



Ulrike Wolff-Gebhardt
Die Chefin
der Staatskanzlei
des Landes
Schleswig-Holstein

An den
Vorsitzenden des Europaausschusses
Herrn Karl-Rudolf Fischer, MdL
Landeshaus

19 Oktober 2003

24105 Kiel

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

auf Anfrage des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages übersende ich anliegend die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der Europäischen Kommission KOM (2003)270.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "U. Wolff-Gebhardt".

Anlage

**Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Grünbuch zu Dienstleistungen von
allgemeinem Interesse der Europäischen Kommission KOM(2003)270**

Bund und Länder begrüßen die Vorlage des Grünbuchs der Europäischen Kommission zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Es ermöglicht einen umfassenden Konsultationsprozess und kann zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der Vielfalt dieser Dienstleistungen beitragen.

Das Grünbuch verdeutlicht, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sehr unterschiedlichen tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen unterliegen. Dabei sollte unbestritten sein, dass ihre Definition, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung im Rahmen bestehender sektorspezifischer Bestimmungen und unter Beachtung der allgemeinen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen ist. In Deutschland werden viele dieser Dienste dezentral, insbesondere im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und von den Organisationen der Zivilgesellschaft, der Kirchen und Wohlfahrtsverbände wahrgenommen.

Für die großen netzgebundenen Wirtschaftszweige (Energie, Telekommunikation, Post) kann festgestellt werden, dass die Politik der Marktöffnung große Erfolge gebracht hat, die nicht in Frage gestellt werden dürfen. Die Marktöffnungsstrategie muss hier vielmehr fortgesetzt werden, damit die Vorteile des Wettbewerbs ausgeschöpft werden können. Daseinsvorsorgeleistungen in den Marktöffnungsbereichen sollten grundsätzlich so angelegt sein, dass ein grenzüberschreitender Wettbewerb um die Leistung stattfinden kann und dass kein Widerspruch zum Grundsatz des nichtdiskriminierenden Netzzugangs entsteht.

Bund und Länder nehmen im folgenden zu den einzelnen Fragekomplexen (Teil I) und zu den Einzelfragen (Teil II) Stellung.

I.

Welche Art von Subsidiarität? (Fragen 1-4)

Das Grünbuch stellt zu Recht den Grundsatz der Subsidiarität in das Zentrum der Frage nach der Rolle der Gemeinschaft. Die Definition, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Rahmen bestehender sektorspezifischer Bestimmungen ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen. Dies darf weder durch Sekundärrecht noch durch Änderungen des EG Vertrages in Frage gestellt werden.

In diesem Sinne hatten die Konventsmitglieder für die Bundesregierung, für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat im Zuge der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs durch den Europäischen Konvent die jetzt in Art. III-6 vorgeschlagene Kompetenz der Union, die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch Europäische Gesetze festzulegen, abgelehnt.¹

Das Grünbuch enthält in Randziffer 32 eine Unterscheidung von drei Kategorien von Dienstleistungen (große netzgebundene Wirtschaftszweige; andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse), die eine sinnvolle Abgrenzung der Zuständigkeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ermöglicht.

Gemeinschaftsrechtliche sektorspezifische Regelungen kommen nur bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Betracht, die aufgrund ihrer Größe und strukturellen Vernetzung gemeinschaftsweite Bedeutung haben. Mögliche zusätzliche Regelungen müssen in einem sektorspezifischen Zusammenhang und unter Beachtung der Besonderheiten des jeweiligen Sektors im einzelnen erörtert werden. Dabei ist es Sache der Gemeinschaft, im Einzelfall darzulegen, dass der Sektor die genannten Voraussetzungen erfüllt, eine Gemeinschaftskompetenz besteht und die vorgeschlagenen Maßnahmen mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar sind.

¹ Die Stellungnahme geht von der derzeitigen Rechtslage aus und beschäftigt sich nicht mit der Frage, wie die Rechtslage aussieht, wenn die europäische Verfassung in Kraft tritt.

Eine aktiv gestaltende Politik der Gemeinschaft bei anderen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Interesse ist dagegen kompetenzrechtlich nicht möglich. Die Zuständigkeiten der Gemeinschaft (u.a. Binnenmarkt, Wettbewerb und staatliche Beihilfen, Freizügigkeit, Sozialpolitik, Verkehr, Umwelt usw.) und die auf der Basis dieser Zuständigkeiten erlassenen Rechtsakte können die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch die Mitgliedstaaten zwar beeinflussen; sie haben aber eine aktive Politik der Daseinsvorsorge weder zum Gegenstand noch zum Ziel. Eine solche Politik ist auch nicht wünschenswert. Die Voraussetzungen und Bedingungen für die Erbringung dieser Leistungen müssen unter Beachtung der Wünsche der Bürger vor Ort definiert werden. Daher sind auch die Gemeinwohlanforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

Einzelne Probleme bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten müssen im jeweiligen Sachzusammenhang geklärt werden. Das betrifft vor allem größere Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit bei der Anwendung des Beihilferechts auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Deutschland hat wiederholt einen beihilferechtlichen Gemeinschaftsrahmen gefordert. Im einzelnen kann hierzu auf die deutsche Stellungnahme zum Bericht der Kommission an den ER Laeken zu Leistungen der Daseinsvorsorge verwiesen werden (Anlage 1).

Der institutionelle Rahmen, der mit den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen für netzgebundene Dienstleistungen entwickelt wurde, hat sich bewährt und trägt den Besonderheiten der einzelnen Sektoren Rechnung. Deshalb besteht kein Anlass, ihn in Frage zu stellen. Den unterschiedlichen nationalen Netzstrukturen in den verschiedenen Sektoren wird man nicht gerecht, wenn ein übergreifender Regulator geschaffen wird. Es muss lediglich von den Mitgliedstaaten sichergestellt werden, dass nichtdiskriminierender Netzzugang besteht und Beschränkungen ausgeräumt werden, die ein europaweites Angebot verhindern oder den Wettbewerb im Binnenmarkt behindern.

Sektorspezifische Rechtsetzung und allgemeiner Rechtsrahmen (Fragen 5-6)

Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in den großen netzgebundenen Sektoren haben wesentlich zur Verwirklichung des Binnenmarktes beigetragen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gestärkt. Die Begleitmaßnahmen (z.B. Universaldienste) haben sich

bewährt. Sorgen Einzelner, dass es durch die Marktöffnung zu Beschränkungen des Dienstleistungsangebots kommen könnte, haben sich nicht bestätigt. Die Versorgung der Kunden hat sich vielmehr durch die neue Angebotsvielfalt grundsätzlich verbessert.

Dagegen erscheint ein allgemeiner gemeinschaftlicher Rechtsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weder kompetenzrechtlich möglich noch angesichts der Verschiedenheit der Sektoren sinnvoll. Die Kommission weist in Randziffer 40 selbst darauf hin, dass eine horizontale Regelung, um den Besonderheiten der einzelnen Dienstleistungssektoren gerecht zu werden, sehr allgemein bleiben müsste. Sektorale Regelungen wären weiterhin erforderlich. Ein ergänzender allgemeiner Rechtsrahmen würde weniger statt mehr Klarheit und geringere Rechtssicherheit bringen.

Im übrigen stoßen alle Überlegungen für eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgrund der begrenzten Gemeinschaftszuständigkeit auf enge rechtliche Grenzen und werden auch deshalb abgelehnt. Sie müssten Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse von vorneherein ausklammern. Die Kommission selbst weist in Randziffer 40 auf die insoweit fehlende Gemeinschaftskompetenz hin.

Auch für wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse müssen die sektorspezifischen Regelungen den Grundsatz der Subsidiarität beachten. Am Beispiel Energie kann die Schwierigkeit horizontaler Regelungen zusätzlich verdeutlicht werden. Aufgrund der Besonderheiten dieses Sektors müsste beispielsweise sichergestellt sein, dass sich private Akteure in nichtdiskriminierenden Verfahren um die jeweils genannten Aufgaben bewerben könnten. Darüber hinaus wäre für Energie an eine Rückführung der bisherigen Schutzbestimmungen in dem Umfang zu denken, in dem nach den bisherigen Erfahrungen mit der Liberalisierung der Markt die Leistungen zuverlässig erbringt.

Wirtschaftliche kontra nichtwirtschaftliche Leistungen (Fragen 7-8)

Wie das Grünbuch in Randziffer 43 darlegt, ist die Unterscheidung zwischen Leistungen mit wirtschaftlichem und nichtwirtschaftlichem Charakter entscheidend für die Geltung wesentlicher Vertragsbestimmungen (insbesondere Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Wettbewerbs- und Beihilferecht) und damit von großer praktischer Bedeutung. Für die nichtwirtschaft-

lichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat die Gemeinschaft grundsätzlich keine Zuständigkeit. Auch der Prüfauftrag des ER Barcelona an die Kommission beschränkt sich deshalb auf wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Das Grünbuch selbst verdeutlicht die Schwierigkeit einer wohl nur abstrakt möglichen Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen. Dies gilt auch für den Status von Einrichtungen ohne Erwerbszweck und von Organisationen, die hauptsächlich soziale Aufgaben erfüllen.

Klargestellt werden sollte allerdings, im Hinblick auf das Beihilferecht, die Bedeutung der Gewinnerzielungsabsicht. Sie gehört nicht zu den konstitutiven Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Tätigkeit. Das Vorliegen einer wirtschaftlichen Tätigkeit kann aber jedenfalls dann verneint werden, wenn mit einem im öffentlichen Interesse liegenden Vertrieb von Gütern oder Dienstleistungen auf dem relevanten Markt de facto lediglich ein Kostendeckungsbeitrag, nicht jedoch ein Gewinn erzielt werden könnte.

Das Grünbuch verweist in Randziffer 45 auch zu Recht auf die Schwierigkeit, ein A priori Verzeichnis der Dienstleistungen zu erstellen, die als nichtwirtschaftlich anzusehen sind. In den Urteilen der Europäischen Gerichte oder in Entscheidungen der Kommission sind jedoch „typische“ nichtwirtschaftliche Tätigkeiten als solche anerkannt worden (z.B. Aktivitäten öffentlicher Schulen, sozialer Pflichtversicherungssysteme und von Organisationen, die soziale Aufgaben erfüllen, deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht). Eine Auflistung ist als Handreichung möglich und würde erheblich zur Rechtssicherheit beitragen.

Die Erbringung sozialer Dienste durch Anbieter, die keinen vorrangigen Erwerbszweck verfolgen und an sozialen und demokratischen Prinzipien ausgerichtet sind (Freie Wohlfahrtsverbände und Kommunen), ist dem Ziel gesamtgesellschaftlicher Solidarität verpflichtet. Ihre Förderung ist eine wichtige Aufgabe der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die selbst dem Erhalt des sozialen Schutzes verpflichtet ist. Sie muss in einer sich weiterentwickelnden europäischen Wettbewerbsordnung möglich bleiben.

Ein gemeinsames Paket von Verpflichtungen (Fragen 9-13)

Das Grünbuch zeigt insbesondere durch die Darstellung im Anhang die Unterschiede zwischen den bestehenden sektorspezifischen Regelungen auf. Es belegt damit, dass es äußerst schwierig ist, für eine Vielzahl von Sektoren gemeinsame Kriterien oder Verpflichtungen zu entwickeln, die über sehr allgemeine Feststellungen hinaus gehen.

Die Unterschiede der bestehenden Regelungen (z.B. hinsichtlich möglicher Anforderungen von Kontinuität und Qualität) beruhen sachlich auf den Besonderheiten der einzelnen Sektoren. Ihre Vereinheitlichung kann kein Selbstzweck sein. Der Mehrwert einer horizontalen Betrachtung ist nicht erkennbar.

Sektorspezifische Verpflichtungen (Fragen 14-17)

Notwendigkeit und mögliche Ausgestaltung sektorspezifischer Gemeinwohlverpflichtungen müssen im jeweiligen Einzelfall detailliert erörtert werden. Es erscheint nicht sinnvoll, Besonderheiten einzelner Sektoren im Rahmen einer allgemeinen Diskussion über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufzulisten. Die entsprechenden Fragen der Kommission sind vielmehr im spezifischen Zusammenhang der einzelnen Sektoren zu behandeln. Darauf ist zu verweisen.

Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen und organisatorische Abwicklung (18-20)

Zu begrüßen ist, dass sich die Kommission im Grünbuch unter Zugrundelegung des geltenden Gemeinschaftsrechts ausdrücklich zur Definitions- und Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten in Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie zur Neutralität im Hinblick auf die Unternehmensorganisation bekennt. Dazu im Widerspruch steht allerdings die in Randziffer 83 des Grünbuchs geäußerte Einschätzung der Kommission, diese Freiheit führe zu Rechtsunsicherheit und Marktverzerrungen. Das Fehlen spezieller Rechtsvorschriften in Bereichen der Daseinsvorsorge, die keine EU-weite Dimension haben, ermöglicht es vielmehr Mitgliedstaaten und ihren Untergliederungen auf unterschiedliche Gemeinwohlverpflich-

tungen und Organisationsformen zurückzugreifen, um den unterschiedlichen Anforderungen in den Mitgliedstaaten entsprechen zu können.

Zu Unsicherheit geführt hat bisher dagegen die von Einzelfällen geprägte Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäischen Kommission. Das betrifft v.a. die Aufgabenwahrnehmung auf lokaler Ebene und die Anwendung des gemeinschaftlichen Beihilferechts. Berührt sind langfristige Investitions- und Personalplanungen. Hier muss größere Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit geschaffen werden.

Die Gemeinschaft verfügt über ein ausreichendes Instrumentarium zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Anlass für weitere Harmonisierung von leistungsspezifischen Gemeinwohlverpflichtungen wird nicht gesehen.

Der Austausch von Erfahrungen zu Fragen der Organisation von Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse ist zu begrüßen. Ein Benchmarking kommt nur für Bereiche in Betracht, die bereits gemeinschaftsrechtlich geregelt sind. Es muss die unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten beachten und kann keine gemeinschaftsweite Vereinheitlichung zum Ziel haben. Alle Maßnahmen dürfen weder zu mehr Bürokratie noch zu zusätzlicher Kostenbelastung für die Wirtschaft führen.

Finanzierung (Fragen 21-24)

Welche Gestaltung für die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzuziehen ist, lässt sich nicht pauschal bestimmen. Den Mitgliedstaaten steht außerhalb der Bereiche, die Gegenstand sektorspezifischer Gemeinschaftsvorschriften sind, ein umfassender Ermessensspielraum bei der Gewährleistung des finanziellen Ausgleichs für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu (vgl. Grünbuch, Randziffer 88). Horizontale gemeinschaftliche Maßnahmen zugunsten bestimmter Finanzierungsinstrumente würden den erforderlichen Handlungsspielraum für spezifisch nationale, regionale und lokale Problemlösungen (unter Einbeziehung historischer und sozio-kultureller Gegebenheiten) stark einschränken und werden daher abgelehnt.

Mit dem Urteil des EuGH vom 24.7.2003 (Altmark Trans), das die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs (Urteil Ferring vom 22.11.2001) bestätigt und konkretisiert, steht fest, dass staatliche Ausgleichsleistungen, soweit sie lediglich die Gegenleistung für die Erfüllung von gemeinschaftlichen Verpflichtungen darstellen, unter bestimmten Voraussetzungen nicht unter den Beihilfebegriff fallen und daher nicht der Notifizierung bedürfen.

Gleichwohl wirft die Anwendung des Wettbewerbsrechts weiterhin eine Reihe von Fragen auf. Beispielsweise bleiben die konkreten Modalitäten für die Berechnung ausgleichsfähiger Kosten, aber auch Einzelfragen zum Verhältnis von Vergabe- und Beihilferecht trotz des Urteils klärungsbedürftig. Die mit der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen betrauten Unternehmen erwarten zu Recht Rechtssicherheit und die Vermeidung unnötigen administrativen Aufwandes. Daher sollte die Kommission in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten kurzfristig einen beihilferechtlichen Gemeinschaftsrahmen erstellen, der diese Fragen unter Berücksichtigung des o.g. Urteils regelt.

Die bestehenden sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen ermöglichen für die Finanzierung derjenigen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bzw. Universaldienstverpflichtungen, die nicht allein über Marktmechanismen sichergestellt werden kann, sehr unterschiedliche Finanzierungsformen. Sie tragen den verschiedenen Ausgangsbedingungen der Sektoren Rechnung. Soweit gemeinschaftliche Regelungen Marktöffnung und Liberalisierung vorsehen, ist besonders darauf zu achten, dass die Finanzierung von Gemeinwohlverpflichtungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

Evaluierung (Fragen 25-28)

Das beigelegte Positionspapier vom Oktober 2002 nimmt zur Mitteilung der Kommission über die Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Stellung (Anlage 2). Darauf kann im einzelnen verwiesen werden. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die Evaluierung auf Gemeinschaftsebene einen sektorspezifischen Ansatz als Ausgangspunkt nehmen muss. Sie hat an den Zielen anzuknüpfen, die in den sektorbezogenen Gemeinschaftsvorschriften für die einzelnen Dienstleistungen festgelegt sind, insbesondere Marktöffnung und Universaldienstverpflichtungen.

Besonders zu betonen ist die Rolle der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen, denen die Definition von Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Rahmen bestehender sektorspezifischer Bestimmungen obliegt. Sie legen dabei die verfolgten Ziele fest und sind deshalb nach dem Grundgedanken der Subsidiarität auch für die Evaluierung verantwortlich.

Durch eine Einbeziehung von Verbrauchern und Unternehmen in Evaluierungsmaßnahmen können die konkreten Vorteile der erfolgten Marktöffnung und Liberalisierung festgestellt und mögliche Fehlentwicklungen erkannt werden. Die Evaluierung darf allerdings nicht zu weiteren Lasten durch zusätzliche Berichtspflichten und statistische Anforderungen für Mitgliedstaaten, ihre organisatorische Untergliederungen, Unternehmen und Bürger führen.

Handelspolitik (Frage 29)

Die Klarstellungen des Grünbuchs zur Handelspolitik sind zu begrüßen: Das GATS erkennt das souveräne Recht der WTO-Mitglieder an, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheitsgebietes eigenständig zu regeln. Die WTO-Mitglieder sind frei, aus ihren GATS-Verpflichtungen Sektoren auszuklammern, von denen sie meinen, dass durch deren Öffnung für den Wettbewerb z. B die Verfügbarkeit, die Qualität und/oder die Erschwinglichkeit der Dienstleistungen gefährdet werden könnte. Dabei haben sie auch die Möglichkeit, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als (öffentliches oder privates) Monopol beizubehalten. Die Verhandlungen im Rahmen der WTO dürfen keinen direkten oder indirekten Einfluss auf die Entscheidung der Mitgliedstaaten haben, bestimmte Unternehmen zu privatisieren.

Die Gemeinschaft muss bei allen internationalen Verhandlungen die Auswirkungen auf Art und Weise der Erbringung und die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besonders beachten. Das gilt gleichermaßen für Bereiche, die gemeinschaftsrechtlich geregelt oder in Zuständigkeit der Mitgliedstaaten sind.

Entwicklungszusammenarbeit (Frage 30)

Die Stärkung des Privatsektors und eine Intensivierung öffentlich-privater Kooperationen in Entwicklungsländern können entscheidend zur Bereitstellung lebenswichtiger Dienstleistungen

beitragen. Darüber hinaus kommt der Unterstützung der Entwicklungsländer beim Kapazitätsaufbau und der Schaffung stabiler Rahmenbedingungen (Rechtssicherheit, Good Governance) zentrale Bedeutung zu.

II.

Im folgenden werden die Einzelfragen, die das Grünbuch auf Seite 38 bis 40 zusammenfasst, kurz beantwortet. Ergänzend wird jeweils auf die Stellungnahme zu den Fragekomplexen verwiesen.

Frage 1:

Sollte die Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Zielekatalog der Gemeinschaft aufgenommen werden? Sollte die Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Interesse zusätzliche Befugnisse erhalten?

Die Fragen sind zu verneinen. Eine Ergänzung des Zielekatalogs der Gemeinschaft um die Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen wird abgelehnt. Auch die bestehende Zuständigkeitsverteilung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sollte nicht geändert werden. Außerhalb des Bereichs der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige ist kein Raum für eine aktiv gestaltende Politik der Gemeinschaft bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Frage 2:

Müssen die Zuständigkeitsbereiche von Gemeinschaft und mitgliedstaatlichen Verwaltungen klarer voneinander abgegrenzt werden? Ist es erforderlich, das Konzept der Dienste ohne Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten deutlicher zu umschreiben? Wenn ja, wie sollte dies geschehen?

Die Unterscheidung zwischen drei Kategorien von Dienstleistungen, die das Grünbuch in Randziffer 32 trifft, ermöglicht eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Dabei kommt dem Grundsatz der Subsidiarität und der Achtung der nationalen Identität einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Art. I-5 Verfassungsentwurf des Konvents) besondere Bedeutung zu. Soweit einzelne Abgrenzungsprobleme auftreten, sollten sie in dem jeweiligen Sachzusammenhang geklärt werden. Das gilt v.a. für das Beihilferecht und umfasst auch den Begriff der Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel (im einzelnen kann hierzu auf die Stellungnahme der Bundesregierung zum Non-Paper der Kommission „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und staatliche Beihilfen“ vom 20.11.2002 verwiesen werden).

Frage 3:

Gibt es Leistungen (abgesehen von den unter Ziff. 32 genannten großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen), für die ein rechtlicher Rahmen der Gemeinschaft geschaffen werden sollte?

Nein.

Frage 4:

Ist der institutionelle Rahmen verbesserungsbedürftig? Wie könnte dies geschehen? Welche Aufgabe kommt dabei den Wettbewerbs-, welche den Regulierungsbehörden zu? Was spräche für ein europäisches Regulierungsgremium für jeden regulierten Wirtschaftszweig und für europaweite strukturierte Netzwerke der einzelstaatlichen Regulierungsinstanzen?

Der institutionelle Rahmen, der mit den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen für netzgebundene Dienstleistungen entwickelt wurde, hat sich bewährt und sollte nicht in Frage gestellt werden. Eine Regulierung auf Gemeinschaftsebene ist nicht erforderlich und wird abgelehnt.

Frage 5:

Ist für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein allgemeiner Gemeinschaftsrahmen erstrebenswert? Welcher zusätzliche Nutzen würde sich damit im Vergleich zum bestehenden sektorbezogenen Recht ergeben? Für welche Sektoren sowie welche Probleme und Rechte sollte er gelten? Welches Instrument sollte zur Anwendung gelangen (Richtlinie, Verordnung, Empfehlung, Mitteilung, Leitlinien, interinstitutionelle Vereinbarung)?

Ein allgemeiner Gemeinschaftsrahmen bzw. eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist auf der Basis der gegenwärtigen Verträge schon kompetenzrechtlich nicht möglich und wäre darüber hinaus auch nicht sachdienlich. Stattdessen sollte der bisher verfolgte sektorspezifische Ansatz beibehalten und fortgeführt werden. Mit einem horizontalen Rahmen wäre aufgrund seines notwendigerweise sehr allgemeinen Gehalts auch kein Mehrwert verbunden. Nur mit dem sektorspezifischen Ansatz ist eine Differenzierung am Maßstab des Subsidiaritätsgrundsatzes möglich.

Frage 6:

Welche Auswirkungen hat die sektorspezifische Regelung bisher nach sich gezogen? Hat sie zu uneinheitlichem Vorgehen geführt?

Die bisherigen sektorspezifischen Rechtsvorschriften haben sich bewährt. Dabei unterscheiden sie sich in ihrer spezifischen Ausgestaltung für die einzelnen Sektoren und sehen z.T. unter-

schiedliche Gemeinwohlanforderungen vor. Das ist nicht nur unschädlich, sondern sachgemessen und geboten.

Frage 7:

Werden genauere Angaben zu den Kriterien benötigt, nach denen die Einteilung in wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Leistungen erfolgen? Sollte der Status von Einrichtungen ohne Erwerbszweck und von Organisationen, die hauptsächlich soziale Aufgaben erfüllen, näher erläutert werden?

Klargestellt werden sollte in diesem Zusammenhang, welche Bedeutung der Gewinnerzielungsabsicht zukommt (siehe oben, Seite 5). Eine exemplarische Auflistung „typischer“ nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten könnte erheblich zur Rechtssicherheit beitragen.

Frage 8:

Welche Rolle sollte die Gemeinschaft bei den nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse spielen?

Eine eigene Rolle der Gemeinschaft in diesem Bereich wird abgelehnt. Auch der Prüfauftrag des ER Barcelona an die Europäische Kommission beschränkt sich nur auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Frage 9:

Gibt es weitere Anforderungen, die in ein gemeinsames Konzept der Leistungen der Daseinsvorsorge einfließen sollten? Wie wirksam sind die bestehenden Anforderungen in Bezug auf das Erreichen der sozialen und territorialen Kohäsionsziele?

Es sind keine weiteren Anforderungen ersichtlich, die ein gemeinsames Konzept erforderlich machen würden. Die Konkretisierung der sozialen und territorialen Kohäsionsziele im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist eine mitgliedstaatliche Aufgabe.

Frage 10:

Sollten einige bzw. all diese Anforderungen auf Leistungen ausgedehnt werden, für die sie derzeit nicht gelten?

Eine pauschale Übertragung entsprechender Anforderungen auf andere Leistungen wird abgelehnt. Die Frage kann im übrigen nur jeweils im Einzelfall unter Beachtung der Besonderheiten der einzelnen Sektoren beantwortet werden.

Frage 11:

Welche Aspekte der Regulierung dieser Anforderungen sollte auf Gemeinschaftsebene aufgegriffen werden und welche den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Es geht nicht um die Frage, welche Gemeinwohlanforderungen auf Gemeinschaftsebene aufgegriffen werden und welche den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, sondern um die Frage, wer für welche Bereiche zuständig ist. Hierzu wird auf die Beantwortung von Frage 1 verwiesen.

Frage 12:

Sind diese Anforderungen in den Bereichen, für die sie gelten, wirksam umgesetzt worden?

Eine Evaluierung der Umsetzung der bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen ist im Rahmen der allgemeinen Grünbuch-Konsultationen nicht zu leisten. Auch insoweit ist auf die sektorspezifische Behandlung der Thematik zu verweisen.

Frage 13:

Sollten einige bzw. all diese Anforderungen auch auf nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angewendet werden?

Nein. Mangels Kompetenz stellt sich diese Frage auf Gemeinschaftsebene im übrigen nicht.

Frage 14:

Welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse könnten Befürchtungen im Bezug auf die Versorgungssicherheit wecken? Sollte die Gemeinschaft zusätzliche Maßnahmen ergreifen?

Zusätzliche Maßnahmen der Gemeinschaft in Bezug auf Versorgungssicherheit im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind nicht erforderlich.

Frage 15:

Sollten auf Gemeinschaftsebene zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um Netzzugang und die Zusammenschaltbarkeit zu verbessern? In welchen Bereichen wäre dies zu empfehlen? Welche Maßnahmen sollten insbesondere bei grenzübergreifenden Dienstleistungen ins Auge gefasst werden?

Die spezifischen Vorkehrungen des Gemeinschaftsrechts zur Sicherung des Netzzugangs in den großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen sind grundsätzlich ausreichend. Zusätzliche Maßnahmen sind nicht notwendig. Für das Zusammenwachsen der Märkte entscheidend ist jedoch die vollständige Marktöffnung in allen Mitgliedstaaten.

Frage 16:

Welche sonstigen sektorspezifischen Gemeinwohlverpflichtungen sollten in Betracht gezogen werden?

Für weitere sektorspezifische Gemeinwohlverpflichtungen der Gemeinschaft gibt es keinen Bedarf.

Frage 17:

Sollte die Möglichkeit konkreter Maßnahmen zum Schutz des Pluralismus auf Gemeinschaftsebene noch einmal überdacht werden? Welche Maßnahmen kämen in Frage?

Das Grünbuch führt zutreffend in Randziffer 74 aus, dass der Schutz des Pluralismus in den Medien in erster Linie in den Schutzbereich der Mitgliedstaaten fällt. Bestimmungen zum unmittelbaren Schutz des Medienpluralismus auf Gemeinschaftsebene werden abgelehnt. Die thematische Einbettung des Medienkonzentrationsrechts in den Kontext der Daseinsvorsorge erscheint problematisch, da die audiovisuellen Medien aufgrund ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung in den demokratischen Gesellschaften nicht mit den klassischen Unternehmen der Daseinsvorsorge gleichgesetzt werden können. Unabhängig hiervon wird durch die Aufnahme der Grundrechtecharta in den künftigen Verfassungsvertrag der Medienpluralismus (Art. 11 der Grundrechtecharta) auf europäischer Ebene aufgewertet.

Frage 18:

Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen die Art und Weise, in der auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse organisiert oder Gemeinwohlverpflichtungen festgelegt werden, durch Gemeinschaftsvorschriften beeinträchtigt wurden oder umgekehrt ein unverhältnismäßiges Hindernis auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts darstellte?

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission zu Unsicherheiten geführt hat. Das betrifft vor allem die Aufgabenwahrnehmung auf lokaler Ebene und die Anwendung des gemeinschaftlichen Beihilferechts. Mit Blick auf die wettbewerbsrechtliche Beurteilung der Vergabe von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die nicht unter die Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen fallen, ist darauf hinzuweisen, dass das primäre Gemeinschaftsrecht von den Mitgliedstaaten keinen Eingriff in bestehende Betrauungsverhältnisse verlangt. Dem Gemeinschaftsrecht ist eine allgemeine Ausschreibungspflicht fremd; diese würde insbesondere kleinere Kommunen übermäßig belasten.

Frage 19:

Sollte bezüglich der leistungsspezifischen Gemeinwohlverpflichtungen auf Gemeinschaftsebene eine stärkere Harmonisierung vorgenommen werden? Für welche Dienstleistungen trifft dies zu?

Nein. Die Gemeinschaft verfügt über ein ausreichendes Instrumentarium zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Anlass für weitere Harmonisierung von leistungsspezifischen Gemeinwohlverpflichtungen wird nicht gesehen.

Frage 20:

Sollte es einen erweiterten Austausch von guten Praktiken und Benchmarking zu der Frage der Organisation von Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse in der Union geben? Wer sollte beteiligt und welche Sektoren sollten einbezogen werden?

Ein Austausch von „guten Praktiken“ ist grundsätzlich sinnvoll. Angesichts der unterschiedlichen, in den Mitgliedstaaten zu definierenden Anforderungen an die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist deren Vergleichbarkeit auf europäischer Ebene jedoch nur eingeschränkt möglich. Ein Benchmarking kommt nur für Bereiche in Betracht, die bereits gemeinschaftsrechtlich geregelt sind.

Frage 21:

Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen durch Gemeinschaftsrecht und insbesondere durch die Anwendung der staatlichen Beihilferegelungen die Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beeinträchtigt wurde bzw. zur Wahl ineffizienter Alternativen geführt hat?

Die bisher unklare Rechtslage in Bezug auf die Notifizierungspflicht von staatlichen Zuwendungen für Aufgaben der Daseinsvorsorge hat zu einer erheblichen Unsicherheit geführt und dadurch langfristige Investitions- und Personalentscheidungen erschwert. Das Urteil des EuGH vom 24.7.2003 (Altmark Trans) stellt hier einen wichtigen Fortschritt dar. Im übrigen wirft die

Anwendung des Wettbewerbsrechts aber weiterhin eine Reihe von Fragen auf, hinsichtlich derer die mit der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen betrauten Unternehmen zu Recht Rechtsicherheit und die Vermeidung unnötigen administrativen Aufwandes erwarten. Beispielsweise bleiben die konkreten Modalitäten für die Berechnung ausgleichsfähiger Kosten, aber auch Einzelfragen zum Verhältnis von Vergabe- und Beihilferecht trotz des Urteils klärungsbedürftig. Die Kommission sollte in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten kurzfristig einen beihilfrechtlichen Gemeinschaftsrahmen erstellen, der diese Fragen regelt. *

Frage 22:

Gibt es unter dem Gesichtspunkt Transparenz, Kontrolle, Effizienz, Umverteilungseffekten und Wettbewerb ein bestimmtes Finanzierungsverfahren, dem der Vorzug zu geben wäre? Wenn ja, sollte die Gemeinschaft entsprechende Maßnahmen ergreifen?

Die bestehenden sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen ermöglichen für Universaldienste, die nicht allein über Marktmechanismen sichergestellt werden können, sehr unterschiedliche Finanzierungsformen. Sie tragen damit den verschiedenen Ausgangsbedingungen der Sektoren Rechnung. Außerhalb dieser Bereiche steht den Mitgliedstaaten ein umfassender Ermessensspielraum zu. Das ermöglicht, vor Ort zu entscheiden, welches Finanzierungsverfahren unter dem Gesichtspunkt von Transparenz, Kontrolle, Effizienz, Umverteilungseffekten und Wettbewerb vorzuziehen ist. Daher sollte die Gemeinschaft keine entsprechenden Maßnahmen ergreifen.

Frage 23:

Gibt es Sektoren und/oder Umstände, unter denen ein selektiver Markteintritt („Cream-Skimming“), womöglich ineffizient ist und nicht im öffentlichen Interesse liegt?

In Anbetracht der Vielzahl der unterschiedlichen Fälle ist eine Beantwortung der Frage in dieser Allgemeinheit nicht möglich.

Frage 24:

Sollte hinsichtlich der Folgen und Kriterien der Finanzierung nach dem Solidarprinzip eine Klarstellung auf Gemeinschaftsebene erfolgen?

Nein.

Frage 25:

Wie sollte die Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf Gemeinschaftsebene organisiert werden? Welche institutionellen Vorkehrungen sollten getroffen werden?

Vor der Frage nach Art und Weise einer Evaluierung muss die Frage nach deren Notwendigkeit, d.h. die Frage nach dem Ob beantwortet werden. Hierzu wird auf die Einschränkung für eine Evaluierung auf Gemeinschaftsebene in der Antwort auf Frage 26 verwiesen.

Alle insoweit als angemessen erachteten Evaluierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene haben zu beachten, dass den Mitgliedstaaten die Definition von Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Rahmen bestehender sektorspezifischer Bestimmungen obliegt. Sie legen dabei die verfolgten Ziele fest und sind deshalb nach dem Grundgedanken der Subsidiarität auch für die Evaluierung verantwortlich.

Frage 26:

Auf welche Aspekte sollten sich die Evaluierungsverfahren der Gemeinschaft erstrecken? Welche Kriterien sollten den Evaluierungen durch die Gemeinschaft zugrundegelegt werden? Welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sollten Teil einer Evaluierung auf Gemeinschaftsebene sein?

Die Evaluierung auf Gemeinschaftsebene sollte sich auf die Sektoren beschränken, die Gegenstand sektorspezifischer Gemeinschaftsregelungen sind. Sie hat an den Zielen anzuknüpfen, die in den sektorbezogenen Gemeinschaftsvorschriften für die einzelnen Dienstleistungen festgelegt sind, insbesondere Marktöffnung und Universaldienstverpflichtungen.

Frage 27:

Wie könnten die Bürger in die Evaluierung einbezogen werden? Gibt es Beispiele für Werteverfahren?

Zur Beantwortung wird auf das deutsche Positionspapier vom Oktober 2002 zur Mitteilung der Kommission über die Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verwiesen, das als Anlage 2 beigefügt ist.

Frage 28:

Wie lässt sich die Qualität der Evaluierungsdaten verbessern? In welchem Maße sollten vor allem die Leistungserbringer zur Freigabe von Daten verpflichtet werden?

Es gibt zahlreiche Informationen etwa von Eurostat, anerkannten Wirtschaftsinstituten oder Verbänden, die auch zu Evaluierungszwecken herangezogen werden können. Sie sollten verstärkt genutzt werden. Eine Verpflichtung zur Freigabe von Daten durch die Leistungserbringer wird abgelehnt.

Frage 29:

Gibt es auf der internen Ebene der Europäischen Gemeinschaft eine besondere Entwicklung, die bei der Erörterung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Rahmen internationaler Handlungsverhandlungen spezieller Aufmerksamkeit bedarf? Welche ist das?

Die Gemeinschaft muss bei allen internationalen Verhandlungen die Auswirkungen auf Art und Weise der Erbringung und die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besonders beachten. Das gilt gleichermaßen für Bereiche, die gemeinschaftsrechtlich geregelt oder in Zuständigkeit der Mitgliedstaaten sind.

Frage 30:

Wie kann die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Politik der Entwicklungszusammenarbeit am besten Investitionen in die lebenswichtigsten Dienstleistungen unterstützen und fördern, die in den Entwicklungsländern benötigt werden?

Die Stärkung des Privatsektors sowie eine Intensivierung öffentlich-privater Kooperation in Entwicklungsländern können entscheidend zur Bereitstellung lebenswichtiger Dienstleistungen beitragen. Darüber hinaus kommt der Unterstützung der Entwicklungsländer beim Kapazitätsaufbau und der Schaffung stabiler Rahmenbedingungen zentrale Bedeutung zu.

Anlage 1

Berlin, den 5. November 2001

**Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland
zu dem Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken
zu Leistungen der Daseinsvorsorge**

Bund und Länder

- begrüßen, dass die Kommission gemäß dem Auftrag des Europäischen Rats von Nizza einen Bericht darüber vorgelegt hat, wie bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts im Zusammenhang mit den Leistungen der Daseinsvorsorge für größere Vorhersehbarkeit und verstärkte Rechtssicherheit Sorge getragen werden kann.
- bestärken die Kommission in der Absicht, im Jahr 2002 in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten einen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge vorzulegen, und fordern sie auf, im Lichte der damit gesammelten Erfahrungen anschließend so bald wie möglich einen Vorschlag für eine Gruppenfreistellungsverordnung vorzulegen, damit die dringend erforderliche Klärung der Notifizierungspflichten erfolgt. Von dem Verfahren einer Änderung der Verordnung 994/1998 des Rates sollte wegen der damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen abgesehen werden.
- begrüßen die Absicht der Kommission, in dem Gemeinschaftsrahmen klarzustellen, dass Zahlungen für gemeinwohlorientierte Leistungen, die in einem offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren vergeben wurden, mit dem gemeinsamen Markt vereinbar sind. Zur Stärkung der Rechtssicherheit muss der Rahmen außerdem die Grenze zwischen Vergabe- und Beihilferecht (insbesondere bei "in house"-Geschäften und public-private-partnerships) präzisieren. Erforderlich sind darüber hinaus möglichst konkrete Aussagen zur Abgrenzung wirtschaftlicher von nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten und die klare Feststellung, dass viele Tätigkeiten von Einrichtungen, die weitgehend soziale Aufgaben ohne Gewinnabsicht erfüllen und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht, von den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des Vertrages in der Regel nicht erfasst sind. Klargestellt werden sollte weiterhin, wann eine spürbare Beeinträchtigung des gemeinschaftlichen Handels zu erwarten ist bzw. rein lokale/regionale Märkte betroffen sind. Unter-

nehmen, die mit Gemeinwohlaufgaben betraut sind, muss ermöglicht werden, diese unter wirtschaftlich tragbaren Bedingungen erfüllen zu können. Bund und Länder unterstreichen in diesem Zusammenhang den umfassenden Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung des Ausgleichs, der für anfallende Mehrkosten entrichtet werden kann.

- befürworten die Absicht der Kommission, Ausführungen zu Daseinsvorsorgeleistungen in den Wettbewerbsbericht und das Beihilfeverzeichnis aufzunehmen.
- betonen, dass Regelungen zur Daseinsvorsorge nicht das Ziel der Europäischen Union gefährden dürfen, Wirtschaftssektoren mit gemeinschaftsweiter Bedeutung zügig und vollständig für den Markt zu öffnen und in diesen Sektoren nichtdiskriminierenden Wettbewerb zu schaffen.
- weisen darauf hin, dass eine Evaluierung von Leistungen der Daseinsvorsorge auf Gemeinschaftsebene nur in diejenigen Bereichen sinnvoll ist, die bereits Gegenstand sektorspezifischer Gemeinschaftsregelungen sind. Zur Verbesserung der Evaluierung auf nationaler Ebene bedarf es nicht der Einführung zusätzlicher Verfahren und Berichtspflichten auf Gemeinschaftsebene.
- nehmen mit Sorge zur Kenntnis, dass die Kommission beabsichtigt zu prüfen, wie die dem Artikel 16 zugrunde liegenden Prinzipien der Leistungen der Daseinsvorsorge in einer Rahmenrichtlinie konsolidiert und näher festgelegt werden können. Sie bezweifeln, dass hierfür eine angemessene Rechtsgrundlage existiert und bitten, dieser Frage bei der Prüfung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Auch teilen sie die Zweifel der Kommission, dass den Besonderheiten der einzelnen Dienstleistungen mit einer solchen - zwangsläufig sehr allgemein gehaltenen - Richtlinie Rechnung getragen werden könnte. Darüber hinaus stimmen sie mit der Einschätzung der Kommission überein, dass der Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse mit Artikel 16 des EG-Vertrages gebührend gewürdigt wird.

Anlage 2

Oktober 2002

Positionspapier zur Mitteilung der Kommission - Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (KOM(2002) 331)

I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Definition von Leistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (SGEI) obliegt zuallererst den Mitgliedstaaten. Sie legen dabei die verfolgten Ziele fest und sind deshalb nach dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips auch für die Evaluierung verantwortlich. Das gilt in besonderem Maße für Bereiche, die von gemeinsamen Bestimmungen des Binnenmarktes weitgehend unberührt bleiben.
2. Zweck einer Evaluierung von SGEI auf Gemeinschaftsebene kann nur sein, die Verwirklichung der Ziele zu prüfen, die nach den Gemeinschaftsvorschriften mit der Marktöffnung und der Festlegung von Universaldienstleistungspflichten verfolgt werden. Es kann also nicht um eine allgemeine Bewertung der netzgebundenen Wirtschaftszweige in einem umfassenden Ansatz gehen, sondern entsprechend dem Auftrag des ER Laeken darum, Leistungen der Daseinsvorsorge hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Auswirkungen auf den Wettbewerb zu evaluieren.
3. Grundsätzlich muss eine Evaluierung deshalb an der Entwicklung in den Mitgliedstaaten anknüpfen und kann nicht als Ziel haben, auf eine gemeinschaftsweite Vereinheitlichung hinzuwirken. Insbesondere kann es nicht Ziel sein, Leistungen der Daseinsvorsorge im Sinne einer Kohäsionspolitik gemeinschaftsweit vereinheitlichen zu wollen.

II. Zu einzelnen Gesichtspunkten im KOM-Dokument

1. Die Begrenzung des Anwendungsbereichs auf marktbezogene SGEI sowie auf die benannten Wirtschaftssektoren, für die Marktöffnungsregeln der Gemeinschaft existieren, wird begrüßt. Denn die Evaluierung der SGEI auf Gemeinschaftsebene muss an den in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Zielen für die Marktöffnung und der Universaldienstleistungspflichten anknüpfen. Weil im Schienenverkehr erst Ansätze einer Marktöffnung vorhanden sind, sollte die Einbeziehung dieses Bereichs überdacht werden. Für den ÖPNV ist derzeit ange-

sichts des Beratungsstandes auf Gemeinschaftsebene eine Einbeziehung in eine Evaluierung nicht sinnvoll.

Hinweise auf eine potentielle Ausdehnung des Anwendungsbereichs zu einem späteren Zeitpunkt sind gegenwärtig nicht sachdienlich. Zunächst müssen Erfahrungen mit dem Mehrwert des horizontalen Vorgehens an Hand der festzulegenden Bereiche vorliegen.

2. Das grundsätzliche Vorgehen mit einer Überprüfung der Rahmenbedingungen auf der Angebotsseite, der effektiven Marktleistung sowie der Einbeziehung der Verbraucher in die Evaluierung wird begrüßt. Bei der Einbeziehung der Verbrauchersicht als einem Kernelement der Evaluierung soll dem Ziel Rechnung getragen werden, dass Leistungen der Daseinsvorsorge für alle Bürger flächendeckend zu angemessenen Preisen und hoher Qualität angeboten werden können. Bei den Verbraucherbefragungen, die auf Wahrnehmungsdaten beruhen, ist darauf zu achten, dass bei der Interpretation und Gewichtung der Ergebnisse mit entsprechender Sorgfalt vorgegangen wird. Sie sollten die unterschiedlichen Gegebenheiten in regionalen und lokalen Märkten sowie die spezifischen Anforderungen der allgemeinen wirtschaftlichen Interessen ausreichend in Rechnung stellen.

3. Aussagefähige Ergebnisse einer Evaluierung lassen sich in erster Linie sektorspezifisch ermitteln, zumal die Marktöffnungsziele und Universaldienstleistungspflichten sektorspezifisch festgelegt wurden. Insgesamt muss die Evaluierung deshalb einen sektorspezifischen Ansatz als Ausgangspunkt haben. Hierfür ist der KOM-Bericht zur "Marktleistung der netzgebundenen Wirtschaftszweige, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen: Erste horizontale Bewertung" ein sinnvoller Anknüpfungspunkt.

4. Der Mehrwert einer horizontalen, sektorübergreifenden Evaluierung wird auch durch die Ausführungen unter Punkt 4.3. nicht deutlich. Insbesondere kann eine Prüfung von Querschnittsfragen nicht mit der Zielsetzung einer Ausdehnung der Evaluierung hinsichtlich Themenspektrum und Indikatoren begründet werden. Vor Überlegungen zur Ausweitung des horizontalen Vorgehens muss der Nachweis des Mehrwertes gegenüber einem sektoralen Ansatz zweifelsfrei erbracht werden. Die Vergabe einer Studie zu diesem Zweck ist deshalb abzulehnen.

III. Zu den Indikatoren

- a) Die von der KOM beabsichtigte Evaluierung darf nicht zu weiteren Lasten durch zusätzliche Berichtspflichten oder statistische Anforderungen für Mitgliedstaaten, Unternehmen und Bürgern führen.
- b) Die Mehrzahl der vorgeschlagenen Indikatoren ist nicht für den gesamten Anwendungsbereich sinnvoll oder aussagefähig. Grundsätzlich sollte sich die Evaluierung auf wenige, aussagefähige Indikatoren beschränken, die mit Blick auf ihre Aussagekraft sektorspezifisch festgelegt werden müssen.
- c) Etliche der vorgeschlagenen Indikatoren haben nur vordergründig Aussagekraft. Dies gilt beispielsweise für die Zahl von Postämtern und Briefkästen je Einwohner, die im gemeinschaftsweiten Vergleich wegen der sehr unterschiedlichen Relation von Fläche und Bevölkerungsdichte in den Mitgliedstaaten aussageelos sind. Die Zahl der vorgehaltenen Sitzplätze in Bahn und Flugzeug je Einwohner hat keinerlei Aussagekraft über die Zugänglichkeit, weil der Auslastungsgrad in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein kann und überdies die verfügbaren Sitzplätze nichts über die Qualität der Leistung aussagen.

IV. Zum Zeitplan

Die Berichterstattung sollte - auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Rahmen des Cardiff-Prozesses - nicht im Jahresturnus erfolgen, sondern in längeren Zeitabständen, weil die Entwicklung in den erfassten Wirtschaftsbereichen dadurch genauer bewertet werden kann. Umfangreiche Studien und Erhebungen im Jahresrhythmus sind schon aus Kostengründen zu vermeiden.