eine sehr untergeordnete Rolle bei. In den jüngsten Rechtstexten (Einheitliche Europäische Akte, Vertrag von Maastricht) sind zwar mehr und umfassendere Ziele für die gemeinschaftlichen Politiken aufgeführt als allein die Schaffung des gemeinsamen Marktes, aber man kann bis heute noch keine Wende in der Tendenz feststellen, daß die öffentlichen Dienstleistungen nur ein unbedeutendes Element des bestehenden Instrumentariums ausmachen, ungeachtet der Tatsache, ob es sich um die Gründungstexte (**A. Wettbewerb, öffentliche Dienstleistungen und Gemeinschaftsrecht - eine Gleichung, die nicht aufgeht**) oder um abgeleitetes Recht im Bereich der wichtigsten netzgebundenen Wirtschaftszweige handelt (**B. Die öffentlichen Dienstleistungen im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht: eher Zugeständnis als Überzeugung**). Dieses Ungleichgewicht tritt deutlich zutage, sobald sich konkret die Frage nach der Umsetzung der europäischen Vorgaben stellt (**C. Die Anwendung der Rechtsakte in den Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit eines neuen Gleichgewichts**).

A. Wettbewerb, öffentliche Dienstleistungen und Gemeinschaftsrecht - eine Gleichung, die nicht aufgeht

Es genügt, sich die grundlegenden Rechtstexte und ihre Auslegung durch die Rechtsprechung vor Augen zu führen, um zu erkennen, inwieweit angesichts des Wettbewerbsgrundsatzes (1) die öffentlichen Dienstleistungen die Ausnahme bilden, selbst wenn sich (2) seit einigen Jahren eine Tendenz abzuzeichnen scheint, dieses Ungleichgewicht zu beheben.

1. «Die Tätigkeit der Gemeinschaft (...) umfaßt (...) ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt»

Artikel 3 f der Römischen Verträge zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 mit den Änderungen des Maastrichter Vertrags von 1992 muß im Zusammenhang mit Artikel 3 a des Vertrags von Maastricht gelesen werden, nach dem die Tätigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten «dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist». Dieser Einschub ist von grundlegender Bedeutung, um den Geist zu verstehen, in dem die Regeln des Vertrags - insbesondere im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen - angewandt werden.

1.1. Zur Verwirklichung dieses Ziels enthalten die Römischen Verträge im Dritten Teil mit der Überschrift «Politiken der Gemeinschaft» einen Titel V, dessen erstes Kapitel sich mit den Wettbewerbsregeln befaßt. Der Kern dieser Regelungen läßt sich mit folgenden zwei Prinzipien beschreiben (abgesehen von den Anti-Dumping-Vorschriften, die außer Acht bleiben):

- zum einen, an die Unternehmen gerichtet, das Verbot von Absprachen (Art. 85 EGV), des Mißbrauchs einer den Markt beherrschenden Stellung (Art. 86 EGV) und der wirtschaftlichen Konzentration (siehe Verordnung zum Gemeinsamen Markt);
- zum anderen, an die Mitgliedstaaten gerichtet, der Grundsatz des Verbots öffentlicher Beihilfen an Unternehmen, die ebenso den Wettbewerb verfälschen und die entsprechenden Unternehmen begünstigen würden (Art. 92 EGV).

1.2. Die Anwendung dieser Bestimmungen durch die Kommission und ihre Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof führen dazu, daß zumindest im Grundsatz alle Unternehmen, ungeachtet dessen, ob es sich dabei um private oder öffentliche, um öffentliche Dienstleistungen erbringende oder um andere Unternehmen handelt, in gleicher Weise behandelt werden, so z.B. in den Fällen einer verbotenen Absprache zwischen mehreren öffentlichen Stromerzeugungsunternehmen in den Niederlanden¹ oder des Mißbrauchs der marktbeherrschenden Stellung durch ein öffentliches Monopolunternehmen.²

Dieses Ziel des Wettbewerbsschutzes ist immer das erste Ziel, das ein Mitgliedstaat in seinen Beziehungen zu den öffentlichen Unternehmen oder den Unternehmen, denen er ausschließliche oder besondere Rechte einräumt, beachten muß. Dem entspricht die Aussage des Artikel 90 Abs. 2 EGV, der einem Mitgliedstaat zwar nicht verbietet, einem Unternehmen ein Monopol zu übertragen, dieses Unternehmen aber bei der Erfüllung seiner Aufgaben der Beachtung der vorher festgelegten Wettbewerbsregeln unterwirft.³ Aber abgesehen vom Sonderfall der Ausschließlichkeitsrechte muß ein Staat generell vermeiden, mit Unternehmen, denen er Aufgaben von allgemeinem Interesse übertragen hat, die Regeln des Vertrags, und hier insbesondere die Wettbewerbsregeln, zu umgehen.

Angesichts dieser allgemeinen Überlegungen ist die Aussage sicherlich nicht falsch, daß die Anwendung des Wettbewerbsgrundsatzes für die wirtschaftlichen Entscheidungsträger in der Gemeinschaft weiterhin die Regel bleibt. Dies wird um so deutlicher, wenn man untersucht, welche Rolle das Gemeinschaftsrecht für die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen vorgesehen hat.

¹ Entscheidung der Kommission vom 16. Januar 1991 in einem Verfahren nach Artikel 85 EWG-Vertrag (IV/32.732 - Ijsselcentrale u.a.), 91/50/EWG, Amtsblatt der EG L 28/32 vom 2. Februar 1991.

² Siehe das (British Telecom betreffende) Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20. März 1985 in der Sache 41/83 - Italienische Republik gegen Kommission der EG, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, 1985, Zweiter Teil, S. 873 ff.

³ Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 19. März 1991 in der Sache 202/88 - Französische Republik gegen Kommission der EG, «Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte», Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, 1991-3, S. I-1223 ff.

2. Öffentliche Dienstleistungen bleiben eine eng begrenzte Ausnahme

Wie wir bereits hervorgehoben haben, fordert der EG-Vertrag entsprechend dem ihm zugrundeliegenden Wettbewerbsgedanken die Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmern⁴ mit der Folge, daß alle Unternehmer, einschließlich die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen, dem Gemeinschaftsrecht unterliegen. Nur als Ausnahme von dieser Regel ist im Fall der öffentlichen Dienstleistungen eine Lockerung dieser Wettbewerbsregeln möglich.

2.1. Artikel 77 EG-Vertrag

Die Ausnahme der öffentlichen Dienstleistungen von den Wettbewerbsregeln findet sich nur in zwei Bestimmungen der Römischen Verträge, die an diesen Gedanken anknüpfen. Dies ist zum einen Artikel 77, der zum Titel über die gemeinsame Verkehrspolitik gehört. Nach diesem Artikel sind «mit diesem Vertrag vereinbar (...) Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgaltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen».

Der Bezug auf «öffentlichen Dienst» findet sich also in Zusammenhang mit der Ausnahme vom Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen entsprechend Artikel 92 EGV, und dazu allein für den Sonderfall des Verkehrs (begrenzter Anwendungsbereich). Die letzten Zweifel werden bei der Lektüre der Anwendungsverordnung zu diesem Artikel aufgehoben (Verordnung 1191/69 und Änderungsverordnung 1893/91) die zwar nunmehr auf einen «Vertrag über öffentliche Dienstleistungen» Bezug nimmt, aber dennoch unterstreicht, daß die Wettbewerbsöffnung im Verkehrsbereich Vorrang hat und die staatliche Anerkennung und Finanzierung der Pflichten der öffentlichen Dienstleistungen in diesem Bereich eine Abweichung von diesem Prinzip darstellen.

2.2. Artikel 90 Abs. 2 EG-Vertrag

Artikel 90 Abs. 2 EGV stellt die zweite Bestimmung dar, nach der im Gemeinschaftsrecht öffentliche Dienstleistungen nur als Ausnahme zum Wettbewerb betrachtet werden. Dieser Artikel hat folgenden Wortlaut: «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.»

Über die völlige Deckungsgleichheit der Begriffe «öffentliche Dienstleistungen» und «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» läßt sich zwar streiten, dennoch ist Artikel 90 Abs. 2 für die Konfrontation der Unternehmen, die mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, mit den gemeinschaftlichen Wettbe-

⁴ Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1992 in der Sache Republik Frankreich gegen Kommission der EG.

werksregeln von zentraler Bedeutung. Es handelt sich übrigens um eine Art «Wiederentdeckung» des Artikels 90, die man seit Anfang der 90er Jahre beobachten kann, denn seit 1957 hat man sich vor dem Hintergrund des Wettbewerbsgedankens über diesen Typ von Unternehmen nur wenig Gedanken gemacht. Tatsache ist, daß die durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 ausgelöste Dynamik des Binnenmarkts und die zunächst ungehemmte Privatisierungspolitik diese Entwicklung in mehreren Mitgliedstaaten beschleunigt und den *a priori*-Gegensatz zwischen Wettbewerb und öffentlichen Dienstleistungen als Motto vorangestellt hat, da der Eindruck vorherrschte, daß diese Dienstleistungen zu oft mit einer Monopolstellung oder zumindest mit einer bevorzugten Stellung verbunden sind.

Mit dem Ziel, diesem Zustand abzuhelpfen, der in ihren Augen in Widerspruch zu den Grundsätzen der Gemeinschaft stand, hat die Kommission Artikel 90, und hier insbesondere dessen Absätze 2 und 3 angewendet, um eine «Anpassung» der Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, an die Maßstäbe des Wettbewerbs in die Wege zu leiten (besonders deutlich bei der Telekommunikation seit 1990⁵).

2.3. Die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 90 Abs. 2 EG-Vertrag

Auch wenn der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den Römischen Verträgen nicht ausdrücklich definiert ist, so sind die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 90 Abs. 2 um so genauer festgelegt. Es soll hier zunächst noch einmal darauf hingewiesen werden, daß jedes Unternehmen erfaßt wird, sei es privat oder öffentlich, sofern es sich um ein «Wirtschaftsgebilde» handelt, das eine kaufmännische Tätigkeit ausübt.

Ein privates Unternehmen kann also Träger von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sein. Allerdings hat die Betrauung mit dieser Dienstleistung durch eine ausdrückliche und verpflichtende Rechtshandlung der öffentlichen Gewalt (durch den Staat oder eine Gebietskörperschaft: auch durch Konzessionsvertrag oder ein Gesetz zur Schaffung eines Monopols) zu erfolgen, und diese muß sich auf ein eindeutig bestimmbares Unternehmen beziehen und darf nicht nur aus einer Genehmigung oder einer behördlichen Aufsicht abgeleitet werden.⁶

Eine Abweichung von den Wettbewerbsregeln durch ein Unternehmen läßt sich allerdings nicht allein damit begründen, daß es mit der Erbringung von Dienstleistungen betraut ist, denen die Eigenschaft zukommt, von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu sein. Die Abweichung von den Wettbewerbsregeln muß notwendig sein, damit das Unternehmen seine Aufgabe rechtlich oder tatsächlich erfüllen kann. Hierbei muß es sich im übrigen um eine echte Verhinderung der Erfüllung der Aufgabe handeln. Die Gemeinschaftsinstitutionen wenden hier den Maßstab der Verhältnismäßigkeit an, um zu beurteilen, inwieweit die Wettbewerbsbeschränkung in angemessenem Verhältnis zur Durchführung der angestrebten Ziele, d.h. der Wahrnehmung des entsprechenden allgemeinen wirtschaftlichen Interesses, steht. Diese Prüfung wird gleichzeitig mit der weiteren im Interesse der Gemeinschaft

⁵ Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs 202/88 vom 19. März 1991; vgl. FN 3 auf S. 30.

⁶ Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30. Januar 1974 in der Sache BRT gegen Sabam, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, 1974, S. 51 ff.

liegenden Prüfung durchgeführt, keine Beeinträchtigung der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs entstehen zu lassen.

Mehr noch als die Regelung des Artikels 90 Abs. 2 bleibt die Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse der Schlüssel zur Begründung einer Ausnahme von den Wettbewerbsregeln. Bis vor kurzem konnte lediglich aufgrund der Lektüre der Entscheidungen der Kommission und der Urteile des EuGH, die zur Definition dieser Dienstleistungen angerufen worden waren, eine Auflistung solcher Dienstleistungen erstellt werden, ohne daß man aber aus den Darlegungen eine wirkliche Definition hätte ableiten können. So ließen sich folgende Tätigkeiten als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse qualifizieren: die Wasserversorgung, die Telekommunikationsdienstleistungen oder auch die Stromversorgung (siehe dazu weiter unten). Im allgemeinen sind hier Märkte betroffen, die auf die Inanspruchnahme von Netzen angewiesen sind.

2.4. Der Entscheidungsprozeß

Zunehmende Eingriffe der Kommission im Bereich dieser Dienstleistungen führten zu einigen Streitfällen, die den Gerichtshof dazu veranlaßt haben, bei der Auslegung von Artikel 90 präziser zu werden. Insbesondere wurde der politische Druck immer stärker bezüglich der Anwendung von Absatz 3 dieses Artikels durch die Kommission, der sie ermächtigt, Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten zu richten, um die Anwendung des besagten Artikels zu gewährleisten. Die Ausübung dieser wirklich autonomen Befugnis durch die Kommission - als Ausnahme zur Rolle des Rates als Initiator und zu den ihm übertragenen Vollmachten -, die ihr vom Gemeinschaftsrecht eingeräumt wird, führt zu einem Ausschluß der Mitgliedstaaten (im Rat) und des Europäischen Parlaments vom Entscheidungsprozeß in sensiblen Sektoren der Wirtschaft.⁷

3. Gewisse neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung könnten neue Perspektiven eröffnen

Im Abstand von fast einem Jahr haben zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg vielleicht keine Umkehr, aber doch zumindest Bewegung in das Bestreben gebracht, das Prinzip der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit den Vorschriften des Vertrags in Übereinstimmung zu bringen.

3.1. Das Corbeau-Urteil

Das erste Urteil wurde am 19. Mai 1993 in der Sache Paul Corbeau gefällt.⁸ Corbeau hatte das rechtliche Monopol der Régie royale des postes belges, der belgischen Post, angefochten. Die schon zum Ritual erstarrte Frage war, ob sich durch Anwendung von Art. 90 Abs. 2 EGV ein Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln durch die Postregie (in diesem Fall durch Mißbrauch, der sich aus der beherrschenden Marktstellung ergeben könnte) begründen ließ. Bei der Anwendung der in dieser Bestimmung enthaltenen Kriterien auf diesen Fall kommt der Gerichtshof zu dem

⁷ Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofs 202/88 vom 19. März 1991; vgl. FN 3 auf S. 30.

⁸ Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Paul Corbeau vom 19. Mai 1993 (C 320/91), EuZW 1993, S. 422 ff.

Ergebnis, daß die Postregie mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist, «die in der Verpflichtung besteht, die Sammlung, die Beförderung und die Verteilung von Postsendungen zugunsten sämtlicher Nutzer auf dem gesamten Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats zu einheitlichen Gebühren und in gleichmäßiger Qualität sowie ohne Rücksicht auf Sonderfälle und auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorgangs sicherzustellen».

Es blieb noch zu beweisen, daß die Anwendung der Wettbewerbsregeln die Erfüllung der so bestimmten Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verhindert hätte. Der EuGH betonte, daß eine Einschränkung des Wettbewerbs in jedem Fall zulässig ist, wenn ansonsten das «wirtschaftliche Gleichgewicht» des Unternehmens, das für die öffentliche Dienstleistung zuständig ist, gefährdet wäre. Er räumt auch erstmals ein, daß ein solches Unternehmen notwendigerweise gezwungen ist, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und weniger wirtschaftlichen Tätigkeiten (die im allgemeinen den Bereich betreffen, in dem die Pflichten der Erbringer öffentlicher Dienstleistungen am größten sind) vorzunehmen.

3.2. Das Almelo-Urteil

Diese Grundsätze werden vom Europäischen Gerichtshof in seinem Urteil vom 27. April 1994 in der Sache Gemeinde Almelo wieder aufgegriffen.⁹ In diesem Fall ging es um den Bereich der Elektrizitätsversorgung und insbesondere um eine Vertragsklausel zur ausschließlichen Abnahme zugunsten eines niederländischen regionalen Elektrizitätsverteilungsunternehmens.

Der Gerichtshof stellt nach Anwendung der in der Sache Corbeau herausgearbeiteten Kriterien zu den Grundsätzen der Kontinuität, der gebietsbezogenen Versorgung und der Gleichbehandlung in diesem Fall fest, daß das betreffende Unternehmen durchaus mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist, da es «die ununterbrochene Stromversorgung im gesamten Konzessionsgebiet für alle Abnehmer, lokale Versorgungsunternehmen oder Endverbraucher, in den zu jeder Zeit geforderten Mengen zu einheitlichen Tarifen und unter Bedingungen sicherzustellen (hat), die nur nach objektiven Kriterien unterschiedlich sein dürfen, die für alle Kunden gelten».

Der Gerichtshof weist dann der einzelstaatlichen Rechtsprechung die Aufgabe zu festzustellen, ob die strittige wettbewerbsbeschränkende Klausel zur Erfüllung der beschriebenen Aufgabe von allgemeinem Interesse notwendig ist, verweist aber darauf, daß dies insbesondere dann der Fall ist, wenn - wie im Fall Corbeau - das wirtschaftliche Gleichgewicht betroffen ist. Der Gerichtshof scheint aber noch weiter gehen zu wollen, wenn er hierzu erklärt, daß man «die wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen das Unternehmen tätig wird, u.a. die Kosten, die es zu tragen hat, und die - insbesondere umweltrechtlichen - Vorschriften, (...) die es zu beachten hat» berücksichtigen muß. Dabei gehe es nicht nur darum, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und unwirtschaftlichen Bereichen innerhalb der gleichen Tätigkeit zu erzielen, sondern auch darum, die übernommenen öffentlichen oder im allgemeinen Interesse liegenden Dienstleistungspflichten, wie z.B. Umweltauflagen,

⁹ Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Gemeinde Almelo vom 27. April 1994 (C393/92), EuZW 1994, S. 408 ff.

Vorschriften zur Raumplanung, zur Sicherheit usw. durch das Unternehmen zu berücksichtigen.

3.3. Es ist nicht sicher, daß das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen seinen nachrangigen Status überwindet

Nach diesem kurzen Überblick über das positive Gemeinschaftsrecht zu den sogenannten Tätigkeiten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist es schwer, eine endgültige Position zu beziehen. Nach der Lektüre der Texte verbleibt weiterhin der Eindruck, daß die Wettbewerbsregeln vorherrschen, wogegen die Berücksichtigung der Aufgaben von allgemeinem Interesse eher eine Ausnahmerecheinung bleibt. Manche sind allerdings der Meinung, daß die Urteile in den Sachen Corbeau und Almelo für eine Aufweichung dieser Auffassung stehen und den richtig verstandenen öffentlichen Dienstleistungen mehr Gewicht verleihen. Andere betonen hingegen, daß diese Urteile nur die neue Auslegung eines bereits etablierten Grundsatzes der Vereinbarkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit dem EG-Vertrag darstellen.

Ohne diese positive Auslegung des geltenden Rechts insgesamt in Frage stellen zu wollen, muß jedoch auf zwei wichtige Punkte hingewiesen werden:

- Zum einen sind die jüngsten Entwicklungen der Rechtsprechung der Gemeinschaft noch längst nicht unumkehrbar; ein neuer Rückschritt ist nicht völlig auszuschließen.
- Zum anderen zeigt insbesondere die Analyse des abgeleiteten Rechts oder zumindest der vorgeschlagenen Rechtsakte der Kommission zu den verschiedenen vom Gedanken des Allgemeininteresses geprägten Wirtschaftsbereichen, daß es zumindest vom geistigen Ansatz her nicht sicher ist, daß das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen seinen nachrangigen Status gegenüber dem liberalen Wettbewerbsprinzip überwindet.

B. Die öffentlichen Dienstleistungen im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht: eher Zugeständnis als Überzeugung

Im vorherigen Abschnitt wurde gezeigt, daß die öffentlichen Dienstleistungen im wesentlichen als «Restgröße» des bestehenden juristischen Regelwerks der Vertragstexte zur Europäischen Union anzusehen sind. Es wurde aber auch hervorgehoben, daß die jüngste Vergangenheit, soweit es den Europäischen Gerichtshof anbelangt, durch die Rückbesinnung darauf gekennzeichnet war, daß sich mit der Existenz von öffentlichen Dienstleistungspflichten klar und eindeutig Abweichungen vom Prinzip des Wettbewerbs begründen lassen.

Zeugt die jüngst erfolgte Anerkennung dieser Grundsätze, die im Keim bereits in Artikel 90 Abs. 2 der Römischen Verträge enthalten ist, nur von der Einstellung der Richter des Europäischen Gerichtshof, oder ist sie Teil einer umfassenden Entwicklung, an der auch die Exekutive der Gemeinschaft teilhaben könnte? In den folgenden Abschnitten wird versucht, auf diese Frage eine Antwort zu finden, und zwar anhand einer näheren Betrachtung besonders beispielhafter Bereiche¹⁰ und der hierzu von der Kommission oder vom Rat im Rahmen der Liberalisierung der

¹⁰ Es werden hier nicht alle Sektoren behandelt, insbesondere auch nicht der Finanzsektor.

netzgebundenen Sektoren vorgeschlagenen oder verabschiedeten Vorschriften über öffentliche Dienstleistungen.

Will man auf der Grundlage der bloßen Rechtstexte feststellen, auf welche Weise die Union versucht, den vom rein privatwirtschaftlichen Bereich nicht wahrgenommenen Aufgaben von allgemeinem Interesse gerecht zu werden, kann man erkennen, daß die Texte zu den verschiedenen Sektoren den öffentlichen Dienstleistungen einen nicht zu vernachlässigenden Platz einräumen (siehe im folgenden III.B.1.). Man muß allerdings auch einräumen, daß sich bei der Lektüre trotz allem keine einheitliche Linie bezüglich der Berücksichtigung der öffentlichen Dienstleistungen erkennen läßt (III.B. 2.), die im allgemeinen ihren Status als Ausnahmen von der vorherrschenden liberalen Lehre beibehalten (III.B. 3.).

1. In den meisten der auf die netzgebundenen Dienstleistungen anwendbaren abgeleiteten Rechtsakte wird die Existenz öffentlicher Dienstleistungen zweifellos anerkannt

1.1. Verkehr

Im Verkehrssektor ist die Bezugnahme auf den Begriff der öffentlichen Dienstleistungen wahrscheinlich am weitesten fortgeschritten. Die Römischen Verträge besagen in Artikel 77 ausdrücklich, daß es «bestimmte mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängende Leistungen» gibt. Auch die unterschiedlichen Texte des abgeleiteten Rechts machen vielfach von diesem Begriff Gebrauch, wobei sie dessen Inhalt und Tragweite genauer bestimmen.

Im Bereich des Eisenbahn- und Straßenverkehrs legt die Verordnung Nr. 1191/69 n.F.¹¹ eindeutig die verschiedenen Arten der öffentlichen Dienstleistungspflichten, die den Verkehrsunternehmen im Regional- oder innerstädtischen Verkehr auferlegt oder anderen Unternehmern vertraglich vorgeschrieben werden, fest, um «insbesondere unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen oder um Sondertarife für bestimmte Gruppen von Reisenden anzubieten.» Diese Betriebs-, Beförderungs- und Tarifverpflichtungen werden als Pflichten verstanden, die das Unternehmen «im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde».

Gleichermaßen besagen die Rechtstexte zur Liberalisierung *auf dem Gebiet der Luftfahrt*, daß ein Mitgliedstaat «im Linienflugverkehr zu einem Flughafen, der ein Rand-(...)gebiet bedient oder auf einer wenig frequentierten Strecke (...) - wobei die jeweilige Strecke (...) als unabdingbar gilt und soweit dies für die angemessene Bedienung dieser Strecke erforderlich ist - gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen kann, die in bezug auf Kontinuität, Regelmäßigkeit, Kapazität und Preisgestaltung festen Standards genügen, die Luftfahrtunternehmen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht einhalten würden».¹²

¹¹ Verordnung (EWG) 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 i.d.F. der Verordnung (EWG) 1893/91 vom 20. Juni 1991.

¹² Verordnung (EWG) 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, Art. 4 Abs. 1a), Amtsblatt der EG L 240/8 vom 24. August 1992.

Die Kommission erkennt außerdem für diesen Bereich «die Luftverkehrsgesellschaften als öffentliche Dienstleistungsunternehmen im weitesten Sinne»¹³ an und räumt ein, daß «das neue System durch Schutzmaßnahmen für Situationen ergänzt (werden muß), in denen der Markt alleine nicht in der Lage ist, die entsprechenden Ziele zu verwirklichen».

Schließlich besagt für den Bereich der Schifffahrt die Verordnung Nr. 3577/92¹⁴, in etwas abgewandelter Form, daß ein Staat «mit Schifffahrtsgesellschaften (...) Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes schließen oder ihnen entsprechende Verpflichtungen auferlegen» kann. Der Text legt außerdem fest, welcher Art die Anforderungen in diesem Bereich sein können. Es handelt sich um Auflagen hinsichtlich: «der anzulaufenden Häfen, der Regelmäßigkeit, Beständigkeit und Häufigkeit des Verkehrs, der Dienstleistungskapazität, der zu erhebenden Gebühren sowie der Schiffsbesatzung».

1.2. Post

Im Postbereich ist die Berücksichtigung der öffentlichen Dienstleistungen am ursprünglichsten und weitgehendsten. Die Kommission hat ja die wichtigsten Charakteristika dieser Dienstleistungen in ihre Überlegungen zum «Universaldienst» aufgenommen, auch wenn dies im derzeitigen Stadium noch keinen Niederschlag in normsetzenden Bestimmungen gefunden hat.

So stellt die Kommission fest: «Ausschlaggebend für die Entwicklung des Postsektors ist der Begriff des Universaldienstes. Dieser bringt für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich, innerhalb der Gemeinschaft (...) allgemeine Zugänglichkeit, erschwingliche Preise und gute Qualität zu gewährleisten». Sie schlägt vor, die Definition dieses «Universaldienstes» als «Ausgangs- und Bezugspunkt» anzusehen.¹⁵

Dieser Universaldienst «sollte einen leichten Zugang zum Postnetz im Sinne von örtlicher Erreichbarkeit und Öffnungszeiten (...) gewährleisten», und die Mitgliedstaaten müßten außerdem «die Kontinuität des Universaldienstes» gewährleisten sowie seine «Anpassung an technologische Neuerungen im Postsektor und die Bedürfnisse der Benutzer».

Schließlich wird die Aufstellung von Normen für die Qualität des Dienstes vorgeschlagen, die ein «externes Institut oder eine Gruppe von Spezialisten (...) kontrollieren» soll.

Es werden hier also die üblichen Anforderungen an die öffentlichen Dienstleistungen aufgenommen, und zwar gleichberechtigter Zugang («allgemeine Zugänglichkeit»), Kontinuität und Anpassungsfähigkeit.

¹³ Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft, Mitteilung der Kommission, KOM (94) 218 endg. vom 1. Juni 1994, S. 9, Rdnrn. 20 u. 24.

¹⁴ Verordnung (EWG) 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage), Art. 4 Abs. 1 u. 2, Amtsblatt der EG 364/7 vom 12. Dezember 1992.

¹⁵ Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM (93) 247 endg. vom 2. Juni 1993.

Hinzu kommen noch weniger etablierte Grundsätze wie z.B. «erschwinglicher Preis», Qualität und Bewertung der Dienstleistung, um schließlich zu dem zu gelangen, was man als die deutlichste Formulierung von «Gesetzen der öffentlichen Dienstleistungen» der Gemeinschaft bezeichnen könnte.

1.3. Telekommunikation

Im Bereich der Telekommunikation durchlief die Bezugnahme auf das Konzept der «öffentlichen Dienstleistungen» mehrere Stadien, was auch zu einer genaueren Bestimmung des Begriffs «Universaldienst» geführt hat, dessen Festlegung hier aber, im Gegensatz zum Postbereich, von grundlegenden organisatorischen Veränderungen bei den Dienstleistungserbringern begleitet war.

In den geltenden Richtlinien¹⁶ werden drei verschiedene Ausdrücke nebeneinander verwendet, und zwar die «Aufgaben des öffentlichen Dienstes», die «öffentlichen Telekommunikationsdienste» und das «öffentliche Netz», ohne daß es im Augenblick hierzu schon so klare Vorstellungen gäbe, wie sie für den Postbereich zum Ausdruck gebracht wurden.

Die Notwendigkeit der Bereitstellung von Fernsprech-Dienstleistungen als einem Universaldienst wird in keiner Textstelle ausdrücklich erwähnt. Dennoch räumt das Grünbuch zur Entwicklung der Telekommunikation¹⁷ ein, daß die Einrichtungen der Telekommunikation eine Aufgabe von allgemeinem Interesse erfüllen, wie die neueren Texte bestätigen: «Die Fernmeldeverwaltungen behalten (...) ihre zentrale Funktion als Betreiber öffentlicher Dienste»; es gehe darum, «ihnen die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe zu ermöglichen. Diese (...) besteht in der Bereitstellung und im Betrieb eines allgemeinen Netzes - oder soweit erforderlich, im Erbringen eines allgemeinen Dienstes -, das den gesamten Bereich abdeckt und auf Anforderung allen Benutzern (...) zu angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen zur Verfügung steht».¹⁸ Der Richtlinienvorschlag zum Sprachtelefondienst¹⁹ bestätigt diese Tendenz und präzisiert: «Der Telefondienst hat aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen wesentlich an Bedeutung gewonnen; daher sollte jeder Bürger in der Gemeinschaft berechtigt sein, diesen Dienst zu abonnieren.» Dies könne insbesondere notwendig machen, daß die Behörden «für sozial relevante Dienste, z.B. Notrufdienste, seltene Benutzung oder sozial benachteiligte Gruppen Sondertarife bewilligen». Der Richtlinienvorschlag besagt außerdem, daß diese Dienstleistung «nach dem Prinzip der Nichtdiskriminierung» erbracht werden soll, wobei dieses Prinzip für «den technischen Zugang, die Tarife, die Dienstqualität, die

¹⁶ Siehe insbesondere die Richtlinie der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388 EWG), Amtsblatt der EG L 192/10 vom 24. Juli 1990, und die Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision-ONP) (90/387 EWG), Amtsblatt der EG L 192/1 vom 24. Juli 1990.

¹⁷ Auf dem Wege zu einer dynamischen Europäischen Volkswirtschaft, Grünbuch (der Kommission) über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, KOM (87) 290 vom 30. Juni 1987.

¹⁸ Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich (91/C 233/02), Amtsblatt der EG C 233/2 vom 6. September 1991.

¹⁹ Vorschlag (der Kommission) für eine Richtlinie des Rates zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst, KOM (92) 247 endg. - SYN 437 vom 27. August 1992.

Bereitstellungszeit (...), die gerechte Kapazitätsverteilung bei Verknappung, die Reparaturzeit (...)) gilt. Schließlich werden genaue Forderungen hinsichtlich verschiedener ergänzender Leistungen (Zusatzfunktionen, Telefonbücher, öffentliche Fernsprechkabinen usw.) formuliert, und es werden Ziele in bezug auf die Qualität wie auch auf die Mittel zu ihrer Kontrolle festgelegt.

Wenn auch in spezieller Form und ohne ausdrückliche Erwähnung, kommt man hier wieder den Grundsätzen des gleichberechtigten Zugangs (Nichtdiskriminierung), der Kontinuität (Wartezeiten für Bereitstellung und Reparatur) und Anpassungsfähigkeit (Zusatzfunktionen) recht nahe, zu denen außerdem noch die Begriffe Qualität und Bewertung der Dienstleistungen hinzukommen.

Die Entschlüsse des Rates vom 22. Juli 1993²⁰ und insbesondere die vom 7. Februar 1994²¹ über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation bestätigen diese Entwicklung, indem sie eindeutig feststellen, daß «die Aufrechterhaltung (...) eines universellen Telekommunikationsdienstes (...) ein Schlüsselfaktor» ist. Dieser Universaldienst wird definiert als «ein Mindestdienst mit bestimmter Qualität, dessen Bereitstellung (...) für alle Benutzer (...) zu einem erschwinglichen Preis zu ermöglichen» ist, wobei auf die grundlegenden Ziele der Universalität, Gleichbehandlung und Kontinuität verwiesen wird.

1.4. Energie

Im Energiesektor erscheinen die Bereiche Elektrizität und Gas als die am stärksten vom Konzept der öffentlichen Dienstleistungen geprägten. Die in Vorbereitung befindlichen Gemeinschaftstexte zu diesen beiden Bereichen²² wie auch das Grünbuch «Für eine Energiepolitik der Europäischen Union» erkennen deren Berechtigung an, selbst wenn sie sich nur sehr knapp äußern zu den Zielen, die mit den öffentlichen Dienstleistungspflichten verfolgt werden sollen, wie auch zu ihrem Wesen und zu den für sie geltenden Grundsätzen sowie zu den wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen sie erbracht werden können.

Die Ziele werden in der 7. Erwägung des Richtlinienvorschlags betreffend den Elektrizitäts-Binnenmarkt genannt: «Versorgungssicherheit und Verbraucherschutz bedingen eine Reihe von öffentlichen Dienstleistungspflichten, deren Wahrnehmung der freie Wettbewerb allein nicht garantieren kann.»

Die Art dieser Verpflichtungen wird dann in den Erwägungen genauer, aber nicht erschöpfend dargelegt: die Lieferverpflichtung, die Verpflichtung der Wahrung der Sicherheit und des Ausbaus der Kapazitäten zur Deckung der Nachfrage und die Gewährleistung der Gleichbehandlung der Endabnehmer. Artikel 3 Abs. 2 kommt dann auf diese Aufzählung zurück und stellt fest, daß diese Verpflichtungen «be-

²⁰ Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich (93/C 213/01), Amtsblatt der EG C 213/01 vom 16. Februar 1994.

²¹ Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994, über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation (94/C 48/01), Amtsblatt der EG C 48/1 vom 16. Februar 1994.

²² Im wesentlichen der abgeänderte Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (94/C 123/01), KOM (93) 643 endg. - COD 384, Amtsblatt der EG C 123/1 vom 4. Mai 1994.

züglich der Sicherheit, der Regelmäßigkeit, der Qualität und des Preises von Lieferungen» gelten.

Genauere Bestimmungen werden in Artikel 15 und 16 für den Bereich der Verteilung erlassen, wobei indirekt auf den Grundsatz der Gleichheit («die Gleichbehandlung dieser Kunden zu gewährleisten») und der Anpassungsfähigkeit («Anpassung an die Kapazitätsnachfrage») verwiesen wird. Ebenso werden in Artikel 17 die Transparenz und die Bewertung der Dienstleistungen geregelt, indem die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts vorgesehen wird.

Die Verantwortung für die Modalitäten, mit denen die vorgeschriebenen Verpflichtungen den verschiedenen Dienstleistungserbringern auferlegt werden und deren Form in den Texten nicht festgelegt ist, verbleibt bei den Mitgliedstaaten.

1.5. Audiovision

In den gemeinschaftlichen Texten zum audiovisuellen Sektor sind die öffentlichen Dienstleistungen nicht ausdrücklich erwähnt.

Allerdings würdigt das Europäische Parlament, als Reaktion auf das Grünbuch der Kommission «Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt»²³, in seiner Entschließung vom 20. Januar 1994²⁴ den Beitrag, «den der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Förderung von Meinungsvielfalt, Pluralismus und allgemeiner Bildung leistet und daß er anderen Marktbedingungen unterworfen ist als der kommerzielle Rundfunk».

Schon in einer Entschließung vom 16. September 1992 zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt²⁵ vertrat das Europäische Parlament die Meinung, daß «die Vielfalt ebenso sehr gefährdet wird, wenn die Europäische Gemeinschaft weiterhin Organisationen ohne Gewinnzweck, d.h. Organisationen mit ideellen Zielsetzungen, mit kommerziellen Organisationen gleichsetzt, obgleich sie sich nach Art und Funktionieren völlig unterscheiden». Für die Verfasser des Berichts handelt es sich eindeutig um die öffentlichen Rundfunksender.

Weiterhin fordert das Parlament die Mitgliedstaaten auf, «für den Fortbestand und die Weiterentwicklung des öffentlichen Rundfunkwesens in der Gemeinschaft zu sorgen, damit es auch in Zukunft in Koexistenz mit dem privaten Rundfunk zur Sicherung der kulturellen Vielfalt in Europa und der kulturellen Eigenständigkeit in den Mitgliedstaaten beitragen kann».

Die Besonderheit der öffentlichen audiovisuellen Medien wird selbst von der Kommission in ihrer Entscheidung vom 11. Juni 1993 in einem Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG-Vertrags²⁶ bestätigt, mit der sie der Europäischen Rundfunk- und

²³ Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion, Grünbuch der Kommission, KOM (92) 480 endg. vom 23. Dezember 1992.

²⁴ Entschließung (des Europäischen Parlaments) zum Grünbuch der Kommission «Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt» (A3-0435/93), Amtsblatt der EG C 44/177 vom 14. Februar 1994.

²⁵ Entschließung (des Europäischen Parlaments) zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt (A3-0153/92/Korr.), Amtsblatt der EG C 284/44 vom 2. November 1992.

²⁶ Entscheidung der Kommission vom 11. Juni 1993 in einem Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG-Vertrages (IV/32.150 - EBU/Eurovisions-System) (93/403/EWG), Amtsblatt der EG L 179/23 vom 22. Juli 1993.

Fernseh-Union (EBU) eine Ausnahmegenehmigung gemäß Artikel 85 Abs. 3 EGV für ihr Verfahren des Ankaufs von Fernsehrechten für Sportveranstaltungen als Gegenleistung für Sportsendungen im Rahmen der Eurovision und für den vertraglichen Zugang Dritter zu diesen Sendungen erteilt hat. Diese Ausnahmegenehmigung wird mit mehreren Argumenten begründet, aber es ist interessant, darunter auch den Hinweis zu finden, es «ist erforderlich, die Mitgliedschaft im Eurovisions-System auf Anstalten mit öffentlichem Auftrag zu begrenzen» (Rdrrn. 72-74).

2. Dennoch sind die Grundregeln und geltenden Vorschriften so unterschiedlich, daß man von einer klaren Gemeinschaftsdoktrin in bezug auf die öffentlichen Dienstleistungen nicht sprechen kann

Die Rechtstexte, die die verschiedenen Generaldirektionen zu den einzelnen Sektoren ausgearbeitet haben, ohne sich dabei auf eine gemeinsame, dem Wettbewerbskonzept vergleichbare Doktrin zu stützen, weisen tatsächlich hinsichtlich der Behandlung der öffentlichen Dienstleistungen große Unterschiede auf.

2.1. *Die Ziele*, mit denen die öffentlichen Dienstleistungen bzw. Universaldienstleistungen begründet werden, sind von Sektor zu Sektor unterschiedlich. So gilt die Sicherheit im Bereich der Telekommunikation nicht als Begründung für die Zuordnung zu den öffentlichen Dienstleistungen, wohl aber im Energiebereich. Gleichermaßen wird die Raumplanung, die für den Verkehrsbereich ausdrücklich erwähnt wird, für die meisten anderen Bereiche nicht genannt. Der Mangel an Privatinitiative, die im Verkehrsbereich beklagt wird, wird in vielen anderen Sektoren nicht als Begründung herangezogen. Selbst der soziale Zusammenhalt, immerhin eines der Ziele der europäischen Politik, kann nicht als durchgängige Rechtfertigung öffentlicher Dienstleistungen angesehen werden.

Die Besonderheiten der einzelnen Sektoren reichen allein nicht aus, um diese Vielzahl von Ansätzen zu erklären, in der die unerklärliche Ungleichbehandlung der verschiedenen Sektoren ihren Ursprung hat.

2.2. Selbst die *Grundsätze* der öffentlichen Dienstleistungen unterliegen je nach Sektor unterschiedlichen Anforderungen. Auch wenn sich bei der Lektüre der verschiedenen Texte allgemein formulierte Forderungen wie z.B. Gleichheit, Kontinuität, Anpassungsfähigkeit, Qualität, Effizienz, Transparenz und Bewertung der Dienstleistungen erkennen lassen, so werden diese Kriterien für die verschiedenen Sektoren weder mit den gleichen Begriffen noch in der gleichen Kombination zum Ausdruck gebracht. Bezüglich der Universalität, die im Bereich der Post und der Basis-Fernsprechdienstleistungen hervorgehoben wird, bleibt offen, welche Bedeutung und welche Tragweite sie in den anderen Sektoren hat.

2.3. Auch bei den *Modalitäten der Finanzierung* der öffentlichen Dienstleistungspflichten gibt es sehr unterschiedliche Ansätze, wobei die Entscheidung zwischen Verfahren zur tendenziellen Preisangleichung und Ausgleichszahlungen ganz offensichtlich noch nicht gefallen ist.

Die Texte zur Gas- und Stromversorgung machen zu diesem Punkt keine Aussage.

Für den Verkehrsbereich besagen die Bestimmungen eindeutig, daß Quersubventionierung unzulässig ist, und es wird Verträgen über öffentliche Dienstleistungen bzw. Verpflichtungen mit finanziellem Ausgleich oder der Gewährung bestimmter Rechte der Vorzug gegeben.

Im Postbereich soll die Finanzierung der Universaldienste durch die Existenz eines Bereichs „reservierter Dienste“ sichergestellt werden, «ohne jedoch (...) über das hinauszugehen, was für die Wahrnehmung der (Universaldienst-)Verpflichtung (...) unbedingt erforderlich ist» (Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste, vgl. FN 15 auf S. 37).

Hinsichtlich der Telekommunikation erkennen die Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich (vgl. FN 18 auf S. 38) unmißverständlich die Gültigkeit eines Verfahrens der Quersubventionierung zur Sicherstellung der Finanzierung der Universaldienstleistung an: «Die Quersubventionierung führt nicht zu einer unlauteren Preisbildung, und es liegt auch keine Wettbewerbsbeschränkung vor, wenn es sich darum handelt, die Kosten reservierter Dienst aus den Einnahmen anderer reservierter Aktivitäten zu subventionieren, da in diesen Bereichen ohnehin kein Wettbewerb möglich ist. Diese Art interner Subventionierung ist sogar notwendig, um die (...) Träger ausschließlicher Rechte in die Lage zu versetzen, ihrer Verpflichtung gemäß einen öffentlichen Dienst anzubieten, d.h. auf umfassender Basis und zu gleichen Bedingungen für jedermann. So wird z.B. der unrentable Telefondienst in ländlichen Gebieten aus den Einnahmen im rentablen städtischen und überörtlichen Dienst subventioniert. Das gleiche gilt für die Subventionierung reservierter Dienste durch Erträge aus wettbewerbsmäßigen Aktivitäten.»

Der Richtlinienvorschlag zur Einführung des offenen Netzzugangs beim Sprachtelefondienst (vgl. FN 19 auf Seite 38) schließt sich diesen Überlegungen an, wenn dort festgestellt wird, daß «der allgemeine Grundsatz der Kostenorientierung (...) mit einer gewissen Flexibilität zu handhaben (ist), um Rabattsysteme für bestimmte Zwecke bzw. Sondertarife für bestimmte Zielgruppen (...) einzuführen».

Selbst wenn dieser Tenor nicht immer klar hervortritt, so macht doch ein Blick auf diese ersten Texte deutlich, daß die Kommission die Notwendigkeit der vorläufigen Finanzierung eines Basis-Fernsprechuniversaldienstes über die Aufrechterhaltung eines geschützten Sektors anerkennt.

Allerdings wird bereits bei der Lektüre neuerer Ratsentschließungen deutlich, daß dieser geschützte Bereich zum 1. Januar 1998 abgebaut werden soll und somit die Erbringer entweder diese Universaldienste durch «Quersubventionierung» finanzieren oder sie mit von anderen Anbietern geleisteten «Zutrittsgebühren» aufrechterhalten müssen.

Die Nutzung der Möglichkeit eines Preisausgleichs, der hier zunächst gestattet wird, wird aber auf längere Sicht abgelehnt. Im Postbereich bleibt er zwar ohne erkennbare Zeitbegrenzung zulässig, wird im Verkehrssektor jedoch ausdrücklich untersagt. Für diese unterschiedlichen Optionen, die sehr willkürlich erscheinen, wird keine klare Begründung geliefert.

3. Die öffentlichen Dienstleistungen erscheinen eher als eine Ausnahme von den Wettbewerbsgrundsätzen und nicht als ein gleichermaßen starkes Rechtsprinzip, das öffentliche Eingriffe auf Gemeinschaftsebene oder in den Mitgliedstaaten rechtfertigt

3.1. Ein auffälliges Ungleichgewicht

In allen untersuchten Texten fällt das Ungleichgewicht zwischen der häufigen und oft wiederholten Bekräftigung der ökonomischen Notwendigkeit der Entwicklung des Marktes und der äußerst seltenen Erwähnung von Fragen auf, die den sozialen Zusammenhalt oder die Verbraucherpolitik betreffen. Selbst in den Sektoren, in denen der EG-Vertrag eine gemeinsame Politik vorsieht, dienen die sozioökonomischen Ziele nicht als starker Grundpfeiler einer Argumentation zugunsten öffentlicher Dienstleistungen.

Dies zeigt sich z.B. im Verkehrssektor, wo das Weißbuch der Kommission zur künftigen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik²⁷ in keinem der verschiedenen Kapitel in nennenswerter Weise Bezug auf den Begriff der öffentlichen Dienstleistungen nimmt. Nur am Ende des Kapitels zu den Zielen der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik kann man lesen, daß «Bürger und Unternehmen (...) Zugang zu Verkehrsmitteln erhalten, die ihren Bedürfnissen und Erwartungen qualitäts- und leistungsmäßig möglichst weitgehend entsprechen. (...) Zugleich müssen die Verkehrsdienstleistungen (...) unter Bedingungen erbracht werden, die den sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft fördern. (...) Die Verwirklichung aller dieser Ziele setzt voraus, daß alle Verkehrsnutzer in der Regel die vollen Kosten (...) tragen, selbst wenn die Gesellschaft in Einzelfällen für Bedürftige aufkommt.» Dies kommt den Anliegen der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung ihrer öffentlichen Dienstleistungen bereits sehr nahe, aber der Begriff «öffentliche Dienstleistungen» fällt nicht, und es fehlen konkrete Vorschläge, auf welche Art und Weise die Erbringung sichergestellt werden kann.²⁸

Die gleiche Beobachtung gilt für das «Vorbereitende Dokument zum Grünbuch über die neuen Orientierungen der Energiepolitik» vom 22. Juli 1994 (Arbeitsdokument der Europäischen Kommission ohne Dokumentennummer, Rdnr. 5b), in dem verkündet wird, daß «die Vollendung des Binnenmarkts ein illusorisches Ziel bleibt, solange die Gemeinschaft keine Antwort auf die Besorgnisse finden kann, die sie hinsichtlich (...) der Aufrechterhaltung der öffentlichen Dienstleistungen aufwirft», dann aber einige Zeilen weiter festgestellt wird, daß «sich das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen erheblich weiterentwickelt hat (...) und es jetzt um die Bewertung der Rechtfertigungsgründe geht, die aus dem Konzept der öffentlichen Dienstleistungen für die gegenwärtigen Einschränkungen des freien Verkehrs abgeleitet werden» (eigene Übersetzung aus dem Englischen), einem Konzept, das danach im ganzen Dokument nicht mehr erwähnt wird. Die Schlußfolgerungen des Energie-

²⁷ Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Mitteilung der Kommission, KOM (92) 494 endg. vom 2. Dezember 1992; siehe auch Entwicklung der Leitlinien für die Errichtung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, Mitteilung der Kommission KOM (93) 701 endg. vom 21. Dezember 1993.

²⁸ Es besteht aber Hoffnung, daß die zur Zeit in der Generaldirektion VII über ein «Netzwerk für die Bürger» stattfindenden Überlegungen einige dieser Lücken schließen werden.

Ministerrats vom 29. November 1994²⁹ zu diesen Fragen bestätigen diese restriktive Auslegung und beschränken die Akzeptanz der öffentlichen Dienstleistungen sehr eng auf die Versorgungssicherheit und den Umweltschutz.

3.2. Pragmatischer Ansatz der Kommission

Die Kommission geht offensichtlich pragmatisch vor. Wenn ein Bereich von den Mitgliedstaaten weitgehend als öffentlicher Dienstleistungsbereich betrachtet wird, messen die Gemeinschaftstexte dem Konzept der öffentlichen Dienstleistungen in diesem Bereich ebenfalls große Bedeutung bei. Im Gegensatz dazu werden die öffentlichen Dienstleistungen in den Texten, in denen es um neue Technologien geht, nicht mehr als erwähnungswürdig erachtet.

So kann man feststellen, daß die Universaldienste der Post allein auf die herkömmlichen Dienstleistungen beschränkt bleiben und daß die neueren und anspruchsvolleren Dienstleistungen, wie z.B. die Expreßzustellung, keine Universaldienste mehr darstellen.

Auch wird nicht deutlich, ob geplant ist, die Grundsätze für das Fernsprechwesen auf andere, neuere Dienstleistungen auszudehnen, bei denen sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Anwendbarkeit vergleichbarer Grundsätze stellen könnte (z.B. beim Mobiltelefon³⁰).

Was für neue Technologien gilt, gilt auch für neue Sektoren, so z.B. für den *Multimedia*-Bereich hinsichtlich der für diesen entwickelten neuen Dienstleistungen, wie die Mitteilung der Kommission über die Informationsgesellschaft in Europa³¹ und der Bangemann-Bericht³² deutlich machen, die, auch wenn sie auf die Besonderheiten der öffentlichen Dienstleistungen und die Notwendigkeit der Förderung neuer Universaldienste eingehen, hieraus keine Schlußfolgerungen ziehen.

Die gleiche Zurückhaltung findet sich im *audiovisuellen Bereich*, der, obwohl er in verschiedenen Mitgliedstaaten als eine öffentliche Dienstleistungsaufgabe gilt, von den Bürgern nicht ebenso selbstverständlich den «öffentlichen Dienstleistungen» zugeordnet wird.

Weder in der Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen»³³ noch im jüngst erschienenen Grünbuch zu diesem Sektor³⁴ kommt der Begriff der öffentlichen Dienstleistungen vor, selbst wenn z.B. im letztgenannten Text die Notwendigkeit betont wird, die

²⁹ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union zur 1807. Tagung des Rates «Energie» am 29. November 1994, 11320/94 (Presse 251).

³⁰ Auf dem Weg zu Personal Communications, Grünbuch überein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal Communications in der Europäischen Union, KOM (94) 145 endg. vom 27. April 1994.

³¹ Europas Weg in die Informationsgesellschaft. Ein Aktionsplan, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament sowie an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, KOM (94) 347 endg. vom 19. Juli 1994.

³² Europa und die globale Informationsgesellschaft, Empfehlungen für den Europäischen Rat vom 26. Mai 1994 (CD-84-94-290-DE-C).

³³ Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit (89/552/EWG), Amtsblatt der EG L 298/23 vom 17. Oktober 1989.

³⁴ Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union, Grünbuch (der Europäischen Kommission) über die Politik der Europäischen Union für die audiovisuelle Medienindustrie, KOM (94) 96 vom 7. April 1994.

«Mitgliedstaaten (...) mit niedriger Produktionskapazität bzw. begrenztem Sprachraum», nicht zu benachteiligen, und Verfahren zur wirtschaftlichen Umverteilung innerhalb des Sektors («auto-épargne») zur Erzielung einer ausreichenden kritischen Masse von Programmen vorgesehen werden.

3.3. Fundamentale Unstimmigkeiten

Die Untersuchung des abgeleiteten Rechts zu den netzgebundenen Dienstleistungen läßt auf Ratlosigkeit schließen.

Die Kommission hat kein Konzept und nicht einmal einen gemeinsamen Bezugspunkt für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Dennoch erkennt sie deren Existenz in verschiedenen Formen und in vielen Bereichen an.

Diese Anerkennung könnte das Ergebnis einer Analyse sein, die ihren Ausgangspunkt in den Vertragstexten hat, insbesondere bezüglich des sozialen Zusammenhalts und der Verbraucherpolitik. Die genaue Betrachtung dieser Texte veranlaßt aber eher zu der Annahme, daß die Instanzen der Gemeinschaft Sektor für Sektor nach taktischen Überlegungen gestaltet haben, vielleicht angetrieben von Verbraucherinteressen aber weniger von dem wirklichen Wunsch getragen, zum dominierenden Liberalismus des ersten Vertragstexts einen Ausgleich zu schaffen.

Ein solcher Schritt ist zumindest paradox und führt dazu, daß die öffentlichen Dienstleistungen eher unter dem Aspekt der einzelstaatlichen Gestaltungsformen und ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber Veränderungen verteidigt werden als im Zusammenhang mit den Zielsetzungen des auf europäischer Ebene festgestellten Allgemeininteresses.

Diese fundamentalen Unstimmigkeiten kommen wahrscheinlich in den Mitgliedstaaten noch deutlicher zum Vorschein, wenn diese ihre einzelstaatliche Gesetzgebung an ein uneinheitliches Gemeinschaftsrecht anpassen müssen, dem kein klares Konzept zugrunde liegt. Denn die Mängel des theoretischen Ansatzes zeigen sich in dem Augenblick, in dem konkrete Vorstellungen zur Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen benötigt werden.

C. Die Anwendung der Rechtsakte in den Mitgliedstaaten und die Notwendigkeit eines neuen Gleichgewichts

1. Die Bestimmungen der Gemeinschaft, die den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dem Wettbewerb öffnen wollen, sind rasch umgesetzt worden

Je nach Land und Sektor in unterschiedlicher Weise sind die Bestimmungen der Gemeinschaft, die den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dem Wettbewerb öffnen wollen, rasch umgesetzt worden.

Es ist manchmal schwierig, den Anteil der Gemeinschaft und den einzelstaatlicher Beurteilungen (siehe II.C.) als Ursachen der Umwälzungen, die heute überall in Europa die wirtschaftliche, rechtliche und institutionelle Gestaltung der Dienst-

leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erfaßt haben, voneinander zu trennen.³⁵

So ist z.B. für die Juristen der Gemeinschaft klar, daß der Privatisierungsprozeß in bezug auf bestimmte Unternehmen, die bisher Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht haben, in Übereinstimmung mit Artikel 222 EGV vom Gemeinschaftskurs unabhängig ist, selbst wenn seine Umsetzung faktisch mit Politiken zur Liberalisierung des Marktes Hand in Hand geht.

Dies vorangestellt, kann man auch ohne die umfassende Darstellung eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses folgende besonders auffällige Merkmale feststellen:

Im Luftverkehr steht die Liberalisierung des Luftraums in der Gemeinschaft dank der schrittweisen Angleichung der einzelstaatlichen Gesetze vor der Vollendung, selbst wenn die tatsächliche Verwirklichung des Wettbewerbs bei den nationalen Luftverkehrsgesellschaften sowohl hinsichtlich der Anpassung der nationalen Träger als auch der Bedingungen der Übertragung von Raumplanungsaufgaben noch Schwierigkeiten bereitet.³⁶

Ebenso wurden in rascher Folge Reformen *im Bereich der Telekommunikation* eingeleitet, was im übrigen den diesbezüglichen gemeinschaftlichen Bestrebungen neue Impulse gab. So hat z.B. Großbritannien sein Telekommunikationsunternehmen 1984 privatisiert, Frankreich als Träger für die Telekommunikationsdienstleistungen eine eigenständige öffentliche Anstalt geschaffen und die anspruchsvollen Dienstleistungen am 1. Januar 1991 dem Wettbewerb geöffnet. Deutschland hat seine Fernsprechesellschaft in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, die gerade privatisiert wird.

Im Postbereich war die unmittelbare Wirkung des aktuell von der Gemeinschaft verfolgten Kurses wahrscheinlich weniger stark, was daran liegt, daß die Basisdienstleistungen nach den Vorstellungen der Gemeinschaft beibehalten werden sollen und die neuen Dienstleistungen schon vorher dem Wettbewerb ausgesetzt waren. Dennoch lassen sich deutliche Veränderungen feststellen, so z.B. bei der deutschen und bei der niederländischen Postreform, die zu einer Änderung des jeweiligen Rechtsstatus der Unternehmen geführt hat und in Deutschland zu einer Öffnung bei Dienstleistungen führen wird, die heute noch durch Monopole geschützt sind, z.B. bei den Mailing-Diensten.

Im Energiebereich nahmen die britischen Reformen die gemeinschaftlichen Vorstellungen vorweg. In den anderen Ländern hat sich die Lage noch nicht grundlegend geändert, insbesondere dort nicht, wo, wie in Frankreich, die Dienstleistungen von einem mächtigen und zentralistischen Monopol erbracht werden. Es ist allerdings klar, daß sich unter dem gebündelten Druck von Kommission und Europäischem Gerichtshof, die bereits von möglichen Wettbewerbern angerufen wurden, rasche Veränderungen einstellen könnten.

³⁵ Die Reform der britischen Eisenbahnen, die weit über die Empfehlungen der Richtlinie 91/440 hinausgeht, ist bezeichnend für die einzelstaatlichen Bestrebungen, die noch weit über die gemeinschaftlichen Forderungen hinausgehen.

³⁶ Zur Veranschaulichung dieser Schwierigkeit könnte man auf die verschiedenen notwendig gewordenen Ausnahmegenehmigungen zur Sicherstellung der Versorgung abgegrenzter Gebiete anführen.

Der Schienenverkehrs schließlich weist im Vergleich zu den vorgenannten Sektoren besondere Eigenschaften auf. In den meisten Mitgliedstaaten, und insbesondere in Großbritannien, in Deutschland und in den Niederlanden, wurden oder werden mehr oder weniger tiefgreifende organisatorische Reformen durchgeführt, und zwar sowohl auf Betreiben der Gemeinschaft als auch geleitet von dem Ziel der Verbesserung der ersten wirtschaftlichen Lage in diesem Sektor, und diese Reformen gehen in der Tendenz ebenfalls oft weiter, als es das abgeleitete Recht verlangt. Auch wenn der Druck neuer Wettbewerber in diesem Bereich noch recht schwach ist, wird der Zugang Dritter zum Netz immer weiter verbessert, in Verbindung allerdings mit einem deutlichen Harmonisierungsdefizit, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung der Infrastruktur und der Tarifbildung, wofür auch die neuen Gemeinschaftstexte keine Lösungen anbieten.³⁷

Die sehr tiefgreifenden Veränderungen, die sich somit in den wichtigsten europäischen Staaten vollziehen, und deren Geschwindigkeit in Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland natürlich viel höher ist, sind noch zu neu, um - insbesondere hinsichtlich der Erfüllung der Zielsetzungen von allgemeinem Interesse - Bilanz ziehen zu können. Hingegen kann man feststellen, daß, wie die Texte des abgeleiteten Rechts erwarten ließen, in den nationalen Rechtsvorschriften einige Fragen noch nicht zufriedenstellend gelöst sind und die Staaten nicht immer über die Instrumente verfügen, um die Wahrung des Wettbewerbs mit der Beibehaltung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Einklang zu bringen.

2. Die Vereinbarkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit den Prinzipien der Gemeinschaft wirft einige Schwierigkeiten auf

Bei eingehenderer Betrachtung der Bedingungen, unter denen die Staaten auf einzelstaatlicher Ebene die bisherige Gestaltung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit den Grundsätzen der Gemeinschaft in Einklang bringen müssen, wird deutlich, daß noch nicht alle Schwierigkeiten behoben sind.

Wie man bereits bei der Untersuchung des abgeleiteten Rechts oder der Leitlinien der Gemeinschaft feststellen konnte - denn diese sind zum Teil noch weit davon entfernt, im positiven Recht verankert zu sein - lassen die Maßnahmen zur Liberalisierung der Sektoren, in denen die wichtigsten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, wesentliche Fragen außer acht, wofür wir hier einige Beispiele nennen wollen.

2.1. In den gemeinschaftlichen Texten wurden die öffentlichen Dienstleistungen oft auf die Universaldienstleistungen reduziert, was eine Vielzahl von Problemen aufwirft.

Zunächst einmal wurden die Fragen der Entwicklung des Gegenstands der Universaldienstleistungen im Zeitablauf nur sehr unzureichend behandelt. Im Telekommuni-

³⁷ Richtlinien 95/18/EG und 95/19/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten, Amtsblatt der EG L 143/70 und 75.

nikationsbereich kommen ständig neue Dienstleistungen auf (Telefax, tragbare Telefone, multimediale Einrichtungen usw.), bezüglich derer man nicht ausschließen kann, daß für sie eines Tages die Prinzipien der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten könnten. Wird das eng gesteckte Konzept der universellen «Basisdienstleistung» dieser Entwicklung gerecht werden können?

Wenn man die Universaldienstleistung von allen Entwicklungsprozessen ausschließt, selbst von denen, die in den Texten vorgesehen sind, entsteht die große Gefahr, daß die Universaldienstleistung auf sehr alte Techniken beschränkt bleibt.

Zweitens ist der Begriff der Universaldienstleistung nicht immer der zweckmäßigste. Im Verkehrsbereich läßt sich deutlich feststellen, daß die vertragliche Festlegung einer bestimmten Versorgung im Rahmen der öffentlichen Dienstleistungen nicht mit dem universellen Charakter der schienengebundenen Dienstleistung in Verbindung gebracht werden kann, da eine solche Verbindung nicht besteht. Ebenso gibt es auch bei der Lieferung von Erdgas nicht das Ziel der allgemeinen Versorgung.

Drittens können bestimmte Zielsetzungen bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie z.B. räumlicher Zusammenhalt, Schutz seltener Ressourcen, Versorgungssicherheit, der Wunsch nach Sicherstellung einer dauerhaften Entwicklung usw. nicht immer mit dem universellen Charakter der Dienstleistung in Verbindung gebracht werden.

Der Begriff der Universaldienstleistung ist sicherlich nützlich, aber als übergeordneter Begriff für eine Politik des allgemeinen Interesses birgt er einige Gefahren und könnte zu restriktiv sein.

2.2. Die Frage der sektorspezifischen Politiken kann sich auch dann stellen, wenn die Liberalisierungspolitik in einem bestimmten Tätigkeitsbereich (Eisenbahnen, Stromversorgung usw.) die bereits bestehenden Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Teilsektoren mit substituierbaren Tätigkeiten völlig außer acht läßt. Kann man die Liberalisierung des Schienenverkehrs fördern, ohne zunächst eine Neuabstimmung zwischen allen Beförderungsarten vorzunehmen? Kann man die Neuordnung des Stromsektors betreiben, ohne zu fragen, welche Auswirkungen solche Maßnahmen auf die Wahl zwischen den verschiedenen Energieträgern haben werden?

2.3. Es besteht der Eindruck, daß die Frage der Transaktionskosten zum einen mit der Regulierung der Tätigkeiten und zum anderen mit den Aussichten für eine vertikale Entflechtung zusammenhängt. Die Schwierigkeiten bei der Einrichtung von Aufsichtsbehörden in manchen Ländern, das Fehlen solcher Behörden auf europäischer Ebene oder das Nicht-Vorhandensein groß angelegter Maßnahmen im Bereich der transeuropäischen Netze - zeigt nicht dies alles, daß die Staaten nicht immer bereit sind, ihren Anteil an den Transaktionskosten des «*unbundling*» (der Entflechtung) zu übernehmen?

2.4. Die Meinungsbildung über die Entwicklung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann, ungeachtet des Umfangs, in dem Wettbewerbselemente bei deren Erbringung eingeführt werden, die grundlegenden Probleme der Infrastrukturnetze, die deren Grundlage bilden, nicht außer acht lassen. Hier ist

festzustellen, daß man noch weit von den Grundsätzen des Titel XII des Maastrichter Vertrags über wirksame Finanzierungsquellen entfernt ist, die natürlich trotz aller Beschwörungsformeln nicht allein aus dem Privatsektor kommen können. Die Rentabilität der Infrastrukturen und insbesondere die der wichtigsten Glieder in der Kette der transeuropäischen Netze, ist zu gering, um von sich aus Privatkapital anziehen zu können. Muß man also wieder Sonderrechte nur für die privaten Kapitalgeber der neuen Netzbereiche einführen, mit der Gefahr, daß damit mögliche Einkünfte anderer Betreiber von Infrastrukturen zurückgehen? Die Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten (vgl. FN 37 auf Seite 47) scheint in diese Richtung zu weisen. Wie die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung ihrer neuen Infrastrukturen zeigen, ist es nicht sicher, ob eine so elementare und strukturelle Frage allein unter dem Aspekt einer sektoriellen Abweichung von den Wettbewerbsgrundsätzen behandelt werden kann.

2.5. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind oft dadurch gekennzeichnet, daß Infrastrukturen mit begrenzter Kapazität gemeinsam genutzt werden. Diese Tatsache macht einen reinen, vollkommenen und dauerhaften Wettbewerb zwischen den Erbringern illusorisch.

Daher wird es erforderlich sein, für die Zuteilung dieser Kapazitäten rechtliche Grundlagen und damit auch die Grundlage für ein Verhalten des Betreibers der Infrastruktureinrichtung zu schaffen, das notwendigerweise Unterschiede berücksichtigen muß, aber nicht diskriminierend wirkt, denn die Wettbewerbsgrundsätze können hier allein nicht ausschlaggebend sein. Dies zeigt sich deutlich bei der schwierigen Frage des Zugangs Dritter zum Schienennetz.

Hierzu bietet die Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten noch längst keine klaren Antworten, nämlich auf die Frage, wie die Kapazitäten bewirtschaftet und die Kernprobleme, insbesondere die der Sicherheit, gelöst werden sollen, die durch die konkrete Umsetzung der beschlossenen Liberalisierungsmaßnahmen aufgeworfen werden.

2.6. Es ist klar, daß die Frage der richtigen Finanzierung der Aufgaben der öffentlichen Dienstleistungen für die Staaten noch offenbleibt, die, nachdem sie lange Zeit Verfahren zur tendenziellen Preisangleichung angewendet haben, heute einer Vielfalt teilweise widersprüchlicher europäischer Vorstellungen gegenüberstehen: In einem Fall ist die Quersubventionierung zulässig, in einem anderen wird sie verweigert; manchmal werden Zugangsentgelte befürwortet, obwohl man nicht weiß, ob eine differenzierte Erhebung eine diskriminierende Praxis darstellt. Im Bereich der Finanzierung ist die Lage also besonders verwirrend. Dies führt wiederum zu einer übermäßigen Verunsicherung in rechtlicher Hinsicht. Und es steht zu befürchten, daß diese Verunsicherung im Hinblick auf die Beibehaltung bestimmter Politiken fatale Folgen haben wird, und zwar insbesondere für die sozial begründete Tarifpolitik.

Die Liste der aufgeworfenen Fragen ist nicht vollständig. Sie soll nur zeigen, daß, auch wenn im großen und ganzen der Liberalisierungsprozeß bereits in Gang

gekommen ist, er bei der Umsetzung unweigerlich auf konkrete Probleme stoßen wird. Ob man will oder nicht, es ist notwendig, wieder bestimmte Konzepte heranzuziehen, die den Besonderheiten der öffentlichen Güter und Dienstleistungen Rechnung tragen, es sei denn, man gibt allen unseren Staaten gemeinsame politische oder soziale Ziele vor.

Zusammenfassend läßt sich auf der Grundlage dieser dargestellten konkreten Unzulänglichkeiten feststellen, daß die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die Aufgabe haben zu ermöglichen, daß Europa seiner Tradition entsprechend die unterschiedlichen Ziele der wirtschaftlichen Effizienz, des sozialen Zusammenhalts und der dauerhaften Entwicklung verfolgen kann.

Aus diesem Grund ist es notwendig, ein wirklich neues Gleichgewicht herzustellen.

IV. Die Suche nach einer neuen Synthese

Die Herstellung eines neuen Gleichgewichts ist heute notwendig, um dem Konzept der öffentlichen Dienstleistungen gegenüber dem Wettbewerbsprinzip mehr Bedeutung zu verleihen und gleichzeitig den Begriff zu modernisieren, ihn von verstaubten Traditionen zu befreien und die Rolle der öffentlichen Dienstleistungen in unserer Marktwirtschaft neu zu bestimmen. Eine wichtige Grundlage für diese Neuorientierung kann in der Mannigfaltigkeit der Ziele gesehen werden, die seit dem Maastrichter Vertrag für den Aufbau Europas gesetzt wurden (**A. Die Ziele: Vereinbarkeit der Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit den Zielen des Vertrags von Maastricht**).

Ein größerer Stellenwert für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann nur erreicht werden, wenn eine Gesamtkonzeption aller Organisationsprinzipien, Regelungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen sowie eine solide Regulierungspraxis geschaffen werden (**B. Die Regelungen für die Erbringung der Dienstleistungen, die Praxis der öffentlichen Regulierung und die Organisationsprinzipien müssen die Effizienz und die Abstimmung mit den Zielen des allgemeinen Interesses fördern**).

Auf der Grundlage dieser Prinzipien und Regeln können nun die Rechtsinstrumente bestimmt werden. Wenn man sich klarmacht, worum es bei dieser Entwicklung geht, und die Ursprünge des Ungleichgewichts betrachtet, die in der Formulierung der Römischen Verträge selbst liegen (die ja zu einer Zeit entstanden, in der man die Folgen der wenigen diesbezüglichen Bestimmungen noch nicht absehen konnte), gelangt man zu dem Ergebnis, daß ehrgeizige Vorschläge erforderlich sind: für die Änderung des Vertrags selbst, und zwar im Sinne einer Vervollständigung; für die Ausarbeitung einer Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse; für die Einrichtung einer Bewertungsstelle (**C. Die Rechtsinstrumente für ein neues Gleichgewicht**).

A. Die Ziele: Vereinbarkeit der Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit den Zielen des Vertrags von Maastricht

Die Europäische Union hat sich (in Art. B des Vertrags über die Europäische Union) drei grundlegende Ziele gesetzt, die unmittelbar die «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» betreffen:

- «Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts ...»;
- «Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik;... »
- «Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft;...».

In einigen Bereichen können diese Ziele nicht ausschließlich und nicht einmal hauptsächlich nur durch «den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb» (Art. 3 a EGV) erreicht werden.

Zunächst einmal sind die wirtschaftlichen Basisdienstleistungen (wie z.B. Verkehr, Telekommunikation, Energieversorgung usw.) «unverzichtbare Dienstleistungen», also Dienstleistungen, die von unmittelbarer Bedeutung für das Funktionieren aller Unternehmen, aller anderen Tätigkeitsbereiche wie auch aller Verwaltungen und Institutionen sind. Einige dieser wirtschaftlichen Basisdienstleistungen, die hohe und langfristige Investitionen erfordern, große externe Effekte aufweisen und zu Monopol- oder starken Oligopolstellungen führen, haben bereits besondere Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen ausgelöst, die ausdrücklich zum Ziel hatten, diese Tätigkeiten Beschränkungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zu unterwerfen, einschließlich «der Schaffung der für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie notwendigen Bedingungen» oder «des Schutzes der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union».

Außerdem müssen die Angehörigen der Europäischen Union, um ihre Unionsbürgerschaft mit Würde und umfassend auszuüben, grundlegende Bedürfnisse des gesellschaftlichen Miteinanders befriedigen können, zu denen in erster Linie die wirtschaftlichen Basisdienstleistungen (wie z.B. Verkehr, Telekommunikation, Energieversorgung oder Hygiene (Wasserver- und Abwasserentsorgung)) zählen. Ebenso erfordert die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Union besondere Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung von benachteiligten oder von Ausgrenzung bedrohten Kreisen oder Gruppen, unabhängig von deren Möglichkeiten, die für das gesellschaftliche Miteinander tatsächlich notwendigen Dienstleistungen bezahlen zu können. Es geht auch darum, bestimmten geographisch abgelegenen oder wirtschaftlich schwachen Gebieten den Zugang zu den Infrastrukturen und Dienstleistungen zu ermöglichen, die für ihre dauerhafte Entwicklung und die Anhebung des Lebensstandards und der Lebensqualität unverzichtbar sind (siehe Titel XIV EGV), gemäß dem Beispiel, das in der Gemeinsamen Verkehrspolitik bereits als «mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängend» (Art. 77 EGV) bezeichnet wurde.

Übrigens bestätigt der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft in seinem Titel XII sehr eindeutig die Notwendigkeit einer besonderen und ständigen Einflußnahme der Gemeinschaft auf die großen Netze, und zwar mit dem Ziel, «den Bürgern der Union, den Wirtschaftsbeteiligten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in vollem Umfang die Vorteile zugute kommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben», und daß die Gemeinschaft selbst unmittelbar zum «Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur» beitragen werde. Überdies wird die Gemeinschaft insbesondere einer für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse spezifischen Verpflichtung Rechnung tragen, und zwar der «Notwendigkeit(...), insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden».

So bietet die Beachtung des «Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb» allein keine Gewähr dafür, daß im Fall aller «unverzichtbaren» wirtschaftlichen Dienstleistungen alle wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben, denen sie

dienen sollen, auch erfüllt werden. Dieser Grundsatz muß daher durch weitere Prinzipien ergänzt werden, die auf andere Weise die Wahrnehmung des Allgemeininteresses zu erreichen suchen. Die «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» sollen diese Verschiedenheit der Aufgaben von allgemeinem Interesse zum Ausdruck bringen.

Neben den Aufgaben im Zusammenhang mit den bereits genannten Zielen der Union (Aufsicht über die wirtschaftlichen Basisdienstleistungen, Ausübung der Unionsbürgerschaft, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und Solidarität, Raumplanung, die großen transeuropäischen Netze) sind hier auch Ziele aus anderen vorrangigen Politiken der Europäischen Gemeinschaft oder der Union relevant:

- die Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus (Titel XI EGV);
- Forschung und technologische Entwicklung von hoher Qualität sowie Maßnahmen der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen (Titel XV EGV);
- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität; Schutz der menschlichen Gesundheit; umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen; Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme (Titel XVI EGV);
- Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten und Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes (Titel IX EGV);
- die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Wahrung insbesondere der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union, die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen (Titel V des EU-Vertrags);
- die Entwicklung einer Sozialpolitik, d.h. die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen, wobei der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten, Rechnung zu tragen ist (Protokoll über die Sozialpolitik des EU-Vertrags).

B. Die Regelungen über die Erbringung der Dienstleistungen, die Praxis der öffentlichen Regulierung und die Organisationsprinzipien müssen die Effizienz und die Abstimmung mit den Zielen des allgemeinen Interesses fördern

1. Die für die Erbringung der Dienstleistungen geltenden Regeln

Als besonderen Ausdruck der wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben von allgemeinem Interesse müssen die Erbringer von «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» eine Anzahl von Regeln beachten, die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind:

1.1. Kontinuität der Dienstleistung

Aufgrund der Bedeutung, die den «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» beigemessen wird, haben die Nutzer ein Anrecht auf diese Dienstleistungen, und der Erbringer ist verpflichtet, diese so zu gestalten, daß der Verpflichtung zur «Kontinuität» Rechnung getragen wird. Das Gebot der Kontinuität beinhaltet aber auch die Verantwortung für die Versorgungssicherheit. In Anbetracht der Anforderungen bezüglich Qualität und Effizienz ist die Kontinuität von besonderer Bedeutung. Die Wahrung des den Mitarbeitern der betroffenen Unternehmen zugestandenem Streikrechts muß mit dem Gebot der Kontinuität der Dienstleistungen in Einklang gebracht werden.

1.2. Gleichheit

Das Gleichheitsgebot gilt sowohl für den Zugang als auch für die Behandlung der Nutzer; es beinhaltet Neutralität gegenüber allen (insbesondere auch nationalen, sprachlichen, sozialen und kulturellen) Unterschieden; es umfaßt auch die «aktive Neutralität» (d.h. positive Diskriminierung) gegenüber Nutzergruppen, die ohne besondere Einrichtungen oder spezielle Vorschriften keinen Zugang zu dieser Dienstleistung hätten. Für einige Dienstleistungen gehen die Vorschriften bezüglich Kontinuität und Gleichheit so weit, daß die Bereithaltung einer Dienstleistung ungeachtet der technischen Schwierigkeiten, wirtschaftlichen oder tarifären Zwänge des Erbringers praktisch für jeden und überall ohne Sonderrechte oder den Ausschluß bestimmter Personengruppen vorgesehen ist; in diesem Fall umfassen sie die Forderung nach Universalität.

1.3. Effizienz

Der Erbringer muß die größtmögliche Effizienz anstreben, d.h. die betreffende Dienstleistung zu Mindestkosten, unter Einbeziehung nichtkommerzieller Werte aus ökologischen Überlegungen in die Kosten, anbieten. Beim Betrieb der Netze bezieht sich das Kriterium der Effizienz auch auf die Vernetzung, die Interoperabilität und den Zugang zum Netz.

1.4. Qualität

Gleichheit und Effizienz führen nicht unbedingt zu Uniformität, und eine «essentielle Dienstleistung» stellt nur dann eine zufriedenstellende Dienstleistung dar, wenn man der Verschiedenheit der Bedürfnisse in geeigneter Weise gerecht wird. Das Qualitätsgebot gilt für alle Stufen der Dienstleistungserbringung, also z.B. auch für Information und Beratung der Öffentlichkeit, Behandlung der Nutzer, Einhaltung von Fristen und Lieferbedingungen, Vermeidung und Reparatur von Pannen und Störungen, Kundendienst, Abwicklung von Streitfällen und Entschädigungen bei Schäden und Ausfällen.

1.5. Anpassungsfähigkeit

Die Dienstleistung muß sich in ständiger Entwicklung an die Anforderungen der Nutzer und an die Veränderung der diesbezüglichen technischen und organisatorischen Möglichkeiten anpassen.

1.6. Transparenz

Die Transparenz muß insbesondere in den Finanzierungs- und Tarifbildungsmodalitäten zum Ausdruck kommen.

1.7. Beteiligung

Da die Zufriedenheit der Nutzer und Bürger zu den grundlegenden Zielen der «Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» gehört, könnten die Nutzer und Bürger in den verschiedenen Phasen der Erbringung der Dienstleistungen einbezogen werden (Formulierung der Aufgaben, Art und Weise der Umsetzung durch den Dienstleistungserbringer, Verfahren der Aufsicht und Bewertung).

Nachstehend sollen nunmehr die Mittel der öffentlichen Regulierung und die Organisationsprinzipien für die europäischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse behandelt werden.

2. Die Verfahren der öffentlichen Regulierung

2.1. Die Mittel öffentlicher Politik sind vielfältig

Die Untersuchung der Mittel, die den Behörden zur Verfügung stehen, ergibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, und eine sinnvolle Regulierungspraxis muß dieses Spektrum der Möglichkeiten, das die Öffnung des Wettbewerbs und öffentliche Eingriffe in Form von Vorschriften, Finanzhilfen oder vertraglichen Vereinbarungen miteinander verbindet, entsprechend den angestrebten Ziele einsetzen.

Der öffentlichen Politik im Bereich des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses stehen zwei Arten von Mitteln - allgemeine und besondere - zur Verfügung, die allzu oft als gegensätzlich angesehen wurden, obwohl es im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse geboten wäre, sie besser miteinander zu kombinieren.

Die «allgemeinen Mittel» sind Teil der öffentlichen Politik, die Mindestvorschriften für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten vorgibt:

- die Festsetzung technischer, sozialer und steuerlicher Normen (mit Überwachung ihrer Anwendung);
- die allgemeine Regulierung des Marktes und des Wettbewerbs (mit entsprechender Aufsicht);
- Informationsaustausch, Interessenabstimmung bzw. -abgrenzung der - öffentlichen oder privaten, wirtschaftlichen oder sozialen - Beteiligten.

Die «besonderen Mittel» sind diejenigen, die die öffentliche Politik zur bewußten Änderung und Richtungsvorgabe hinsichtlich des Ablaufs und der Ergebnisse einer wirtschaftlichen Tätigkeit einsetzt:

- positive oder negative Anreize (fiskalische Maßnahmen, öffentliche Beihilfen, Anreize enthaltende Verträge usw.);
- Vorschriften über die Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftlich Handelnden;

- Regulierung des Marktzugangs (Genehmigungen, Lizenzen, Vereinbarungen oder Verträge, Lastenhefte, ausschließliche oder besondere Rechte usw.);
- staatliche Entscheidungen zur Infrastrukturplanung (Rahmenpläne) und zu anderen Planungen;
- Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner an der Gestaltung und Kontrolle der öffentlichen Politik.

Nachstehend sollen einige Fragen der Finanzierung, der Einführung bestimmter Wettbewerbsformen und der Modernisierung des bisherigen Handlungsrahmens im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse behandelt werden.

2.2. Drei Arten von finanziellen Eingriffen sind zu unterscheiden

2.2.1. Die Beteiligung öffentlicher Gebietskörperschaften am Kapital öffentlicher oder gemischtwirtschaftlicher Unternehmen: Dies ist eigentlich keine Frage der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, sondern der Eigentumsform, und braucht deshalb hier nicht besonders behandelt zu werden.

2.2.2. Die Finanzierung der Infrastrukturen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse: Die Beteiligung öffentlicher Gebietskörperschaften stellt hier kein besonderes Problem dar, sofern transparente Informationen darüber effektiv gewährleistet sind und die getrennte Rechnungslegung der Infrastrukturen die Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Mittel und die Berechnung der Kosten für die Einrichtung und Nutzung dieser Anlagen gestattet.

2.2.3. Die Finanzierung von Pflichten im Allgemeininteresse: Dies kann einige Schwierigkeiten bereiten, die aber nicht auftreten, wenn die genauen Kosten einfach vorherzusagen und zu kontrollieren sind, eine solche Berechnung regelmäßig stattfindet und ein bestimmter öffentlicher Beitrag regelmäßig für diese beim Dienstleistungserbringer anfallenden Kosten gezahlt wird. Diese Lösung hat im übrigen unbestreitbare Vorteile, denn sie erfordert die Ermittlung der Kosten der Pflichten im Allgemeininteresse, gibt einen Anreiz zur Bewertung der erbrachten Leistungen und trägt auf diese Weise zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bei.

Aber nicht alle Kosten, die durch Pflichten im allgemeinen Interesse entstehen, sind so einfach vorherzusagen oder zu überwachen wie etwa im Fall des Regionalverkehrs in Bereichen außerhalb des Verbundes oder die positive Diskriminierung im Tarifbereich auf der Grundlage von Belegen. Es ist auch aus sozialer Sicht nicht angebracht, mittels einer besonderen, für bestimmte Nutzergruppen ausreichenden unattraktiven «minimalen Dienstleistung für Bedürftige» eine Unterscheidung im Leistungsspektrum der Dienstleistungserbringer einzuführen und somit die automatische Selektion unter den Nutzern solcher Dienstleistungen zur Regel zu machen.

Andererseits trifft es nicht zu, daß die direkte öffentliche Finanzierung immer die optimale Lösung darstellt, zum einen, weil die fiskalische Lösung als solche nur selten optimal ist, und zum anderen, weil sie nur selten ohne weiteres die Fähigkeit

zu ihrer eigenen Anpassung an wenig stabile und schlecht vorhersehbare Ausgaben beinhaltet. Dies gilt schließlich auch, weil der ständige Druck, dem die öffentlichen Finanzen in unserer Zeit ausgesetzt sind, eine schlechte Voraussetzung für die Deckung der zukünftigen Ausgabenentwicklung darstellt, die bisher auf andere Weise erfolgt ist. Die Empfehlung, alle im Allgemeininteresse entstehenden Kosten über Steuern zu finanzieren und a priori jegliche Form «transparenter» Quersubventionierung abzuschaffen zwischen den Dienstleistungserbringern mit Monopollösungen oder solchen, die unter Wettbewerbsbedingungen Verfahren der tendenziellen Preisangleichung (in räumlicher, sozialer usw. Hinsicht) anwenden, ist deshalb wenig realistisch und nicht sehr konsequent.

2.3. Die Möglichkeiten der Einführung des Wettbewerbs

Mit den Wettbewerbsformen ist es wie mit den Finanzierungsmöglichkeiten. Wenn das bestmögliche Verhältnis zwischen «Qualität der Dienstleistung von allgemeinem Interesse und den sozialen Kosten» das alleinige Ziel ist, gibt es verschiedene Lösungsmöglichkeiten, die jeweils an den konkreten Fall angepaßt und mit zunehmender Erfahrung einer Bewertung und Einstufung unterzogen werden können.

Die bloße und einfache Abschaffung von Monopolen in Verbindung mit uneingeschränkter Öffnung für den Wettbewerb bildet einen zwar faszinierenden, allerdings auch recht seltenen Grenzfall. In den meisten Fällen führt die Abschaffung von Monopolen zu einer Kombination verschiedener Formen des unvollkommenen Wettbewerbs (Konkurrenz im Grenzbereich (*fringe competition*), Duopol, eingeschränktes Oligopol), dies verbunden mit neuen Formen der Regulierung und der öffentlichen Aufsicht. Das bedeutet letzten Endes, daß das Gleichgewicht dieser Politiken auf der wirkungsvollen Kombination der oben beschriebenen «allgemeinen» und «besonderen» Mittel der öffentlichen Politik beruht. Dies läßt sich sehr leicht im Wettbewerbsbereich der Infrastrukturnetze feststellen, wo das Fortbestehen dieses neuen *policy mix* die «richtige» Tarifpolitik für die Nutzung der Infrastrukturen voraussetzt und wo die Erbringer von Dienstleistungen noch auf eine dauerhafte und effiziente praktikable Vorgabe der Behörden zur Berechnung der Zugangsentgelte warten.

Die Einführung dieser neuen Formen unvollkommenen Wettbewerbs läßt sich aber nicht immer umsonst bewerkstelligen und erzeugt gelegentlich auch neue Kosten, die bewertet und mitberücksichtigt werden müssen, sei es, daß es sich hierbei um die Kosten aus der Verdoppelung von Infrastrukturen, um die Kosten aus einem «destruktiven Wettbewerb» oder um die Kosten einer besonderen behördlichen Aufsicht handelt.

Ebenso verursacht die zwangsweise Entflechtung netzgebundener Tätigkeiten Kosten an den Schnittstellen sowie bei der betrieblichen Koordination zwischen den einzelnen Gliedern der Dienstleistungskette, und sie bedeutet eine starke Beeinträchtigung der Möglichkeiten der Dienstleistungserbringer, größere Innovationsmaßnahmen oder risikobehaftete Entwicklungen durchzuführen, wie die Theorie der «Transaktionskosten» zeigt. Die erzwungene Entflechtung - gedacht zur Einführung unvollkommener Wettbewerbsformen bei der Privatisierung bestimmter netzgebundener Unternehmen - sollte also nicht mit der Entflechtung der Rechnungslegung

als legitimer Grundlage für Transparenz der Tätigkeiten und Informationen verwechselt werden. Verschiedene andere Maßnahmen werden außerdem zu einer Erweiterung des Ausmaßes der notwendigen Reform der herkömmlichen Handlungsrahmen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beitragen, so z.B. die Möglichkeit der Gründung von Tochtergesellschaften, die interne Dezentralisierung und gegebenenfalls die Einsetzung eines Managements für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, das von der öffentlichen Verwaltung wirklich unabhängig ist.

Ansonsten können zur Stimulierung der Dynamik und der Effizienz im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auch andere Verfahren der Simulation von Wettbewerbseffekten eingesetzt werden, so z.B. die Vergabe von Konzessions- und Ausschließlichkeitsrechten zum Höchstgebot oder der Wettbewerb unter Beachtung vorgegebener Vergleichsmaßstäbe, Normen oder Standards (*yardstick competition*). Auch eine Reform der «besonderen Mittel» der öffentlichen Politik birgt, insbesondere in Form der Erstellung von genauen und eindeutigen Lastenheften und durch die Ausarbeitung von «Verträgen mit Leistungsanreizen» für das Management der Dienstleistungserbringer, ein beachtliches Modernisierungspotential im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Insgesamt gibt es also unüberbrückbare Gegensätze weder zwischen den Zielen des Wettbewerbsprozesses und all denen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, noch zwischen der Gesamtheit der Wettbewerbsmaßnahmen und den besonderen Mitteln der öffentlichen Politik, da ein ganzes Spektrum von Kombinationen, Abstufungen und Alternativen zur Verfügung steht, das noch beurteilt, erprobt und miteinander verglichen werden muß. Im Rahmen der Möglichkeiten müßten alle diese sich ergänzenden oder wahlweisen Politiken auch in differenzierter und transparenter Form *ex ante* und *ex post* bewertet werden.

3. Die Organisationsprinzipien

Gegenwärtig erscheinen mehrere Organisationsprinzipien zur umfassenden Erfüllung der Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als unabdingbar:

- Relativität und Subsidiarität,
- Trennung der Aufgaben von Regulierungsstellen, Dienstleistungserbringern und Aufsichtsbehörden,
- Transparenz der Beziehungen zwischen Dienstleistungserbringern und Mitgliedstaaten,
- Zusammenarbeit zwischen den Dienstleistungserbringern,
- soziale Modernisierung und
- differenzierte Bewertung.

3.1. Relativität und Subsidiarität

Im Bereich der öffentlichen Politik der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gibt es allem Anschein nach verschiedene Wege, die zu ziemlich gleichwertigen Ergebnissen führen. Den zuständigen Behörden - ebenso wie den betroffenen Bevölkerungsgruppen - muß aber das Recht eingeräumt werden, die Intensität, die Parameter und die Kombination der Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu bestimmen. Der erste Organisationsgrundsatz für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist somit der der «Relativität» (der Vielfalt, des Pluralismus und eventuell des Experimentierens mit verschiedenen Möglichkeiten).

Auch das Subsidiaritätsprinzip nimmt hier eine wichtige Stellung ein. Aus Gründen der Legitimität und der Effizienz muß die Zuständigkeit für die Formulierung der Aufgaben von allgemeinem Interesse und der Gestaltung entsprechender Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf der institutionellen Ebene liegen, die den Bedingungen, die diese Dienstleistungen zum Gegenstand haben, am nächsten ist (also die lokale, regionale, nationale oder europäische Ebene). Die Zuständigkeiten der europäischen Ebene für Aufgaben von europäischem Charakter und die Gestaltung von Aufgaben von europäischer Tragweite sollten, ebenso wie die Tätigkeitsbereiche und Verfahrensweisen der Harmonisierung auf und unterhalb der nationalen Ebene, eindeutig festgelegt werden.

3.2. Trennung der Aufgaben von Dienstleistungserbringern, Regulierungsstellen und Aufsichtsbehörden

Der zweite Grundsatz ist der der Trennung von Regulierungsstellen und Dienstleistungserbringern. Es obliegt den Mitgliedstaaten, hier die Aufsicht auszuüben und den Status des Regulierers, der Teil einer größeren Verwaltung oder eine eigenständige Behörde sein kann, und des Dienstleistungserbringers, der die Form eines öffentlichen oder privaten Unternehmens haben kann, festzulegen. Beide Aufgaben können nicht vermischt werden, ohne ein reibungsloses Funktionieren und den angemessenen Standort der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der Marktwirtschaft zu gefährden. Das mit solchen Dienstleistungen betraute Unternehmen darf nicht gleichzeitig Richter und Partei sein.

Man muß also in jedem betroffenen Sektor

- einerseits eine Regulierungsstelle schaffen, die im staatlich festgelegten Rahmen die Beachtung der allgemeinen Vorschriften für die Ausgestaltung der Dienstleistung und der den damit betrauten Unternehmen auferlegten Pflichten überwacht, wobei ihre Befugnisse je nach Einzelfall größer oder geringer sein und die Auswahl der Dienstleistungserbringer, die Festlegung der Tarife, die Zuteilung öffentlicher Beihilfen, die Aufsicht über die Tätigkeit usw. umfassen können,
- andererseits einen oder mehrere Dienstleistungserbringer finden, denen die Bereitstellung der Dienstleistungen übertragen wird, wobei die Wahl eines Dienstleistungserbringers entweder durch Gesetz oder durch Ausschreibung stattfinden kann und auf der Grundlage von Lastenheften erfolgt, die seine

Verpflichtungen und seine besonderen und ausschließlichen Rechte, die ihm als Gegenleistung eingeräumt werden, vertraglich festlegen.

Zwar muß der Grundsatz der Trennung der Aufgaben von Dienstleistungserbringer, Regulierungsstelle und Aufsicht eindeutig festgestellt werden, es muß jedoch die Möglichkeit bestehen, daß in den einzelnen Ländern und Sektoren je nach den anzutreffenden Verhältnissen unterschiedliche Organisationsformen vorgesehen werden.

Die Regulierungsstelle als unabhängige Behörde, wie sie in Großbritannien existiert, ist nicht die einzig mögliche Lösung. Unter anderem kann es in bestimmten Fällen sinnvoll sein, bestimmte Aspekte der Regulierungsfunktion einem Dienstleistungserbringer zu übertragen, der ausreichende Gewähr dafür bietet, daß er diese im allgemeinen Interesse ausübt. Worauf es aber ankommt, ist, daß in jedem Fall wirksame Verfahren festgelegt werden, die es ermöglichen, die Aufgaben der Dienstleistungserbringer eindeutig zu bestimmen, gute Bedingungen für die Erfüllung seiner Aufgaben sicherzustellen und insbesondere für die notwendige Überwachung zu sorgen.

3.3. Transparenz der Beziehungen zwischen Dienstleistungserbringern und Mitgliedstaaten

Der dritte Grundsatz ist der der Transparenz der Beziehungen zwischen diesen Staaten und den Erbringern der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Das Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der mit diesen Dienstleistungen betrauten unterscheidet sich von dem der herkömmlichen Unternehmen. Über erstere müssen Kenntnisse vorliegen, die jederzeit eine politische Bewertung ihrer Tätigkeitsbedingungen und einen wirtschaftlichen Vergleich zwischen den Bedingungen für ihre Tätigkeit und die anderer Unternehmen ermöglichen.

Diese Transparenz findet ihren Ausdruck zum einen in der Erstellung eines Lastenhefts, eines öffentlichen Dokuments, in dem die Aufgaben des Dienstleistungserbringers, die ihm auferlegten Pflichten, die anzuwendenden Tarifbildungsgrundsätze und die wesentlichen Finanzierungsbedingungen niedergelegt sind.

Außerdem manifestiert sie sich in der regelmäßigen Veröffentlichung der Bilanzen für die betreffenden Dienstleistungen und insbesondere in dem Ausweis der empfangenen öffentlichen Beihilfen und umgekehrt der Gelder, die die öffentlichen Gebietskörperschaften aus den Gewinnen erhalten. Es obliegt den Instanzen der Gemeinschaft, dafür zu sorgen, daß diese Zahlungen durch das Allgemeininteresse begründet sind - wie dies heute bereits geschieht. Aber diese Kontrolle dürfte nunmehr nicht mehr allein durch den Vergleich mit herkömmlichen Unternehmen erfolgen, sondern sollte den Besonderheiten der betreffenden Dienstleistungen, wie sie im EG-Vertrag und in der Charta festgelegt werden, Rechnung tragen.

Die Transparenz bezieht sich schließlich auf die Veröffentlichung und Würdigung der Ergebnisse im Rahmen von Bewertungsverfahren, die noch festzulegen sind.

3.4. Zusammenarbeit zwischen den Dienstleistungserbringern

Der vierte Grundsatz, der der Zusammenarbeit zwischen den Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, muß im Hinblick auf diese Dienstleistungen zu einem neuen Ansatz bei den Problemen führen, die sich aus internationalen Übereinkommen und Unternehmenszusammenschlüssen ergeben.

Die Tatsache, daß es sich um Aufgaben von öffentlichem Interesse handelt, mit denen die Erbringer der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden sind, und daß eine Vielzahl dieser Unternehmen sich im Rahmen von Netzen betätigt, sollten dazu führen, daß man zunächst einmal den gemeinsamen Tätigkeiten, die dem Ziel der Verbesserung der Dienstleistungen für die Allgemeinheit und die Unternehmen in der Europäischen Union dienen, positiv gegenübersteht. Solche Aktionen können verschiedene Ziele haben: gemeinsame Forschungsvorhaben, gemeinsames Management von Infrastrukturen, Angebot gemeinsamer Dienstleistungen z.B. im Verkehrs- oder Telekommunikationsbereich, gemeinsamer Import oder Export. In allen diesen Fällen ist es sinnvoll, Initiativen zur Zusammenarbeit zu fördern, wenn öffentliches einzelstaatliches Interesse und öffentliches Interesse der Gemeinschaft Hand in Hand gehen.

Dies heißt nicht, daß man gegenüber den negativen Folgen des eventuellen Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung weniger wachsam sein darf. Solche Übereinkommen müssen weiterhin der Aufsicht unterliegen. Aber die Einstellung, mit der diese ausgeübt wird, muß sich ändern. Solche Übereinkommen dürfen nicht mehr von vornherein verdächtig sein. Ganz im Gegenteil sind sie grundsätzlich zulässig, außer in dem Fall, in dem der Beweis erbracht wird, daß sie nicht dem öffentlichen Interesse entsprechen, das für sie in Anspruch genommen wird. Aber auch hier ist der Grundsatz der Transparenz absolut unverzichtbar: Eine solche Umkehr der Beweislast ist nur dann möglich, wenn unmittelbar umfassende Informationen über Tragweite und Inhalt der Übereinkommen zur Verfügung stehen.

3.5. Soziale Modernisierung

Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse weisen oft eine Besonderheit in sozialer Hinsicht auf, die positive Aspekte beinhaltet. Hier ist etwa der hohe Stellenwert zu nennen, der der Ermöglichung des sozialen Aufstiegs, der Ausbildung usw. eingeräumt wird. In manchen Punkten scheinen allerdings Änderungen unabdingbar zu sein, damit den Erfordernissen der Qualität und der Effizienz in vollem Umfang Rechnung getragen wird und die sozialen Leistungen der Unternehmen mit der gesellschaftlichen Entwicklung in Einklang bleiben.

Die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse müssen deshalb, in Abstimmung mit den Sozialpartnern, für die Modernisierung der sozialen Aspekte bei der Organisation ihrer Tätigkeit sorgen.

Die in dieser Hinsicht angestrebten Fortschritte sollten insbesondere betreffen:

- die Kontinuität der Dienstleistung und die Regelung des Streikrechts;
- die Qualität der Dienstleistung und die Einbeziehung der Mitarbeiter;
- die Vertretung der Gewerkschaftsorganisationen in den Leitungsgremien;
- den Rechtsstatus der Mitarbeiter und dessen Eignung, Anpassungen an die jeweiligen Erfordernisse der Dienstleistung, insbesondere durch ständige Weiterbildung, zu begünstigen,
- den Standort des Unternehmens im Gemeinwesen und die Wahrnehmung seiner Verantwortung hinsichtlich der Beschäftigung und der Eingliederung Jugendlicher.

Die Bedingungen, unter denen diese Ziele verfolgt werden, sollten, wenn immer dies möglich ist, in einem unternehmensinternen Sozialvertrag festgehalten werden.

3.6. Differenzierte Bewertung

Alle Aufgaben im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und alle an deren Erbringung Beteiligten (Regulierungsbehörden wie Dienstleistungserbringer) müssen einer regelmäßigen, objektiven, differenzierten und allen zugänglichen Bewertung unterzogen werden. In diesem Bewertungsprozeß muß ausdrücklich die Beteiligung der Nutzer und Bürger sichergestellt sein. Die noch zu schaffende Bewertungsstelle, der, wenn erforderlich, verschiedene, sich aus Fachleuten für die unterschiedlichen Sektoren zusammensetzende Gruppierungen angehören könnten, muß ihre Berichte der Öffentlichkeit zugänglich machen. Als eine sowohl von den Staaten als auch von den Dienstleistungserbringern und der Gemeinschaft unabhängige Einrichtung wird sie zu einer besseren Transparenz beitragen, eine Konfrontation zwischen Betreibern und den Instanzen der Gemeinschaft vermeiden und auf europäischer Ebene ein Element der Beteiligung der Nutzer und Bürger einführen.

4. Was hier vorgeschlagen wird, ist durchaus eine neue Synthese

Die allgemein für die öffentlichen Dienstleistungen erlassenen Vorschriften werden zwar bekräftigt, aber ergänzt mit dem Ziel, insbesondere für neue, hauptsächlich auf die Bedürfnisse der Verbraucher abzielende Vorschriften Raum zu schaffen. Die vorgesehenen Mittel der öffentlichen Regulierung bieten ein vielfältiges Spektrum von Maßnahmen, die die Einführung von Wettbewerb, daneben aber auch noch eine Vielzahl anderer Möglichkeiten umfassen. Die vorgeschlagenen Organisationsgrundsätze sollen zu mehr Klarheit führen; sie räumen einer Modernisierung im sozialen Bereich breiten Raum ein, die zwar keinen Bruch mit den positiven Elementen der Tradition der großen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen bedeutet, aber den Status quo dann aufgibt, wenn dieser überholt ist. Sie räumen der differenzierten Bewertung eine wichtige Rolle ein, denn die öffentlichen Dienstleistungen sind nicht Besitzstand bestimmter Gruppen, sondern definieren sich über ihre Beziehung zum Allgemeininteresse, dem man nur in einer offenen Gegenüberstellung der unterschiedlichen Standpunkte näher kommen kann.

Welche Rechtsinstrumente könnten zur Erreichung dieses neuen Gleichgewichts beitragen? Diese Frage soll nunmehr erörtert werden.

C. Die Rechtsinstrumente für ein neues Gleichgewicht

Der Idee einer europäischen Charta der öffentlichen Dienstleistungen wurde in verschiedener Form auf Initiative einiger Regierungen und des Europäischen Parlaments in die Diskussion gebracht. Der CEEP schlägt vor, diese Initiative, die zu einer Entwicklung des Meinungsbildungsprozesses beigetragen hat, aufzugreifen, wobei er diese aber auf eine - notwendige - Änderung des EU-Vertrags stützen möchte, die gewissermaßen ihren natürlichen Platz bei der für 1996 vorgesehenen Vertragsrevision finden sollte. Außerdem schlägt der CEEP vor, der Bewertung der öffentlichen Dienstleistungen durch die Schaffung einer entsprechenden Einrichtung den ihr angemessenen Raum zu geben.

Die Vorschläge umfassen also drei eng miteinander verbundene Komplexe:

- eine Änderung des EU-Vertrags selbst, die in Form eines in Titel V des Dritten Teils neu einzufügenden Kapitels erfolgen könnte;
- die Verabschiedung einer Europäischen Charta der öffentlichen Dienstleistungen, die die Grundsätze aufführt, die sowohl durch die Gemeinschaft in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten als auch im Rahmen der Subsidiarität durch die Mitgliedstaaten anzuwenden sind;
- die Einrichtung einer Bewertungsinstitution, die in Abstimmung mit allen betroffenen Partnern die weitere Entwicklung der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Politiken überwacht.

1. Die Änderung des EG-Vertrags

1.1. Warum eine Änderung des Vertrags?

Ganz einfach deshalb, weil die Anerkennung der für die öffentlichen Dienstleistungen geltenden Prinzipien nicht der aktuellen Situation entspricht oder, genauer gesagt, weil sie nur mittelbar über Artikel 90 erfolgt und weil für die notwendige Neuorientierung beim Aufbau der Gemeinschaft diese Anerkennung maßgeblich ist.

Daß in den Römischen Verträgen von 1957 nur wenig von den öffentlichen Dienstleistungen die Rede war, ist im damaligen Zusammenhang nicht verwunderlich, denn es ging ja um die Schaffung des Gemeinsamen Marktes. Die Tätigkeiten im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen unter der Obhut der Mitgliedstaaten waren nicht in erster Linie betroffen, und niemand hatte die Absicht, sie in Frage zu stellen.

Daß aber diese Frage auch im Jahr 1995, also nach Maastricht und nachdem die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union wurde und ihr Tätigkeitsbereich sich auf praktisch alle denkbaren Gebiete öffentlicher Eingriffe ausgedehnt hat, nicht thematisiert wird, ist ein Versäumnis, das unbedingt behoben werden muß.

Die gemeinschaftlichen Instanzen - der Ministerrat, das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof - benötigen ebenso wie die Mitgliedstaaten eine solide Grundlage für die Maßnahmen, die sie auf den Gebieten ergreifen müssen, auf denen den öffentlichen Dienstleistungen Bedeutung zukommt. So interessant die jüngste Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof auch ist; sie kann diese Grundlage nicht bilden. Der Gerichtshof greift nur *a posteriori* in bestimmten Fällen ein. Seine jüngsten Urteile haben dem Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zwar mehr Substanz verliehen, ihn aber nicht zu einem grundlegendem Prinzip der Rechtsordnung der Gemeinschaft gemacht - und dies muß nunmehr geschehen.

Es sollen hier nicht die geltenden Bestimmungen des Artikels 90 EGV und die Wettbewerbsregeln, auf die sie sich beziehen, über Bord geworfen werden. Man muß diese vielmehr erhalten und in einen neuen Zusammenhang einfügen. Hier sind verschiedene Vorgehensweisen möglich. Man könnte den Maastrichter Vertrag ergänzen, indem man das neu Einzubringende im Rahmen einer grundlegenden Änderung zusammenfaßt, oder aber Bezugnahmen auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse jeweils dort einfügen, wo im Vertrag Zielsetzungen genannt werden, um somit das, was neu eingebracht wird, besonders deutlich zu machen. Diese letzte Lösung ist nicht uninteressant, aber unserer Meinung nach würde die Tragweite der Änderungen, wie wir sie wünschen, in ihren Zielsetzungen und ihrem Pragmatismus besser in einer Lösung zum Ausdruck kommen, bei der die Änderungen in einem Text zusammenfaßt werden. Der in Anhang I vorgestellte Vorschlag zur Änderung des Vertrags ist unter diesem Gesichtspunkt zu sehen.

Aus diesem Grund wird auch bezüglich der Terminologie angeregt, weiterhin die Begriffe des jetzigen Artikels 90 zu verwenden und von «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» zu sprechen.

Zwar ist die Rechtstheorie in einigen Ländern, insbesondere in Frankreich, auf dem Begriff des «Service public», also der «öffentlichen Dienstleistungen», aufgebaut. Aber dieser Ausdruck wird nicht in allen Mitgliedstaaten der Union verwendet, und in einigen von ihnen gibt es auch keinen vergleichbaren Begriff. Andererseits zeigt es sich, daß der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, so wie er vom Europäischen Gerichtshof interpretiert wird, einen ähnlichen Inhalt hat. Außerdem hat seine Verwendung den immensen Vorteil, daß zwischen den heute geltenden rechtlichen Bestimmungen, die die Grundlage für Interventionen der Gemeinschaftsinstanzen bilden, und solchen Bestimmungen, die in Zukunft einmal verabschiedet werden könnten, eine Kontinuität in der Begriffsbildung besteht.

Des weiteren wird bezüglich des Inhalts keineswegs vorgeschlagen, die in Artikel 90 aufgestellte Regel zu revidieren, nach der die mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen «den Vorschriften des Vertrags, insbesondere den Wettbewerbsregeln» unterliegen, «soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert». Die positive Wirkung des Wettbewerbs und der Nutzen seiner Einführung in den Bereich der öffentlichen Dienstlei-

stungen, wenn immer dies möglich ist, werden nicht in Frage gestellt. Aber die Tragweite dieser Maßgabe kann wesentlich besser bestimmt werden, wenn zuvor die Grundsätze der Auswirkungen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Art der Pflichten, die mit ihnen verbunden sein können, deutlich genannt werden.

1.2. Die Überlegungen, die dem in Anhang I vorgestellten Vorschlag zur Änderung des Maastrichter Vertrags zugrundeliegen

Der Vorschlag hat die Form eines neuen Kapitels 2, das hinter dem Kapitel über die Wettbewerbsregeln in Titel V des Dritten Teils des EG-Vertrags eingefügt wird. Diese Vorgehensweise erklärt sich aus der Art der beabsichtigten Neuerung. Es geht hier nicht darum, eine neue Politik der Gemeinschaft einzuführen, denn dann würde man, wie in vielen anderen Bereichen des Maastrichter Vertrags auch, einen neuen Titel in den Dritten Teil des Vertrags aufnehmen. Vielmehr muß Platz für einen Begriff geschaffen werden, der wie der des Wettbewerbs sektorübergreifenden Charakter hat und im Rahmen verschiedener Politiken angewandt werden kann. Es ist deshalb folgerichtig, daß er bei einem Titel eingefügt wird, in dem sektorübergreifende (horizontale) gemeinsame Regeln auf dem Gebiet des Wettbewerbs, der Steuerfragen und der Angleichung der Rechtsvorschriften zusammengefaßt sind.

Das auf diese Weise neu eingeführte Kapitel würde einen einzigen Artikel, und zwar den neuen Artikel 94 a, beinhalten, der seinerseits aus sieben Absätzen bestehen würde. Im folgenden soll die Gliederung des neuen Artikels vorgestellt werden, die anschließend durch die Hinweise zur Charta noch näher erläutert wird.

Im ersten Absatz wird den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zuerkannt, und es werden die Erwägungen aufgeführt, die eine derartige Einrichtung rechtfertigen. Es wird vorgeschlagen, auf vier Begriffe zurückzugreifen, die im Gemeinschaftsrecht bereits bekannt sind und Anwendung finden: die Wirtschaftlichkeit, der Verbraucherschutz, der soziale Zusammenhalt und die Förderung einer dauerhaften Entwicklung.

Der zweite und der dritte Absatz skizzieren das Schema der für diese Dienstleistungen geltenden rechtlichen Vorschriften. Diese lassen sich in drei Elemente aufteilen:

- *Erstes Element:* Die besonderen Pflichten, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbunden werden können. Dabei handelt es sich gewissermaßen um die Erläuterung ihrer Aufgabe von allgemeinem Interesse. Hierzu würden bekannte Begriffe wie gleichberechtigter Zugang und Kontinuität, Anpassungsfähigkeit und Qualität der erbrachten Dienstleistung zählen. Hinzu kämen die heute weitgehend anerkannten Forderungen bezüglich Transparenz und Öffnung der Tätigkeit für abgestimmtes Vorgehen bei der Erbringung der Dienstleistung.
- *Zweites Element:* Die Möglichkeit der Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte zur Erfüllung dieser Pflichten. Diese Möglichkeit wird in der gegenwärtigen Fassung des Artikels 90 implizit eingeräumt. Auf diese Weise würde sie explizit formuliert.

- *Drittes Element:* Die Anwendung der Wettbewerbsregeln, soweit diese die Erfüllung der Dienstleistungsaufgabe nicht verhindern. Darin läge ganz einfach das Wiederaufgreifen der Bestimmungen des gegenwärtigen Artikels 90 in neuem Zusammenhang.

Die beiden folgenden Absätze behandeln die Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

Es liegt im Ermessen der Europäischen Gemeinschaft, in Verbindung mit den Mitgliedstaaten, die Auswirkungen im Bereich dieser Dienstleistungen zu harmonisieren und dafür Sorge zu tragen, daß sie zur erfolgreichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Politiken beitragen (Absatz 4 des vorgeschlagenen neuen Artikels). Gegebenenfalls kann auch ein System von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf europäischer Ebene eingerichtet werden (Absatz 5). Es ist klar, daß die Voraussetzungen, unter denen eine solche Maßnahme der Gemeinschaft stattfinden könnte, wohl überlegt sein müssen, insbesondere hinsichtlich der Festlegung der Bedingungen, unter denen es sinnvoll wäre, auf europäischer Ebene tätig zu werden. Das gleiche gilt für die Modalitäten bei Maßnahmen, die sehr unterschiedlich sein können und breiten Raum für Fördermaßnahmen lassen.

Diese Bestimmungen reihen sich in die geltenden Vorschriften insbesondere zur Angleichung der Rechtsvorschriften (derzeit Titel V, Kapitel 3) und zum Ausbau der Infrastrukturen (Titel XII) ein. Aber sie gehen insofern weiter, als sie einerseits auf den Beitrag hinweisen, den die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bei der Umsetzung aller gemeinschaftlichen Politiken leisten können, und zum anderen dadurch, daß der Begriff der Harmonisierung dieser Dienstleistungen nicht nur für die Interoperabilität der Infrastrukturnetze gelten soll, sondern auch für die Koordinierung der Dienstleistungen, die über diese Netze erbracht werden. Schließlich bilden diese Bestimmungen die Voraussetzungen für die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf europäischer Ebene.

Die letzten beiden Absätze beinhalten Vorschriften bezüglich der Zuständigkeiten. Zur Zeit werden die Richtlinien und Entscheidungen über Tätigkeiten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse entweder von der Kommission auf der Grundlage des Artikels 90 Abs. 3 EGV oder vom Ministerrat im Rahmen des Kapitels über die Angleichung der Rechtsvorschriften erlassen, ohne daß immer klar wird, aufgrund welcher Überlegungen jeweils die eine oder die andere Lösung gewählt wird.

Da es sich hierbei um Fragen handelt, die immer recht weitreichende politische Konsequenzen haben und die Staaten sehr unmittelbar betreffen, scheint es im Hinblick auf die Anwendung der neuen Bestimmungen sinnvoll zu sein, das Prinzip der Zuständigkeit des Ministerrats zugrunde zu legen, auch weil es sich um die Festlegung grundlegender Regelungen handelt. Dies wird an der gegenwärtigen Praxis nicht viel ändern, da schwierige Fragen in den meisten Fällen bisher ohnehin auf dieser Ebene behandelt wurden.

Das soll aber auf keinen Fall bedeuten, daß der Kommission Kompetenzen entzogen werden sollen. Diese wird bei der Umsetzung der Grundsätze der öffentlichen

Dienstleistungen in gleicher Weise eingebunden wie bei der Beachtung der Wettbewerbsregeln. Über diese Vorschläge wird der Ministerrat entscheiden, und der Kommission wird es obliegen, die entsprechenden Maßnahmen zur Anwendung zu ergreifen. Die Kommission ist gewissermaßen der Lotse des Schiffs «Europäische Union». Sie wird sich beim Steuern auf den neuen Navigationskurs einzurichten wissen.

2. Die Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

2.1. Der Vorschlag für eine Vertragsänderung darf die Ausarbeitung einer Europäischen Charta nicht in Frage stellen

Der Vorschlag für die Änderung des Vertrags darf nicht dazu führen, daß der Sinn der Ausarbeitung einer Charta der öffentlichen Dienstleistungen - bzw. nach der vorgeschlagenen Terminologie: der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse - in Frage gestellt wird.

Der EG-Vertrag kann zu dieser wie auch zu anderen Fragen nur sehr allgemeine Regeln aufstellen. Auf diesem neuen Gebiet des Gemeinschaftsrechts, das sich überdies in ständiger Bewegung befindet und auf dem die Interventionen der Union und der Mitgliedstaaten miteinander verzahnt sind und es auch weiterhin bleiben werden, ist es notwendig, die Bestimmungen des Vertrags in einem Orientierungsdokument zu erläutern und zu präzisieren, das nach gewisser förmlicher Verabschiedung zur Auslegung der Bestimmungen herangezogen werden und allgemeine Verbreitung finden kann. Diese Idee einer Charta war das auslösende Moment für die vorliegende Studie, an deren Ende selbstverständlich ein entsprechender Vorschlag steht.

Der Begriff der Charta, der bereits für die Sozialcharta verwendet wurde, entspricht dem Wesen des hier vorgeschlagenen Dokuments recht gut.

Juristisch gesehen ist die Charta weniger als der Vertrag, aber mehr als eine einfache Richtlinie. Sie ist ein Orientierungsdokument von interpretatorischem Charakter, denn sie erläutert die Bestimmungen des EG-Vertrags. Sie ist ein Leitfaden für deren Anwendung.

Politisch gesehen stellt sie einen besonders wichtigen Rechtsakt dar, der die Union und alle ihre Mitgliedstaaten auf eine Reihe grundlegender Prinzipien und Orientierungen verpflichtet. Ihr Inhalt ist selbstverständlich öffentlich zugänglich. Sie bildet einen Bezugspunkt für die politische und soziale Diskussion sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf gemeinschaftlicher Ebene.

Diese Eigenschaften der Charta führen dazu, daß für ihre Erarbeitung und für die Abstimmung über sie ein Verfahren gewählt wird, das der Bedeutung dieses Dokuments Rechnung trägt. Der endgültige Inhalt der Charta sollte vom Ministerrat verabschiedet und den Mitgliedstaaten zwecks Abstimmung in einem besonderen Verfahren vorgelegt werden, das von diesen selbst zu bestimmen ist.

2.2. Ein - für sich selbst sprechender - Vorschlag für den möglichen Inhalt der Charta findet sich in Anhang II

Wir werden uns hier darauf beschränken, herauszuarbeiten, in welcher Weise die Charta einen Beitrag zu den geplanten Änderungen des EG-Vertrags leistet.

2.2.1. Eine möglichst genaue Bestimmung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Den Mitgliedstaaten obliegt es, die Tätigkeiten zu bestimmen, denen die Eigenschaft von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zuerkannt wird, ferner die Pflichten, die den mit diesen Dienstleistungen betrauten Unternehmen auferlegt werden, sowie die Vorschriften für deren Organisation und Leitung. In bezug hierauf ist es nicht sinnvoll, die derzeit geltenden Vorschriften zu ändern. Insbesondere kann die Abgrenzung des Bereichs, in dem die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse möglich ist, nicht für alle Staaten genau gleich sein und muß sich im Lauf der Zeit weiterentwickeln können. Hierbei handelt es sich um eine eminent politische Frage, in der sich die auf einzelstaatlicher oder supranationaler Ebene gesammelten Erfahrungen als nützlich erweisen können. Dies gilt ebenso für den Inhalt der Aufgabe, der solche Dienstleistungen dienen sollen, wie auch für den Rechtsstatus des Dienstleistungserbringers und der Regulierungsbehörde. Die Lastenhefte für diese Dienstleistungen werden unter der Verantwortung der einzelstaatlichen Behörden erarbeitet, und es ist nicht beabsichtigt, die in Artikel 222 der Römischen Verträge aufgestellte Regelung zu ändern.

In Anbetracht des Beitrags, den die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die gemeinsame Entwicklung Europas auf wirtschaftlichem, sozialem und politischem Gebiet leisten, ist es klar, daß sich die Entscheidungen der Mitgliedstaaten an gemeinsamen Perspektiven ausrichten müssen. Dies rechtfertigt das Bestehen einer Kompetenz der Gemeinschaft.

Diese Kompetenz gilt zum einen für die Bestimmung der Grundsätze, die die verschiedenen Beteiligten, und hier insbesondere die Mitgliedstaaten und die Union selbst, hinsichtlich aller Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beachten müssen. Insbesondere dieser sektorübergreifende Rahmen ist Gegenstand der eigentlichen Charta, aber es ist nicht auszuschließen, daß er in einigen Punkten durch Richtlinien ergänzt werden muß.

Andererseits ist es Sache der Gemeinschaftsinstanzen, die Vorschriften für jeden der großen Sektoren festzulegen, in denen die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine Rolle spielen. Dieser sektorspezifische Rahmen ist in vielen Bereichen bereits vorhanden oder er befindet sich in Vorbereitung, so z.B. im Verkehr, in der Telekommunikation, bei den Postdiensten oder in der Energieversorgung. Er muß natürlich erhalten bleiben, sich aber dann in den neuen Zusammenhang des Artikels 94 a einfügen. Hierbei wird es zwei hauptsächliche Anwendungsgebiete geben: zum einen die Festlegung der Maßnahmen und Vorschriften zur Gewährleistung der Interoperabilität der Netze in den betreffenden

Sektoren sowie die Harmonisierung der Dienstleistungen, zum anderen die Sicherstellung eines Gleichgewichts im jeweiligen Sektor zwischen den Wettbewerbsregeln und den Sonder- und Ausschließlichkeitsrechten, die den Erbringern der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeräumt werden können.

Die Einflußnahme der Gemeinschaft muß sich gegebenenfalls bis auf die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf europäischer Ebene erstrecken können. Unter den drei möglichen Formen dieser Einflußnahme - Rechtsetzung oder Regulierung; Übertragung von Ressourcen; Bereitstellung von Leistungen - bedient sich die Union insbesondere der erstgenannten, und zwar in Form von Richtlinien oder Verordnungen. Sie macht - durch Einsatz der verschiedenen Gemeinschaftsfonds - auch von der zweiten Möglichkeit Gebrauch. Aber die Entwicklung in der Gemeinschaft wird ohne Zweifel dazu führen, daß sie sich auch der dritten Form bedienen, also auf der Ebene der Gemeinschaft in den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingreifen wird. Hierbei kann es sich um Dienstleistungen administrativer (z.B. bei der behördlichen Aufsicht über Angehörige von Nicht-EU-Mitgliedstaaten), sozialer (z.B. im Bereich der Bildung) oder wirtschaftlicher - also die Charta betreffender - Art handeln. Man könnte sich z.B. vorstellen, daß die Beförderung von Reisenden zwischen den großen europäischen Metropolen einer Regelung unterworfen würde, dergestalt, daß den betreffenden Luftverkehrs- und Eisenbahngesellschaften bestimmte Pflichten durch ein Lastenheft auferlegt werden. Das gleiche könnte auch für das Betreiben der großen Infrastrukturen von europäischem Interesse gelten, also für das Schienennetz der Hochgeschwindigkeitszüge, das Energieübertragungsnetz oder die «Datenautobahnen» der Zukunft.

Außerdem obliegt es der Gemeinschaft, sich mit der Bewertung und Nachbereitung der Maßnahmen in den von den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betroffenen Bereichen zu befassen. Zu diesem Zweck wird die Gründung einer entsprechenden Einrichtung vorgeschlagen, auf die wir nachfolgend eingehen werden.

2.2.2. Eine Untersuchung der Auswirkungsbereiche der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Selbst wenn, wie bereits oben dargelegt, die Zuständigkeit für die Abgrenzung dieser Bereiche bei den Mitgliedstaaten verbleiben muß, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Initiativen einen Rahmen zu schaffen, um die Überlegungen zu bündeln, die die Einrichtung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse rechtfertigen, und ausgehend von den jetzigen Bedingungen die wichtigsten Sektoren zu untersuchen, in denen sich die Frage der Harmonisierung dieser Dienstleistungen auf europäischer Ebene stellen wird.

Die Untersuchung geht von den vier Begriffen aus, deren Einfügung in den Maastrichter Vertrag als Gründe für die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vorgeschlagen wird.

- *Wirtschaftlichkeit (wirtschaftliche Effizienz)* ist zwar im allgemeinen das Ergebnis funktionierender Märkte, kann aber auch durch Einrichtung von Dienstleistungen

von allgemeinem wirtschaftlichem erreicht werden, insbesondere dann, wenn es um die Nutzung eines öffentlichen Gutes (Wasser, Luftraum, Funkfrequenzen, öffentlicher Grund und Boden) geht, und vor allem bei solchen öffentlichen Gütern, deren Nutzung im Rahmen von Netzen erfolgt, für deren Betrieb und Ausbau große Investitionen notwendig sind.

- *Verbraucherschutz* kann dann ein entscheidender Grund für einen öffentlichen Eingriff sein, wenn der Markt allein ihn nicht gewährleisten kann. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind dazu da, den Bedürfnissen der Verbraucher gerecht zu werden.
- *Der soziale Zusammenhalt* rechtfertigt diejenigen Eingriffe, die eine ausgewogene Raumplanung sowohl auf europäischer als auch auf einzelstaatlicher Ebene sicherstellen sollen. Hierzu gehören auch diejenigen Maßnahmen, die eine möglichst gleichmäßige Verteilung der als unverzichtbar geltenden Güter oder Dienstleistungen gewährleisten und so zur Bekämpfung der Ausgrenzung beitragen.
- *Die Förderung einer dauerhaften Entwicklung* schließlich kann, allein oder in Verbindung mit den oben genannten Überlegungen, der Grund dafür sein, daß Tätigkeiten mit externen Effekten auf die gesamte Wirtschaft, auf die Nutzung natürlicher seltener oder nicht erneuerbarer Ressourcen oder auf den Umweltschutz zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erklärt werden.

Die Kombination dieser möglichen Entscheidungskriterien erlaubt es, eine - wohlbemerkt nicht abschließende - Liste der wichtigsten Bereiche der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zusammenzustellen. Darin finden sich die Bewirtschaftung von Bodenschätzen und Energiequellen, das Betreiben und die Weiterentwicklung der großen Infrastrukturnetze, der öffentliche Verkehr, die Postdienste, die Telekommunikation in allen ihren Formen, die audiovisuellen Medien oder auch die städtischen Dienstleistungen. Es liegt im Ermessen der Europäischen Union, für diese Bereiche die notwendigen Vorschriften zur Harmonisierung festzulegen.

2.2.3. Die wichtigsten Pflichten, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbunden werden können

Dieser Punkt ist aus mindestens zwei Gründen besonders wichtig:

Einerseits läßt sich das besondere Rechtssystem für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nur dann rechtfertigen, wenn diese Dienstleistungen auch tatsächlich einem öffentlichen Interesse entsprechen. Es ist also notwendig zu präzisieren, worin dieses Interesse liegt.

Andererseits sind die mit diesen Dienstleistungen verbundenen Pflichten gleichzeitig auch Garantien für ihre Nutzer, also für die Bürger und für die Unternehmen. Somit ist klar, daß ihre Festlegung auch von politischer Bedeutung ist (siehe weiter oben IV.B.1.): Aus dem letztgenannten Grund haben die Vorschläge zu diesem Punkt in Anhang II mehr noch als die anderen nur provisorischen Charakter. Es wäre wünschenswert,

daß sie Gegenstand einer umfassenden Abstimmung mit sämtlichen betroffenen Partnern, insbesondere auch mit den Verbraucherorganisationen, würden, um zu einer wirklichen «Erklärung der Rechte» des europäischen Nutzers von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gelangen.

Diese Rechte sollten insbesondere umfassen:

- den *gleichberechtigten Zugang* der Nutzer zu den bereitgestellten Leistungen;
- die *Kontinuität* der Dienstleistung;
- die *Anpassungsfähigkeit*;
- die *Qualität* und *Effizienz*;
- die *Transparenz*;
- die *Öffnung zu abgestimmtem Vorgehen bei der Erbringung der Dienstleistung*.

2.2.4. Die Grundsätze der Organisation und Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Da die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Rahmen der Marktwirtschaft erbracht werden, müssen sie so ausgestaltet und erbracht werden, daß die Beziehungen zur öffentlichen Hand genau festgelegt sind und entsprechend dem EG-Vertrag die Wettbewerbsregeln angewandt werden, sofern dadurch nicht die Erfüllung der besonderen Aufgabe verhindert wird, mit der die Unternehmen betraut sind.

Im Hinblick darauf sind sechs Grundsätze aufzustellen (siehe oben IV.B.3.):

- Relativität und Subsidiarität;
- Trennung der Aufgaben von Regulierungsstellen, Dienstleistungserbringern und Aufsichtsbehörden;
- Transparenz der Beziehungen zwischen Dienstleistungserbringern und den jeweiligen Mitgliedstaaten;
- soziale Modernisierung;
- differenzierte Bewertung.

3. Bewertungsstelle

Die Aufgaben von allgemeinem Interesse, die den Erbringern der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse übertragen werden, und die besonderen Rechte, die ihnen eingeräumt werden können, rechtfertigen die Schaffung einer besonderen Einrichtung zur weiteren Beobachtung ihrer Tätigkeiten und zur Bewertung der Ergebnisse. Eine solche Einrichtung würde insbesondere gestatten:

- den gemeinschaftlichen Instanzen im Rahmen eines neuen Ansatzes sachdienliche Analysen zur Verfügung zu stellen;

- Vergleichsstudien durchzuführen, die wegen der unterschiedlichen einzelstaatlichen Erfahrungen notwendig sind;
- Themen und Veranstaltungsorte für die Ausrichtung einer öffentlichen Diskussion vorzuschlagen, die in diesem Bereich besonders nötig ist.

Für dieses Ziel könnte eine Beobachtungs- und Bewertungsstelle oder -agentur für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse geschaffen werden.

Ihre Aufgabe sollte so festgelegt werden, daß es ihr möglich ist, die gestellten Probleme hinlänglich zu bewältigen.

Tatsächlich verläuft die Grenze zwischen den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einerseits und den rein kommerziellen Dienstleistungen andererseits nicht zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren, sondern in den meisten Fällen innerhalb eines bestimmten Sektors, z.B. innerhalb des Verkehrs- oder Energiebereichs. Die beiden Typen von Dienstleistungen müssen in ihrer Gesamtheit gesehen werden, um beurteilen zu können, inwieweit den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung getragen wird. Es geht also nicht nur darum zu beobachten, wie der Erbringer der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse seine ihm jeweils durch das Lastenheft übertragene Aufgabe erfüllt, sondern vielmehr darum festzustellen, wie innerhalb des gesamten Sektors die Kombination von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit rein kommerziellen Tätigkeiten den durch die Behörden vorgegebenen Zielen des Allgemeininteresses gerecht wird.

Die hierfür zu schaffene Einrichtung hat somit die Aufgabe:

- alle sachdienlichen Forschungsarbeiten und Studien durchzuführen bzw. in Auftrag zu geben;
- in Abstimmung mit den entsprechenden Partnern eine Reihe von geeigneten Indikatoren zusammenzustellen;
- kontinuierlich die Entwicklung der Situation der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu verfolgen und diese Beobachtungen in einem Bericht niederzulegen, der in regelmäßigen Abständen veröffentlicht wird;
- die öffentliche Diskussion zu diesen Fragen anzuregen und die organisatorischen Vorkehrungen hierfür zu treffen.

Eine solche Beobachtungs- und Bewertungsstelle kann nur dann gut funktionieren, wenn alle betroffenen Partner in noch zu bestimmender Form an deren Leitung und an deren Arbeiten beteiligt werden. In diesem Stadium sollen noch keine detaillierten Vorschläge über die Zusammensetzung eines Vorstands oder eines wissenschaftlichen Beirats gemacht werden. Da es aber um Dienstleistungen geht, die die Gesamtheit der Bevölkerung und der Unternehmen - die ihrerseits wieder mehrere Millionen Arbeitnehmer beschäftigen - betreffen, ist es notwendig, daß die Organisationen der Verbraucher und Nutzer und die Partner des Sozialen Dialogs hier in irgendeiner Form vertreten sind. Eine Anbindung dieser Einrichtung an das Europäische Parlament würde ihr die erwünschte Legitimität und Autorität verleihen.

V. Schlußbemerkung

Bei den notwendigen Änderungen der Vertragstexte geht es darum, die neuen Zielsetzungen für den Aufbau der Europäischen Union, wie sie im Maastrichter Vertrag niedergelegt sind, mit Inhalt zu füllen und in dem Modell für die europäische Entwicklung einigen Werten, die schon immer wichtiger Bestandteil der Kultur und der Tradition der Mitgliedstaaten waren und die immer noch aktuell sind, den ihnen gebührenden Platz einzuräumen. Europa ist nicht nur ein Markt oder ein Wirtschaftsraum ohne Grenzen, innerhalb dessen der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet und für die Beachtung der Wettbewerbsregeln gesorgt werden muß, sondern auch ein Zusammenspiel von 15 Staaten und 375 Millionen Menschen, die gemeinsam ihre Kräfte zur Gestaltung ihrer Zukunft einsetzen. Dies erfordert die Realisierung einer Reihe von Politiken der Gemeinschaft, die durch den Vertrag von Maastricht zahlenmäßig erweitert und in ihrer Innovationskraft gestärkt wurden. Dies bedeutet aber auch, daß die Legitimität öffentlicher Eingriffe zur jeweils spezifischen und gegebenenfalls von den Wettbewerbsregeln abweichenden Gestaltung einiger Tätigkeiten von allgemeinem Interesse anerkannt werden muß, was noch zu tun bleibt.

Ist nicht die Dringlichkeit eines solchen politischen Aktes heutzutage offensichtlich? Die Volksbefragungen in den letzten beiden Jahren, ob zum Maastrichter Vertrag oder zum Beitritt neuer Mitgliedstaaten, haben gezeigt, daß in allen Mitgliedstaaten der Union und unabhängig von sozialen und politischen Zugehörigkeiten eine ausgeprägte Tendenz tiefsitzender Vorbehalte, wenn nicht sogar der Ablehnung gegenüber der europäischen Einigung besteht. Der häufig abstrakte, technische und bürokratische Eindruck, den Europa den Bürgern vermittelt, macht diese Reaktion verständlich. Er kann nur dann abgebaut werden, wenn Europa sich mehr auf seine Bürger einstellt, ihre Rechte besser schützt und sich freundlicher darstellt. Den öffentlichen Dienstleistungen kann hierbei eine zentrale Rolle zukommen. Es ist höchste Zeit, daß dies erkannt wird.

Die hier angeregte Neuorientierung soll keinesfalls dazu führen, daß bisherige Errungenschaften aufgegeben oder gefährdet werden. Die vorgeschlagenen Veränderungen ermöglichen es, ein besseres Gleichgewicht zwischen öffentlichen Dienstleistungen und Wettbewerb zu schaffen, ohne die Bedeutung des Wettbewerbs in Frage zu stellen.

Eine solche Neuorientierung macht im übrigen neue Entwicklungen notwendig, die allerdings erst noch vorgezeichnet werden müssen. Der Aufbau Europas darf sich nicht darin beschränken, den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch eine klare Anerkennung im EG-Vertrag, durch die Festlegung von Regeln in einer Charta und durch die Beurteilung ihrer Leistungen in einer Bewertungsstelle einen gewissen Stellenwert einzuräumen. Es ist darüber hinaus erforderlich, daß Europa in bestimmten Fällen in die Regulierung dieser Dienstleistungen eingreift und deren Entwicklung durch den Aufbau transeuropäischer Netze fördert.

Will man einen dynamischen und gleichgewichtigen Aufbau Europas, muß man heute die entsprechenden Entwicklungen in die Wege leiten und schon morgen über ihre Weiterentwicklung nachdenken.

Anhang I

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

DRITTER TEIL: Die Politiken der Gemeinschaft

Durch den Vertrag über die Europäische Union abgeänderte Fassung

TITEL V: Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften

Kapitel 1: Wettbewerbsregeln

Abschnitt 1: Vorschriften für Unternehmen *Artikel 85, 86, 87, 88, 89...*

Artikel 90

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 7 und 85 bis 94 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 Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.
3. Die Kommission wacht über die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten.

Abschnitt 2: Dumping *Artikel 91...*

Abschnitt 3: Staatliche Beihilfen *Artikel 92, 93, 94.....*

Änderungsvorschlag des CEEP

Titel V: Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, allgemeines wirtschaftliches Interesse, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften

Kapitel 1: Wettbewerbsregeln

Abschnitt 1: Vorschriften für Unternehmen *Artikel 85, 86, 87, 88, 89...*

Artikel 90

- Für Unternehmen, die den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Regeln nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich behindert.
- Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten.

Abschnitt 2: Dumping *Artikel 91...*

Abschnitt 3: Staatliche Beihilfen *Artikel 92, 93, 94...*

**Kapitel 2: Dienstleistungen von
allgemeinem
wirtschaftlichem Interesse
*Artikel 94 a***

1. In den Bereichen, in denen es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, des Verbraucherschutzes, des sozialen Zusammenhalts oder der Förderung einer dauerhaften Entwicklung gerechtfertigt ist, liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einzurichten.
2. Unternehmen, die mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, unterliegen besonderen Pflichten insbesondere hinsichtlich der Gleichbehandlung der Verbraucher, der Kontinuität der Dienstleistungen, ihrer Anpassungsfähigkeit, der Qualität der sichergestellten Dienstleistung, der Transparenz, der Effizienz und der Öffnung ihrer Tätigkeit für abgestimmtes Vorgehen. Zur Erfüllung dieser Pflichten können diesen Unternehmen besondere oder ausschließliche Rechte übertragen werden. Sie unterliegen den Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere den 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. Vorbehaltlich der vorstehenden Bestimmungen werden die Mitgliedstaaten in bezug auf die Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikel 6 und dem vorliegenden Titel widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.
4. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Auswirkungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu harmonisieren und zwar dergestalt, daß diese zur Erfüllung der in Artikel 3 genannten Tätigkeiten beitragen.
5. In den Bereichen, in denen es zur Durchführung der Politiken der Gemeinschaft erforderlich ist, kann im gebotenen Umfang ein System von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Gemeinschaftsebene eingerichtet werden. Die Bedingungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen werden in besonderen Lastenheften festgelegt.

6. Die zur Anwendung dieses Artikels erforderlichen allgemeinen Maßnahmen werden vom Rat nach dem Verfahren des Artikel 189 b und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen erlassen.
7. Die Kommission sorgt für die Durchführung der vorstehenden Bestimmungen und achtet auf deren Einhaltung.

Kapitel 2: Steuerliche Vorschriften

Kapitel 3: Angleichung der Rechtsvorschriften

Kapitel 3: Steuerliche Vorschriften

Kapitel 4: Angleichung der Rechtsvorschriften

Anhang II

Vorschlag des CEEP

für eine

Europäische Charta

der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Kapitel I

Begriffsbestimmung und Grundsätze

1. Begriffsbestimmung

Für die Anwendung dieser Charta gilt als «Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» jede im allgemeinen Interesse aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, des Verbraucherschutzes, des sozialen Zusammenhalts oder der Vorbereitung einer dauerhaften Entwicklung im Auftrag eines Mitgliedstaates oder der Europäischen Gemeinschaft ausgeübte Tätigkeit.

2. Grundsätze

- Jeder Mitgliedstaat¹ der Gemeinschaft bestimmt frei, im Rahmen der Bestimmungen des Artikel 94 a der Römischen Verträge sowie der allgemeinen vom Rat für seine Anwendung getroffenen Maßnahmen und gemäß den in dieser Charta aufgeführten allgemeinen Leitlinien:
- die Tätigkeiten von allgemeinem Interesse, denen er die Eigenschaft von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zuerkennt;
- die den mit diesen Dienstleistungen betrauten Unternehmen zu übertragenden Pflichten sowie die besonderen und ausschließlichen Rechte, die ihnen zur Erfüllung dieser Pflichten eingeräumt werden;
- die Vorschriften bezüglich Organisation und Erbringung dieser Dienstleistungen.

¹ Im vorliegenden Text umfaßt der Begriff Mitgliedstaat nicht nur die Zentralstaaten, sondern auch die dezentralen Körperschaften.

- Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen im Bereich der von den Mitgliedstaaten eingerichteten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu harmonisieren, und zwar dergestalt, daß diese zur Erfüllung der in Artikel 3 der Römischen Verträge aufgeführten Tätigkeiten beitragen.
- Außerdem kann die Gemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen ein System von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Gemeinschaftsebene einrichten.

Kapitel II

Der Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

1. Überlegungen, die die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse rechtfertigen

Überlegungen bezüglich der Wirtschaftlichkeit, des Verbraucherschutzes, des sozialen Zusammenhalts und der Vorbereitung einer dauerhaften Entwicklung, die geeignet sind, die Einrichtung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu rechtfertigen, ergeben sich insbesondere aus der Notwendigkeit sicherzustellen:

- die Wahrnehmung von Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft haben;
- den sachgerechten Umgang mit nicht erneuerbaren oder seltenen natürlichen Ressourcen oder einem öffentlichen Gut (Wasser, Luftraum, Funkfrequenzen, Gemeingüter usw.) und der Gewährleistung der Versorgungssicherheit;
- die Wahrnehmung von Tätigkeiten, deren Finanzierung insbesondere aufgrund des Umfangs der für die Instandhaltung und Entwicklung der Infrastrukturen notwendigen Investitionen, der besonderen Eigenschaften der netzgebundenen Unternehmen und der Pflicht zur Durchführung bestimmter verlustbringender Aufgaben einen Beitrag der öffentlichen Hand oder eines anderen besonderen Verfahrens zur Deckung der Kosten, die dem mit der Aufgabe betrauten Dienstleistungserbringer entstehen, notwendig machen;
- den Verbraucherschutz;
- eine ausgewogene Raumplanung;
- den Umweltschutz;
- die Wahrnehmung notwendiger sozialer Aufgaben (soziale Solidarität, Bekämpfung der Ausgrenzung usw.);
- die Wahrung der Informations- und Kulturvielfalt;
- den Zugang zu den zur Ausübung der Staatsbürgerrechte notwendigen Gütern.

In jedem Fall ist die Einrichtung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nur unter der Maßgabe möglich, daß sie nicht die Entwicklung des Handelsverkehrs in einem Maße behindert, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

2. Gegenstand der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, deren Einrichtung aufgrund der oben aufgeführten Überlegungen den Mitgliedstaaten obliegt, können insbesondere folgende Bereiche zum Gegenstand haben:

- Bewirtschaftung der Bodenschätze und Energiequellen;
- öffentlicher Verkehr;
- städtische Dienstleistungen, insbesondere Wasser- und Wärmeversorgung;
- Postdienste;
- Telekommunikation;
- audiovisuelle Kommunikation.

Kapitel III

Pflichten der Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleisten:

- *den gleichberechtigten Zugang* der Nutzer zu den bereitgestellten Leistungen, wobei insbesondere die Berücksichtigung der Erfordernisse der *Universalität* der Dienstleistung und der Neutralität im Verfahren der Tarifbildung notwendig sein kann;
- die *Kontinuität* der Dienstleistung, die insbesondere die Versorgungssicherheit beinhaltet, wobei die Wahrung des den Mitarbeitern der betreffenden Unternehmen zuerkannten Streikrechts mit der Kontinuität dieser Dienstleistung in Einklang gebracht werden muß;
- die *Anpassungsfähigkeit* (bzw. „Wandlungsfähigkeit“ oder „*Flexibilität*“) der Dienstleistung, die als ständiges Bestreben des bestmöglichen Eingehens auf die sich verändernden Bedürfnisse der Nutzer verstanden wird;
- die *Qualität* und *Effizienz* der Dienstleistung, die entsprechend allgemeinen Normen oder unternehmensspezifischen Zielen, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft festzusetzen sind, bewertet werden müssen;

- die *Transparenz* bei der Erbringung der Dienstleistung, die insbesondere im Bereich der Finanzierungsweise und der Tarifbildung zum Ausdruck kommen soll, und
- die *Öffnung zu abgestimmtem Vorgehen bei der Erbringung der Dienstleistung*, die vor allem zwischen den Mitarbeitern, den Nutzern und ihren Vertreterorganisationen stattfinden und insbesondere ermöglichen soll, daß eine Erklärung über die Rechte der Nutzer erarbeitet wird.

Kapitel IV

Grundsätze der Organisation und Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

1. Trennung von Aufsichtsbehörde und Dienstleistungserbringer

Die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird der Aufsicht einer Behörde unterstellt, die mit hoheitlichen Rechten ausgestattet ist.

a) Die Aufsichtsbehörden

- Jeder Mitgliedstaat kann die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden in Bezug auf die verschiedenen von ihm eingerichteten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse frei bestimmen.

Die Aufsichtsbehörden können sowohl die Form eines *Amtes*, einer *eigenständigen Behörde* oder eines *unabhängigen Gremiums* erhalten.

- Die Entscheidungen der Aufsichtsbehörden über die verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse können insbesondere zum Gegenstand haben:
 - die Wahl der Dienstleistungserbringer;
 - die Aufsicht über die Tarife;
 - die Gewährung öffentlicher Finanzierungsmittel, die durch das allgemeine Interesse begründet sind, und
 - die Aufsicht über die Tätigkeit der Dienstleistungserbringer.

b) Die Dienstleistungserbringer

- Jeder Mitgliedstaat kann die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Erbringer der verschiedenen von ihm eingerichteten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse frei bestimmen.

Die Dienstleistungserbringer können die Form einer *Verwaltung*, eines *öffentlichen Unternehmens*, eines *privaten Unternehmens* oder eines *gemischtwirtschaftlichen Unternehmens* haben.

Die unabhängige Regulierung und Kontrolle der Dienstleistungserbringer ist so zu gestalten, daß sie an die unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern und Sektoren angepaßt ist. In jedem Fall muß es das Ziel sein, wirksame Verfahren einzurichten, in denen die Aufgaben der Dienstleistungserbringer klar bestimmt werden können, gute Bedingungen für deren Ausführung sicherzustellen und die notwendigen Überprüfungen zu gewährleisten.

- Gemäß dem Prinzip der Neutralität des Gemeinschaftsrechts gegenüber der Eigentumsordnung, das in Artikel 222 der Römischen Verträge festgelegt ist, kann die Änderung der Rechtsform des Dienstleistungserbringers (Umwandlung eines Teils einer Verwaltung in ein öffentliches Unternehmen, partielle oder vollständige Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens bzw. umgekehrt Überführung eines privaten Unternehmens in öffentliches Eigentum) nicht Gegenstand von Richtlinien der Gemeinschaft sein.

2. Transparenz der Beziehungen zwischen Dienstleistungserbringern und Mitgliedstaaten

Die Beziehungen zwischen den Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und den Mitgliedstaaten, in denen diese ihren Sitz haben, unterliegen dem Grundsatz der *Transparenz*. Zu diesem Zweck sind

- die Aufgabe, die Grundsätze der Tarifbildung und die wichtigsten Finanzierungsbedingungen der jeweiligen Unternehmen in zu veröffentlichen Lastenheften festzulegen;
- öffentliche Beihilfen an diese Unternehmen nur dann zulässig, wenn diese nach Prüfung durch die Aufsichtsbehörde durch das allgemeine Interesse begründet werden, und
- die Kosten, die diesen Unternehmen aus der Ausübung der ihnen im Hinblick auf das allgemeine Interesse auferlegten verlustbringenden Tätigkeiten entstehen und die nicht in der üblichen kaufmännischen Form vergütet werden können, in angemessener Weise auszugleichen.

3. Zusammenarbeit zwischen Dienstleistungserbringern

Die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die ihre Tätigkeit auf dem gleichen Gebiet oder auf benachbarten Gebieten ausüben, können unter der Aufsicht der zuständigen Behörden Maßnahmen zur *Zusammenarbeit* insbesondere mit dem Ziel ergreifen, die Angleichung oder den Verbund ihrer Netze oder das Angebot von gemeinsamen oder sich ergänzenden Dienstleistungen zu fördern.

Die Gemeinschaft kann eine solche Zusammenarbeit nur dann ablehnen, wenn diese zu einer übermäßigen Beeinträchtigung der in den Römischen Verträgen festgelegten Wettbewerbsregeln führt.

4. Soziale Modernisierung

Die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse haben, in Abstimmung mit ihren Sozialpartnern, für die *Modernisierung* ihrer Tätigkeit *im sozialen Bereich* Sorge zu tragen.

Hierbei sind insbesondere Fortschritte anzustreben hinsichtlich:

- der Kontinuität der Dienstleistung und der Regelung des Streikrechts;
- der Qualität der Dienstleistung und der Einbeziehung der Mitarbeiter;
- der Vertretung der Arbeitnehmer und Verbraucher;
- des Rechtsstatus der Arbeitnehmer und dessen Fähigkeit, insbesondere durch ständige Weiterbildung Anpassungen an die jeweiligen Erfordernisse der Dienstleistung zu begünstigen;
- des Standorts des Unternehmens im Gemeinwesen und der Wahrnehmung seiner Verantwortung hinsichtlich der Beschäftigung und Eingliederung Jugendlicher.

Die Bedingungen, unter denen diese Ziele verfolgt werden, sind nach Möglichkeit in einem unternehmensinternen Sozialvertrag festzuhalten.

5. Differenzierte Bewertung

Die Bedingungen, unter denen die Aufsichtsbehörden und die Erbringer der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen, werden regelmäßig einer *Bewertung* unterzogen, deren Ergebnisse insbesondere auch den Nutzern zugänglich sind.

Eine solche Bewertung muß zur Gewährleistung der Objektivität *auf differenzierter Grundlage* erfolgen.

Kapitel V

Interventionen der Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

1. Die Politiken der Gemeinschaft

Die von der Gemeinschaft verfolgten sektorspezifischen (Verkehr, Energie, Telekommunikation usw.) und sektorübergreifenden Politiken (Wettbewerb, Umwelt, Industrie, Forschung usw.) müssen *den Besonderheiten und den spezifischen*

Erfordernissen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Rechnung tragen.

Zu diesem Zweck können diese Politiken insbesondere umfassen:

- die Erarbeitung von Normen, die dazu dienen, die Interoperabilität der Netze sicherzustellen;
- die Förderung von Forschung und Entwicklung in den Sektoren, in denen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingerichtet wurden, und
- die Durchführung von gemeinsamen Investitionsprogrammen mehrerer Dienstleistungserbringer.

2. Beobachtungs- und Bewertungsstelle für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

In der Gemeinschaft wird eine *Beobachtungs- und Bewertungsstelle für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* gegründet.

Aufgabe dieser Beobachtungs- und Bewertungsstelle ist es, die Bedingungen, unter denen die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den verschiedenen Mitgliedstaaten erbracht werden, zu bewerten und die Instanzen der Gemeinschaft bei der Meinungsbildung bezüglich dieser Dienstleistungen zu unterstützen.

Zu diesem Zweck hat sie insbesondere den Auftrag:

- alle sachdienlichen Forschungsarbeiten und Studien über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, insbesondere in Form von Vergleichsstudien, durchzuführen bzw. in Auftrag zu geben;
- in Abstimmung mit den entsprechenden Partnern Indikatoren bezüglich der Bedingungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen und der Leistungsfähigkeit ihrer Erbringer zu erarbeiten;
- kontinuierlich die Entwicklung der Situation der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu verfolgen und diese Beobachtungen in einem Bericht darzustellen, der in regelmäßigen Abständen veröffentlicht wird;
- sich an der Ausrichtung einer öffentlichen Diskussion über diese Dienstleistungen zu beteiligen.

3. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Gemeinschaftsebene

Neben der Aufgabe, die Auswirkungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, deren Durchsetzung ihr gemeinsam mit den

Mitgliedstaaten obliegt, zu harmonisieren, kann die Gemeinschaft auf den Gebieten, auf denen die Durchführung der Politiken der Gemeinschaft dies erfordert, im gebotenen Umfang Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf Gemeinschaftsebene einrichten.

Die Bedingungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen werden in besonderen Lastenheften festgelegt.

Anhang III

Die Mitglieder des Lenkungsausschusses des CEEP

Der Bericht «Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen» sowie die Vorschläge des CEEP zur Änderung des EG-Vertrags und für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wurden von einem Lenkungsausschuß des CEEP erarbeitet, dem folgende Personen angehörten:

Yannick Moreau, Conseiller d'État, Frankreich (Vorsitzende)
David Azema, Société Nationale des Chemins de Fer Français, Frankreich
Phillipe Bertran, France Telecom, Frankreich
François Bordes, SAPAR / Électricité de France, Frankreich
Jacques Briquemont, Union Européenne de Radio-Télévision
Heinrich Decker, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Deutschland
Yves Durrieu, CEEP-Generalsekretariat
M. J. Gonzales Fernandez, Instituto Nacional de Industria, Spanien
Helma Kip, EnergieNed, Niederlande
Chantal Le Nestour, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, Deutschland
Francesco Mastronardi, Istituto Mobiliare Italiano, Italien
Michel Mortelette, Cabinet CRITÈRE
Stefan Orban, Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Österreich
Jean-Marc Ouazan, Cabinet CRITÈRE
H. Y. Perthuis, Société Nationale des Chemins de Fer Français, Frankreich
Jean-Claude Pirlot, Communauté des Chemins de Fer Européens
Henrik Schilder, National Association of Local Authorities, Dänemark
Bernard Thiry, Internationales Forschungs- und Informationszentrum für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft
Luis Torres Basabe, Empresa Nacional de Electricidad, Spanien
Weening, EnergieNed, Niederlande
Mario Zannino, Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, Italien

Dem Lenkungsausschuß gehörten außerdem Vertreter des CEEP-Generalsekretariats und bis Juni 1994 Ramon Profitos Rialp, Spanien, als dessen Vorsitzender, an.

Die endgültige Fassung der Texte ist von einem Redaktionskomitee unter der Leitung von Yannick Moreau erstellt worden.

Die deutsche Übersetzung wurde vom Generalsekretariat des CEEP veranlaßt und von der Deutschen Sektion des CEEP redaktionell überarbeitet.

Anhang IV

Verzeichnis von Referaten der 1994 vom CEEP veranstalteten internationalen Seminare zur Vorbereitung des Berichts „Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen“

I. Referate des Seminars zu den ökonomischen Aspekten

1. Services publics: conceptions et réalités
von Bernard Thiry
2. Repères pour l'analyse économique du service public européen
von Jean-Michel Glachant
3. La mise en cause de l'économie du bien-être et les nouvelles théories
économiques
von Jean-Michel Glachant
4. Critères de décision et principes dans les services publics
von Helmut Cox
5. La réforme des entreprises d'utilité publique au Royaume-Uni.
L'impact sur les services publics
von Francis McGowan
6. Services publics et Union européenne. Éléments d'analyse prospective
von Lionel Monnier

II. Referate des Seminars zu den juristischen Aspekten

1. Les services publics en Italie
von Sabino Cassese
2. Les services publics en France
von Michèle Voisset
3. La régulation des services publics en Grande-Bretagne.
Passé, présent et avenir en Europe
von Mike Feintuck
4. Les obligations de service public (OSP) aux Pays-Bas en relation
à la législation de la Communauté européenne (CE)
von Piet Jan Slot
5. Service public et droit communautaire - Principes de base
von Jean-Louis Dewost
6. Les services publics en Espagne
von A. Jimenez-Blanco

III. Referate des Seminars zu den sozialen Aspekten

1. La modernisation sociale des entreprises publiques en Europe.
Introduction au séminaire social
von Jean-Marc Ouazan
2. Quel contenu social pour une charte européenne de service public?
von Yannick Moreau
3. Les axes de modernisation sociale des entreprises publiques:
contraintes, spécificités et opportunités
von J.-P. Bailly

IV. Referate des Seminars zu den Aspekten des Verbraucherschutzes

1. L'approche des consommateurs
von Emma Bonino

Hinweise zur Veröffentlichung und zur den Bezugsmöglichkeiten

Alle in dem Verzeichnis aufgeführten Referate sind veröffentlicht worden in der französischsprachigen Ausgabe des CEEP-Berichts „Europe, Concurrence et Service Public“, erschienen bei Masson, Paris 1995 (ISBN 2-225-84975-7).

Interessenten können einzelne dieser Referate beziehen über die Deutsche Sektion des CEEP, Sarrazinstraße 11-15, D-12159 Berlin.

Sämtliche Referate des Seminars zu den ökonomischen Aspekten der öffentlichen Dienstleistungen, das der CEEP gemeinsam mit dem Internationalen Forschungs- und Informationszentrum für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (IFIG/ CIRIEC) veranstaltet hatte, sind teils in englischer und teils in französischer Sprache veröffentlicht worden in: *Annals of Public and Cooperative Economics / Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 66. Jg., Nr. 2, Blackwell, Oxford, Juni 1995 (ISSN 0770-8548).

Eine deutschsprachige Veröffentlichung der Referate des Seminars zu den ökonomischen Aspekten der öffentlichen Dienstleistungen ist vorgesehen; Anfragen sind zu richten an die Deutsche Sektion des CEEP (Anschrift siehe oben).

Der o.g. Beitrag I.4. von Helmut Cox "Entscheidungskriterien und Prinzipien für öffentliche Dienste" liegt in deutscher Sprache vor und ist zu beziehen über die Deutsche Sektion des CEEP (Anschrift siehe oben).

Was ist der CEEP?

Der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) ist der europäische Zusammenschluß der öffentlichen Unternehmen und der Unternehmen, die - unabhängig von ihrer Trägerschaft - Aufgaben von öffentlichem Interesse wahrnehmen. Der CEEP nimmt die Vertretung der Interessen dieser Unternehmen gegenüber den europäischen Institutionen wahr. Seine Mitglieder unterrichtet er frühzeitig über alle Vorhaben und Tätigkeiten der EU-Institutionen, die für die öffentlichen und öffentliche Interessen wahrnehmenden Unternehmen von Bedeutung sind.

Die Mitgliedsunternehmen des CEEP sind vor allem in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Verkehr und Telekommunikation sowie Kredit- und Versicherungswesen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten tätig. Daneben sind weitere Dienstleistungsbereiche sowie die öffentlichen Industriebeteiligungen mehrerer Mitgliedstaaten im CEEP vertreten. Im Falle Deutschlands gehört dem CEEP auch eine Reihe von Verbänden der öffentlichen Wirtschaft an. Entweder direkt, über solche Verbandsmitgliedschaften oder über die Mitgliedschaft von Konzernobergesellschaften wird die große Mehrzahl der Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Union durch den CEEP vertreten.

Das Spezifikum des CEEP gegenüber den meisten anderen europäischen Verbänden besteht in der branchenübergreifenden Vertretung der Interessen der öffentlichen und öffentliche Interessen wahrnehmenden Unternehmen auf europäischer Ebene. Besonderes Gewicht erhält der CEEP dadurch, daß er von der EU-Kommission als Sozialpartner anerkannt ist und somit denselben Status genießt wie die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände UNICE und der Europäische Gewerkschaftsbund EGB. Dieser Status ermöglicht den Zugang zu Gesprächspartnern hohen Ranges auf Seiten der europäischen Institutionen.

Der CEEP wird von den verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission regelmäßig im Zuge der Vorbereitung und Ausarbeitung von Verordnungen, Richtlinien und sonstigen Rechtsvorschriften, die für die öffentlichen und öffentliche Interessen wahrnehmenden Unternehmen von Belang sind, zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert und zu Konsultationen eingeladen.

Als akkreditierter Sozialpartner nimmt der CEEP auf der Arbeitgeberseite am «Sozialen Dialog» mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund teil, einer Gesprächs- und Verhandlungsrunde, der durch den Maastricht-Vertrag große Bedeutung zukommt.

In zahlreiche Ausschüsse und beratende Gremien der europäischen Institutionen entsendet der CEEP Vertreter und Beobachter. Durch die engen Kontakte ist der CEEP stets hervorragend über die für die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft bedeutsamen Entwicklungen auf europäischer Ebene unterrichtet und in der Lage, hierzu Stellung zu nehmen sowie die Interessen seiner Mitglieder frühzeitig einzubringen.

Die allgemeine Grundorientierung des CEEP erfolgt auf seinen internationalen Kongressen, die alle drei Jahre an wechselnden Orten stattfinden und den Vertretern der Mitgliedsunternehmen aus ganz Europa Kontaktmöglichkeiten sowie Gelegenheit zum Erfahrungs- und Ideenaustausch bieten.

Die eigentliche Sacharbeit des Verbandes erfolgt in seinen ständigen Kommissionen, die für spezielle Themenbereiche eingerichtet sind. Die Mitglieder der Kommissionen werden, je nach Interessenlage, von den Mitgliedsunternehmen in Abstimmung mit der jeweiligen nationalen Sektion benannt. Es bestehen Kommissionen für folgende Themenbereiche: Soziale Angelegenheiten - Beschäftigung - Berufsbildung - Sozialer Dialog; Verkehr; Energie; Kommunale Unternehmen; Post - Telekommunikation - Audiovision; Umwelt; Forschung und Entwicklung; Steuerfragen; Industrielle Angelegenheiten - Binnenmarkt - Wettbewerb; Allgemeinwirtschaftliche und regionale Angelegenheiten - Kapitalmärkte; Osteuropäische Länder; Statistik; Rechtsausschuß.

Die Verbandsstruktur des CEEP stützt sich vor allem auf die aktive Mitwirkung seiner Mitglieder, die in nationalen Sektionen zusammengefaßt sind. Die nationalen Sektionen entsenden Delegierte in die beschlußfassenden Gremien des CEEP.

Der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) hat seinen Sitz in Brüssel; die Anschrift seines Generalsekretariats lautet:
B-1040 Brüssel, 15, Rue de la Charité, Bte 12,
Telefon: Brüssel 219 27 98, Fax: Brüssel 218 12 13.

Die Deutsche Sektion des CEEP hat ihre Geschäftsstelle in:
D-12159 Berlin, Sarrazinstraße 11-15,
Telefon: Berlin 852 10 45, Fax: Berlin 852 51 11.

Die Anschrift der Österreichischen Sektion des CEEP ist:
A-1016 Wien, Stadiongasse 6-8,
Telefon: Wien 408 22 04, Fax: Wien 408 26 02.

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Bisher sind erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u.a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhoff, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft - Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)

- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts - Alternativ-Vorschläge zur Postreform II -, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)
- Heft 10 Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen - Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge -, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Rudolf Eiermann (1992)
- Heft 11 Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Ingfried F. Hochbaum, Günter Püttner, Manfred Rommel und Martin Seidel (1992)
- Heft 12 Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts - Rechtsformänderung bei den Berliner Eigenbetrieben? Referate eines Workshops der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin, mit Beiträgen von Helmut Andres, Heinrich Decker, Herwig Haase, Christoph Landerer, Günter Püttner, Christoph Reichard, Ortwin Scholz und Felix Zimmermann (1993)
- Heft 13 Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994)
- Heft 14 Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindewirtschaftsrecht, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietmar Bräunig, Heinrich Decker, Alfred Feuerborn, Fritz Gautier, Jörg-Michael Gleitze, Friedrich Wilhelm Held, Klaus Heugel und Hermann Zemlin (1995)
- Heft 15 Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, CEEP - Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (1995)