

**EUROPÄISCHES PARLAMENT**

**GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT**

**ARBEITSDOKUMENT**

**ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN  
UND  
VERSORGUNGSWIRTSCHAFT  
IN DER EUROPÄISCHEN UNION**

**REIHE WIRTSCHAFT  
W-21**

Die vorliegende Veröffentlichung gibt die Meinung des Verfassers und nicht unbedingt die des Europäischen Parlaments wieder. Sie liegt in ungekürzter Fassung in französischer, deutscher und englischer Sprache, in Kurzform in allen Amtssprachen der Europäischen Union vor.

Vervielfältigung und Übersetzung - außer zu kommerziellen Zwecken - erlaubt, unter der Voraussetzung der Angabe der Quelle, der Unterrichtung des Herausgebers und Übersendung eines Exemplars an den Herausgeber.

Herausgeber:           EUROPÄISCHES PARLAMENT  
                              GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT  
                              L-2929 LUXEMBURG

Redaktion:             François-Xavier CAMENEN  
                              Abteilung Wirtschaftsfragen  
                              Tel: (00352) 4300-2107  
                              Fax: (00352) 434071 oder 43007721

Mai 1996

**EUROPÄISCHES PARLAMENT**  
**GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT**  
**ARBEITSDOKUMENT**

**ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN  
UND  
VERSORGUNGSWIRTSCHAFT  
IN DER EUROPÄISCHEN UNION**

**REIHE WIRTSCHAFT**  
W-21  
1 - 1997

## VORWORT

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik des Europäischen Parlaments angefertigt. Sie basiert auf einer bis Februar 1994 abgeschlossenen Voruntersuchung, die als Grundlage für eine von Herrn Speciale vorgelegte und am 6. Mai 1994 vom Parlament angenommene Entschließung diente. In diese Studie wurden die 12 bis zur letzten Erweiterung zur Europäischen Union gehörenden Staaten einbezogen.

Dem Abschnitt über die öffentlichen Versorgungsaufgaben der Unternehmen liegen für neun Mitgliedstaaten Forschungsarbeiten des Internationalen Forschungs- und Informationszentrums für öffentliche Unternehmen, Gemeinwirtschaft und Genossenschaften (CIRIEC) zugrunde, eine internationale Wissenschaftliche Organisation unter Leitung von Professor THIRY und die in den einzelnen Ländern der Europäischen Union ein Expertennetz unterhält. Den neun Experten sei hiermit für die sorgfältigen Nachforschungen bei der Beantwortung der ihnen vorgelegten Fragen gedankt. Verwendet wurden ferner von Herrn BIZAGUET erstellte Statistiken des Europäischen Zentralverbands der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), der die Daten freundlicherweise zur Verfügung stellte. Zu den Forschungsarbeiten über versorgungswirtschaftliche Unternehmen in Deutschland und Portugal haben zwei Praktikanten und Schuman-Stipendiaten der Generaldirektion Studien des Europäischen Parlaments, Frau EBBERS bzw. Herr de ALMEIDA, einen wichtigen Beitrag geleistet.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>7</b>
 <b>ERSTER TEIL: DIE ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT IN DER EUROPÄISCHEN UNION (DERZEITIGER STAND)</b>	
<b>Kapitel I. Konzept und Organisationsform der öffentlichen Unternehmen</b> .....	<b>11</b>
Abschnitt I.    Begriffsbestimmung: Öffentliches Unternehmen .....	11
Abschnitt II.   Rechtsformen des öffentlichen Unternehmens .....	14
Abschnitt III.  Beziehungen zur öffentlichen Hand .....	16
 <b>Kapitel II.          Gewicht der öffentlichen Unternehmen in der Wirtschaft</b> .....	 <b>19</b>
Abschnitt I.    Gesamtwirtschaftliches Gewicht .....	19
Abschnitt II.   Historische Entwicklung .....	20
Abschnitt III.  Stand in den einzelnen Bereichen .....	21
Tabellen .....	22
 <b>ZWEITER TEIL: ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN DER UNTERNEHMEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN</b>	
<b>Kapitel I. Grundsätzliche Funktionsweise der öffentlichen Versorgung</b> .....	<b>25</b>
Abschnitt I.    Der Begriff der öffentlichen Versorgung .....	25
Abschnitt II.   Verfahren für die Gestaltung und Errichtung einer öffentlichen Versorgung .....	30
Abschnitt III.  Verfahren für die Bewirtschaftung der öffentlichen Versorgung und die Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben an Unternehmen .....	31
Abschnitt IV.   Öffentliche Versorgung und öffentliches Unternehmen .....	34
 <b>Kapitel II.          Anwendungsmöglichkeiten des öffentlichen Diensts auf die Hauptbereiche der Versorgungswirtschaft</b> .....	 <b>36</b>
Abschnitt I.    Elektrizitätsversorgung .....	38
Abschnitt II.   Gasversorgung .....	55
Abschnitt III.  Wasserversorgung .....	69
Abschnitt IV.   Eisenbahnen .....	79
Abschnitt V.    Öffentlicher Nahverkehr .....	92
Abschnitt VI.   Postdienst .....	106
Abschnitt VII.  Telekommunikation .....	119

Zusammenfassende Übersicht .....	133
<b>DRITTER TEIL: DIE ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSWIRTSCHAFT UND EUROPA</b>	
<b>Kapitel I. Die europäischen Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Versorgung ..</b>	<b>137</b>
Abschnitt I. Die Grundkompetenz: Die Grundlagen in den Verträgen .....	137
Abschnitt II. Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Kompetenzen: Instrumente und Abläufe .....	141
<b>Kapitel II. Nutzung der europäischen Kompetenzen: Einstellung der                   Gemeinschaft gegenüber der öffentlichen Versorgung .....</b>	<b>145</b>
Abschnitt I. Verwaltungsmaßnahmen .....	146
Abschnitt II. Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs .....	151
Abschnitt III. Gesetzgebung .....	157
Abschnitt IV. Allgemeine Stellungnahmen zur öffentlichen Versorgung ...	158
<b>Kapitel III. Bestandteile einer europäischen Politik für die öffentliche                   Versorgung .....</b>	<b>195</b>
Abschnitt I. Inhalt .....	195
Abschnitt II. Instrumente .....	208
<b>SCHLUSSFOLGERUNG .....</b>	<b>218</b>
<b>LITERATURHINWEISE .....</b>	<b>222</b>

## EINLEITUNG

Seit den 30er und 40er Jahren bestehen in den europäischen Staaten Wirtschaftsordnungen, in denen öffentlichen Unternehmen große, in Teilbereichen sogar überragende Bedeutung zukam. Genau genommen standen diese Unternehmen, die aus den unterschiedlichsten Gründen - Gunst der Stunde oder ideologisch bedingt - in öffentlichen (zumeist staatlichen) Besitz überführt worden waren, z.T. im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, die nach den Marktbedingungen ähnliche Güter oder Dienstleistungen im Sinne des Handelsrechts erzeugten. Vielen waren jedoch von der öffentlichen Hand genau umrissene Aufgaben zugewiesen worden: sie sollten jeweils in ihrem Bereich Leistungen für die Allgemeinheit sichern, die nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten u.U. nicht kostendeckend waren. Für diese Leistungen hat sich die allgemeine Bezeichnung "öffentliche Versorgung" eingebürgert. Für die betreffenden Unternehmen ergaben sich hieraus entsprechende Auflagen. Gleichzeitig wurden ihnen besondere, z.T. ausschließliche, jedenfalls im Sinne des Handelsrechts stets sehr weitreichende Rechte eingeräumt, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben als notwendig erachtet wurden.

In den 80er Jahren geriet die Stellung der öffentlichen Unternehmen in der Wirtschaft wie auch ihre Funktion als "öffentliche Versorgung" zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik. Zunächst galt die ablehnende Einstellung dem öffentlichen Unternehmen an sich; dahinter stand das Bestreben, die Rolle des Staats in der Wirtschaft im Sinne eines liberalen Wirtschaftsverständnisses und im Namen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verringern. Aus dieser Sicht waren öffentliche Unternehmen, vor allem wenn sie durch Verstaatlichung entstanden waren, als Extrembeispiel für die Einflußnahme des Staats auf die Wirtschaft abzulehnen. Als Anteilseigner und Unternehmer zugleich trat das öffentliche Gemeinwesen an die Stelle von Privatpersonen in deren ureigenster Funktion. Ausgehend von den Vereinigten Staaten erfaßte die Bewegung nach und nach ganz Europa; erst spät kam sie in Ländern wie Frankreich, Portugal und Griechenland zum Tragen, wo die öffentliche Wirtschaft nach einer neueren Verstaatlichungswelle auf Ausmaße angewachsen war, wie sie in den anderen Partnerländern undenkbar wäre. Mit dieser Entwicklung war eine Privatisierungspolitik verbunden, durch die inzwischen bereits größere Teile der wirtschaftlichen Vermögenswerte des Staates wieder in private Hände übergegangen sind und die in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch in vollem Gange ist; in Großbritannien ist sie nahezu abgeschlossen, in Deutschland bereits sehr weit gediehen; in Frankreich, Italien und Portugal hingegen ist sie noch in vollem Gange.

Gleichzeitig vollzieht sich eine weitere, im Ursprung ähnliche und von der Wirkung her vergleichbare Bewegung, die Deregulierung bzw. - genauer gesagt - die Liberalisierung. Im Rahmen dieser Bewegung wird unabhängig von den Eigentumsverhältnissen in den Unternehmen, d.h. unabhängig davon, ob sie in privatem oder staatlichem Besitz sind, soweit wie möglich auf staatliche Eingriffe verzichtet, die den Mechanismen des Marktes zuwiderlaufen. Dies gilt naturgemäß für die Aufgaben und Pflichten, die den Unternehmen von der öffentlichen Hand im Dienste des Gemeinwohls auferlegt werden, genauso wie für die damit verbundenen Sonderrechte. Als Hindernis im freien Spiel der wichtigsten Marktkräfte, also hauptsächlich des freien Wettbewerbs zwischen Unternehmen, sieht sich das Regelgefüge der "öffentlichen Versorgung" der Kritik ausgesetzt. Über das öffentliche Unternehmen hinaus wird eigentlich der Begriff "Versorgungswirtschaft" überhaupt in Frage gestellt, unabhängig davon, wie die Leistung erbracht wird, ob nun direkt von der öffentlichen Hand, von öffentlichen Unternehmen im Auftrag des

Staates oder gar durch Vergabe an privatwirtschaftliche Unternehmen. Es wird nicht mehr nur die Führung der öffentlichen Versorgung durch die öffentliche Hand kritisiert und die Verlagerung auf private Anbieter im Zuge der Privatisierung gefordert. Mit der Behauptung, viele dieser Leistungen, die traditionsgemäß als "öffentlicher Dienst" bzw. "öffentliche Versorgung" eingestuft werden, weil sie im Interesse der Allgemeinheit liegen, gehörten überhaupt nicht zur öffentlichen Versorgung, sondern seien wirtschaftliche Leistungen wie andere auch und müßten somit ohne Einflußnahme des Staates ganz dem freien Spiel der Privatinitiative überlassen werden, d.h. es dürfe sie nur dann geben, wenn sie vom Markt als sinnvoll, also gewinnbringend angesehen werden, wird diesem Grundsatz schlechthin die Gültigkeit abgesprochen. Für eine "Freigabe" der Versorgungswirtschaft spricht die technologische Entwicklung, durch die in Teilbereichen (besonders im Telekommunikationsbereich) völlig neue Dienstleistungen entstanden sind, die nicht mehr zur öffentlichen Versorgung gehören, da sie für die Allgemeinheit nicht derart lebenswichtig sind bzw. auch ohne Eingriff der öffentlichen Hand von marktwirtschaftlich arbeitenden Unternehmen für die Allgemeinheit zugänglich gemacht und zu erschwinglichen Preisen angeboten werden können.

Auch Europa kam innerhalb dieser zweifachen Bewegung eine Aufgabe zu; nicht, daß es Privatisierungen erleichtert hätte, denn das Gemeinschaftsrecht verhält sich gegenüber der Verteilung von öffentlichem und privatem Eigentum grundsätzlich neutral und die Römischen Verträge lassen den Mitgliedstaaten hier gänzlich freie Hand; vielmehr war dies eine Folge der angestrebten europäischen Zollunion, die sich nach und nach zum Binnenmarkt mauserte, und der diesbezüglichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, z.B. Verbot aller Maßnahmen, die einer quantitativen Handelsbeschränkung gleichkommen, Wegfall der Hindernisse für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, strenge Überwachung der staatlichen Beihilfen und von Verstößen gegen den unternehmerischen Wettbewerb usw. Der gemeinsame Nenner all dieser Forderungen, nämlich Handelshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft abzubauen, stand zwangsläufig im Widerspruch zu Abläufen, die sich in den einzelnen Staaten vor Einsetzen des europäischen Einigungsprozesses zur Korrektur der Auswirkungen der freien Marktwirtschaft und im Interesse des Gemeinwohls herausgebildet hatten. Hierin bestand schließlich oft das Unternehmensziel der öffentlichen Wirtschaft, der für die Erfüllung ihrer "Versorgungsaufgaben" Sonderrechte eingeräumt wurden. Mit der europäischen Einigung, wie sie in den Römischen Verträgen festgeschrieben ist, wurde das Wesen der Wirtschaftspolitik des künftigen geeinten Europas sicherlich nicht vorweggenommen; grundsätzlich konnte sie sich deswegen nicht weniger liberal oder weniger dirigistisch entwickeln, und nichts sprach beispielsweise gegen den Aufbau eines europaweiten öffentlichen Versorgungswesens im Namen des "europäischen" Gemeinwohls. Allerdings führte das Zusammenwachsen Europas im Binnenmarkt dazu, daß - noch bevor die künftige gemeinsame Wirtschaftspolitik feststand - die öffentliche Versorgung in den einzelnen Ländern insofern in Frage gestellt wurde, als sie unter Umständen der Einigung entgegenstand.

Die parallel hierzu verlaufende Privatisierungs- und Liberalisierungsbewegung führte, verstärkt durch die Eigenkraft des europäischen Einigungsprozesses, somit dazu, über die öffentliche Wirtschaft hinaus die "öffentliche Versorgung" überhaupt in Frage zu stellen. Es gilt somit, erneut zu prüfen, inwieweit sie im Grundsatz gerechtfertigt ist, d.h. ob und welche Wirtschaftsbereiche wirklich im Interesse des Gemeinwohls liegen und deswegen auf Initiative bzw. unter Aufsicht der öffentlichen Hand eingerichtet und betrieben werden müssen. Dazu liegt es nahe, das Untersuchungsgebiet zunächst genauer abzugrenzen. Es muß klar sein, daß hier nur von Wirtschaftsleistungen im Sinne von öffentlicher Versorgung die Rede ist; ausgehend von dieser



bewußt offenen Definition kann das Thema bei Bedarf anschließend weiter eingegrenzt werden. Als "Bereich" unterscheidet sich die öffentliche Versorgung von den anderen Formen staatlicher Einflußnahme auf die Wirtschaft, wie beispielsweise die Schaffung gesetzlicher und ordnungspolitischer Rahmenbedingungen für die Unternehmen, allgemeine Wirtschaftssteuerung oder finanzielle Beihilfen für bestimmte Sektoren usw. Nicht unter die "Versorgungsleistungen" fallen staatliche Dienstleistungen, die nicht zum Volkseinkommen gerechnet werden, d.h. der öffentliche Dienst im hoheitlichen Sinne, staatliche Einrichtungen auf sozialem und kulturellem Gebiet (Polizei, Justiz, Sozialhilfe, Schulwesen usw.), die über Steuern finanziert werden und in der Regel kostenfreie Leistungen erbringen. Die Versorgungswirtschaft hingegen erzeugt Güter oder vielmehr wirtschaftliche Leistungen, die zu einem bestimmten Preis in Anspruch genommen werden können.

Von den erwerbswirtschaftlichen öffentlichen Dienstleistungen sollen hier nur diejenigen angesprochen werden, die von sogenannten Versorgungsunternehmen mit weiträumiger und aufwendiger Infrastruktur angeboten werden. Durch ihren für die Bevölkerung existenznotwendigen Charakter, ihr Gewicht und ihre technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Merkmale sind die Versorgungswirtschaft und die damit verbundenen wirtschaftlichen Leistungen weitgehend der öffentlichen Versorgung zuzurechnen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt somit auf den Betreibern und Betrieben der "Versorgungswirtschaft" in sieben Bereichen, die durch ihr wirtschaftliches und gesellschaftliches Gewicht und nicht zuletzt, weil sie in nahezu allen Mitgliedstaaten als "öffentlicher Dienst", d.h. als "öffentliche Versorgungsaufgabe", ausgebildet sind, am wichtigsten erschienen. Dazu gehören:

- die Strom-, Gas- und Wasserversorgung,
- die staatliche Eisenbahn und der öffentliche Nahverkehr,
- der Postdienst und der Bereich Telekommunikation.

Es wird für jeden Bereich untersucht, wie er in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgebaut ist. Dies umfaßt den dafür geltenden allgemeinen gesetzlichen Rahmen, die hier vertretenen Betreiber und Betriebe, die öffentlichen Versorgungsaufgaben und -pflichten sowie die Sonderrechte, die den Betreibern zuerkannt werden.

Bei der genaueren Betrachtung des Begriffs der öffentlichen Versorgung im allgemeinen und der Versorgungswirtschaft im engeren Sinne bleibt das öffentliche Unternehmen als solches natürlich ausgeklammert; im Vordergrund stehen alle Betreiber der öffentlichen Versorgung in staatlicher oder in privater Hand.

Im folgenden soll auf die europäische Dimension der öffentlichen Versorgung eingegangen werden. Hierzu muß zunächst beleuchtet werden, wie die Kompetenzen der Europäischen Union aussehen und welche Positionen die EU-Institutionen im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse gegenüber den einzelnen Bereichen der öffentlichen Versorgung tatsächlich einnehmen. Darüber hinaus sollen Überlegungen zu den Möglichkeiten für eine einheitliche, auf einem gemeinsamen Konzept beruhende europäische Politik bzw. die Schaffung einer öffentlichen Versorgung auf europäischer Ebene angestellt werden, nicht zuletzt, um die Grundversorgung in den einzelnen Staaten zu sichern und soweit zu harmonisieren, daß allen Bürgern der Europäischen Union ein Mindestangebot an öffentlichen Versorgungsleistungen offensteht.

Als Vorüberlegung im Blick auf das Endziel der vorliegenden Studie folgt zunächst ein Überblick über den derzeitigen Stand:

- die öffentlichen Unternehmen in den Mitgliedstaaten, ihr wirtschaftliches Gewicht und ihre Organisationsform (1. Teil),
- der Begriff der öffentlichen Versorgung, wie er in den Mitgliedstaaten weitgehend gebräuchlich ist, sowie die Aufgaben und Pflichten, die den Unternehmen in privater oder öffentlicher Hand als Betreiber der Versorgungswirtschaft im Interesse des Gemeinwohls effektiv auferlegt werden (2. Teil).

Im letzten Teil können die Kompetenzen und die Verfahrensweise der Europäischen Union gegenüber der öffentlichen Versorgung, anschließend der Inhalt und das Instrumentarium einer zielgerichteteren europäischen Politik auf diesem Gebiet beleuchtet werden.

## ERSTER TEIL

### DIE ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT IN DER EUROPÄISCHEN UNION (DERZEITIGER STAND)

#### **KAPITEL I. KONZEPT UND ORGANISATIONSFORM DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN**

Der Begriff der öffentlichen Wirtschaft (oder auch Gemeinwirtschaft) steht für höchst unterschiedliche Gegebenheiten, nicht zuletzt, weil seit der Zeit, in der öffentliche Unternehmen in den europäischen Staaten einen bedeutsamen Aufschwung nahmen, d.h. seit Mitte des 19. Jahrhunderts, eine Vielzahl von Gründen für die Errichtung öffentlicher Unternehmen herhalten mußten. Öffentliche Unternehmen entstanden durch Verselbständigung vorher direkt der staatlichen Verwaltung unterstehender Körperschaften, durch zunehmende Einflußnahme der Gebietskörperschaften (Kommunen) auf die Wirtschaftstätigkeit (Gas-, Stromerzeugung, Verkehr, Sparkassen), in Kriegs- oder wirtschaftlichen Krisenzeiten aus der Notwendigkeit heraus, staatswichtige Wirtschaftsbereiche unter staatliche Aufsicht zu stellen, zur Bewirtschaftung von Bereichen mit "natürlichem Monopolcharakter" zum Wohle der Allgemeinheit (Eisenbahnen, Wasser-, Gas- und Stromversorgung, Fernmeldewesen), als Ergebnis einer gesamtwirtschaftlichen Verstaatlichungspolitik zumeist aus ideologischen Erwägungen heraus, zur erfolgreichen Umsetzung der Zielvorgaben in der Regionalentwicklung und schließlich z.T. auch zur Steuerung der weltwirtschaftlichen Entwicklung durch Zusammenschluß mehrerer Staaten oder unter Aufsicht internationaler Organisationen. Daneben wären viele weitere, in erster Linie zufallsbedingte Gründe zu nennen, beispielsweise Beschlagnahme und Reparationsleistungen nach einem verlorenen Krieg<sup>1</sup>.

#### Abschnitt I. Begriffsbestimmung: Öffentliches Unternehmen

Angesichts dieser Vielfalt fällt es natürlich sehr schwer, den Begriff "öffentliches Unternehmen" eindeutig zu fassen. Überhaupt haben sich die nationalen Gesetzgeber damit nur selten befaßt. Demgegenüber haben sich internationale oder gemeinschaftliche Behörden mehrmals mit dem Thema auseinandergesetzt:

I. An erster Stelle ist hier der Ansatz der Vereinten Nationen zu nennen. Sie sehen als öffentliche Unternehmen "Unternehmen und verwandte Gebilde, die der Kontrolle von Regierungsorganen unterstehen, wobei Kontrolle als die Fähigkeit, die allgemeine Politik des Unternehmens ggf. durch die Auswahl der Firmenleitung zu bestimmen, definiert wird". Erläuternd dazu heißt es:

"Eine Regierung kann sich die Kontrolle über ein Unternehmen sichern:

---

<sup>1</sup>Siehe hierzu die beiden ersten Abschnitte des Buches von A. Bizaguet: "Le secteur public et les privatisations", QSJ, Presses Universitaires de France, neubearbeitete Auflage Juni 1992.

1. durch den Besitz von mehr als der Hälfte der stimmberechtigten Aktien bzw. durch die Kontrolle von mehr als der Hälfte der Stimmrechte der Aktionäre,

2. kraft besonderer Gesetze oder Verordnungen, die sie ermächtigen, die Politik des Unternehmens zu bestimmen oder die Unternehmensleitung zu ernennen"<sup>2</sup>.

II. Auch die europäischen Institutionen arbeiteten auf eine Definition des Begriffs des öffentlichen Unternehmens hin, soweit die Ausübung ihrer Befugnisse Anlaß hierzu gab.

A. Das früheste diesbezügliche Konzept dürfte auf den Europäischen Gerichtshof zurückgehen. Schon 1962 (Mannesmann-Urteil<sup>3</sup>) definierte dieser das öffentliche Unternehmen als "direkt unter dem beherrschenden Einfluß des Staates oder einer Gebietskörperschaft stehendes Unternehmen, das ein eigenes Firmenvermögen, eine eigenständige Haushaltsführung und Betriebsrechnung hat." Die Betonung liegt hier aber eher auf dem Begriff "beherrschender Einfluß" als auf den Eigentumsverhältnissen. Darüber hinaus ist angesichts der Forderung nach einem "eigenen Betriebsvermögen" anscheinend auch von einer eigenen Rechtspersönlichkeit auszugehen. Doch in anderen Entscheidungen des Gerichtshofs klang an, daß "ein Organ, das im gewerblichen oder kaufmännischen Sinne einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehe, nicht unbedingt eine vom Staat getrennte, eigene Rechtspersönlichkeit besitzen müsse, um als öffentliches Unternehmen zu gelten" (Decoster<sup>4</sup>).

B. Die Europäische Kommission sah sich im Rahmen der Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (1980) zu einer dementsprechenden Begriffsbestimmung<sup>5</sup> veranlaßt. Das öffentliche Unternehmen wird dort grundsätzlich als Unternehmen definiert, auf das "die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben kann." Im Mittelpunkt steht hier erneut der Begriff "beherrschender Einfluß" in einem weiteren Sinne als der Eigentumsbegriff, da er in anderer Form ausgeübt werden kann. In der Richtlinie wird dazu im weiteren geklärt, ab welcher Grenze jeweils bei den drei Indikatoren der Sachverhalt beherrschender Einfluß erfüllt ist:

"Es wird vermutet, daß ein beherrschender Einfluß vorliegt, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals besitzt, über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann."

---

<sup>2</sup>Definition aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Vereinten Nationen (SNC): "United Nations, A system of national accounts, Studies in Methods", Reihe F Nr. 2, Ausgabe 3, 1968.

<sup>3</sup>Rechtssache 19/61, Urteil vom 13. Juli 1962, Slg. 675.

<sup>4</sup>Rechtssache 69/91, Urteil vom 7. Oktober 1993, Slg. 93 I 5335.

<sup>5</sup>80/723/EWG vom 25. Juni 1980, ABl. L 195 vom 29.7.80, Seite 35.

Die Definition der Kommission dient heute grundsätzlich als Ausgangspunkt für gemeinschaftliche Gesetze im Bereich der öffentlichen Unternehmen, beispielsweise für die Richtlinie über die Auftragsvergabe in sogenannten geschützten Bereichen, d.h. gerade da, wo öffentliche Unternehmen immer noch vorherrschend sind<sup>6</sup>.

III. An diesen Definitionen läßt sich ablesen, daß der Kapitalbesitz durch eine öffentliche Rechtsperson (Staat oder eine andere öffentliche Körperschaft) nicht mehr als einzige Voraussetzung für ein öffentliches Unternehmen gesehen wird. Ein öffentliches Unternehmen liegt auch dann vor, wenn eine öffentliche Rechtsperson auch bei nur teilweiser Kontrolle des Gesamtkapitals einen beherrschenden Einfluß auf das Unternehmen ausübt. Dem Einfluß können also verschiedene Möglichkeiten zugrunde liegen, z.B. Eigentumsrechte, aber auch:

1. Befugnis zur Besetzung leitender Stellen (Unternehmensleiter und Verwaltungsrats- bzw. Vorstandsmitglieder),
2. Möglichkeit, unternehmenswichtige Entscheidungen durch Sonderrechte, die die Vertreter der Staatsgewalt innerhalb des leitenden Unternehmensorgans wahrnehmen (beispielsweise durch Einspruchsrecht), zu beeinflussen.

Diese Definitionen sind allerdings nur bedingt geeignet, eine genauere Vorstellung davon zu vermitteln, was unter öffentlichen Unternehmen genau zu verstehen ist, da diese Definitionen im Grunde nur am Begriff "öffentlich" anknüpfen. Auch dem Wort "Unternehmen" ist bei der Abgrenzung des Untersuchungsgebiets Rechnung zu tragen. Ein öffentliches Unternehmen liegt somit vor, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

1. Auf jeden Fall die Initiative und die Kontrolle des Staates oder anderer staatlicher Hoheitsträger (Länder, Gebietskörperschaften) entsprechend der oben dargelegten Kriterien,
2. zugleich aber auch Merkmale, die die öffentliche Wirtschaft von anderen Dienstleistungen unter Aufsicht der öffentlichen Hand unterscheiden:
  - a) Das öffentliche Unternehmen muß gegenüber dem staatlichen Hoheitsträger, von dem es eingerichtet wurde, über ein Minimum an Eigenständigkeit (Autonomie) verfügen. Dazu gehört auf jeden Fall die eigenständige Haushalts- und Betriebsführung. Konsequenterweise sollte das Unternehmen auch eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, denn es scheint abwegig, eine einfache Dienststelle des Staates oder einer Gebietskörperschaft, die unter der Dienstaufsicht der öffentlichen Hand steht und normalerweise mit Beamten als Mitarbeitern besetzt ist, als Unternehmen zu betrachten. Dennoch wurde vom Europäischen Gerichtshof - wie gesagt - eingeräumt, daß derartige Fälle vorkommen können; Beispiele hierfür dürften z.B. die größeren versorgungswirtschaftlichen Komplexe sein, wie sie in manchen Ländern noch bis vor kurzem direkt vom Staat bewirtschaftet wurden (Eisenbahn, Post, Telekommunikation).

---

<sup>6</sup>Richtlinie 90/531/EWG des Rates vom 17. September 1990 betreffend die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, ABl. L 297 vom 29.10.1990.

b) Es muß einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, d.h. Güter oder Dienstleistungen erzeugen und verkaufen und wie ein Industrie- oder Handelsunternehmen operieren. Nicht als öffentliche Unternehmen gelten Gebilde, auch mit eigener Rechtspersönlichkeit, die hoheitlichen, kulturellen oder sozialen, also nicht kommerziellen Zwecken dienen, wie z.B. Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser, Strafvollzugsanstalten.

c) Außerdem muß es in der Betriebsführung oder im Betrieb mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar sein, d.h. für Mitarbeiter, Verträge und Anlagevermögen muß zumindest teilweise das allgemeine Recht gelten.

## Abschnitt II. Rechtsformen des öffentlichen Unternehmens

Auch wenn man sich also über die Voraussetzungen einig ist, die für die Definition eines öffentlichen Unternehmens erfüllt sein müssen, so ist doch die große Vielfalt an Rechtsformen zu berücksichtigen, in denen öffentliche Unternehmen auftreten können.

Um dieser Vielfalt, auch nur in Kürze, Rechnung zu tragen, könnte eine erste Unterscheidung nach der Eigentumsverteilung getroffen werden; danach ist zwischen Unternehmen, die sich vollständig im Besitz des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften befinden, und denjenigen Unternehmen zu unterscheiden, in denen die öffentliche Hand nur die Kapitalmehrheit (oder zumindest die Hälfte des Kapitals) hält und der Rest auf Privatpersonen entfällt, also Unternehmen, die landläufig als gemischtwirtschaftliche Unternehmen bezeichnet werden.

Nach einer juristisch aussagefähigeren und im übrigen auch gebräuchlicheren Unterscheidung werden die Unternehmen danach eingeteilt, ob sie überwiegend dem allgemeinen oder einem besonderen Recht unterliegen. In den meisten Mitgliedstaaten fällt diese Unterscheidung mit der Trennung zwischen privatem und öffentlichem Recht zusammen. Doch auch in den Staaten, in denen entsprechende rechtliche Begriffe nicht üblich sind, d.h. im Vereinigten Königreich und Irland, erfolgt trotzdem eine Trennung zwischen Unternehmen nach allgemeinem Handelsrecht und solchen, die einer besonderen Gesetzgebung unterliegen, kraft derer sie errichtet und abweichende Betriebsvorschriften für sie festgelegt wurden. Die Unterscheidung gilt somit für die gesamte Europäische Union.

I. Für Unternehmen, die überwiegend einem besonderen Recht (öffentliches Recht oder Sondergesetzgebung) unterliegen, sind je nach Land und Zeit unterschiedliche Bezeichnungen gebräuchlich: Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Eigengesellschaft, öffentliche Anstalt, öffentlich-rechtliche Körperschaft, staatlicher Betrieb, Staatsbetrieb. Ihnen sind folgende Merkmale gemeinsam:

1. Sie befinden sich zumeist vollständig in öffentlichem Besitz.
2. Sie sind an den Grundsatz der fachlichen Spezialisierung gebunden, d.h. sie dürfen nur dem Unternehmenszweck entsprechenden Tätigkeiten nachgehen, die gesetzlich genau geregelt sind.
3. Anders als handelsrechtliche Gesellschaften, können sie zur Beilegung von Streitigkeiten

nicht die Schiedsstelle anrufen.

4. Für sie gelten die privatwirtschaftlichen Vollstreckungswege (Beschlagnahme) nicht.

5. Sie können keinen Konkurs anmelden.

6. Sie unterstehen der strengen Aufsicht durch eine staatliche Behörde, und ihre Betriebsführung, für die oft ein staatlicher Rechnungsführer bestellt wird, wird von öffentlichen Gremien, oft juristischer, z.T. auch parlamentarischer Natur, überwacht.

7. Die Mitarbeiter unterliegen oft, zumindest teilweise, nicht dem Arbeitsrecht, sondern nehmen eine besondere Rechtsstellung, einen "Status" ein (wenn nicht Beamter, so doch wenigstens "staatlicher Bediensteter").

8. Sie können z.T. unter Umgehung des allgemeinen Rechts Verträge abschließen.

Sie unterliegen nur für die nicht verbeamteten oder nicht beamtengleichen Mitarbeiter und für bestimmte Teilaspekte ihrer Beziehungen mit ihren Lieferanten und Abnehmern dem allgemeinen Recht.

II. Die andere Gruppe besteht aus Unternehmen, die überwiegend dem allgemeinen Recht unterliegen, und das unabhängig davon, ob sich ihr Kapital vollständig oder nur mehrheitlich im Besitz staatlicher Hoheitsträger befindet. Wie privatwirtschaftliche Unternehmen treten sie für gewöhnlich als Aktiengesellschaft auf, manchmal mit einem klärenden Zusatz, an dem die Herkunft zu erkennen ist (Staatsunternehmen, staatliches Unternehmen, öffentliche Gesellschaft, verstaatlichtes Unternehmen); seltener kommen andere Gesellschaftsformen vor, z.B. Genossenschaften oder Gesellschaften auf Gegenseitigkeit. Diese Unternehmen:

1. nehmen die Schiedsverfahren in Anspruch, unterliegen den privatwirtschaftlichen Vollstreckungswegen und dem Konkursrecht,

2. arbeiten nach privatwirtschaftlichen Betriebsführungsgrundsätzen,

3. Ihre Mitarbeiter unterliegen in aller Regel, ggf. bis auf wenige Führungskräfte, dem Arbeitsrecht,

4. dürfen keine Verträge unter Umgehung des allgemeinen Rechts abschließen.

III. Die meisten Unternehmen gehören einer von beiden Gruppen an, auch wenn hie und da natürlich auch "Mischformen" vorkommen, bei denen sich Merkmale aus beiden Rechtsformen in sehr unterschiedlicher Kombination wiederfinden. Ergänzend sei hier angefügt, daß für öffentliche Unternehmen auch andere Rechtsformen, wie wirtschaftliche Interessengruppe, Zweckverband oder Vereinigung, anzutreffen sind. Doch diese Fälle sind weitaus seltener.

### Abschnitt III.

### Beziehungen zur öffentlichen Hand

Der beherrschende Einfluß der öffentlichen Hand, an dem, wie gesagt, ein öffentliches Unternehmen zu erkennen ist, kommt auf vielfältige, von Fall zu Fall unterschiedliche Weise zum Ausdruck, doch stets im Hinblick auf einen Zweck, der das öffentliche Unternehmen vom privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden soll.

## I. Formen der Einflußnahme auf öffentliche Unternehmen durch die öffentliche Hand

### A. Möglichkeiten der Einflußnahme

1. Es bietet sich zunächst die Kontrolle der Führungsgremien des Unternehmens an. Die öffentliche Hand darf die wichtigsten Führungsstellen besetzen:

- direkt, soweit ihr laut Unternehmenssatzung ein Ernennungsrecht zusteht, oder

- indirekt, soweit sie (aufgrund des Sondergesetzes zur Unternehmensgründung oder lediglich durch Wahrnehmung des Stimmrechts der Kapitalanteile bei gemeinnützigen Unternehmen) im Vertretungsgremium (Hauptversammlung, Verwaltungs-, Aufsichtsrat), das die Unternehmensleitung bestimmt, über eine ausreichende Anzahl von Vertretern verfügt.

2. Des Weiteren ist eine finanzielle Einflußnahme möglich.

a) Sie kann sich aus der Stellung der öffentlichen Hand als Anteilseigner ergeben: durch Aufstockung bzw. durch Veräußerung von Betriebsvermögen.

b) Zugleich sind Haushaltszuschüsse an das Unternehmen für Anschaffungen oder den laufenden Betrieb denkbar, wozu definitionsgemäß nur die öffentliche Hand berechtigt ist.

3. Als letzte Möglichkeit kommt eine Einflußnahme auf die unternehmerischen Entscheidungen in Form von vorheriger oder nachträglicher Zustimmung zu bestimmten Rechtsgeschäften, wie Investitionen, Auftragsvergabe, Tarife, Besoldung der Unternehmensleitung, technische Weichenstellungen oder Betriebsführung, in Betracht.

### B. Organe der Einflußnahme

Als Mittel zur Umsetzung der Möglichkeiten der staatlichen Einflußnahme kommen in Frage:

1. auf hoheitlichem Wege: durch die Verwaltungsbehörden im eigentlichen Sinn an sich oder besondere, mit der Kontrolle beauftragte Fachbehörden. Man spricht hierbei zumeist von "Aufsicht", besonders wenn die Kontrolle im Vorfeld ausgeübt wird.

2. auf gesetzgeberischem Wege: durch die Parlamente oder Vertreterversammlungen, denen vor allem eine nachträgliche Kontrolle obliegt.

3. auf juristischem Wege: in erster Linie durch den Rechnungshof, der stets nachträgliche Kontrollen durchführt.

C. Die Einflußnahme der öffentlichen Hand ist naheliegend, wenn sich das Unternehmen



ganz in ihrem Besitz befindet. Hält sie nur die Kapitalmehrheit, so wird auf einem der oben genannten Wege Einfluß ausgeübt. Weitaus schwieriger gestaltet sich die Einflußnahme, wenn nur eine minderheitliche staatliche Beteiligung, bzw. gar keine Beteiligung vorliegt. In diesem Fall liegt eindeutig der gemeinrechtliche Fall vor, in dem die Entscheidungsgewalt ganz bei den Anteilseignern liegt. Die öffentliche Hand kann ohne finanzielle Beteiligung nur dann Einfluß auf das Unternehmen nehmen, wenn ihr, gemessen am allgemeinen Recht, sehr weitreichende Befugnisse, wie beispielsweise die Ernennung der Unternehmensleitung oder die Zustimmung zu unternehmerischen Entscheidungen, per Gesetz eingeräumt werden. Dies kommt, von Ausnahmefällen in Krisen- oder Kriegszeiten abgesehen, in denen der Staat manchmal Unternehmen auch ohne finanzielle Beteiligung vollständig unter seine Kontrolle bringt (beispielsweise durch Zwangsverwaltung), nur sehr selten vor. Im Zuge der jüngsten Privatisierungswelle entstehen derzeit in einigen europäischen Ländern zwar Gesellschaften mit fast ausschließlich privatem Kapital, in denen sich der Staat jedoch Eingriffsbefugnisse vorbehalten hat. Da diese Befugnisse in bestimmten Fällen an den Besitz von "Sonderaktien", d.h. mit Sonderrechten ausgestatteten Aktien (englisch: "golden share"), gebunden sind, wirkt sich dies überwiegend negativ aus: es besteht hierbei nämlich die Möglichkeit, wichtige Entscheidungen des Unternehmens, evtl. beim Übergang in die Hand "ausländischer" Eigentümer (Kapitalerhöhung, Übernahmeangebot usw.), zu blockieren. Ist hier also das Einflußrecht von so weitreichender Wirkung, daß man auch nach der Privatisierung noch von "öffentlichem Unternehmen" sprechen kann? Dies wäre übertrieben, denn dieses Recht wirkt überwiegend negativ und darf nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Durch die Ausübung dieser Rechte ist kein "beherrschender Einfluß" mehr möglich, da dafür eindeutig ständige Entscheidungsbefugnisse vorausgesetzt werden. Die Einflußnahme ist, wie deutlich zu erkennen ist, in der Praxis nur bei mindestens mehrheitlicher Kapitalbeteiligung gegeben.

## II. Zweck der staatlichen Einflußnahme

Mit der Einflußnahme auf öffentliche Unternehmen verfolgt die öffentliche Hand zwangsläufig Ziele, die diese Unternehmen von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden und ihr Bestehen erst rechtfertigen.

Dies gilt auch für öffentliche Unternehmen, die durchaus unter privater Führung betrieben werden können und somit dem allgemeinen Recht unterliegen. Ohne besondere Verpflichtungen, Auflagen oder Rechte sind sie im Prinzip nur dem freien Spiel des Wettbewerbs und dem Gewinnstreben verpflichtet. Doch auf sie trifft dies, anders als bei ihren privatwirtschaftlichen Mitwettbewerbern, nur bedingt zu. Sie sind an Aufgaben gebunden, die zwar nicht als öffentliche Versorgung eingestuft werden können, da ihre Tätigkeit nicht die entsprechenden Merkmale aufweist, dafür aber im Interesse des Allgemeinwohl oder zumindest im Sinne der Wirtschafts- und Sozialordnung des Staates liegen, wie beispielsweise die Durchführung einer bestimmten Industriepolitik oder eine sozialpolitische Vorbildfunktion.

Dies gilt natürlich erst recht für öffentliche Unternehmen, die zur öffentlichen Versorgung - unabhängig davon, wie sie definiert ist - beitragen, also im Auftrag der öffentlichen Hand Güter und Dienstleistungen für die Allgemeinheit an sich erzeugen.

## Abschließende Übersicht

Aus den verschiedenen Definitions- und Bewertungsansätzen ergibt sich, daß das öffentliche Unternehmen:

1. eine Körperschaft unterschiedlicher Rechtsform sowohl nach allgemeinem Recht als auch nach besonderen Gesetzgebungen sein kann und in den unterschiedlichsten Formen und Bezeichnungen auftritt;
2. auf Initiative eines staatlichen Hoheitsträgers (Staat oder Gebietskörperschaft) errichtet wird, der dort überwiegend kraft seiner Eigentumsrechte, daneben auch auf anderem Wege einen beherrschenden Einfluß ausübt;
3. gegenüber diesem Hoheitsträger über soviel Handlungsfreiheit verfügt, daß es in der Regel eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist;
4. Güter und Dienstleistungen erzeugt und anbietet und dabei bestimmte, von der öffentlichen Hand vorgegebene Ziele verfolgt, nicht immer aber einen öffentlichen Versorgungsauftrag erfüllt.

## KAPITEL II. GEWICHT DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN IN DER WIRTSCHAFT

Die Definitionsbemühungen, die in einer Übersicht zusammengestellt wurden, sind juristisch und verwaltungstechnisch durchaus sinnvoll, für statistische Zwecke allerdings wenig geeignet. Die Gegebenheiten der öffentlichen Unternehmen können nur dann in wirklich repräsentativen Zahlen statistisch erfaßt werden, wenn eine brauchbare Definition vorliegt, anhand derer sich jeder konkrete Fall eindeutig einer Gruppe zuordnen läßt. Das Zahlenmaterial für die einzelnen Länder läßt sich außerdem nur dann vergleichen und somit auf europäischer Ebene gegenüberstellen, wenn die nationalen Statistischen Ämter von einer einheitlichen Definition ausgehen. Bislang liegt eine derartige Definition noch nicht vor (vgl. EUROSTAT-Pläne<sup>7</sup> zur Erarbeitung weitergehender Kriterien hierzu), daher ist das vorliegende Zahlenmaterial für das Gewicht der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Union nur bedingt aussagefähig.

Da es in der vorliegenden Untersuchung in dieser Hinsicht jedoch nicht auf die Genauigkeit ankommt, wie sie von der Fachwelt angestrebt wird, sollen uns hier einigermaßen stichhaltige Größenordnungen genügen. Die Arbeiten der CEEP<sup>8</sup> bilden hierfür einen guten Ausgangspunkt. In einer alle drei Jahre durchgeführten Umfrage ermittelt der CEEP den Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Gesamtwirtschaft bzw., genauer gesagt, an den zur Erwerbswirtschaft gehörenden Wirtschaftsleistungen (ohne Landwirtschaft, d.h. die Landwirtschaft und hoheitliche Aufgaben des Staates werden nicht berücksichtigt). Die Erhebung wird mit Hilfe der Statistischen Ämter in den einzelnen Ländern durchgeführt. Angesichts der aufwendigen Auswertung und Analyse liegen die Ergebnisse erst ca. zwei Jahre nach dem Erhebungsjahr vor. So liegen der Umfrage 1993, deren Ergebnisse 1994 veröffentlicht wurden, die Zahlen von Ende 1991 zugrunde.

### Abschnitt I. Gesamtwirtschaftliches Gewicht

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse der Erhebung zusammengestellt. Das Gewicht der öffentlichen Unternehmen wurde hier nach drei Größen bewertet, die dafür besonders relevant erschienen:

- Beschäftigtenzahl (fest angestellte Mitarbeiter),
- Wertschöpfung,
- Brutto-Festkapitalbildung, d.h. Anlageinvestitionen.

Die Werte für die drei Kriterien wurden jeweils als Prozentzahl angegeben. Der Übersichtlichkeit und Überschaubarkeit halber wurden die Einzelwerte (durch rechnerische Mittelung) außerdem zu einer Gesamtzahl verarbeitet, um eine annähernd richtige Vorstellung vom Gewicht der öffentlichen Unternehmen zu vermitteln.

---

<sup>7</sup>Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>8</sup>Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft.

Dieser Mittelwert von ca. 12 % gilt für die gesamte Europäische Union. Er gibt das gesamtwirtschaftliche Gewicht der öffentlichen Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten wieder. Doch man sollte sich von dieser Gesamtzahl lösen, auch wenn sie im allgemeinen durchaus sinnvoll ist.

1. Es ist zunächst einmal festzustellen, daß sich hinter diesem Durchschnittswert deutliche Abweichungen im Umfang bei den drei Grundkriterien verbergen:

- der Anteil der nicht selbständig Beschäftigten liegt deutlich niedriger,
- die Brutto-Festkapitalbildung ist deutlich höher,
- die Wertschöpfung nimmt eine Mittelstellung zwischen beiden ein.

Daraus folgt zum einen, daß die Produktivität der öffentlichen Unternehmen über dem Durchschnitt liegt, womit ein weit verbreitetes Vorurteil wohl entkräftet wäre, und zum anderen, daß ihre Investitionstätigkeit überproportional hoch ist.

2. Eine weitere wichtige Erkenntnis sind die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten:

- es fallen vier Staaten auf, in denen ein Fünftel bzw. nahezu ein Fünftel der Wirtschaftsleistung des Landes auf öffentliche Unternehmen entfallen: Portugal, Griechenland, Italien und Frankreich,
- drei weitere liegen annähernd im europäischen Durchschnitt: Irland, Dänemark und Deutschland,
- dahinter rangieren mit jeweils 8% bzw. 9% Spanien, Belgien und die Niederlande,
- und schließlich liegen Großbritannien und Luxemburg mit nur etwas über 4% unerreichbar an der Spitze.

## Abschnitt II. Historische Entwicklung

In Tabelle 2 wird das relative Gewicht der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Union weitgehend in der Entwicklung der letzten zwanzig Jahre (1973 - 91) nachgezeichnet. Es sind zwei gegenläufige Bewegungen festzustellen:

- Wachstum in der ersten Hälfte, das offensichtlich mit Entscheidungen bestimmter Mitgliedstaaten zur Stärkung der öffentlichen Wirtschaft (Verstaatlichungen in Portugal, Frankreich und Griechenland) und fast überall mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zusammenhängt, die die Produktionsleistung in der Privatwirtschaft drosselt, während den öffentlichen Unternehmen von der jeweiligen Regierung zumeist eine konjunkturfördernde Rolle zugedacht wurde,

- Eine stärkere Konjunkturabschwächung in der zweiten Hälfte des Zeitraums, in erster Linie infolge der weltweiten Privatisierungswelle, die in nahezu allen Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Ausprägung spürbar wurde: Die sehr weitgehende Privatisierung im Vereinigten Königreich ist heute praktisch abgeschlossen, die umfangreiche, aber späte Privatisierung in Frankreich und Portugal ist noch im Gange.

Letzten Endes ergibt sich am Ende des Zeitraums ein niedrigerer Wert als zu Beginn. Der Rückgang dürfte angesichts der für die kommenden Jahre zu erwartenden Privatisierungen weiter anhalten. Dann aber dürfte sozusagen die untere Schmerzgrenze erreicht sein und der Anteil der öffentlichen Unternehmen in den Mitgliedstaaten sich auf rund 10 % einpendeln.

### Abschnitt III. Stand in den einzelnen Bereichen

Bekanntlich haben öffentliche Unternehmen in Europa ein von Bereich zu Bereich unterschiedliches Gewicht. Tabelle 3 veranschaulicht die Verteilung nach Wirtschaftsbereichen, ausgehend von den Beschäftigtenzahlen:

- Öffentliche Unternehmen überwiegen im Verkehrs- und Fernmeldewesen mit 58% der Beschäftigten sowie in der Energieversorgung mit 55% der Beschäftigten. Sie nehmen eine Fast-Monopolstellung bei den Eisenbahnen, im Luftverkehr, in Häfen und Flughäfen, bei Post und Telekommunikation, in der Strom-, Gas-, Kernenergieerzeugung, im Kohleabbau, im Schiffsverkehr, im öffentlichen Nahverkehr und bei Kohlenwasserstoffherzeugnissen (Erdöl/Erdgas) ein.
- Dienstleistungen sind von besonderer Bedeutung in der Kreditwirtschaft (Banken und Versicherungen), wo ihr Anteil bei 20% liegt.
- Dem steht ein sehr geringer Anteil in der Industrie (3,4%) gegenüber.

Natürlich müßten diese Zahlen für jedes Land einzeln beleuchtet werden, dabei würde u.a. auffallen:

- die Schwäche der öffentlichen Energieversorgung im Vereinigten Königreich und den Benelux-Staaten,
- die hohe Bedeutung des staatlichen Industriesektors in Frankreich und Italien, während er in den anderen Ländern kaum ins Gewicht fällt,
- die Nahezu-Monopolstellung im Verkehrs- und Fernmeldewesen in Italien sowie das große Gewicht der staatlichen Bank- und Versicherungswirtschaft in Portugal und Griechenland.

CEEP  
Umfrage 1993  
(bezogen auf das Rechnungsjahr 1991)

**Tabelle 1**

**GEWICHT DER BESCHÄFTIGTEN, DER BRUTTO-WERTSCHÖPFUNG UND DER BRUTTO-FESTKAPITALBILDUNG DER UNTERNEHMEN MIT STAATLICHER BETEILIGUNG INNERHALB DER ERWERBSWIRTSCHAFT (OHNE LANDWIRTSCHAFT) IN EUROPA**

Land	Beschäftigte (in tausend)	Anteil Beschäftigte (2)	Anteil Wertschöpfung (2)	Anteil Brutto- Festkapital- bildung (2)	% Durchschnitt aus 3 Kriterien	Durchschnitt 88 (2)	Durchschnitt 85 (2)	Durchschnitt 82 (2)
Frankreich	1783	13,4	15,1	24,2	17,6	18,3	24,0	22,8
BR Deutschland (1)	1687	8,3	10,0	14,9	11,1	11,6	12,4	14,0
Italien	1485	13,5	20,0	23,5	19,0	19,6	20,3	20,0
Großbritannien	747	4,3	4,0	5,0	4,5	7,4	12,7	16,2
Spanien	407	6,0	8,0	12,8	9,0	10,0	12,0	12,0
Portugal	216	10,6	21,5	30,0	20,7	24,0	22,7	23,9
Belgien	200	9,8	7,5	8,4	8,6	10,3	11,1	12,1
Niederlande	157	5,1	8,0	9,2	7,5	9,6	9,0	9,0
Griechenland	179	14,7	17,0	30,0	20,6	20,8	23,2	22,3
Dänemark	115	8,2	8,7	17,6	11,5	11,9	11,4	12,0
Irland	67	8,7	11,5	16,9	12,4	14,4	15,3	15,1
Luxemburg	5	3,2	5,2	4,6	4,4	4,9	4,5	5,0
Öffentliche Wirtschaft innerhalb der Erwerbswirtschaft (ohne Landwirtschaft) in Europa (3)	7048	8,9%	10,9%	15,6%	11,8%	13,3%	15,3%	16,4%

1) ohne frühere DDR

2) Anteil der öffentlichen Wirtschaft an der Erwerbswirtschaft (ohne Landwirtschaft) in Europa

3) ohne frühere DDR

**Tabelle 2**

**GEWICHT DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN IN EUROPA IN DER  
ENTWICKLUNG DER LETZTEN 20 JAHRE (ALS ANTEIL AN DER  
ERWERBSWIRTSCHAFT OHNE LANDWIRTSCHAFT)**

	Ende 1973	Ende 1979	Ende 1982	Ende 1985	Ende 1988	Ende 1991
Beschäftigte	8,3	11,9	12,8	11,5	10,6	8,9
Wertschöpfung	11	13,2	14,1	13,4	12	10,9
Investitionen	22	22,5	22,9	21	17,3	15,6
durchschnitt- liches Gewicht	13,8	15,8	16,6	15,3	13,3	11,8

Quelle: CEEP

**Tabelle 3**

**VERTEILUNG DER BESCHÄFTIGTEN VON UNTERNEHMEN MIT ÖFFENTLICHER BETEILIGUNG IN DER ERWERBSWIRTSCHAFT (OHNE LANDWIRTSCHAFT) IN EUROPA NACH EINZELNEN BEREICHEN**

(in tausend Beschäftigten)

Land	ENERGIE- VERSORGUNG		INDUSTRIE		VERKEHR UND TELEKOMMUNIKATION		KREDITWIRTSCHAFT		SONSTIGE DIENST- LEISTUNGEN UND HANDEL		öffentliche Wirtschaft des Landes gesamt (Beschäftigte)
	Beschäftigte	% des Bereichs	Beschäftigte	% des Bereichs	Beschäftigte	% des Bereichs	Beschäftigte	% des Bereichs	Beschäftigte	% des Bereichs	
Frankreich	202	88,0%	465	11,1%	783	58,8%	193	32,0%	140	2,4%	1783
Deutschland (1)	290	63,0%	120	1,1%	930	60,0%	279	30,0%	68	2,0%	1687
Italien	172	89,0%	312	10,0%	705	82,5%	249	50,0%	48	2,0%	1485
Großbritannien	103	23,5%	8	0,2%	262	34,0%	13	1,0%	161	3,0%	747
Spanien	61	45,0%	79	3,0%	228	50,0%	20	6,0%	19	1,2%	407
Portugal	26	36,9%	40	3,0%	92	41,0%	49	65,3%	8	0,8%	216
Belgien	10	27,3%	5	0,5%	160	64,3%	24	7,4%	1	0,3%	200
Niederlande	2	3,5%	-	-	154	42,2%	1	0,1%	-	-	157
Griechenland	35	90,0%	6	1,3%	76	37,8%	40	60,0%	22	4,0%	179
Dänemark	18	90,0%	3	0,6%	89	53,6%	-	-	6	1,0%	115
Irland	14	68,0%	3	1,1%	46	52,0%	4	5,0%	-	-	67
Luxemburg	-	-	-	-	3	32,8%	2	9,3%	-	-	5
Öffentliche Wirtschaft in 12 Mitgliedstaaten (2)	933	55,0%	1041	3,4%	3728	58,0%	874	20,0%	473	1 - 2%	7048

1) Ohne frühere DDR

2) Öffentliche Beschäftigte und Anteil an der Beschäftigung in den erwerbswirtschaftlichen Bereichen (ohne Landwirtschaft) in Europa (ohne frühere DDR)

Quelle: CEEP



## ZWEITER TEIL

### ÖFFENTLICHE VERSORGENGSAUFGABEN DER UNTERNEHMEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Nach den Betrachtungen zum Konzept und zur Stellung der öffentlichen Wirtschaft in den europäischen Staaten soll auf eine Beschreibung der Unternehmen an sich verzichtet werden; das Hauptaugenmerk liegt vielmehr auf dem zweiten Element des Paares, das das Thema der Untersuchung bildet, nämlich der Versorgungswirtschaft. Dazu müssen zunächst einmal der Begriff "öffentliche Versorgung" an sich definiert und die dazugehörigen Grundsätze und Voraussetzungen geklärt werden. Daran anschließend wird versucht, die besondere Rechtsstellung der Unternehmen zu umreißen, die öffentliche Versorgungsaufgaben übernehmen und in dieser Funktion in ein Gefüge aus Aufgaben und Verpflichtungen einerseits und Sonderrechten andererseits eingebunden sind. Zur Versorgungswirtschaft sind sowohl viele öffentliche Unternehmen als auch zahlreiche private Unternehmen zu rechnen, die ebenfalls einen Beitrag zur öffentlichen Versorgung leisten; erfaßt werden müssen somit alle, die als Betreiber oder Betriebe der öffentlichen Versorgung eingestuft werden können.

#### **KAPITEL I. GRUNDSÄTZLICHE FUNKTIONSWEISE DER ÖFFENTLICHEN VERSORGUNG**

##### Abschnitt I. Der Begriff der öffentlichen Versorgung

Es handelt sich hier um einen zentralen Begriff, der in den meisten Rechtsstaaten zu finden ist. Zwar ist der Ausdruck an sich vor allem in den kontinentaleuropäischen Staaten gebräuchlich, in denen die Rechtslehre traditionell durch einen starken Gegensatz zwischen öffentlichem und privatem Recht geprägt ist. Geht man aber nicht von der Bezeichnung, sondern von der tieferen Bedeutung aus, so findet man ihn unter anderem Namen wohl auch in angelsächsisch geprägten Rechtsordnungen, in denen der Begriff der Gemeinnützigkeit bzw. des Gemeinwohls beispielsweise als "public utility" bzw. "public interest" Tradition hat. Festzuhalten ist also, daß der Begriff in allen Mitgliedstaaten existiert.

##### I. Definition der öffentlichen Versorgung

Die öffentliche Versorgung ist eine wirtschaftliche Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit, die immer von staatlichen Hoheitsträgern festgelegt, eingerichtet und überwacht wird und in unterschiedlichem Maße einer vom allgemeinen Recht abweichenden Rechtsordnung unterliegt, und zwar unabhängig davon, wer als Träger (öffentlich oder privat) für die effiziente Erfüllung der öffentlichen Versorgungsaufgabe zuständig ist. Es erscheint zweckmäßig, einzelne Punkte dieser Definition herauszugreifen und genauer zu beleuchten.

- A. Die öffentliche Versorgung ist zunächst eine Tätigkeit. Unabhängig davon, wie sie organisiert ist und welche Träger sie betreiben, besteht sie durch die Aufgabe, die sie erfüllt: sie erzeugt Güter und vor allem Dienstleistungen für die Bürger. Dadurch unterscheidet sie sich von

anderen Formen staatlichen Handelns (bzw. von Handlungen anderer staatlicher Hoheitsträger) in der Wirtschaft, die nicht als Produktionstätigkeit einzustufen sind:

1. Hiervon zu trennen sind zunächst einmal ordnungspolitische Maßnahmen für die Wirtschaft, bei denen die Sorge um Sicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz im Mittelpunkt steht, wie z.B. Arbeits- und Gesundheitsschutzvorschriften, die geltenden Vorschriften für die Herstellung von Industriegütern (insbesondere Lebensmittel), die Bauordnung usw. Mit diesen ordnungspolitischen Vorgaben verfolgt der Staat ein anderes Ziel als mit der Einrichtung einer öffentlichen Versorgungsleistung. Ordnungspolitisch möchte er damit nicht unbedingt entsprechende Leistungen, wie die Produktion von Fahrzeugen, Chemieprodukten, Lebensmitteln usw., sicherstellen; die Initiative dazu geht nicht von Staat, sondern von Privatpersonen aus, und es ist denkbar, daß diese Tätigkeit für private Unternehmer nicht zuletzt deshalb uninteressant erscheint, weil kein Gewinn damit zu erzielen ist. In diesem Fall können die fraglichen Güter durch Einfuhren gedeckt werden. Der Staat sorgt dabei, wenn überhaupt, lediglich dafür, daß diese Güter und Dienstleistungen nach bestimmten Regeln erzeugt werden. Demgegenüber trägt die öffentliche Hand mit der öffentlichen Versorgung Sorge dafür, daß bestimmte, ihrer Ansicht nach unverzichtbare Güter und Dienstleistungen (beispielsweise Strom-, Wasser-, Gasversorgung) erzeugt und die Bürger damit versorgt werden. Im ordnungspolitischen Sinne kann man eigentlich nicht von Verstoß gegen die unternehmerische Freiheit (auch als Handels- und Gewerbefreiheit bezeichnet) sprechen: ein Unternehmer braucht es den Behörden nicht zu melden, wenn er einem Gewerbe nachgeht; er muß nur die Vorschriften beachten, die evtl. für diese Tätigkeit gelten. Bei der öffentlichen Versorgung hingegen kommt es nicht auf die unternehmerische Freiheit an: es werden Leistungen von der öffentlichen Hand fest vorgegeben, die, wenn sie die öffentliche Hand nicht selbst übernimmt, von einem Unternehmen nur mit ihrer Zustimmung und unter ihrer Kontrolle erbracht werden können.

2. Von der öffentlichen Versorgung zu trennen sind auch gemeinnützige Aufgaben, durch die keine Güter oder Dienstleistungen erzeugt werden: Schaffung einer ausgewogenen Wirtschaftsordnung, finanzielle Unterstützung für in Bedrängnis geratene Wirtschaftsbereiche usw. Dazu kann sich der Staat, wie gesagt, durchaus öffentlicher Unternehmen bedienen; auch ohne öffentlichen Versorgungsauftrag und dementsprechende Auflagen werden diese damit beauftragt, einen Beitrag zu Erfolg der Wirtschafts- oder Sozialpolitik überhaupt zu leisten.

- B. Die öffentliche Versorgung ist eine Wirtschaftstätigkeit, weshalb sie an Unternehmen übertragen werden kann. Sie produziert Werte im volkswirtschaftlichen Sinne (Güter oder Dienstleistungen), die ähnlich wie die von der übrigen Wirtschaft erzeugten Güter und Dienstleistungen zu einem bestimmten Preis an die Bürger oder Abnehmer abgegeben werden. Darin unterscheiden sich diese Güter und Dienstleistungen von gemeinnützigen Dienstleistungen, die das Gemeinwesen kostenfrei oder nahezu kostenfrei erbringt; auch hier handelt es sich um öffentliche Dienstleistungen des Staates, allerdings nicht im erwerbswirtschaftlichen, sondern im hoheitlichen Sinne; Beispiele dafür sind die Arbeit von Justiz, Polizei, Schulen, Krankenhäusern oder Haftanstalten.
- C. Die öffentliche Versorgung baut auf dem Vorhandensein eines Gemeinbedarfs auf. Dieser Bedarf unterscheidet sich vom rein privaten Bedarf, bei dem die Initiative vom einzelnen Bürger ausgeht, der selbst seinen Bedarf festlegt und auf einem Markt äußert, auf dem diesem

Bedarf Angebote zu dessen Deckung gegenüberstehen. Der Gemeinbedarf geht dagegen von den Bürgern in ihrer Gesamtheit aus, ist für alle ungefähr gleich hoch und genauso wichtig; aufgrund dieser Eigenschaften läßt er sich nicht für den Einzelnen alleine ermitteln oder durch Privatinitiative decken.

- D. Der Gemeinbedarf und die öffentlichen Dienstleistungen, die ihn decken sollen, können nur von der öffentlichen Hand kraft ihres Vertretungsauftrags für die Allgemeinheit festgestellt und organisiert werden. Nur die öffentliche Hand darf die öffentliche Versorgung planen und organisieren. Sie kann durchaus eigene staatliche oder privatwirtschaftliche Träger mit der Durchführung beauftragen, doch die Verantwortung für ihre Festlegung, ihren Umfang, sogar für ihr Bestehen liegt dauerhaft bei der öffentlichen Hand, denn eine öffentliche Versorgung besteht nicht ewig, und es obliegt der öffentlichen Hand, sie zu beenden, wenn der Bedarf, der für ihre Errichtung ausschlaggebend war, nicht mehr vorhanden ist. Diese Daseinsvorsorge begründet sich nicht zuletzt damit, daß es sich dabei um Dienstleistungen handelt, die aufgrund fehlender Gewinnaussichten, was naturgemäß jede Privatinitiative abschreckt, nicht angeboten würden, wenn sich die öffentliche Hand nicht darum kümmern würde.
- E. Mit der Übernahme der öffentlichen Versorgung, ob nun direkt durch die öffentliche Hand selbst oder durch besondere Träger im Auftrag der öffentlichen Hand, verbindet sich häufig eine rechtliche Sonderstellung, da das allgemeine Recht in der Regel für ihre Erfüllung nicht mehr ausreicht: beispielsweise das Recht auf Enteignungen, auf die Benutzung öffentlicher Wege und Straßen, besondere Nutzungsrechte u.U. bis hin zum Monopol, die Erhebung von Abgaben, das Recht zum Abschließen besonderer Verträge (mit nach allgemeinem Recht außerordentlich günstigen Konditionen).
- F. Der Träger erhält für die Erfüllung der öffentlichen Versorgungsaufgabe einen Versorgungsauftrag, an den i.d.R. genaue Verpflichtungen geknüpft sind, und muß sich bis zu einem bestimmten Maße der Aufsicht staatlicher Behörden unterwerfen, die sich beispielsweise durch ein Mitspracherecht bei der Ernennung der Unternehmensleitung oder durch eine Kontrolle über Preise und Tarife äußert.

## II. Grundsätze der öffentlichen Versorgung

Demnach sind für die öffentliche Versorgung vor allem drei Grundprinzipien kennzeichnend:

### A. Grundsatz der Gleichbehandlung

Da die öffentliche Versorgung einen wenn nicht allgemeingültigen, so doch sehr weit verbreiteten und zugleich grundlegenden Gemeinbedarf decken soll, den die Allgemeinheit für jedermann in gleicher Weise gewährleisten muß, muß sie auf Grundlage der Gleichbehandlung angeboten werden. Sie muß allen Bürgern unter den gleichen Voraussetzungen offenstehen; Unterschiede in der Behandlung sind nur da zulässig und zu rechtfertigen, wo sachliche Unterschiede hinsichtlich der Versorgung bestehen. Für den Betreiber bzw. Träger ergibt sich daraus gewöhnlich:

- die Verpflichtung zur Versorgung wenn nicht der gesamten, so doch eines möglichst großen Teils der Bevölkerung; dies wird üblicherweise als Anschlußpflicht, die weitgehend allgemeingültig ist, bezeichnet.

- die Verpflichtung zu einheitlichen und so niedrigen Grundpreisen, daß die Leistungen für jedermann erschwinglich sind; dies setzt oft einen Lastenausgleich voraus, da der einheitliche Preis in den Gebieten, wo die Kosten dafür hoch sind, über den Selbstkosten und in den Gebieten, in denen die Kosten dafür niedrig sind, unter den Selbstkosten liegt (d.h. die einen "tragen" die anderen finanziell "mit").

#### B. Grundsatz der Kontinuität

Da die öffentliche Versorgung als für die Allgemeinheit wichtig betrachtet wird, muß sie lückenlos gewährleistet sein. Die Bürger müssen lückenlos versorgt werden, sowohl im Einzelfall als auch bei regelmäßiger Inanspruchnahme. Der damit beauftragte Betreiber muß die Versorgung um jeden Preis sicherstellen, auch wenn er nicht kostendeckend arbeitet. Er muß die Betriebsabläufe, in erster Linie Beschaffung und Investitionen, entsprechend organisieren, so daß er in der Lage ist, der Nachfrage jederzeit nachzukommen, und das Angebot darf nie knapp werden. Dies setzt natürlich eine entsprechend langfristige Planung im jeweiligen Wirtschaftsbereich voraus. Wie gesagt, ist diese "Bereitstellungspflicht" anders geartet als die Anforderungen, denen das normale Handelsgewerbe unterliegt: auch der Händler hat eine Verpflichtung, nämlich die Verpflichtung zum Verkauf, doch sie ist bei weitem nicht so bindend, da sie nur solange besteht, wie Waren vorhanden sind; sie beinhaltet nicht die Pflicht zur Erneuerung des Warenvorrats, um die Nachfrage zu decken. Aus dem Kontinuitätsprinzip wurde in manchen Ländern lange Zeit die Begründung dafür abgeleitet, daß Bedienstete des öffentlichen Diensts nicht streiken dürfen.

#### C. Anpassungsgrundsatz

Das bedeutet, daß die öffentliche Versorgung, die zur Deckung eines Gemeinbedarfs eingerichtet wurde, mit den sich verändernden Bedürfnissen mitwachsen und letztendlich mit ihnen auch wieder verschwinden muß. Da die Initiative und die Gestaltung der Versorgung ausschließlich bei der öffentlichen Hand liegen, folgt daraus, daß die öffentliche Hand die Gestaltungs- und Betriebsregeln jederzeit einseitig verändern und die Versorgungsleistungen sogar völlig streichen kann, wenn kein Bedarf mehr vorhanden ist.

### III. Veränderbarkeit der öffentlichen Versorgung

Naturgemäß unterliegt der Begriff der öffentlichen Versorgung, der im Grundsatz ziemlich eindeutig und unveränderlich ist, einem sehr starken inhaltlichen Wandel. Was unter Gemeinwohl zu verstehen ist, genauer noch welche Leistungen damit bezeichnet werden, richtet sich nach verschiedenen Faktoren: die öffentliche Versorgung bzw. öffentliche Dienste schlechthin gibt es nicht.

1. Dies richtet sich in erster Linie nach der Gesellschaftsauffassung der jeweiligen Regierung, die mehr oder weniger liberal oder kollektivistisch geprägt sein kann. Demnach sind zwei extreme Theorien denkbar:

- der reine Liberalismus, in dem dem Gemeinwohl nur untergeordnete Bedeutung zukommt; der Begriff der öffentlichen Versorgung tritt immer stärker zurück und mit ihm der des Staates. Es bestehen nur noch Einzelinteressen und Privatinitiativen.

- der reine Kollektivismus, bei dem im Extremfall grundsätzlich jedes menschliche Bedürfnis im Interesse des Gemeinwohls liegt und somit durch die Errichtung einer öffentlichen Versorgung befriedigt werden muß. Das trifft in besonderem Maße auf alle Wirtschaftsleistungen zu.

Zwischen diesen beiden Extremfällen sind alle Mittelwege möglich.

2. Für den Umfang der öffentlichen Versorgung in einem Wirtschaftsbereich ist natürlich die wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft ausschlaggebend, da ein Land seinen Bürgern immer nur Dienstleistungen im Verhältnis zu den eigenen Möglichkeiten bieten kann. Die Dichte des Stromnetzes, die Leistungen der Wasserversorgung, Taktzeiten und Komfort in Bussen und Bahnen, die Zustellung der Post und die Zahl der Telefonzellen richten sich in erster Linie nach dem Entwicklungsstand des Landes. Trotzdem entsteht eine öffentliche Versorgung immer nur dann, wenn sich der Staat im Verhältnis zu den ihm zu Gebote stehenden Mitteln bemüht, der Bevölkerung Dienstleistungen zu bieten, die für die Allgemeinheit, für die er zuständig ist, als existenznotwendig betrachtet werden.

3. Die Ausweitung des Begriffs hängt auch mit der technischen Entwicklung zusammen. Mit dem Aufkommen der Eisenbahn wurde eine neue öffentliche Versorgungsleistung aufgebaut, allerdings erst nach und nach, sobald sich die Meinung durchsetzte, daß jedermann Zugang zu dem neuen Transportmittel erhalten solle. Auch der Fernsprecher galt in der Anfangszeit durchaus nicht als derart grundlegendes Kommunikationsmittel, daß er als öffentliche Versorgungsleistung der gesamten Bevölkerung zugänglich gemacht werden sollte. Andererseits kommt es vor, daß im Zuge des technischen Fortschritts eine Dienstleistung als Teil der öffentlichen Versorgung hinfällig wird; dies gilt für neue Telekommunikationsdienste, die sehr wohl der Privatinitiative und dem freien Wettbewerb überlassen werden können, da sie durch das freie Spiel der Marktkräfte auch ohne Vorgaben der öffentlichen Hand der breiten Masse zu vertretbaren Preisen angeboten werden können.

4. Schließlich äußern sich die hier angeführten Grundprinzipien der öffentlichen Versorgung (Gleichbehandlung, Kontinuität, Anpassung), wenn überhaupt, in jedem Bereich anders:

- Die Belieferungspflicht als Folge des Kontinuitätsprinzips ist bei der Stromversorgung besonders zwingend, da es hier die Beschaffenheit der Ware an sich mit sich bringt, daß Angebot und Nachfrage vollständig aufeinander abgestimmt werden müssen, um Lieferunterbrechungen zu vermeiden.

- Die Anschlußpflicht als Folge des Gleichbehandlungsgrundsatzes gilt u.U. nicht flächendeckend und kann in bestimmten Regionen (Gasversorgung) oder Städten umgangen werden (nicht in allen Ballungsräumen bestehen öffentliche Leitungswege, da dies von den staatlichen Hoheitsträgern vor Ort abhängt).

- Auch dort, wo sie flächendeckend gewährleistet ist, kann die Anschlußpflicht entweder wirklich allgemeingültig, wie bei Wasser, Elektrizität, Post und Telefon, wo jeder Verbraucher "frei Haus" direkt bedient wird, oder lediglich allgemein gestaltet sein, mit einem mehr oder weniger dicht geknüpften und verzweigten Netz und unterschiedlich gestalteten Dienstleistungen wie bei den Eisenbahnen (das Eisenbahnnetz ist mehr oder weniger dicht und

der Zug hält nicht immer in allen Bahnhöfen).

Es gibt mithin kein festes, allgemeingültiges Entscheidungskriterium dafür, ob und inwieweit ein Wirtschaftsbereich als öffentliche Versorgung betrieben wird. Die in jeder Epoche anders ausfallende Entscheidung, wo welche Wirtschaftstätigkeit erbracht wird, liegt bei der öffentlichen Hand und damit beim Gemeinwesen der Menschen, das sie vertritt. So ist unabhängig von den vielfältigen Schwankungen durchaus eine feste Grundkonstante zu erkennen: eine öffentliche Versorgung besteht da, wo die Allgemeinheit der Auffassung ist, daß ein für das Gemeinwohl wichtiges Gut oder eine Dienstleistung durch private Initiative nicht ausreichend gesichert und der Staat somit irgendwie Vorsorge dafür treffen muß.

## Abschnitt II. Verfahren für die Gestaltung und Errichtung einer öffentlichen Versorgung

Definitionsgemäß können öffentliche Versorgungsleistungen, die einen Gemeinbedarf decken sollen, nur Aufgabe der öffentlichen Hand sein; ihr allein steht das Recht zu, sie festzulegen und Vorsorge dafür zu treffen, d.h. sie zu errichten, zu gestalten, zu kontrollieren, anzupassen und einzustellen, auch wenn sie eigenständige Träger mit der Bewirtschaftung beauftragt.

I. Die Initiative zur Festlegung der öffentlichen Versorgung geht im allgemeinen vom Staat aus. Daher hat auch der Gesetzgeber des jeweiligen Staates zu bestimmen, welche Leistungen zur öffentlichen Versorgung gehören. In föderal gegliederten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland verfügen auch die Bundesländer über ein gewisses Initiativrecht.

II. Die Zuständigkeit, d.h. die Befugnis zur effektiven Errichtung der Versorgung, kann hingegen per Gesetz an verschiedene staatliche Hoheitsträger übertragen werden:

1. den Zentralstaat bei sogenannten hoheitlichen Dienstleistungen
2. das Bundesland im Rahmen eines föderalen Staatswesens
3. die Gebietskörperschaften (Regionen oder Provinzen, Kreise, Gemeinden) bei örtlichen Dienstleistungen.

## Abschnitt III. Verfahren für die Bewirtschaftung der öffentlichen Versorgung und die Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben an Unternehmen

Es steht dem errichtenden staatlichen Hoheitsträger frei, die öffentliche Versorgungsleistung durch Einsatz eigenen Personals (staatliche Bedienstete oder private Angestellte) und eigener Produktionsmittel selbst zu erbringen. Man spricht dann im allgemeinen von direkter Bewirtschaftung (Eigenbetrieb) oder Regiebewirtschaftung (Regiebetrieb). Sehr oft ist es jedoch vorteilhafter, die Bewirtschaftung an ein Unternehmen in öffentlicher oder privater Hand zu vergeben, natürlich gleichzeitig aber die Kontrolle darüber zu behalten. In diesem Fall liegt indirekte oder übertragene Bewirtschaftung vor; man spricht auch von "Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben". Hierbei muß der staatliche Hoheitsträger die allgemeinen Aufgaben des Unternehmens, die zu erbringenden Dienstleistungen, d.h. den "öffentlichen Versorgungsauftrag",

festlegen. Damit verknüpfen sich in der Regel genaue Auflagen: die "öffentlichen Versorgungsaufgaben". Versorgungsauftrag und Verpflichtungen werden im Rahmen verschiedener Verfahrensweisen oder Methoden der Vergabe öffentlicher Versorgungleistungen geregelt.

I. Zunächst ist die einseitige Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben zu nennen: Aufgabenstellung und Pflichten werden gesetzlich oder in einer Verordnung geregelt. Dieser Fall liegt immer dann vor, wenn der Betreiber ein öffentliches Unternehmen ist. In der Gründungssatzung des Unternehmens (durch rechtliche Verselbständigung einer staatlichen Dienststelle oder durch Verstaatlichung eines Privatunternehmens) werden auch die vorgeschriebenen öffentlichen Versorgungsaufgaben und -pflichten verbindlich festgeschrieben.

II. In den übrigen Fällen liegt eine vertragliche Leistungsvergabe vor: Aufgaben und Pflichten werden in eine Vereinbarung zwischen der öffentlichen Körperschaft und dem mit der Leistung beauftragten Unternehmen aufgenommen. Dieser Fall tritt zwangsläufig immer dann ein, wenn der Betreiber ein Privatunternehmen ist. Doch auch bei öffentlichen Unternehmen setzt sich die vertragliche Vergabe immer mehr durch, wenn nicht für allgemeine Versorgungsaufgaben, die nach wie vor zumeist gesetzlich festgelegt werden, so doch für die Verpflichtungen im einzelnen. Die verschiedenen öffentlichen Versorgungsverträge unterscheiden sich darin, wie die gegenseitigen Verpflichtungen der öffentlichen Hand und der Betreiber aussehen und wie die Versorgungsleistungen vergütet werden.

A. Am häufigsten ist der Fall anzutreffen, daß der Betreiber als eigenverantwortlicher Unternehmer auftritt und die ihm übertragene Tätigkeit auf eigenes Risiko übernimmt. Der staatliche Hoheitsträger beauftragt ihn mit der Versorgungsleistung, zahlt ihm dafür aber kein Entgelt. Der Betreiber bezieht seine Vergütung aus dem Betrieb, d.h. durch Erheben von Gebühren beim Verbraucher. Es kommen zwei Sonderfälle vor:

1. Im ersten Sonderfall übernimmt der Betreiber nicht nur den Betrieb, sondern auch die Einrichtung, d.h. er baut auf eigene Kosten die betriebswichtigen baulichen Einrichtungen, wie das Rohrleitungsnetz in der Wasserversorgung. Auch dafür erhält er von der öffentlichen Hand kein Entgelt, und er kann nur mit den von den Verbrauchern erhobenen Gebühren rechnen. Die baulichen Einrichtungen sind im übrigen nicht sein Eigentum, sondern Eigentum der jeweiligen öffentlichen Körperschaft, in deren Besitz sie mit Auslaufen des Vertrags wieder übergehen. Für dieses Verfahren hat sich die Bezeichnung Konzessionierung von Versorgungsleistungen eingebürgert, der staatliche Hoheitsträger wird hier "Konzessionsbehörde" und der Betreiber "Konzessionsnehmer" genannt.

2. Im zweiten möglichen Fall führt der Betreiber die für den Betrieb erforderlichen Bauwerke nicht selbst aus. Sie werden ihm vom staatlichen Hoheitsträger zur Nutzung überlassen, wofür er in aller Regel ein Nutzungsentgelt an ihn abführt. In diesem Fall liegt eine Betriebsverpachtung vor und der Betreiber wird als "Pächter" bezeichnet.

Zwangsläufig laufen Pachtverhältnisse in aller Regel nicht so lange wie Konzessionsverträge, da der Konzessionsnehmer anders als der Pächter neben den laufenden Betriebskosten auch die Ausgaben für Erstinvestitionen bestreiten muß. Doch davon abgesehen bestehen nur geringfügige, aber keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den beiden Verfahren. Ansonsten haben Pächter und Konzessionsnehmer die gleichen Rechte und Pflichten, die

normalerweise in einem Vertrag, der die wesentlichen Grundsätze enthält, und einem Lastenheft, das die Betriebsbedingungen für die Versorgungsleistung im einzelnen, insbesondere die Gebühren gegenüber den Verbrauchern regelt, festgelegt werden. Dem Konzessionsnehmer oder Pächter wird zur Auflage gemacht, die Versorgungsleistung mit aller Sorgfalt zu erfüllen, er wird nur bei höherer Gewalt, nicht aber bei finanziellen Schwierigkeiten davon freigestellt, denn das Unternehmen bedeutet eine gewisse Risikoübernahme. Weicht er davon ab, drohen ihm Disziplinarmaßnahmen durch die Verwaltung, die bis zur einseitigen Kündigung des Vertrags gehen können. Daher muß er allen vom vertragsschließenden staatlichen Hoheitsträger geforderten Veränderungen nachkommen, auch wenn ihnen Bestimmungen des Lastenhefts entgegenstehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß viele dieser Klauseln nur dem Namen nach eine Vereinbarung sind; im Grunde handelt es sich um Dienstvorschriften, die vom staatlichen Hoheitsträger kraft seiner Befugnisse zur Gestaltung der Versorgung erlassen werden, und als solche können sie einseitig von ihm verändert werden. Gerät das finanzielle Gleichgewicht des Vertrags durch entsprechende Änderungen in Gefahr oder konnte der Betreiber eine Tarifierhöhung bei der Verwaltung nicht durchsetzen, so steht ihm dafür nur eine Entschädigung zu. Im Gegenzug kann er Güter nutzen (Grundstücke, Anlagen), die ihm die Verwaltung evtl. zur Nutzung überläßt, kann Enteignungen vornehmen und Dienstbarkeiten einrichten.

B. In einer zweiten Form der vertraglichen Nutzungsverleihung tritt der Betreiber nur als Sachwalter auf, der für seine Tätigkeit direkt von der verleihenden staatlichen Körperschaft bezahlt wird. Er erhält von den Benutzern keine Gebühren, sie werden von der öffentlichen Körperschaft direkt erhoben. Zumeist richtet sich jedoch die Höhe seiner Vergütung nach den Betriebsergebnissen; sie wird prozentual nach dem Umsatz bemessen. Man spricht dann von Regiebetrieb mit Gewinnbeteiligung.

C. Eine dritte und letzte Vertragsform liegt vor, wenn der Betreiber von der öffentlichen Körperschaft pauschal für seine Leistungen bezahlt wird. Er errichtet die entsprechenden Bauwerke und betreibt die Versorgungsleistung dann über einen Zeitraum hinweg, die Gebühreneinnahmen fließen aber auch hier der jeweiligen Körperschaft zu. Dieses Verfahren ist in bestimmten Ländern unter der Bezeichnung "öffentliche Auftragsbesorgung" bekannt. Es ist jedoch vom öffentlichen Bauauftrag, bei dem der Auftragnehmer der Behörde die Bauwerke lediglich ausführt, sie aber nicht betreibt, und vom Werkauftrag zu unterscheiden, durch den eine öffentliche Körperschaft Leistungen von einem Dienstleister bezieht; in beiden Fällen liegt, wie im folgenden noch deutlich wird, keine öffentliche Versorgungsleistung vor.

D. Neben den drei Hauptformen, die natürlich auch in Varianten vorkommen können, bestehen weitere, recht vielfältige Vereinbarungsverfahren, die von den öffentlichen Körperschaften zur Erfüllung einer öffentlichen Versorgungsaufgabe durch ein Unternehmen entwickelt wurden. Zu nennen sind hier die seit einigen Jahren üblichen Verträge des Staats mit öffentlichen Unternehmen zur genaueren Festlegung der Versorgungsaufgaben und -pflichten, die in Gesetzestexten und Verordnungen nur unzureichend definiert sind: Bewirtschaftungsverträge in Belgien, Planungs-, Programm- und Versorgungszweckverträge in Frankreich. Überhaupt kann bei vertraglicher Vergabe anders als bei einseitiger Vergabe, die grundsätzlich nur für öffentliche Unternehmen in Frage kommt, die öffentliche Versorgungsaufgabe an ein privates Unternehmen genauso wie an ein öffentliches Unternehmen vergeben werden. Bei öffentlichen Unternehmen sind die vertraglichen Aspekte eher falsch, da auch rechtlich verselbständigte öffentliche Unternehmen nicht



zwangsläufig eine eigene Linie verfolgen, wenn sich das Kapital weitgehend im Besitz der öffentlichen Hand befindet und diese auch die Unternehmensführung ernennt und somit einen "beherrschenden Einfluß" auf das Unternehmen ausübt. Daher wird meistens immer noch in der Gründungssatzung oder im Verstaatlichungsgesetz des öffentlichen Unternehmens festgelegt, wie die Versorgungsleistung aussieht und welche Pflichten ihm in diesem Sinne obliegen. Auch wenn das Wort "Konzession" manchmal darin vorkommt, so hat es doch keine vertragliche Bedeutung.

III. Maßgebend ist der Grundsatz, demzufolge der staatliche Hoheitsträger den Betreiber der öffentlichen Versorgungsleistung frei wählen kann. Hierin liegt der Hauptunterschied zum öffentlichen Auftragswesen, bei dem die Verwaltung grundsätzlich verpflichtet ist, die Leistung im freien Wettbewerb öffentlich auszuschreiben und an das Unternehmen zu vergeben, das das wirtschaftlich günstigste Angebot vorlegt. Diese Anforderung ergibt sich durch die grundlegenden Unterschiede zwischen beiden Verfahren.

A. Mit der öffentlichen Auftragsvergabe beschafft die Verwaltung Güter, beispielsweise Fahrzeuge oder Büromaterial (dies wird als "öffentlicher Lieferauftrag" bezeichnet), oder bestellt Dienstleistungen, z.B. den Bau einer Straße oder die Durchführung einer Studie (öffentlicher Liefer- oder Leistungsauftrag), wofür sie dem Auftragnehmer oder Leistungserbringer eine Vergütung aus öffentlichen Geldern zahlt. Die gelieferten Güte bzw. die erbrachte Dienstleistung dient aber in erster Linie dem laufenden Verwaltungsbetrieb: es liegt keine Versorgungsleistung im eigentlichen Sinne vor, d.h. dem Bürger gegenüber wird keine unmittelbare Leistung erbracht. Maßgeblich ist in erster Linie die bestmögliche Verwendung öffentlicher Gelder, um die Interessen des Steuerzahlers zu wahren. Zudem handelt es sich um einen kurzzeitigen Vorgang, dessen Wirkung zeitlich befristet ist.

B. Bei einem öffentlichen Versorgungsauftrag erwirbt die Verwaltung nichts, es fallen somit (in aller Regel) auch keine öffentlichen Ausgaben an. Außerdem soll damit nicht der eigene Dienstbetrieb gewährleistet, sondern eine Leistung für den Bürger erbracht werden. Diese Leistung sollte zudem auf Dauer ausgelegt sein, denn schon aus technischen Gründen kommt eine Reihe von zeitlich einander rasch ablösenden Betreibern nicht in Frage; sie muß also über einen längeren Zeitraum hinweg dem gleichen Unternehmen anvertraut werden. Bei einem derartigen existenznotwendigen, dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrag, für den ausschließlich die öffentliche Hand zuständig ist, wird verständlich, daß sich die öffentliche Hand bei der Auswahl des Auftragnehmers die größtmögliche Wahlfreiheit nimmt, nicht zuletzt, wenn man bedenkt, daß sie über längere Zeit hinweg an ein und denselben Betreiber gebunden ist.

Allerdings geht der Trend derzeit dahin, an öffentliche Versorgungsaufträge bestimmte Auflagen zu knüpfen, die die öffentliche Auftragsvergabe belasten. Dies gilt auch für das Gemeinschaftsrecht. So regelt etwa die Richtlinie 93/37 vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge die Vergabe von Konzessionen. Konzessionen unterscheiden sich allerdings insofern eindeutig von Bauaufträgen, als ein Bauwerk nicht nur ausgeführt, sondern auch betrieben wird, d.h. es wird eine öffentliche Dienstleistung, wie der Betrieb einer Autobahn, angeboten. Laut Richtlinie gelten für Konzessionsverträge zumindest bestimmte Offenlegungspflichten: Der staatliche Hoheitsträger, der eine Konzession vergeben möchte, muß seine Absicht durch eine Mitteilung im Amtsblatt bekanntgeben, und zwischen der Veröffentlichung der Bekanntgabe und dem Einreichungsschluß für Angebote muß eine verbindliche Mindestfrist liegen.

In der nationalen Gesetzgebung ist ebenfalls eine zunehmend strengere Handhabung der vertraglichen Vergabe von öffentlichen Versorgungsleistungen zu beobachten. In das deutsche Recht wurde eine grundsätzliche Befristung der Aufträge auf höchstens 20 Jahre aufgenommen. Auch in Frankreich schreibt ein Gesetz aus dem Jahre 1993<sup>9</sup> die zeitliche Befristung der Aufträge vor und macht den betreffenden staatlichen Hoheitsträgern die Auflage, in die Ausschreibung mehrere Unternehmen einzubeziehen, ohne sie jedoch in ihrer diesbezüglichen Wahlfreiheit einzuengen.

Im Zuge dieser gesetzgeberischen Entwicklung auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene werden jedoch noch lange nicht alle Zwänge, die für das öffentliche Auftragswesen gelten, auf die Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Versorgungsleistungen ausgedehnt; danach besteht lediglich eine Verpflichtung zur Offenlegung und zur zeitlichen Befristung der Verträge; in der Regel hat der staatliche Hoheitsträger bei der endgültigen Auswahl des Betreibers auch weiterhin völlig freie Hand.

#### Abschnitt IV. Öffentliche Versorgung und öffentliches Unternehmen

Bei genauerer Betrachtung des Begriffs der öffentlichen Versorgung und dessen Betriebsformen bestätigt sich die weiter oben vorgeschlagene Unterscheidung zwischen öffentlichem Unternehmen und öffentlicher Versorgung. Die beiden Begriffe sind insofern nicht gleichbedeutend, als öffentliche Unternehmen denkbar sind, die ganz außerhalb des Einflusses der öffentlichen Versorgung stehen, öffentliche Versorgungsleistungen im übrigen aber häufig an privatwirtschaftliche Unternehmen vergeben werden.

I. Bestimmte öffentliche Unternehmen sind eindeutig nicht zur öffentlichen Versorgung zu rechnen, da sie Güter und Dienstleistungen erzeugen, die nicht unter die Vorsorgepflicht der öffentlichen Hand fallen und ausschließlich von der privaten Initiative abhängen. Als solche unterliegen sie dem allgemeinen Recht und stehen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen, in erster Linie also mit der Privatwirtschaft. Es handelt sich insbesondere um öffentliche Unternehmen der Industrie (Fahrzeugbau, Luft- und Raumfahrt, Stahl-, Chemieindustrie) und der Kreditwirtschaft (Banken und Versicherungen). In unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung gilt die Herstellung von Fahrzeugen und die Führung von Bankkonten nicht als öffentliche Dienstleistung. In der weiteren Untersuchung sollen diese öffentlichen Unternehmen deshalb ausgeklammert bleiben und nur solche Unternehmen aus dem Bereich der Versorgungswirtschaft behandelt werden, die mit ihrer Tätigkeit die Nachfolge von ursprünglich versorgungswirtschaftlichen Trägern, d.h. zum einen rechtlich verselbständigter öffentlicher Verwaltungsteile (des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften) und zum anderen privatwirtschaftlicher Unternehmen als Träger von mittlerweile verstaatlichten Versorgungsbereichen angetreten haben.

II. Dem stehen zahlreiche private Unternehmen gegenüber, die ebenfalls öffentliche Versorgungsaufgaben erfüllen. Diese hat es immer gegeben, es gibt sie weiterhin und es ist davon

---

<sup>9</sup>Gesetz Nr. 93-122 vom 29. Januar 1993 zur Verbeugung von Korruption und für eine größere Transparenz des Wirtschaftslebens und der öffentlichen Vergabeverfahren (Amtsblatt der Französischen Republik vom 30.03.1993).

auszugehen, daß es in Zukunft noch mehr davon gibt. Denn wenn von der großen Verstaatlichungswelle Mitte des 20. Jahrhunderts bis heute in der überwiegenden Mehrheit öffentliche Unternehmen als Träger der öffentlichen Versorgung auftraten, so führt der derzeitige Privatisierungsschub dazu, öffentliche Versorgungsleistungen zunehmend auf privatwirtschaftliche Unternehmen zu verlagern, sofern neben wettbewerbsabhängigen Wirtschaftsleistungen ein staatliches Versorgungsangebot beibehalten wird. Damit treten wieder Verhältnisse ein, wie sie vor den Verstaatlichungen bestanden.

Das Thema ist so gewählt, daß wir bei der Untersuchung nur von öffentlichen Versorgungsunternehmen und von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die vergleichbare Aufgaben wahrnehmen, also von der gesamten sogenannten "Versorgungswirtschaft" bzw., um den Ausdruck aus den Römischen Verträgen aufzugreifen, von "Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind", ausgehen. Ergänzend hinzu kommen die Fälle, in denen öffentliche Dienstleistungen nicht an ein Unternehmen übertragen, sondern unmittelbar von der öffentlichen Hand erbracht werden, die damit ebenfalls als "öffentlicher Versorgungsbetrieb" auftritt.

## **KAPITEL II. ANWENDUNGSMÖGLICHKEITEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTS AUF DIE HAUPTBEREICHE DER VERSORGUNGSWIRTSCHAFT**

Damit die öffentlichen Versorgungsbetriebe ihre Aufgaben erfüllen können, werden ihnen zum einen Pflichten auferlegt, und zum anderen erhalten sie als Ausgleich dafür weit über das allgemeine Recht hinausgehende Sonderrechte eingeräumt.

Diese Aufgaben, Rechte und Pflichten, wie sie für die öffentlichen Betriebe in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen, zu erfassen, ist allein aus zweierlei Gründen ein relativ mühseliges Unterfangen.

1. Zum einen wegen der Vielzahl der beteiligten staatlichen Hoheitsträger und Unternehmen, denn neben dem Staat können unzählige staatliche Körperschaften Versorgungsdienste einrichten und die Bewirtschaftung dafür an Unternehmen übertragen; alle Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten zusammen summieren sich auf mehrere zehntausend Organisationsstellen für öffentliche Versorgungsleistungen.

2. Zum anderen wegen der Vielfalt, ja Ungreifbarkeit der Rechtsakte, durch die die Versorgungsaufgaben und -pflichten geregelt werden. Man darf von Glück sagen, wenn die Aufgaben und Pflichten in Schriftstücken, Gesetzestexten, Verordnungen oder Verträgen festgehalten sind und genauer erklärt werden. Sehr häufig sind sie nicht schriftlich fixiert und nur das Ergebnis geltender Praktiken oder von der Rechtsprechung formulierter allgemeiner Grundsätze.

Wie in der Einleitung angekündigt, soll nur auf die Bereiche der sogenannten Versorgungswirtschaft eingegangen werden. Ihnen kommt innerhalb der Gemeinwirtschaft die größte Bedeutung zu, zunächst einmal als Massendienstleistungen, deren existenznotwendiger Charakter für die Gesamtbevölkerung die weitgehende Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand rechtfertigt. Zudem beruhen sie oft auf sehr aufwendigen<sup>10</sup> ortsfesten Anlagen, die nur mit Sonderrechten bei der Bodennutzung (Benutzung des öffentlichen Wege- und Straßennetzes und Sonderrechte auf Privatgrundstücken) möglich sind und zu einer "natürlichen Monopolstellung" führen, weil ihre doppelte Ausführung wirtschaftlich gesehen eine Verschwendung darstellt und mit beträchtlichen Schwierigkeiten rechtlicher und praktischer Natur verbunden wäre, und nicht zuletzt, weil die Erträge hier proportional zur Betriebsgröße steigen. Auf diesen Bereich läßt sich der Begriff öffentliche Versorgung mit seinem ausgewogenen Gefüge aus Rechten und Pflichten somit besonders gut anwenden.

Aus der Versorgungswirtschaft seien nur die wichtigsten Bereiche herausgegriffen:

- die öffentliche Strom- und Gasversorgung

---

<sup>10</sup>Eine Ausnahme bildet hier der Postdienst, da er ein eng geknüpftes Netz einer großen Zahl von Annahmestellen einerseits und die tägliche Zustellung an alle Haushalte andererseits umfaßt.

- die öffentliche Trinkwasserversorgung
- die staatlichen Eisenbahnnetze und der öffentliche Nahverkehr
- der Postdienst und das Fernmeldewesen.

Ergänzend dazu könnten auch bestimmte Bereiche des See- und Luftverkehrs, Häfen und Flughäfen, gebührenpflichtige Autobahnen und Brücken, Fernwärme, die Stadtreinigung und die Müllabfuhr sowie Bestattungsdienste einbezogen werden. Die hier gewählten sieben Bereiche wurden jedoch herangezogen, weil sie alle folgenden Kriterien erfüllen:

- sie betreffen breite Schichten der Bürger,
- sie bestehen bis auf geringe Abweichungen in allen Mitgliedstaaten als öffentliche Versorgungsaufgabe,
- bis auf den Nahverkehr und die Wasserversorgung, wo die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Gebietskörperschaften liegt, werden sie flächendeckend als Dienstleistung angeboten und sind somit leichter zu untersuchen.

In den nachfolgenden Einzeldarstellungen wird der Versuch unternommen, für jeden Bereich und jedes Land eine Antwort auf folgende Fragen zu geben:

- Wie sieht der allgemeine rechtliche Rahmen aus, d.h. welche Rolle spielt die öffentliche Hand und wie sieht die allgemeine Einstellung der öffentlichen Versorgung gegenüber aus?
- Wie sieht die Struktur des Bereichs aus, d.h. welche Betreiber und Betriebe erbringen Versorgungsleistungen?
- Wie sehen die Aufgaben und Pflichten für die öffentliche Versorgung aus, an die die Betreiber gebunden sind?
- Welche Sonderrechte werden ihnen eingeräumt?

## **Abschnitt I. ELEKTRIZITÄTSVERSORGUNG**

### **I. DEUTSCHLAND**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

1. Für Ein- und Ausfuhren bestehen grundsätzlich keine Beschränkungen.
2. Erzeugung und Transport unterliegen dagegen der Kontrolle des Staates, der den Bau neuer Anlagen genehmigen muß.
3. Die Versorgung der Haushalte gilt als Aufgabe der öffentlichen Hand:
  - . Genehmigung des Bundeslandes für die Belieferung der privaten Haushalte,
  - . Zuständigkeit der jeweiligen Gemeinde, mittels "Konzession" das Recht für die öffentliche Stromversorgung auf dem Gemeindegebiet an ein Unternehmen zu vergeben.

#### **STRUKTUR DES BEREICHS**

- A. Neun "Verbundunternehmen" (Handelsgesellschaften, die mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand, der Bundesländer und der Gebietskörperschaften sind):
  1. tragen die Hauptlast bei der Stromerzeugung sowie die Ein- und Ausfuhren,
  2. betreiben den überwiegenden Teil des Leitungsnetzes im Land,
  3. beliefern Regionalunternehmen und städtische Elektrizitätswerke,
  4. beliefern z.T. direkt die Endabnehmer.
- B. Rund 80 Regionalunternehmen (Handelsgesellschaften, die sich zu 60 % in öffentlicher, zu 40 % in privater Hand befinden):
  1. beziehen Strom von den Verbundunternehmen, den anderen Regionalunternehmen oder erzeugen selbst Strom.
  2. beliefern die städtischen Elektrizitätswerke und die Verbraucher.
- C. Ca. 500 kommunale Betriebe (Stadtwerke oder Handelsgesellschaften) tragen die Hauptlast bei der Stromversorgung der Verbraucher, zumeist nur in einer einzigen Gemeinde (einige davon erzeugen auch selbst Strom).

#### **ÖFFENTLICHE VERSORGENGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN**

1. Der kommunale Konzessionsvertrag schreibt in aller Regel die Belieferungspflicht (dazu gehört der Anschluß und die dauernde Belieferung) aller privaten Haushalte auf dem Gemeindegebiet vor.
2. Laut Gesetz müssen die privaten Haushalte möglichst sicher und preisgünstig versorgt werden.
3. Durch betriebliche Vereinbarungen sind die Versorgungsunternehmen verpflichtet, Eigenerzeugern die überschüssige Stromproduktion abzunehmen.
4. Die Lieferbedingungen für die privaten Haushalte, d.h. die allgemeinen Tarife, sind in einer Bundesverordnung verbindlich geregelt; die Tarife müssen von den jeweiligen Landesbehörden genehmigt werden. (Großabnehmer werden hingegen nach frei ausgehandelten Verträgen beliefert).

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Keine Sonderrechte für Ein- und Ausfuhren.
2. In den kommunalen Konzessionsverträgen wird den Konzessionsnehmern gegen ein Entgelt, die sogenannte Konzessionsabgabe, das Versorgungsmonopol in der Gemeinde eingeräumt (Bau des Leitungsnetzes und Versorgung).
3. Daneben schließen die Erzeuger-, Verteiler- und Versorgungsunternehmen im Rahmen von Ausnahmegenehmigungen vom Wettbewerbsrecht untereinander sogenannte Demarkationsverträge (zur Gebietsabgrenzung).
4. Ggf. besteht das Recht auf Enteignung beim Bau des Leitungs- und Verteilernetzes.
5. Die kommunalen Konzessionsverträge schließen das Recht auf Benutzung des öffentlichen Straßenraums zum Bau der Leitungen ein.
6. Einem Versorgungsunternehmen steht nicht zwangsläufig das Durchleitungsrecht zu, doch der Netzbetreiber darf ihm ohne vertretbaren Grund (beispielsweise wegen fehlender Kapazitäten) den Zugang nicht verweigern.

## **I. BELGIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Für Ein- und Ausfuhren bestehen theoretisch keine Beschränkungen.
2. Für den Bau von Stromerzeugungs- und -übertragungsanlagen ist die Genehmigung der Bundesbehörden nach Stellungnahme zweier öffentlicher Träger, des Strom- und Gasaufsichtsausschusses ("Comité de Contrôle de l'Electricité et du Gaz" CCEG) und des staatlichen Energieausschusses ("Comité National de l'Energie") erforderlich.
3. Die Versorgung der Kleinverbraucher (unter 100 kW) fällt laut Gesetz in die Aufgabenkompetenz

der Kommunen, die diese Zuständigkeit wahrnehmen können:

- direkt (durch Eigenbetriebe),
  - über einen rein kommunalen Zweckverband (ihm gehören nur Gemeinden an) oder einen gemischt-öffentlichen Verbund (ihm gehören mehrere Gemeinden und ein Unternehmen wie Electrabel an), oder
  - durch Vergabe einer Konzession an ein privatwirtschaftliches Unternehmen (dieses Verfahren wird jedoch zunehmend verdrängt).
4. Für die Belieferung von Großabnehmern bestehen keine Auflagen.

## STRUKTUR DES BEREICHS

### A. Erzeugung, Einfuhr und Transport

1. Die Stromerzeugung wird zu 93 % von Electrabel, einem Unternehmen in privater Hand, bestritten, der Rest verteilt sich ungefähr zu gleichen Teilen auf die SPE (ein öffentliches Unternehmen im Eigentum mehrerer Gemeinden) und Eigenerzeuger.
2. Für die Steuerung der Stromversorgung (Steuerung der Stromerzeugung, Stromaustausch im Verbund mit den Nachbarländern, Ein- und Ausfuhren) ist die CPTE, eine privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft im gemeinsamen Besitz von Electrabel und SPE, zuständig.
3. Das Leitungsnetz befindet weitgehend im Besitz von GECOLI, einer genossenschaftlich geführten Gesellschaft im gemeinsamen Besitz von Electrabel, SPE und zu einem geringeren Teil auch von Erzeugern.

### B. Verteilung

Die Versorgung der Kleinverbraucher erfolgt zu 82 % über gemischt-öffentliche kommunale Zweckverbände, zu 17 % durch rein kommunale Verbände, im übrigen direkt durch die Gemeinden (Eigenbetriebe). Mittlere Abnehmer versorgen sich in aller Regel über die kommunalen Zweckverbände, die größeren beziehen ihren Strom auch direkt von den Erzeugern.

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die kommunalen Versorgungsunternehmen sind (aufgrund ihrer Rechtsstellung oder des bestehenden Konzessionsvertrags) verpflichtet, alle Kleinverbraucher in ihrem Einzugsgebiet zu beliefern. Damit verknüpft sich zugleich die Anschluß- und dauernde Belieferungspflicht, d.h. das Versorgungsunternehmen ist für Stromausfälle und Spannungs- bzw. Frequenzschwankungen im Netz verantwortlich und bei Schäden schadensersatzpflichtig (der Nachweis dafür ist vom Verbraucher zu erbringen).
2. Die Versorgungsunternehmen können den Strom frei einkaufen, die Tarife für Zukäufe werden allerdings vom Elektrizitäts- und Gasaufsichtsausschuß (CCEG) festgesetzt.
3. Die Tarife für Kleinverbraucher werden vom CCEG festgesetzt: in der Praxis gilt im gesamten Land



der gleiche Preis.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

Jedes kommunale Versorgungsunternehmen besitzt in seinem Gebiet das Recht auf die ausschließliche Versorgung. Laut Gesetz dürfen die Stromverteiler- und -versorgungsbetriebe öffentliche Wege und Straßen benutzen (durch Genehmigung oder Erlaubnis des Straßenbauamts), Dienstbarkeiten einrichten oder für den Bau von Anlagen Privatgrundstücke enteignen.

## **I. DÄNEMARK**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Ein- und Ausfuhren sind für die Übertragungsunternehmen frei, für Versorgungsunternehmen sind sie ab 100 000 V genehmigungspflichtig.
2. Für die Erzeugung, Durchleitung und Verteilung ist eine Lizenz des jeweiligen Ministers erforderlich.
3. Investitionen für die Stromerzeugung unterliegen der Genehmigung durch die Regierung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

- Stromerzeugung: wird fast vollständig von 7 Unternehmen im Besitz von Energieversorgungsunternehmen bestritten.
- Hochspannungsleitungen: zwei aus Stromerzeugern hervorgegangene Unternehmen betreiben eigene Netze in West- bzw. Ostdänemark, allerdings im Verbund,
- Verteilung: rund hundert Betriebe, die sich zur Hälfte im Besitz von Gemeinden und in privater Hand befinden.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Für die Stromerzeuger besteht eine gesetzliche Belieferungspflicht. Sie müssen der Regierung eine jährliche Absatzplanung vorlegen, die ihnen für Kapazität, Energieträger und Vorratshaltung Auflagen machen kann.
2. Für die Versorgungsunternehmen bestehen keine Auflagen:
  - sie beziehen Strom direkt von den Stromerzeugern zu Preisen, die von den Transportgesellschaften unter Berücksichtigung der Durchleitungskosten kalkuliert werden,
  - sie teilen sich die anfallenden Kosten, so daß bei den Abgabepreisen für Kleinverbraucher landesweit ein Lastenausgleich entsteht,

- dennoch unterliegen die Preise der Genehmigung durch den jeweiligen Minister.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Übertragungsunternehmen haben das Versorgungsmonopol in ihrem Gebiet.
2. Ausschlaggebend für die Versorgungslizenzen ist das Einzugsgebiet, für das somit ein Monopol entsteht.
3. Für die Errichtung von Infrastruktur (Leitungs- und Verteilernetz) besteht das Recht auf Benutzung öffentlicher Wege und Straßen sowie auf Enteignung von Privatgrundstücken.

## **I. SPANIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Für die Stromerzeugung ist eine Genehmigung durch das jeweilige Ministerium erforderlich.
2. Mittel- und Niederspannungsleitungen setzen eine Betriebslizenz und eine ministerielle Genehmigung für jedes einzelne Bauwerk (Gemeinnützigkeitserklärung) voraus.
3. Für die Errichtung von Anlagen müssen die Versorgungsunternehmen beim zuständigen Ministerium bzw. der autonomen Region (comunidad autónoma) eine Konzession (in der Regel ein auf 75 Jahre befristeter dienstrechtlicher Vertrag) und eine Genehmigung (bei unterschiedlichen Hoheitsträgern) beantragen. Ein Betreiber darf nicht Stromerzeuger und Versorgungsunternehmen zugleich sein.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Stromerzeugung: 10 Unternehmen (davon ein öffentliches Unternehmen, ENDESA) bestreiten 90 %, der restliche Teil stammt von Eigenerzeugern.
2. Hochspannungsleitungen: dafür ist die gemischtwirtschaftliche REDESA (Kapital zu 51 % in der Hand öffentlicher Körperschaften) zuständig,
3. Verteilung:
  - zu 90 % durch privatwirtschaftliche Großerzeuger,
  - der verbleibende Teil durch mehrere hundert Kleinerzeuger.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Das Übertragungsunternehmen REDESA ist laut Gesetz verpflichtet, die gesamte Stromerzeugung

und das Hochspannungs-Leitungsnetz (220 kV und darüber) im Hinblick auf Leistungsqualität und Sicherheit bestmöglich zu steuern.

2. An die Konzessionen der Versorgungsunternehmen sind bestimmte Auflagen geknüpft, insbesondere die Pflicht, jeden Endverbraucher zu beliefern.
3. Die Strompreise werden alljährlich von der Regierung landesweit einheitlich (allerdings abgestuft nach Größe des Verbrauchers) festgesetzt.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Ein- und Ausfuhren sowie Hochspannungsleitungen fallen unter das gesetzliche Monopol der REDESA (RED ELECTRICA DE ESPAÑA).
2. Die Versorgungsunternehmen haben durch ihre Konzession in aller Regel ein Monopol in ihrem Versorgungsgebiet; in den Großstädten kommt es allerdings z.T. vor, daß mehrere Anbieter ein Gebiet gleichzeitig bedienen.
3. Per Gesetz sind Enteignungen für die Belange der Stromerzeugungs-, -leitungs- und -verteileranlagen (nach Gemeinnützigkeitserklärung) möglich.

## **I. FRANKREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die gesamte Elektrizitätswirtschaft (Einfuhren, Erzeugung, Ausfuhren, Transport, Verteilung) liegt als integrierte Dienstleistung in der Hand des staatlichen Energiekonzerns EDF (Electricité de France), doch nur der Stromtransport und die -verteilung gelten als öffentliche Versorgungsaufgabe im engeren Sinne:

- staatlicher Versorgungsauftrag für den Transport (staatliche Konzession),
- örtlicher Versorgungsauftrag für die Stromverteilung (Konzession der Gemeinde).

Investitionen für die Stromerzeugung müssen vom Staat genehmigt werden.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Ein dominierender Betreiber, die EDF (öffentliches Unternehmen in der Hand des Staates), deckt 92% der Stromerzeugung und 96% der Stromverteilung ab.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Anschlußpflicht: Das Versorgungsunternehmen im Besitz der Konzession muß jeden Verbraucher auf Antrag an das Verteilernetz anschließen (gesetzlich nicht festgeschriebene Aufgabe, die in aller Regel aber in das Lastenheft des Konzessionsvertrags aufgenommen wird).
2. Belieferungspflicht: Als Konzessionsinhaber für das allgemeine Versorgungsnetz muß die EDF die Verbraucher und eigenständige Versorgungsbetriebe lückenlos mit Strom beliefern, d.h. es muß grundsätzlich jeden Bedarf uneingeschränkt decken und es dürfen keine Versorgungsengpässe auftreten. Voraussetzung hierfür ist die dauernde Stromeinspeisung ins Netz und somit die Versorgungssicherheit durch langfristige Investitionen.
3. Tarifliche Gleichbehandlung: Allen Verbrauchern müssen flächendeckend (bei gleichen Voraussetzungen innerhalb des Versorgungsgebiets und abgestuft nach mehreren verbrauchsabhängigen Preisklassen) einheitliche Preise angeboten werden. Dadurch ergibt sich ein nationaler Lastenausgleich. Die Preisgestaltung ist an die vom zuständigen Minister vorgegebenen allgemeinen Höchstarife gebunden.
4. Darüber hinaus muß die EDF aufgrund ihres Übertragungs- und Verteilungsmonopols den Strom der Eigenerzeuger zu den einzelnen Abnehmern durchleiten und die Stromerzeugung selbständiger Stromerzeuger aufkaufen.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die EDF hat laut Gesetz das uneingeschränkte Monopol für Ein- und Ausfuhren.
2. Sie besitzt landesweit das Übertragungsmonopol (staatliche Konzession für das Leitungsnetz).
3. Ihr steht bis auf wenige Ausnahmen (Eisenbahnen, Kohleabbaubetriebe, zum Zeitpunkt der Verstaatlichung bestehende Kleinerzeuger, Eigenerzeuger, Wasserkraftwerke bis zu einer festen Leistungsgrenze, unter der Aufsicht von Gebietskörperschaften aus Müll gewonnene Elektrizität) das Stromerzeugungsmonopol zu.
4. Sie hält das Verteilungsmonopol mit Ausnahme der bereits vor seiner Gründung bestehenden kommunalen Betriebe (ca. 200 Unternehmen, z.T. in Großstädten), d.h. sie ist bis auf wenige Ausnahmen der obligatorische Konzessionsnehmer der Gemeinden. Im Konzessionsgebiet steht dem Konzessionsnehmer das ausschließliche Versorgungsrecht zu.
5. EDF kann für seine Stromerzeugungs-, Leitungs- und Verteileranlagen öffentliche Wege und Straßen (öffentlicher Straßenraum) benutzen, auf Privatgrundstücken neue Dienstbarkeiten errichten oder (nach Gemeinnützigkeitserklärung, die vom jeweiligen staatlichen Hoheitsträger ausgesprochen wird) Enteignungen vornehmen.

#### **I. GRIECHENLAND**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Erzeugung, Transport und Verteilung gelten laut Gesetz als öffentliche Versorgungsaufgabe, die in die Zuständigkeit des Staates fällt. Investitionen bedürfen der Genehmigung durch die Regierung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Von den Eigenerzeugern (2 % der Stromerzeugung) und wenigen selbständigen Stromerzeugern einmal abgesehen, werden fast die gesamte Stromerzeugung, der Transport und die Verteilung von nur einem (staatseigenen) öffentlichen Unternehmen, der PPC (Public Power Corporation), bestritten.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die PPC ist verpflichtet, die Verbraucher unterschiedslos unabhängig von ihrem Standort und so preisgünstig wie möglich anzuschließen.
2. Sie muß eine ständige Belieferung mit Strom gewährleisten.
3. Die Stromtarife werden unter Aufsicht der Regierung landeseinheitlich festgelegt; danach bestehen drei Abnehmerklassen: private Haushalte, Gewerbetreibende und Landwirte, Industriebetriebe.
4. Die PPC muß kostendeckend wirtschaften.
5. Eigenerzeugern, bei denen der Erzeugungsort nicht mit dem Abnahmeort zusammenfällt, muß die PPC die Stromdurchleitung über ihr Leitungsnetz erlauben.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die PPC hat ein gesetzliches Monopol für Einfuhren, Erzeugung, Transport und Verteilung:
  - a) bis auf wenige Ausnahmen in der Stromerzeugung:
    - Eigenerzeuger
    - Gebietskörperschaften mit eigener Stromerzeugung für ihre Abnehmer (wenn die Ortschaft nicht an das PPC-Leitungsnetz angeschlossen ist),
    - einige selbständige Stromerzeuger (bis zu einer bestimmten Grenze und nur, soweit sie ihre Stromproduktion an die PPC verkaufen).
  - b) uneingeschränkt für Transport und Durchleitung,
  - c) nahezu uneingeschränkt bei der Verteilung; selbständige Erzeuger müssen ihre Produktion und Eigenerzeuger ihre Überschüsse an die PPC abführen (Ausnahmen: die Gebietskörperschaften für selbsterzeugte Energie; die Eigenerzeuger allerdings nur, wenn die Anschlußkosten für die PPC zu hoch sind oder die PPC der Belieferung nicht nachkommen kann).
2. Zum Bau von Anlagen des Leitungsnetzes darf die PPC Enteignungen vornehmen.
3. Laut Gesetz besteht die Möglichkeit zu Zuschüssen als Ausgleich für die öffentlichen

Versorgungsaufgaben, von der in der Praxis aber kein Gebrauch gemacht wird.

## **I. IRLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Stromerzeugung, -transport und -verteilung können als öffentliche Versorgungsaufgabe betrachtet werden. Investitionen bedürfen der Genehmigung durch die Regierung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Ein (staatseigenes) öffentliches Unternehmen, der Irish Electricity Supply Board (ESB), übernimmt fast alle Leistungen auf allen Stufen der Elektrizitätswirtschaft. Daneben gibt es einige wenige private Erzeuger, die den selbsterzeugten Strom an ESB verkaufen.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Der ESB ist verpflichtet, jeden Verbraucher auf Antrag mit Strom zu beliefern, auch in abgelegenen Gebieten und auf Inseln.
2. Die Tarife für die privaten Haushalte werden vom zuständigen Minister auf Vorschlag des ESB landeseinheitlich festgesetzt. Zusätzlich wird ein Tarif für gewerbliche Kunden angeboten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Der ESB hat das uneingeschränkte gesetzliche Monopol für Einfuhren und Transport.
2. Der ESB hat das Monopol für die Stromerzeugung und -verteilung, kann es aber an Drittunternehmen übertragen.
3. Für die Errichtung von Anlagen darf der ESB neue Dienstbarkeiten einrichten oder Enteignungen vornehmen.

## **I. ITALIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die gesamte Elektrizitätswirtschaft gilt als öffentliche Versorgungsaufgabe, die im allgemeinen in die Aufgabenkompetenz des Staates fällt, der hier insbesondere Investitionen zustimmen muß. Die Stromverteilung ist allerdings Aufgabe der Kommunen, die entsprechende Konzessionen vergeben.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Der staatliche Energiekonzern ENEL (in Form einer privatrechtlichen Gesellschaft in Staatsbesitz) bestreitet zu 80 % die Stromerzeugung, zu 100 % den Transport und zu 90 % die Verteilung.
2. 12 % stammen aus Anlagen der Eigenerzeuger, der Rest entfällt auf selbständige, in erster Linie kommunale E-Werke.
3. Bei der Verteilung entfallen die verbleibenden 10 %, die aus der Konzession an ENEL herausgenommen sind, auf kommunale Betriebe.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. ENEL muß den von Eigenerzeugern erzeugten Strom (vom Erzeugungs- zum Verbrauchsort) durchleiten, kann aber Dritten den Zugang zum eigenen Netz verwehren.
2. Für alle Versorgungsunternehmen besteht eine soziale Bindung; ENEL muß darüber hinaus sicherstellen, daß alle Abnehmer zum günstigsten Preis beliefert werden.
3. ENEL darf neben der Stromversorgung keine anderen Aktivitäten betreiben.
4. Von einer Regierungsstelle (dem interministeriellen Preisausschuß) werden die Stromtarife landesweit einheitlich festgesetzt.
5. Das Industrieministerium hat mit ENEL einen "Programmvertrag" abgeschlossen; danach muß ENEL die Leistungsqualität durch entsprechende Maßnahmen überwachen, und es besteht die Auflage, eine telefonische Kundenbetreuungsstelle und einen Störungsdienst einzurichten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Für ENEL gilt eine auf 20 Jahre befristete Konzession für alle Versorgungsleistungen.

1. Ein uneingeschränktes Monopol besteht ausschließlich für Ein- und Ausfahren sowie den Stromtransport.
2. Bei der Stromerzeugung gilt das Monopol nur für Anlagen mit mehr als 3 GigaWatt Leistung; davon unberührt sind auch Eigenerzeuger.
3. Es besteht kein flächendeckendes Monopol für die Stromversorgung; jedem Konzessionsnehmer steht in seinem Versorgungsgebiet jedoch das Ausschließlichkeitsrecht zu.
4. ENEL hat die Möglichkeit, für die notwendige Netzinfrastruktur Enteignungen vorzunehmen.

## **I. LUXEMBURG**

## ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Für die Stromerzeugung ist lediglich eine staatliche Lizenz erforderlich. Stromübertragung und -verteilung hingegen werden als öffentliche Versorgungsaufgabe gesehen, für die der Staat die Konzession an CEGEDEL abtritt. Die Kontrolle über dieses (im übrigen privatrechtliche) Unternehmen sichert sich der Staat durch seine Eigentumsrechte (41 % der Aktien) und die Beteiligung am Verwaltungsrat (er ernennt zwei Mitglieder des Verwaltungsrats und verfügt über einen Kommissar, der bei Entscheidungen einspruchsberechtigt ist). Stromeinfuhren fallen in die Aufgabenkompetenz des Staates, der die eingeführte Energie an CEGEDEL verkauft.

## STRUKTUR DES BEREICHS

1. Stromerzeugung: Nur knapp 10 % des Bedarfs wird aus heimischer Produktion gedeckt; sie stammt überwiegend aus Eigenanlagen der Eisen- und Stahlindustrie (Fa. SOTEL), daneben fällt in geringerem Maße auch Strom aus Wasserkraftwerken und als Nebenprodukt der Industrieproduktion an. Der gesamte verbleibende Rest wird aus dem Ausland bezogen.
2. Stromübertragung und -verteilung:
  - hauptsächlich durch CEGEDEL,
  - daneben auch durch SOTEL (ausschließlich für die Eisen- und Stahlindustrie).

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Für CEGEDEL besteht eine gesetzliche Anschlußpflicht zu einheitlichen Preisen, auch wenn von Verbrauchern an abgelegenen Wohnorten ein Beitrag zur Anfangsinvestition verlangt wird.
2. Sie ist an die Belieferungspflicht gebunden, die Stromtarife werden jedoch mit der Regierung im Rahmen einer Vereinbarung ausgehandelt.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Für Übertragung und Verteilung verfügt CEGEDEL über ein gesetzliches Monopol.
2. In diesem Sinne steht CEGEDEL allein das Recht zu, Bauwerke, Freileitungen und Erdkabel auf öffentlichen Wegen und Straßen zu erstellen bzw. zu verlegen und zu betreiben oder Enteignungen hierfür vorzunehmen.
3. Bei diesen Ausschließlichkeitsrechten bestehen jedoch folgende Ausnahmen:
  - a) Diese Rechte gelten nicht für Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie, deren industrieeigener Stromverbund SOTEL Strom frei im Ausland ankaufen, unter bestimmten Voraussetzungen Übertragungsleitungen zwischen einzelnen Betriebsteilen bauen und an die angeschlossenen Mitglieder verteilen kann.



b) Einige wenige noch bestehende städtische Versorgungsunternehmen blieben unangetastet.

## I. NIEDERLANDE

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Energiewirtschaft steht unter der allgemeinen Aufsicht des Staates, der

1. für das Recht auf Stromerzeugung die Erteilung einer Lizenz verlangt; dies gilt bedingt auch für die Versorgungsunternehmen (sie dürfen nicht mehr als 3 Gigawatt, bei regenerativen Energieträgern oder als Nebenprodukt aus anderen Quellen höchstens 25 Gigawatt erzeugen).
2. an einen Verbund aus Erzeugungsunternehmen, die SEP, folgende Rechte bzw. Aufgaben übertragen hat:
  - das Monopol für den Großteil der Stromeinfuhren (Strom über 500 V, für die Einfuhren mit niedrigeren Spannungen bestehen keine Beschränkungen für Verbraucher und Versorgungsunternehmen),
  - grundsätzlich das Monopol für den Ankauf von erzeugter Elektrizität,
  - den Stromtransport über Hochspannungsleitungen, allerdings ohne Monopol (theoretisch können auch andere Unternehmen solche Leitungen bauen).

Anlageninvestitionen müssen von den jeweiligen staatlichen Hoheitsträgern genehmigt werden.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Stromerzeugung: 4 Unternehmen im Besitz der Gebietskörperschaften (Provinzen und Gemeinden); zwei davon sind als Aktionäre auch an den Versorgungsunternehmen beteiligt.
  - Stromtransport: über das SEP-eigene Leitungsnetz.
  - Stromverteilung: 48 Betriebe, zu 2/3 Eigengesellschaften im Besitz der Gebietskörperschaften, der Rest entfällt auf städtische Eigenbetriebe.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die SEP muß den Versorgungsunternehmen Zugang zu ihrem Netz geben, den sie nur wegen fehlender Kapazität verweigern kann. Auch Verbundfremde sind u.U. zugangsberechtigt.
2. Die Versorgungsunternehmen müssen den Eigenerzeugern bei regenerativen Energieträgern oder als Nebenprodukt anfallende Stromüberschüsse abnehmen.

3. Für Sicherheit, Kontinuität und Qualität sind die Versorgungsunternehmen an allgemeine Auflagen gebunden.
4. Für die Versorgungsunternehmen besteht eine Anschluß- und Belieferungspflicht im jeweiligen Gebiet: sie müssen alle Verbraucher auf Antrag anschließen und mit Strom beliefern (soweit keine Schäden für das Netz davon ausgehen).
5. Anschluß- und Belieferungskonditionen sowie die Abnahmepreise für private Haushalte werden von den Versorgungsunternehmen auf Grundlage der Grundtarife und bis zu einem Höchstpreis festgesetzt, der vom Energiewirtschaftsverbund (VEEN) vorgegeben und vom zuständigen Fachminister genehmigt wird.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Versorgungsbetriebe haben gesetzlich das Recht, vom jeweiligen Regionalerzeuger mit Strom beliefert zu werden.
2. Den Versorgungsbetrieben stehen keine Ausschließlichkeitsrechte zu: grundsätzlich kann der Verbraucher seinen Strom da beziehen, wo er will; in der Praxis sind aber nur größere und mittlere Abnehmer dazu in der Lage.

## **I. PORTUGAL**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Laut Gesetz bilden Stromtransport und -verteilung eine öffentliche Versorgungsleistung in der Hand des "Öffentlichen Versorgungssystems" (SEP), zu dem der staatliche Stromkonzern EDP (Electricidade de Portugal) und RNT (Rede Nacional de Transporte) gehören. Ein- und Ausfuhren sind genehmigungspflichtig durch die Regierung, für die öffentliche Stromversorgung ist eine Lizenz erforderlich. Die EDP verlor allerdings ihr Monopol für die Stromerzeugung, zu der mittlerweile auch private Unternehmen Zugang haben; sie müssen ihre Überschüsse jedoch an die EDP abführen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Die Hauptlast bei der Stromerzeugung trägt EDP, ein (vollständig in staatlicher Hand befindliches) öffentliches Unternehmen, dessen wichtigste Führungskräfte vom Staat ernannt werden, das aber in Form einer privatrechtlichen Gesellschaft gestaltet ist.
2. Für die Verteilung des erzeugten Stroms und die Hoch- und Mittelspannungs-Transportleitungen sowie den Stromaustausch im europäischen Verbund ist die RNT zuständig, der Form nach ein selbständiges Unternehmen, das aber weitestgehend von EDP abhängig ist.
3. Stromverteilung: hauptsächlich durch EDP, hier und da auch durch einige städtische E-Werke.

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. EDP muß den selbständigen Erzeugern die gesamte Stromproduktion abnehmen.
2. Für RNT besteht eine Durchleitungspflicht in ihrem Netz, soweit die öffentliche Versorgungssicherheit dadurch nicht gefährdet ist.
3. Die Lizenzinhaber der öffentlichen Versorgung müssen eine lückenlose Versorgung gewährleisten.
4. Die Versorgungsunternehmen dürfen keinen Verbraucher benachteiligen oder besserstellen (gleichberechtigte Belieferung).
5. Die Stromtarife werden jährlich in einer Vereinbarung zwischen EDP und Regierung (bzw. den örtlichen Regierungsbehörden der Inseln) landesweit einheitlich festgesetzt, abgestuft nach Spannungswert. Die Regierung bestimmt die Zahlungskonditionen. Großabnehmer können günstigere Konditionen vertraglich aushandeln.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

Für die Errichtung des Leitungsnetzes dürfen die Transport- und Versorgungsunternehmen öffentliche Wege und Straßen benutzen, Privatgrundstücke enteignen oder darauf Dienstbarkeiten nutzen. Sie haben aber keinen Anspruch auf Zuschüsse als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungspflichten.

## **I. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

### **ENGLAND UND WALES**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Die Energiewirtschaft ist nicht einheitlich geordnet, oder nur zu einem geringen Teil, für den die Erzeugungs-, Übertragungs- und Verteilungskosten in der Betriebsrechnung der Unternehmen gesondert ausgewiesen werden müssen.
2. Transport und Verteilung gelten nach wie vor als öffentliche Versorgungsaufgabe.
3. Es besteht noch eine sehr starke Einflußnahme durch die öffentliche Hand:
  - die Regierung hält eine Sonderaktie an der National Grid Company (die staatliche Beteiligung an den regionalen Elektrizitätsgesellschaften wurde 1995 aufgegeben),
  - vor allem das "Office of Electricity Regulation" und dessen Leiter, der Generaldirektor für die Stromversorgung, verfügen über weitgehende Kontrollbefugnisse.

Als Folge der uneinheitlich geordneten Energiewirtschaft sind Erzeuger und Versorgungsunternehmen unter dem Dach eines zentralen "Elektrizitätspools" unter Aufsicht der National Grid Company zusammengeschlossen, wo die Preise in halbstündlichen Intervallen

abhängig von Angebot und Nachfrage festgesetzt werden. Es besteht aber kein Kauf- oder Verkaufszwang dem Pool gegenüber, sie können untereinander unter Umgehung des Pools frei mit Strom handeln (eine Ausnahme bilden hier nur die Eigenerzeuger, die überschüssig produzierte Elektrizität über 10 Gigawatt hinaus grundsätzlich in den Pool einspeisen müssen).

4. Für das Recht auf die Betätigung in der Elektrizitätswirtschaft ist die Erteilung einer Lizenz erforderlich. Sie kann in unterschiedlichen Formen vorliegen:
  - als Erzeugerlizenz,
  - als Lizenz für die Stromübertragung,
  - als öffentliche Belieferungslizenz, so daß alle Verbraucher in einem Gebiet versorgt werden; sie wird nur regionalen Elektrizitätsgesellschaften erteilt,
  - als nachgeordnete Belieferungslizenz, die Erzeuger berechtigt, sich bis zu einer bestimmten Grenze auch als Versorgungsbetrieb zu betätigen, oder regionalen Versorgungsunternehmen die Möglichkeit gibt, außerhalb ihres Stammgebiets Strom zu liefern.

### STRUKTUR DES BEREICHS

#### A. Stromerzeugung:

1. Strom aus Kernenergie: Nuclear Electric, ein privatrechtliches Unternehmen mit dem Staat als einzigem Anteilseigner.
2. Strom aus herkömmlichen Energieträgern: zwei privatisierte Unternehmen, Power Gen und National Power, die zu 80 % die gesamte Stromerzeugung bestreiten.

B. Stromtransport: erfolgt vollständig durch die National Grid Company, die sich im gemeinsamen Besitz der regionalen Elektrizitätsgesellschaften befindet und das landesweite Hochspannungs-Leitungsnetz und die Verbundanlagen zum Stromaustausch mit Schottland und Frankreich unterhält und betreibt.

C. Stromverteilung: 12 privatwirtschaftliche regionale Elektrizitätsgesellschaften übernehmen fast die gesamte Verteilung, jeweils in ihrem Versorgungsgebiet.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die National Grid Company hat eine gesetzliche Unterhalts- und Ausbaupflicht für ein leistungsfähiges, wirtschaftlich arbeitendes Transportsystem.
2. Für Unternehmen, die im Besitz einer öffentlichen Lieferlizenz sind (regionale Elektrizitätsgesellschaften), besteht eine Anschluß- und Belieferungspflicht im jeweiligen Versorgungsgebiet: sie müssen dort auf Antrag Anschlüsse einrichten und Kleinverbraucher (unter 100 kW) bedarfsorientiert mit Strom beliefern. Dies gilt nicht für Unternehmen, die im Besitz einer nachgeordneten Lieferlizenz sind.
3. Im Rahmen der Lizenzen dürfen die Regionalgesellschaften höchstens 15 % mehr als für den

Eigenbedarf nötig erzeugen.

4. Unternehmen im Besitz einer Lizenz sind grundsätzlich verpflichtet, im Rahmen ihrer Kapazitäten Dritten Zugang zu ihren Leitungsnetzen zu gewähren.
5. Öffentliche Versorgungsbetriebe müssen einen nicht benachteiligenden Tarif für Kleinverbraucher (bis 100 kW) anbieten, andernfalls kann die Aufsichtsbehörde (Generaldirektor für die Stromversorgung) einen Höchstpreis vorgeben. Mittlere Verbraucher (von 100 kW bis 10 000 kW) können zwischen dem öffentlichen Liefertarif und einem Preis wählen, der vertraglich mit einem nachgeordneten Versorgungsbetrieb ausgehandelt wird. Großabnehmer (über 10 000 kW) müssen Sonderabnahmeverträge abschließen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Einführen: theoretisch kann jeder Inhaber einer öffentlichen Lieferlizenz, auch nachrangige Versorgungsbetriebe, Strom einführen.
2. Stromtransport: Als Inhaber einer auf 25 Jahre befristeten Lizenz hält die National Grid Company das Monopol für die Übertragung über Hochspannungsleitungen in England und Wales.
3. Stromverteilung: Regionalgesellschaften haben in ihrem Versorgungsgebiet (durch die Lizenz abgegrenzt) das Monopol für die Belieferung der Kleinverbraucher, d.h. mit einem Stromverbrauch bis 100 kW. Darüber kann der Verbraucher Strom von Versorgungsbetrieben der zweiten Ebene (andere Regionalgesellschaften oder Erzeugungsunternehmen) beziehen, jedoch nur bis zu 15 % Marktanteil im jeweiligen Gebiet, soweit nicht die Genehmigung des Generaldirektors für die Stromversorgung vorliegt. Bis 1998 soll diese Obergrenze grundsätzlich wegfallen, so daß alle Verbraucher ihr Versorgungsunternehmen frei wählen können (Abschaffung des Monopols).
4. Unternehmen, die im Besitz einer nachgeordneten Lieferlizenz sind, sind (mit Zustimmung der zuständigen Fachbehörde) zu Arbeiten im öffentlichen Straßenraum und zu Enteignungen berechtigt.

### **SCHOTTLAND**

1. Drei Haupterzeuger: Scottish Nuclear (Unternehmen in staatlicher Hand), Scottish Hydro und Scottish Power (privatwirtschaftliches Unternehmen).
2. Zwei Stromerzeuger (Scottish Hydro und Scottish Power) besorgen gleichzeitig Stromübertragung und -verteilung (integrierte Elektrizitätswirtschaft mit Gesamtlizenz), wobei jede für ein eigenes Versorgungsgebiet zuständig ist; Dritte sind zum Zugang zum Netz berechtigt.

## **Abschnitt II. GASVERSORGUNG**

### **II. DEUTSCHLAND**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

1. Für Ein- und Ausfuhren bestehen keine Beschränkungen.
2. Für den Transport besteht kein Monopol: Grundsätzlich können die Gaswerke das Gas beim Anbieter ihrer Wahl einkaufen.
3. Die Verteilung gilt insgesamt als staatliche Aufgabe. Von den Versorgungsunternehmen wird eine Lizenz des Bundeslands und eine Konzession der Gemeinde verlangt (Konzessionen werden gegen ein Nutzungsentgelt, die sogenannte Konzessionsabgabe, auf längstens 20 Jahre vergeben).

#### **STRUKTUR DES BEREICHS**

1. Für den Transport sind 8 Unternehmen zuständig, die zum großen Teil auch die Gaseinfuhren kontrollieren.
2. Die Gasversorgung verteilt sich auf mehrere hundert Gaswerke, die zumeist den Gebietskörperschaften unterstehen, entweder in direkter Bewirtschaftung (Eigenbetrieb) oder in Form von Eigengesellschaften, an denen die Kommunen ganz oder mehrheitlich beteiligt sind. Manche sind rein privatwirtschaftliche Unternehmen.

#### **ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN**

1. Die Tarife für den Transport können frei festgesetzt werden.
2. Im Rahmen ihrer Konzession sind die Versorgungsbetriebe verpflichtet, alle privaten Haushalte anzuschließen und zu versorgen.
3. Die Versorgungsunternehmen unterliegen der gesetzlichen Verpflichtung, Konditionen und Tarife offenzulegen, gleichzeitig müssen sie mindestens zwei Tarifklassen für private Haushalte anbieten. Bis auf diese Auflage ist die Preisgestaltung frei.

#### **SONDERRECHTE DER BETREIBER**

1. Da die Transportunternehmen die Versorgungsgebiete unter sich aufgeteilt haben, können die Versorgungsbetriebe in der Praxis ihre Lieferanten nicht frei wählen.
2. Die Versorgungskonzessionen eröffnen ihnen das alleinige Recht, innerhalb der Gemeindegrenzen

ein Versorgungsnetz bis hin zum Endabnehmer aufzubauen und zu unterhalten; es besteht somit ein Versorgungsmonopol.

3. Mit den Konzessionen verbindet sich auch das Recht auf die Verlegung der Versorgungsleitungen in den öffentlichen Straßengrund.
4. Die Transportunternehmen haben ferner auf öffentlichen Wegen und Straßen freien Zugang zu ihren Versorgungsleitungen, außerdem können sie Privatgrundstücke enteignen.

## **II. BELGIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Bereich Transport/Verteilung gilt insgesamt als öffentliche Versorgungsaufgabe. Die Regierung ist im Verwaltungsrat und im Vorstand von DISTRIGAZ vertreten: zur Aufhebung von Entscheidungen nicht im Sinne des Gemeinwohls können die staatlichen Vertreter gegen den Fachminister gerichtlich vorgehen. Für die Abgrenzung der Versorgungsnetze sind die kommunalen Zweckverbände zuständig.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Einheitlich geordnete Gaswirtschaft. Für Kauf, Reservehaltung, Transport und Abgabe an industrielle Großabnehmer und öffentliche Versorgungsbetriebe ist ein einziges Unternehmen, die privatrechtliche DISTRIGAZ (früher zu 50 % in Staatsbesitz) zuständig. Die Gasversorgung betreiben die Gemeinden in Form von gemischt-öffentlichen oder rein kommunalen Zweckverbänden (je nachdem, ob neben den Kommunen auch private Unternehmen beteiligt sind).

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. DISTRIGAZ muß die lückenlose Belieferung der Versorgungsbetriebe gewährleisten.
2. Für die Versorgungsunternehmen wiederum besteht eine Belieferungspflicht gegenüber den Kunden.
3. Die Grundtarife werden vom Fachminister auf Empfehlung des Strom- und Gasaufsichtsausschusses (Comité de Contrôle de l'Electricité et du Gaz - CCEG) festgelegt. Hier findet landesweit ein Lastenausgleich statt, so daß landesweit einheitliche Preise angeboten werden können.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. DISTRIGAZ verfügt laut Gesetz über eine ausschließliche Konzession für den Gastransport über Rohrleitungen. Im gleichen Sinne haben die kommunalen Zweckverbände eine Verteilungskonzession.
2. Mit den Konzessionen verknüpft sich ein Durchleitungsrecht auf öffentlichen Wegen und Straßen

und nach Gemeinnützigkeitserklärung auch das Recht auf Errichtung von Dienstbarkeiten auf Privatgrundstücken sowie Enteignungen.

## **II. DÄNEMARK**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Transport und Verteilung werden laut Gesetz nicht als öffentliche Versorgungsaufgabe angesehen. Allerdings ist für Einfuhr, Verkauf, Transport und Lagerung von Gas eine Genehmigung des Energieministeriums erforderlich.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Erdgas wird zwar von privatwirtschaftlichen Unternehmen gefördert, muß aber vollständig an Dansk Naturgas (Tochter des Staatsunternehmens DONG) verkauft werden, das in vollem Umfang den Transport und die Belieferung der Versorgungsbetriebe sowie, zu einem kleinen Teil, auch die Verteilung übernimmt. Die fünf größten Gaswerke sind als kommunale Zweckverbände (Regiebetrieb) aufgebaut.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Laut Gesetz kann der Energieminister den Versorgungsunternehmen eine Belieferungspflicht zur Auflage machen und ihre Kosten kontrollieren.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Mit der Erlaubnis des Energieministeriums verbindet sich für die verschiedenen Stufen der Gaswirtschaft die Vergabe eines zeitlich befristeten Monopols. Dansk Naturgas verfügt über ein solches Monopol für den Gastransport bis zum Jahr 2012.
2. Die Versorgungsbetriebe haben das gesetzliche Monopol für den Verkauf an Großabnehmer.
3. Für die Errichtung von Transport- und Verteilerleitungen sind die Unternehmen zum Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen berechtigt und können Privatgrundstücke enteignen.

## **II. SPANIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Als öffentliche Versorgungsaufgabe gelten:
  - der Mittel- oder Hochdruck-Transport per Pipeline von den Erzeugungs-, Verarbeitungs- oder



Lagerstätten bis zu den Verteilernetzen,

- grundsätzlich die Verteilung von brennbaren Gasen über Leitungsnetze, die einen städtischen Ballungsraum oder ein bestimmtes Gebiet des Landes erschließen.
- 2. Für jede Stufe (Erzeugung, Transport, Verteilung) ist eine behördliche Konzession erforderlich, die vom Staat (in Form eines höchstens über 75 Jahre laufenden Vertrags) für landesweit betriebene Anlagen (Pipelines) und von den autonomen Regionen Spaniens für örtliche Verteilernetze vergeben wird.
- 3. Die allgemeine Planung und Ausführung des landesweiten Pipeline-Netzes ist Aufgabe des Staates.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Ein einziger Anbieter, der staatseigene Konzern ENAGAS.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Im Konzessionsvertrag werden die Bedingungen für den Aufbau der Anlagen für die öffentliche Versorgung geregelt.
2. Die Grundsätze der Preisgestaltungspolitik sind gesetzlich geregelt; damit sollen einheitliche Endabnehmerpreise bei gleichzeitig kostendeckender Bewirtschaftung erreicht werden.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Im behördlichen Konzessionsvertrag ist die Möglichkeit von Enteignungen (im Anschluß an eine Gemeinnützigkeitserklärung) vorgesehen.

## **II. FRANKREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Nach der nahezu vollständigen Verstaatlichung wurde die Gaswirtschaft 1946 unter dem Dach von Gaz de France (GDF) neu geordnet und fällt laut Gesetz gänzlich unter den öffentlichen Versorgungsauftrag. Die Durchleitung von Erdgas in Form einer vom zuständigen Minister erteilten staatlichen Genehmigung darf nur ein staatlicher Betrieb oder ein Unternehmen übernehmen, das sich mindestens zu 30 % in Staatsbesitz bzw. im Besitz eines staatlichen Unternehmens befindet. Die öffentliche Gasversorgung ist Aufgabe der Gemeinden, die sie in eigener Regie betreiben oder an ein Unternehmen vergeben können.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Als Betreiber ist der staatliche Energiekonzern Gaz de France (GDF), eine zu 100 % in Staatsbesitz befindliche, öffentlich-rechtliche Anstalt, für den gesamten Bereich der über Rohrleitungen geleiteten brennbaren Gase zuständig (Einfuhren, Transport, Verteilung, Ausfuhren).

## ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Im allgemeinen muß GDF als verantwortlicher Betreiber des Bereichs bei Einzelabnahme genauso wie bei regelmäßiger Belieferung die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags sicherstellen. Mit dieser allgemeinen Zuständigkeit verbinden sich besondere Pflichten:

1. Anschlußpflicht (läßt sich als Grundversorgung umschreiben). GDF ist verpflichtet, jeden Verbraucher auf Antrag unterschiedslos und nach festen Bedingungen (sind im Lastenheft der Auftragsvergabe festgeschrieben) an das Verteilernetz anzuschließen. Diese Pflicht gilt jedoch nur im Einzugsbereich der bestehenden Versorgungskonzessionen. Damit verbindet sich nicht, daß GDF grundsätzlich jedem Antrag zum Aufbau eines neuen Verteilungsnetzes durch eine Kommune nachkommen muß.
2. Belieferungspflicht (ergibt sich aus dem Grundsatz einer lückenlosen öffentlichen Versorgung). GDF muß alle angeschlossenen Haushalte, vorrangig aber die öffentlichen Großabnehmer lückenlos beliefern (industrielle Großkunden werden direkt an das Leitungsnetz angeschlossen). Voraussetzung hierfür ist eine langfristige Beschaffungspolitik (hauptsächlich durch Einfuhren, da die heimische Gaserzeugung nur noch wenig zur Versorgung beiträgt, d.h. Erdgas verdrängt zunehmend Stadtgas) und Vorratshaltung.
3. Verpflichtung zur Gleichbehandlung (Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Leistungen). Privaten Haushalten müssen unabhängig von ihrem Standort auf dem Staatsgebiet einheitliche Tarife angeboten werden. In diesem Sinne werden die Preise nicht auf Grundlage der realen Kosten der jeweiligen Konzession, sondern als Durchschnittspreis aller Konzessionen ermittelt: diesem Vorgehen liegt der Grundsatz des nationalen Lastenausgleichs zugrunde. Die Preisgestaltung ist an die vom zuständigen Minister vorgegebenen allgemeinen Höchstarife gebunden. Bei Großkunden aus der Industrie können die Preise in aller Regel frei ausgehandelt werden.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

GDF besitzt das Monopol für die gesamte französische Gaswirtschaft, das je nach Stufe anders gestaltet ist.

1. Ein- und Ausfuhren: uneingeschränktes Monopol, das als unabdingbare Voraussetzung für die Versorgungssicherheit gesehen wird.
2. Erzeugung: es besteht ein Monopol, das nicht für den Bereich Erdgas, die vor der Verstaatlichung bestehenden kleineren privaten Gaswerke und die zu jenem Zeitpunkt bereits in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen gilt.
3. Transport: z.Zt. nutzen 3 Unternehmen die erforderliche staatliche Konzession:

- die "Société Nationale des Gaz du Sud-Ouest" (Privatunternehmen, an dem GDF zu 30 % beteiligt ist, der Rest befindet sich im Besitz von Elf-Aquitaine) in Südwestfrankreich,
- die "Compagnie Française du Méthane" (50 %ige Tochter von GDF) in bestimmten Regionen,
- GDF für den größten Teil des französischen Staatsgebiets.

#### 4. Verteilung

- Da die Gasversorgung bis auf kleine Unternehmen und bereits bestehende Staatsbetriebe 1946 in Staatsbesitz überführt wurde, ist GDF bis auf wenige Ausnahmefälle für die Konzessionierung durch die Gemeinden zuständig: es tritt somit landesweit nahezu als alleiniger Energieversorger auf.
- Jedem Betreiber steht in seinem Versorgungsgebiet das alleinige Verteilungsrecht zu.

5. Für den Bau des Leitungs- und Verteilernetzes dürfen die Unternehmen öffentliche Wege und Straßen (d.h. den öffentlichen Straßenraum) benutzen bzw. auf Privatgrundstücken, sofern keine gütliche Einigung zustandekommt, dort bestehende Dienstbarkeiten nutzen oder sie enteignen. Die Bauwerke (Rohrleitungen) bleiben Eigentum der jeweiligen öffentlichen Körperschaft (Staat für den Transport, Gemeinden für die Verteilung).

## **II. GRIECHENLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Die Initiative zum Aufbau eines öffentlichen Versorgungsnetzes geht von den Gemeinden aus.
2. Die Verteilung kann von kommunalen, privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen übernommen werden.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die öffentliche Gasversorgung ist bis auf Athen und einige Großstädte (Saloniki, Volos, Larissa usw.) nur sehr wenig entwickelt. Bislang wird kein Erdgas eingeführt, das Leitungsnetz hierfür ist im Bau. Für Einfuhr, Durchleitung und Verteilung an die Großabnehmer ist die DEPA (Public Gas Corporation of Greece) zuständig, eine Aktiengesellschaft und Tochter des Staatskonzerns DEP; die Verteilung an Kleinabnehmer sollen kommunale oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen übernehmen.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Bislang bestehen keine festen öffentlichen Versorgungsaufgaben.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

- Auf nationaler Ebene bestehen keine Alleinnutzungsrechte.
- Für den Aufbau des Leitungsnetzes kann die DEPA Enteignungen vornehmen.
- Für Deckungslücken beim Betrieb der Gasversorgung kommt der Staat auf.

## **II. IRLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Bereich Transport und öffentliche Gasverteilung über Rohrleitungen gilt als Teil der öffentlichen Versorgung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Für die Einfuhr und den Transport von Gas ist alleinig der (zu 100 % staatseigene) Irish Gas Board zuständig. Er übernimmt auch die Gasversorgung direkt oder über vier Regionalämter, die mehrheitlich von ihm kontrolliert werden.

### ÖFFENTLICHE VERSORGENSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Der Irish Gas Board nimmt einen gesetzlichen Auftrag für den Kauf, den Transport und die Verteilung von Gas wahr.
2. Für den IGB gelten verbindliche Grundsätze und Vorschriften für eine kundenfreundliche Gasversorgung, es besteht aber keine Anschluß- oder Bereitstellungspflicht.
3. Er muß für den reibungslosen Betrieb der Rohrleitungen und der erforderlichen Abzweigungen bis zum Verbraucher sorgen.
4. Die Tarife für die Privatkunden unterliegen der Genehmigung durch den Minister.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Das Monopol des Irish Gas Board besteht nur de facto. Theoretisch könnte auch ein anderes Unternehmen Leitungsnetze bauen, allerdings mit der Auflage durch die Regierung, beim Bau und Betrieb des Netzes die gleichen Bedingungen zu erfüllen wie der IGB.
2. Als Rechtsnachfolger früherer kommunaler Gaswerke verfügen die IGB-Regionalstellen über das Verteilungsmonopol im jeweiligen Versorgungsgebiet.
3. Für die Verlegung von Leitungen ist der IGB zum Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen berechtigt und kann Privatgrundstücke enteignen.

## **II. ITALIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Gaserzeugung und -einführen gelten nicht als öffentliche Versorgungsaufgabe.
2. Dagegen wird die Reservehaltung als für das Gemeinwohl wichtig angesehen, sie setzt somit eine Konzession voraus, die vom Staat auf 30 Jahre vergeben wird.
3. Für die öffentliche Verteilung besteht laut Gesetz ein Versorgungsauftrag der Kommunen. Die Kommunen kommen dieser Aufgabe nach:
  - indem sie selbst die Gasversorgung betreiben: mittelbar (durch Schaffung einer eigenständigen städtischen Agentur) oder unmittelbar (in Eigenbewirtschaftung).
  - indem sie die Gasversorgung im Rahmen einer Konzession (in der Regel auf 30 Jahre befristet) an ein fremdes Unternehmen vergeben; hierfür kommt eine kommunale Eigengesellschaft (mit ausschließlich öffentlichem Kapital, mit Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung) oder ein privatwirtschaftliches Unternehmen in Frage.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Bei Erzeugung und Einführen ist der Staatskonzern ENI und dessen Tochtergesellschaft AGIP beherrschend.
2. Den Transport übernimmt fast ausschließlich die SNAM, eine weitere ENI-Tochter, in deren Besitz sich auch nahezu das gesamte Leitungsnetz befindet.
3. Für die öffentliche Verteilung sorgen eine Vielzahl von Gaswerken, die das Gas von der SNAM beziehen.
4. Großabnehmer beliefert die SNAM direkt.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Das Leitungsnetz steht den Versorgungsunternehmen grundsätzlich offen. Der Eigentümer muß auf dem Staatsgebiet erzeugtes Gas im Rahmen seiner technischen Möglichkeiten durchleiten. Doch infolge der vertikalen Integration der italienischen Gaswirtschaft (der Transport ist nicht von der Gaswirtschaft als ganzes abgekoppelt) läßt sich nur schwer ein Preis für diese Benutzung finden.
2. Die Preise für private Haushalte stehen unter staatlicher Kontrolle: sie werden vom interministeriellen Preisausschuß (CIP) auf Vorschlag der Versorgungsunternehmen nach einem Verfahren festgesetzt, das bis zu einem gewissen Maße den nationalen Lastenausgleich sicherstellen soll. Demgegenüber sind die Abgabepreise von den Transport- bis hin zu den Versorgungsunternehmen und für industrielle Großabnehmer frei, unterliegen aber der

nachträglichen Kontrolle durch den CIP.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Für Erzeugung und Einfuhr besteht kein gesetzliches Monopol: hier besteht de facto eine Vormachtstellung des Staatskonzerns ENI.
2. Der Konzessionsnehmer einer kommunalen öffentlichen Gasversorgung genießt in seinem Konzessionsgebiet Ausschließlichkeitsrechte.
3. Bauwerke für Lagerung und Transport können für gemeinnützig erklärt werden, womit sich das Recht auf Enteignungen und die Benutzung öffentlicher Wege und Straßen verbindet.

## **II. LUXEMBURG**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Gastransport und -verteilung gelten laut Gesetz als Aufgabe im Interesse des Gemeinwohls. Doch der Anschluß der Haushalte an die Gasversorgung ist nicht überall im Land möglich. Die Preise bestimmen die Versorgungsunternehmen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

- Die Gaseinfuhren (keine eigene Gaserzeugung) liegen ganz in der Hand eines einzigen Unternehmens, der SOTEG (zu 50 % im Besitz des Staates, zu 50 % im Besitz der eisenschaffenden Industrie), die auch den gesamten Transport übernimmt.
- Geographisch verteilt sich die Gasversorgung auf:
  - . 2 städtische Eigenbetriebe (Luxemburg und Dudelange),
  - . 2 gemischt-öffentliche Unternehmen (Staat und Gemeinden, einige Privataktionäre): SUDGAZ (für die Gemeinden in Südluxemburg) und LUXGAZ (für das übrige Land).

### ÖFFENTLICHE VERSORGENGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Es besteht keine flächendeckende Anschlußpflicht: eine Gasversorgung besteht nur in den Ortschaften, wo sie kostendeckend betrieben werden kann.
2. In den angeschlossenen Orten besteht jedoch eine Anschlußpflicht für Bewohner, die einen Antrag auf Anschluß stellen, und eine Belieferungspflicht für alle angeschlossenen Haushalte.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Kein Monopol für Einfuhr, Transport oder Verteilung.
2. Die SOTEG hat als gesetzlich begründetes Transportunternehmen den gesetzlichen (aber nicht ausschließlichen) Anspruch auf unentgeltliche Benutzung öffentlicher Wege und Straßen und kann Enteignungen von Privatgrundstücken für die Verlegung der Rohrleitungen (wenn per Gesetz eine Gemeinnützigkeitserklärung erfolgt) veranlassen.
3. Auch den Versorgungsunternehmen stehen diese Rechte zu.

## **II. NIEDERLANDE**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Transport und öffentliche Gasversorgung gelten als öffentliche Versorgungsaufgabe. Die Leitlinien für den Transport werden vom Staat festgelegt, der die Konzessionen für den Bau von Rohrleitungen vergibt. Die öffentliche Gasversorgung fällt in die Aufgabenkompetenz der Kommunen, die sie selbst übernehmen (städtische Eigenbetriebe) oder ein Unternehmen damit beauftragen können, das zu diesem Zweck eine besondere Lizenz beantragen muß. Die Belieferung der Großabnehmer direkt durch Gasunie gehört dagegen nicht zur öffentlichen Versorgung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Gaserzeugung liegt in der Hand privater Unternehmen. Ein einziges Unternehmen, Gasunie (privatrechtliche, aber weitgehend in Staatsbesitz befindliche Gesellschaft), kauft, transportiert und verkauft das gesamte im Land verbrauchte Gas an die Versorgungsunternehmen. Die Gasversorgung verteilt sich auf ca. vierzig Unternehmen, z.T. städtische Eigenbetriebe, zumeist aber Eigengesellschaften in der Hand der Kommunen oder Provinzen. Die Versorgungsunternehmen sind im Energiewirtschaftsverband VEGIN zusammengeschlossen.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Für Gasunie besteht gemäß Vereinbarung mit dem VEGIN eine dauernde Belieferungspflicht.
2. Die Preise für die Privathaushalte werden von den Versorgungsunternehmen auf Empfehlung von VEGIN festgesetzt, wobei das Fachministerium gewisse Mitspracherechte (Vorgabe von Höchstpreisen) hat.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

Es bestehen keine gesetzlichen Ausschließlichkeitsrechte.

1. Gasunie ist Alleinimporteur und im Besitz des gesamten Leitungsnetzes, allerdings nicht im Sinne eines gesetzlichen Monopols.
2. Das Unternehmen verfügt über Ausschließlichkeitsrechte für die Belieferung der Versorgungsunternehmen, jedoch lediglich aufgrund einer Vereinbarung (VEGIN).
3. Mit der Gasversorgung ist kein Monopol verbunden. Doch die Unternehmen, die die Gebiete (eine oder mehrere Gemeinden) unter sich aufteilen, besitzen dort de facto Ausschließlichkeitsrechte.
4. Dem Inhaber einer Transport- oder Verteilungskonzession steht für die Errichtung von Rohrleitungen nach der Gemeinnützigkeitserklärung ein Durchleitungsrecht auf öffentlichen Wegen, Straßen und Privatgrundstücken sowie ein Enteignungsrecht zu.

## **II. PORTUGAL**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Transport und Verteilung gelten als öffentliche Versorgungsaufgabe und setzen eine entsprechende Konzession durch die Regierung voraus.

### STRUKTUR DES BEREICHS

In der portugiesischen Gaswirtschaft ist Gás de Portugal (GDP) als öffentliches Unternehmen (zu 100 % in Staatsbesitz) dominierend; es übernimmt nicht nur den gesamten Transport, sondern auch die Verteilung in eigener Regie (im Raum Lissabon) bzw. über drei Regionaltöchter (in den Regionen Nord, Mitte und Süd).

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die Versorgungsunternehmen sind verpflichtet, die Kleinverbraucher zu versorgen.
2. Sie dürfen nicht fusionieren.
3. Die Preisgestaltung für Kleinverbraucher unterliegt der Zustimmung des Ministers.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. GDP ist alleiniger Lieferant und Transporteur.
2. Die Versorgungsunternehmen besitzen im jeweiligen Versorgungsgebiet das ausschließliche Recht auf Versorgung.
3. Für den Bau des Leitungsnetzes haben Unternehmen mit entsprechender Konzession Zugang zu



öffentlichen Wegen und Straßen, können Dienstbarkeiten auf Privatgrundstücken errichten oder Enteignungen vornehmen.

## **II. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Gasversorgung wird im sogenannten "Gas Act" geregelt; die entsprechenden Vorschriften werden vom zuständigen Minister und vom Generaldirektor für die Gasversorgung umgesetzt.

Nach britischem Recht ist:

- für Ein- und Ausfahren eine ministerielle Genehmigung erforderlich,
- für das Recht, in einem Gebiet Gas über Rohrleitungen zu liefern, eine Zulassung als "öffentliche Gasversorger" erforderlich, die ebenfalls vom Fachminister erteilt wird.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Der privatwirtschaftliche Konzern British Gas (als früherer Staatskonzern) betreibt die gesamte Gaswirtschaft: Erzeugung, Transport und Verteilung. Er ist zur Zeit das "einzige zugelassene öffentliche Gasversorgungsunternehmen."

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Als öffentlicher Gasversorger muß British Gas:

1. ein leistungsfähiges, abgestimmtes und wirtschaftliches Verteilernetz aufbauen und unterhalten,
2. auf Antrag jeden Verbraucher mit weniger als 25 000 Thermien jährlich, der bis zu 25 Yard von einer Hauptleitung ansässig ist, mit Gas versorgen,
3. jeden Gasbedarf bis zu einem vertretbaren Kostenaufwand decken,
4. für Kleinverbraucher die Tarife so gestalten, daß sie nicht benachteiligt werden und der Durchschnittspreis eine Höchstgrenze nicht überschreitet, die nach einer festen Formel unter Aufsicht des Generaldirektors für die Gasversorgung festgesetzt wird.
5. Für British Gas ist die "öffentliche Gasversorgungsverordnung" verbindlich, die insbesondere die regelmäßige Belieferung und Wartung der Zähler sowie Regeln für die Abschaltung bei Zahlungsverzug beinhaltet. Daneben verbindet sich mit der an British Gas erteilten Genehmigung die Auflage:
  - einen gut funktionierenden, telefonischen Störungsdienst für Gasleckagen zu betreiben,

- eine Kundenberatungsstelle aufzubauen (zum rationellen Umgang mit Gas und bei Zahlungsschwierigkeiten), besonders für alte und behinderte Menschen.

6. Darüber hinaus kann der Generaldirektor für die Gasversorgung:

- die Voraussetzungen festlegen, unter denen ein öffentliches Gasversorgungsunternehmen mit eigenem Leitungsnetz einem anderen Versorgungsunternehmen, ggf. durch Ausbau der Netzkapazität, Zugang zu seinem Netz gewähren muß (dazu gehört u.a.: gleiche Gasart, keine Behinderung in seiner Aufgabe als öffentlicher Gasversorger, Entgelt),

- im Rahmen seiner tariflichen Kontrollbefugnisse British Gas vorschreiben, seine Leistungen zu beziffern.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Laut Gesetz hat British Gas den Status eines "öffentlichen Gasversorgers". Nach geltendem Recht ist es durchaus möglich, daß andere Unternehmen irgendwann eine Zulassung für die öffentliche Gasversorgung erhalten, doch bislang ist dieser Fall noch nicht eingetreten.

1. Laut Gesetz steht British Gas 25 Jahre lang das Versorgungsmonopol für Haushalte bis 25 000 Thermien jährlich, die bis zu 25 Yard von einer vorhandenen Hauptleitung entfernt liegen, zu.
2. Als öffentlicher Gasversorger hat British Gas das gesetzliche Recht, Leitungen in den öffentlichen Straßengrund zu verlegen und mit Zustimmung des zuständigen Ministers Enteignungen vorzunehmen.

### **Abschnitt III. WASSERVERSORGUNG**

#### **III. DEUTSCHLAND**

##### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

Die Wasserversorgung fällt als öffentliche Versorgungsleistung in die Aufgabenkompetenz der Kommunen, die sie selbst übernehmen oder ein Unternehmen damit beauftragen können. Die Wasserpreise bestimmen die Kommunen.

##### **STRUKTUR DES BEREICHS**

Die Wasserwerke befinden sich zu 96 % in kommunaler Hand, der Rest entfällt auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen (in öffentlicher und privater Hand) und einige wenige private Unternehmen.

#### **III. BELGIEN**

##### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

Die Wasserversorgung fällt als öffentliche Versorgungsleistung in die ausschließliche Aufgabenkompetenz der Kommunen, die dieser Aufgabe nachkommen:

- durch direkte Bewirtschaftung: kommunale Dienststelle ohne eigene Buchführung,
- durch Gründung eines kommunalen Eigenbetriebs, d.h. eines Trägers ohne eigene Rechtspersönlichkeit, aber mit selbständiger Haushalts- und Betriebsführung,
- durch Beitritt zu einem "kommunalen Zweckverband" (rechtsfähiger Zusammenschluß mehrerer Gemeinden), in reiner Form (ihm gehören nur Gemeinden an) oder in gemischter Form (in ihm sind Gemeinden und privatwirtschaftliche Unternehmen zusammengeschlossen),
- durch Vergabe einer Konzession an Fremdfirmen (kommunalen Zweckverband oder privatwirtschaftliche Unternehmen).

Auf jeden Fall bleibt das Leitungsnetz Eigentum der Gemeinde, und sie setzt auch die Preise fest.

##### **STRUKTUR DES BEREICHS**

Als Wasserversorger treten auf:

- in 2/3 der Fälle die Gemeinde selbst in direkter Bewirtschaftung oder über ein städtisches Wasserwerk,
- in 20% der Fälle (die jedoch 85% des Wasserbedarfs decken) ein kommunaler Zweckverband,
- in Ausnahmefällen Unternehmen mit entsprechender Konzession.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Wasserwerke sind verpflichtet:

- jeden Bewohner eines Gebäudes auf Antrag und gegen Zahlung der Mehrkosten, die bei abgelegenen wohnenden Menschen entstehen, an die Wasserversorgung anzuschließen,
- jeden angeschlossenen Haushalt mit Wasser zu beliefern.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Das Versorgungsunternehmen darf:

- Privatgrundstücke enteignen (die Entscheidung hierüber liegt bei der Region),
- öffentliche Wege und Straßen (der Kommunen, Provinzen, Regionen, nach Erlaubnis durch die betroffene öffentliche Körperschaft) nutzen.

## **III. DÄNEMARK**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung ist eine öffentliche Versorgungsaufgabe, allerdings nicht unter gesetzlicher Aufsicht. Sie wird von den Kommunen übernommen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Wasserwerke arbeiten zumeist im Querverbund mit der städtischen Verwaltung (ohne eigenständige Haushalts- und Buchführung).

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Für die Wasserwerke besteht eine Anschluß- und Versorgungspflicht gegenüber den Verbrauchern.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

In der Praxis haben die Wasserversorger Ausschließlichkeitsrechte in ihrem Gebiet und verfügen für den Bau des Leitungsnetzes über Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen über und das Recht auf Enteignungen.

### **III. SPANIEN**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung fällt als öffentliche Versorgungsaufgabe in die Zuständigkeit der Gebietskörperschaften (Kommunen und autonome Regionen). Diese können die Versorgung selbst betreiben oder kommunale öffentliche Betriebe, Zweckverbände in der Hand von Kommunen oder der autonomen Region damit beauftragen. Über die Preisgestaltung entscheidet immer die jeweilige Gebietskörperschaft.

#### STRUKTUR DES BEREICHS

Als Wasserversorger treten auf:

- in bestimmten Fällen die öffentliche Hand selbst,
- zumeist öffentliche Betriebe in der Hand der Gemeinde, mehrerer Gemeinden oder der autonomen Region.

### **III. FRANKREICH**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Trinkwasserversorgung fällt laut Gesetz als öffentliche Versorgungsleistung in die Aufgabenkompetenz der Kommunen bzw. kommunaler Verbände. Die Gemeinden können:

1. die Wasserversorgung selbst betreiben (direkte Bewirtschaftung)
  - . allein durch die Gemeindeverwaltung,
  - . durch Gründung eines städtischen Trägers mit eigenständiger Haushalts- und Betriebsführung,
  - . durch Errichtung eines rechtsfähigen Eigenbetriebs.
2. diese durch Konzessionierung, Betriebsverpachtung (oder auf anderem Wege zur Vergabe öffentlicher Versorgungsaufgaben) an ein Unternehmen übertragen (indirekte Bewirtschaftung).

Auf jeden Fall setzt die Gemeinde die Preise fest.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Die Hälfte der Kommunen, vor allem kleinere Landgemeinden, betreiben die Wasserversorgung selbst, d.h. in Eigenbewirtschaftung.
2. In der anderen Hälfte (80 % der Bevölkerung) übernehmen private Auftragnehmer, z.T. sehr große Unternehmen (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux, Bouygues, SAUR usw.), diese Aufgabe.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Wasserwerke müssen alle Haushalte im Einzugsgebiet, für das sie zuständig sind, an das Rohrnetz anschließen und mit Wasser versorgen; dafür gelten in aller Regel die Grundsätze der öffentlichen Versorgungswirtschaft: Gleichbehandlung beim Anschluß, ununterbrochene Belieferung, Anpassung an sich wandelnde Bedürfnisse. Bei Konzessionen müssen sie für die Errichtung, die Unterhaltung und den Ausbau des Rohrnetzes, das jedoch Eigentum der Gemeinde bleibt, die erforderlichen Investitionen aufbringen. In den Verträgen zur Übertragung der öffentlichen Versorgungsaufgabe können bestimmte Zahlungen des Auftragnehmers an die Kommune festgeschrieben sein: Erstbedarf, Betriebsabgabe, ggf. jährliche Raten zur Tilgung von Altschulden.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Der Wasserversorger besitzt das Monopol in dem Gebiet, für das er zuständig ist.
2. Für den Bau von Rohrleitungen dürfen die Wasserwerke öffentliche Wege und Straßen benutzen (Genehmigung des Straßenbauamts), Enteignungen vornehmen und auf Privatgrundstücken Dienstbarkeiten in Anspruch nehmen.
3. Für die Arbeiten zur Verlegung des Leitungsnetzes werden staatliche Zuschüsse gezahlt.

## **III. GRIECHENLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung gilt als öffentliche Versorgungsleistung, die in die Aufgabenkompetenz der Kommunen fällt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

- ein staatseigenes öffentliches Unternehmen im Raum Athen;
- z.T. kommunale Wasserwerke in den Städten,
- kommunale Eigenbetriebe in kleineren Gemeinden,

- in selteneren Fällen privatwirtschaftliche Unternehmen mit entsprechender Konzession.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die für die Wasserversorgung zuständigen Unternehmen müssen alle Verbraucher gleichberechtigt und nach Gruppen abgestuft (Haushalte, Gewerbebetriebe usw.) mit Wasser versorgen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Alle für die Wasserversorgung zuständigen Unternehmen besitzen ein Monopol für das jeweilige Gebiet.
2. Sie haben Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen des Staats oder anderer öffentlicher Körperschaften und dürfen Privatgrundstücke enteignen.
3. Sie erhalten z.T. Zuschüsse.

## **III. IRLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung gilt laut Gesetz als öffentliche Versorgungsaufgabe in der Hand der Kommunen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Als Betreiber treten ausschließlich die örtlichen Hoheitsträger selbst auf.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Für die Kommunen besteht die Verpflichtung, einwandfreies Wasser zu liefern.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Den Kommunen steht definitionsgemäß auch das Monopol zu.

## **III. ITALIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Trinkwasserversorgung gilt als öffentliche Versorgungsaufgabe in der Hand der Kommunen, die sie durch eigene Einrichtungen oder durch Gründung städtischer Agenturen gewährleisten, einen kommunalen Zweckverband oder staatlichen Träger damit beauftragen oder sie an privatwirtschaftliche Unternehmen vergeben können. Die Preise werden von den Kommunen festgesetzt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

- direkte Bewirtschaftung durch die Kommunen: ca. 1/3 des Wasserbedarfs,
- städtische Agenturen: ca. 1/4,
- kommunale Zweckverbände: 18 %,
- staatliche Träger: 18 %,
- privatwirtschaftliche Unternehmen (in erster Linie Italgas): 6 %.

## **III. LUXEMBURG**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung ist laut Gesetz eine öffentliche Versorgungsaufgabe in der Hand der Kommunen. Die Kommunen kommen dieser Aufgabe selbständig oder durch Beitritt zu einem Zweckverband nach. Sie könnten die Leistungen aber auch an fremde Anbieter vergeben, allerdings nur mit Zustimmung des zuständigen Ministers. Die Preise werden vom Minister auf Vorschlag der Kommunen festgesetzt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Trinkwassergewinnung: Bis auf wenige Ausnahmen mit ausreichenden Wasserreserven beziehen die meisten Kommunen ihr Trinkwasser zumindest teilweise vom Zweckverband der Eschtalsperre (Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre SEBES), dem zu einer Hälfte die Gemeinden und zur anderen der Staat angehört.
2. Wasserversorgung: Kommunen und kommunale Zweckverbände.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Kommunen sind für den Bau des Leitungsnetzes verantwortlich. Sie müssen im Einzugsbereich der Ortschaften für den Anschluß der Haushalte sorgen; außerhalb des Einzugsbereichs werden abgelegenen wohnenden Bürgern die Mehrkosten für den Anschluß in Rechnung gestellt.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER



1. Zugangsrecht zu öffentlichen Wegen und Straßen sowie zu Privatgrundstücken der öffentlichen Körperschaften für Infrastrukturarbeiten:
  - von Rechts wegen kostenfrei für die SEBES,
  - genehmigungspflichtig durch die Regierung bei Kommunen und kommunalen Zweckverbänden.
2. Enteignungen:
  - die SEBES ist hierzu von Rechts wegen berechtigt,
  - nach Zustimmung der Regierung bei Kommunen und kommunalen Zweckverbänden.
3. Durchleitungsdienstbarkeiten (Wegerechte) auf Privatgrundstücken: Erwerb gegen Entschädigung.

### **III. NIEDERLANDE**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung gilt als öffentliche Versorgungsaufgabe in der Hand der Kommunen, die örtlichen Hoheitsträger können diese Aufgabe aber an einen Betreiber vergeben. Die Preisgestaltung unterliegt behördlicher Aufsicht.

#### STRUKTUR DES BEREICHS

- in der Wassergewinnung zwei Großunternehmen und viele kleinere,
- bis auf einen städtischen Eigenbetrieb (Amsterdam) sind die (ca. dreißig) Wasserwerke durchweg als öffentliche Unternehmen vollständig in der Hand der Kommunen oder Provinzen organisiert (nur in Tilburg und Doorn bestehen Minderheitsbeteiligungen von Privataktionären).

#### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Für das Versorgungsunternehmen besteht die Verpflichtung, alle Haushalte zu beliefern, das Leitungsnetz zu unterhalten und bei Bedarf weiter auszubauen.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Wasserwerke besitzen das Versorgungsmonopol innerhalb ihres Gebiets.
2. Für die Errichtung des Leitungsnetzes haben sie Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen und dürfen Enteignungen vornehmen.

### **III. PORTUGAL**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Laut Gesetz ist die Wasserversorgung eine öffentliche Versorgungsaufgabe und liegt:

1. in der Hand einer einzigen Gemeinde: Die Gemeinde kommt dieser Aufgabe selbst bzw. durch eine städtische Agentur nach oder vergibt eine Konzession an ein Unternehmen bzw. einen Verbraucherverband,
2. in der Hand mehrerer Kommunen unter staatlicher Beteiligung: Die Versorgung wird vom Staat an ein öffentliches Unternehmen (mehrheitlich in der Hand öffentlicher Körperschaften) vergeben, das mit den betroffenen Gemeinden einen entsprechenden Vertrag schließt.

#### STRUKTUR DES BEREICHS

Wie vom Gesetz vorgeschrieben, sind als Betreiber die Kommunen selbst, kommunale Zweckverbände, öffentliche oder privatwirtschaftliche Unternehmen und Verbraucherverbände tätig.

#### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Sie werden im Konzessionsvertrag festgeschrieben. In aller Regel muß der Konzessionsnehmer die Versorgung gewährleisten, das Leitungsnetz bauen und unterhalten und eine Abgabe an die Konzessionsstelle abführen.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Der Konzessionsnehmer besitzt das Betriebsmonopol im jeweiligen Konzessionsgebiet.
2. Der Konzessionsnehmer darf öffentliche Wege und Straßen (Fläche und Untergrund) benutzen und die Enteignung von Privatgrundstücken betreiben.
3. Der Konzessionsnehmer kann öffentliche Zuschüsse erhalten.

### **III. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Wasserversorgung fällt in letzter Instanz in die Aufgabenkompetenz des Staates, der die Wasserversorgung in England und Wales den früheren "water authorities" (öffentliche Ämter) entzogen und an privatwirtschaftliche Konzessionsgesellschaften vergeben hat. Die Gesellschaften unterliegen der Aufsicht durch den Umweltministerium (die "golden share", die es ihm ermöglichte, sich gegen die

Übernahme von 15 % einer Gesellschaft durch einen einzigen Anteilseigner zu stellen, wurde 1995 allerdings abgeschafft) und vor allem durch das Wasserwirtschaftsamt (OFWAT), das berechtigt ist, für die Preise jährliche Steigerungsraten vorzugeben und Qualitätsvorschriften festzulegen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

- England und Wales: 88 privatwirtschaftliche Gesellschaften,
- Schottland: 9 Ämter in der Hand der Regionalregierung,
- Nordirland: 3 öffentliche Ämter.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Wasserwerke müssen:

- das Tarifsysteem verbrauchergerecht gestalten, insbesondere im ländlichen Raum und in Randgebieten,
- entsprechende Qualitätsvorschriften beachten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Die Wasserwerke besitzen das Monopol im jeweiligen Gebiet sowie ein Durchleitungsrecht (Wegerecht) auf öffentlichen und privaten Wegen und Straßen zur Errichtung der Infrastruktur.

## **Abschnitt IV. EISENBAHNEN**

### **IV. DEUTSCHLAND**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS**

1. Die Kompetenz für den öffentlichen Eisenbahnverkehr liegt für Fernverbindungen beim Bund und für den Nahverkehr bei den Ländern. Das Schienennetz selbst ist Eigentum des Bundes.
2. Die Deutsche Bahn, ein bundeseigenes Unternehmen (seit dem 1. Januar 1994 eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Bis dahin unterstand sie direkt dem Bundesverkehrsministerium ohne eigene Rechtspersönlichkeit), ist laut Gesetz ein gemeinnütziges Unternehmen unter Aufsicht des Bundesverkehrsministers. Infrastruktur und Bahnbetrieb werden kontexttechnisch getrennt geführt.

#### **ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN**

1. Laut Gesetz muß die DB den "bestmöglichen Bahnbetrieb" gewährleisten. Angesichts dieser Auflage, die vor allem für den Personenverkehr gilt, ist sie gezwungen, das Schienennetz weiter auszubauen.
2. Es müssen bundeseinheitliche Fahrpreise angeboten werden, um strukturschwache Gebiete, besonders im Nahverkehr, nicht zu benachteiligen; dies führt dazu, daß auch nicht kostendeckend arbeitende Verbindungen weiter betrieben werden.
3. Sie muß, wie von der öffentlichen Hand gefordert, ihre Tarife "sozialverträglich" gestalten.

#### **SONDERRECHTE DER BETREIBER**

Für die öffentlichen Versorgungspflichten muß von der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden), die diese Pflichten vorschreibt, ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden.

### **IV. BELGIEN**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS**

1. Die SNCB (Société Nationale des Chemins de Fer Belges), seit 1992 selbständige öffentliche Anstalt, ist der einzige Anbieter.
2. Das Streckennetz (Gleisanlagen und dazugehörige Grundstücke) wurde vom Staat in das Eigentum der SNCB überführt.

3. Der Bau neuer Strecken ist nur mit Entscheidung des Staats (10jähriger Investitionsplan) möglich.
4. Die SNCB kann eine Strecke oder einen Bahnhof nach Zustimmung des zuständigen Ministers stilllegen. Ansonsten hat sie bei Entscheidungen über die Verwendung und Veräußerung von Teilen ihres Betriebsvermögens freie Hand.

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

A. Ihre Aufgaben sind gesetzlich geregelt:

- die Personenbeförderung im Inland im regulären Betrieb (der internationale Reiseverkehr, die Güterbeförderung und Kurierdienste gelten nicht als öffentliche Versorgungsaufgabe; hierfür sind rein kommerzielle Anbieter zuständig),
- Ankauf, Bau, Unterhaltung, Betrieb und Verwaltung der Infrastruktur,
- Dienstleistungen für nationale Aufgaben.

B. Die Pflichten (sogenannte "öffentliche Versorgungsaufgaben") sind im einzelnen im bestehenden Bewirtschaftungsvertrag mit dem Staat festgeschrieben.

### 1. Personenbeförderung im Inland

Mindestangebot (über diese Untergrenze hinaus handelt das Unternehmen eigenständig):

a) auf dem gesamten Streckennetz:	160 000 Zug-km an Werktagen 100 000 Zug-km an den übrigen Tagen
b) bei "Fernverkehrsverbindungen": (zwischen größeren Städten)	70 000 Zug-km und 16 Züge für jede Verbindung (jeweils hin und zurück) an Werktagen 55 000 Zug-km und 12 Züge für jede Verbindung (jeweils hin und zurück) an den übrigen Tagen
c) bei "Nahverkehrsverbindungen": (zwischen kleineren Bahnhöfen)	60 000 Zug-km und 4 Züge für jede Verbindung (jeweils hin und zurück) an Werktagen 30 000 Zug-km an den übrigen Tagen
d) als Entlastung in Spitzenzeiten:	20 000 Zug-km an Werktagen

### 2. Infrastruktur

- Investitionen (Ankauf von Grundstücken, Streckenneubau, Beschaffung von rollendem Material) gemäß Vorgaben im Zehnjahresplan (der von der SNCB vorgelegt und von der Regierung genehmigt wird), die vom Verkehrsministerium finanziert werden,
- Unterhaltung, Verwaltung und Betrieb.

### 3. Dienstleistungen für nationale Aufgaben

Hier werden Aufgaben für andere Bereiche des öffentlichen Diensts erfüllt:

- internationaler Postpaketdienst,
- Personen- oder Güterbeförderung im Auftrag von Ministerialabteilungen,
- Pflichten im Sinne des Zivilschutzes und der Landesverteidigung:
  - . z.T. Verkaufsverbot für bestimmte stillgelegte Strecken oder Anlagen,
  - . Beteiligung an internationalen Verteidigungsorganisationen, die für die Koordination des Eisenbahnverkehrs zuständig sind,
  - . Mitwirkung an Zivilschutz- und militärischen Übungen,
  - . Einrichtung einer ständigen Stelle, die für Verteidigungsaufgaben zuständig ist.
- Mitwirkung bei und Übernahme von Polizei-, Zoll- und Sicherheitskontrollen am Abfertigungsterminal Transmanche Brüssel-Süd.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die SNCB besitzt das Monopol für den Eisenbahnbetrieb im Inland und ins Ausland.
2. Für den Bau neuer Strecken und anderer Betriebsgebäude kann sie Enteignungen vornehmen.
3. Als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungspflichten erhält sie einen finanziellen Beitrag des Staates.

#### **IV. DÄNEMARK**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Der Staat (Regierung und Parlament) entscheidet über den Bau und die Stilllegung von Strecken.
2. Der Personenverkehr wird als öffentliche Versorgungsaufgabe angesehen.
3. Als Betreiber treten auf:
  - Die staatliche Danske Statsbaner (DSB), die im Grunde ein Teilbetrieb (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) des Ministeriums für öffentlichen Verkehr ist, verwaltet die staatlichen Schienenwege (5/6 des gesamten Schienennetzes),
  - Örtliche Schienenstrecken werden von ca. 12 privaten Unternehmen betrieben, die sich größtenteils in der Hand des Staates und der Gebietskörperschaften befinden.

##### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Zu den öffentlichen Versorgungspflichten, die der Staat für den landesweiten Eisenbahnverkehr und die Gebietskörperschaften für den örtlichen Eisenbahnverkehr vorschreiben, gehören die Verwaltung der Infrastruktur, ein regelmäßiges und einwandfreies Leistungsangebot sowie die Tarifgestaltung.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Unternehmen besitzen das Monopol auf den jeweiligen Strecken.
2. Sie können für den Bau neuer Strecken Enteignungen vornehmen.
3. Als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungspflichten erhalten sie Zuschüsse.

#### **IV. SPANIEN**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

Ein öffentliches (zu 100 % staatseigenes) Unternehmen, die Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), ist für das gesamte Schienennetz und den gesamten Eisenbahnverkehr zuständig.

##### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Diese sind heute in einem Programmvertrag mit dem Staat festgeschrieben:

1. Verwaltung der Infrastruktur
2. z.T. der Bahnbetrieb in der Personenbeförderung, hauptsächlich im Nah- und mittleren Bereich, nur ausnahmsweise im Fernverkehr.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Monopol und Enteignungsrecht.
2. Für die öffentlichen Versorgungsaufgaben werden vom Staat entsprechende Ausgleichszahlungen geleistet.

#### **IV. FRANKREICH**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Einziger Betreiber ist die SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français), ein zu 100 % staatseigenes Unternehmen (seit 1983 "Anstalt des öffentlichen Rechts", früher

gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft mit dem Staat als nahezu einzigem Anteilseigner).

2. Der Staat entscheidet in letzter Instanz über den Bau von Eisenbahnstrecken.
3. Die Strecken gehören zum staatlichen Straßen- und Wegenetz (öffentliches Schienennetz), das rollende Material hingegen ist Eigentum der SNCF.
4. Das Angebot für regionale Eisenbahnverbindungen gestalten regionale und örtliche Hoheitsträger mit:
  - diese Verbindungen müssen laut Gesetz in der regionalen Verkehrsplanung (durch den Regionalrat) festgeschrieben sein,
  - sie werden aufgrund einer Vereinbarung zwischen den Regionen und der SNCF betrieben,
  - Voraussetzung für Betriebsveränderungen (Stilllegung oder Neueröffnung einer Strecke, Einrichtung und Stilllegung von Haltestellen) ist eine Beratung mit der Region und den betroffenen Departements und Gemeinden.

#### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

- A. Der öffentliche Eisenbahnbetrieb als ganzes liegt laut Gesetz in der Hand der SNCF (Verkehrsrahmengesetz für den Inlandsverkehr 1982 und per Erlaß durchgesetztes Lastenheft 1983). Darin wird geregelt:
  1. die Infrastruktur: Die SNCF muß "das Schienennetz des Landes nach den Grundsätzen der öffentlichen Versorgungswirtschaft betreiben, ausbauen und entwickeln",
  2. der Bahnbetrieb: Die SNCF muß "den Bahnbetrieb darauf so sicher, kundenfreundlich, rasch, bequem und pünktlich wie möglich gestalten". Für das "gesamte Leistungsangebot der SNCF" gelten verbindlich die Grundsätze der öffentlichen Versorgungswirtschaft, insbesondere bei Kontinuität und Zugänglichkeit für die Fahrgäste, um so "die Bedürfnisse der Bürger möglichst preisgünstig und sozialverträglich für die Allgemeinheit zu decken und die nationale Einheit und Solidarität sowie die Landesverteidigung zu fördern".
- B. Aus dem allgemeinen öffentlichen Versorgungsauftrag leiten sich für die SNCF Verpflichtungen ab: die wichtigsten sind im folgenden zusammengestellt:
  1. für die Allgemeinheit wichtiger Bahnbetrieb im engeren Sinne, d.h. in erster Linie die Personenbeförderung, durch die der gesetzlich verankerte "Anspruch auf Beförderung" erfüllt wird.
    - a) Bahnbetrieb auf regionaler Ebene

Damit ist der "öffentliche Personennahverkehr" gemeint: Verbindungen in den Großstädten (Pariser Raum und Ballungsgebiete in der Provinz), die in Absprache mit dem jeweiligen staatlichen Hoheitsträger (in der regionalen Verkehrsplanung festgeschrieben) festgelegt werden, überörtliche und Busverbindungen im ländlichen Raum.



b) Landesweiter Bahnbetrieb, d.h. der "Fernverkehr", der von der SNCF im Rahmen ihrer Befugnisse eigenständig gestaltet wird.

2. Sozialverträgliche Fahrpreisgestaltung für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Familien, Armeeangehörige).

3. Erfüllung bestimmter Verpflichtungen für die Landesverteidigung (Weiterbetrieb von Strecken und Anlagen, Truppentransporte).

4. Erfüllung der Anforderungen an die Qualität des Leistungsangebots für die Fahrgäste:

- Nebenleistungen zur Beförderung
- ausreichendes Platzangebot
- Gepäckbeförderung
- Auskunft.

5. Bindung an den Grundsatz des tariflichen Lastenausgleichs. Dieser Grundsatz gilt für die Grundtarife, die auf dem gesamten Staatsgebiet gleich sein müssen (jeweils abgestuft nach Entfernung). Neuerdings ist jedoch eine zeitlich und räumlich flexible Gestaltung der Fahrpreise zulässig. Die Tarife werden dem Verkehrsministerium vorgelegt, das sie ablehnen kann, allerdings nur innerhalb von 8 Tagen (nach Ablauf dieser Frist gelten sie als genehmigt).

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Nutzung des Schienennetzes des Landes liegt ausschließlich in der Hand der SNCF. Ohne ihre Zustimmung (durch Verpachtung der Strecke oder Betriebsvereinbarung) darf kein anderes Unternehmen darauf einen Beförderungsbetrieb betreiben.

2. Für den Bau neuer Strecken und anderer Betriebsgebäude ist die SNCF zu Enteignungen berechtigt (nach Gemeinnützigkeitserklärung).

3. Als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungsaufgaben erhält die SNCF finanzielle Leistungen von den staatlichen Hoheitsträgern:

a) vom Staat; damit deckt sie ab:

- einen Teil der Infrastrukturausgaben
- die sozialverträglichen Tarife
- die Deckungslücke im laufenden Betrieb bei der regionalen Personenbeförderung
- die Belastungen durch die Landesverteidigung
- die Ausfälle, die durch die Ablehnung einer beantragten Fahrpreiserhöhung entstehen.

b) von den Gebietskörperschaften (vor allem von den Regionen, aber auch von den Departements und Kommunen) für die Leistungen, die sie von der SNCF zusätzlich zum regulären Bahnbetrieb verlangen.

4. Angesichts dieser finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand muß die SNCF

kostendeckend wirtschaften und kann künftig nicht mehr mit der Hilfe des Staates rechnen.

#### **IV. GRIECHENLAND**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

- Der Eisenbahnbetrieb gilt grundsätzlich als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft und fällt somit in die Aufgabenkompetenz des Staates. Die Regierung entscheidet in letzter Instanz über den Neubau und die Stilllegung von Strecken bzw. Eisenbahnverbindungen. Die Fahrpreise sind genehmigungspflichtig.
- Die griechische Eisenbahnorganisation (OCFH), ein öffentliches Unternehmen in Form einer Aktiengesellschaft mit dem Staat als einzigem Anteilseigner, ist der einzige Anbieter.

##### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die OCFH muß:

- die (bahneigene) Infrastruktur unterhalten,
- den Bahnbetrieb in der Personenbeförderung auf dem gesamten Netz übernehmen, unabhängig davon, ob er kostendeckend ist oder nicht,
- nach Benutzergruppen getrennt einheitliche Fahrpreise anbieten.

##### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Die OCFH:

- besitzt das gesetzliche Monopol für den Bahnbetrieb im Nah- und Fernverkehr (Ausnahmeregelungen sind nur auf gesetzlichem Wege möglich),
- darf öffentliche Wege und Straßen benutzen, soweit dies für den Bahnbetrieb erforderlich ist,
- darf Privatgrundstücke enteignen,
- erhält vom Staat Zuschüsse als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungsaufgaben.

#### **IV. IRLAND**

##### RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Für den Bau oder die Stilllegung von Strecken ist eine Entscheidung des zuständigen Ministers erforderlich.

2. Die CIE (Coras Iompair Eireann), ein staatseigenes öffentliches Verkehrsunternehmen, dessen leitende Mitglieder vom zuständigen Minister ernannt werden, ist Eigentümer des Schienennetzes.
3. Irish Rail, eine CIE-Tochter, verwaltet das Schienennetz, ist Eigentümer des rollenden Materials und übernimmt den Beförderungsbetrieb.

#### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Verpflichtung zur Unterhaltung der Schienenwege.
2. Verpflichtung, flächendeckend den Bahnbetrieb für Personen aufrechtzuerhalten, auch da, wo er nicht kostendeckend ist. Eine Verbindung kann nur auf Entscheidung des zuständigen Ministers (nach Anhörung der Öffentlichkeit) stillgelegt werden.
3. Keine Verpflichtung zum tariflichen Lastenausgleich, allerdings unterliegt die Fahrpreisgestaltung der Zustimmung durch die Regierung.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Irish Rail besitzt das Beförderungsmonopol auf dem Schienennetz, läßt aber auch Züge aus Nordirland darauf fahren (und umgekehrt).
2. Beim Bau einer neuen Strecke Enteignungsrecht.
3. Staatliche Zuschüsse als Ausgleich für die öffentlichen Versorgungspflichten.

### **IV. ITALIEN**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Der Eisenbahnverkehr fällt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft in die Aufgabenkompetenz des Staates, der den Betrieb als Konzession vergeben kann.
2. Das Schienennetz (ca. zu 75 %) und der Bahnbetrieb liegen größtenteils in der Hand der Italienischen Staatsbahnen (Ferrovie dello Stato), einem vollständig staatseigenen Unternehmen, das lange Zeit als nur bedingt eigenständige Anstalt bestand und 1992 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde.
3. Das übrige Streckennetz betreiben private Anbieter mit einer entsprechenden Konzession.

#### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Diese sind im bestehenden "öffentlichen Versorgungsvertrag" zwischen den Staatsbahnen und dem

Verkehrsministerium festgeschrieben. Dazu gehören in erster Linie:

- sicherheitstechnische Auflagen,
- hygienische Bedingungen und einwandfreier optischer Zustand,
- die Entschädigung der Fahrgäste bei erheblichen Verspätungen.

Die Fahrpreise unterliegen der Genehmigung durch den Verkehrsminister. Sie sind landeseinheitlich gestaltet.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Staatsbahnen und in aller Regel auch die Konzessionsnehmer besitzen das Betriebsmonopol im Bereich ihrer Konzession.
2. Für die Ausführung von Infrastrukturmaßnahmen können sie Enteignungen vornehmen.
3. Der Streckenbau wird von der öffentlichen Hand bezuschußt.
4. Für die öffentlichen Versorgungsaufgaben werden als Ausgleich Zuschüsse gezahlt.

#### **IV. LUXEMBURG**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Das Schienennetz gehört zum öffentlichen Besitz des Staates, in dessen Eigentum es 1995 vollständig übergegangen ist. Die Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL), die bis dahin die Besitzrechte hatte, ist nur noch der Verwalter des Streckennetzes.
2. Der Bau und die Stilllegung von Strecken fallen in die Aufgabenkompetenz des Staates.
3. Verwaltung des Schienennetzes und Personenbeförderung gelten als öffentliche Versorgungsaufgabe.
4. Der einzige Anbieter, CFL, ist Gesellschaft eigener Art (société sui generis), deren Kapital sich ausschließlich in öffentlicher Hand befindet (63,25% der Aktien gehören dem luxemburgischen Staat, 24,50% dem belgischen Staat, 12,25% dem französischen Staat). Durch die noch nicht abgeschlossene Gesetzesreform soll sie rechtlich in eine Aktiengesellschaft überführt werden, ohne aber die bestehenden Beteiligungsverhältnisse zu verändern.

##### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die CFL ist verpflichtet, das Schienennetz in funktionsfähigem Zustand zu erhalten.

2. Der Staat schreibt der CFL insgesamt die Verpflichtung zum Betrieb der Personenbeförderung vor. So unterliegen insbesondere Streckenstilllegungen und die Fahrplangestaltung der Zustimmung des Staates. Im Rahmen des neuen Verkehrsrechts sollen diese Pflichten im einzelnen vertraglich festgeschrieben werden.
3. Die Fahrpreise werden im Rahmen der "staatlichen Tarifgemeinschaft" einvernehmlich vom Staat und den kommunalen Hoheitsträgern festgesetzt.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die CFL besitzt kein Monopol für den Betrieb des Schienennetzes mehr. Es ist denkbar, daß andere Unternehmen für den Beförderungsbetrieb zugelassen werden.
2. Die CFL nimmt im Auftrag des Staates das Enteignungsrecht beim Bau neuer Strecken und dazugehöriger Betriebsgebäude wahr.
3. Für die finanziellen Belastungen durch die Infrastruktur kommt der Staat auf und zahlt einen Ausgleich für die öffentlichen Versorgungsaufgaben.

#### **IV. NIEDERLANDE**

##### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

Die Niederländischen Eisenbahnen (Nederlandse Spoorwegen NS) sind nach wie vor ein zu 100% staatseigenes öffentliches Unternehmen; seit 1. Januar 1994 firmieren sie jedoch als Handelsgesellschaft, die in drei selbständigen Einheiten - Verwaltung der Infrastruktur, Verkehrssteuerung und Verwaltung des Beförderungsbetriebs - neugeordnet wurde.

##### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die Verwaltung des Schienennetzes soll den NS später entzogen werden, die dann für die Nutzung eine Abgabe entrichten müssen.
2. Für die Aufrechterhaltung bestimmter für die Allgemeinheit wichtiger Verbindungen im Personenverkehr wurden öffentliche Versorgungsverträge mit den Aufsichtsbehörden geschlossen.
3. Dritte haben Zugang zum Netz, doch von dieser Möglichkeit wurde noch kein Gebrauch gemacht.

##### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Für die von der öffentlichen Hand vorgeschriebenen öffentlichen Versorgungsaufgaben muß der Staat finanziell aufkommen.

## **IV. PORTUGAL**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Über den Bau und die Stilllegung von Eisenbahnstrecken entscheidet die Regierung.
2. Die Strecken gehören zum öffentlichen Besitz des Staates, während das rollende Material Eigentum der portugiesischen Eisenbahngesellschaft (Caminhos de Ferro Portugueses CP) ist.
3. Der Eisenbahntransport wird als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft in Form von Konzessionen betrieben.
4. Der einzige Anbieter ist Caminhos de Ferro Portugueses (CP), die als öffentlich-rechtliche Anstalt (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) geführt wird.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Laut Konzessionsvertrag müssen CP:

1. das Schienennetz unterhalten,
2. auch nicht kostendeckend arbeitende Strecken im Interesse des Gemeinwohls betreiben: bei Stilllegung einer für die Allgemeinheit wichtigen Verbindung müssen sie als Ersatz eine andere Möglichkeit zur Personenbeförderung schaffen.
3. ihre Fahrpreise durch die Regierung genehmigen lassen,
4. besondere Tarife für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Armeeangehörige, Abgeordnete und Regierungsmitglieder) anbieten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Laut Gesetz besteht mittlerweile die Möglichkeit, daß der Staat durch Konzession den Eisenbahnbetrieb an andere Unternehmen (nicht an die CP) vergibt, die wiederum bestimmte Dienstleistungen an weitere Unternehmen "fremdvergeben" können. De facto genießen die CP immer noch eine Monopolstellung.
2. Für den Bau neuer Strecken und der dazugehörigen Betriebsgebäude dürfen die CP kostenfrei öffentliche Wege und Straßen benutzen und Privatgrundstücke enteignen.
3. Als Gegenleistung für die Erfüllung öffentlicher Versorgungsaufgaben erhalten die CP vom Staat einen finanziellen Ausgleich.

## **IV. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

## ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN UND STRUKTUR DES BEREICHS

1. Für den Bau neuer Eisenbahnstrecken ist eine Regierungsentscheidung erforderlich.
2. Im Rahmen des Eisenbahnprivatisierungsgesetzes (1993) wird:
  - die Zuständigkeit für die Infrastruktur an ein eigenes Unternehmen, Railtrack, übertragen;
  - der Eisenbahnbetrieb als "Franchise"-Lizenz durch ein Amt ad hoc an die einzelnen Betreiber, darunter auch private Unternehmen, vergeben. Auch über Streckenstilllegungen entscheidet dieses Amt.
3. Die staatseigene British Rail wurde in rund 30 selbständige Gesellschaften aufgeteilt (mehrere wurden bereits privatisiert): sie übernehmen den Betrieb der verschiedenen Strecken und die dazugehörigen Dienstleistungen.

## ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die Unterhaltung der Gleisanlagen ist Aufgabe von Railtrack.
2. Die Pflichten für die Personenbeförderung (u.a. Höchsttarife, Taktzeiten und Leistungsqualität) sind in "Franchising"-Verträgen zwischen den Bahnbetreibern und dem "Franchise Office" geregelt. Die Betreiber dürfen für Kunden der gleichen Gruppe keine unterschiedlichen Tarife anwenden.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Aus den "Franchise"-Vereinbarungen ergeben sich Monopolstellungen; eine Ausnahme bilden hier nur wenige Strecken, auf denen mehrere Wettbewerber zugelassen sind.
2. Bei nicht kostendeckendem Betrieb sind laut "Franchise"-Vertrag teilweise Zuschußzahlungen vorgesehen.
3. Für den Bau von Infrastruktureinrichtungen sind Enteignungen möglich.

## **Abschnitt V. ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR**

### **V. DEUTSCHLAND**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

1. Die Verkehrsbetriebe müssen bei den örtlichen Hoheitsträgern (durch einseitige Vergabe, nicht aber in Form einer Vereinbarung) eine Genehmigung für unterschiedliche Laufzeiten (max. 8 Jahre im Busverkehr, 25 Jahre bei U-Bahnen und Straßenbahnen) beantragen.
2. Ein Betreiber kann Dienstleistungen z.T. an Unterauftragnehmer weitervergeben.

#### **STRUKTUR DES BEREICHS**

Zahlreiche Verkehrsträger, mehrheitlich in privater Hand.

#### **ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN**

Bei der Tarifgestaltung müssen die Betriebe sich an den Vorgaben der öffentlichen Hand orientieren, z.B. bestehen Ermäßigungen für bestimmte Gruppen (Studenten, Senioren usw.).

#### **SONDERRECHTE DER BETREIBER**

Als Ausgleich für die öffentlichen Versorgungsaufgaben fließen finanzielle Zuwendungen der öffentlichen Hand.

### **V. BELGIEN**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

Der öffentliche Personennahverkehr fällt als öffentliche Versorgungsaufgabe in die Aufgabenkompetenz der Regionen; in ihrem Auftrag werden die entsprechenden Leistungen von eigens zu diesem Zweck eingerichteten Verkehrsträgern übernommen, die sie wiederum an private Unternehmen weitergeben können. Für das Recht, eine Verkehrslinie zu betreiben, ist eine Genehmigung (in Form einer Konzession oder Lizenz) durch den regionalen Hoheitsträger erforderlich.

#### **STRUKTUR DES BEREICHS**

1. In der Region Wallonien:



- eine Dachgesellschaft, die Société Regionale Wallonne du transport public de personnes (Regionalgesellschaft Wallonien für den öffentlichen Personennahverkehr - SRWT), die sich vollständig in öffentlicher Hand befindet (zu 100 % im Besitz der Region).
  - jeweils ein öffentlicher Verkehrsverbund (Transport en Commun TEC) in den fünf Regierungsbezirken (Wallonisch-Brabant, Charleroi, Hainaut, Namur-Luxembourg, Lüttich-Verviers); sie befinden sich zu 51% in der Hand der SRWT und zu 49% in der Hand der dortigen Gemeinden (im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil) und sind im jeweiligen Regierungsbezirk für die gesamte Personenbeförderung zuständig.
2. In der Region Flandern: Hier ist allein die VVM zu finden, ein in fünf Regionaldirektionen gegliedertes öffentliches Unternehmen, in dessen Hand der gesamte regionale Nahverkehr liegt.
  3. In der Region Brüssel: auch hier existiert nur ein einziger von der Region geschaffener Träger, die Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB), die den gesamten öffentlichen Personenverkehr betreibt.

Bestimmte Dienstleistungen werden an private Anbieter weitervergeben.

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Aufgaben und Pflichten gehen aus den Satzungserlassen der Betreibergesellschaften und den mit den regionalen Hoheitsträgern bestehenden Betriebsverträgen hervor. Im allgemeinen müssen sie die Beförderung im gesamten von ihnen bedienten Gebiet bedarfsgerecht für die gesamte Bevölkerung übernehmen.

### 1. Wallonien

a) Vorgaben zur Verkehrsleistung: Die Betreibergesellschaften müssen neue Fahrgäste gewinnen (Vorgabe in Prozent für die Laufzeit des Betriebsvertrags) und dürfen das vor der Regionalisierung bestehende gesamte Verkehrsangebot (ausgedrückt in km) um höchstens 2 %, das in jeder einzelnen Zone bestehende Angebot (Stadt, städtisches Umland, ländlicher Raum) höchstens um 10 % verringern.

b) Vorgaben zur Leistungsqualität: Auskunft, Betreuung (Ausstattung der Haltestellen, Komfort in den Fahrzeugen usw.).

### 2. Flandern

Die Betreibergesellschaft muß dafür sorgen, daß die soziale Funktion der öffentlichen Verkehrsmittel, d.h. das "Recht auf Mobilität" insbesondere für bedingt mobile Menschen, erfüllt wird. Sie muß ihr Verkehrsangebot an Vorschriften orientieren:

a) Verkehrsleistung:

- . bezifferte Steigerung des Fahrgastaufkommens
- . verbindliches Mindestangebot in jedem Gebiet (ausgedrückt in Kilometern)

b) Leistungsqualität:

- Zugänglichkeit (maximale Entfernung zum nächstgelegenen Haltepunkt)
- Taktzeiten (Mindestvorgabe)
- rationelle Gestaltung der Fahrtrouten
- Komfort (ausreichende Zahl an Sitzplätzen)
- Zuverlässigkeit (Pünktlichkeit, regelmäßige Bedienung)
- Auskunft, Information
- Ausstattung der Haltestellen.

3. Landeshauptstadt Brüssel

Für die Betreibergesellschaft besteht die Auflage, die Fahrgastzahlen jährlich um mindestens 10 % zu steigern.

4. Auf jeden Fall unterliegen die Tarife der Zustimmung durch die Regionalbehörden, sie sind innerhalb einer Region einheitlich. Durch regelmäßige Absprache soll ein geschlossenes Konzept für die Tarifgestaltung zwischen den einzelnen Versorgungsgebieten, insbesondere bei der Überlagerung von Nahverkehrslinien, erreicht werden.

SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Betreibergesellschaften genießen das Monopol in ihrem Gebiet.
2. Sie dürfen öffentliche Wege und Straßen in Anspruch nehmen (Anlage von Haltestellen, Bahnhöfen usw.)
3. Sie erhalten von den Regionen:
  - Zuschüsse für Investitionen,
  - Betriebszuschüsse, deren Höhe sich nach den Bewirtschaftungsverträgen richtet; grundsätzlich sollen den Ausgaben genauso viele Einnahmen gegenüberstehen, es wird also eine kostendeckende Wirtschaftsweise angestrebt.

**V. DÄNEMARK**

ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der öffentliche Nahverkehr gilt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft. Als Träger sind zumeist die Regionalräte, z.T. auch die Gemeinderäte, dafür zuständig. Sie nehmen ihre Befugnisse über

öffentliche Verkehrsunternehmen wahr.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Als Betreiber fungieren entweder öffentliche Unternehmen im Besitz der Gebietskörperschaften oder private Unternehmen, die den Betrieb als Auftragnehmer von den öffentlichen Unternehmen übernommen haben.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Betreiber müssen die Fahrzeuge (wenn sie im Besitz öffentlicher Körperschaften sind) unterhalten und den Betrieb, auch auf nicht kostendeckend arbeitenden Linien, gewährleisten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Betreiber haben das Monopol für die an sie übertragenen Dienste.
2. Bei Bedarf erhalten sie bevorrechtigten Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen (eigene Busspuren, Straßenbahnführung usw.).
3. Sie erhalten von der öffentlichen Hand Zuschüsse als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungspflichten.

## **V. SPANIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Als Träger sind die Stadtverwaltung und die Region für den Nahverkehr zuständig (Beim Busverkehr, der über die Grenzen einer Region hinausgeht, beteiligt sich jedoch der Staat). Sie vergeben die Leistungen an eigene öffentliche Betriebe oder an private Unternehmen, denen sie damit Konzessionen einräumen. Auf jeden Fall bestimmen sie den Leistungsumfang (Fahrtrouten und Fahrzeiten) und die Tarifgestaltung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Betreiber sind öffentliche Unternehmen im Besitz der Gebietskörperschaften im Bus- und U-Bahn-Verkehr und privatwirtschaftliche Unternehmen bei Bus-Überlandverbindungen.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Regelmäßige und kontinuierliche Verkehrsverbindungen unter Beachtung der Vorschriften der

öffentlichen Hand: Fahrtrouten, Taktzeiten, Tarife, d.h. ggf. auch Ermäßigungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (kinderreiche Familien, Senioren usw.)

2. Zugang aller Bürger zu den Verkehrsmitteln.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Betreiber haben Ausschließlichkeitsrechte für die Verkehrsbeförderungsleistungen in ihrer Zuständigkeit.
2. Sie haben bevorrechtigten Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen (Inanspruchnahme öffentlicher Grundstücke für Gleisanlagen, Durchfahrtsrechte im Straßenverkehr).
3. Sie betreiben die Linie auf eigenes Risiko auf Grundlage der von den Behörden vorgegebenen Tarife und haben nur in Ausnahmefällen Anspruch auf finanziellen Ausgleich.

## **V. FRANKREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Für den regelmäßigen öffentlichen Personennahverkehr besteht ein gesetzlicher Auftrag (Rahmengesetz für den Inlandsverkehr) im Sinne des "Anspruchs auf Beförderung", der allen Bürgern zusteht.
2. Diese öffentliche Versorgungsaufgabe ist Sache von öffentlichen Trägern, den sogenannten "Verkehrsträgern"; zu ihnen gehören:
  - a) im Raum Paris: der Pariser Verkehrsverbund (Syndicat des Transports Parisiens), in dem der Staat und die Departements bzw. Gemeinden der Region zusammengeschlossen sind.
  - b) in den übrigen Landesteilen:
    - im städtischen Nahverkehr: die Kommunen und kommunale Zweckverbände
    - im Fernverkehr und im ländlichen Raum: die Departements
    - im Regionalverkehr: die Regionen.
3. Den Verkehrsträgern obliegt die Gestaltung und Organisation des öffentlichen Nahverkehrs:
  - Wahl des Verkehrsmittels
  - Leistungsumfang: Fahrtrouten, Haltestellen, Taktzeiten
  - Auswahl der Betreiber
  - Tarifgestaltung und Vergütungsverfahren für die Betreiber
  - Ausführung der notwendigen Infrastruktur.
4. Diese Verkehrsträger können:

- den Verkehrsbetrieb selbst übernehmen (mit Eigenbetrieben, die den Gebietskörperschaften direkt unterstehen, oder einen öffentlichen Nahverkehrsbetrieb mit eigener Rechtspersönlichkeit gründen), oder
- ihn per Vertrag an ein Fremdunternehmen vergeben: solche Verträge sind (in aller Regel auf 7 - 10 Jahre) befristet und in mehreren Formen (Konzession, Verpachtung, Eigenbetrieb mit Gewinnbeteiligung, Pauschalpreisbewirtschaftung usw.) möglich.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Im Raum Paris trägt ein (staatseigenes) öffentliches Unternehmen, die RATP, die Hauptlast des öffentlichen Nahverkehrsaufkommens. Ein kleinerer Teil entfällt auf die staatliche Eisenbahn SNCF und private Unternehmen.
2. Übrige Landesteile:
  - a) Für den öffentlichen Nahverkehr in den Städten sind zuständig:
    - vorwiegend private Unternehmen
    - in geringerem Maße die vollständig den örtlichen Hoheitsträgern unterstehenden Betriebe (Eigenbetriebe) oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen (mehrheitlich in öffentlicher Hand).
  - b) Im Fernverkehr und im ländlichen Raum treten als Verkehrsträger fast ausschließlich privatwirtschaftliche Unternehmen auf.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Grundsätzlich legen die öffentlichen Verkehrsträger die Vorgaben für den Leistungsumfang fest. Bei der Vergabe einer Verkehrsleistung an ein Unternehmen entstehen verbindliche Pflichten, die vertraglich festgeschrieben und im dazugehörigen Lastenheft im einzelnen aufgeführt sind.

1. Der Betreiber muß die vorgesehenen Dienstleistungen in Qualität und Umfang gewährleisten (Linienführung, Lage der Haltestellen, Taktzeiten, Fahrzeiten, Platzangebot und Komfort in den Fahrzeugen).
2. Er muß den Fahrgästen gegenüber bestimmten Verpflichtungen (in erster Linie Auskunft) nachkommen.
3. Bei der Tarifgestaltung muß er sich (entweder einseitig oder auf Vorschlag des Betreibers) nach den Vorgaben des Verkehrsträgers richten und darf dabei die von der Regierung festgelegte Höchststeuerungsrate nicht überschreiten.
4. Im allgemeinen muß er jederzeit für einen kontinuierlichen Betrieb sorgen, andernfalls droht ihm die Kündigung des Vertrags; zu beachten ist ferner, daß der Verkehrsträger den Umfang und die Betriebsbedingungen der Leistung einseitig ändern kann.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. In nahezu allen Fällen besitzt der Betreiber das Monopol in dem Gebiet und für die Leistungen, die ihm zugeteilt werden. In Raum Paris liegt das gesetzliche Monopol bei der RATP (umfaßt die bei Gründung des Unternehmens bestehenden U-Bahn- und Buslinien) und bei der SNCF (für die Vorortzüge). Andernorts ergibt sich dies aus dem Vertrag zwischen dem Betreiber und dem Verkehrsträger, allerdings kann dem Abschluß des Vertrages ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb (Ausschreibung) vorausgehen.
2. Nach dem Wegerecht stehen dem Betreiber auf öffentlichen Wegen und Straßen besondere Rechte zu:
  - Benutzungsrecht für die Verlegung von U-Bahn- und Straßenbahnschienen und die Anlage von ausgebauten Haltestellen
  - eventuelle Durchfahrtsrechte: in erster Linie eigene Spuren für Busse.
3. Aufgrund ihrer Kompetenzen bei der Gestaltung und Organisation des Nahverkehrs kommt die öffentliche Hand zumeist auch für alle Investitionen auf; sie bleibt immer Eigentümer der Infrastruktur und des rollenden Materials, soweit sie diese(s) selbst beschafft hat.
4. Als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungsaufgaben und -pflichten haben die Betreiber normalerweise Anspruch auf Betriebszuschüsse, die die allgemeine Deckungslücke im öffentlichen Personenverkehr und die Ausfälle für die vorgeschriebenen ermäßigten Tarife (Sozialbindung) ausgleichen sollen.

## **V. GRIECHENLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Der öffentliche Nahverkehr gilt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft.
2. Der Leistungsumfang (Fahrtrouten und Fahrzeiten) wird durch die Vorgaben der staatlichen Hoheitsträger - eine Sonderbehörde (OAS) in Athen sowie die Präfekturen im übrigen Staatsgebiet - festgelegt.
3. Der Staat setzt die Tarife für das ganze Land fest.
4. Außer in Saloniki bestehen keine Verträge zwischen der öffentlichen Hand und den Betreibern.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Als Betreiber treten zumeist genossenschaftlich organisierte, privatwirtschaftliche Unternehmen auf, die die Fahrzeuge und das Fahrpersonal stellen.
2. In Athen wird der Nahverkehr von drei staatseigenen öffentlichen Betrieben bewältigt.
3. In Saloniki: privatwirtschaftliche Unternehmen.
4. Auf Rhodos: kommunaler Betrieb.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Für die Betreiber sind die von der öffentlichen Hand festgelegten Bedingungen verbindlich.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Betreiber haben überall eine Monopolstellung.
2. Die Fahrpreise werden von der öffentlichen Hand überall als Ausgleich für die Versorgungsaufgaben, die sie den Betreibern vorschreibt, bezuschußt.

## **V. IRLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der öffentliche Nahverkehr ist nahezu flächendeckend organisiert, die örtlichen Hoheitsträger spielen dabei aber nur eine untergeordnete Rolle. Die Hauptlast trägt die Coras Iompair Eireann (CIE), (Transport Authority of Ireland), eine durch Sondergesetz gegründete und vollständig unter staatlicher Aufsicht stehende Holding, die die staatlichen Vorgaben für den öffentlichen Nahverkehr umsetzt. Daneben bestehen Busverbindungen auf rein kommerzieller Basis.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Die CIE, in deren Besitz sich auch die staatliche Eisenbahngesellschaft (Irish Rail) befindet, sichert den größten Teil des öffentlichen Nahverkehrs durch zwei Tochtergesellschaften:
  - Dublin Bus im Bereich der Landeshauptstadt,

- Irish Bus in allen übrigen Städten, im Fernverkehr und im ländlichen Raum.
2. Daneben betreiben zahlreiche private Gesellschaften Buslinien, vor allem auf dem Land.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

- . Per Gesetz ist die CIE verpflichtet, leistungsfähige, sichere und preisgünstige Verkehrsverbindungen anzubieten.
- . Freifahrten oder ermäßigte Tarife für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Rentner, Studenten usw.)
- . Die Schülerbeförderung wird von Irish Bus übernommen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

- Die CIE hat das Monopol für den Nahverkehr auf der Straße und der Schiene; auf längeren Strecken steht sie dagegen im Wettbewerb mit anderen Busunternehmen.
- Der Staat leistet Ausgleichszahlungen für die öffentlichen Versorgungsaufgaben.

## **V. ITALIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Der öffentliche Personennahverkehr gilt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft. Die öffentlichen Verkehrsträger entscheiden über den Umfang der Leistungen (Fahrtrouten und Fahrzeiten) und die Tarifgestaltung. Zuständig sind:
  - die Stadtverwaltung für den städtischen Nahverkehr,
  - die Regionen für den Fernverkehr und den ländlichen Raum.
2. Die Verkehrsträger können den Verkehrsbetrieb selbst übernehmen oder öffentliche Träger hierfür einrichten. Sie können ihn jedoch auch an private Unternehmen vergeben, die evtl. nach wettbewerbsrelevanten Gesichtspunkten (Ausschreibung) ausgewählt werden und denen sie verlängerbare Konzessionen erteilen. Zu den Investitionen und zum laufenden Betrieb leistet die öffentliche Hand einen finanziellen Zuschuß.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Mehrzahl der Betreiber sind örtliche öffentliche Betriebe.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN



Wie für den öffentlichen Dienst gelten für den öffentlichen Nahverkehr die Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs für alle Bürger, des kontinuierlichen Betriebs (regelmäßige und lückenlose Bedienung) und der Leistungsfähigkeit.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Betreiber erheben ein Ausschließlichkeitsrecht auf der Linie, die an sie vergeben wurde.
2. Soweit die Infrastruktur dies erfordert, dürfen sie den öffentlichen Straßenraum benutzen.

## **V. LUXEMBURG**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der öffentliche Nahverkehr gilt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft, für den folgende Träger zuständig sind:

- die Stadt Luxemburg für den Nahverkehr in der Landeshauptstadt,
- der kommunale Zweckverband des Kantons Esch für den öffentlichen Nahverkehr im Kanton,
- in den übrigen Landesteilen jede Gemeinde für den Nahverkehr auf dem eigenen Gemeindegebiet,
- das Verkehrsministerium für den Fernverkehr.

Von diesen Trägern werden Fahrtrouten, Fahrzeiten und Fahrpreise festgelegt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Als Betreiber treten auf:

1. im städtischen Nahverkehr: öffentliche Unternehmen im Besitz der betreffenden Gebietskörperschaften, insbesondere:
  - AVL (Autobus de la Ville de Luxembourg)
  - TICE (Tramways Intercommunaux du Canton d'Esch)
2. im Fernverkehr: privatwirtschaftliche Busunternehmen, die auf 10 Jahre befristet (Konzession) vom Verkehrsministerium im Rahmen der allgemeinen Straßenverkehrsplanung (Régime Général des Transports Routiers) festgelegte Verbindungen betreiben.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Für betriebliche Mehrbelastungen kommt der kommunale oder staatliche Haushalt auf.

## **V. NIEDERLANDE**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Zur Festlegung von Fahrtrouten und Fahrplänen sind berechtigt (Verkehrsträger):

- a) im städtischen Nahverkehr: die jeweilige Stadtverwaltung, die die Verbindung betreibt
  - direkt durch Eigenbetriebe,
  - durch Abschluß eines Vertrags mit einer regionalen Verkehrsgesellschaft (auf 12 Jahre befristet).
- b) im Fernverkehr: der Staat, der unbefristete Lizenzen an die Verkehrsgesellschaften vergibt.

Die Tarifgestaltung erfolgt auf jeden Fall unter Aufsicht des Staates.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die meisten Betreiber sind öffentliche Unternehmen im Besitz der Stadtverwaltung oder des Staates (der die "regionalen Verkehrsgesellschaften" insgesamt über eine Verbundgesellschaft kontrolliert).

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Die Betreiber haben allerorts eine Monopolstellung und werden von der öffentlichen Hand in erheblichem Maße bezuschußt.

## **V. PORTUGAL**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der öffentliche Personennahverkehr gilt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft. Die öffentliche Hand bestimmt Fahrtrouten, Fahrpläne und Tarifgestaltung. Als Verkehrsträger treten auf:

1. der Staat im Fernverkehr: bislang in Form eines staatlichen Busunternehmens (Rodoviária Nacional), das zu Privatisierungszwecken vor kurzem in drei Teilgesellschaften untergliedert wurde,
2. die Gemeinden im städtischen Nahverkehr:
  - in den größeren Städten wird der Personennahverkehr direkt von der Stadtverwaltung oder von örtlichen öffentlichen Unternehmen betrieben,

- in den kleineren Gemeinden wird er zumeist auf dem Wege der Konzessionierung an Fremdunternehmen vergeben.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Es sind zahlreiche Betreiber tätig:

- öffentliche Unternehmen (landesweit)
- kommunale Betriebe, z.B. in der Landeshauptstadt die Companhia Carris de Ferro de Lisboa (CARRIS) und Metropolitano de Lisboa (METRO),
- privatwirtschaftliche Unternehmen.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Sie sind im jeweiligen Konzessionsvertrag festgeschrieben. Grundsätzlich sind die Betreiber im Nahverkehr an feste Fahrtrouten, Fahrpläne und Tarife gebunden.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Betreiber verfügen über eine Monopolstellung auf den Linien und Strecken, deren Betrieb ihnen anvertraut wurde.
2. Die Eisenbahn- und U-Bahn-Betreiber in Lissabon dürfen öffentliche Wege und Straßen benutzen und für die Errichtung von Infrastruktureinrichtungen Privatgrundstücke enteignen.
3. Durch Zuschüsse leistet die öffentliche Hand einen regelmäßigen Ausgleich für nicht kostendeckend arbeitende Bereiche des öffentlichen Verkehrs.

## **V. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

1. Die meisten Verkehrsverbindungen werden auf rein kommerzieller Basis betrieben. Dies gilt für den Überland-Busverkehr und die meisten Nahverkehrsbusse in England (mit Ausnahme des Raums London), Wales und Schottland. Die öffentliche Hand greift nicht ein (keine Verträge mit den Betreibern). Die Betreiber legen den Leistungsumfang (Fahrtrouten und Fahrzeiten) und die Tarife selbst fest.
2. Soweit eine Verbindung als für das Gemeinwohl wichtig (über die Anforderungen des Marktes hinaus) angesehen wird:

- wird sie von einem öffentlichen Unternehmen im Besitz des jeweiligen Verkehrsträgers betrieben, der in diesem Fall auch Fahrtrouten, Fahrpläne und Tarife festlegt,
- beauftragt der öffentliche Verkehrsträger ein privates Unternehmen nach Ausschreibung der Leistung und Abschluß einer befristeten Vereinbarung. Der Verkehrsträger legt auch die Fahrtrouten und Fahrpläne fest. Die Tarifgestaltung liegt beim Verkehrsträger oder beim Betreiber. Feste Anlagen und das rollende Material können einem von beiden gehören.

## STRUKTUR DES BEREICHS

### 1. Öffentliche Verkehrsbetriebe:

#### a) Im Raum London:

- London Buses, London Underground und Docklands Light Railways sind durchweg öffentliche Betriebe zu 100 % im Besitz des Verkehrsträgers, London Regional Transport,
- British Rail ist Betreiber der Vorortzüge.

#### b) Eisenbahnlinien von lokaler Bedeutung im übrigen England, Wales und Schottland:

- British Rail
- einige Eisenbahngesellschaften im Besitz von Gebietskörperschaften

#### c) in Nordirland: Der gesamte öffentliche Nahverkehr befindet sich in der Hand staatseigener öffentlicher Unternehmen.

### 2. Private Verkehrsbetriebe: Sie betreiben die meisten Busverbindungen in England (außerhalb Londons), Wales und Schottland sowie einige wenige Buslinien in London.

## ÖFFENTLICHE VERSORGENGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Auflagen bestehen für Fahrtrouten, Taktzeiten und ggf. die Tarifgestaltung.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die öffentlichen Unternehmen kommen ihren Aufgaben in Monopolstellung nach und erhalten als Ausgleich für Verluste Zuschüsse von den jeweiligen Verkehrsträgern, in deren Besitz sie sich befinden.
2. Aufgrund ihrer Konzession genießen die privaten Konzessionsunternehmen de facto eine Monopolstellung (auch wenn von Rechts wegen theoretisch ein anderes Unternehmen die gleiche Verbindung ohne Konzession, also auf rein kommerzieller Basis betreiben könnte) und erhalten für die betrieblichen Mehrbelastungen Subventionen.



## **Abschnitt VI. POSTDIENST**

### **VI. DEUTSCHLAND**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

Laut Grundgesetz ist der Postdienst eine öffentliche Versorgungsaufgabe, die in die Aufgabenkompetenz des Bundes fällt. Nach dem Gesetz von 1989 bildet der Postdienst zusammen mit den beiden anderen öffentlichen Unternehmen, Telekom und Postbank, weiterhin eine Einheit, die Deutsche Bundespost Postdienst, unter der Aufsicht des Bundespost- und -fernmeldeministeriums. Aufgabe des Ministers ist, dafür zu sorgen, daß der Dienst nach den Grundsätzen und der Politik der Bundesrepublik Deutschland betrieben wird. In diesem Sinne ist er ihr gegenüber weisungsberechtigt und genehmigt die Postgebühren.

#### **STRUKTUR DES BEREICHS**

Der Postdienst ist seit 1989 eine öffentliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (bis dahin unterstand er direkt dem Bundespost- und Fernmeldeministerium). Die Privatisierung ist geplant.

#### **ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN**

##### **A. Der allgemeine Postdienst**

Der Postdienst ist gesetzlich verpflichtet, den Bedarf der Allgemeinheit (d.h. von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung) an Postdienstleistungen zu decken und dafür allen unter gleichen Bedingungen ausreichende Mittel im Hinblick auf die technologischen und wirtschaftlichen Erfordernisse zur Verfügung zu stellen.

Unter diesen allgemeinen Versorgungsauftrag fallen im einzelnen:

1. die sogenannte Briefpost: Briefe, Postkarten, E-Mail, Waren- und Buchversand, Wurfsendungen, Massendrucksaachen,
2. der Stückguttransport: Päckchen und Pakete bis zu einem bestimmten Gewicht (20 kg) und einer bestimmten Größe,
3. der Zeitungsversand,
4. die grenzüberschreitenden Leistungen.

Alle Leistungen müssen möglichst fristgerecht und preisgünstig für jedermann gleich erbracht werden (Grundsatz des tariflichen Ausgleichs).

##### **B. Das Briefgeheimnis**

Das Briefgeheimnis ist eine im Grundgesetz verankerte und gesetzlich geregelte Pflicht. Danach darf ein

Postbediensteter keine verschlossenen Briefe öffnen und den Inhalt an Dritte weitergeben.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Laut Gesetz hat der Postdienst das alleinige Recht, adressierte Briefe zu befördern (Annahme, Beförderung und Zustellung), d.h. alle Briefsendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder sonstigen personenbezogenen Informationen bis zu 1 kg. In der Praxis sind dies Briefe, Postkarten und die Infopost, auch im grenzüberschreitenden Postverkehr. Nicht unter das Monopol fallen Waren, Päckchen und Pakete, Zeitungen und Zeitschriften.

## **VI. BELGIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Postdienst fällt als öffentliche Versorgungsaufgabe in die Aufgabenkompetenz des Staates und wird gesetzlich geregelt. Das öffentliche Unternehmen "La Poste" erbringt die Versorgungsleistungen im Auftrag des Staates. Die Postgebühren werden von "La Poste" festgesetzt, allerdings im Rahmen der Tarifgestaltungsgrundsätze, die im Betriebsvertrag mit dem Staat und vorbehaltlich des Widerspruchsrechts durch das aufsichtsführende Ministerium festgeschrieben sind. Briefmarken werden auf Vorschlag von "La Poste" durch Erlaß des Großherzogs herausgegeben.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Seit 1992 ist "La Poste" eine "selbständige öffentliche Anstalt" (bis dahin stand sie als "gemeinnützige Körperschaft" unter strenger Aufsicht des zuständigen Ministers), befindet sich aber weiterhin vollständig in Staatsbesitz.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

- A. Die öffentlichen Versorgungsaufgaben verstehen sich im weiteren Sinne und sind gesetzlich festgeschrieben. Damit sollen "dauerhaft die Allgemeingültigkeit und das Briefgeheimnis für die geschriebene Mitteilung gewährleistet werden". Dazu gehören:
- die Briefpost: flächendeckende Annahme, Beförderung und Zustellung des gesamten Briefverkehrs oder Sendungen (ob personenbezogen oder als Massensendung, handgeschrieben oder als Drucksache, im verschlossenen oder offenen Versand, als Massen- oder Briefsendung),
  - die Abgabe von Briefmarken.
- B. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sind bestimmte gesetzlich bzw. in der Verfassung verankerte Grundsätze zu beachten, die auch im Bewirtschaftungsvertrag aufgeführt sind:
1. Gleichbehandlung: Alle Bürger müssen unter den gleichen Bedingungen Zugang zum Postdienst

erhalten, was u.a. einheitliche Postgebühren im ganzen Land bedeutet.

2. Kontinuität: "La Poste" hat die Postdienste jederzeit zu erbringen.
3. Vertraulichkeit: Hierunter ist das in der Verfassung verankerte Briefgeheimnis zu verstehen.

C. Zur Erfüllung dieser Aufgaben unterliegt "La Poste" genau festgelegten Pflichten.

1. Sie sind zum einen gesetzlich bzw. in Verordnungen festgeschrieben:
  - in jeder Gemeinde muß mindestens ein Briefkasten aufgestellt werden, in dem Briefsendungen aufgegeben werden können,
  - in jeder Gemeinde müssen mindestens einmal pro Werktag die Leerung der Briefkästen sowie Versand und Zustellung der Briefe erfolgen,
  - die Zustellung muß zu allen Wohnungen im Lande gewährleistet werden,
  - die Wahlunterlagen müssen zugestellt werden,
  - bestimmte Sendungen der Briefpost müssen gebührenfrei zugestellt werden,
  - Briefsendungen müssen z.T. auch samstags zugestellt werden.
2. Weitere Pflichten enthält der bestehende Betriebsvertrag zwischen "La Poste" und dem Staat:
  - die Zustellung eiliger Sendungen am ersten Werktag nach Aufgabe der Sendung,
  - alle übrigen Sendungen sollen laut Vorgabe zu 80 % am nächstfolgenden Werktag, zu 95 % am übernächsten Werktag zugestellt werden,
  - die Festlegung der letzten Leerungszeiten,
  - genaue Verpflichtungen für die bessere Information und Betreuung der Kunden und eine höhere Leistungsqualität.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Laut Gesetz hat "La Poste" das alleinige Recht zur Annahme, Beförderung und Zustellung von Briefen (im geschlossenen oder offenen Versand), Postkarten und sonstiger adressierter Briefsendungen bis zu 1 kg; dies gilt nicht für Eilsendungen, die nunmehr dem freien Wettbewerb unterliegen.
2. Bei der Umwandlung in ein öffentliches Unternehmen wurde "La Poste" das volle Eigentum an den Gebäuden übertragen, die ihr der Staat nur zur Nutzung überließ, solange sie ihm noch direkt unterstand. Für den Bau neuer Gebäude kann sie nach Begründung der Gemeinnützigkeit Enteignungen vornehmen.
3. "La Poste" hat von jeher freie Hand für das Aufstellen von Briefkästen an öffentlichen Wegen und Straßen (durch "Erlaubnis des Straßenbauamts").
4. "La Poste" erhält einen jährlichen Beitrag des Staates zur Deckung der Ausfälle, die ihr durch vorgeschriebene Tarife für bestimmte Leistungen entstehen (Portofreiheit, ermäßigte Gebühren für Wahlunterlagen, Zeitungen und Zeitschriften).



## **VI. DÄNEMARK**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Postdienst gilt als öffentliche Versorgungsaufgabe, deren Umfang gesetzlich geregelt ist. Die Postgebühren werden von der Regierung festgesetzt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Der Postdienst liegt in der Hand des Teilbereichs Postdienst, der (zusammen mit dem Bereich Telekommunikation) zum Post- und Telegraphenamts gehört. Dieses untersteht direkt dem Kommunikationsministerium und hat somit keine eigene Rechtspersönlichkeit, auch wenn sie organisatorisch und finanziell weitgehend selbständig ist.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Der Postdienst ist gesetzlich verpflichtet:

1. flächendeckend die Post anzunehmen, zu befördern und zuzustellen, d.h.:

- Briefsendungen bis zu 1 kg,
- Blindensendungen bis zu 7 kg,
- Pakete bis zu 20 kg,
- adressierte Zeitungen und Zeitschriften bis 500 g,
- Massendrucksaachen.

Als Vorgabe für die Brieflaufzeiten gilt die Zustellung innerhalb von 24 Stunden, bei ermäßigter Gebühr nach 3 bis 4 Tagen.

2. Briefmarken herauszugeben und zu verkaufen,

3. das Briefgeheimnis zu wahren.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Der Postdienst hat das alleinige Recht, Briefe, Postkarten und sonstige Sendungen mit handgeschriebenen Nachrichten bis zu 1 kg anzunehmen, zu befördern und zuzustellen. Nur die Zustellung freigestempelter Sendungen ist davon freigestellt.
2. Der Postdienst darf für den Bau von Anlagen (Gebäude, Briefkästen) öffentliche Wege und Straßen benutzen.

## **VI. SPANIEN**

## ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Laut Verfassung und Gesetz ist die Post Teil des öffentlichen Diensts, der in die alleinige Zuständigkeit des Staates fällt.

## STRUKTUR DES BEREICHS

Der Postdienst liegt in der Hand des "Organismo Autónomo de Correos y de Telégrafos", einer seit 1992 bestehenden öffentlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (bis dahin unterstand sie direkt dem Verkehrs- und Fernmeldeministerium).

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Laut Gesetz ist die Post verpflichtet, Sendungen, d.h. Briefe, Postkarten, Zeitschriften, Drucksachen und Päckchen (bis 500 g), im gesamten Staatsgebiet anzunehmen, zu befördern und zuzustellen. Die Zustellung hat täglich zu erfolgen. Für den Postdienst gilt als oberstes Gebot die Unverletzlichkeit persönlicher Briefsendungen (in der Verfassung verankertes Recht). Die Postgebühren werden von der Regierung festgesetzt.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

Die Post besitzt das gesetzliche Monopol für die Einlieferung, Beförderung und Zustellung von Briefen (bis 2 kg) und Postkarten (bis 20 g) sowie für die Abgabe von Briefmarken und Frankiergeräten.

## **VI. FRANKREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Postdienst ist laut Gesetz Teil des öffentlichen Diensts in der Zuständigkeit von "La Poste". Ihre öffentlichen Versorgungsaufgaben sind gesetzlich festgeschrieben und in einem von der Regierung erlassenen Lastenheft im einzelnen geregelt. Das Unternehmen steht weiterhin unter der Aufsicht der zuständigen Minister, die immer noch die Entscheidungsbefugnis insbesondere bei der Gebührensatzung haben (Gebührenerhöhungen orientieren sich am bestehenden "Planungsvertrag" zwischen dem Staat und "La Poste").

### STRUKTUR DES BEREICHS

"La Poste" ist seit 1990 eine öffentlich-rechtliche Anstalt, d.h. ein rechtlich verselbständigt öffentliches Unternehmen (früher unterstand sie direkt der Post- und Telekommunikationsverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit).

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

### **A. Öffentliche Versorgungsaufgaben**

Laut Gesetz ist die grundsätzliche Aufgabe von "La Poste" im ganzen Land:

1. der öffentliche Postdienst in all seinen Formen (dieser ist im Lastenheft als "Einlieferung, Beförderung und Zustellung von Brief- und Warensendungen" definiert),
2. der öffentliche Versand und die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften.

Das Unternehmen muß darüber hinaus zur Erfüllung der Verteidigungsaufgaben des Staates und zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beitragen.

### **B. Öffentliche Versorgungspflichten**

1. Sie ergeben sich aus den üblichen Grundsätzen des öffentlichen Diensts, sie werden durch das Gesetz oder im Lastenheft geregelt.
  - a) Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung muß "La Poste":
    - flächendeckend auf dem gesamten Staatsgebiet Anlagen bauen, d.h. öffentliche Postämter und Briefkästen an öffentlichen Wegen und Straßen,
    - nach dem Grundsatz des nationalen Lastenausgleichs auf dem gesamten Staatsgebiet gleich hohe Grundgebühren anbieten.
  - b) Nach dem Grundsatz der Kontinuität müssen diese Dienstleistungen dauernd gewährleistet sein. Gerade die Einlieferung von Postsendungen über öffentliche Briefkästen und die Zustellung am Wohnort des Empfängers müssen werktäglich erfolgen.
2. Daneben unterliegt "La Poste" der besonderen gesetzlichen Auflage, die Unverletzlichkeit von Briefsendungen und das Briefgeheimnis zu wahren.
3. Weitere Pflichten können "La Poste" von der Regierung vorgeschrieben werden.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. "La Poste" verfügt über das gesetzliche Monopol für die Beförderung von Briefen einerseits sowie von Paketen und Drucksachen bis zu 1 kg Gewicht andererseits.
2. Sie hat das alleinige Recht zur Herausgabe von Briefmarken.
3. Sie besitzt eigene Grundstücke und Liegenschaften; ihr wurde übrigens das volle Eigentum an allen Liegenschaften übertragen, die ihr der Staat lediglich zur Nutzung überließ, solange sie ihm direkt unterstand.

4. Für die Erfüllung ihres öffentlichen Versorgungsauftrags kann sie vom Enteignungsrecht Gebrauch machen.
5. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe ist sie uneingeschränkt berechtigt, Anlagen an öffentlichen Wegen und Straßen aufzustellen (Erlaubnis des Straßenbauamts).
6. Sie erhält vom Staat einen finanziellen Beitrag als Gegenleistung für ihre Pflichten bei der Zustellung von Zeitungen/Zeitschriften und evtl. alle weiteren öffentlichen Versorgungspflichten, die ihr vorgeschrieben werden.

## **VI. GRIECHENLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Post fällt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft in die Aufgabenkompetenz des Staates. Die Führungskräfte werden von der Regierung ernannt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Griechische Post ist ein öffentliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, in Form einer Gesellschaft, an der der Staat alle Anteile hält.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Post muß flächendeckend Postämter unterhalten und dort alle Postdienste anbieten. Die Postgebühren unterliegen der Zustimmung des Aufsichtsministeriums.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Post hat das gesetzliche Monopol für die Beförderung von Briefen im Inland und ins Ausland; hierunter fällt der persönliche schriftliche Briefverkehr, d.h. Briefe und Postkarten bis 2 kg.
2. Für die Infrastruktur (Postämter, öffentliche Briefkästen usw.) hat die Post bevorzugten Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen und kann Enteignungen vornehmen.
3. Für die Deckungslücke der Post, für die bislang das Telekommunikationsamt einsprang, wird voraussichtlich der Staat aufkommen.

## **VI. IRLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Post steht unter der Aufsicht eines Ministeriums, das alle leitenden Posten besetzt und Vorgaben für die Gebühren aufstellt, und gilt somit als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Irische Post ist ein öffentliches Unternehmen und ist als privatrechtliche Gesellschaft ausgestaltet, deren Anteile sich zu 100% im Staatsbesitz befinden.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Laut Gesetz muß die Post den Postdienst im ganzen Land und ins Ausland umfassend, leistungsfähig und möglichst preisgünstig für den Bürger betreiben, auch dort, wo er nicht kostendeckend ist. Sie ist an die Wahrung des Briefgeheimnisses gebunden (Die Verletzung des Briefgeheimnisses ist ein Vergehen).

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Post verfügt über das gesetzliche Monopol für die Annahme, Beförderung und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg, d.h. alle Sendungen mit Ausnahme von Telegrammen, Zeitschriften und Paketen (soweit die Zeitschrift oder das Paket nicht eine persönliche Mitteilung enthält). Ausnahmeregelungen zu diesem Monopol können grundsätzlich nur die Post oder das Ministerium als Aufsichtsbehörde erlassen.
2. Die Post kann Enteignungen vornehmen.

## **VI. ITALIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Laut Gesetz ist der Postdienst als Teil des öffentlichen Diensts Aufgabe des Staates, genauer gesagt des Post- und Telekommunikationsministeriums.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Italienische Post ist seit 1993 eine öffentliche Wirtschaftsanstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (bis dahin unterstand sie direkt dem Post- und Fernmeldeministerium). Es ist geplant, sie bis 1996 in eine Gesellschaft nach dem Handelsrecht umzuwandeln.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Die Post muß den Postdienst auf dem gesamten Staatsgebiet sicherstellen. In den kürzlich geschlossenen "Planungsvertrag" zwischen der Post und dem Staat wurde "eine Charta für den öffentlichen Postdienst"

aufgenommen, die als Pflichten u.a. festhält: Gleichbehandlung der Bürger, schnelle Erledigung von Beanstandungen, behindertengerechter Zugang zu den Postämtern. Die Post ist an das Briefgeheimnis gebunden. Und nicht zuletzt werden die Postgebühren von der Regierung festgesetzt.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Der Staat (und in seinem Namen die Post) hat das alleinige Recht:

- für die Annahme, Beförderung und Zustellung des Briefverkehrs (Briefe und Postkarten) bis 2 kg;
- für die Beförderung von Paketen bis 20 kg zwischen den Großstädten.

Die Post kann jedoch bestimmte Dienstleistungen, die unter das Monopol fallen, wie beispielsweise die Eilzustellung und die Brief- bzw. Paketbeförderung, an Fremdunternehmen vergeben. Davon abgesehen sind die Annahme, Beförderung und Zustellung von freigestempelten Sendungen frei.

2. Für die Infrastruktur hat die Post Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen und kann Privatgrundstücke enteignen.

## **VI. LUXEMBURG**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Laut Gesetz fällt der Postdienst als öffentliche Versorgungsaufgabe in die Aufgabenkompetenz des Staates. Der Staat vergibt die Bewirtschaftung an den Post- und Telekommunikationsbetrieb, der weiterhin unter der Aufsicht des zuständigen Ministers steht. Über die Postgebühren entscheidet die Regierung.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Seit 1992 sind "Les Postes et Télécommunications", die bis dahin direkt der Regierung unterstanden, eine öffentliche Anstalt ("Entreprise des Postes et Télécommunications"), d.h. ein zu 100 % staatseigenes öffentliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Unter dem Dach des Unternehmens bildet die Post einen eigenen Bereich.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Aufgrund des allgemeinen Auftrags für den Betrieb des Postdiensts ist die Post verpflichtet, durch die Bereitstellung geeigneter Mittel die Einlieferung (Aufstellen einer ausreichenden Zahl von Briefkästen und Leerung mindestens einmal am Tag), die Beförderung (für die Brieflaufzeiten gilt, daß Briefe am Tag nach ihrer Einlieferung zugestellt werden müssen) und die Zustellung von Sendungen (einmal täglich an allen Werktagen) sicherzustellen. Ihr obliegt ferner die gesetzliche Aufgabe, Briefmarken herzustellen, herauszugeben und zu verkaufen. Darüber hinaus ist sie laut Verfassung an das Briefgeheimnis gebunden.

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Post verfügt über das gesetzliche Monopol für die Beförderung von Briefen und Postkarten bis 2 kg, wobei unter Brief jede schriftliche, nicht auf mechanischem oder photographischem Wege vervielfältigte Mitteilung in einfacher Ausfertigung zu verstehen ist.
2. Bei der Umwandlung in eine öffentliche Anstalt gingen die Gebäude, die ihr der Staat nur zur Nutzung überließ, solange sie ihm noch direkt unterstand, vollständig in das Eigentum der Post über. Für den Bau neuer Gebäude stehen ihr keine Sonderrechte mehr zu, und sie ist beim Ankauf oder der Anmietung an das allgemeine Recht gebunden.
3. Die Post hat von jeher freie Hand für das Aufstellen von Briefkästen an öffentlichen Wegen und Straßen (Erlaubnis des Straßenbauamts).
4. Für nicht kostendeckend arbeitende Bereiche kann "La Poste" vom Staat einen finanziellen Ausgleich erhalten.

## **VI. NIEDERLANDE**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Postdienst fällt als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft in die Aufgabenkompetenz des Staates und wird gesetzlich geregelt. Der Auftrag hierzu wird an die PTT Post vergeben. Der zuständige Minister (Verkehr und Straßenbau) ist gegenüber dem Konzessionsnehmer, der ihm einen jährlichen Bericht vorlegen muß, nach wie vor allgemein weisungsberechtigt. Die Postgebühren werden per Vereinbarung zwischen dem Konzessionsnehmer und dem Ministerium festgesetzt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die seit 1993 privatisierte PTT Nederland (früher zu 100 % in Staatsbesitz) ist in zwei Bereiche, PTT Post und PTT Telecom, aufgeteilt.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Der Konzessionsnehmer übernimmt im Auftrag des Gesetzes:
  - die Beförderung aller adressierten Sendungen im Inland und ins Ausland (bis zu einem bestimmten Gewicht, das von der Regierung auf 10 kg festgesetzt wurde),
  - die Aufstellung von Briefkästen an öffentlichen Wegen und Straßen zur Einlieferung von Sendungen,
  - die Ausgabe von Postwertzeichen.

Die Konzessionsnehmer kann diese Aufgaben an ein Tochterunternehmen vergeben, ist aber trotzdem für die ordnungsgemäße Ausführung verantwortlich.

2. Der Konzessionsnehmer ist für Leistungsqualität, Gebührenstruktur, Sicherheit der Postsendungen, Briefgeheimnis und die Erbringung nicht kostendeckender Dienstleistungen an die Weisungen des zuständigen Ministers gebunden. Unter die effektiv vom Minister getroffenen Weisungen fallen u.a.:
  - einheitliche Gebühren im gesamten Land,
  - flächendeckendes Netz von Postämtern,
  - verbindlich vorgeschriebene maximale Entfernung zwischen öffentlichen Briefkästen,
  - Zustellung der Post an jedem Werktag,
  - Zustellung von Briefen jeweils am Tag nach seiner Einlieferung.
3. Der Konzessionsnehmer ist an das in der Verfassung verankerte Briefgeheimnis gebunden.

#### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Der Konzessionsnehmer besitzt das alleinige Recht zur Beförderung von Briefen und Postkarten bis 500 g und die Ausgabe von Briefmarken.
2. Der Konzessionsnehmer hat das alleinige Recht zur Aufstellung von Briefkästen an öffentlichen Wegen und Straßen.
3. Für nicht kostendeckende Dienstleistungen, die er auf ausdrückliche Anweisung der Regierung anbietet, hat der Konzessionsnehmer Anspruch auf finanziellen Ausgleich.

## **VI. PORTUGAL**

#### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Post fällt als öffentliche Versorgungsaufgabe in die Aufgabenkompetenz des Staates. "Correios, Telegrafos e Telecomunicacoes" (CTT) übernimmt diese Aufgabe im Auftrag des Staates, der die gesetzliche Regelung übernimmt. Sie steht weiterhin unter der Aufsicht des zuständigen Ministers und einer Aufsichtsbehörde, des "Instituto das Communicações de Portugal", das die Postgebühren und die Leistungsqualität überwacht.

#### STRUKTUR DES BEREICHS

Die portugiesische Post CTT wurde 1992 vom Bereich Telekommunikation (mit dem sie ein gemeinsames Unternehmen bildete) getrennt und zu einer Aktiengesellschaft ausgegliedert, befindet sich



aber als öffentliches Unternehmen nach wie vor in Staatsbesitz.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die Post muß den allgemeinen Postdienst flächendeckend sicherstellen; hierzu gehören:
  - die Einlieferung, Beförderung und Zustellung von Postsendungen,
  - die Ausgabe und der Verkauf von Briefmarken,
  - der Telefaxdienst.
2. Sie muß die dafür erforderliche Infrastruktur errichten.
3. Sie ist an das Briefgeheimnis gebunden.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die Post hält das Monopol für:
  - die Einlieferung, Beförderung und Zustellung von adressierten Sendungen bis 2 kg,
  - die Ausgabe und den Verkauf von Briefmarken,
  - den Telefaxdienst.
2. Die Post hat Anspruch auf staatliche Zuschüsse als Ausgleich für ihre öffentlichen Versorgungsaufgaben.
3. Für die Infrastruktur (Postämter, öffentliche Briefkästen) hat die Post Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen und kann Enteignungen vornehmen.

## **VI. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Postdienst gilt als Teil des öffentlichen Diensts, der in die Aufgabenkompetenz des Staates fällt. Er wird laut Gesetz vom Post Office übernommen, das nach wie vor unter Aufsicht der Regierung steht: der zuständige Minister ernennt den Vorsitzenden des Postdienstes und die Verwaltungsratsmitglieder und ist berechtigt, die Grundgebühren zu genehmigen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Hauptanbieter ist das Post Office, eine zu 100 % staateigene öffentliche Anstalt ("public corporation"), deren geplante Privatisierung von der Regierung vor kurzem zurückgestellt wurde.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Laut Gesetz muß das Post Office "in vertretbarem Rahmen allen Anforderungen" zur Beförderung von Sendungen flächendeckend nachkommen. Diese Aufgabe gilt jedoch nicht für Zeitungen, und es bestehen keine Auflagen für die Häufigkeit der Zustellung. Die Post ist an die Wahrung des Briefgeheimnisses gebunden.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Das Post Office hat das alleinige Recht zur Beförderung und Zustellung von Briefen (per Definition schriftliche Mitteilungen an eine genaue Adresse, die nicht über ein Telekommunikationssystem übermittelt werden). Der zuständige Minister kann jedoch unabhängigen Anbietern Lizenzen zur Freistellung vom Monopol erteilen: dies trifft in erster Linie auf Eilsendungen zu, die über ein Pfund Gebühr pro Sendung kosten.
2. Das Post Office hat Zugang zu öffentlichen Wegen und Straßen für das Aufstellen von Briefkästen und kann für notwendige Baumaßnahmen Enteignungen vornehmen.

## **Abschnitt VII. TELEKOMMUNIKATION**

### **VII. DEUTSCHLAND**

#### **ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN**

Laut Grundgesetz ist der Staat für den Betrieb des öffentlichen Fernmeldenetzes und für den Fernsprehdienst verantwortlich. Diese Aufgabe erfüllt die Deutsche Telekom im Auftrag des Bundes. Daneben können private Unternehmen weitergehende Telekommunikationsdienste mit staatlicher Lizenz anbieten.

#### **STRUKTUR DES BEREICHS**

Die Deutsche Telekom, die früher dem Bundespost- und -fernmeldeministerium direkt unterstand, ist seit 1989 eine öffentliche Anstalt. Am 1. Januar 1995 wurde sie in eine privatrechtliche Gesellschaft umgewandelt, die sich aber weiterhin in Staatsbesitz befindet. Sie soll ab 1996 schrittweise privatisiert werden. Daneben sind auch private Anbieter vertreten.

#### **ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN**

1. Die Deutsche Telekom ist gesetzlich verpflichtet, im gesamten Bundesgebiet in ausreichender Zahl Anlagen bereitzuhalten, um jedermann die Teilnahme an den Telekommunikationsdiensten zu ermöglichen.
2. Im Sprachtelefondienst muß sie die Grundversorgung für jedermann im gesamten Bundesgebiet sicherstellen; damit verbindet sich:
  - die Bereitstellungspflicht für Telefonanschlüsse
  - die Anschlußpflicht
  - die Bereitstellung eines Notruf- und Auskunftsdienstes
  - Mindestanforderungen an die Qualität
  - die Herausgabe eines Telefonverzeichnisses.
3. Für Unternehmen mit einer Lizenz für die übrigen Dienste gelten diese Auflagen entsprechend.

#### **SONDERRECHTE DER BETREIBER**

Die Deutsche Telekom hat das Monopol für die Bereitstellung von Telefonendgeräten eingebüßt. Sie hat im Auftrag des Staates weiterhin eine Monopolstellung im Bereich der Infrastruktur und des Sprachtelefondienstes inne, mit dem derzeit diskutierten Gesetz dürfte sie allerdings auch dieses Recht verlieren.

## VII. BELGIEN

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Bestimmte Telekommunikationsleistungen sind auch weiterhin eine öffentliche Versorgungsaufgabe, für die BELGACOM einen gesetzlichen Auftrag erfüllt. Hier steht das Unternehmen nach wie vor teilweise unter staatlicher Aufsicht und ist durch einen Bewirtschaftungsvertrag gebunden, in dem die Aufgaben im Rahmen seiner öffentlichen Versorgungspflichten im einzelnen geregelt sind.

### STRUKTUR DES BEREICHS

BELGACOM ist ein selbständiges öffentliches Unternehmen und löste 1991 die RTT (Régie des Télégraphes et Téléphones) ab.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

A. Die allgemeinen Versorgungsaufgaben der BELGACOM sind gesetzlich geregelt. Sie muß für alle Teilnehmer regelmäßige, ständige und einheitliche Telekommunikationsdienste auf folgenden Gebieten gewährleisten:

- Infrastruktur
- öffentliche Anlagen
- Fernsprech- und Telegraphendienst
- Telexdienst (Fernschreiben)
- Funktelefondienst
- Personensuchdienst

B. Im Bewirtschaftungsvertrag sind die Pflichten im einzelnen festgelegt, die dem Unternehmen für die Erfüllung seiner Aufgaben vorgeschrieben werden:

- weitere Digitalisierung des Netzes (mit genauen Zielvorgaben für die nächsten 5 Jahre),
- weiterer Ausbau des Funktelefonnetzes (ebenfalls mit Zielvorgaben),
- kürzere Wartezeiten für Telefonanschlüsse (Vorgabe: 5 Tage für 90 % der Fälle bis Ende 1996),
- Verringerung und schnellere Behebung von Störungen,
- Aufstellen von öffentlichen Telefonzellen (Mindestzahl),
- Auskunft und Bereitstellen von Telefonverzeichnissen,
- die Gebühren für öffentliche Dienstleistungen dürfen nicht so schnell steigen wie die allgemeine Teuerungsrate, außerdem ist eine Sozialbindung (für alleinstehende alte Menschen, Behinderte usw.) vorgeschrieben.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. BELGACOM besitzt das Monopol für den Sprachtelefondienst.

2. Für die Infrastruktur hat BELGACOM die Möglichkeit, Privatgrundstücke zu enteignen, Dienstbarkeiten einzurichten und öffentliche Wege und Straßen zu benutzen.
3. BELGACOM erhält vom Staat einen Zuschuß für die Deckungslücke, die ihr durch ihre öffentlichen Versorgungsaufgaben entsteht.

## **VII. DÄNEMARK**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Telekommunikationsdienste gelten laut Gesetz als Aufgabe des öffentlichen Diensts.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Ein (mehrheitlich in Staatsbesitz befindliches) gemischtwirtschaftliches Unternehmen, Tele Danmark, trägt die Hauptlast bei den Telekommunikationsdiensten.
2. Im Mobiltelefonsektor steht ein privatwirtschaftliches Unternehmen (Dansk Mobil Telefon) im Wettbewerb mit Tele Danmark.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

- Tele Danmark ist verpflichtet, jeden Bürger auf Antrag an das Telefonnetz anzuschließen, einen Auskunftsdienst zu betreiben und Telefonverzeichnisse bereitzustellen.
- Für die öffentliche Versorgung (in erster Linie beim Sprachtelefondienst) müssen einheitliche Gebühren gelten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Tele Danmark verfügt über das Monopol im Sprachtelefondienst.
2. Für die Infrastruktur kann Tele Danmark öffentliche Wege und Straßen benutzen, Enteignungen vornehmen oder Dienstbarkeiten auf Privatgrundstücken einrichten.

## **VII. SPANIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Telekommunikationsdienste werden im allgemeinen als öffentliche Versorgungsaufgabe angesehen, die in die Aufgabenkompetenz des Staates fällt. Dieser hat Telefónica de España per Konzessionsvertrag mit

der Erfüllung dieser Aufgabe beauftragt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Telefónica ist ein privatwirtschaftliches Unternehmen, an dem der Staat jedoch zu einem Drittel beteiligt ist.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

#### **A. Allgemeine Aufgaben**

Telefónica gewährleistet den Sprachtelefondienst kontinuierlich und ständig für die Allgemeinheit und sorgt gleichzeitig für Qualität, Sicherheit und die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses.

#### **B. Verpflichtungen im einzelnen**

1. Anschluß aller Teilnehmer, die einen Antrag stellen, an das Telefonnetz.
2. Aufstellen von öffentlichen Telefonzellen im ganzen Land (mindestens eine pro 10 Einwohner).
3. Auskunftsdienst und Herausgabe von Telefonverzeichnissen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Im öffentlichen Telefonnetz hat Telefónica das Monopol für Fernsprechgrunddienste, d.h. auch für die Auskunft und die Bereitstellung von Telefonverzeichnissen.

## **VII. FRANKREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Ein Vielzahl von Telekommunikationsleistungen gelten laut Gesetz als öffentliche Grundversorgung und fallen deshalb in die Aufgabenkompetenz des Staates, wie z.B. der Aufbau öffentlicher Netze und für die Allgemeinheit wichtige Leistungen, wie der Fernsprech- und Telexdienst. Für die öffentliche Grundversorgung ist laut Gesetz ausschließlich der staatliche Betreiber France Télécom zuständig, doch bestimmte Dienstleistungen können nach Zustimmung des Fachministers auch von anderen Anbietern erbracht werden. Für nicht unter die öffentliche Grundversorgung fallende Leistungen bestehen keine Beschränkungen. Die Aufsicht über den öffentlichen Betreiber und die Zuständigkeit des Staates werden vom Post- und Telekommunikationsministerium unter Mitwirkung des Oberausschusses für den öffentlichen Dienst ("Commission Supérieure du Service Public") wahrgenommen.

### STRUKTUR DES BEREICHS

1. Der Telekommunikationsdienst, der bis 1991 der staatlichen Post- und Telekommunikationsverwaltung direkt unterstand, ist unter dem Namen France Télécom und der Bezeichnung "öffentlicher Betreiber" nunmehr ein vollwertiges öffentliches Unternehmen, obwohl es sich als öffentlich-rechtliche Anstalt nach wie vor zu 100 % in Staatsbesitz befindet.
2. Private Anbieter (z.B. die "Société Française de Radiotéléphonie" im Bereich Mobiltelefon) betreiben Dienste, die nicht unter das Monopol fallen.

## ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

France Télécom erfüllt einen gesetzlich vorgeschriebenen, öffentlichen Versorgungsauftrag des Staates; wie er im einzelnen aussieht, ist im zugehörigen Lastenheft geregelt.

### **A. Öffentliche Versorgungsaufgaben**

France Télécom muß:

1. die erforderlichen öffentlichen Netze für öffentliche Telekommunikationsdienste aufbauen und betreiben und den Verbundbetrieb mit den Netzen anderer Staaten gewährleisten.
2. alle öffentlichen Telekommunikationsdienste unter Beachtung der Grundsätze der Gleichheit, Kontinuität und Weiterentwicklung flächendeckend auf dem gesamten Staatsgebiet anbieten, d.h. Gleichbehandlung aller Bürger, jederzeit lückenlose Versorgung und Umsetzung der Regierungsziele bei der Raumordnung.

### **B. Öffentliche Versorgungspflichten**

- Anschließen aller Teilnehmer (auf Antrag) an das Telefonnetz möglichst fristgerecht, preisgünstig und einheitlich,
- einheitliche Gesprächsgebühren unabhängig vom Wohnort des Teilnehmers, was bei unterschiedlichem Kostenaufwand einen Lastenausgleich bedeutet; die Gebühren unterliegen der Kontrolle durch die Regierung,
- Aufstellen öffentlicher Fernsprechkabine an öffentlichen Wegen und Straßen in ausreichender Zahl, um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden,
- Herausgabe von Telefonverzeichnissen und Betreiben eines Auskunftsdiensts,
- Bereitstellung von Datenübertragungs- und Mobiltelefondiensten,
- größtmögliche Leistungsqualität mit besonderem Augenmerk darauf, daß Störungen rasch behoben und die Verbraucher informiert werden,
- Beitrag zu den Verteidigungsaufgaben des Staates und zur öffentlichen Sicherheit,
- gebührenfreie Durchschaltung von Notrufen und Seefunkverbindungen,

- Wahrung des Fernmeldegeheimnisses,
- alle sonstigen Dienstleistungen, die die Regierung im Interesse des Gemeinwohls für erforderlich hält.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. France Télécom verfügt über das gesetzliche Monopol für:
  - die Errichtung allgemein zugänglicher Netze (soweit nicht anderen Anbietern eine ministerielle Ausnahmegenehmigung gewährt wird, bei Vorliegen von Gemeinbedarf und vorbehaltlich der Erfüllung der Verpflichtungen, die mit dem öffentlichen Versorgungsauftrag verbunden sind),
  - den Sprachtelefondienst zwischen zwei festen Punkten,
  - den Fernschreibdienst (Telex),
  - die bestehenden Telefonzellen an öffentlichen Wegen und Straßen.

Bei den übrigen Telekommunikationsdiensten steht sie im freien Wettbewerb (beispielsweise Bereitstellung von Endgeräten, Mobiltelefon, Datenübertragung).

2. Aufgrund ihres öffentlichen Versorgungsauftrags wird France Télécom vom Staat bei der Zuteilung der Frequenzbereiche vorrangig behandelt.
3. Das Eigentum an den Liegenschaften (öffentlicher Besitz oder Sondervermögen des Staates), die der Staat der früheren Fernmeldeverwaltung zur Nutzung überlassen hatte, ist vollständig an France Télécom übergegangen. Daneben besitzt sie eigene Liegenschaften (die naturgemäß unveräußerlich und unantastbar sind).
4. Im Rahmen ihres öffentlichen Versorgungsauftrags darf France Télécom Privatgrundstücke enteignen und öffentliche Wege und Straßen benutzen.
5. France Télécom erhält einen finanziellen Ausgleich für die öffentlichen Versorgungsleistungen, für die sie keine Gebühren erheben darf; hierbei handelt es sich überwiegend um Leistungen, die ihr der Staat für bestimmte Bevölkerungsgruppen (ermäßigte Gebühren für die Presse, gebührenfreier Notruf, Seenotruf usw.) auferlegt.

## **VII. GRIECHENLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Laut Gesetz gilt der Telekommunikationsbereich als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft.



### STRUKTUR DES BEREICHS

Das Griechische Fernmeldeamt OTE ist eine öffentliche Anstalt in Form einer Aktiengesellschaft, bei der der Staat der einzige Anteilseigner ist.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die OTE muß alle Teilnehmer zu einheitlichen Preisen an das Telefonnetz anschließen. Teilnehmer, die mehr als 200 m vom Netz entfernt wohnen, müssen jedoch für die anfallenden Mehrkosten aufkommen.
2. Die OTE muß die Leistungen zu einheitlichen Preisen anbieten, es besteht jedoch eine Abstufung nach Nah-, Fern- und Auslandsgesprächen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Die OTE verfügt über das Monopol für das Telefonnetz und den ortsfesten Sprachtelefondienst (hierzu gehört auch die Auskunft und das Bereitstellen von Telefonverzeichnissen); beim Mobiltelefon besteht freier Wettbewerb.
2. Die OTE kann für den Bau von Infrastruktur Enteignungen vornehmen.
3. Laut Gesetz sind finanzielle Ausgleichszahlungen für Deckungslücken vorgesehen, die durch die öffentlichen Versorgungspflichten entstehen. In der Praxis mußte von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht werden.

## **VII. IRLAND**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Telekommunikationsleistungen gelten als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft. Der Hauptbetreiber, Irish Telecom, wurde durch Gesetzesbeschluß gegründet, sein Management wird von der Regierung ernannt. Die Gebühren für Sprachtelefondienste unterliegen der Genehmigung durch den jeweiligen Minister.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die Hauptlast der Telekommunikations-Grundversorgung trägt die staatseigene öffentliche Irish Telecom. Für bestimmte Dienstleistungen gibt es auch unabhängige Anbieter.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Der gesetzliche Auftrag von Irish Telecom lautet, den Staat und die Bevölkerung umfassend mit leistungsfähigen Telekommunikationsdiensten zu versorgen.
2. Irish Telecom ist verpflichtet, alle Teilnehmer an das Telefonnetz anzuschließen, allerdings nur soweit, wie sie dem Wunsch mit vertretbarem Aufwand nachkommen kann.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Irish Telecom hat das Monopol für den ortsfesten Sprachtelefondienst, den Mobiltelefondienst, Fernschreiben und Satellitenverbindungen.

## **VII. ITALIEN**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Für die Telekommunikationsgrundversorgung gilt laut Gesetz ein öffentlicher Versorgungsauftrag, der in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates (Post- und Telekommunikationsministerium) fällt, der die Nutzung an Unternehmen vergeben kann. Für die Gebühren ist die Zustimmung der Regierung erforderlich.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Der frühere staatliche Telefonbetrieb ASTT wurde 1992 per Gesetz in ein öffentliches Unternehmen überführt, die Gesellschaft STET, die sich im Besitz der öffentlich-rechtlichen Körperschaft IRI befindet. Der STET unterstehen Telecom Italia, der Träger der Telekommunikationsdienste im Inland, Italcable, das für Auslandsverbindungen zuständig ist, und Telespazio für die Satellitenverbindungen.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

1. Die Konzession für öffentliche Telekommunikationsdienste liegt laut Gesetz bei Iritel; die Leistungen erbringt die SIP, die für den Telefondienst im Inland, d.h. auch für den Aufbau des Netzes, das Aufstellen von Telefonzellen, das Mobiltelefon, die Auskunft und die Bereitstellung von Telefonverzeichnissen, zuständig ist. Die Auslandsdienste besorgt Italcable.
2. Für die Telefongrundversorgung sind durch eine ministerielle Verordnung der SIP genaue Verpflichtungen vorgeschrieben:
  - höchstens 60 Tage Wartezeit für einen Neuanschluß (30 Tage bei Umzug),
  - Behebung von Störungen innerhalb von zwei Tagen (Abzug von 5 % von der Anschlußgebühr für jeden Tag weitere Verzögerung).

## SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Iritel hat das Monopol für das Netz, die Grundversorgung (Sprachtelefondienst und Datenübertragung, einschließlich Auskunft und Herausgabe von Telefonverzeichnissen) und das Mobiltelefon (Bei der Bereitstellung von Endgeräten und bei Mehrwertdiensten besteht freier Wettbewerb).
2. Für seine Anlagen kann Iritel Privatgrundstücke enteignen und Dienstbarkeiten einrichten.

## **VII. LUXEMBURG**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Telekommunikations-Grundversorgung gilt laut Gesetz als öffentliche Aufgabe, die in die Zuständigkeit des Staates fällt. Er überträgt die Bewirtschaftung dafür an die "Entreprise des Postes et Télécommunications" (EPT), die nach wie vor unter Aufsicht der Regierung steht. Für die Gebühren ist die Zustimmung der Regierung erforderlich.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die EPT ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die 1992 die Nachfolge der staatlichen Verwaltung angetreten hat, die bis dahin für Telekommunikationsdienste zuständig war. Die Telekommunikationsdienste bilden einen eigenen Bereich unter dem Dach des Unternehmens.

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Als Konzessionsnehmer für öffentliche Telekommunikationsdienste ist die EPT verpflichtet:

- jedermann, der dies beantragt, zu einem einheitlichen Preis an das Telefonnetz anzuschließen, soweit die Wohnung im bebauten Bereich des Ortsverbands liegt. Außerhalb dieses Bereichs muß der Teilnehmer für die Mehrkosten selbst aufkommen.
- den Sprachtelefondienst zu einheitlichen Preisen (nationaler Lastenausgleich) zu betreiben,
- eine Auskunftsstelle zu betreiben und Telefonverzeichnisse bereitzustellen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Die EPT:

- verfügt über das Monopol für das Telefonnetz und den Sprachtelefondienst,

- hat Anspruch auf die Benutzung öffentlicher Wege und Straßen sowie von Dienstbarkeiten für die Durchleitung durch Privatgrundstücke.

## **VII. NIEDERLANDE**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Die Telekommunikations-Grundversorgung ist als öffentliche Versorgungsleistung ist Aufgabe des Staates und unterliegt gesetzlichen Regelungen des Staates. Der Staat übertrug diese Aufgabe an PTT Telecom. Der zuständige Minister (Verkehr und Straßenbau) ist dem Konzessionsnehmer gegenüber allgemein weisungsberechtigt, der ihm einen jährlichen Bericht vorlegen muß.

### STRUKTUR DES BEREICHS

PTT Telecom BV ist eine Tochter von PTT Nederland, einem seit 1993 privatrechtlichen Unternehmen (früher ein zu 100 % staatseigenes, öffentliches Unternehmen).

### ÖFFENTLICHE VERSORGUNGS-AUFGABEN UND -PFLICHTEN

Laut Gesetz ist der Konzessionsnehmer verpflichtet:

- die Fernmeldeinfrastruktur zu verwalten und zu unterhalten,
- jedermann zu einheitlichen Preisen an das Telefonnetz anzuschließen,
- die Grundversorgung, d.h. Telefon, Telegraphie, Fernschreiben, Telefonverzeichnisse, zu einheitlichen Preisen für jedermann zu gewährleisten.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Der Konzessionsnehmer hat das gesetzliche Monopol:

- für den Bau und die Verwaltung des Netzes,
- für die Grundversorgung (ortsfester Sprachtelefondienst, Telegraphen- und Telexdienst).

## **VII. PORTUGAL**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Aus gesetzlicher Sicht gilt die Telekommunikations-Grundversorgung als öffentliche Versorgungsaufgabe, der in die Aufgabenkompetenz des Staates fällt. Portugal Telecom erfüllt diese

Aufgabe im Auftrag des Staates.

### STRUKTUR DES BEREICHS

- Als einziger Anbieter für öffentliche Telekommunikationsdienste ist Portugal Telecom ein öffentliches Unternehmen, das 1992 per Gesetz in Form einer Aktiengesellschaft aus dem Bereich Telekommunikation von CTT (gemeinsamer Post- und Telekommunikationsbetrieb) hervorgegangen ist und sich weiterhin vollständig in Staatsbesitz befindet. Sie wurde 1994 mit der Telefongesellschaft von Lissabon und Porto verschmolzen.
- Daneben sind private Anbieter tätig, in erster Linie für Mehrwertdienste.

### ÖFFENTLICHE VERSORUNGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Im Konzessionsvertrag mit dem Staat wird Portugal Telecom laut Gesetz übertragen:

1. die Aufgabe, alle Telekommunikationsdienste zu gewährleisten,
2. die Verpflichtung:
  - eine flächendeckende Grundversorgung im gesamten Staatsgebiet sicherzustellen,
  - einen gleichberechtigten Zugang zu den Diensten sicherzustellen,
  - für Kontinuität und gleichbleibende Leistungsqualität zu sorgen,
  - die Unverletzlichkeit des Fernmeldegeheimnisses zu wahren,
  - für Auskunftsdienste, die Bereitstellung von Telefonverzeichnissen, Kundenbetreuung und Wartungsdienste zu sorgen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

1. Portugal Telecom besitzt das Monopol für das Netz und die telefonische Grundversorgung, u.a. auch für die Bereitstellung von Telefonverzeichnissen.
2. Für den Bau von Infrastruktur darf Portugal Telecom öffentliche Wege und Straßen benutzen, Enteignungen vornehmen und auf Privatgrundstücken Dienstbarkeiten einrichten.

## **VII. VEREINIGTES KÖNIGREICH**

### ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN

Der Staat behält im Bereich der Telekommunikation, der per Gesetz geregelt wird, weiterhin seine Zuständigkeit; danach werden den Betreibern unter bestimmten Bedingungen Lizenzen eingeräumt. Die Aufsicht über die Betreiber wird von der öffentlichen Körperschaft Oftel ausgeübt.

### STRUKTUR DES BEREICHS

Die mittlerweile privatisierte (früher in Staatsbesitz befindliche) British Telecom deckt den größten Teil der Telekommunikationsdienste im Wettbewerb mit einigen privatwirtschaftlichen Unternehmen ab, in erster Linie Mercury.

### ÖFFENTLICHE VERSORGENGSAUFGABEN UND -PFLICHTEN

Gemäß den Lizenzbedingungen muß British Telecom:

- die Grundversorgung im Sprachtelefondienst und einigen Sonderdiensten (Notruf) flächendeckend sicherstellen,
- Telefonzellen in ausreichender Zahl unterhalten,
- eine Auskunftsstelle betreiben,
- die Gebühren nach einer einheitlichen Formel ohne Benachteiligungen festsetzen.

### SONDERRECHTE DER BETREIBER

Im Vergleich zu den sonstigen Anbietern verfügt British Telecom über keine weitergehenden Sonderrechte.

## Zusammenfassende Übersicht

A. Bei genauerer Betrachtung des großen öffentlichen Versorgungskomplexe sind für jedes Land und für jeden Bereich große Unterschiede zu erkennen. Bei den zuständigen staatlichen Hoheitsträgern sind zu unterscheiden: Zentralstaat (Bund), Bundesstaaten oder Regionen, Gebietskörperschaften. Als Betreiber oder Anbieter treten auf: öffentliche Verwaltung, öffentliche oder privatwirtschaftliche Unternehmen mit landesweiter Monopolstellung, Großunternehmen mit Oligopol, Vielzahl kleinerer Betreiber mit unterschiedlichster Rechtsform. Bei den Versorgungsaufgaben, -pflichten und Sonderrechten reicht die Palette von sehr umfangreichen und genau abgegrenzten Aktivitäten bis hin zu geringfügigen und unscharf definierten Aktivitäten über eine Reihe von Zwischenstufen, die gesetzlich festgeschrieben oder nur implizit vorgegeben sein können oder auf staatlichen Vorschriften (Gesetz oder dgl.), einer Vereinbarung der öffentlichen Hand mit den Betreibern, z.T. auf dem Gewohnheitsrecht oder in manchen Fällen sogar nur auf Absprachen zwischen den Betreibern selbst (Aufteilung in ausschließliche Versorgungsgebiete) beruhen. Bei der Ausübungsweise der Kontrolle über die Versorgungsleistung sind zu unterscheiden: Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung selbst (traditionelles Modell auf dem "Kontinent") oder durch eine unabhängige "Aufsichtsbehörde", die von der öffentlichen Hand bestellt wird (britisches Modell).

B. Ausgehend von diesen Kriterien bietet sich eine Ländertypologie an.

1. Eine erste Gruppe umfaßt die überwiegend "südeuropäischen" Länder (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien), in denen:
  - der Grundsatz des öffentlichen Versorgungswesens stark verankert ist,
  - in den meisten Bereichen (Elektrizitäts-, Gasversorgung, Eisenbahn, Post, Telekommunikation) die nahezu ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaats weiterhin die Regel ist und ein öffentliches Großunternehmen flächendeckend die gesetzlich genau festgelegten, verbindlichen Versorgungsaufgaben und -pflichten übernimmt; dafür ist es mit sehr umfangreichen Sonderrechten, die fast immer zu einer Monopolstellung führen, ausgestattet,
  - bestimmte Versorgungsaufgaben (Wasserversorgung, Nahverkehr) dagegen örtlichen Trägern unterstehen, was eine große Vielfalt von Betreibern mit sich bringt,
  - dennoch ein Trend hin zur Privatisierung der öffentlichen Wirtschaft und zur Einschränkung der Versorgungsaufgaben und Sonderrechte festzustellen ist.
2. In einer zweiten Gruppe (Großbritannien, Irland):
  - ist der Begriff des öffentlichen Versorgungswesens traditionell nicht verankert,
  - waren die Verhältnisse jedoch bis in jüngere Zeit (Anfang der 80er Jahre) im Grunde nicht wesentlich anders als in der ersten Gruppe,
  - hat sich die Lage mit der jüngsten Privatisierungs- und Liberalisierungswelle, vor allem in Großbritannien, aber so grundlegend gewandelt, daß jetzt überwiegend privatwirtschaftliche Betreiber unter der Kontrolle nichtstaatlicher, unabhängiger "Aufsichtsbehörden" zu finden sind, auch wenn sie von der öffentlichen Hand eingesetzt werden und im Interesse des Gemeinwohls

handeln,

- Gleichzeitig blieben der bestehende öffentliche Besitz, die Auflagen für das Gemeinwohl und die Sonderrechte in weiten Teilen unangetastet.

3. In einer letzten Gruppe, zu der die nordeuropäischen Länder (Dänemark, Deutschland, Niederlande) gehören:

- waren die Verhältnisse in bestimmten Bereichen (Eisenbahn, Post, Telekommunikation) bis jetzt ähnlich wie in der ersten Gruppe, z.T. sogar mit direkter Bewirtschaftung durch die öffentliche Hand,

- dafür lag in den übrigen Bereichen (Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Nahverkehr) die Zuständigkeit hauptsächlich bei regionalen und örtlichen Trägern, und eine ziemlich große Zahl an Betreibern hatte ausschließliche Versorgungsgebiete, die eher durch gegenseitige Absprache als durch Entscheidungen der öffentlichen Hand zustande gekommen waren.

- Auch hier geht der Trend z.Zt. hin zur Privatisierung der staatseigenen öffentlichen Unternehmen; zugleich soll aber an der regionalen und örtlichen Zuständigkeit und in aller Regel auch an den öffentlichen Versorgungsaufgaben weitgehend festgehalten werden.

C. Allen ist jedoch ein grundlegendes Merkmal gemeinsam: nirgendwo gilt für Versorgungsleistungen der gleiche Status wie für die Erzeugung normaler Güter und Dienstleistungen. Sogar in den wirtschaftlich liberalsten Staaten fallen sie nicht unter die üblichen "unternehmerischen Freiheiten" oder die "Gewerbefreiheit", nach der:

- es jedermann freigestellt ist, ohne Genehmigung einem beliebigen Gewerbe nachzugehen, soweit er die geltenden Gesetze (Sicherheits-, Umweltschutzvorschriften, Produktgestaltung usw.) einhält,

- die öffentliche Hand nicht eingreift und die Tätigkeit (oder auch die Untätigkeit) der Privatinitiative überläßt, mit der Folge, daß die Art der jeweiligen Güter und Dienstleistungen und somit das Bestehen der Wirtschaftstätigkeit überhaupt maßgeblich von den Gesetzen des Marktes bestimmt werden.

Demgegenüber fällt der Versorgungswirtschaft überall (laut Gesetz und z.T. sogar durch die Verfassung) unter die besondere Vorsorgepflicht der öffentlichen Hand: sie muß handeln, um die Versorgungsleistungen unabhängig von der privaten Initiative und gerade dort, wo die Privatinitiative ausfällt, nach strengen Regeln zu gewährleisten. Diese Zuständigkeit beruht im allgemeinen auf dem oft nicht direkt ausgesprochenen Gedanken, die Versorgungswirtschaft decke existenznotwendige Bedürfnisse der Bevölkerung. In den Gesetzen ist sogar von einem "Anspruch" auf Beförderung, Mobilität, Kommunikation oder Verbindungssicherheit die Rede. Ganz offensichtlich ist die Überzeugung weit verbreitet, daß solche Leistungen keine "sozialen" Leistungen für den bedürftigen Teil der staatlichen Gemeinschaft sind, sondern den für alle Bürger verbrieften "Grundrechten" zuzurechnen seien.

Die Vorsorgeleistungen der öffentlichen Hand führen immer zu einer besonderen staatlichen Einflußnahme, zumeist in Form von Sondergesetzen, manchmal über vertragliche Vergabeverfahren. Nirgendwo fällt die Versorgungswirtschaft lediglich unter das allgemeine Handels- oder Gewerberecht.



Oder einfacher gesagt, in keinem der untersuchten Länder besteht eine Gesetzgebung oder ein öffentlicher Auftrag für die Stahl-, Hemden- oder Schokoladeproduktion, auch wenn Unternehmen, die eine derartige Produktion aufbauen wollen, naturgemäß staatlichen Vorschriften unterworfen sind. Dagegen findet man überall staatliche Eingriffe, mit denen eine ständige Verfügbarkeit von Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Eisenbahnen, Nahverkehr, Post- und Fernsprechkdiensten gewährleistet werden soll. Während der Staat mit den Gesetzen für die normale Gewerbe- und Industrietätigkeit nur die Funktionsweise dieser Tätigkeiten verbindlich regelt, ohne sich um deren Existenz zu kümmern, sorgt die Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst letztendlich dafür, daß solche Leistungen überhaupt bestehen.

Für die Übernahme öffentlicher Versorgungsaufgaben durch die öffentliche Hand bestehen verschiedene Möglichkeiten, doch fast immer läuft es darauf hinaus, den Zugang zu diesem Bereich durch ein letztinstanzliches Kontrollrecht über Investitionen und Preise, durch die Vorgabe von Pflichten, die mit dem Gemeinwohl begründet werden, und die Einräumung von Sonderrechten für die Betreiber zu beschränken (unterliegt einer Genehmigung oder zumindest einer Lizenz), so daß nur noch bedingt Wettbewerb bzw. überhaupt kein Wettbewerb mehr stattfindet.

Es besteht zwar der allgemeine, in jedem Land etwas anders verlaufende Trend, den gesamten Bereich flexibler und von der öffentlichen Hand unabhängiger zu machen:

- bedingte Verselbständigung einer direkt der öffentlichen Hand unterstehenden Dienststelle, dann Überführung in ein öffentliches Unternehmen und schließlich Privatisierung,
- Verlagerung der Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung selbst hin zur "Aufsicht" durch eine unabhängige Stelle,
- Übergang vom Monopol zum weitgehend freien Wettbewerb,
- zunehmende Einschränkung der Versorgungsaufgaben.

Doch überall gelten für die Versorgungswirtschaft nach wie vor besondere Regeln, die die Stellung der öffentlichen Hand wahren. In Ländern (wie vor allem Großbritannien), in denen anstelle der direkten Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung von der öffentlichen Hand eingerichtete, sogenannte "regulators" (Aufsichtsstellen), getreten sind, nehmen diese im Dienste der Allgemeinheit hier weitgehend ähnliche Kontrollfunktionen wahr wie früher die Verwaltung, an deren Stelle sie getreten sind, und z.T. mit erheblich größeren Machtbefugnissen gegenüber den Betreibern. Für die Auto- oder Keksproduktion gibt es - wohl zu Recht - keinen "regulator". Nirgendwo ist die Versorgungswirtschaft eine Tätigkeit geworden wie jede andere auch, die lediglich unter das normale Gewerbe- oder Handelsrecht fällt. Ob sie nun so bezeichnet wird oder nicht, der Begriff des öffentlichen Dienstes bzw. der öffentlichen Versorgungsaufgabe hat im Grundsatz nach wie vor Gültigkeit.

## **DRITTER TEIL**

### **DIE ÖFFENTLICHE VERSORGUNGSWIRTSCHAFT UND EUROPA**

Wie aus den Untersuchungen zum Stand in den einzelnen Ländern hervorgeht, wird die Versorgungswirtschaft im Interesse der Allgemeinheit nahezu überall von der öffentlichen Hand übernommen. Sie sorgt dafür, daß Versorgungsleistungen nach bestimmten Grundsätzen und Regeln organisiert werden, auch wenn hinsichtlich der Modalitäten für die Übernahme dieser Aufgaben unterschiedliche Konzepte bestehen (Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung oder eine unabhängige Aufsichtsstelle), die Aufgaben und Sonderrechte der Betreiber in Art und Umfang höchst unterschiedlich sind und für die Leistungen selbst in immer stärkeren Maße nicht mehr nur öffentliche Unternehmen, sondern auch oder ausschließlich privatwirtschaftliche Unternehmen zugelassen werden. Obwohl sich der Ausdruck "öffentliche Versorgung" nicht überall durchgesetzt hat, so läßt sich doch sagen, daß zumindest der Gedanke in allen Ländern der Europäischen Union spürbar ist.

Unklar ist somit nur, welchen Stellenwert das Konzept für die Europäische Union selbst besitzt. Man mag die Auffassung vertreten, daß eine europäische Zuständigkeit schon seit den Römischen Verträgen besteht. Allerdings ist sie lange Zeit ohne Wirkung geblieben. Erst mit Aufbau des Binnenmarkts kamen die wesentlichen Grundsätze und Regeln der Verträge für die Gesamtwirtschaft, in erster Linie der freie Güter- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und die daraus abgeleiteten konkreten Verpflichtungen, zunehmend auch in der Versorgungswirtschaft zum Tragen. So wurde der Grundsatz der öffentlichen Versorgung, der diesen Wirtschaftsbereich in den meisten Mitgliedstaaten noch prägt, in Frage gestellt. Gleichzeitig wurde der Begriff erstmals europaweit aktuell und bietet somit einen Denkanstoß für die Möglichkeit, ihn mit einem gemeinsamen Inhalt zu erfüllen und die Instrumente für eine gemeinsame Politik zu gestalten.

## **KAPITEL I. DIE EUROPÄISCHEN KOMPETENZEN IM BEREICH DER ÖFFENTLICHEN VERSORGUNG**

Ist die Europäische Union überhaupt für die Gestaltung der öffentlichen Versorgung zuständig? Zur Beantwortung dieser Frage sei zunächst daran erinnert, daß die Europäische Union (genau wie die frühere Gemeinschaft) im Unterschied zu den Staaten, die von Rechts wegen Befugnisse in diesem Bereich besitzen, hier nur über verliehene Kompetenzen verfügt: die Kompetenzen können nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden, sondern müssen durch Vorschriften in den Verträgen begründet sein.

So gesehen, ist die Rechtslage bei öffentlichen Unternehmen eindeutig. Die Europäische Union hat keinerlei Berechtigung, diese Unternehmen besserzustellen oder zu benachteiligen, da sie laut den Römischen Verträgen (Artikel 222) gegenüber der Eigentumsordnung, ob nun öffentlich oder privat, zu einer neutralen Haltung verpflichtet ist. Die Sachlage ist beim öffentlichen Dienst (Bereitstellung von Versorgungsdiensten), der als solcher lediglich in einem Artikel untergeordneter Bedeutung erwähnt wird, allerdings weniger eindeutig. Daher sind eine Reihe von Bestimmungen der Verträge näher zu betrachten, die zwar nicht ausdrücklich auf diesen Begriff Bezug nehmen, ihn aber mittelbar berühren und somit als Ausgangspunkt für eine europäische Zuständigkeit auf diesem Gebiet dienen können. In der Folge wird noch klar werden, durch welche Mechanismen diese Zuständigkeit umgesetzt werden kann.

### Abschnitt I. Die Grundkompetenz: Die Grundlagen in den Verträgen

#### I. Im EWG-Vertrag

- A. In den Römischen Verträgen kommt der Ausdruck "öffentlicher Dienst" nur ein einziges Mal vor, und zwar in Artikel 77, in dem die Zulässigkeit von Beihilfen für das Verkehrswesen festgestellt wird, die "der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Diensts zusammenhängender Leistungen entsprechen." Diese Bestimmung zieht nur geringe Auswirkungen nach sich, da nur ein einziger der Bereiche berührt wird, auf die üblicherweise der Begriff "öffentliche Versorgung" Anwendung findet. Immerhin ist dies einer der wichtigsten Bereiche, und der Begriff wird dort in einem seiner wesentlichen Aspekte, nämlich in der Frage Rechtmäßigkeit einer öffentlichen Beteiligung an der Finanzierung, aufgegriffen.
- B. Im Grunde stellen die Römischen Verträge die Gültigkeit dieses Begriffs für die gesamte Wirtschaft fest, allerdings unter einer anderen Bezeichnung, nämlich als "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse." Artikel 90 Absatz 2 räumt Unternehmen, die mit derartigen Dienstleistungen beauftragt sind, eine Sonderstellung ein: Sie unterliegen nicht den Regeln der Verträge, insbesondere dem freien Wettbewerb, "soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert." Dagegen haben öffentliche Unternehmen und Unternehmen mit besonderen oder ausschließlichen Rechten als solche keinen Anspruch auf diese Ausnahmeregelung, und laut Absatz 1 des Artikels gelten für sie alle Vorschriften der Verträge.

C. Daneben sind in den Verträgen Bestimmungen enthalten, von denen, auch ohne sich auf den Begriff der "öffentlichen Versorgung" zu beziehen, unter einer anderen Bezeichnung durchaus Einfluß auf die bestehende öffentliche Versorgung in den Mitgliedstaaten ausgehen kann. Sie gehören zu den wichtigsten Instrumenten des europäischen Einigungsprozesses. Hierunter fallen:

1. Der angestrebte Binnenmarkt an sich, der den Abbau der Hindernisse für den freien Güter-, Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten voraussetzt (Artikel 3 c, ergänzt durch Artikel 7 A).

2. Das Verbot von Beschränkungen des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten (mengenmäßige Beschränkungen und alle Maßnahmen mit gleicher Wirkung) bei der Ein- und Ausfuhr (Artikel 30 und 34); Ausnahmen von diesem Verbot sind jedoch aus Gründen der Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit möglich (Artikel 36).

3. Die Verpflichtung, die staatlichen Handelsmonopole dahingehend umzugestalten, daß jede Diskriminierung zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist (Artikel 37, Absatz 1).

4. Das Verbot von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 52 und 59); dies gilt nicht für hoheitliche Aufgaben des Staates und sonstige Tätigkeiten, die auf Entscheidung des Rates festgelegt werden (Artikel 55); auch hier sind - aus Gründen der Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit (Artikel 56) - wiederum Ausnahmen möglich.

5. Die Vorschriften für ein gemeinsames Verkehrsrecht: gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr und die Zulassung gebietsfremder Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines anderen Mitgliedstaates (Artikel 75, Absatz 1).

6. Das Verbot für wettbewerbshinderndes Verhalten, Absprachen und den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch Unternehmen (Artikel 85 und 86); Ausnahmen sind bei Vereinbarungen möglich, "die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen" (Artikel 85, Absatz 3).

7. Das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen an Unternehmen bis auf wenige, ausdrücklich aufgezählte Ausnahmen; hierzu gehören in erster Linie (Artikel 92):

- Beihilfen sozialer Art,
- Bestandteile der Raumordnungspolitik: Regionalpolitik und Strukturwandel in der Industrie.

8. Das Ziel des "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts", das durch die Einheitliche Europäische Akte (1986) Aufnahme in die Verträge fand, wurde nach den Veränderungen durch den Europäischen Unionsvertrag als Titel XIX (Artikel 130 B und folgende) aufgenommen. Es beinhaltet insbesondere den Abbau des Entwicklungsrückstands strukturschwacher Gebiete und stützt sich auf den Einsatz von Strukturfonds.

D. Im Vertrag stehen wir somit relativ zahlreichen Bestimmungen gegenüber, die sich zwar nicht auf die öffentliche Versorgung oder einen damit verwandten Begriff beziehen, jedoch aber durchaus Auswirkungen auf die in den Mitgliedstaaten bestehenden öffentlichen Versorgungsdienste haben. Die Gemeinschaft kann auf die öffentliche Versorgungswirtschaft dahingehend einwirken, daß die wesentlichen Vorschriften der Zollunion und des Binnenmarktes eingehalten werden, d.h. freier Warenverkehr, Niederlassungs-, Dienstleistungsfreiheit und freier Wettbewerb. Damit kommen wir zum Kernstück des Mechanismus, durch den der europäische Einigungsprozeß die auf nationaler Ebene bestehende öffentliche Versorgung in Frage stellt. Durch die Vorgabe, daß zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes bzw. des Binnenmarktes alle Hindernisse für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr von einem Staat zum anderen, für die Niederlassungsfreiheit auf dem Gebiet eines anderen Staats und die Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen beseitigt werden, mußte der Vertrag geradezu die Schutzzäune bedrohen, mit denen die Staaten bestimmte Wirtschaftsbereiche im Namen des Gemeinwohls umgeben hatten und die im Grunde nicht anderes sind als besondere, bzw. ausschließliche Rechte, die den Freiraum bei Produktion, Kauf, Verkauf, Beförderung, Ein- und Ausfuhren vollständig oder teilweise einengen. Andererseits können die Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen, die im Vertrag selbst zur Abmilderung der Liberalisierungsmaßnahmen vorgesehen sind, zum Schutz der öffentlichen Versorgung eingesetzt werden:

1. Die Ausnahmen von der Niederlassungsfreiheit und vom freien Dienstleistungsverkehr bei Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt gelten offenkundig nur für hoheitliche Aufgaben des Staates: Justiz, Polizei, Verwaltungsdienstleistungen im üblichen Sinne. Es ist schwer vorstellbar, wie sie auf die öffentliche Versorgungswirtschaft angewandt werden könnten.
2. Dagegen ist denkbar, daß die Ausnahmeregelungen für die verschiedenen Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungsverkehr, Niederlassungsfreiheit) aus Gründen der Sicherheit oder öffentlichen Gesundheit zum Schutz der öffentlichen Versorgung eines Landes angewandt werden. Beide Begriffe wären auf Post, Telekommunikation, Strom-, Wasserversorgung und Eisenbahnen anwendbar.
3. Die Ausnahmen für das Verbot von Absprachen und staatlichen Beihilfen beruhen z.T. auf Erwägungen des Gemeinwohls (technischer Fortschritt, Belange der Verbraucher, Sozialpolitik, Raumordnung) und können somit auch als Rechtfertigung für die öffentliche Versorgung überhaupt angeführt werden.
4. Der angestrebte wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt liegt in der Regel im Interesse des Gemeinwohls und wird in diesem Sinne sehr häufig als Rechtfertigung für die Einrichtung öffentlicher Versorgungsdienste angeführt. Er ist also durchaus als Hauptargument für eine gemeinschaftliche Politik zur Sicherung der öffentlichen Versorgung geeignet.
5. Offensichtlich bietet jedoch Artikel 90 mit der weitreichenden Ausnahmeregelung für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter allen Regeln der Römischen Verträge die besten Möglichkeiten zum Schutz der öffentlichen Versorgung.

## II. Im Vertrag über die Europäische Union

Einige der Vorschriften, die mit dem Maastricht-Vertrag zu den Römischen Verträgen hinzukamen,

beeinflussen auch die öffentliche Versorgung.

A. Maßgebend sind zunächst zwei neue Zielvorgaben für die Union:

1. Der Verbraucherschutz, der auf "hohem Niveau" (Titel XI, Artikel 129 A) gewährleistet werden muß,
2. Der Umweltschutz (Titel XVI).

B. Mindestens genauso wichtig sind die transeuropäischen Netze:

1. Art und Zielsetzung der Netze

Laut Titel XII, Artikel 129 B ist geplant, daß die Gemeinschaft einen Beitrag zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieversorgungsinfrastruktur leistet. Derartige Netze sind natürlich nur mit Blick auf das übergeordnete Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sinnvoll, und als ein Hauptziel gilt, "insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden." Voraussetzung hierfür sind der Verbund und die Kompatibilität der einzelstaatlichen Netze.

2. Einflußmöglichkeiten der Gemeinschaft (Artikel 129 C)

Die Gemeinschaft stellt Leitlinien auf, in denen Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen sind; hierdurch werden die Ziele, die Schwerpunkte und die Grundzüge der Aktionen erfaßt. Sie unterstützt ggf. die finanziellen Anstrengungen der Mitgliedstaaten für Vorhaben, die nachweislich von gemeinsamem Interesse sind, durch:

- Machbarkeitsstudien
- Ausfallbürgschaften
- zinsvergünstigte Darlehen
- Zuschüsse für Verkehrsinfrastruktur aus dem Kohäsionsfonds.

Aus der Sicht des öffentlichen Versorgungswesens ist diese neue Kompetenz von weitreichender Bedeutung. Zwar liegt keine eigentliche Befugnis für die Errichtung öffentlicher Versorgungsdienste auf europäischer Ebene, sondern nur für den Bau von Infrastruktur vor. Hierbei liegt jedoch der Gedanke des europäischen Gemeinwohls zugrunde. Genau wie die Nationalstaaten im 19. und 20. Jahrhundert im eigenen Land weiträumige Infrastrukturen für Eisenbahn, Stromversorgung und Telefon als Grundlage für die heute bestehenden Versorgungsunternehmen schufen, so liegt der Gedanke nahe, die europäischen Netze könnten ihrerseits als Ausgangspunkt für eine europaweite Bereitstellung von öffentlichen Versorgungsdiensten dienen.

Abschnitt II.                      Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Kompetenzen: Instrumente und Verfahren

Voraussetzung für die Wahrnehmung der Kompetenzen, die sich der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union mit den Verträgen zur Einwirkung auf die öffentliche Versorgung eröffnen, sind die üblichen Handlungsinstrumente, die den EU-Institutionen zur Verfügung stehen. Es kommen zwei Konzepte in Frage: gezielte Einflußnahme und Maßnahmen allgemeiner Wirkung, zu denen in erster Linie die gesetzgeberische Arbeit gehört.

### I. Gezielt wirkende Maßnahmen

Damit werden Einzelfälle auf dem Verwaltungs- oder auf dem juristischen Wege behandelt.

#### A. Der Verwaltungsweg

Hierfür ist die Kommission in ihrer Funktion als "Hüterin" der Verträge zuständig.

1. Der Kommission steht zunächst einmal eine allgemeine Handlungsbefugnis nach dem "Verfahren bei Vertragsverstößen" zu, wie es in Artikel 169 des EWG-Vertrags verankert ist und für alle Bestimmungen des Vertrags gilt, mit denen den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegt werden. Hat also nach Auffassung der Kommission ein Staat gegen die Verpflichtungen aus diesem Vertrag verstoßen, so kann sie eine "mit Gründen versehene Stellungnahme" dazu abgeben und ihn auffordern, den fraglichen Rechtsakt (Gesetz, Verordnung, Praktiken) zu verändern, nachdem der betroffene Staat Gelegenheit hatte, sich dazu zu äußern. Kommt er der Aufforderung nicht nach, so kann die Kommission den Europäischen Gerichtshof anrufen.
2. Die Kommission verfügt daneben über besondere Befugnisse für die Durchsetzung des freien Wettbewerbs.
  - a) gegenüber Unternehmen (Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrags). Die Kommission kann:
    - feststellen, daß eine Verhaltensweise nicht gegen die Vorschriften verstößt ("negative Nachweisentscheidung"),
    - eine Vereinbarung aufgrund einer der Gründe in Artikel 85 Absatz 3 davon freistellen,
    - oder aber das Unternehmen auffordern, ggf. unter zusätzlicher Androhung einer Geldbuße die betreffende Verfahrensweise aufzugeben.
  - b) gegenüber Staaten (Artikel 92 - 94). Die Kommission kann:
    - eine staatliche Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachten, weil auf sie eine der Erwägungen aus Artikel 92 Absatz 2 und 3 zutrifft,
    - oder im Gegenteil davon ausgehen, daß die Beihilfe unvereinbar mit diesen Bestimmungen ist, und ihn zur Unterlassung der beanstandeten Praktiken auffordern, nachdem dem betroffenen Staat Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wurde.
3. Doch nach Maßgabe von Artikel 90 Absatz 3 verfügt die Kommission über noch weitergehende Einzelbefugnisse für die öffentliche Versorgung. Danach ist sie ausdrücklich

verpflichtet, die Anwendung der Regeln des Vertrags auf öffentliche Unternehmen und auf mit besonderen oder ausschließlichen Rechten ausgestattete und mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beauftragten Unternehmen - womit die Grenzen der öffentlichen Versorgungswirtschaft ziemlich eindeutig abgesteckt wären - zu überwachen, und ist somit berechtigt, den Staaten gegenüber Entscheidungen zu treffen. Wie vom Europäischen Gerichtshof bestätigt, kann sie feststellen, daß eine staatliche Maßnahme mit den Regeln des Vertrags unvereinbar ist, und festlegen, welche Handlungen der betreffende Staat als Abhilfe einzuleiten hat.

## B. Der juristische Weg

Eine Rechtssache über die öffentliche Versorgung kann bis vor die EU-Rechtsprechung (der Europäische Gerichtshof bzw. seltener das Gericht Erster Instanz) gehen; hierfür kommen folgende Anrufungsverfahren in Frage:

1. Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch die Kommission, wenn ein Staat einer begründeten Stellungnahme oder einer Entscheidung zur Einstellung einer staatlichen Beihilfe durch die Kommission nicht nachgekommen ist (Artikel 169).
2. Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch einen Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat gegen eine seiner Verpflichtungen verstoßen hat (Artikel 170).
3. Anrufung des Gerichts oder des Europäischen Gerichtshofs durch das Unternehmen bzw. den Staat, das bzw. der gegen eine gegen sie gerichtete Entscheidung der Kommission Klage erhebt (Artikel 173).
4. Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch den Rat, die Kommission oder einen Mitgliedstaat, mit dem Zweck, über die Rechtmäßigkeit der von den Institutionen erlassenen Vorgänge, insbesondere der Rechtsakte, zu entscheiden (Artikel 173).
5. Anrufung des Europäischen Gerichtshofs für Vorabentscheidungen (Artikel 177) durch die Rechtsprechungsorgane eines Mitgliedstaats zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts (Verträge oder Anwendungsgesetze) im Zuge eines Streitfalls, der vor diesem Rechtsprechungsorgan anhängig ist.

## II. Maßnahmen allgemeiner Wirkung

Auch durch Maßnahmen allgemeiner Wirkung kann die Gemeinschaft Einfluß auf die öffentliche Versorgung nehmen.

- A. Hierfür kommen Texte mit erklärender oder belehrender Wirkung in Frage, wie sie hauptsächlich in der Vorbereitungsphase eines Gesetzgebungsverfahrens vorkommen: Mitteilungen, Weiß- und Grünbücher der Kommission, Entschlüsse des Rates oder des Europäischen Parlaments.
- B. Außerdem sind insbesondere die gesetzgeberischen Maßnahmen selbst zu nennen.
  1. Nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen des EWG-Vertrags gehen die Vorschläge



für die Gesetzgebung (Verordnungen und Richtlinien) von der Kommission aus, die ausschließlich vom Parlament bzw. vom Rat wiederum aufgrund der ihnen zustehenden Befugnisse und nach für die einzelnen Sachgebiete unterschiedlichen Verfahrensabläufen verabschiedet werden. Geht man von den Sachgebieten in den Verträgen aus, die für die öffentliche Versorgung maßgeblich sind, so sind die vier folgenden Fälle zu unterscheiden:

a) Verkehrsrecht (Artikel 75): Verfahren gemäß Artikel 189 C, das sogenannte Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Parlament,

b) Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten für die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes (Artikel 100): einstimmige Entscheidung des Rates nach Anhörung des Parlaments.

c) Rechtliche Angleichung zur Verwirklichung der Ziele des Binnenmarkts (Artikel 100 A): "Zusammenarbeitsverfahren" zwischen dem Rat und dem Parlament, das mit der Einheitlichen Akte eingeführt wurde und nach dem in Abweichung von obengenanntem Verfahren die qualifizierte Mehrheit im Rat für die Verabschiedung einer Maßnahme ausreicht (durch den Europäischen Unionsvertrag verändertes Verfahren, das nunmehr als Artikel 189 B festgeschrieben ist).

d) Transeuropäische Netze:

- Entscheidungen über die Leitlinien: Zusammenarbeitsverfahren zwischen dem Rat und dem Parlament (Artikel 189 B)

- sonstige Entscheidungen: "Mitentscheidungsverfahren" zwischen Rat und Parlament (Artikel 189 C),

2. Über das allgemein rechtliche Instrumentarium hinaus ist jedoch im EWG-Vertrag eine eigene Gesetzgebungsbefugnis der Kommission für die öffentliche Versorgung vorgesehen. Die "Richtlinien", die die Kommission laut Artikel 90 Absatz 3 gegenüber Unternehmen der öffentlichen Versorgung erlassen darf, können durchaus, wie der Europäische Gerichtshof festgestellt hat, Richtlinien im üblichen Sinne des Vertrags, d.h. Ordnungsrichtlinien, sein.

\*

\* \*

Wie aus dieser Zusammenstellung der maßgeblichen Bestimmungen der Verträge hervorgeht, steht den Gemeinschaftsinstitutionen eine vergleichsweise breite Palette an Kompetenzen und Instrumenten zur Verfügung, mit denen Einfluß auf die öffentliche Versorgungswirtschaft genommen werden kann. Doch dieses Instrumentarium ist weitgehend neutral: mit diesen Instrumenten kann entweder das Gewicht der öffentlichen Versorgung drastisch verringert werden, indem die betreffenden Dienstleistungen stärker den einzelnen Bestimmungen der wirtschaftlichen Freiheiten in den Verträgen unterworfen werden, oder es kann die öffentliche Versorgung durch Ausschöpfung aller Ausnahmen und Ausnahmeregelungen für diese Regeln geschützt werden; daneben sind sämtliche Mittelwege zwischen diesen beiden Extremen denkbar. Es kommt ausschließlich auf die Einstellung der Gemeinschaftseinrichtungen gegenüber dem Begriff der "öffentlichen Versorgung" an. Gerade

diese Einstellung soll anhand der wichtigsten Entscheidungen zur Umsetzung ihrer diesbezüglichen Kompetenzen näher beleuchtet werden.

## **KAPITEL II. NUTZUNG DER EUROPÄISCHEN KOMPETENZEN: EINSTELLUNG DER GEMEINSCHAFT GEGENÜBER DER ÖFFENTLICHEN VERSORGUNG**

Obgleich - wie oben angeführt - bereits die Römischen Verträge den Gemeinschaftsinstitutionen entsprechende Mittel für Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Versorgung an die Hand gaben, zeigten diese Institutionen erst in den letzten Jahren Interesse an den Wirtschaftsbereichen, die unter diesen Begriff fallen, und wandten sich der Frage der öffentlichen Versorgung zu. Doch die neuen Möglichkeiten, die ihnen in dieser Hinsicht der erst im Oktober 1993 in Kraft getretene Maastricht-Vertrag eröffnet, sind noch zu frisch, als daß sie über erste Ansätze hinausgelangt wären.

Nahezu 30 Jahre lang stellten sich die aus den Römischen Verträgen (1957) hervorgegangenen Institutionen der öffentlichen Versorgung gegenüber sozusagen "taub".

1. Diese Untätigkeit rührt teilweise wohl daher, daß "öffentliche Versorgung" und "öffentliche Unternehmen" vielleicht unbewußt einander gleichgestellt wurden. Für die öffentliche Wirtschaft galt die diesbezügliche Neutralität des Vertrages (Artikel 222); begründet wohl durch die Sorge, die Gemeinschaft möge nicht als "anti-sozialistisch" und als Hemmnis für die Entscheidungsfreiheit der Staaten bei Verstaatlichungen gesehen werden. Man wagte das öffentliche Unternehmen nicht anzutasten, und seine "Unantastbarkeit" kam auch der dahinter stehenden öffentlichen Versorgung zugute.

2. Der Grund hierfür dürfte allerdings tiefer liegen: man fürchtete, allzu direkt in die Souveränität der Einzelstaaten einzugreifen. Definitionsgemäß unterstanden die großen öffentlichen Versorgungskomplexe nämlich unmittelbar der öffentlichen Hand, die sie eifersüchtig mit besonderen Schutzzäunen umgeben hatte. Auf sie die Regeln des Gemeinsamen Marktes anzuwenden hieße, gegen diese Schutzzäune vorzugehen und somit die Staaten in ihrer Empfindlichkeit weitaus stärker zu treffen, als wenn man es auf rein kommerzielle Wirtschaftsbereiche abgesehen hätte. Dies änderte sich, als Mitte der 80er Jahre die Regeln, d.h. die Beseitigung aller Hindernisse für die vollständige Freigabe des Wirtschaftsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft zur Entstehung eines wirklich einheitlichen Marktes, bis in die letzte Konsequenz umgesetzt wurden. Da die Erfüllung aller im Gemeinsamen Markt aufkeimenden Forderungen angestrebt wurde, rückten schließlich auch die Bereiche ins Visier, die unter den Begriff "öffentliche Versorgung" fielen und an denen der Liberalisierungsdrang der Gemeinschaft bislang vorbeigegangen war. Zwar wird im Weißbuch der Kommission vom Juni 1985, dem Ausgangspunkt für die anstehende Verwirklichung des Binnenmarktes, der am 1. Januar 1993 vollendet war, die öffentliche Versorgung nicht angesprochen und Bereiche, auf die der Begriff zutrifft (Verkehr, Telekommunikation), inhaltlich nur gestreift. Doch ist hier bereits der Anstoß zu einer Politik zu finden, die in ihrem "befreienden" Drang zwangsläufig auf die öffentliche Versorgung stoßen mußte, und somit sollten die Gemeinschaftsinstitutionen in den darauffolgenden Jahren auf dem Verwaltungs-, Rechtsprechungs- und Gesetzgebungswege erstmals direkt auf die öffentliche Versorgungswirtschaft Einfluß nehmen.

Auf dem gesetzgeberischen Wege kam diesem interventionistisch orientierten Vorgehen eine wesentliche verfahrenstechnische Veränderung entgegen, die zur gleichen Zeit eintrat. Laut den Römischen Verträgen in der ersten Fassung war für die diesbezügliche Gesetzgebung Einstimmigkeit im Rat erforderlich, und es besteht kein Zweifel daran, daß bestimmte Staaten eine Antastung ihrer öffentlichen Dienste grundsätzlich blockiert hätten, falls die Kommission auch nur daran gedacht hätte, sich soweit vorzuwagen. Mit der Einheitlichen Akte von 1986, mit der im Rat die qualifizierte

Mehrheit für die Verabschiedung des Hauptteils der Gesetzgebung für den Binnenmarkt zur Regel wird (Artikel 100 A EWG-Vertrag), stand nunmehr die Möglichkeit offen, auch Gesetze für die öffentliche Versorgung zu erlassen.

## Abschnitt I.            Verwaltungsmaßnahmen

Hierzu zählen Initiativen, die von der Kommission auf Grundlage ihrer eigenen Befugnisse (wie oben bereits angesprochen) für die Umsetzung der Verträge eingeleitet werden. Mit diesen Initiativen wurden die besonderen Rechte für die öffentlichen Versorgungsunternehmen, in erster Linie also ausschließliche Rechte einerseits und staatliche Beihilfen andererseits, insofern weitgehend in Frage gestellt, als sie gegen die auf diese Bereiche anwendbaren Regeln der Verträge verstießen.

### I.        Das Einflußinstrumentarium der Kommission

A.        Für ihr Vorgehen gegen die ausschließlichen oder besonderen Rechte<sup>11</sup> der öffentlichen Versorgungsunternehmen stützt sich die Kommission entweder auf die Wettbewerbsregeln oder auf den freien Warenverkehr.

1. Beim Wettbewerb bildete das Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, wie es in Artikel 86 der Römischen Verträge festgeschrieben ist, die Grundlage. Zwar gilt Artikel 85, der Absprachen verbietet, für öffentliche Versorgungsunternehmen genauso wie für alle anderen, und es finden sich Beispiele für Absprachen, die durch Belange der öffentlichen Versorgung begründet werden (beispielsweise die "Demarkationsverträge", durch die sich die Energieversorgungsunternehmen in Deutschland ausschließliche Versorgungsgebiete schaffen). Zumeist aber verdanken die öffentlichen Unternehmen ihre Monopolstellung der Entscheidung eines staatlichen Hoheitsträgers. Am geeignetsten erschien somit Artikel 86, da nach überwiegender Auffassung der Kommission grundsätzlich jedes einem Unternehmen übertragene Monopol den Sachverhalt des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung erfüllt.

2. Mit den Regeln des freien Warenverkehrs ließ sich gegen Produktionsmonopole, die nicht den Handelsverkehr innerhalb der Gemeinschaft als solchen betreffen, nichts ausrichten. Dagegen konnte sich die Kommission natürlich auf das eindeutige Verbot aller Einschränkungen für den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten bei der Einfuhr genauso wie bei der Ausfuhr (Artikel 30 und 34) berufen sowie auf die Verpflichtung, die Handelsmonopole so umzugestalten, daß grundsätzlich jede Diskriminierung zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist (Artikel 37).

B.        Bei ihrem Vorgehen gegen die staatlichen Beihilfen, die öffentlichen Versorgungsunternehmen gewährt werden, hielt sich die Kommission in aller Regel

---

<sup>11</sup>Diese Begriffe aus Artikel 90 der Römischen Verträge werden in der darauf aufbauenden Gesetzgebung nicht unterschiedslos verwendet: so wird von "ausschließlichen Rechten" eher bei einer Monopolstellung im engeren Sinne gesprochen, d.h. wenn die besonderen Rechte nur an ein einziges Unternehmen übertragen werden, von "besonderen Rechten" jedoch dann, wenn die Rechte mehreren Betreibern in von vorneherein beschränkter Zahl verliehen werden.

konsequent an den Grundsatz, daß derartige Beihilfen den Römischen Verträgen zufolge unzulässig sind (Artikel 92). Sie verfolgte aus diesem Grund gezielt finanzielle Zuwendungen der Staaten an diejenigen Unternehmen, die gleichzeitig öffentliche Unternehmen waren, was bis vor kurzem noch allgemein der Fall war; denn ihrer Auffassung nach sind solche Zuwendungen immer dann, wenn sie unter Bedingungen gewährt worden waren, die für einen Geldgeber nach üblichen marktwirtschaftlichen Gesetzen nicht zulässig gewesen wären, als Beihilfen zu werten.

## II. Umsetzung

Dieses Handlungsinstrumentarium mit mehreren Ansatzpunkten wurde allerdings erst Ende der 80er Jahre völlig ausgeschöpft, denn erst sehr spät und allmählich befaßte sich die Kommission mit der öffentlichen Versorgung.

A. Bis Mitte der 80er Jahre sind praktisch keine Maßnahmen der Kommission zur öffentlichen Versorgung erfolgt. Querbezüge zum Gemeinschaftsrecht sind sozusagen nicht denkbar, ob diese Leistungen nun auf allgemein marktwirtschaftliche Regeln reduziert oder ihre Sonderstellung behauptet werden sollen. Es ist so, als werde das Problem nicht wahrgenommen.

1. Die Kommission kommt zwar, wie in den Römischen Verträgen vorgesehen (Artikel 37), ihrer Verpflichtung nach, gegen Handelsmonopole vorzugehen, doch sie wird nur in nicht zur öffentlichen Versorgung gehörenden Bereichen tätig, z.B. staatliche Alkohol-, Tabak- und Zündwarenmonopole, wie sie von jeher in mehreren Ländern bestanden, oder Monopole für Erdölzeugnisse.

2. Daneben gilt ein weiteres Augenmerk der Kommission den öffentlichen Unternehmen. Die Kommission neigt der Auffassung zu, daß diese Unternehmen gegen die Regeln des Vertrags verstoßen, die jedoch ausdrücklich auch für sie gelten. Ihr sind vor allem die finanziellen Zuwendungen ein Dorn im Auge, die ihnen der als Anteilseigner auftretende Staat bewilligt. Solche Zuwendungen stuft sie durchweg als staatliche Beihilfen ein, wie sie laut Vertrag eindeutig verboten sind. Dies führte 1980 zur Verabschiedung der Richtlinie 80/723 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. Diese Richtlinie, die erste, die die Kommission auf Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 erläßt, schreibt den Staaten vor, der Kommission Informationen über die an öffentliche Unternehmen fließenden finanziellen Zuwendungen zu liefern. Sie ist eindeutig als Kontrollinstrument gedacht, das der Kommission helfen soll, staatliche Beihilfen an solche Unternehmen aufzuspüren. Doch sie hat das öffentliche Unternehmen, nicht aber die öffentliche Versorgung im Visier. Sie bleibt ausgeklammert, denn Energie- und Wasserversorgung, Post, Telekommunikation und Verkehr, also gerade die Bereiche, in denen die großen Versorgungsunternehmen beheimatet sind, werden aus dem Geltungsbereich herausgenommen. Dem kommt die Haltung der Kommission nahe, die im Wettbewerbsbericht 1976<sup>12</sup> zum Ausdruck kommt: "Es besteht kein Zweifel daran, daß öffentliche Unternehmen auf nationaler Ebene als Instrument zur Durchsetzung wirtschafts- oder sozialpolitischer Ziele besonders gut geeignet sind." In dieser Phase sieht es also ganz so aus, als sei die Politik der

---

<sup>12</sup>Seite 166.

Kommission darauf gerichtet, daß die öffentliche Versorgung weitgehend unter Artikel 90 Absatz 2 falle und keiner besonderen Bemühungen bedürfe.

3. Erwähnt sei jedoch ein "Vorläuferfall", in dem es die Kommission für angebracht hielt, gegen ein ausschließliches Recht für eine öffentliche Versorgungsleistung vorzugehen. Dieser Fall betraf das Einfuhrmonopol für Erdgas, das laut belgischem Gesetz bei der Firma Distrigaz lag. Nachdem die Kommission auf Grundlage von Artikel 37 dieses Monopol angefochten hatte, strich Belgien dieses Monopol aus seiner Gesetzgebung (1983).

- B. Erst in den darauffolgenden Jahren, d.h. im Zeitraum 1985 - 1990, beginnt die Kommission richtig zu handeln, um das Gemeinschaftsrecht auf die öffentliche Versorgung anzuwenden. 1985 erscheint das Weißbuch, das den Anstoß zur anstehenden Verwirklichung des Binnenmarkts gibt. In diesem Jahr wird auch die oben angesprochene Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen neugefaßt und die wichtigsten Bereiche der öffentlichen Versorgung, wie Energie-, Wasserversorgung, Post und Telekommunikation, in ihren Geltungsbereich einbezogen. Darauf aufbauend sollte die Kommission nun auf diese Bereiche, zunächst hauptsächlich aber auf Post und Telekommunikation, einwirken.
1. Ihre ersten Gehversuche machte die Kommission mit Telekommunikations-Endgeräten. In den meisten Mitgliedstaaten fielen die Einfuhr und der Vertrieb von Endgeräten unter das Monopol der staatlichen Postbehörde. Die Kommission erhob auf Grundlage von Artikel 37 und 86 Klage gegen dieses ausschließliche Recht. Den Anfang machte sie mit Deutschland und erreichte hier, daß 1985 auf das Monopol für Telefonapparate und unter Androhung einer Entscheidung im Sinne von Artikel 90 Absatz 3 1986 auch auf das Monopol für Selbstwählmodems verzichtet wurde. In den folgenden Jahren erreichte die Kommission unter Berufung auf Artikel 169, daß Belgien, Spanien, Italien und Deutschland ihre Gesetzgebung dahingehend änderten, daß dort ausschließliche Rechte für die Bereitstellung von Endgeräten grundsätzlich entfallen. Im Telekommunikationsbereich konnte die Kommission auch die belgische RTT dazu bewegen, ihre Zugangsbeschränkungen zum internationalen Datenübertragungsnetz für Dritte aufzugeben (1990). Im gleichen Jahr ließ die Kommission dagegen Ausnahmeregelungen beim Verbot von Absprachen zu, das für Vereinbarungen zwischen Telefonunternehmen beim Aufbau von Systemen gilt, da sie hierin, wie in Artikel 90 Absatz 3 vorgesehen, einen Vorteil für die Verbraucher erkannte: hierunter fallen Dienste zur Steuerung von Datenetzen (MDNS), das gesamteuropäische Mobiltelefonsystem (ECR 90) sowie das an das öffentliche Wählnetz gekoppelte Personensuchsystem in Irland (Eirpage).
  2. Einen weiteren Ansatzpunkt bildeten internationale Eildienste (die z.T. auch als "Kurierdienste" bezeichnet werden), die nach Auffassung mehrerer Mitgliedstaaten unter das Monopol der jeweiligen staatlichen Postbehörde fielen, die somit andere Unternehmen daran hinderte, hier als Anbieter aufzutreten. Durch die Auffassung, daß das Postmonopol hier zu weit gefaßt sei und somit im Widerspruch zu Artikel 86 und 90 Absatz 1 stehe, ohne daß dies durch die Erfordernisse des Versorgungsauftrags der Post gerechtfertigt sei und also nicht durch Artikel 90 Absatz 2 begründet sei, wirkte die Kommission gegenüber Irland (1985), Italien, den Niederlanden und Spanien darauf hin, daß derartige Praktiken unterlassen wurden. In diesen Ländern wurde die jeweilige Gesetzgebung 1989 und 1990 entsprechend neugestaltet, nachdem gegen diese Länder eine diesbezügliche formelle Entscheidung im Sinne von Artikel 90 Absatz 3 ergangen war.

3. Abschließend sei noch das Vorgehen der Kommission im Bereich des Verkehrswesens erwähnt. Unter Verweis aus Artikel 7 und 90 Absatz 1 gerieten die ermäßigten Flugpreise auf den Flug- und Schifffahrtlinien der Balearen, Kanarischen Inseln, auf den Azoren und Madeira, auf die nur dort wohnende spanische bzw. portugiesische Staatsangehörige Anspruch hatten, ins Visier der Kommission. Auf ihren Druck hin veränderten die beiden Regierungen die Gesetzgebung so, daß sie nunmehr für alle dort ansässigen Staatsangehörigen der Gemeinschaft gelten (1987). Demgegenüber ließ die Kommission auch 1987 eine Ausnahmeregelung im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 für die Beihilfen zu, die für den öffentlichen Nahverkehr im Baskenland und in Andalusien gezahlt werden.
- C. Nach 1990 verfolgt die Kommission bei der öffentlichen Versorgung, in der sie bislang nur vereinzelt und in Teilansätzen tätig geworden war, eine gezielte und flächendeckende Linie.
1. Ihrer Politik in diesem Bereich liegt nunmehr ein einheitliches Konzept zugrunde. So taucht beispielsweise dieser Begriff in den alljährlichen Wettbewerbsberichten auf. Im Wettbewerbsbericht 1991 ist die Rede davon, daß dieser Bereich dem freien Wettbewerb geöffnet und entsprechende Verordnungen und Vorschriften einer "kritischen Prüfung" unterzogen werden müßten, daraufhin, "ob die betreffenden Bereiche ihren öffentlichen Versorgungsauftrag nicht auch unter weniger restriktiven Verhältnissen erfüllen könnten." Der Abbau der hier bestehenden Handelshemmnisse wird zum vorrangigen Ziel erklärt, das durch eine gezielte Anwendung von Artikel 90 erreicht werden soll. Im Bericht 1992 taucht die neue Rubrik "besondere und ausschließliche Rechte" auf, und der "Abbau der staatlichen Monopole" wird als eine der grundlegendsten Herausforderungen für die Verwirklichung des Binnenmarkts dargestellt, da die "Monopole" dem freien Wettbewerb, dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und der Nicht-Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entgegenstünden.

Zwar wird das Bewußtsein für das richtige Verständnis der "öffentlichen Versorgung" geschärft. Seine Rechtfertigung durch verschiedene Aspekte des Gemeinwohls rückt deutlich ins Bewußtsein. So wird im Bericht 1992 festgestellt, daß mit Blick auf die angestrebte Kohäsion in der EG "der Sicherung der Grundversorgung in schwach besiedelten Randgebieten besondere Bedeutung" zukomme. Im Bericht 1994 heißt es dann anerkennend, daß die ausschließlichen Rechte durch einen öffentlichen Versorgungsauftrag gerechtfertigt sein könnten, dessen Erfüllung die Kommission mit dem ausdrücklichen Hinweis auf Artikel 90 Absatz 2 nicht in Frage stellen möchte. Hinzu kommt das Bestreben, den Begriff "öffentliche Versorgung" und die Begründungen hierfür im Interesse des Binnenmarkts nicht mehr nur aus nationaler, sondern auch aus gemeinschaftlicher Sicht zu sehen. Dem Bericht 1992 zufolge werden "die Unternehmen und Verbraucher der Gemeinschaft nur dann größtmöglichen Nutzen aus dem Binnenmarkt ziehen, wenn für die geschützten Bereiche ein Konzept auf Gemeinschaftsebene gefunden wird."

Es darf indes der Hinweis nicht fehlen, daß die vom Vertrag zugelassenen Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen wie jede Ausnahme von der Regel streng gehandhabt werden müssen. Wie es im Bericht 1992 weiter heißt, soll bei ihrer Anwendung gleichzeitig nach "möglichst wenig restriktiven Lösungen für den Wettbewerb und die Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts" gesucht werden. Und gerade diese Grundfreiheiten bilden nach wie vor die allgemeine Norm für die unternehmerische Betätigung.

2. Mit der Formulierung ihrer Politik gegenüber der öffentlichen Versorgung gestaltet die Kommission auch die Instrumente, die sie für deren Umsetzung verwenden will. Auf diese Weise verfeinert sie ihr Kontrollinstrumentarium für Beihilfen an entsprechende Unternehmen. In einer Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die staatlichen Beihilfen an öffentliche Unternehmen im Juli 1991, die als erläuternder Text für die Umsetzung von Artikel 91 und 93 des Vertrags und der obengenannten Richtlinie 80/723 gedacht ist, stellt sie präzise den Grundsatz des Investors in der Marktwirtschaft als Bewertungskriterium für staatliche Zuwendungen an derartige Unternehmen fest: Als Beihilfe gilt demnach jede Zahlung, die sich nicht durch das Verhalten eines privaten Investors unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen erklären läßt.

Daneben läßt die Kommission in regelmäßigen Abständen verlauten, daß sie sich stets die Möglichkeit vorbehält, ihre eigenen Befugnisse gemäß Artikel 90 Absatz 3 und 169 einzusetzen, insbesondere für den Fall, daß sich das gesetzgeberische Verfahren der Gemeinschaft als wirkungslos erweisen sollte.

3. Daran anknüpfend setzte die Kommission ihre Tätigkeit in den Bereichen Telekommunikation und Verkehr weiter fort. In ihren "Leitlinien" für Telekommunikationsdienste vom September 1991 warnt sie, sie werde die Verweigerung des Netzzugangs, diskriminierende Tarifgestaltung und Quersubventionen als Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung einstufen. Im gleichen Jahr ergeht eine begründete Stellungnahme (Artikel 169) an drei Staaten (Griechenland, Irland, Italien) wegen Nicht-Umsetzung der Gesetze zur Einführung des freien Wettbewerb für die Telekommunikationsdienste, und sie fordert Frankreich auf, das Monopol von France Télécom nicht auf öffentliche Kartentelefone an öffentlichen Wegen und Straßen auszudehnen.

Im Verkehrswesen ist die Mahnung an Dänemark zu erwähnen, das einer privaten Schifffahrtsgesellschaft mit Begründung durch das dort bestehende Eisenbahnmonopol den Zugang zu einem Hafen für den Betrieb einer Fährverbindung nach Deutschland verweigerte. Gegen diese Weigerung, die als Tatbestand des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Artikel 86 und 90 Absatz 1) gewertet wurde, erging eine Entscheidung gemäß Artikel 90 Absatz 3 (21. Dezember 1993).

Die Kommission ging ebenfalls gegen die ausschließlichen Rechte der staatlichen Fluggesellschaften bei der Betreuung auf den Flughäfen vor. Als mit den Verträgen vereinbar (Artikel 92 Absatz 3a) bewertete sie demgegenüber eine Beihilfe der portugiesischen Regierung an die Fluggesellschaft TAP, die als Ausgleich für die öffentlichen Versorgungsaufgaben auf den Verkehrsverbindungen mit den Azoren und Madeira gezahlt wurde.

4. Auch in einem Bereich, der bis dahin verschont geblieben war, begann die Kommission nun zu handeln, nämlich in der Energiewirtschaft. In ihrem Wettbewerbsbericht von 1989 kündigte sie ihre Absicht an, in diesem Bereich "im Hinblick auf die schrittweise Einbindung des Energieversorgungsmarktes ... strenger als in der Vergangenheit" vorzugehen; gleichzeitig räumt sie aber ein, daß er "Besonderheiten" aufweise, die im Sinne von Artikel 85 Absatz 3 und 90 Absatz 2 berücksichtigt werden könnten. Die Kommission beabsichtige, Nachforschungen über die in diesem Bereich gezahlten staatlichen Beihilfen, insbesondere an die Elektrizitätswirtschaft, anzustellen und Artikel 90 Absatz 3 anzuwenden, der ihr im



Gegensatz zu Artikel 169 erlaubt, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Sie läßt verlauten, daß mit den Untersuchungen zu den Monopolen für die Stromübertragung und -verteilung bereits begonnen worden sei.

Diesen Absichtserklärungen ließ sie anschließend auch Taten folgen. So untersagte die Kommission (Entscheidung von 16. Januar 1991 auf der Grundlage von Artikel 85 Absatz 1)<sup>13</sup> eine Vereinbarung zwischen niederländischen Elektrizitätsunternehmen, Stromeinfuhren durch Elektrizitätswerke und industrielle Großabnehmer zu unterbinden. Die "Hauptstoßrichtung" richtet sich derzeit gegen die Monopole für Strom- und Gasein- und -ausfuhren in mehreren Mitgliedstaaten. Gegen diese Monopole, die in den Augen der Kommission im Widerspruch zu Artikel 30, 34 und 37 stehen, liegen seit 1991 Einwände gegenüber neun Staaten gemäß Artikel 169 vor. Da sechs dieser Staaten (Dänemark, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande) keine zufriedenstellende Erklärung vorbringen konnten, erließ die Kommission (im November 1992) eine begründete Stellungnahme an die Adresse dieser Staaten mit der Aufforderung, ihre Gesetzgebung entsprechend umzugestalten. Gegen fünf Staaten (in Dänemark war das Monopol für die Gaseinfuhren in der Zwischenzeit gefallen), die keine Projekte in diesem Sinne vorweisen konnten, hat die Kommission (Anfang 1994) den Europäischen Gerichtshof angerufen, vor dem die Sache immer noch anhängig ist.

## Abschnitt II. Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs

Neben den Verwaltungsmaßnahmen der Kommission konnte der Europäische Gerichtshof nur auf den Standpunkt der Gemeinschaft gegenüber der öffentlichen Versorgung Einfluß nehmen. Die wichtigsten Vorrechte des Europäischen Gerichtshofs in der institutionellen Ordnung der Gemeinschaft, wie sie weiter oben ausgeführt wurden, sind bekannt. Sie wurden wiederholt auf Rechtssachen im Zusammenhang mit der öffentlichen Versorgung angewandt, sowohl in Fällen, in denen der Europäische Gerichtshof von der Kommission angerufen wurde, der es darauf ankam, ihre Standpunkte absegnen zu lassen (Artikel 169), als auch von einem Mitgliedstaat, der Einspruch gegen eine Kommissionsentscheidung erhob (Artikel 173), oder von einer nationalen Rechtsprechungsinstanz, die einen Streitfall zwischen innerstaatlichen Beteiligten klären mußte (Artikel 177). Im großen und ganzen wurde die Kommission durch die Rechtsprechung in derartigen Rechtssachen in ihrem Vorgehen bestätigt. Der Europäische Gerichtshof spielte hier keine Vorreiterrolle, nicht zuletzt, weil er bis in die 80er Jahre, wenn überhaupt, so nur sporadisch und verschwommen hierüber zu befinden hatte. Erst in den vergangenen Jahren waren zahlreiche Fälle, bei denen es eindeutig um diesen Begriff ging, zu bearbeiten, so daß sich eine Grundhaltung der europäischen Richter hierzu herauskristalisieren konnte.

I. Lange Zeit hatte der Europäische Gerichtshof keine Gelegenheit, sich ausdrücklich zur Behandlung der öffentlichen Versorgung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht zu äußern. Ihm oblag lediglich die Anwendung des ersten Absatzes von Artikel 90 der Römischen Verträge mit der erneuten Feststellung, daß auch Unternehmen mit besonderen und ausschließlichen Rechten den Regeln des Vertrags unterlägen.

A. Schon 1974 unterstrich der Europäische Gerichtshof mit dem Urteil im medienrechtlichen Fall

---

<sup>13</sup>sogenannte Ijssel centrale-Entscheidung

Sacchi (30. April) den in Artikel 90 festgeschriebenen Grundsatz der Zulässigkeit von besonderen oder ausschließlichen Rechten in seiner vollen Tragweite:

"Nichts im Vertrag spricht dagegen, daß die Mitgliedstaaten aus Erwägungen des Gemeinwohls, also nicht wirtschaftlicher Art, Fernsehsendungen [...] dem Spiel des freien Wettbewerbs entziehen und das ausschließliche Recht dafür einem oder mehreren Betrieben übertragen."

Der Europäische Gerichtshof verlangte nur, daß sich diese Rechte aus einer ausdrücklichen Handlung der öffentlichen Hand ableiten lassen, wie es jedoch im gleichen Jahr mit dem BRT-Urteil bestätigt wurde (27. März 1974). Er betonte jedoch im gleichen Atemzug, daß derartige Rechte mit der Einhaltung der Regeln des Vertrags vereinbar sein müßten, wie dies gerade Artikel 90 fordert. Im Sacchi-Urteil heißt es hierzu weiter:

"Die Ausübung des Monopols fällt, soweit sie Tätigkeiten wirtschaftlicher Art mit sich bringt, unter die in Artikel 90 genannten Bestimmungen über öffentliche Unternehmen [...]."

Siebzehn Jahre danach ist im ERT-Urteil (18. Juni 1991) der gleiche Standpunkt zu erkennen, im übrigen wieder zu einem medienrechtlichen Thema: "Das Gemeinschaftsrecht steht der Vergabe eines Fernsehmonopols aus Erwägungen des Gemeinwohls, also nicht wirtschaftlicher Art, nicht entgegen. Allerdings dürfen die Organisations- und Ausübungsbedingungen für ein derartiges Monopol nicht gegen die Bestimmungen des Vertrags beim freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die Wettbewerbsregeln verstoßen."

- B. Die Bestimmungen des Vertrags als ganzes sind für die besonderen und ausschließlichen Rechte verbindlich, auch wenn in Artikel 90 namentlich nur der freie Wettbewerb genannt wird.

Der Europäische Gerichtshof wertete ausschließliche Rechte als Verstoß gegen den freien Warenverkehr, wie er in Artikel 30, 34 und 37 geregelt ist. Dies trifft besonders auf die Ein- und Ausfuhrmonopole zu: siehe Urteile in den Fällen Manghera vom 5. Februar 1976, Hersteller und Raffinerien für Schmieröl vom 10. März 1983, Campus Oil vom 10. Juli 1984 (im Bereich der Erdölprodukte); in neuerer Zeit auch das Urteil zu "Telekommunikations-Endgeräten" vom 19. März 1991, das ausschließliche Rechte für Einfuhr, Vertrieb, Anschluß, Inbetriebnahme und Wartung solcher Geräte verurteilte.

Das gleiche gilt für den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 59). Mit dem ERT-Urteil vom 18. Juni 1991 hat er ausschließlichen Rechten für die Ausstrahlung und Übertragung von Fernsehprogrammen eine Absage erteilt.

Meistens entzündete sich seine Kritik jedoch an ausschließlichen Rechten, überwiegend beim Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Artikel 86) und bei Verstößen gegen den freien Wettbewerb. So liegt nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs ein derartiger Mißbrauch vor, wenn ein Unternehmen mit Monopolstellung eigentlich gar nicht die Aufgabe erfüllt, für die sie das ausschließliche Recht erhalten hatte, gleichzeitig aber andere Anbieter definitionsgemäß daran gehindert werden, an dessen Stelle einzuspringen (Höfner-Urteil vom 23. April 1991). In den Augen des Gerichtshofs steht auch die an ein Unternehmen

übertragene Zuständigkeit, verbindliche technische Regeln für Güter und Dienstleistungen, die es selbst herstellt, festzulegen, im Widerspruch zu Artikel 86: siehe hierzu das obengenannte Urteil zu "Telekommunikations-Endgeräten", RTT-Urteil vom 13. Dezember 1991 sowie das Urteil im Fall Lagache, Decoster und Taillandier vom 27. Oktober 1993.

Für die ausschließlichen Rechte gilt schließlich das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen (Artikel 92 und 97), obwohl zu diesem Punkt nur sehr wenige Entscheidungen der Rechtsprechung vorliegen. Festzuhalten ist nur, daß der Europäische Gerichtshof mit Abstufungen an dem Leitsatz des privaten Investors in der Marktwirtschaft festhielt, den die Kommission zur Bewertung von finanziellen Zuwendungen der Staaten an öffentliche Unternehmen formuliert hatte (Alfa Romeo-Urteil vom 21. März 1981 und ENI-Urteil vom 21. März 1991).

Aus all diesen Entscheidungen spricht deutliche Kritik an den besonderen oder ausschließlichen Rechten als Verstoß gegen die Regeln des Vertrags. Doch im Grunde ist es nur schwer vorstellbar, daß diese Rechte nicht gegen die Vertragsregeln verstoßen könnten, denn ihr Zweck ist gerade, ihre Nutznießer aus den Mechanismen der Marktwirtschaft, und hier insbesondere des freien Wettbewerbs, herauszunehmen. Wenn also fast alle diese besonderen oder ausschließlichen Rechte gegen den Vertrag verstoßen, so sind sie nur dann zulässig, wenn sie unter vom Vertrag selbst vorgesehene Ausnahmeregelungen fallen.

- II. Erst sehr spät hat der Europäische Gerichtshof abweichend von den Regeln der Römischen Verträge besondere oder ausschließliche Rechte für Unternehmen auf Grundlage der Ausnahmeregelungen im Vertrag anerkannt, und zwar entweder als besondere Ausnahmeregelungen oder als allgemeine Ausnahmeregelung laut Artikel 90 Absatz 2.
  - A. Es ist praktisch kein Fall bekannt, in dem der Europäische Gerichtshof von den besonderen Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 36 und 56 (Rechtfertigung ausschließlicher Rechte durch die Sicherheit oder den Schutz der Gesundheit zur Umgehung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie der Niederlassungsfreiheit) oder Artikel 85 Absatz 3 und Artikel 92 (ausschließliche Rechte zur Umgehung des Verbots von Absprachen oder staatlicher Beihilfen) ausgegangen wäre. Es wäre höchstens ein Gegenbeispiel zu finden: Im oben angesprochenen ERT-Urteil wird die Anwendung von Artikel 56 auf ein ausschließliches Übertragungsrecht für Fernsehsendungen ausgeschlossen. Auch hier berief sich der Europäische Gerichtshof zur Ablehnung des Einzelfalls auf die Möglichkeit, den juristischen Begriff "existenznotwendige Bedürfnisse", die insbesondere durch das Gemeinwohl begründet sind (Rechtsprechung "Cassis de Dijon"), als Rechtfertigung für ein ausschließliches Recht in Abweichung von einer Regel des Vertrags heranzuziehen (Urteil Kommission/Niederlande vom 27. Juli 1991).
  - B. Dagegen berief der Europäische Gerichtshof sich ziemlich oft und in letzter Zeit in zunehmendem Maße auf die allgemeine Ausnahmeregelung, wie sie in Absatz 2 von Artikel 90 für "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" vorgesehen ist.
    - 1. Zwar machte der Europäische Gerichtshof lange Zeit nur sehr spärlich von dieser Möglichkeit Gebrauch und weigerte sich außerdem geraume Zeit, die unmittelbare Wirkung dieser Möglichkeit zuzulassen, was bedeutete, daß die Anwendung dieser Möglichkeit nur im Rahmen einer Vertragsverletzungs- oder Nichtigkeitsklage, nicht aber einer

Schadenersatzklage zu einer juristischen Überprüfung Anlaß geben konnte. Auf diesen Standpunkt stellte er sich vor allem im Müller-Urteil vom 14. Juli 1971. Änderungen ergaben sich durch das bereits angesprochene BRT-Urteil von 1974, das demgegenüber den nationalen Gerichten die Zuständigkeit für die Prüfung zuspricht, ob das allgemeine wirtschaftliche Interesse von Dienstleistungen, das ein Unternehmen als Begründung von Ausnahmen von den Vertragsregeln für sich in Anspruch nimmt, auch tatsächlich gegeben ist.

Doch mit Anerkennung der direkten Wirkung sah sich der Europäische Gerichtshof noch nicht sofort veranlaßt, sich eingehend mit dieser Sachlage zu befassen und sie daraufhin zu untersuchen, ob der Sachverhalt einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auch wirklich gegeben sei. Er neigte stattdessen dazu, den Staaten auf diesem Gebiet freie Hand zu lassen. Dies zeigt sich im Müller-Urteil in der Frage des Monopols für den Hafenumschlag sowie im bereits angesprochenen Sacchi-Urteil zum ausschließlichen Recht zur Ausstrahlung von Fernsehsendungen. Interessant ist in diesem Zusammenhang das Steinike-Urteil vom 22. März 1977, mit dem der Europäische Gerichtshof anerkennt, daß mit Artikel 90 Absatz 2 dort, wo dieser anwendbar ist, von allen Regeln des Vertrags, also auch vom Verbot staatlicher Beihilfen, abgewichen werden könne.

2. In der Folgezeit verlegte der Europäische Gerichtshof sich zunehmend auf eine stärkere Kontrolle der Anwendung von Artikel 90 Absatz 2. Eine Zeitlang schien er die Auffassung zu vertreten, daß für die Feststellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in erster Linie nationale Gerichte zuständig seien (obiges ERT-Urteil). Doch mit der Auffassung, daß der Begriff auch bei von Land zu Land abweichenden Verhältnissen nicht nur auf nationaler Ebene bestand, schuf sich der Europäische Gerichtshof eine eigene Beurteilungsbefugnis. So ließ er die Anwendung des Begriffs auf ein Wasserwerk (Urteil "Anseau - Navewa" vom 8. November 1983) und auf ein öffentliches Telefonnetz (obige Urteile in den Fällen RTT und "Telekommunikationsdienste" vom 17. November 1992) zu, verweigerte dies aber für den Hafenumschlag (Urteil "Hafen Genua" vom 10. Dezember 1991), während er ihn im "Müller-Urteil" für den luxemburgischen Hafen Mertert zugelassen hatte.

Gleichzeitig machte sich der Europäische Gerichtshof mit der Feststellung, daß die Regelung laut Artikel 90 Absatz 2 eine Ausnahmeregelung darstellt, eine in der Tradition der Rechtsprechung stehende strenge Auslegung zu eigen. So bestand er darauf, daß die Regeln des Vertrags, für die das Unternehmen im Interesse seines öffentlichen Versorgungsauftrags die Freistellung beantragt, eben diese Aufgabe nicht nur erschweren, sondern unmöglich machen. Der Europäische Gerichtshof sperrte sich somit regelmäßig gegen die Ausnahmeregelung, solange diese Unmöglichkeit nicht feststand. In diese Richtung weist auch eine Reihe weiterer Urteile: British Telecom (20. März 1985), CLT (3. Oktober 1985), Höfner (23. April 1991), Hafen Genua, RTT-INNO und "Telekommunikationsdienste" (siehe oben). Im Urteil zum Hafen Genua stellt der Europäische Gerichtshof fest, daß, auch wenn (entgegen der Auffassung des Gerichtshofs) davon ausgegangen wird, daß die betreffenden Umschlagsarbeiten als Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden können, "weder aus der Aktenlage ... noch aus den Zeugenaussagen ... hervorgeht, daß die Anwendung der Regeln des Vertrags, insbesondere der Regeln für den freien Wettbewerb und Warenverkehr, die Erfüllung eines solchen Auftrags vereiteln könnten." Ebenso erkennt er in den Urteilen RTT und "Telekommunikationsdienste" zwar an, daß der von der öffentlichen Hand an ein Unternehmen vergebene Auftrag, ein öffentliches Telefonnetz für die

Verbraucher bereitzustellen, durchaus einen öffentlichen Versorgungsauftrag bildet, schließt aber gleichzeitig aus, daß dazu ein Verkaufsmonopol für Telefon-Endgeräte und ein Bereitstellungsmonopol für alle Telekommunikationsdienste für diese Unternehmen Voraussetzung ist. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, von dem sich der Europäische Gerichtshof oft leiten läßt, müssen, so der Europäische Gerichtshof, öffentliche Versorgungsaufgaben am besten durch Mittel gewährleistet werden, die am wenigsten im Widerspruch zu den Regeln des Vertrags stehen, und somit ausschließliche Rechte weitestgehend vermieden werden.

3. Neuerdings scheint sich am Europäischen Gerichtshof überwiegend eine Grundhaltung für die Anwendung von Artikel 90 Absatz 2 durchgesetzt zu haben. Mit zwei eindeutigen Urteilen, dem Corbeau- (1993) und dem Almelo-Urteil (1994), ist er nunmehr zu dem Standpunkt gelangt, daß die Ausnahmeregelung für grundlegende Versorgungsleistungen weiterhin voll gilt. In beiden Fällen hat der Europäische Gerichtshof als Rechtfertigung für ausschließliche Rechte, die eindeutig gegen Regeln des Vertrags (Niederlassungsfreiheit, freier Dienstleistungsverkehr, Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung) verstießen, die Zwänge aufgrund eines öffentlichen Versorgungsauftrags eingeräumt, der von der öffentlichen Hand an ein Unternehmen vergeben worden war: Postdienst im Fall Corbeau, öffentliche Stromversorgung im Fall Almelo. Es lohnt sich, diese Urteile in Auszügen zu zitieren, da sie im Standpunkt der Richter zur öffentlichen Versorgung eine bestimmte Reifung erkennen lassen.

a) Im Corbeau-Urteil (19. Mai 1993) definiert der Europäische Gerichtshof zunächst den betreffenden Postdienst so, daß er aus "der Verpflichtung besteht, die Sammlung, die Beförderung und die Verteilung von Postsendungen zugunsten sämtlicher Nutzer, im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats, zu einheitlichen Gebühren und in gleichmäßiger Qualität sowie ohne Rücksicht auf Sonderfälle und auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorgangs sicherzustellen." Daraus folge, daß eine solche Verpflichtung "die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen den rentablen und den weniger rentablen Tätigkeitsbereichen voraussetzt und daher eine Einschränkung des Wettbewerbs von Seiten einzelner Unternehmer in wirtschaftlich rentablen Bereichen rechtfertigt."

Hier liegt in allen Punkten (Kontinuität, Universalität, gleichberechtigter Zugang unabhängig vom Kostenaufwand, wofür ein finanzieller Ausgleich Voraussetzung ist) die klassische Definition für die öffentliche Versorgung vor, die hiermit erstmals in einer derart vollendeten Formulierung Eingang in das Gemeinschaftsrecht findet.

Gleichzeitig legt der Europäische Gerichtshof im Namen des der Definition zugrundeliegenden Begriffs des Gemeinwohls Grenzen für Ausnahmen fest. Davon ausgenommen sind die "besonderen Leistungen, die sich vom Dienst für die Allgemeinheit abtrennen lassen" und besondere Bedürfnisse einzelner wirtschaftlicher Betreiber befriedigen und bestimmte weitergehende Leistungen verlangen, die der herkömmliche Postdienst nicht bieten kann, insoweit diese Dienstleistungen das wirtschaftliche Gleichgewicht mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die der Inhaber der ausschließlichen Rechte erbringt, nicht in Frage stellen. Dies trifft im Postdienst auf die Abholung beim Absender und die Eilzustellung zu.

b) Im Almelo-Urteil (27. April 1994) stellt der Europäische Gerichtshof fest, daß die

öffentliche Hand dem betreffenden Unternehmen den Auftrag erteilt hatte, "die ununterbrochene Stromversorgung im gesamten Konzessionsgebiet für alle Abnehmer, lokalen Versorgungsunternehmen oder Endverbraucher, in den zu jeder Zeit geforderten Mengen zu einheitlichen Tarifen und unter Bedingungen sicherzustellen, die nur nach objektiven Kriterien unterschiedlich sein dürfen, die für alle Kunden gelten." Daraus folgt für den Europäischen Gerichtshof, daß "Beschränkungen des Wettbewerbs von seiten anderer Wirtschaftsteilnehmer zuzulassen sind, soweit sie erforderlich sind, um dem mit einer solchen Aufgabe von allgemeinem Interesse betrauten Unternehmen die Erfüllung dieser Aufgabe zu ermöglichen."

Auch hier findet sich also die gleiche Formulierung wie im Corbeau-Urteil. Doch statt selbst darüber zu entscheiden, ob das ausschließliche oder besondere Recht, das eine Ausnahmeregelung von Regeln des Vertrags voraussetzt (im vorliegenden Falle eine Klausel, die den angeschlossenen Kommunen vorschreibt, elektrischen Strom ausschließlich vom betreffenden Unternehmen zu beziehen, für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags erforderlich ist, verweist der Europäische Gerichtshof den Fall an die nationalen Gerichte. Immerhin fügt er an die Adresse der Richter den Hinweis bei, daß bei der Entscheidung in diesem Punkt "die wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen das Unternehmen tätig wird, u.a. die Kosten, die es zu tragen zu hat, und die - insbesondere umweltrechtlichen - Vorschriften, zu berücksichtigen sind, die es zu beachten hat." Hier findet sich im Grunde der Begriff "wirtschaftliches Gleichgewicht" wieder, auf den bereits im Corbeau-Urteil ausdrücklich hingewiesen wurde und der für ein realitätsnahes Konzept der öffentlichen Versorgung entscheidend ist.

c) Mit diesen beiden gleichlautenden Urteilen liegt eine Rechtsprechung vor, in der eine klare Vorstellung von der öffentlichen Versorgung zum Ausdruck kommt. Dem Begriff wird in der Rechtsordnung der Gemeinschaft breiter Raum eingeräumt: die öffentliche Versorgung wird in ihren Hauptbestandteilen anerkannt, auch unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Ausgleichs, durch den sie zu einem mehr oder weniger rentablen Wirtschaftsbereich wird, in dem gewinnbringende Teile einen Ausgleich für nicht kostendeckend arbeitende Bereiche schaffen. Gleichzeitig werden ihr Grenzen gesetzt, da sie sich nur auf Leistungen konzentrieren darf, die eindeutig im Interesse des Gemeinwohls liegen, und grundsätzlich Leistungen ausgeschlossen sind, die nur private Bedürfnisse befriedigen, sofern diese Leistungen wiederum nicht für das wirtschaftliche Gleichgewicht des Gesamtbereichs und somit für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags erforderlich sind.

Es handelt sich also um ein ziemlich weitgefaßtes Konzept, das zwar beschränkter als das in bestimmten Mitgliedstaaten bestehende Konzept ist, aber ganz offensichtlich nicht so eng gefaßt wie die Auffassung der Kommission, die die öffentliche Versorgung nicht als ganzes betrachtet, sondern zunehmend auf feste Verpflichtungen für einen Wirtschaftsbereich einengt, in dem im übrigen auch die Regeln des Marktes gelten. Es darf mit Spannung abgewartet werden, ob der Europäische Gerichtshof diese Auffassung in einem zentralen Streitfall bekräftigt, wie der Klage der Kommission gegen fünf Mitgliedstaaten, darunter Spanien, Frankreich und Italien, die am Monopol für Strom- bzw. Erdgasein- und -ausfuhr für staatliche Konzerne festhalten. Gegenüber der klageführenden Kommission berufen sich die betreffenden Regierungen auf Artikel 90 Absatz 2, wonach diese Monopole für die an diese Unternehmen übertragenen öffentlichen Versorgungsaufgaben unverzichtbar sind. Hier hat der Europäische Gerichtshof erstmals über ausschließliche Rechte und öffentliche

Versorgungsdienste derartigen Ausmaßes und derartiger wirtschaftlicher und politischer Tragweite zu befinden.

### Abschnitt III.            Gesetzgebung

Anders als bei Verwaltungsmaßnahmen, einer Domäne der Kommission, und bei juristischen Schritten, die dem Europäischen Gerichtshof obliegen, wirken an der Gesetzgebung normalerweise die Kommission, das Parlament und der Rat zugleich mit. Bei genauer Untersuchung läßt sich also feststellen, welche Einstellung jede Institution gegenüber der öffentlichen Versorgung vertritt. Die Kommission verfügt jedoch, wie gesagt, auf diesem Gebiet über eine eigene Gesetzgebungsbefugnis (Artikel 90 Absatz 3) und machte zum Teil hiervon Gebrauch. Doch meistens wandte sie das allgemein rechtliche institutionenübergreifende Verfahren an, nach dem ihr das Initiativrecht, das ihr laut Vertrag zusteht, auch ohne Entscheidungsbefugnis sehr weitreichende Einflußmöglichkeiten eröffnet.

Die Kommission strebte eine Gesetzgebung nicht zuletzt deshalb an, weil sie die Grundsätze des Binnenmarkts, d.h. freier Waren- und Dienstleistungsverkehr und freier Wettbewerb, auch auf die Versorgungswirtschaft ausdehnen wollte. Sie ist überzeugt, daß sich dieses Ziel mit verwaltungsrechtlichen und juristischen Maßnahmen allein, bei denen die entsprechenden Bestimmungen der Verträge umgesetzt werden, nicht erreichen ließe. Zur Überwindung der Hindernisse, d.h. der nationalen Vorschriften und Praktiken, sind vielmehr gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich. Auf ihr Betreiben erließ die Gemeinschaft nun eine Vielzahl von Gesetzen, z.T. allgemeiner Natur, zumeist jedoch für einzelne Bereiche.

#### I.        Allgemeine Gesetzgebung

Die Gemeinschaft hätte durchaus eine einheitliche Gesetzgebung für die öffentliche Versorgung anstreben können. Diese Gesetzgebung hätte darauf abzielen können, die Beziehungen zwischen der Versorgungswirtschaft und der dafür zuständigen öffentlichen Hand insgesamt zu regeln, d.h. Errichtungsbereich und -formen, Finanzierung, Aufgaben und Pflichten sowie besondere und ausschließliche Rechte. Dafür hätten auch die weiter oben aufgezählten Bestimmungen der Verträge ("Hauptfreiheiten" des Binnenmarkts und freier Wettbewerb) die Grundlage bilden können. Doch ein solcher Ansatz wäre voraussichtlich am Widerstand der nationalen Regierungen gescheitert, so sehr betrifft die öffentliche Versorgung ein Kernstück staatlichen Handelns; neue Gesetze für die öffentliche Versorgung als ganzes wären nahezu zwangsläufig als Einmischung in eine Domäne empfunden worden, die bislang grundsätzlich der nationalen Zuständigkeit vorbehalten geblieben war.

Initiativen in diesem Sinne kamen somit nur bedingt in Betracht, d.h. indirekt, oder konnten nur von begrenzter Tragweite sein. Es sind im Grunde nur zwei zu nennen.

- A.        Als Beispiel für eine indirekte Gesetzgebungsinitiative kann die Richtlinie der Kommission über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (80/723 vom 25. Juni 1980) gelten. Sie ist das erste Beispiel dafür, daß die Kommission von der eigenen Verordnungsbefugnis, die ihr laut Artikel 90 Absatz 3

zusteht, Gebrauch macht. Doch, wie bereits weiter oben gesagt<sup>14</sup>, berührt sie die öffentliche Versorgung nur am Rande, vor allem in der ursprünglichen Fassung, in der die wichtigsten Teile der Versorgungswirtschaft vom Geltungsbereich ausgeschlossen waren.

- B. Als Beispiel für eine Initiative zu einem Teilaspekt seien die Gesetze über die Vergabe öffentlicher Aufträge genannt. Zwar sind öffentliche Aufträge, wie gesagt, als solche nicht an die öffentliche Versorgungswirtschaft gebunden. Mit solchen Aufträgen beschaffen öffentliche Körperschaften Güter (öffentliche Lieferaufträge) oder Dienstleistungen (öffentliche Bau- oder Werkaufträge), die sie für den laufenden Betrieb benötigen, und bezahlen die Lieferanten für diese Güter und Dienstleistungen. Ihr Zweck ist aber nicht die Erfüllung öffentlicher Versorgungsaufgaben, die, wie gesagt, als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dauerhaft nicht für die Verwaltung, sondern für die als Verbraucher auftretenden Bürger angeboten werden. Als solche unterscheiden sie sich grundsätzlich von Aufträgen, durch die diese Körperschaften Unternehmen mit öffentlichen Versorgungsleistungen für die Bürger, für die sie eigentlich zuständig sind, beauftragen, und zwar nach einem Verfahren, das häufig als "Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben" bezeichnet wird und in erster Linie bei der Konzessionierung von Straßenbauarbeiten und öffentlichen Versorgungsleistungen üblich ist.

Nichtsdestotrotz versuchte die Gemeinschaft, derartige Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge durch eine eigene Gesetzgebung zu regeln.

1. In der ursprünglichen Regelung über die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge (Richtlinie 71/305 vom 26. Juli 1971) waren folgerichtig die Konzessionen für Straßenbauarbeiten vom Geltungsbereich ausgenommen. Denn im Unterschied zu öffentlichen Bauaufträgen, durch die öffentliche Körperschaften lediglich Gebäude und andere Bauwerke errichten lassen, die nicht an eine öffentliche Versorgungsaufgabe gebunden sind, hat die Vergabe von Straßenbauarbeiten den Zweck, Unternehmen nicht nur mit der Ausführung, sondern auch mit dem Betrieb eines Bauwerks zu beauftragen; dahinter steht sehr oft eine öffentliche Versorgungsleistung, wie beispielsweise eine Autobahn, ein Hafen oder ein Tunnel, die das Unternehmen im Dienste der Allgemeinheit betreibt und bei denen die Vergütung durch die Gebühreneinnahmen (Autobahngebühren) erfolgt.

Doch mit Neufassung der Richtlinie (Richtlinie 89/440 vom 18. Juli 1989) finden die Bestimmungen zumindest teilweise nun auch auf Konzessionen Anwendung. So gelten für öffentliche Körperschaften, die eine Konzessionsvergabe planen, feste Regeln der Offenlegung:

- sie müssen ihre Absicht durch eine Vergabebekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften bekanntgeben, und
- zwischen der Absendung der Bekanntmachung und dem Einreichungsschluß für Konzessionsangebote müssen mindestens 52 Tage liegen.

2. In ähnlicher Weise versucht die Kommission, Konzessionen für öffentliche

---

<sup>14</sup>siehe Seite 125.



Dienstleistungen in die Gesetzgebung über die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (Richtlinie 92/50/EWG vom 18. Juni 1992) einzubeziehen. Im ursprünglichen Entwurf der Kommission vom 6. Dezember 1990 war vorgesehen, bei gleichzeitiger Anerkennung des völlig unterschiedlichen Charakters beider Begriffe zumindest das Offenlegungsgebot der Richtlinie auf die Vergabe von Aufträgen über einen bestimmten voraussichtlichen Jahresumsatz hinaus (5 Millionen ECU) anzuwenden:

- Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften,
- Einhaltung verbindlicher Mindestfristen für die einzelnen Abschnitte des Vergabeverfahrens für die Konzession und für die Mitteilungen an die Bieter,
- Bekanntgabe des Zuschlags am Ende des Verfahrens im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

In der veränderten Fassung vom 30. August 1991 wurde der Grenzwert für die Anwendung sogar auf zwei Millionen Ecu herabgesetzt.

Erstaunlich daran ist, daß die Entwürfe, wohl auf Druck der betroffenen Regierungen, in eine Sackgasse gerieten. Nach Hinweisen auf Konzessionen sucht man in der endgültigen Fassung der Richtlinie vergeblich, die übrigens in verwirrender Weise - wenn auch mit deutlich erkennbarer Absicht - sogar in der Feststellung gipfelt, daß sie nicht "für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen gilt, die an eine Stelle vergeben werden, die ihrerseits ein Auftraggeber [...] ist, aufgrund eines ausschließlichen Rechts derselben, das diese gemäß veröffentlichter, mit dem Vertrag übereinstimmender Rechts- oder Verwaltungsvorschriften innehat."

3. Die Bemühungen, die Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben durch das Gemeinschaftsrecht über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu regeln, waren somit ungeschickt, da sie zwischen sehr unterschiedlichen Sachverhalten nicht trennten. Trotzdem ließen sie, wenn auch in Form eines ungeeigneten Instruments, den Willen erkennen, die Rechtsgeschäfte, durch die öffentliche Körperschaften öffentliche Versorgungsleistungen an Unternehmen vergeben und für die bis dahin das freie Ermessen ("intuitus personae") dieser Körperschaften bei der Auswahl ihrer Partner ausschlaggebend war, der Verpflichtung zur Ausschreibung (Wettbewerb) zu unterwerfen.

Dies war wahrscheinlich auch ausschlaggebend dafür, daß man geraume Zeit an der Entscheidung festhielt, von den Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe diejenigen Aufträge auszuklammern, die an mit besonderen oder ausschließlichen Rechten ausgestattete Unternehmen der Versorgungswirtschaft (Wasser-, Strom- und Gasversorgung, öffentlicher Nahverkehr, Telekommunikation) erteilt wurden. Dies war insofern gerechtfertigt, als nicht so sehr die Auftragsvergabe, sondern vielmehr die Rechtsakte an sich, durch die die betreffenden Unternehmen von der öffentlichen Hand diese besonderen Rechte erhalten hatten, den Auflagen der Gesetzgebung unterworfen werden sollten. Mit dem Scheitern des Versuchs, die Konzessionierung öffentlicher Dienstleistungen zu regeln, wandte sich das Gemeinschaftsrecht zwangsläufig den Unternehmen in den "geschützten" Wirtschaftsbereichen zu, aber nicht für die Konzessionsverträge mit der öffentlichen Hand, sondern für Aufträge, die diese mit ihren eigenen Lieferanten abschließen. Damit wurde

anerkannt, daß die betreffenden Unternehmen als Träger der öffentlichen Versorgung selbst auch als öffentliche Auftraggeber angesehen werden konnten und daß für ihre Aufträge ähnliche Auflagen galten wie für die öffentlichen Körperschaften. Damit sollte auch gezeigt werden, daß man den Unterschied zwischen öffentlicher Auftragsvergabe und Übertragung öffentlicher Versorgungsaufgaben verstanden hatte, denn in der neuen Gesetzgebung (Richtlinie 90/531 vom 17. September 1990) ist zutreffend von "öffentlicher Versorgungswirtschaft" (Artikel 2 Absatz 2) die Rede.

## II. Gesetzgebung für einzelne Bereiche

Entsprechende Gesetze liegen für alle Hauptbereiche der Versorgungswirtschaft, mit Ausnahme der Wasserversorgung, vor.

### A. Strom- und Gasversorgung

1989 ließ die Kommission verlauten, sie beabsichtige, diese beiden Bereiche auf gesetzgeberischem Wege stärker dem Wettbewerb zu öffnen. Doch am Anfang der gesetzgeberischen Offensive standen nur Texte untergeordneter Bedeutung, und erst dann kam sie zum Kernstück der Sonderrechte, auf die Unternehmen, die mit der Erzeugung, dem Transport und der Verteilung von elektrischem Strom und Gas beauftragt sind, immer noch weitgehend Anspruch haben.

1. Mit der ersten Gesetzgebungsmaßnahme sollte die Preistransparenz durchgesetzt werden. Dieser Richtlinie des Rates (90/377) vom 29. Juni 1990 zufolge müssen Strom- und Gasversorgungsunternehmen der Kommission Angaben zu den Preisen vorlegen, die sie industriellen Großkunden berechnen. Durch diese Einengung auf Großabnehmer hatte sie nur begrenzte Wirkung für die öffentliche Versorgungswirtschaft.

2. Mit den "Transit-Richtlinien" (90/547 vom 29. Oktober 1990 für Elektrizitätsversorgung und 91/296 vom 31. Mai 1991 für die Gasversorgung) wird hingegen ein ausschließliches Recht, nämlich das Monopol für den Betrieb eines Transportnetzes, in Frage gestellt, da diese Richtlinien den Unternehmen, die ein solches Netz betreiben, vorschreiben, dieses Netz für den Energieaustausch zwischen Mitgliedstaaten (bei denen es sich um grenzüberschreitenden Transport handeln muß) auch für andere Unternehmen zu öffnen. Doch dafür kommen wiederum nur Elektrizitäts- oder Gaswerke in Frage, nicht aber Kunden der Netzbetreiber. Die Verteilungsmonopole bleiben unangetastet, und im übrigen werden damit Erleichterungen, wie sie auf freiwilliger Basis schon seit langem üblich waren, nur verbindlich festgeschrieben.

3. Von weitaus größerer Tragweite für die öffentliche Versorgung sind die 1992 vorgelegten Gesetzgebungsentwürfe, die immer noch ungeklärt beim Rat liegen.

a) In der ursprünglichen Fassung (21. Februar 1992) war für die beiden Energieträger geplant:

- der Wegfall der ausschließlichen Rechte für Erzeugung und Transport.

- bei Unternehmensverbänden eine klare Trennung der Bereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung, zumindest in Betriebsführung und Buchhaltung (im Sinne des Begriffs "unbundling", d.h. Entflechtung), um Quersubventionen zwischen den einzelnen Bereichen

besser nachvollziehen zu können,

- und vor allem der Netzzugang Dritter (ATR) zumindest für Versorgungsbetriebe und Großabnehmer, d.h. diese Unternehmen und Kunden könnten über das Netz selbst Gas oder Strom von anderen Lieferanten (also nicht vom Unternehmen, das im Besitz eines ausschließlichen Rechts ist) beziehen.

Auf diese Vorschläge angesprochen, brachte der Rat (am 30. November 1992) dahingehend Bedenken vor, daß eine europäische Gesetzgebung zur Verwirklichung des Energie-Binnenmarkts nicht nur an die Forderungen nach Transparenz und Nicht-Diskriminierung, sondern auch an Erwägungen wie Versorgungssicherheit, Schutz der Kleinverbraucher und abweichende Versorgungssysteme in den Mitgliedstaaten gebunden sei.

Besonders eingehend befaßte sich das Europäische Parlament mit den Vorschlägen der Kommission. Dazu fand eine weitergehende Gesprächsrunde statt, als deren Ergebnis ein bemerkenswerter Bericht des Energieausschusses, der sogenannte Desama-Bericht, entstand, dessen Schlußfolgerungen vom Parlament zum Großteil in seine diesbezügliche Entschließung (17. November 1993) übernommen wurden. Danach sollen die ausschließlichen Rechte nur bei neuen Anlagen entfallen, die stattdessen durch Ausschreibung vergeben werden. An der Ernennung der Netzbetreiber durch die öffentliche Hand und am Recht auf die Konzessionierung von Transport- und Verteilungsaufgaben durch öffentliche Körperschaften auf örtlicher, regionaler oder nationaler Ebene wird dagegen festgehalten. Das "unbundling" (Entflechtung) soll nur für die Buchführung gelten. Vor allem aber kommt der Netzzugang für Dritte nur für größere Endabnehmer und in frei ausgehandelter Form (nicht aber als Auflage) in Frage. Schließlich wird die öffentliche Versorgung mit Hinweis auf Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages ausdrücklich betont und festgestellt, daß sich damit zugleich die Versorgungssicherheit und die existenznotwendige Grundversorgung der Bevölkerung (Belieferungspflicht und preislicher Lastenausgleich) verknüpfen.

b) Auf diese kritische Reaktion des Rates und vor allem des Europäischen Parlaments hin legte die Kommission überarbeitete Entwürfe (10. Dezember 1993) vor. Der frei ausgehandelte Netzzugang für Dritte und die Beschränkung der Entflechtung ("unbundling") auf die Buchführung werden darin zugelassen. An der Beseitigung der ausschließlichen Rechte auf allen Stufen der Energiewirtschaft, auch bei Verteilung, wird jedoch festgehalten. Die öffentliche Versorgung wiederum wird jetzt in aller Deutlichkeit mit entsprechender Definition und klassischer Begründung festgeschrieben: "Versorgungssicherheit und Verbraucherschutz setzen eine Reihe öffentlicher Versorgungsaufgaben voraus, deren Erfüllung durch den freien Wettbewerb allein nicht gewährleistet ist." Zu den öffentlichen Versorgungsaufgaben zählen danach u.a.: Belieferungspflicht, Betriebssicherheit, Ausbau der Kapazitäten zur Deckung des Bedarfs, Gleichbehandlung der Endverbraucher. Bei der Festlegung dieser Aufgaben sind die Mitgliedstaaten jedoch an genaue Bedingungen gebunden: Transparenz, Nicht-Diskriminierung, Meldepflicht gegenüber der Kommission.

Bei den überarbeiteten Entwürfen stimmte der Rat zunächst nur der Elektrizitätsversorgung, dann auch der Liberalisierung der Energieerzeugung, der Entflechtung in der Buchhaltung, den Vorschriften für den Netzbetrieb und den Definitionskriterien für die öffentlichen Versorgungsaufgaben zu. Beim Netzzugang Dritter konnte aber kein gemeinsamer Standpunkt erreicht werden, da bestimmte Staaten, an erster Stelle Frankreich, das alternative Konzept des

"einheitlichen Einkäufers" vertreten, demzufolge ein Staat auch weiterhin ein ausschließliches Transport- und Verteilungsrecht an ein Unternehmen übertragen darf. Großabnehmer, die Strom von einem anderen Lieferanten beziehen möchten, oder unabhängige Erzeuger, die ihre Produktion ins Ausland verkaufen möchten, müssen dieses Unternehmen mit der Abwicklung auf ihre Rechnung beauftragen (Sitzung vom 29. November 1994).

Gegenüber dem Vorschlag des "einheitlichen Einkäufers" äußerte die Kommission erhebliche Vorbehalte. In einer Mitteilung an den Rat (22. März 1995) vertrat sie die Auffassung, der Begriff sei nur dann mit dem Vertrag vereinbar, wenn sich das betreffende Unternehmen wie ein völlig neutraler Zwischenhändler zwischen Erzeugern und Verbrauchern verhalte; Voraussetzung hierfür sei allerdings freier Wettbewerb bei der Erzeugung, vollständige Freiheit der Verbraucher bei der Wahl ihres Lieferanten, auch aus einem anderen Mitgliedstaat (wozu direkte Übertragungsleitungen gebaut werden müßten), sowie die Verpflichtung des einheitlichen Einkäufers, den gesamten Strombedarf zu bestimmten Bedingungen durch Zukäufe zu decken.

Anfang 1996 hatte sich der Rat immer noch nicht zu einem gemeinsamen Standpunkt durchgerungen. Auf seiner Sitzung am 1. Juni 1995 hatte er jedoch eingeräumt, daß der Netzzugang für Dritte und der Begriff des "einheitlichen Einkäufers" nebeneinander bestehen könnten, da es jedem Staat freistehe, sein eigenes System zu wählen, soweit auf allen Stufen des Prozesses keine Benachteiligung besteht und mit der endgültigen Fassung des Gesetzes dem Stand in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird, um eventuelle öffentliche Versorgungsaufgaben zu erfüllen. Doch bei den übrigen Themen blieben die bestehenden nationalen Standpunkte unverändert. Auch auf den Sitzungen am 20. Dezember 1995, 3. und 4. Februar und 7. Mai 1996 kam keine Einigung zustande.

## B. Öffentlicher Verkehr

Wie bereits erwähnt, ist der öffentliche Versorgungsauftrag für das Verkehrswesen in den Römischen Verträgen (Artikel 77) namentlich verankert. Unklar ist nur, welches Gewicht dem Begriff bei der Umsetzung des Vertrags tatsächlich einzuräumen ist.

1. Zum Landverkehr liegt als erste Regelung die Verordnung des Rates 1191/69 vom 26. Juni 1969 für mit dem Begriff des öffentlichen Diensts verbundene Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs vor. Sie geht eindeutig vom klassischen Konzept der öffentlichen Versorgung bzw. der öffentlichen Dienste aus, da die betreffenden Verpflichtungen den Zweck haben, "insbesondere unter Berücksichtigung sozialer Faktoren, der Umwelt und Raumordnung eine ausreichende Verkehrsversorgung sicherzustellen, bzw. zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen bestimmte Beförderungsentgelte und -bedingungen zu bieten"; Verpflichtungen seien daran zu erkennen, daß sie "das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde." Sie schreibt den Staaten vor, entsprechende Verpflichtungen aufzuheben oder nach gemeinsamen Kriterien Ausgleichszahlungen dafür zu leisten. Am gleichen Tag werden in einer anderen Verordnung (1192/69) die Vorschriften für die Eisenbahnen genauer geregelt.

Genannt sei ferner die Entscheidung 75/327 des Rates vom 20. Mai 1975 zur Sanierung der Eisenbahnunternehmen und zur Harmonisierung der Vorschriften über die finanziellen

Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Staaten. Zwar wird hier den Staaten in erster Linie die Auflage gemacht, diese Unternehmen sollten bei Eigenvermögen, Haushalts- und Buchführung eigenständig handeln und dem Grundsatz der Kostendeckung verpflichtet sein. Gleichzeitig aber wird "die Aufgabe, die sie im Interesse des Gemeinwohls erfüllen", betont und den Staaten das Recht zuerkannt, zu diesem Zweck öffentliche Versorgungsaufgaben festzulegen, die dann im Haushalt und in der Betriebsrechnung auszuweisen sind.

Der - wenn auch nur sehr verhaltene - Hinweis auf die "öffentliche Versorgung" in diesen Teilregelungen fehlt in der Gesetzgebung über Eisenbahnen fast völlig, die mit dem Aufbau des Binnenmarkts entsteht. In der Richtlinie 91/440 des Rates vom 29. Juli 1991 über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft ist nicht von öffentlicher Versorgung die Rede. Im Vordergrund steht die effektive Marktöffnung im Eisenbahnbereich. Dazu werden bereits vorhandene Vorschriften, wie vom Staat unabhängige Haushalts- und Rechnungsführung der Eisenbahnunternehmen, kaufmännisch sachgerechte Geschäftsführung für eine kostendeckende Finanzstruktur, aus früheren Verordnungen übernommen. Im übrigen geht sie mit der verbindlichen Trennung zwischen Betrieb der Infrastruktur und Verkehrsleistungen sogar noch weiter. Diese beiden Bereiche müssen nicht nur in der Betriebsrechnung getrennt geführt werden, sondern die Eisenbahnunternehmen mehrerer Mitgliedstaaten können internationale Zusammenschlüsse bilden, denen die Infrastruktur unter den gleichen Voraussetzungen wie den staatlichen Unternehmen (gegen Zahlung einer nicht-benachteiligenden Gebühr an den Netzbetreiber) offenstehen soll. Darin wird nur das Bestreben deutlich, den Markt ohne Bezug zur öffentlichen Versorgung zu öffnen.

Die beiden vom Rat für die Umsetzung der Richtlinie 91/440 verabschiedeten Richtlinien sind weitgehend liberalem Denken verpflichtet. Mit der ersten Richtlinie (95/18/EG vom 19. Juni 1995) wird den Mitgliedstaaten vorgeschrieben, an die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen keine weitergehenden Auflagen zu knüpfen als die Grundanforderungen der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit. Die zweite Richtlinie (95/19 ebenfalls vom 19. Juni 1995) regelt die Aufteilung der Infrastrukturkapazitäten auf nichtdiskriminierende Weise gegen kommerzielle Nutzungsgebühren. Sie stellt allerdings den Staaten frei, Unternehmen für öffentliche Versorgungsaufgaben den bevorrechtigten Zugang zur Infrastruktur bzw. Sonderrechte einzuräumen, sofern dies "für die Sicherung eines hohen öffentlichen Versorgungsstands" unverzichtbar ist.

Beim Eisenbahnverkehr versuchte das Parlament, für die Belange der öffentlichen Versorgung einzutreten. Es vertrat regelmäßig die Auffassung, daß Eisenbahnunternehmen "im öffentlichen Interesse" liegen bzw. "als öffentliche Versorgung" zu betrachten seien (Entschließung vom 26. Mai 1989 über die Probleme der Eisenbahnen) und ihr "Status als am Gemeinwohl orientiertes Unternehmen" zur "Gewährleistung eines angemessenen Angebots im Eisenbahnverkehr nicht nur auf den gewinnbringenden Hauptstrecken, sondern auch in bevölkerungsarmen Randgebieten" erhalten werden müssen, so der parlamentarische Bericht zur geplanten Richtlinie 91/440 (Simpson-Bericht vom 30. November 1990). Trotz der Zustimmung zur Marktöffnung im Sinne dieser Richtlinie wurde versucht, das Vorgehen stärker in Richtung auf die öffentliche Versorgung umzulenken. In einem hierzu vorliegenden Änderungsantrag werden die Staaten aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die Gesellschaften "in einer mit dem öffentlichen Dienst des jeweiligen Landes vereinbaren Weise" (im Text der Kommission hieß es "nach kommerziellen Grundsätzen") betrieben werden; einem anderen

Antrag zufolge dürfen die Staaten nicht kostendeckend arbeitende Strecken bezuschussen, "deren Streckenführung ... politische Kriterien zugrundeliegen" (legislative Entschließung vom 13. Dezember 1990). Erwähnt sei auch die Unterstützung des Parlaments für eine Eisenbahninitiative, die entfernt an eine öffentliche Versorgungsleistung auf europäischer Ebene erinnert: das "Interrail"-System, mit dem junge Menschen zu ermäßigten Fahrpreisen in ganz Europa reisen können. Die Staaten und die Betreibergesellschaften (12. September 1992) wurden vom Parlament aufgefordert, für den Erhalt des Systems zu sorgen.

2. Auch in der Gesetzgebung zum Luftverkehr wird der öffentlichen Versorgung breiter Raum eingeräumt. Auch hier ist die effektive Marktöffnung das grundlegende Ziel. In der zugrundeliegenden Ausgangsregelung, der Verordnung 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992, wird zwar als Hauptziel der freie Zugang (ab 1. April 1997) für die Betreiber der Gemeinschaft zu allen Inlandsverbindungen in der Europäischen Union verfolgt, gleichzeitig aber den Erfordernissen der öffentlichen Versorgung Rechnung getragen. Sie sieht denn auch die Möglichkeit für öffentliche Versorgungsaufgaben und Sonderrechte zugleich vor:

- einerseits kann ein Staat auf Verbindungen, die für die Entwicklung einer Region als existenznotwendig angesehen werden, den Anbietern Leistungen vorschreiben, für die feste Vorgaben bei Kontinuität, Regelmäßigkeit, Kapazität und Preisgestaltung gelten und "die ein Luftfahrtunternehmen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht einhalten würde",
- andererseits kann ein Staat für neu eingerichtete gemeinwirtschaftliche Verbindungen den Zugang für die Dauer von drei Jahren auf eine einzige Fluggesellschaft beschränken; dies ist allerdings nur nach Ausschreibung zulässig.

Festzuhalten ist, daß sich das Europäische Parlament nachdrücklich zur Einbeziehung des Flugverkehrs in die öffentliche Versorgung bekannt hat. In seiner Entschließung vom 20. April 1993 zum Bericht der Kommission über die Bewertung von Beihilfeprogrammen in diesem Bereich legt das Parlament diesbezüglich eine Reihe bedeutsamer Grundsätze fest:

- Die Unverzichtbarkeit der öffentlichen Versorgung, auch auf europäischer Ebene, ist an die Raumordnung gekoppelt, besonders in den Randgebieten.
- Gemeinwirtschaftliche Verbindungen müssen grundsätzlich von allen Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform bedient werden können.
- Für die hieraus entstehenden Belastungen muß von der öffentlichen Hand ein nachvollziehbarer, finanzieller Ausgleich geschaffen werden.

Das Parlament folgert hieraus, daß eine Definition des öffentlichen Luftverkehrs auf Gemeinschaftsebene sinnvoll sei, und fordert die Kommission zu entsprechenden Schritten auf.

Bis zu einem gewissen Grad reagierte die Kommission hierauf mit ihrer Mitteilung vom 1. Juni 1994 ("Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft"). Darin erkennt sie die Rolle der "Luftverkehrsgesellschaften als öffentliche Dienstleistungsunternehmen im weitesten Sinne" an und führt im einzelnen aus:

- "Der Luftverkehr sollte seine Dienstleistungen zu vertretbaren Preisen dort anbieten, wo

diese für die Menschen und die Wirtschaft erforderlich sind."

- Das System wird durch "Schutzmaßnahmen für Situationen ergänzt, in denen der Markt alleine nicht in der Lage ist, die entsprechenden Ziele zu verwirklichen."

- "Eine Reihe spezifischer Bereiche des Luftverkehrssystems bedürfen gelegentlich für den Ausgleich unausgewogener Situationen innerhalb des Systems oder zur Verwirklichung anderer politischer Ziele (z.B. öffentliche Dienste, [...]) eines politischen Eingriffs."

3. In der Seeschifffahrt sind ähnliche Überlegungen festzustellen. Die gemeinschaftliche Gesetzgebung (Verordnung 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992) soll im wesentlichen die Beschränkungen für den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats abbauen. Doch gleichzeitig kann danach ein Staat bestimmte Auflagen für die öffentliche Verkehrsversorgung auf Verbindungen zwischen dem Kontinent und Inseln bzw. zwischen den Inseln selbst machen; die "Verpflichtungen des öffentlichen Diensts" können Auflagen für "die anzulaufenden Häfen, die Regelmäßigkeit, Beständigkeit und Häufigkeit des Verkehrs, Dienstleistungskapazität, die zu erhebenden Gebühren und die Schiffsbesatzung" umfassen.

4. In der europäischen Gesetzgebung zum Verkehrswesen liegt somit der Schwerpunkt auf der Öffnung des Marktes, auch wenn die Sorge um die öffentliche Versorgung in allen Bereichen mehr oder weniger deutlich spürbar ist. Zur Beurteilung der Haltung der Gemeinschaft gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln im allgemeinen ist die Mitteilung der Kommission vom Dezember 1992 über "die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik" heranzuziehen. Von den beiden Hauptzielen, die die Kommission darin der gemeinschaftlichen Politik zuweist, steht der Abbau von Beschränkungen für Dienstleistungen im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarkts eindeutig im Vordergrund. Doch an zweiter Stelle steht die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch erhöhte Mobilität. Voraussetzung für das zweite Ziel sind, so die Kommission, die Verbesserung der Infrastruktur, um Ungleichgewichte zwischen einzelnen Regionen zu verringern und abgelegene Regionen (Insel-, Randgebiete, unerschlossene Gebiete) wieder enger an die Kerngebiete Europas heranzuführen, sowie Hilfen für sozial Schwache. Damit wird letztlich anerkannt, daß Ausgleichszahlungen für öffentliche Versorgungsaufgaben rechtlich zulässig und von der Vorab-Meldepflicht gegenüber der Gemeinschaft entbunden sind. Ähnliche Gedanken klingen in einem neueren Dokument, der Mitteilung vom 12. Juli 1995 zur gemeinsamen Verkehrspolitik, unter der Bezeichnung "BürgerNetz mit einem vielfältigen und hochwertigen Angebot für den kollektiven Verkehr" an. In diesen Regelungen allgemeiner Bedeutung finden sich wesentliche Bestandteile der klassischen Auffassung von der öffentlichen Versorgung.

### C. Telekommunikation

Wie schon bei der Energieversorgung und im Verkehrswesen, kombiniert die gemeinschaftliche Gesetzgebung auch hier das Bestreben zur Öffnung des Marktes mit dem Anliegen, die Versorgung der Allgemeinheit zu sichern. Dieses doppelte Ziel findet seinen Niederschlag in verschiedenen Gesetzgebungen: einerseits die "Liberalisierungs"-Maßnahmen der Kommission auf Grundlage ihrer eigenen Befugnisse, andererseits die Regelungen zur "Angleichung" der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nach dem "normalen" Gesetzgebungsablauf in der Gemeinschaft zwischen Rat und Parlament.

## 1. Grundgedanken

Die beiden Anliegen, Öffnung des Marktes und Sicherung der öffentlichen Versorgung, finden sich in vollem Umfang bereits im Grünbuch der Kommission von 1987, in dem anstehende gesetzgeberische Maßnahmen für den Bereich vorgestellt werden (Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte vom 30. Juni 1987).

In diesem Text kommt das grundsätzliche Bekenntnis zu den Grundsätzen des Binnenmarkts zum Ausdruck, d.h. freier Dienstleistungsverkehr und Wettbewerb, die auf diesen Bereich ausgedehnt werden müssen. Gleichzeitig werden darin die damit verbundenen Maßnahmen angekündigt: Freigabe der Bereitstellung von Telekommunikations-Endgeräten, schrittweise Öffnung des Dienstleistungsmarkts und Trennung zwischen der regulierenden Funktion einerseits und der betrieblichen Funktion andererseits innerhalb der staatlichen Fernmeldeverwaltung.

Daraus spricht gleichzeitig der deutliche Wille, Versorgungsleistungen unabhängig vom Marktgeschehen mit Erwägungen des Gemeinwohls zu begründen, als Voraussetzung für einheitliche Lebensverhältnisse innerhalb der Gemeinschaft. Derartige "lebensnotwendigen" Dienstleistungen müssen als "Grundversorgung" angeboten werden, d.h. auf dem gesamten Staatsgebiet ("flächendeckend") und für alle Bürger unter den gleichen Voraussetzungen, egal wo sie wohnen und wie hoch der Aufwand für den Anschluß an das Netz ist. Für diese Leistungen besteht ein "öffentlicher Versorgungsauftrag" (der explizit genannt wird).

Hinzu kommt, daß dieser Auftrag die Beibehaltung "ausschließlicher oder besonderer Rechte" für die Träger, die den Auftrag erfüllen vorsieht. Diese aus "reservierten" Diensten bestehende Rechte seien erforderlich, weil erst sie die finanzielle Tragfähigkeit der Grundversorgung (in Form von "Quersubventionen") ermöglichen. Sie müßten auf die Errichtung und den Betrieb des Netzes sowie auf die "Grundversorgung" Anwendung finden.

Damit wird ein Modell mit der Öffnung des Marktes als Grundkonstante umrissen, das durch das Konzept der Grundversorgung abgemildert wird und in ausschließlichen oder besonderen Rechten seine notwendige Gegenleistung findet. Es zeichnen sich allerdings auch die Grenzen der beiden Korrekturmittel ab, die einfach durch den Geltungsbereich begründet sind, der ihnen verliehen wird:

a) Für welche Bereiche soll die verbindliche Grundversorgung gelten und welchen Umfang sollen entsprechende Verpflichtungen haben? Im Grünbuch wird "hauptsächlich" ein Bereich, der Sprachtelefondienst, gewählt; hinzu kommt "eventuell und vorläufig" der Telexdienst, und es wird vorausgesetzt, daß die Verpflichtung zur gleichberechtigten Belieferung nur "in vertretbarem Maße" erfüllt werden muß.

b) Welche reservierten Dienste sollen bestehen bleiben? Wie im Grünbuch festgestellt wird, soll nur eine begrenzte Anzahl zugelassen werden, und die Grenze ist da zu ziehen, wo die Ausschließlichkeit für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags erforderlich ist. Diese Aussage bildet offensichtlich die direkte Fortführung von Artikel 90 Absatz 2, allerdings knüpft der Text Bedingungen daran: es ist von "auf dieser Stufe" notwendigen ausschließlichen Rechten die Rede, was natürlich nicht heißen soll, daß auf einer späteren Stufe ausschließliche Rechte überhaupt noch notwendig und somit noch begründet seien.



Für das effektive Gleichgewicht des Systems kommt es somit auf die konkreten Antworten an, die die zukünftige Gesetzgebung auf diese Fragen geben wird. Je nachdem, ob sie die Grundversorgung enger oder weiter faßt und den Betreibern ausreichende Mittel bleiben, um sie zu gewährleisten, desto stärker würde die Öffnung des Marktes durch Korrekturen im Interesse des Gemeinwohls ausgeglichen oder der Bereich vollständig liberalisiert werden. Hinzugefügt sei allerdings, daß - so dringlich die Notwendigkeit einer öffentlichen Versorgung auch sein mag - die Verhältnisse sich eher der zweiten Situation angenähert haben.

## 2. Die ersten Liberalisierungsmaßnahmen

Nach den entsprechenden Vorarbeiten durch das Grünbuch bildeten erste gesetzgeberische Maßnahmen den Auftakt zur Öffnung des Marktes. Sie wurden von der Kommission kraft der eigenen Befugnisse getroffen, die ihr laut Artikel 90 Absatz 3 des Vertrags zustehen.

a) Durch die Richtlinie 88/301 vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte hat die Kommission ihre diesbezüglichen (weiter oben beschriebenen<sup>15</sup>) Verwaltungsmaßnahmen durch Beseitigung der besonderen oder ausschließlichen Rechte für Einfuhr, Vertrieb, Anschluß, Inbetriebnahme und Wartung von Endgeräten auf gesetzgeberischem Wege festgeschrieben. Danach muß in den Mitgliedstaaten künftig allen Betreibern das Recht zur Erbringung dieser verschiedenen Dienstleistungen offenstehen.

b) Als nächstes erzwang die Kommission durch die Richtlinie 90/388 vom 28. Juni 1990 die Öffnung des Marktes für alle Telekommunikationsdienstleistungen (mit Ausnahme des Sprachtelefondienstes). Sie verlangt von den Mitgliedstaaten die Beseitigung der besonderen und ausschließlichen Rechte für diese Dienste. Sie läßt allerdings zu, daß die öffentliche Hand bestimmte Betreiber mit "der Errichtung und dem Betrieb eines flächendeckenden Netzes" beauftragt, an das definitionsgemäß "alle Anbieter von Dienstleistungen oder Benutzer auf Antrag innerhalb einer zumutbaren Frist" angeschlossen werden müssen. Sie erkennt ferner an, daß besonders im Hinblick auf die "Dauerhaftigkeit, Verfügbarkeit und Qualität der Dienste" "öffentliche Dienstleistungsaufgaben" daran geknüpft sind, deren sachgerechte Erfüllung immer noch auf Geldmitteln hauptsächlich aus dem Sprachtelefondienst beruht. Demnach ist es für die Kommission hinnehmbar, daß hier noch kein freier Wettbewerb herrscht und somit weiterhin besondere und ausschließliche Rechte bestehen. Aber dies ist, wie noch festzustellen ist, die einzige Ausnahme zum Grünbuch, nach dessen Vorgaben noch weitere Dienste wie der Telex-Dienst hätten reserviert werden sollen. Auffällig ist auch die Forderung, wie sie in der gemeinschaftlichen Auffassung vom öffentlichen Dienst nunmehr Tradition hat, die für die Kontrolle der Sonderrechte bzw. überhaupt für die Anwendung der Vorschriften zuständige Behörde klar von den Betreibern zu trennen.

## 3. Gestaltung der Rahmenvorschriften

Liberalisierungsmaßnahmen greifen nur dann, d.h. insbesondere grenzüberschreitende Dienstleistungen sind nur dann möglich, wenn die Zugangsbedingungen zum Netz EG-weit

---

<sup>15</sup>Siehe Seite 148.

harmonisiert werden. Eben dieses Ziel verfolgt die Gesetzgebung zur Einführung eines offenen Netzzugangs (sogenannte ONP-Richtlinie, nach dem englischen Ausdruck "open network procurement").

a) Kernstück ist hierbei die Richtlinie des Rates 90/387 vom 28. Juni 1990 "zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines freien Netzzugangs." Diese Rahmenrichtlinie regelt im Grundsatz die Harmonisierung der Zugangsbedingungen zu öffentlichen Netzen. Danach ist jeder Bereich auf evtl. noch bestehende Beschränkungen zu prüfen, bei denen dann besondere gesetzgeberische Maßnahmen ansetzen müßten. Doch auch hier werden als Rechtfertigung für diese Beschränkungen u.U. Erwägungen des Gemeinwohls zugelassen, die neben den "grundlegenden Anforderungen" technischer Natur (Betriebssicherheit, Netzintegrität, Interoperabilität der Dienste und Datenschutz) für den Aufbau einer öffentlichen Versorgungsleistung ausschlaggebend sein können, die ein oder mehrere Betreiber im Auftrag der öffentlichen Hand erbringen. Besondere oder ausschließliche Rechte für eine beschränkte Bereitstellung dieser Dienstleistungen sind somit insofern hinnehmbar, als sie andererseits mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist und die Preisgestaltung kostenorientiert erfolgt.

b) Innerhalb des von der Richtlinie 90/387 umrissenen Rahmens werden die Grundsätze des offenen Netzzugangs durch Einzelgesetze auf besondere Bereiche ausgedehnt:

- Mietleitungen (Richtlinie des Rates 92/44 vom 5. Juni 1992),

- paketvermittelte Datenübertragung (Empfehlung des Rates 92/382, ebenfalls aus dem Jahre 1992),

- diensteintegrierendes digitales Datennetz ISDN (Empfehlung des Rates 92/383 vom 5. Juni 1992).

c) Bei den europäischen Vorschriften und Verordnungen für das im Aufbau befindliche Telekommunikationswesen sei auch eine Entscheidung nicht vergessen, die an den Bereich anknüpft, der als Keimzelle des öffentlichen Telefondiensts auf europäischer Ebene bezeichnet werden kann: die Entscheidung des Rates (91/396 vom 29. Juli 1991) zur Einführung einer einheitlichen europäischen Notrufnummer (112).

#### 4. Freigabe und ordnungspolitische Vorgaben für den Sprachtelefondienst

Im Telekommunikationsbereich bildet der Telefondienst das Kernstück der öffentlichen Versorgung bzw. der öffentlichen Dienste. Vermutlich war deshalb an ihm, übrigens genauso wie an der erforderlichen Netzinfrastruktur für seine Bereitstellung, die Liberalisierungsentscheidung von 1990 vorläufig vorbeigegangen. Er wurde jedoch in der Folgezeit mit dem Wegfall der besonderen oder ausschließlichen Rechte einerseits, und durch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften, auch der Ziele der öffentlichen Versorgung andererseits, in den allgemeinen Prozeß einbezogen.

a) 1992 legte die Kommission einen Richtlinienentwurf vor, in dem der Umfang der Fernsprech-Grundversorgung in den Mitgliedstaaten verbindlich festgelegt wurde. Doch anders als im Grünbuch sollten dafür keine besonderen oder ausschließlichen Rechte mehr zugelassen werden. In der Zwischenzeit war nämlich in der Kommission die Entscheidung

gefallen, die Liberalisierung auch auf diesen bislang ausgesparten Bereich auszudehnen.

b) Im gleichen Jahr veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zur Preisgestaltung: "Der Trend zur kostenorientierten Preisgestaltung und Anpassung der Preisstrukturen - Telekommunikationstarife in der Gemeinschaft" (15. Juli 1992). Wie bereits am Titel zu erkennen, wird darin eine ausgewogenere Preisgestaltung befürwortet, in erster Linie durch Anhebung der Tarife für kostenaufwendige Telefondienstleistungen, wie den Anschluß ans Netz und Ortsgespräche, und durch Senkung der Preise für billiger werdende Dienstleistungen wie Fern- und Auslandsgespräche. Neben dem liberalen Konzept war dafür ausschlaggebend, daß die "Mehrkosten" für Gespräche innerhalb Europas im Vergleich zu Inlandsgesprächen über die gleiche Entfernung, d.h. der sogenannte "Grenzeffekt", abgebaut werden sollten. Aber offensichtlich wurde dieses Vorgehen nur als möglicher Störfaktor für die Grundversorgung gesehen, die in mehreren Ländern immer noch auf einem nationalen Lastenausgleich aufbaute.

c) Die Leitlinien der Kommission nahmen nach einer öffentlichen Konsultation 1992 und 1993 deutlichere Gestalt an. Sie gehen aus der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 28. April 1993 "über die Konsultation zur Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste" hervor.

Darin schlägt die Kommission die völlige Freigabe der Sprachtelefondienste zum 1. Januar 1998 vor. Ihrer Auffassung zufolge müsse jedoch gleichzeitig die Grundversorgung gesichert werden, doch wie diese aussehen soll, bleibt auf europäischer Ebene noch zu klären. Als Rechtfertigung für die Grundversorgung wird einerseits "ihre soziale Funktion", d.h. die "Verpflichtung, den sozial schwächsten Schichten zu helfen", und andererseits die Stärkung des "sozialen und regionalen Zusammenhalts" angeführt.

Aus dieser Sicht besteht die Grundversorgung (universeller Dienst) aus einem Paket von Dienstleistungen, "die angesichts ihrer beträchtlichen Bedeutung in der Gesellschaft der Öffentlichkeit universell zur Verfügung gestellt werden." Damit verbinden sich folgende Grundsätze:

- Universalität: Zugang für alle Bürger zu erschwinglichen Bedingungen,
- Gleichbehandlung: Zugang unter den gleichen Voraussetzungen unabhängig vom Wohnort des Teilnehmers,
- Kontinuität: lückenlose Bereitstellung einer Dienstleistung bestimmter Qualität.

Aus diesen Grundsätzen leitet sich im einzelnen ab:

- für den Erstzugang: "Die Mitgliedstaaten müssen für die Bereitstellung eines Telefonnetzes und eines öffentlichen Sprachtelefondiensts sorgen. Die Benutzer haben Anspruch auf den Zugang und die Nutzung des Netzes sowie auf einen Vertrag, aus dem der geleistete Dienst hervorgeht; die ungefähre Frist für die Bereitstellung [...] ist öffentlich bekanntzugeben."
- für die Leistungsqualität: Die Mitgliedstaaten müssen für die Veröffentlichung von Qualitätsvorgaben und die Überwachung des entsprechenden Leistungsstands sorgen, der von den Betreibern erreicht wird.

- bei der Preisgestaltung: Die Preisgestaltung muß kostenorientiert sein, gekoppelt mit besonderen Vorschriften im Sinne einer Sozialbindung (Behinderte, einkommensschwache, ältere Menschen usw.)

- für besondere Verpflichtungen:

- . öffentliche Fernsprecher, die vor allem den Zugang zu den Notdiensten ermöglichen,
- . Telefonverzeichnisse für die angeschlossenen Teilnehmer
- . Zugang zu internationalen Diensten
- . Einzelgebühreennachweis

- für die Bearbeitung von Beanstandungen der Teilnehmer: es müssen Schlichtungs- und Streitregelungsverfahren vorhanden sein.

So machte sich die Kommission gerade als sie die vollständige Freigabe des Telefondienstes vorschlug, die üblichen Rechtfertigungen und Grundsätze für die öffentliche Versorgung zu eigen.

d) Der zweifache Ansatz wird in einer weiteren Mitteilung der Kommission aus dem gleichen Jahr (Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über die "Entwicklung eines universellen Dienstes in einem wettbewerbsorientierten Umfeld" vom 15. November 1993) noch deutlicher. Auch hier findet sich der Gedanke, daß als Voraussetzung für die Liberalisierung der universelle Dienst (Grundversorgung) europaweit festgelegt werden muß, damit die Betreiber überall die gleichen Verpflichtungen erhalten; hierzu wird ausgeführt, daß es zwar zulässig sei, daß die Staaten weitere Verpflichtungen hinzufügten, doch dürften daraus keine Beschränkungen des freien Marktzugangs entstehen. Zudem sind hier auch die gleiche Begründung (Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft) und die gleichen Aussagen zur Grundversorgung anzutreffen:

- Bereitstellung des Dienstes "für jedermann, der einen vertretbar begründeten Anspruch geltend macht, zu einem einheitlichen Preis, der sich nicht unmittelbar nach dem jeweiligen Kostenaufwand richtet,"

- Leistungsqualität

- kostenorientierte Preisgestaltung, jedoch mit sozial gestaffelten Sondertarifen

- besondere Verpflichtungen, z.B. Zugang zur Vermittlungshilfe und Notdienste,

- Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten.

Im Unterschied zu den bisherigen Mitteilungen wird hier die noch ungeklärte Finanzierung der Grundversorgung angesprochen. Es wird eingeräumt, daß diese für die Betreiber nicht immer wirtschaftlich rentabel ist. Für die Finanzierung der Mehrkosten kommen nur zwei Möglichkeiten in Frage:

- Quersubventionen, d.h. Transfers von gewinnbringenden Bereichen (z.B. Ferngespräche) hin

zu nicht kostendeckenden Bereichen (Ortsgespräche),

- Zugangsgebühren für neue Betreiber.

Doch diesen Praktiken werden erneut Grenzen gesetzt. Für sie ist das Gemeinschaftsrecht (d.h. die verschiedenen Punkte von Artikel 90) bindend, und vor allem dürfen sie, wie bereits angesprochen, die "grundlegende Anforderung" einer ausgewogeneren Preisgestaltung nicht behindern, so daß sich die Grundversorgung noch stärker durch eigene Einnahmen selbst tragen kann.

e) Der Rat schloß sich den Vorstellungen der Kommission an.

In seiner EntschlieÙung vom 22. Juli 1993 stimmte er den Leitlinien der ersten Mitteilung, d.h. der Liberalisierung des Sprachtelefondienstes zum 1. Januar 1998 und den Grundsätzen für den Universaldienst, zu. Auch die weitaus detaillierteren Ausführungen der zweiten Mitteilung begrüÙte er mit einer EntschlieÙung vom 7. Februar 1994. Darin finden sich erneut die Begründung (sozialer und territorialer Zusammenhalt), die Definition ("ein Mindestdienst mit bestimmter Qualität und die Bereitstellung dieses Dienstes für alle Benutzer, unabhängig von ihrer geographischen Lage, und zu einem erschwinglichen Preis") und die Grundsätze der Grundversorgung (Universalität, Gleichbehandlung und Kontinuität). Darüber hinaus sind hierin genaue inhaltliche Hinweise zur Gestaltung des Dienstes angeführt:

- Anspruch aller Bürger auf einen Anschluß ans Telefonnetz in kürzester Zeit,
- Offenlegung und Überprüfung von Qualitätsvorgaben,
- Einzelgebührelnachweis,
- kundenfreundliche und preisgünstige Verfahren zur Beilegung von Streitfällen,
- Bereitstellung von Telefonverzeichnissen,
- Zugang zur Vermittlungshilfe und Auskunftsdienst auch auf europäischer Ebene
- öffentliche Fernsprecher in ausreichender Zahl,
- Zugang zu den Notdiensten, insbesondere über die gebührenfreie europäische Notrufnummer,
- besondere Bedingungen für Teilnehmer mit besonderen Bedürfnissen,
- R-Gespräche.

Abschließend räumt der Rat ein, daß die Ausgaben für die Grundversorgung auf kommerzieller Basis durch die Kräfte des Markts bestritten werden müssen und für die Deckung eventueller Defizite nur interne Transfers oder Zugangsgebühren für die Betreiber in Frage kommen.

In einer letzten Entscheidung vom 18. September 1995 bekräftigte der Rat erneut, im ab 1998 geltenden ordnungspolitischen Rahmen sollte neben der allgemeinen Zulassung des freien Wettbewerbs die Sicherung bzw. der weitere Ausbau der Grundversorgung, der laut Definition nach wie vor ein Mindestangebot bestimmter Qualität zu einem erschwinglichen Preis vorsieht, verankert werden. Für die Finanzierung der Grundversorgung müßten gemeinsame Grundsätze gelten, bei denen die Mitgliedstaaten aber die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten haben: Zugangsgebühren oder Garantiefonds.

f) Das Europäische Parlament begrüßte die Leitlinien der Kommission, zumindest in allen Punkten, die auf eine Entflechtung der nationalen Märkte hinausliefen, sprach sich aber gleichzeitig mit allem Nachdruck für die Beibehaltung einer Grundversorgung aus. In seinen Augen mußte sich die "entscheidende Rolle" der Telekommunikationsdienste im europäischen Einigungsprozeß positiv auswirken, für die Verbraucher genauso wie für die Unternehmen. Dies gilt hauptsächlich für den Sprachtelefondienst, bei dem die Gemeinschaft "den europäischen Bürgern eine leicht zugängliche, qualitativ hochwertige und erschwingliche Versorgung" sichern muß. Mit dieser Forderung verbindet sich, daß die schrittweise Liberalisierung mit einem "größtmöglichen" Schutz des Grund-Sprachtelefondiensts einhergeht. Dies bedeutet nicht nur eine Festschreibung dieses Diensts für alle europäischen Bürger auf europäischer Ebene, sondern auch einen vorsichtigen Schritt hin zu ausgewogeneren Tarifen, wie dies von der Kommission befürwortet wird. Dabei ist mit Rücksicht auf die "wirtschaftlich schwächsten" Verbraucher oder "sozial anfällige Menschen" (ältere Menschen und Behinderte) sowie auf strukturschwache Gebiete "schrittweise" und "kontrolliert" vorzugehen (Entscheidungen vom 20. April 1993).

g) Die im Dezember 1995<sup>16</sup> endlich verabschiedete Richtlinie zum Sprachtelefondienst (Richtlinie 95/62 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst) regelt die Voraussetzungen für einen einheitlichen öffentlichen Telefondienst auf Ebene der Gemeinschaft.

Grundprinzip ist, daß der Dienst jedem europäischen Bürger offensteht. Um diesen Anspruch zu befriedigen, müssen die Staaten dafür sorgen, daß:

- die Telekommunikationsorganisationen ein festes öffentliches Telefonnetz und einen Sprachtelefondienst bereitstellen,
- die Teilnehmer auf Antrag zu einem erschwinglichen Preis und in einer bestimmten Frist einen Anschluß an das feste öffentliche Telefonnetz erhalten können, wobei die Anschlußbedingungen öffentlich bekanntgegeben werden,
- die Preisgestaltung der Leistungen zwar grundsätzlich kostenorientiert ist, aber so erfolgt, daß der Dienst ggf. durch Auflagen für die Betreiber, z.B. Sondertarife aus sozialen Gründen

---

<sup>16</sup>Der 1992 von der Kommission vorgelegte Entwurf wurde vom Parlament aufgrund der unzureichenden gemeinschaftlichen Gestaltung der darin vorgesehenen Anwendungsmechanismen (Ausschußwesen) abgelehnt. 1994 mußte ein veränderter Entwurf vorgelegt werden.

(Notrufdienste, Teilnehmer mit geringem Gesprächsaufkommen, besondere soziale Gruppen), allgemein zugänglich ist,

- zusätzliche, grundlegende Leistungsmerkmale, wie Einzelgebührennachweis, Bereitstellung von regelmäßig aktualisierten Telefonverzeichnissen und flächendeckendes Aufstellen von Telefonzellen in ausreichender Zahl an öffentlichen Wegen und Straßen, gesichert werden.

Die mithin auf europäischer Ebene festgelegten Verpflichtungen sind von den nationalen Behörden umzusetzen, die sie zum Teil (Wartezeiten für den Anschluß, Leistungsqualität, Dauer für Störungsbeseitigung usw.) durch bezifferte Vorgaben belegen müssen. Ohnehin sollen europaweit gemeinsame Indikatoren für die Bewertung der Leistungsqualität eingeführt werden.

## 5. Liberalisierung der Infrastruktur

Nachdem im Grundsatz feststand, daß die Beschränkungen des freien Wettbewerbs im Telefondienst wegfallen sollten, blieben als einziger Bereich nur noch die Telekommunikationsnetze von den Liberalisierungsbemühungen verschont.

a) In einem neuen Grünbuch (über die "Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze"), das in zwei Teilen im Oktober 1994 und im Januar 1995 erschien, schlägt die Kommission vor, die Liberalisierung in einem zweistufigen Prozeß auch auf diesen Bereich auszudehnen:

- bei bereits liberalisierten Diensten (Satellitenverbindungen, Mobilfunk, zum Teil terrestrische Festverbindungen) die rasche Zulassung "alternativer" Netzinfrastrukturen, d.h. nicht von den staatlichen Fernmeldebehörden betriebene, bestehende Infrastruktur (hierzu zählen die Netze von Eisenbahn-, Strom-, Wasserversorgungsunternehmen, Autobahn- und Kabelfernsehbetreibern) sowie neu errichtete Infrastrukturen.

- bei allen Diensten Liberalisierung der gesamten Infrastruktur zum 1. Januar 1998.

Wie die Kommission gleichzeitig feststellt, ist die Schaffung einheitlicher, ordnungspolitischer Rahmenbedingungen in Europa Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Liberalisierung. Dies umfaßt in erster Linie gemeinsame Grundsätze für den Universaldienst (Grundversorgung):

- inhaltlich ist vorläufig nur der Sprachtelefondienst abgedeckt, doch kann dieser sich an die technische Entwicklung und die sich wandelnden Bedürfnisse der Verbraucher anpassen,

- alle Betreiber müßten entweder an der Bereitstellung mitwirken oder sich finanziell daran beteiligen. Für die Finanzierung geht die Kommission nur noch von zwei Möglichkeiten aus (abgesehen davon, daß sich die Grundversorgung selbst tragen sollte): Zugangsgebühren oder ein unabhängiger Fonds, wobei sie der zweiten Alternative eindeutig den Vorzug gibt.

Zu regeln wären auch die Grundsätze des Verbundbetriebs und der Zusammenschaltung von Netzen und Diensten sowie die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung von Genehmigungen.

b) In der Entschließung vom 22. Dezember 1994, ergänzt durch eine weitere vom 18. September 1995, stimmte der Rat dem Zeitplan für eine allgemeine Liberalisierung bis zum 1. Januar 1998 zu und zeigte Einsicht für die Notwendigkeit des vorgeschlagenen ordnungspolitischen Rahmens. Bei der vorzeitigen Freigabe der alternativen Netzinfrastrukturen für bereits liberalisierte Dienste ließ er der Kommission freie Hand für eigene Entscheidungen auf Grundlage ihrer eigenen Befugnisse.

c) Auch das Parlament stimmte den Vorschlägen des Grünbuchs zu, betonte jedoch nachdrücklich die Forderung nach einer Grundversorgung (Entschließung vom 7. April und 19. Mai 1995). Sie müßte als Vorstufe zur Liberalisierung, so die Auffassung des Parlaments, europaweit durch eine Richtlinie geregelt werden:

- Festlegung des Universaldiensts im Sinne eines gemeinsamen Mindestangebots von Diensten und Infrastruktur bestimmter Qualität zu einem erschwinglichen Preis für alle Bürger der Union,

- Verpflichtung aller Betreiber, diesen Dienst anzubieten,

- Finanzierung des Universaldiensts über einen nationalen Fonds, in den alle Betreiber im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Marktanteil einzahlen müssen.

d) Mit Unterstützung des Parlaments und des Rats hat die Kommission die geplanten Liberalisierungsmaßnahmen auf Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 in Form von Änderungen an der ursprünglichen Richtlinie 90/388 umgesetzt:

- Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehtetzen bis zum 1. Januar 1996 für die Erbringung bereits liberalisierter Dienste (alle Dienste mit Ausnahme des Sprachtelefondiensts) (Richtlinie 95/51 vom 18. Oktober 1995),

- Wegfall der Beschränkungen für die Nutzung anderer alternativer Netze sowie für den Bau und den Betrieb neuer Netze ab dem 1. Juli 1996 für liberalisierte Dienstleistungen (Richtlinie 96/19 vom 13. März 1996 hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten),

- als letzter Schritt der Wegfall der entsprechenden Beschränkungen für den Sprachtelefondienst zum 1. Januar 1998 (ebenfalls durch die Richtlinie 96/19).

Es ist zu betonen, daß die Richtlinie 96/19 als letzte Stufe der Liberalisierung die Maßnahmen regelt, die die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Liberalisierung nach dem vorgegebenen Zeitplan treffen müssen:

- Eventuelle Lizenzierungs-, allgemeine Genehmigungs- oder Anmeldeverfahren müssen auf objektiven, nichtdiskriminierenden, verhältnismäßigen und transparenten Kriterien beruhen.

- Die Anzahl der Lizenzen darf nur dort, wo dies aufgrund mangelnder Verfügbarkeit von Funkfrequenzen notwendig ist, begrenzt werden.

- Es dürfen keine Benachteiligungen bei der Erteilung von Durchleitungsrechten mehr



bestehen.

- Lastenhefte für öffentliche Versorgungsleistungen müssen zur öffentlichen Einsichtnahme ausliegen.
- Ausschließliche Rechte für die Bereitstellung von Telefonverzeichnissen müssen aufgehoben werden.
- Ein Verfahren zur Anrufung der nationalen Aufsichtsbehörde oder einer anderen unabhängigen Stelle bei ungeklärten Streitigkeiten mit einer Telekommunikationsorganisation muß eingeführt werden,
- und schließlich müssen besondere oder ausschließliche Rechte dort, wo sie ggf. noch bestehen (Sprachtelefondienst bis 1998), auf ordnungspolitischem Wege festgelegt und veröffentlicht werden.

## 6. Weitere Liberalisierungsmaßnahmen

Darüber hinaus wurde von der Kommission auf Grundlage der einzelnen Grünbücher (wiederum durch Neufassung der Richtlinie 90/388) die Liberalisierung in zwei weiteren Bereichen, sowohl für die Infrastruktur als auch für die Dienstleistungen, eingeleitet.

a) Satellitenverbindungen (Richtlinie 94/46 vom 13. Oktober 1994)

b) Mobilkommunikation und Personal Communications (Richtlinie 96/2 vom 16. Januar 1996). Auffallend ist das besondere Interesse, das das Parlament diesem Bereich entgegenbringt. In seiner Entschließung vom 19. Mai 1995 über das zu diesem Thema vorgelegte Grünbuch der Kommission hob das Parlament die wichtige Rolle hervor, die der Mobilfunk bei der Sicherung der Grundversorgung spielen könnte, da damit das Problem der Verbindungen zu alleinstehenden, behinderten oder sozial schwachen Menschen und abgelegenen Gebieten gelöst werden könnte, sofern alle Hindernisse für die Zusammenschaltung mobiler Funknetze mit ortsfesten Netzen beseitigt und den Betreibern Versorgungsaufgaben vorgeschrieben werden. Wie das Parlament weiter ausdrücklich betont, muß längerfristig eine europäische Regelungsbehörde für die europaweite Bewirtschaftung der Funkfrequenzen geschaffen werden. In die Richtlinie fließt dieser Gedanke nicht mit ein, es wird aber mit der Möglichkeit für die Staaten, öffentliche Versorgungsaufgaben vorzuschreiben, sowie durch Sicherung des Verbundbetriebs der Besorgnis des Parlaments teilweise Rechnung getragen.

## 7. Weitere Angleichung der Rechtsvorschriften und Überlegungen zur Grundversorgung

a) Ende 1995 legte die Kommission Entwürfe für eine weitere Angleichung der Rechtsvorschriften im Zuge der vollständigen Liberalisierung des Bereichs vor:

- Vorschlag für eine Richtlinie über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation zur Gewährleistung des Universaldiensts (19. Juli 1995),
- Vorschlag zur Anpassung der Richtlinie 90/387 (14. November 1995),

- Vorschlag für eine Richtlinie über die Erteilung von Genehmigungen für die Bereitstellung von Netzen oder Dienstleistungen (27. November 1995).

Mit dem Vorschlag über die Zusammenschaltung soll der Zugang zu den Netzen und Dienstleistungen gewährleistet werden; dazu wird allen Betreibern das Zugangsrecht auf Grundlage kommerzieller Vereinbarungen zugesichert. Die vorhandenen Betreiber, in erster Linie die bisherigen Fernmeldemonopole, die in der Lage sind, den Zugang neuer Betreiber zu kontrollieren (weil sie beispielsweise die Durchleitungsrechte an öffentlichen Wegen und Straßen, die Nutzungsrechte für Frequenzbänder oder für das nationale Wahlverfahren besitzen), müssen diesen neuen Betreibern den Zugang zu ihren Netzen ermöglichen und jeden kommerziell vertretbaren Antrag annehmen. Laut Entwurf werden die Grundversorgungspflichten im übrigen so aufgeteilt, daß jeder Betreiber einen Teil dieser Aufgaben übernimmt oder mitfinanziert.

Auch hier reagierte das Parlament durch den ausdrücklichen Hinweis auf die Grundversorgung. Der Bericht, der seiner Stellungnahme zur Richtlinie zugrundeliegt (Read-Bericht vom 26. Januar 1996, der am 14. Februar genehmigt wird), zieht sogar eine klare Linie zur klassischen Auffassung von der öffentlichen Versorgung, da es, wie ausdrücklich betont wird, nicht um einen Teilaspekt des Verbraucherschutzes oder der Sozialpolitik überhaupt, also für die Bedürftigen, sondern vielmehr um eine Sache der Bürger geht: "ein Recht des Bürgers, alle wesentlichen Ressourcen in Anspruch nehmen zu können, die jetzt und in noch weit stärkerem Maße im nächsten Jahrhundert für eine "Vernetzung" in der Gesellschaft erforderlich sind." Es wird mit Nachdruck gefordert, diesen bürgernahen Dienst durch eine gezielte europaweite Ordnungspolitik auf europäischer Ebene zu gestalten, bei der die Festlegung, Preisgestaltung und Finanzierung berücksichtigt werden. Bekräftigt wird ferner der Vorzug des Parlaments für eine Finanzierung über unabhängige Fonds statt durch direkte Abgaben der Betreiber. Darüber hinaus wiederholt er die bereits bekannte Forderung des Parlaments nach einer europäischen Behörde, die für die Umsetzung der Rechtsvorschriften zuständig sein soll.

Der Entwurf über die Erteilung von Genehmigungen beläßt die diesbezügliche Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten, setzt ihnen aber genaue und zugleich sehr liberale Leitlinien. Den Vorzug erhalten ordnungspolitische Vorgaben (die die grundlegenden Anforderungen, Verpflichtungen zur Grundversorgung und Zusammenschaltungsvorschriften regeln) für die Betreiber, ohne daß diese Einzelgenehmigungen einholen müßten, sondern einfach auf Antrag oder sogar ohne irgendwelche Formalitäten. Sollte sich ein Staat dennoch für Genehmigungen oder Lizenzen entscheiden, so muß ihre Anwendung auf Einzelfälle beschränkt bleiben, wie sie sich insbesondere durch materielle Engpässe im Netz bei den noch freien Frequenzen oder den Durchleitungsrechten ergeben; deren Zahl darf strenggenommen nur aufgrund solcher Zwänge begrenzt werden.

b) Schließlich legte die Kommission in einer kürzlich erfolgten Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament (13. März 1996) ihre Standpunkte zur Grundversorgung (Universaldienst) im Überblick dar, wie sie in einem vollständig liberalisierten Umfeld gesichert bzw. noch weiter ausgebaut werden muß.

Wie darin ausgeführt wird, entspringt die Sorge um die Grundversorgung in erster Linie der Angst vor der Entstehung einer "Zweiklassengesellschaft" auf dem Gebiet der Information und

somit beim Zugang zu modernen Kommunikationsmitteln. Dieser Zugang muß europaweit in gleichem Maße gesichert werden, nicht nur, weil der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in Europa keine zu großen Abweichungen bei der Versorgung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zulassen darf, sondern auch als Erleichterung für das Entstehen europaweit angebotener Dienste. Hierin liegt somit eine tragende Säule der mit der Liberalisierung "einhergehenden" europäischen Telekommunikationspolitik.

Daraus folgt laut dieser Veröffentlichung, daß die Grundversorgung in ihrem Umfang größtenteils auf gemeinschaftlicher Ebene festgelegt werden muß. Bislang beschränkt sie sich auf den Zugang zum ortsfesten öffentlichen Telefonnetz und einen Grunddienst für alle Teilnehmer zu einem erschwinglichen Preis, der auch den Betrieb eines Faxgeräts und Modems, den Zugang zur Vermittlungshilfe und zu Notdiensten, Auskunftsdienste, auch in Form eines Telefonverzeichnisses, Telefonzellen in ausreichender Zahl und öffentlich einsehbare Informationen über Anschlußbedingungen, Kosten und Leistungsqualität umfaßt. Doch auch in dieser Eingrenzung ist sie bereits sehr weit gefaßt: für zahlreiche Regionen der Gemeinschaft liegt dieses Ziel noch in weiter Ferne, und es gilt vorrangig, diese Versorgung zunächst überall aufzubauen. Ihr Ausbau wäre derzeit noch verfrüht. Doch angesichts der technischen Entwicklung ist eine zukünftige Erweiterung nicht auszuschließen; bis 1998 steht eine erneute Überprüfung an.

Es wird jedoch eingeräumt, daß die Finanzierung für die Sicherung der auf diese Weise definierten europaweiten Grundversorgung nur in groben Zügen, in Form allgemeiner Abläufe auf Gemeinschaftsebene, festgelegt werden dürfe: unabhängige Fonds oder direkte Abgaben der Betreiber an die Diensteanbieter. Welches Verfahren zum Zug kommt und wie der Betrieb im einzelnen aussieht, ist Sache der Mitgliedstaaten. Darunter fällt offensichtlich auch die Verantwortung, "einen erschwinglichen Preis" für die Grundversorgung zu gewährleisten. Der schwer faßbare Begriff ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit der landeseinheitlichen Preisgestaltung im Sinne eines Lastenausgleichs. Den gleichen Zweck erfüllen auch Mechanismen zur Tarifbegrenzung ("price cap") oder Sondertarife für bestimmte Teilnehmer (ältere, einkommensschwache Menschen, Kleinverbraucher).

Die Kommission erkennt an, daß zusätzlich zu der von der Gemeinschaft garantierten Grundversorgung Sonderdienste notwendig werden dürften, u.a. für strukturschwache Gebiete, die ein entscheidendes Problem darstellen, sowie für Behinderte, für die Telekommunikationsdienste "ein lebenswichtiges Band zur Gemeinschaft, in der sie leben", darstellen. Aber solche Dienste dürfen, daran hält die Kommission fest, nicht aus den für die Grundversorgung eingeplanten Mitteln finanziert werden. Vielmehr muß hierfür die Sozialpolitik des jeweiligen Mitgliedstaats aufkommen.

#### D. Postdienste

Obwohl übersichtlicher und weitaus neueren Datums, weist die europäische Gesetzgebung zu den Postdiensten Parallelen zu den Gesetzen für den Telekommunikationsbereich auf, jedenfalls durch die starke Betonung des Konzepts der Grundversorgung und durch die Abläufe bei der Entscheidungsfindung, die allgemeine Leitlinien in Form eines Grünbuchs, einen Gesetzentwurf mit den entsprechenden Weichenstellungen und schließlich den Richtlinienentwurf umfaßt.

1. Das am 11. Juni 1992 von der Kommission vorgelegte Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarkts bei Postdiensten begründet die Maßnahmen der Gemeinschaft im Postbereich damit, daß hier wie in den anderen Bereichen die Grundsätze des Binnenmarkts durchgesetzt werden müssen. Auch hier gilt es, die Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr und den freien Wettbewerb zu beseitigen. Doch die Liberalisierung allein wie in anderen versorgungswirtschaftlichen Bereichen genügt nicht, denn der Postdienst umfaßt naturgemäß eine sehr starke gemeinnützige Komponente. Gut funktionierende Postdienste sind für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ausschlaggebend, für sie besteht somit ein "öffentlicher Versorgungsauftrag", der ein grundlegendes "politisches Prinzip" darstellt. Allerdings mißt sich der Zusammenhalt künftig nicht mehr nur auf nationaler Ebene, sondern auf Ebene der gesamten Gemeinschaft. So wirken Ungleichgewichte bei Gestaltung und Umfang des Postdiensts zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten störend auf das Funktionieren des Binnenmarkts. Der Abbau derartiger Ungleichgewichte ist ein wichtiges Anliegen. Überhaupt ist "der Zugang aller Bürger, Unternehmen und europäischen Organisationen zu den Kommunikationsmitteln, zu denen auch die Postdienste gehören, eine gesellschaftliche Grundforderung."

Angesichts dieser Überzeugung geht die Kommission sogar so weit, darin die Rechtfertigung für eine integrierte europaweite Postverwaltung mit einheitlichen Zugangsbedingungen, Leistungsangebot und Tarifen zu sehen. Der Gedanke wird als verfrüht abgetan, doch er ist insofern erwähnenswert, als hier die Errichtung eines echten europaweiten öffentlichen Diensts angedacht wurde.

Bislang wird der Postdienst nach wie vor auf nationaler Ebene geregelt. Doch sein Umfang sollte weitgehend europaweit festgelegt werden, denn ein Mindestmaß an Einheitlichkeit ist für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und den Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft unverzichtbar. Als Bezeichnung für die öffentlichen Postdienste, d.h. die versorgungswirtschaftliche Komponente der Post, hat sich bei der Kommission, wie schon im Telekommunikationsbereich, der Ausdruck "Universaldienst" (Grundversorgung) eingebürgert. Die Definition lautet wie folgt:

"Innerhalb der Gemeinschaft muß weiterhin ein zugänglicher Postdienst bestehen, sowohl für den Inlandsdienst in einem Mitgliedstaat als auch für den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen zwei Mitgliedstaaten. Dieser Universaldienst muß zu einem erschwinglichen Preis und bei einer ausreichenden Leistungsqualität gewährleistet werden und für alle zugänglich sein."

Der Universaldienst gilt somit für Inlandsleistungen genauso wie für europaweite Postdienste und umfaßt im wesentlichen drei Hauptkomponenten:

- allgemeine Zugänglichkeit: Diese Komponente zielt auf die "Möglichkeit zur Einlieferung und Zustellung an allen Punkten Europas" ab,
- angemessene Preise,
- eine zufriedenstellende Leistungsqualität.

Doch für die europaweite Grundversorgung genügen diese allgemeinen Vorgaben der

Gemeinschaft nicht mehr. Sie kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn präzise Vorgaben in den folgenden Bereichen festgeschrieben werden:

- a) hinsichtlich der Zugangsbedingungen, die für alle gleich sein und öffentlich einsehbar sein müssen,
- b) hinsichtlich der Qualität: Es sind einheitliche Vorschriften erforderlich, z.B. mindestens eine Leerung und Zustellung pro Werktag und Brieflaufzeiten von 1 Tag im Inland, von 3 Tagen innerhalb Europas, wobei die Einhaltung dieser Vorschriften von einer gemeinsamen Einrichtung mit disziplinarrechtlichen Befugnissen überwacht wird,
- c) hinsichtlich der Gebühren, die angeglichen werden müssen,
- d) hinsichtlich der technischen Voraussetzungen, wie Einteilung der Sendungen, Größe von Umschlägen und Postleitzahlen.

Die damit europaweit definierte Grundversorgung muß nach Auffassung der Kommission "den Grundpfeiler der gemeinschaftlichen Politik im Postsektor" bilden. Doch für die erfolgreiche Umsetzung des Postdiensts reicht die Vorgabe von Zielen, ja detaillierter Verpflichtungen gegenüber den Mitgliedstaaten und damit den Postbehörden allein nicht aus. Auch die finanzielle Tragfähigkeit muß gesichert sein, d.h. den Trägern, die die Grundversorgung im Auftrag des Staates übernehmen, müssen die wirtschaftlichen Mittel für die Erfüllung einer der Hauptkomponenten, der Sicherung erschwinglicher Preise für alle, zur Verfügung gestellt werden. Dazu müssen diese Träger immer soweit ausgelastet sein, daß die Fixkosten, durch die der Dienst in bestimmten Gebieten nicht kostendeckend arbeitet, breiter gestreut werden und sich somit niedrigere Stückkosten ergeben. Folge davon ist, daß ihnen die Ausschließlichkeit für bestimmte Leistungen übertragen wird. Dann liegen sogenannte "reservierte Dienste" vor.

Welchen Umfang die reservierten Dienste europaweit erhalten, ist noch zu klären, denn wenn man den Mitgliedstaaten hier freie Hand läßt, wäre die Öffnung des Marktes gefährdet, die neben der Grundversorgung immerhin eines der grundlegenden Ziele darstellt, und zugegebenermaßen ist die Postverwaltung in bestimmten Staaten, gemessen an der notwendigen Grundversorgung, immer noch viel zu üppig mit ausschließlichen Rechten ausgestattet. Doch im Sinne der Anforderungen des Binnenmarkts, d.h. des freien Dienstleistungsverkehrs und freien Wettbewerbs, darf die europaweite Festlegung nicht über das Maß hinausgehen, das zum Erreichen des Ziels erforderlich ist; dieser Grundsatz der "Verhältnismäßigkeit" ist Voraussetzung für "die am wenigsten restriktive Lösung." So darf sich der reservierte Dienst folgerichtig nur zum Teil mit der Grundversorgung überschneiden. Er würde nur sogenannte Standardleistungen der Post umfassen, für die der personenbezogene Charakter der Sendungen (hauptsächlich Briefe und Postkarten) sowie Gewichts- und Gebührengrenzen ausschlaggebend wären. Nicht darunter fielen Werbung, Warensendungen, Eil- und Auslandssendungen, wahrscheinlich auch Wurfsendungen (Direktwerbung) und Sendungen innerhalb Europas.

Diese europaweite Definition der reservierten Dienste wäre somit nach oben begrenzt. Die Staaten könnten nur die damit gezogenen Grenzen nur überschreiten, wenn sie dies durch das Gemeinschaftsrecht (auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 2 des Vertrags) begründen

könnten. Doch handelt es sich hierbei nicht Mindestanforderungen, denn die Staaten könnten unterhalb dieser Schwelle bleiben. Es sind also vielmehr "reservierbare" Dienste, da die Garantie für die Grundversorgung nach wie vor Sache des einzelnen Staats ist und somit von dessen Willen abhängt.

Über das Verhältnis von Grundversorgung zu reserviertem (bzw. reservierbarem) Dienst bestehen im Grunde etwas unscharfe Vorstellungen, beim Inhalt genauso wie bei der Finanzierung. Die europaweit festgelegten Leistungen des reservierten Diensts sind somit als Bestandteil der Grundversorgung, d.h. der in jedem Staat verbindlich zu sichernden Versorgung, zu sehen. Demgegenüber kann ein Staat eine weitergehende Grundversorgung über den reservierbaren Dienst auf europäischer Ebene hinaus anbieten, darf ihn aber nicht reservieren (soweit er keine juristische Begründung hierfür findet). Außerdem dürfen für die nicht reservierte Grundversorgung keine Zuschüsse aus dem reservierten Bereich fließen. Sie muß sich eigenständig finanzieren und im Grundsatz selbsttragend sein. Sie wird normalerweise nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben, was zu unterschiedlichen Tarifen an unterschiedlichen Standorten führen könnte, doch kann auch ein landeseinheitlicher Tarif mit dementsprechendem Lastenausgleich beibehalten werden, sofern er nur staatsintern und nachvollziehbar durchgeführt wird. Sollten bestimmte Leistungen allerdings nicht kostendeckend sein, so sind Zuschüsse der öffentlichen Hand denkbar, von der die Erbringung dieser Leistungen vorgeschrieben wurde.

Nicht zu vergessen ist die Auflage zur Trennung zwischen regulierender und betreibender Funktion, wie sie im Gemeinschaftsrecht für die Versorgungswirtschaft üblich ist; daraus spricht eindeutig der Wille zur Öffnung des Marktes für verschiedene Anbieter, die miteinander in möglichst intensivem Wettbewerb stehen. Grundkonstante ist auch hier das Bekenntnis zur Liberalisierung, auch wenn auf die Grundversorgung infolge der sehr starken Beschränkungen, denen der reservierte Dienst zu deren Sicherung unterliegen soll, großer Wert gelegt wird.

2. Die Grundgedanken des Grünbuchs finden sich im Vorfeld der gesetzlichen Regelung in einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat vom 2. Juni 1993 mit dem Titel "Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste."

Hierin wird erneut der gemeinnützige Charakter der Postdienste als "wichtiges Medium für Kommunikation und Handel" betont, das "von grundlegender Bedeutung für viele gesellschaftliche und wirtschaftliche Aktivitäten" ist und "durch die Entwicklung der Beziehungen zwischen geographisch getrennten Bürgern und Unternehmen den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt." Auch hier findet sich also wieder das grundsätzliche Bekenntnis zur europaweiten Grundversorgung, um die Leistungsqualität, bei der vor allem im grenzüberschreitenden Verkehr starke Abweichungen von Staat zu Staat zu verzeichnen sind, weiter anzugleichen und so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.

Bei der Festlegung der Postdienste wird von den gleichen Grundvoraussetzungen und den gleichen verbindlichen Pflichten für das Leistungsangebot ausgegangen (für den grenzüberschreitenden Verkehr europaweite Vorschriften und eine unabhängige Stelle, die ihre Einhaltung überwacht; für Inlandssendungen nationale, auf die europäischen Vorschriften abgestimmte Vorschriften). Doch der Umfang der Grundversorgung wird noch genauer

angegeben. Darunter müßten im grenzüberschreitenden Verkehr genauso wie im Inlandsverkehr alle adressierten Postsendungen bis 2 kg bei Briefsendungen (Briefe, Postkarten, Wurfsendungen, Kataloge, Bücher, Werbung, sonstige Drucksachen) und bis 20 kg bei Paketen sowie alle Einschreibesendungen fallen. Nicht einbezogen werden somit Eilsendungen, Selbsteinlieferung, Selbstabholung (Postfach), Massensendungen und neue Dienste.

Es werden die ursprünglichen Vorgaben für den reservierten Dienst übernommen. Als Teil der Grundversorgung auf europäischer Ebene würde er Standardsendungen bis zu einer bestimmten Gewichts- und Preisgrenze umfassen. Neu daran ist, daß nunmehr offensichtlich auch Postwurfsendungen und der grenzüberschreitende Postverkehr einbezogen werden sollen, was im Grünbuch nicht gerade positiv bewertet wurde.

Auch in die finanziellen Beziehungen zwischen den beiden Bereichen ist Bewegung gekommen. Zwar wird grundsätzlich an der kostenorientierten Preisgestaltung für jeden Dienst festgehalten, doch sind inzwischen Quersubventionen vom reservierten Bereich in die nichtreservierte Grundversorgung zulässig, sofern sie für die Erfüllung der Grundversorgung notwendig sind.

3. Die Legislativvorschläge als logische Antwort auf diese Überlegungen und Grundsatzvorgaben ließen lange auf sich warten. Dies lag zum Teil am Zögern der Kommission in einzelnen grundsätzlichen Punkten, vor allem am Umfang des reservierten Diensts, aber auch an der formellen Gestaltung der Gesetzgebung, da von der europäischen Exekutive ernsthaft ein Alleingang auf Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 in Erwägung gezogen wurde. Demgegenüber forderten Rat und Parlament nachdrücklich die Einhaltung des normalen Gesetzgebungsverfahrens und drängten auf die rasche Vorlage von Entwürfen in diesem Sinne. Es sei außerdem darauf hingewiesen, daß im Parlament im Vorfeld eine Grundsatzdebatte zu dieser Frage stattgefunden hatte; das Parlament stimmte mit seiner Entschließung vom 22. Januar 1993 (auf Grundlage des Simpson-Berichts) den Prinzipien des Grünbuchs zu, sprach sich aber dafür aus, Postwurfsendungen und den gesamten grenzüberschreitenden Postverkehr weiterhin als reservierten Dienst einzustufen. Demgegenüber vertrat der Rat die Vorstellung von einem hochwertigen Mindestangebot, das auf europäischer Ebene für alle Bürger der Union nicht zuletzt im Namen des geforderten Zusammenhalts sichergestellt werden müsse, sowie von einem reservierten Dienst, der erschwingliche Preise ermöglicht (siehe hierzu die Entschließung vom 7. Februar 1994).

Im Juli 1995 lagen die Legislativvorschläge der Kommission endlich vor, auch wenn sie erst Anfang Dezember 1995 veröffentlicht wurden. Der Form nach handelte es sich um eine Richtlinie des Parlaments und des Rates auf Grundlage von Artikel 100 A für grundsätzliche Überlegungen und von Artikel 189 B für das Verfahren. In der "Mitteilung" zum Entwurf und in der vorangestellten Begründung bekennt sich die Kommission erneut zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen zwei Hauptpolen. Zum einen sind "die Anforderungen des öffentlichen Diensts" zu nennen, auf dessen klassische Grundsätze "Universalcharakter, Gleichbehandlung, Kontinuität und Anpassungsfähigkeit" ausdrücklich hingewiesen wird und für den eine Grundversorgung auf europäischer Ebene vorgegeben werden muß, wie sie für strukturschwache Randgebiete dringend notwendig ist. Die Kommission betont mit Nachdruck die neuartigen Aspekte und die Tragweite eines derartigen "europaweiten Postdiensts." Angesichts des divergierenden Leistungsangebots in den einzelnen Staaten bildet eine

garantierte Leistungsqualität in der gesamten Europäischen Union zugleich einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Binnenmarkts, bei dem Erleichterungen für den grenzüberschreitenden Verkehr der wirtschaftlichen Akteure gewährt werden und ein Fortschritt für die Masse der Postkunden vor Ort in den rückständigen Ländern erreicht wird. Daraus spricht unverkennbar der Drang zur Verwirklichung eines "europaweiten öffentlichen Diensts", d.h. das Anliegen, die existenznotwendige Versorgung für alle Bürger der Europäischen Union in ähnlichem Umfang zu sichern. Hierin liegt auch der wesentliche Unterschied zur Einstellung im Telekommunikationsbereich: Hier verbindet sich mit der Garantie nicht nur ein Paket von Verpflichtungen, das den Anbietern auferlegt wird, sondern es gehört hierzu vielmehr auch die Sicherung einer tragfähigen Finanzierung durch "reservierte Dienste." Als "Hauptziel" der gesetzgeberischen Maßnahme wird die Sicherung der europaweiten Grundversorgung bezeichnet, ein zweiter Schwerpunkt liegt naturgemäß auf der Umsetzung der diesbezüglichen Grundsätze des Binnenmarkts. Aus diesem doppelten Blickwinkel lesen sich die "einleitenden Erwägungen" zum Richtlinienentwurf zwar wieder wie das Bekenntnis zum ausgeprägt gemeinnützigen Charakter des Postdiensts und zum damit verknüpften Versorgungsauftrag, also auch zum Erhalt der reservierten Dienste, doch müßten diese, wie es weiter heißt, "unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrags" festgelegt werden.

a) Im Richtlinienentwurf nimmt der Universaldienst präzisere Konturen an. Der hier angeführten, allgemeinen Definition zufolge ist im Grunde ein "Anspruch" der Bürger gegeben, den die Mitgliedstaaten erfüllen müssen. Dafür gelten die anspruchsvollen Grundsätze der öffentlichen Versorgung, wie Gleichbehandlung (gleiches Leistungsangebot für die Verbraucher), Kontinuität (lückenlose Belieferung, außer bei höherer Gewalt) und Anpassungsfähigkeit (Anpassung an die technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und Wachstum parallel zu den Bedürfnissen der Bürger); hinzu kommt die besondere Verpflichtung zur Unverletzlichkeit des geschriebenen Wortes, d.h. das Briefgeheimnis. Es werden, nur weiter verfeinert, die Ansätze aus den "Leitlinien" aufgegriffen. Dazu gehören Einlieferung, Beförderung und Zustellung von Brief- und Büchersendungen, Katalogen, adressierten Zeitungen und Zeitschriften bis 2 kg und Paketen bis 20 kg, ferner Einschreibe- und Wertsendungen, und zwar im grenzüberschreitenden Postverkehr wie auch im Inland. Alle Dienstleistungen müssen mindestens an fünf Tagen in der Woche gewährleistet sein, dazu insbesondere eine Leerung an den Sammelpunkten und eine Zustellung am Wohnort jeder natürlichen oder juristischen Person mindestens einmal am Tag, soweit nicht ungewöhnliche geographische Gegebenheiten oder Verhältnisse vorliegen. Mit der Forderung nach einer "flächendeckenden" Versorgung verbindet sich die Verpflichtung, für ein ausreichend dicht geknüpftes Netz von "Zugangs-" und "Abholpunkten" zu sorgen. Für die Beförderung, Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit der Dienste werden die Qualitätsvorschriften im innereuropäischen Verkehr von der Kommission, für die Inlandspost von den einzelnen Staaten festgelegt. Schon jetzt besteht als Auflage für den innereuropäischen Verkehr eine Brieflaufzeit von 3 Werktagen für 90 % und von 5 Tagen für 99 % der Sendungen; im Inlandsdienst gilt eine Laufzeit von einem Werktag für 80 % der Sendungen als Zielvorgabe. Für die Preisgestaltung der Grundversorgung greift man auf die Gedanken in den "Leitlinien" zurück. Die Preise müssen für jede Dienstleistung kostenorientiert sein, was für die Anbieter im übrigen den Zwang mit sich bringt, für jeden Teilbereich des reservierten Diensts getrennt von den nicht reservierten Diensten Buch zu führen. Sie müssen jedoch erschwinglich bleiben, wodurch man wieder bei der Möglichkeit angelangt wäre, auf dem ganzen Staatsgebiet "flächendeckend" einheitliche Tarife anzubieten.



b) Die Abgrenzung der reservierbaren Dienste wurde schon mit Spannung erwartet, da diese immerhin von entscheidender Bedeutung für eine wirtschaftlich tragfähige Grundversorgung ist und man hier lange gezögert und um eine Lösung gerungen hatte. Wie zu erwarten, zählen private Postsendungen dazu, wobei die bislang ungeklärte Preis- und Gewichtsgrenze auf das Fünffache des Grundtarifs bzw. 350 g festgelegt wurde. Weiter gehören dazu das Recht zur Aufstellung von Briefkästen an öffentlichen Wegen und Straßen und zur Ausgabe von Postwertzeichen. Die eingehende grenzüberschreitende Auslandspost und, aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, auch Wurfsendungen wurden, wenn auch nur bedingt, letztendlich mit aufgenommen. Einerseits muß dies für den kostendeckenden Betrieb der Grundversorgung erforderlich sein, so daß eine hoheitliche und juristische Kontrolle möglich wird; andererseits gilt dies nur bis zum 31. Dezember 2000, wobei eine Verlängerung über diesen Stichtag hinaus nur auf Beschluß der Kommission möglich ist, ebenso wie die Zusammensetzung des reservierten Diensts überhaupt im Jahr 2000 erneut auf den Prüfstand kommt. Bis dahin entscheiden die Staaten darüber, welche Dienste sie tatsächlich reservieren und welchen Trägern diese Dienste vorbehalten bleiben sollen. Für alle übrigen Dienste bestehen, abgesehen davon, daß die öffentliche Hand eine Meldepflicht einführen kann, keine Beschränkungen. Sie kann - nach objektiven Bedingungen - sogar eine Genehmigung sowie öffentliche Versorgungsaufgaben, evtl. begleitet durch Zahlungen an einen Ausgleichsfonds, vorschreiben.

c) Nicht reservierte Dienste stehen allen Anbietern auf der Grundlage nichtdiskriminierender Verfahren (Anmeldung oder Genehmigung) offen. Wie geplant, nimmt die Überwachung der Einhaltung der Richtlinie und die Wahrung der Wettbewerbsregeln eine "einzelstaatliche Regulierungsbehörde" wahr, die juristisch und betrieblich nicht von den Betreibern abhängig sein darf.

4. Das Europäische Parlament zeigte sich dem Richtlinienentwurf gegenüber relativ kritisch (Simpson-Bericht und genehmigte Änderungsanträge vom 9. Mai 1996). Es begrüßte den Entwurf zwar in den allgemeinen Leitlinien, brachte aber übereinstimmend mit früheren Stellungnahmen seine Sorge um die Grundversorgung zum Ausdruck. Mit der Feststellung, diese Grundversorgung müsse "als öffentliche Dienstleistung" eingestuft werden, d.h. als Dienstleistungen "von allgemeinem wirtschaftlichen und sozialen Interesse, mit deren Erbringung bestimmte Unternehmen beauftragt werden" und deren Betreiber somit "eine Aufgabe im öffentlichen Interesse" erfüllen, hat das Parlament sich zur Absicherung im Gegenzug für eine Stärkung des reservierten Diensts ausgesprochen:

- zunächst durch die Einbeziehung von Wurfsendungen und der eingehenden grenzüberschreitenden Auslandspost im gleichen Maße wie die übrigen Komponenten in die reservierbaren Dienste: es besteht also keine Verpflichtung zur finanziellen Rechtfertigung und keine zeitliche Begrenzung (das Jahr 2000 als Stichtag entfällt, über den hinaus die Möglichkeit zur Reservierung nur noch auf Beschluß der Kommission gegeben ist),

- anschließend durch den Wegfall der automatischen Neuprüfung aller reservierten Dienste im Jahr 2000,

- und schließlich durch die Möglichkeit für die Staaten, weitere Dienste zu reservieren, soweit dies für die Sicherung der Grundversorgung erforderlich ist.

### III. Transeuropäische Netze

Die gesetzgeberischen Maßnahmen für die einzelnen Bereiche werden nur im Lichte der Entscheidungen verständlich, die von der Kommission für die transeuropäischen Netze getroffen wurden. So wächst die Gemeinschaft langsam in die neue Aufgabenstellung hinein, die ihr mit dem Maastricht-Vertrag bei der Verwirklichung dieser Netze im Verkehrswesen, bei der Energieversorgung und im Telekommunikationsbereich zugefallen war.

#### A. Allgemeine Leitlinien

1. Entsprechende Grundgedanken finden sich bereits im Weißbuch der Kommission "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" von 1994, in dem den Netzen große Bedeutung zuerkannt wird. Man ist bemüht, die Rolle der Gemeinschaft klarer zu fassen, bzw. anders gesagt, einzelstaatliche Abläufe in den übergeordneten Rahmen des gesamteuropäischen Interesses einzubinden. Besonders im Verkehrswesen soll "der öffentliche Dienst hoher Qualität so in eine europäische Rolle hineinwachsen." Damit wird die Bedeutung dieser Netze für die Entstehung eines europäischen Gemeinwohls nachdrücklich betont, das als Vorstufe für eine öffentliche Versorgung auf europäischer Ebene dient.
2. Der politische Anstoß hierzu ging vom Europäischen Rat auf den Sitzungen in Kopenhagen (Dezember 1993), auf Korfu (Juni 1994) und in Essen (Dezember 1994) aus.

#### B. Gesetzgeberische Maßnahmen in einzelnen Bereichen

Sie nahmen zunächst hauptsächlich im Verkehrswesen und bei der Energieversorgung, weniger deutlich im Telekommunikationsbereich, Gestalt an.

##### 1. Verkehrswesen

Die wichtigsten Regelungen dazu sind:

a) Die Entschließung des Rates vom 29. Oktober 1993 (93/628, 629 und 630)<sup>17</sup>, die insbesondere ein kombiniertes Verkehrsnetz, ein sogenanntes "Bürgeretz", und beim Straßennetz insbesondere den Bau noch fehlender Teilstücke fordert.

b) Der Entschließungsantrag des Rates und des Europäischen Parlaments über die gemeinsamen Leitlinien für die Entwicklung des transeuropäischen Verkehrsnetzes<sup>18</sup>.

Der Erstentwurf der Kommission vom März 1994 steht nach Aufnahme von Änderungen zur Zeit zur Verabschiedung durch das Parlament und den Rat an. Damit sollen die erforderlichen Handlungsschwerpunkte für den Bau des Netzes gesetzt und die dazugehörigen Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen werden. Die Zielvorgabe für das Netz lautet: Mobilität für die Menschen in ganz Europa durch ein hochwertiges Infrastrukturangebot.

---

<sup>17</sup>Abl. L 305 vom 10.12.1993.

<sup>18</sup>KOM(95) 298.

c) Der Richtlinienentwurf des Rates über den Verbundbetrieb des europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes<sup>19</sup>

In Antwort auf eine diesbezügliche Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1993 und auf Drängen des Parlaments legte ihn die Kommission im April 1994 vor, er liegt z.Zt. noch in zweiter Lesung beim Parlament. Damit sollen die Zusammenschaltung und der Verbundbetrieb der staatlichen Hochgeschwindigkeitsnetze im Hinblick auf ein europäisches Netz weiter gestärkt werden, dessen nationale Komponenten ("Teilsysteme") den Mitgliedstaaten mit verbindlichen gemeinsamen Anforderungen unterstehen.

2. Energieversorgung

a) Verordnungsentwurf des Rates über eine europäische Interessenserklärung zur Erleichterung der Verwirklichung der transeuropäischen Netze im Bereich Strom- und Erdgastransport<sup>20</sup>

Im seit Februar 1992 vorliegenden Entwurf der Kommission, der derzeit noch im Rat diskutiert wird, wird die europäische Interessenserklärung als Bekenntnis dazu dargestellt, daß die Verwirklichung eines bestimmten Plans zum Strom- bzw. Erdgastransport an eine Reihe von Leitlinien des Rates anknüpft. Da die Erklärung die private Finanzierung eines Projekts zuläßt, wurde sie von der Kommission begrüßt.

b) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die gemeinschaftlichen Leitlinien für transeuropäische Energienetze (19. Januar 1994)<sup>21</sup>

Als Begründung für die "Vorbildfunktion" der Gemeinschaft dienen hier die bislang unzulänglichen Maßnahmen der einzelnen Staaten, und es werden "in den Mitgliedstaaten bestehende Konzepte und Maßnahmen aufgegriffen, die künftig besser EG-weit durchgesetzt" werden sollten, um eine "Integration des Gemeinschaftsraums" herbeizuführen. Die allgemeinen Ziele lauten:

- keine Unterbrechungen mehr an den Grenzen der nationalen Netze,
- Ausbau des Verbundbetriebs,
- Anbindung abgelegener oder unzureichend versorgter Länder und Regionen,
- europaweite Interoperabilität der Netze und Sicherung der Leistungsqualität, insbesondere die lückenlose Belieferung.

c) Entschließung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Bündel von Leitlinien

---

<sup>19</sup>Abl. C 203 vom 8.8.1995.

<sup>20</sup>Abl. C 124 vom 6.5.1993.

<sup>21</sup>KOM(93) 685.

### für transeuropäische Netze in der Energiewirtschaft<sup>22</sup>

Die auf einen Vorschlag der Kommission (Februar 1994) zurückgehende Entschließung, deren Verabschiedung erst vor kurzem zum Abschluß gekommen ist (7. Mai 1996), enthält:

- einen Aktionsplan, nach dem die Gemeinschaft Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausweist und anschließend günstige Rahmenbedingungen für ihre Durchführung schafft,

- Zielvorgaben für einzelne Bereiche, so u.a.:

. in der Elektrizitätswirtschaft die Zusammenschaltung der Hochspannungsnetze und der Ausbau des Verbundbetriebs,

. bei der Gasversorgung:

- . Erschließung neuer Gebiete für die Erdgasversorgung,
- . Anbindung isolierter Netze,
- . größere Transport-, Abnahme- und Lagerungskapazitäten.

### C. Telekommunikation

Im Juni 1995 legte die Kommission einen Legislativentwurf für transeuropäische Telekommunikationsnetze vor, wiederum in Form eines "Entschließungsentwurfs des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Bündel von Leitlinien"<sup>23</sup> für entsprechende Netze, dessen Verabschiedung noch läuft. Damit sollen, wie schon in den gleichgerichteten Entwürfen für die anderen Netze, Zielvorgaben festgelegt, Schwerpunkte gesetzt und die geplanten Maßnahmen in groben Zügen vorgegeben werden. Bei den gewählten Schwerpunkten fallen Anwendungen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Maßnahmen für strukturschwache Gebiete, d.h. den ländlichen Raum und Randgebiete, und die Beseitigung von Schwachstellen und noch fehlenden Teilstücken für die vollständige Zusammenschaltung und den Verbundbetrieb auf.

### Abschnitt IV. Allgemeine Stellungnahmen zur öffentlichen Versorgung

Letztendlich haben sich die Institutionen der Gemeinschaft durch verwaltungstechnische, juristische oder gesetzgeberische Maßnahmen zwar eingehend mit den einzelnen Bereichen der öffentlichen Versorgung befaßt, einen umfassenden Ansatz dafür aber vermissen lassen. Es findet sich praktisch keine Gesamtmaßnahme des Rates oder gar der Kommission. Lediglich das Parlament war neben den Stellungnahmen im Zuge seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung für einzelne Bereiche um eine einheitliche Linie zu diesem Thema bemüht.

I. Zunächst ist die Entschließung zur Rolle des öffentlichen Sektors bei der Vollendung des Binnenmarkts (12. Februar 1993) zu nennen. Darin stellt das Parlament fest, daß:

---

<sup>22</sup>Abl. C 205 vom 10.8.1995.

<sup>23</sup>Abl. C 302 vom 14.11.1995.

- es "Aufgabe des öffentlichen Sektors ist, hochwertige öffentliche Dienstleistungen (Energie-, Wasserversorgung, Nahverkehr usw.) abgestimmt auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" zu erbringen,
- die Wettbewerbsfähigkeit auch im Hinblick auf die gemeinsamen Bedürfnisse der Bürger zu bewerten ist,
- die Gemeinschaft dafür sorgen muß, daß jedem Bürger gemeinwirtschaftliche Güter und Dienstleistungen gleichermaßen offenstehen.

Auf Wunsch des Parlaments soll die Kommission nun die Begriffe "öffentliche Versorgung" und "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" eindeutig definieren und bei ihrer Wettbewerbspolitik den Grundsatz des freien Zugangs zur öffentlichen Versorgung auf der Grundlage von Kriterien wie finanzielle Machbarkeit und Qualität sicherstellen.

Diese EntschlieÙung ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil hier vielleicht zum ersten Mal der gleichberechtigte Zugang aller europäischen Bürger zu gemeinwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen, also der Grundsatz für eine europaweite öffentliche Versorgung schlechthin, in einem offiziellen Text festgeschrieben und eine entsprechende Definition dafür gefordert wird.

II. Noch 1993 (27. April) veranstaltete das Parlament eine Anhörung zu öffentlichen Unternehmen als Denkanstoß für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen freiem Wettbewerb und öffentlichen Versorgungsaufgaben.

III. In einer EntschlieÙung zu den öffentlichen Unternehmen, Privatisierungen und dem öffentlichen Dienst in der Europäischen Gemeinschaft (6. Mai 1994) einigt sich das Parlament ausgehend vom Speciale-Bericht auf eine Unterscheidung zwischen "gewerblichen öffentlichen Unternehmen und solchen öffentlichen Unternehmen, die staatliche Dienstleistungen auf lokaler oder nationaler Ebene anbieten, da erstere eher den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechen, während letztere staatliche Aufgaben wahrzunehmen haben, wobei jedoch nicht vergessen werden darf, daß beide im Sinne des Allgemeinwohls tätig sind."

Es "stellt besorgt fest, daß der Begriff öffentlicher Dienst und Allgemeinwohl gegenwärtig im Vergleich zu den weitaus klareren Aussagen zur Liberalisierung der Märkte, Abschaffung der Monopole und Privatisierung sehr verschwommen bleibt" und bekräftigt daher, daß "die Wettbewerbspolitik und die anderen marktrelevanten Politiken die Anerkennung des Allgemeininteresses und des Rechts der Bürger auf ihnen zugängliche Dienstleistungen von einheitlichem Leistungsstandard beherzigen müssen, auch im Hinblick auf die angestrebte reale Gleichstellung der europäischen Bürger."

Für die Umsetzung dieser Ziele geht das Parlament von drei Maßnahmen aus:

1. Aufnahme der öffentlichen Dienstleistungen in den Vertrag bei der für 1996 geplanten Überarbeitung,
2. Verabschiedung einer "Europäischen Charta der öffentlichen Dienstleistungen" durch die Europäische Union auf Betreiben der Kommission, in der folgende Punkte berücksichtigt werden:

- "Definition der gemeinsamen Prinzipien, denen der öffentliche Sektor in Europa im Hinblick auf die Erfordernisse einer echten europäischen Staatsangehörigkeit genügen muß",
- "Gleichbehandlung der Nutzer im Hinblick auf die verschiedenen nationalen Dienstleistungen supranationaler Dimension",
- qualitative und quantitative Standards für die einzelnen Dienstleistungsbereiche,
- Kontrollmöglichkeiten seitens der Verbraucher,
- Auflistung der Dienstleistungen, auf die die oben erwähnten Grundsätze europaweit anzuwenden sind.

3. Einsetzung eines nichtständigen parlamentarischen Ausschusses, der sich, zumindest bis zur Verabschiedung der Charta, mit den Problemen der öffentlichen Versorgungsunternehmen in Europa befaßt.

IV. In der Entschließung des Parlaments zur Regierungskonferenz über die Neufassung des Europäischen Unionsvertrags (Bourlanges-Martin-Bericht vom 17. Mai 1995) befaßt sich ein Abschnitt ausdrücklich mit der öffentlichen Versorgung. In Punkt XI des ersten Teils ("Ziele und Politik der Union") wird die Aufnahme des Konzepts in den Vertrag gefordert:

"Der Stellenwert öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der Aktionen der Europäischen Union müßte durch die Einfügung neuer Artikel bekräftigt werden, die den Begriff und den Anwendungsbereich der "universellen Dienste" festigen, die jedem Bürger das Recht auf gleichen Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleisten, wobei Ad-hoc-Bestimmungen zu verabschieden sind, die die Besonderheit der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen berücksichtigen."

#### Überblick über den Standpunkt der Gemeinschaft zur Bereitstellung von Versorgungsdiensten

Bei genauerer Betrachtung der bisherigen Politik im Lichte der Verträge ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die öffentliche Versorgung in den Anliegen der Gemeinschaft genauso präsent ist wie in ihren Kompetenzen. Zwar mußte man im Zuge des europäischen Einigungsprozesses, durch den für die Verwirklichung des Binnenmarkts alle Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr fallen sollten, zwangsläufig auf die Hindernisse stoßen, die die Nationalstaaten in Form von besonderen Rechten als Schutz für die öffentliche Versorgung aufgebaut hatten. Doch gleichzeitig trugen die Verträge den bestehenden öffentlichen Versorgungsleistungen durch eine Reihe von Ausnahmemöglichkeiten vom freien Warenverkehr und freien Wettbewerb Rechnung. Lange Zeit war das Problem in der Praxis kaum akut, da der gemeinsame Markt als Ziel nicht konsequent verfolgt wurde. Die einsetzende Verwirklichung des Binnenmarkts erfaßte ab Mitte der achtziger Jahre die sogenannte Versorgungswirtschaft, in der die Bereitstellung von Versorgungsdiensten zum Großteil konzentriert ist. Ab diesem Zeitpunkt begannen sich die EU-Institutionen dafür zu interessieren, inwieweit die besonderen bzw. ausschließlichen Rechte dieses Bereichs mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

I. Entsprechende Vorrechte stellte die Kommission durch Nutzung ihrer Verwaltungsbefugnisse besonders im Bereich Telekommunikation, Postdienst und Verkehrswesen in Frage. Ab 1990 ging sie

in allen Bereichen, auch in der Energiewirtschaft, gezielt vor. Ihr allgemeiner Standpunkt war, der öffentlichen Versorgung gewisse Freiräume zuzugestehen, gleichzeitig sollten aber die besonderen Rechte wegfallen.

II. Der Europäische Gerichtshof hatte bis Ende der 80er Jahre kaum Gelegenheit, sich dazu zu äußern. Wenn überhaupt, macht er von den Ausnahmemöglichkeiten, wie sie in den Römischen Verträgen für die öffentlichen Dienste vorgesehen sind, nur sehr sparsam Gebrauch. Erst in jüngster Zeit wurde von ihm jedoch unter Berufung auf Artikel 90 Absatz 2 die öffentliche Versorgung in ihren Hauptbestandteilen, auch als Ausgleichsfaktor der Wirtschaft, anerkannt.

III. Hauptsächlich auf Betreiben und zum Teil auf Beschluß der Kommission im Rahmen ihrer Eigenbefugnisse zielte die entsprechende gemeinschaftliche Gesetzgebung in erster Linie darauf ab, die Grundsätze und Regeln des Binnenmarkts in der Versorgungswirtschaft durchzusetzen.

A. Wahrscheinlich findet sich der Gedanke der öffentlichen Versorgung hier nur in einer deutlich abgeschwächten Form, gemessen an der Rechtslage in den meisten Mitgliedstaaten. Zwar stößt man auf häufige Bekenntnisse zum öffentlichen Dienst in seiner klassischen Gestalt; die Definition stützt sich zur Begründung auf das Gemeinwohl und die Grundprinzipien des gleichberechtigten Zugangs, der Kontinuität und Anpassungsfähigkeit. An anderen Stellen jedoch lassen bestimmte Formulierungen Zweifel aufkommen, ob dieser Gedanke in seiner vollen Tragweite richtig verstanden wird, nämlich als vollwertiger Wirtschaftsbereich, für den komplett die öffentliche Hand aufkommt, um die Versorgung der Bürger zu sichern und nicht nur um Betriebsabläufe zu regeln, wie dies in normalen Wirtschaftsbereichen der Fall ist. So findet sich im europäischen Recht (Verordnungen oder Vorabgesetze) oft der Ausdruck "ordnungspolitisch" als Bezeichnung für die Eingriffe der öffentlichen Hand, durch die den betreffenden Bereichen öffentliche Versorgungsaufgaben vorgeschrieben werden. Der Ausdruck ist zweischneidig: strenggenommen würde dies bedeuten, daß das Verständnis für den wesentlichen Unterschied zwischen der Errichtung eines öffentlichen Versorgungsdiensts und den verschiedenen ordnungspolitischen Möglichkeiten zur Steuerung der Wirtschaft abhanden gekommen ist und man letztendlich öffentliche Versorgungsaufgaben mit Verpflichtungen gleichstellt, wie sie sich beispielsweise aus Gesundheitsschutz-, Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften oder aus dem Arbeitsrecht ergeben. Eine weitere Sinnminderung ergibt sich dadurch, daß anscheinend häufig Vorstellungen von der öffentlichen Versorgung bestehen, als sei sie für den "bedürftigen" Teil der Bevölkerung bestimmt, also als "sozialer" Ausgleich gedacht, wo sie doch grundsätzlich der gesamten Bevölkerung, in einer hauptsächlich "bürgernahen" Funktion, offensteht.

B. Folge dieser Sinnentstellung ist eine inhaltliche Verwässerung der öffentlichen Versorgung. Von den umfassenden Wirtschaftsaufgaben unter einem Dach und in der Hand eines einzigen Betreibers, wie dies traditionell üblich war, fällt sie zunehmend einem Auflösungsprozeß anheim, dessen Stufen wie folgt aussehen:

1. Trennung der regulierenden bzw. kontrollierenden Funktion von den Betriebsaufgaben.
2. Innerhalb des Betriebs selbst Trennung zwischen Infrastruktur einerseits und Dienstleistungen andererseits, zumindest betriebswirtschaftlich und in der Buchführung, so daß sich die Infrastruktur von ihrem traditionellen Status eines Guts, das ausschließlich von einem einzigen Betreiber genutzt wurde, hin zu einer gemeinsamen Grundlage für die

Tätigkeit mehrerer im Wettbewerb stehender Betreiber entwickelt; dahinter steht der Begriff "common carrier", Kernpunkt des versorgungswirtschaftlichen Konzepts der Kommission, demzufolge Energieversorgungsunternehmen, Verkehrsträgern oder Telekommunikationsbetreibern für ihr Dienstleistungsangebot die Gas- und Stromleitungen, Gleisanlagen bzw. Telefonleitungen genauso offenstehen müssen wie einem Spediteur die Straßen.

3. Eventuelle Aufteilung der eigentlichen Dienstleistungen (beispielsweise in die Bereiche Erzeugung, Transport und Verteilung).

4. Liberalisierte Rahmenbedingungen für die Bereitstellung der Infrastruktur genauso wie für das Leistungsangebot an die Bürger. Da dies zum Wegfall der besonderen Rechte führt, die die Betreiber von jeher für eine bestmögliche Erbringung der Leistungen in Anspruch nehmen konnten, ist offensichtlich das System in seinem Bestand überhaupt gefährdet. Unter anderem (sofern es nicht durch das Verbot von "Quersubventionen" ganz hinfällig und stattdessen eine rein kostenorientierte Preispolitik eingeführt wird) wird dadurch die Sicherung einheitlicher, flächendeckender Preise für die Bevölkerung durch den Lastenausgleich zwischen Regionen mit Kostenunterdeckung und Regionen mit Kostendeckung weitgehend erschwert.

5. Und schließlich Zurückdrängung der öffentlichen Versorgung auf beschränkte Teilbereiche, entweder in Form von Verpflichtungen für einen begrenzten Personenkreis (bestimmte Gruppen, die alters-, gesundheits-, einkommens- oder standortbedingt eine besondere Behandlung verdienen) oder einer im Umfang ziemlich schwachen "Grundversorgung" in einem breiten Versorgungsgebiet.

C. Es muß nach einzelnen Bereichen differenziert werden.

1. Am weitesten ist die Liberalisierung wohl im Telekommunikationsbereich fortgeschritten. Eine Grundversorgung besteht hier nur in Form von weitgehend eingeschränkten Verpflichtungen, und besondere bzw. ausschließliche Rechte werden schrittweise abgebaut, da der freie Wettbewerb auf alle Teilbereiche ausgedehnt werden soll; allein der Sprachtelefondienst ist davon bislang unberührt, soll aber seinerseits bis 1998 freigegeben werden.

2. In der Energiewirtschaft ist die Liberalisierung nicht so weit fortgeschritten; nur die Transportmonopole sind von der Durchleitungspflicht berührt. Der Netzzugang Dritter, der die vollständige Beseitigung der ausschließlichen Rechte für Energieerzeugung und -transport sowie bedingter Rechte in der Energieverteilung voraussetzt, ist im Rat derzeit noch umstritten, wo er am entschiedenen Widerstand bestimmter Staaten scheitert.

3. Mit der Gesetzgebung im Eisenbahnsektor ist den Betreibern, die öffentliche Versorgungsaufgaben wahrnehmen, ungeachtet einer teilweisen Marktöffnung eine vorrangige Behandlung beim Netzzugang sicher.

4. Am stärksten kommt die öffentliche Versorgung letztendlich in der geplanten Richtlinie zu den Postdiensten durch die starke Betonung der "Grundversorgung" und die Sicherung der Wirtschaftlichkeit durch einen relativ umfangreichen "reservierten Dienst" zum Tragen. Unklar ist natürlich nach wie vor, was von diesem reservierten Dienst nach der geplanten



Übergangszeit im Jahr 2000 noch übrigbleiben wird, da sein Erhalt durch den Richtlinienentwurf über diesen Termin hinaus nicht gesichert ist.

IV. Innerhalb dieser allgemeinen Tendenz mit Schwerpunkt auf der Liberalisierung spielten die einzelnen Institutionen eine uneinheitliche Rolle. Weitgehend tonangebend war die Kommission mit einer recht klaren Grundhaltung. Ihr wohl größtes Augenmerk galt der Versorgungswirtschaft, allerdings mit Schwerpunkt auf einer Marktöffnung, was dazu führt, daß die Privilegien, auf denen die öffentliche Versorgung oft beruht, abgebaut bzw. söllig beseitigt werden. Der Europäische Gerichtshof bekannte sich zur Politik der Kommission und bezog erst vor kurzem eindeutig Stellung zugunsten besonderer Rechte für die öffentliche Versorgung. Im Rat gehen die Meinungen naturgemäß weiter auseinander, da hier Regierungen mit sehr unterschiedlichen Standpunkten zu diesem Thema - von den Verfechtern der maximalen Marktöffnung bis hin zu den Anhängern einer öffentlichen Versorgung im üblichen Sinne - vertreten sind. In aller Regel milderte der Rat die Vorschläge der Kommission ab, um die besonderen Rechte der Versorgungswirtschaft zu schonen, und zwar unter Inkaufnahme weiterer Verzögerungen bei der Verabschiedung der Gesetze, von denen mehrere noch in der Diskussion sind. Am stärksten setzte sich das Europäische Parlament für die öffentliche Versorgung und deren Erfordernisse in Form von besonderen oder ausschließlichen Rechten ein. Dieses Engagement betrifft nicht nur verschiedene Bereiche bei der Prüfung der entsprechenden Gesetze, besonders aber in der Energiewirtschaft, im Telekommunikationsbereich und im Postdienst, sondern wird auch durch das Eintreten des Parlaments für den Begriff der "öffentlichen Versorgung" an sich in mehreren Entschließungen und Berichten sowie durch den Gedanken deutlich, daß Definition und Schutz dieses Begriffs auf nationaler Ebene erfolgen müssen, damit allen Bürgern der Europäischen Union die damit verbundenen existenznotwendigen Leistungen gleichermaßen offenstehen.

\*

\* \*

V. Die Aussage, die öffentliche Versorgung werde unter dem Einfluß Europas zurückgedrängt, trifft jedoch nur bedingt zu.

1. Zum einen ist festzustellen, daß der Ausdruck "öffentliche Versorgung" an sich, der früher kaum gebräuchlich, ja umstritten war, im Bereich der Europäischen Union weit verbreitet ist. Er hat sich mittlerweile soweit eingebürgert, daß es nicht abwegig erscheint, daß damit auch die damit verknüpfte Idee weiter vorangebracht wurde. Beleg dafür ist eine stärkere Berücksichtigung der versorgungswirtschaftlichen Erfordernisse in den neuesten Gesetzen.
2. Zum anderen ist der Freiraum der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Staaten zwar weiterhin und wohl endgültig auf dem Rückzug, gleichzeitig entsteht aber ein Ausgleich auf europäischer Ebene zunächst in Form eines Mindestleistungsangebots (zum Teil umfangreicher als das Angebot in bestimmten Mitgliedstaaten) für alle Bürger der Europäischen Union und zumindest möglicherweise in Form von gemeinsamen Behörden, die die Umsetzung übernehmen: hierin finden sich Ansätze für einen möglichen europaweiten öffentlichen Dienst im wahrsten Sinne des Wortes.

### **KAPITEL III. BESTANDTEILE EINER EUROPÄISCHEN POLITIK FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERSORGUNG**

Ob nun erhofft oder gefürchtet, der Einfluß Europas auf die öffentliche Versorgungstätigkeit ist keine Zukunftsmusik mehr. Er ist bereits weitgehend Wirklichkeit geworden. Ausgehend von einer fest verankerten Zuständigkeit in den Verträgen hat er sich bereits in weitreichenden Auswirkungen geäußert und dürfte noch weiter zunehmen. Denn zum einem ist die Einbeziehung der Versorgungswirtschaft in die Grundsätze und Regeln des Binnenmarkts unumgänglich, da dies in den Römischen Verträgen vorgesehen ist, soweit entsprechende Versorgungsaufgaben abgesichert sind. Andererseits führen die neueren Ziele der Verträge, d.h. wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Einführung einer Unionsbürgerschaft und Aufbau transeuropäischer Netze, dazu, daß Europa nun auch in den Bereich der öffentlichen Versorgung hineinregiert.

Es geht also nicht mehr darum, ob Europa auf diesem Gebiet handelt. Vielmehr geht es um ein schlüssiges Konzept für dieses Handeln, an dem alle großen Gemeinschaftsinstitutionen und verschiedene, vielschichtige Bestimmungen der Verträge einbezogen werden. Auch der Sinn und die Stoßrichtung des Vorgehens müssen hinterfragt werden, denn weit ausholende, entschlossene Maßnahmen sind genauso möglich wie ein mehr oder weniger hoher Stellenwert für die öffentliche Versorgung, je nachdem, ob man eine leicht oder eine streng liberale Sicht zugrundelegt.

Überhaupt stellt sich die Frage nach einer europäischen Politik im Bereich der öffentlichen Versorgung. Die nachstehenden Überlegungen sollen entsprechende Anregungen oder zumindest Alternativen zu zwei Teilaspekten dieses Themas vermitteln und damit zur Definition einer solchen Politik beitragen:

1. Der mögliche Inhalt der öffentlichen Versorgung, d.h. welche Ziele werden ihr gesetzt und wie sollen diese Ziele erreicht werden.
2. Die dafür benötigten Instrumente; dies setzt eine Untersuchung der bestehenden Abläufe und Verfahren und, soweit diese ungeeignet sind, die Planung neuer Mechanismen voraus.

#### Abschnitt I. Inhalt einer europäischen Politik für die öffentliche Versorgung

Voraussetzung für europäische Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Versorgung ist, daß die Gemeinschaftsinstitutionen über eine gewisse Vorstellung von diesem Begriff verfügen. Bei den einzelnen Vorgängen, die diesen Institutionen vorgelegt werden, können Kommission und Gerichtshof einer Entscheidung dahingehend nicht ausweichen, inwieweit bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse von den Regeln des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Wettbewerbs abgewichen werden darf. Ohne festen Inhalt und feste Grenzen für derartige Dienstleistungen ist eine diesbezügliche Entscheidung nur schwer möglich, d.h. es müssen europäische Mindestvorgaben für die öffentliche Versorgung festgelegt werden. Auch bei den Regelungen für die Versorgungswirtschaft ist die gesetzgeberische Instanz der Gemeinschaft auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Marktöffnung und Festhalten an Beschränkungen bedacht, was der Sorge um die öffentliche Versorgung entspringt. Diesem Standpunkt liegen naturgemäß feste Vorstellungen vom Gemeinwohl zugrunde. Und darin liegt die wichtigste Aufgabe, das allgemeine Ziel der europäischen Politik: Die Einigung auf die Sicherung einer ausreichenden öffentlichen Versorgung innerhalb der Wirtschaft auf der Grundlage eines gemeinsamen Mindestkonzepts.

Nach der Klärung des allgemeinen Ziels gilt es als zweites zu bestimmen, auf welchem Weg dieses Ziel

erreicht werden soll, d.h. die Umsetzungsmaßnahmen. Angesichts der bestehenden Abläufe zur Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene ergibt sich eine Aufgabenteilung; zu klären ist nur, was durch gemeinsames Vorgehen erreicht wird und was in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten verbleibt.

## I. Allgemeines Ziel: Sicherung einer ausreichenden öffentlichen Versorgung innerhalb der Wirtschaft

Da das oberste Gebot einer europäischen Politik für die öffentliche Versorgung lautet, ein gemeinsames Konzept zu finden, scheint ein relativ weit gesteckter Ansatz hierfür denkbar, d.h. als Ausgangspunkt gilt die Sicherung einer umfangreichen öffentlichen Versorgung innerhalb der Wirtschaftstätigkeit. Die Grundlagen für eine Einigung auf dieses Ziel - soviel steht fest - sind nämlich vorhanden. Wie gesagt, wird trotz aller Unterschiede in den einzelnen Ländern bei der gebräuchlichen Terminologie, den Rechtsformen, den verwaltungstechnischen und technischen Lösungen in allen Mitgliedstaaten der Begriff der im allgemeinem wirtschaftlichem Interesse liegenden Dienstleistungen verstanden und angewandt. Es müßte also möglich sein, sich darauf zu verständigen, daß Teile der Wirtschaft im Interesse des Gemeinwohls arbeiten und daher Eingriffe des Staates in diesem Bereich erforderlich sind: genau dies versteht man landläufig unter öffentlicher Versorgung, d.h. hierin ist lediglich die Rechtfertigung für diesen Sachverhalt zu verstehen. Nachstehend folgt ein kurzer Überblick über die wichtigsten Bestandteile des Begriffs, bei denen eine Einigung möglich ist.

### A. Der Begriff der Wirtschaftstätigkeit von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

#### 1. Begriffsbestimmung

Um die politische Machtausübung in einer demokratischen Gesellschaftsordnung zu rechtfertigen, lassen sich die Politiker bei ihrem Handeln in allen Zuständigkeitsbereichen, auch bei der Wirtschaftspolitik, von der Sorge um das Gemeinwohl leiten. Durch derartige Eingriffe wird neben den ordnungspolitischen Maßnahmen für die Gesamtwirtschaft auch die Organisation von Produktionsbereichen geregelt, die zur öffentlichen Versorgung beitragen. Für die sogenannte "Versorgungswirtschaft" ist kennzeichnend:

a) Zum einen liegen hier Dienstleistungen vor, die dem freien Spiel der Marktkräfte und dem Gewinnstreben weitgehend entzogen sind, weil sie als derart wichtig angesehen werden, daß sie unter allen Umständen gewährleistet werden und jedermann offenstehen müssen - womit sich ein verbrauchernaher Standort und zugleich ein erschwingliches Preisniveau verbinden - aber auch, weil sie von Natur aus für den freien Wettbewerb nur schlecht geeignet sind und oft besondere Rechte rechtfertigen.

b) Zum anderen handelt es sich hierbei dennoch um Leistungen im wirtschaftlichen Sinne, die normalerweise von Unternehmen und nicht von Behörden erbracht werden. Als solche werden sie dem Verbraucher gegen einen kostenorientierten Preis angeboten. Hierin unterscheiden sie sich von Sozialleistungen, bei denen der Gedanke einer Hilfestellung für sozial Schwache im Vordergrund steht und die, wenn nicht kostenfrei, so doch gegen einen nicht kostenbezogenen Beitrag erbracht werden. Demgegenüber ist jedoch die öffentliche Versorgung nicht für sozial Schwache, sondern für alle Bürger unabhängig von ihrer wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Stellung gedacht.

#### 2. Bestandteile des Gemeinwohls

Gemäß dieser Definition steht der Begriff der öffentlichen Versorgung für vielfältige Einzelbestrebungen,

die sich grob gesehen auf zwei Hauptgedanken reduzieren lassen:

a) Ein Integrationsstreben, das auf das Wohlergehen und die Einbindung der Menschen in die Gesellschaft zugleich ausgerichtet ist und das man als demokratisches Bürgerbewußtsein oder die Sorge um die gesellschaftliche Bindung bezeichnen könnte. Hierunter fallen auch folgende Erwägungen:

- der gesellschaftliche Zusammenhalt setzt voraus, daß allen Bürgern unabhängig von Alter, Gesundheitszustand (Krankheit, Behinderung), Einkommen und Standort die Versorgungsleistungen, die für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben maßgebend sind, offenstehen müssen, damit die Bürger sich als Teil der Gesellschaft fühlen und durch solidarisches Handeln die gesellschaftliche Einheit stärken; damit werden auch Zersplitterung und Ausgrenzung vermieden;

- der territoriale Zusammenhalt gebietet es, ganze Gegenden nicht von der Grundversorgung auszuschließen, ohne die es heute kein gesellschaftliches und wirtschaftliches Leben mehr gibt, und sie nicht gegenüber der Wirtschaft und dem Lebensstandard im übrigen Land zu vernachlässigen; davon würde insbesondere in Rand- oder Inselgebieten schließlich eine Bedrohung für die nationale Einheit ausgehen (Begriff Raumordnung und territorialer Zusammenhang);

- der Wille, bestimmte Grundfreiheiten, die für die Teilnahme der Bürger am gesellschaftlichen Leben unverzichtbar sind, effektiv zu sichern: Freizügigkeit, d.h. die Freiheit, sich an jeden gewünschten Ort zu begeben - dies ist nur bei Bestehen regelmäßiger, dichter und preisgünstiger Verkehrsverbindungen möglich - , freie Meinungsäußerung, die auf preisgünstige und sichere Kommunikationsmittel (traditioneller Postdienst, für den das Briefgeheimnis gilt, öffentliches Telefonnetz usw.) angewiesen ist, und Pressefreiheit, für die u.U. bestimmte Erleichterungen im Rahmen des öffentlichen Postdiensts ausschlaggebend sind.

b) Ein kollektives Leistungsbewußtsein, das in erster Linie an die Interessen der Gesellschaft als ganzes gekoppelt ist. Dazu gehören:

- die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit; sie führt dazu, daß nach den für die Allgemeinheit insgesamt vorteilhaftesten Lösungen gesucht wird, die manchmal jedoch im Widerspruch zur wirtschaftlichen Rationalität des einzelnen stehen, wie beispielsweise bestimmte ausschließliche Rechte für höchstmögliche Erträge,

- vorausschauendes Denken, durch das aufwendige, nicht unmittelbar gewinnbringende Investitionen hinnehmbar werden,

- der schonende Umgang mit nicht regenerierbaren oder knappen Ressourcen und der Umweltschutz,

- die Erfordernisse für die Nutzung des öffentlichen Raums, der zwar der Allgemeinheit gehört, aber öffentlichen Versorgungsträgern oder der Öffentlichkeit selbst zur unmittelbaren Nutzung überlassen wird, wie Straßen, Schienenwege, Luftraum, Frequenzbänder usw.

- und schließlich die nationale Sicherheit, die ebenfalls auf der Organisation bestimmter wirtschaftlicher Dienste, besonders im Verkehr, beruht.

3. Aus diesen Anliegen ergeben sich ernstzunehmende Sachzwänge:

- a) Sicherung des Betriebs unter allen Bedingungen, wofür eine Bedarfsplanung und entsprechende Investitionen erforderlich sind,
- b) Versorgung aller Bürger, auch an Orten und zu Zeiten, an bzw. in denen ein geringerer oder nicht kostendeckender Bedarf besteht,
- c) erschwingliche und am besten einheitliche Preisgestaltung.

Diese Zwänge wurden oft durch die weiter oben definierten traditionellen Grundsätze Kontinuität, Gleichbehandlung und Anpassungsfähigkeit dargestellt. Sie haben nach wie vor Gültigkeit, denn in ihnen liegt das Wesen der öffentlichen Versorgung an sich begründet. Sie sind außerdem so allgemein gehalten, daß damit auch neue Probleme - z.T. zeigen sich Folgen erst nach geraumer Zeit - bewältigt werden können. So liegt der Gedanke nahe, der Grundsatz der Gleichbehandlung beinhalte eine Forderung nach Einfachheit, derzufolge der Dienst für den größten Teil der Bevölkerung verständlich und somit greifbar bleiben sollte. So ist unklar, ob es im Interesse der breiten Masse der Bürger liegt, wie z.T. aus manchen Tendenzen ablesbar, etwa beim Telefonieren und bei der Stromversorgung mit mehreren Betreibern konformiert zu sein, die insgesamt Dutzende verschiedener Preisstufen und Dienstleistungen anbieten. Die daraus resultierende Unüberschaubarkeit und die Gefahr zunehmender Verwirrung liegen nicht im Sinne der öffentlichen Versorgung .

Doch auch das traditionelle Konzept muß weiter verfeinert werden. Es wurde wohl zu Recht daran kritisiert, daß dieses Konzept hauptsächlich auf organisatorischem und technischem Denken beruhe; man begnüge sich mit einem Mindestangebot, mit Grundleistungen, die oft starr und unpersönlich gehandhabt werden, man sei wesentlich stärker um die technische Leistung besorgt als um die Bedürfnisse der Benutzer, und die richtige Bewirtschaftung gerate zunehmend in Vergessenheit. Mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entstanden auch neue Anforderungen:

- Qualitätsbewußtsein für die Dienstleistungen, was eine Verbesserung der Leistungen (Regelmäßigkeit, Pünktlichkeit), einer breiteren Angebotspalette bei der Deckung der vielfältigen Bedürfnisse der Kunden und zur Vorgabe von Erfolgszielen geboten erscheinen läßt,
- kundenfreundliches Verhalten (Transparenz und Verantwortungsbewußtsein): Aufklärung, Schadensersatz oder rasche Behebung von Störungen, Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten, Einrichten einer Leistungskontrolle durch unabhängige Stellen,
- kostenbewußtes Wirtschaften; diese Forderung ist vielleicht nicht so streng zu handhaben wie in einem nach rein kommerziellen Gesichtspunkten arbeitenden Wirtschaftsbereich, doch sollte dabei dennoch ständig die wirtschaftliche Ausgewogenheit beachtet werden.

B. Festlegung der öffentlichen Versorgungsmaßnahmen

Die Entscheidung, bestimmte Wirtschaftsleistungen als für das Gemeinwohl unverzichtbar festzulegen und somit eine öffentliche Versorgung für diese Leistungen aufzubauen, liegt auf kommunaler wie auch auf staatlicher Ebene natürlich zunächst bei den betroffenen Behörden. Doch Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts für die Versorgungswirtschaft sind erst möglich, wenn das Feld der betreffenden Dienstleistungen klar abgesteckt ist. Eine Antwort darauf geben im Grunde die Maßnahmen der

Exekutive oder Legislative der Gemeinschaft selbst. Betroffen ist, wie gesagt, die Versorgungswirtschaft für die breite Masse der Bürger, wie öffentliche Verkehrsmittel, Strom- und Gasversorgung, Postdienste, Telekommunikation. Die Wasserversorgung blieb hingegen von der europäischen Einflußnahme ausgeklammert; dies liegt daran, daß für sie, die hauptsächlich auf örtlicher Ebene, also ohne ausschließliche Rechte auf nationaler Ebene, organisiert wird, keine besonderen Maßnahmen im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarkts erforderlich waren (sie ist vom Gemeinschaftsrecht im Grunde nur insofern betroffen, als die Einzelstaaten bei der Auswahl der Betreiber, bei den Vorschriften für die Trinkwasserqualität und bei den Gesetzen für öffentliche Anschlußaufträge einzelne Betreiber nicht besserstellen oder benachteiligen dürfen).

Wenn auch bei den Mitgliedstaaten Einigkeit darüber herrscht, daß diese Leistungen zur öffentlichen Versorgung gehören, so neigen dennoch viele der Auffassung zu, daß einzelne Bereiche nicht als ganzes, sondern nur in Teilen zur öffentlichen Versorgung gehören.

a) Hierzu zählt zunächst die Infrastruktur, deren Errichtung nicht immer ganz der Privatinitiative und dem freien Wettbewerb überlassen werden kann, nicht zuletzt, weil dafür oft Sonderrechte bei der Nutzung des Bodens oder des Untergrunds (Benutzung öffentlicher Wege und Straßen, Grunddienstbarkeiten oder Enteignung von Privatgrundstücken) erforderlich und diese aus wirtschaftlichen, technischen oder umweltpolitischen Gründen zugleich nur schwer auszuweiten sind. Am deutlichsten wird dies bei Eisenbahnstrecken, bei der Stromübertragung und dem Gastransport. Um nur das Beispiel der Eisenbahnen herauszugreifen: die bestehenden Strecken und die Verkehrsleistung lassen sich nicht nur nicht beliebig vermehren, sondern auch die Infrastruktur und das rollende Material sind ständig so stark aufeinander angewiesen, daß sie nur zusammen optimal betrieben werden können; für das Auftreten mehrerer Betreiber auf der gleichen Infrastruktur sind bis in die letzte Einzelheit festgelegte Lastenhefte erforderlich; die Folge davon wären komplizierte Kontrollen, Sicherheitsrisiken, Zeit- und Energieverschwendung. Da eine Reservehaltung für elektrischen Strom nicht möglich ist und das Stromangebot stets sehr genau auf die Nachfrage abgestimmt werden muß, ist der Zwang zu einer einheitlichen Steuerung bei der Stromübertragung noch dringlicher.

b) Dieser Teil könnte auch ein verbindliches Mindestleistungsangebot für alle Verbraucher, also im Sinne einer Grundversorgung (Universaldienst), umfassen.

c) Der verbleibende Teil, d.h. die Behandlung vieler Teilaspekte, bliebe der freien Initiative der Betreiber überlassen.

Dieses Denken steht eindeutig im Widerspruch zum traditionellen, umfassend und einheitlich angelegten Konzept der öffentlichen Versorgung in vielen Mitgliedstaaten. Mit den Dienstleistungen wurde in der Regel ohne zeitliche Begrenzung oder zumindest für einen längeren Zeitraum ein einziges Unternehmen beauftragt, das dann für den gesamten Komplex zuständig war, d.h. für den Betrieb genauso wie für die Infrastruktur. Dank seines Überblicks über den gesamten Bereich war das Unternehmen in der Lage, die Infrastruktur durch entsprechende Investitionen auf die langfristigen Anforderungen des Diensts auszulegen, den Kostenaufwand zeitlich und räumlich zu verteilen und so einheitliche Tarife anzubieten (tariflicher Lastenausgleich, wenn aus gewinnbringenden Bereichen Geld in nicht kostendeckend arbeitende Bereiche fließt).

In mehreren Mitgliedstaaten, in erster Linie Großbritannien, bestand ein sehr ausgeprägter Trend hin zu einem strenger gehandhabten Konzept, demzufolge sich die öffentliche Versorgung auf die Verwaltung

der Infrastruktur und wenige Betriebsverpflichtungen beschränken solle. Auf Betreiben der Kommission übernahm die Gemeinschaft dieses Konzept weitgehend für ihr verwaltungstechnisches und gesetzgeberisches Vorgehen. Aufgrund dieses vorherrschenden Trends gilt in Europa nicht mehr die Auffassung von der öffentlichen Versorgung im weiten Sinne, wie sie überwiegend in den Mitgliedstaaten mit stark ausgeprägter öffentlicher Versorgung zu finden war.

C. Unfähigkeit der Privatinitiative, sich spontan auf die Bedürfnisse des Gemeinwohls einzustellen

Unabhängig von den Meinungsverschiedenheiten darüber, welcher Geltungsbereich für die öffentliche Versorgung der richtige ist, muß jedoch zumindest im Grundsatz Einigkeit darüber bestehen, daß die private Initiative für die Gestaltung der Versorgung ungeeignet ist. Die Entscheidung, welche Wirtschaftsleistungen im Interesse des Gemeinwohls liegen und in diesem Sinne eine öffentliche Versorgung rechtfertigen, liegt woanders.

1. Zunächst fehlt der Privatinitiative jegliche Berechtigung für derartige Entscheidungen, da sie Einzelinteressen vertritt.

2. Außerdem ist sie zu derartigen Entscheidungen überhaupt nicht fähig. Sie ist auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet und orientiert sich nicht am Gemeinwohl. Ihr liegen Gedanken wie gesellschaftlicher Zusammenhalt und Raumordnung fern. Sie denkt in aller Regel nicht langfristig (kurzfristiges Denken des Markts) und läßt sich nicht spontan auf Leistungen ein, die definitionsgemäß nur bedingt, wenn überhaupt Gewinne abwerfen und zudem häufig aufwendige Investitionen erfordern. Als Beispiel seien die privaten Elektrizitätsunternehmen in Frankreich vor dem Zweiten Weltkrieg angeführt: sie hatten sich wegen des hohen Aufwands von der Elektrifizierung des flachen Lands gänzlich abgewandt und sich der außerordentlich einträglichen Stromversorgung in den Städten gewidmet.

D. Handlungsbedarf für die öffentliche Hand

1. Rechtmäßig ist nur die öffentliche Hand (die in einer demokratischen Staatsordnung aus Wahlen hervorgegangen ist) qualifiziert, im Namen des Gemeinwohls zu sprechen und somit über die Einrichtung und die inhaltliche Festlegung der öffentlichen Versorgung zu entscheiden. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um zentrale Behörden, Behörden in Gliedstaaten oder die örtliche Verwaltung handelt; maßgebend ist, wie die Staatsordnung und der Verwaltungsaufbau im jeweiligen Mitgliedstaat aussieht.
2. Aufgrund ihrer Legitimierung darf auch nur sie den zuständigen (privaten oder öffentlichen) Unternehmen öffentliche Versorgungsaufgaben vorschreiben oder besondere Rechte einräumen, wie sie für Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind.
3. Schließlich darf auch nur sie Überwachungs- oder Kontrollgremien für die als öffentliche Versorgungsaufgabe betriebenen Wirtschaftsbereiche einsetzen, egal, ob sie der öffentlichen Verwaltung unterstehen oder eigenständig sind.

II. Die Verwirklichung des Ziels: Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten

Daß auf europäischer Ebene über das allgemeine Ziel der Sicherung eines hohen öffentlichen Versorgungsniveaus Einigkeit besteht, ist eine Sache. Doch die Verwirklichung dieses Ziels, d.h. mit welchen Mitteln es erreicht wird, ist eine andere. Hier geht es nicht mehr um die öffentliche Versorgung als abstraktes Prinzip, sondern um öffentliche Versorgungsleistungen im konkreten Sinne des Wortes, wie sie in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen bereits bestehen. Daß sie bestehen, daran knüpft wohl zum Teil die europäische Entscheidung an, doch es ist nur schwer vorstellbar, wie man den Mitgliedstaaten die weitgehende Handlungsfreiheit hier absprechen möchte, wenn man bedenkt, welch großen Wert mehrere Staaten auf ihre diesbezügliche Tradition und Leistungen legen. Bei der Aufgabenverteilung zwischen Europa und den Mitgliedstaaten ist somit dem Subsidiaritätsprinzip in hohem Maße Rechnung zu tragen; dies bedeutet, daß sie je nach Sektor variiert. Dienste, die hauptsächlich auf kommunaler Ebene bestehen, wie die Wasserversorgung und Müllabfuhr, müssen Aufgabe des einzelnen Staates bleiben. Dagegen können Dienste, bei denen eine starke Zentralisierung für den optimalen Betrieb maßgebend ist, wie bei der Eisenbahn oder im Postdienst, in starkem Maße von Europa mitgestaltet werden.

#### A. Die Aufgabe der Europäischen Union

Daß die Europäische Union den Betrieb öffentlicher Versorgungsleistungen mitgestaltet, liegt aus mindestens zwei Gründen nahe:

- Zunächst besteht Zugzwang aufgrund der Existenz des Binnenmarkts. Durch die Regeln des freien Warenverkehrs und des freien Wettbewerbs erhalten die europäischen Institutionen ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der Versorgungsaufgaben und der besonderen Rechte, die für die öffentliche Versorgung kennzeichnend sind. Das Mitspracherecht kann entweder eine individuelle Überwachung oder durch Angleichung der Rechtsvorschriften wahrgenommen werden.

- Darüber hinaus liegt es im Sinne der Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, des Verbraucherschutzes und der Unions-Staatsbürgerschaft, dafür zu sorgen, daß alle Staatsbürger der Europäischen Union unabhängig von dem Land oder der Region, in der sie leben, gleichberechtigten Zugang zu einem Paket von Grundleistungen erhalten, d.h. es besteht ein Anspruch des europäischen Bürgers auf öffentliche Versorgung. Die Begründung durch das Gemeinwohl, die die Grundlage der öffentlichen Versorgung bildet und weiter oben beschrieben wurde, wird damit zumindest teilweise auf europäischer Ebene faßbar; bis zur Anerkennung eines "europäischen Gemeinwohls" ist es dann nur noch ein kleiner Schritt. Bis dahin ist auch hier die Angleichung der nationalen Rechtsordnungen zu bewältigen, am Ende kann aber der Aufbau eines richtigen europäischen öffentlichen Diensts stehen.

#### 1. Individuelle Überwachung

Mit diesem Vorgehen der europäischen Institutionen soll die richtige Umsetzung der Bestimmungen der Verträge, d.h. freier Wettbewerb und Grundfreiheiten des Binnenmarkts, für die öffentliche Versorgung durchgesetzt werden. Ein solches Vorgehen ist insofern notwendig, als bislang keine sekundäre Gesetzgebung zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen in den verschiedenen, davon betroffenen Bereichen besteht; in manchen Bereichen fand überhaupt keine Harmonisierung statt, und dort, wo eine Harmonisierung stattfand, wurden Teilaspekte der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten überlassen.

a) Zur Überwachung gehören in erster Linie die Verwaltungsmaßnahmen der Kommission. Wie



gesagt, verfügt die Kommission hier über weitgehende Handlungsbefugnisse, insbesondere aufgrund von Artikel 90 Absatz 3 und 169. Bei maximalistischer Auslegung der Regeln für den freien Wettbewerb und Warenverkehr bleibt nur sehr wenig Platz für die öffentliche Versorgung, was mit Wegfall der bestehenden besonderen oder ausschließlichen Rechte zu einem starken Abbau der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Staaten führt. Demgegenüber kann die Kommission anwendbare Ausnahmeregelungen zum Zug kommen lassen und somit den Erhalt des bestehenden öffentlichen Diensts weitestgehend sichern. Zwischen den beiden Alternativen bietet sich natürlich eine breite Palette von Zwischenlösungen an.

b) Juristische Maßnahmen können ebenfalls zum Vorteil oder zum Nachteil der öffentlichen Versorgung ausfallen, je nachdem, von welchem Konzept der Gerichtshof beim Geltungsbereich seiner Kontrolle ausgeht.

- Es steht dem Europäischen Gerichtshof frei, den nationalen Gerichten die Beurteilung zu überlassen, ob eine "Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" im Sinne der Römischen Verträge vorliegt; in diesem Fall würde die öffentliche Versorgung in den einzelnen Ländern wahrscheinlich wohlwollend behandelt.

- Demgegenüber kann er selbst über die Anwendung des Begriffs auf konkrete Fälle entscheiden. Je nachdem, ob er von einer minimalistischen Definition oder im Gegenteil von einem weitergefaßten Konzept ausgeht und die Ausnahmeregelungen gelten läßt bzw. ausschließt, wird er so letztendlich die öffentliche Versorgung in den einzelnen Staaten schwächen oder stärken.

## 2. Gesetzgeberische Angleichung in den einzelnen Bereichen

Die gesetzgeberischen Maßnahmen zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften in einzelnen Bereichen spielten naturgemäß eine größere Rolle als die individuelle Überwachung, zumal sie einen Wirtschaftsbereich als ganzes in allen Mitgliedstaaten zugleich beeinflussen. Auch hier bieten sich vielfältige Ansätze, die sich nach dem Grad der "Europäisierung" der öffentlichen Versorgung differenzieren lassen:

a) An einem Extrem der Europäischen Union steht der fast gänzliche Wegfall der Möglichkeit für die öffentliche Versorgung in einem Bereich durch eine vollständige Liberalisierung:

- überhaupt keine Versorgungsaufgaben auf europäischer Ebene,

- Verbot aller besonderen Rechte und Finanzierung der öffentlichen Versorgung nur im Rahmen der eigentlichen Marktmechanismen.

Für eine derartige Extremlösung gibt es derzeit kein Beispiel.

b) Umgekehrt kann die Europäische Union den Mitgliedstaaten bei der Organisation der öffentlichen Versorgung völlige Handlungsfreiheit lassen; dies trifft weitgehend auf öffentliche Dienste von lokaler Bedeutung (Nahverkehr, Wasserversorgung, Stadtreinigung) zu.

c) In bestimmten Bereichen mag es sinnvoll erscheinen, den Mitgliedstaaten eine Reihe von öffentlichen Versorgungsaufgaben (bzw. eine "Grundversorgung") verbindlich vorzuschreiben und entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten anzubieten; ausschlaggebend ist nur, ob bestimmte

Dienste bestimmten Betreibern vorbehalten werden können (besondere oder ausschließliche Rechte, die einen "reservierten Dienst" bilden); dieser Weg wurde bei der Strom- und Gasversorgung sowie im Telekommunikationsbereich gewählt.

d) Gemeinsame öffentliche Versorgungsaufgaben können soweit vorgegeben werden, daß in einzelnen Bereichen Ansätze für eine europaweite öffentliche Versorgung entstehen; dazu wird (beispielsweise in quantitativer Form) das verbindliche Mindestleistungsangebot für alle Bürger der Europäischen Union, das den Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden soll, im einzelnen festgelegt, auch wenn es nicht unter der Zuständigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen selbst, sondern unter der Aufsicht nationaler Behörden erbracht wird. Die Gesetzentwürfe für die Postdienste kommen dieser Lösung am nächsten. Auch im Zuge der transeuropäischen Netze könnten sich Ansätze für einen europaweiten öffentlichen Dienst entwickeln. So setzt ein integriertes Eisenbahnnetz nicht nur Veränderungen an der Infrastruktur, wie den Umbau der bestehenden Strecken (auf eine einheitliche Spurweite) oder gar den Streckenneubau (fehlende Teilstücke), für den Verbundbetrieb voraus; für eine funktionierende Interoperabilität ist auch ein hohes Maß an Harmonisierung des rollenden Materials (gleiche Durchfahrhöhe, einheitliches Oberleitungssystem oder zumindest umschaltbare Motoren, so daß ein Umspannen an der Grenze entfällt) und der Signaltechnik erforderlich.

### 3. Aufbau eines wirklichen europäischen öffentlichen Diensts

Aus derartigen "Ansätzen" kann sich natürlich nur dann ein richtiger europäischer öffentlicher Dienst entwickeln, wenn die Europäische Union über die Festlegung der Pflichten und der besonderen Rechte hinaus die Verantwortung für den Aufbau und die Kontrolle der öffentlichen Versorgung übernimmt. Dies würde bedeuten, daß:

a) die Europäische Union selbst durch "europaweite Vergabe öffentlicher Versorgungsleistungen" (in Form einseitiger Vergabe oder von Vereinbarungen) einen oder mehrere Betreiber mit bestimmten europaweit angebotenen Leistungen beauftragt; dies wäre für bestimmte Eisenbahndienste im Personenverkehr (europäisches Hochgeschwindigkeitsnetz) bzw. sogar bei Telekommunikationsdiensten oder beim Strom- bzw. Gastransport denkbar.

b) die Europäische Union europäische Kontroll- (bzw. Regulierungs-) Behörden einrichtet; dies wäre bei Eisenbahnen, im Telekommunikationsbereich und in der Zivilluftfahrt denkbar gewesen.

### B. Der Handlungsspielraum der Staaten

Von der Extremlösung abgesehen, jegliche Möglichkeit zu einer öffentlichen Versorgung zu verbieten, kommen für die europäische Verfahrensweise grundsätzlich sämtliche Alternativen in Frage; die konkrete Entscheidung darüber, welche wirklich zum Zug kommt, hängt von den Besonderheiten des fraglichen Bereichs ab. Es ist allerdings zu beachten, daß die Schaffung eines vollwertigen europäischen öffentlichen Diensts nur eine der mit gebührender Vorsicht zu prüfenden Möglichkeiten darstellt, die sich nur bedingt in Teilbereichen und nicht in absehbarer Zeit umsetzen läßt. Demgegenüber muß selbstverständlich die öffentliche Versorgung auf örtlicher Ebene aus dem Zielbereich der europäischen Gesetzgebung herausgenommen werden. Letztendlich wird in den meisten Bereichen eine begrenzte Harmonisierung stattfinden, mit Grundregeln für die bestehenden Versorgungsaufgaben und besonderen Rechte sowie für die Finanzierung, ansonsten haben die Mitgliedstaaten jedoch weitgehend freie Hand bei der Festlegung der Vorschriften und vor allem mit der Hauptverantwortung beim Aufbau und bei der

Kontrolle des Diensts (Auswahl der Betreiber, juristisches Instrumentarium und Aufsichtsformen).

## 1. Umfang der Versorgungsaufgaben und besonderen Rechte

### a) Versorgungsaufgaben

Wenn europäische Gesetze öffentliche Versorgungsaufgaben in einem Bereich, beispielsweise im Namen der "Grundversorgung" vorschreiben, so wäre es wünschenswert, diese Aufgaben nicht als Obergrenze, sondern ganz im Gegenteil als europaweit garantiertes Mindestangebot zu sehen; den Mitgliedstaaten steht es dann frei, mit weiteren Anforderungen, wie sie sich durch den Bedarf des jeweiligen Landes ergeben, darüber hinauszugehen. Die Frage erübrigt sich, wenn keine gesetzlichen Verpflichtungen bestehen.

Dies bedeutet, daß die Europäische Union nicht allein für die Abgrenzung der "öffentlichen Versorgung" im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 zuständig ist; unabhängig von der europäischen Gesetzgebung müssen die Staaten diese Versorgung selbst festlegen können, allerdings unter letztendlicher Kontrolle des Gerichtshofs.

### b) Besondere oder ausschließliche Rechte

Sofern jedoch europäische Gesetze besondere, bzw. ausschließliche Rechte für die Betreiber, beispielsweise unter der Bezeichnung "reservierte Dienste", vorsehen, ist dies als verbindlich einzuhaltende Obergrenze zu verstehen, da eine Ausnahme von den Regeln des freien Wettbewerbs und Warenverkehrs vorliegt. Staaten, die darüber hinausgehen wollen, müßten dies mit den in den Römischen Verträgen vorgesehenen Freistellungen begründen, auch hier wieder unter letzter Aufsicht des Gerichtshofs.

Fehlen gesetzliche Bestimmungen völlig, so ist davon auszugehen, daß die Staaten bei der Einräumung von "nach allgemeinem Rechtsverständnis sehr weitreichenden Vorrechten", wie Enteignung, Benutzung öffentlicher Wege und Straßen oder von ausschließlichen Betriebsrechten, immerhin bedingt freie Hand haben. Nach Auffassung mancher ist der Betrieb der öffentlichen Versorgung ohne Inanspruchnahme besonderer Rechte durchaus möglich. Andere wiederum vertreten hingegen die Meinung, derartige Rechte seien nicht nur für die Verwaltung der Infrastruktur, sondern auch für den laufenden Betrieb erforderlich. Sie machen geltend, daß von einem Unternehmen nur schwer verlangt werden könne, die aufwendigen, durch die öffentliche Versorgung bedingten Verpflichtungen (beispielsweise lückenlose Belieferung zu einheitlichen Preisen) zu übernehmen, ohne ihm eine feste Abnahme, d.h. die Ausschließlichkeit in einem Gebiet, zu sichern; das Gebiet wiederum muß so groß sein, daß ein Ausgleich zwischen gewinnbringenden und nicht kostendeckenden Teilgebieten zustandekommt. Mit Rücksicht auf die juristische und verwaltungstechnische Tradition in den einzelnen Staaten scheinen gewisse Abweichungen zulässig. Doch sie müssen sich selbstverständlich stets im Rahmen der Regeln der Römischen Verträge unter der Aufsicht des Gerichtshofs bewegen.

## 2. Finanzierung

Eine wichtige Frage ist, wer die Kosten der öffentlichen Versorgungsleistungen tragen muß. Als allgemein anerkanntes Ziel - das auch in dieser Form in die europäische Gesetzgebung übernommen wurde - gilt, daß den Ausgaben in einem Teilbereich Einnahmen in gleicher Höhe, d.h. die von den

Benutzern entrichteten Gebühren, gegenüberstehen müssen. Doch dabei ist die Forderung nach vertretbaren, für die breite Masse erschwinglichen Tarifen zu berücksichtigen, was bekanntlich ein Grundprinzip der öffentlichen Versorgung und als Verpflichtung häufig gesetzlich verankert ist. Sie kann nur da verwirklicht werden, wo der Dienst kostendeckend, bzw. gewinnbringend ist, wie z.B. in bevölkerungsreichen Gebieten, wo im Vergleich zu den Einnahmen nur geringe Kosten anfallen. Dort, wo ein Dienst nicht kostendeckend arbeitet, wie z.B. in bevölkerungsarmen Gebieten, entsteht bei einer günstigen Preisgestaltung eine Kostenunterdeckung. Man denke auch an die besonderen Auflagen für die Betreiber durch die öffentliche Hand, insbesondere die ermäßigten Tarife bzw. den Nulltarif für bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie kinderreiche Familien, Behinderte und Kriegsversehrte in den öffentlichen Verkehrsmitteln.

Im Recht der Europäischen Union (Gesetze, Verordnungen oder unmittelbar anwendbare Bestimmungen der Verträge) müssen Möglichkeiten zur Finanzierung der Deckungslücken verankert werden, bzw. es muß für die Mitgliedstaaten selbst die Möglichkeit bestehen, zwischen mehreren Alternativen zu wählen; dafür bieten sich an:

- der tarifliche Lastenausgleich: Der Betreiber bietet flächendeckend einheitliche Tarife; dies bedeutet, daß aus kostendeckend arbeitenden Gebieten Ausgleichszahlungen in nicht kostendeckende Bereiche fließen.
- Gebühren für den Marktzugang, die von Betreibern ohne öffentlichen Versorgungsauftrag aufgebracht werden und an Betreiber gehen, die derartigen Verpflichtungen unterliegen.
- ein Garantiefonds, in den alle Betreiber im Verhältnis zu ihrer Größe einzahlen und der unabhängig verwaltet wird,
- Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand selbst, die in bestimmten Fällen berechtigt sein mögen, insbesondere als Ausgleich für besondere Belastungen der Betreiber durch die öffentliche Hand.

### 3. Auswahl der Betreiber

Die Europäische Union kann im Namen des freien Wettbewerbs zu Recht auf einer Trennung zwischen "Betreiber" und "Regulator" bestehen. Insbesondere dann, wenn die öffentliche Verwaltung selbst oder ein öffentliches Unternehmen als Betreiber auftritt, kann sie verlangen, daß diese Behörde oder das Unternehmen gleichzeitig keine regulierende oder kontrollierende Funktion in dem Bereich wahrnimmt, da dies zum Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung führen könnte. Doch von diesem Vorbehalt abgesehen, muß sie sich, nicht zuletzt nach Maßgabe von Artikel 222 der Römischen Verträge, dem öffentlichen oder privaten Status der Betreiber gegenüber neutral verhalten. Den Staaten muß somit weiterhin die Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten zur Bereitstellung von Versorgungsdiensten bleiben.

#### a) Direkte Bewirtschaftung durch die öffentliche Hand

Diese Betriebsform, der sogenannte "Eigen- oder Regiebetrieb", den die öffentliche Hand selbst mit Sondervermögen und eigenem Personal bewirtschaftet, war lange Zeit ein gängiges Bewirtschaftungsverfahren für die öffentliche Versorgung. In bestimmten Mitgliedstaaten bestand dieses Verfahren bis vor noch nicht allzulanger Zeit für große Versorgungsunternehmen (Post,

Telekommunikation, Eisenbahn usw.). Dagegen spricht, daß es aufgrund der geltenden öffentlichen Verwaltungsvorschriften für Haushalt, Buchführung und Personalwirtschaft sehr schwerfällig ist. In der Versorgungswirtschaft findet sich dieses Verfahren kaum noch, eine Ausnahme bilden hier nur bestimmte kommunale Betriebe (öffentlicher Nahverkehr, Trinkwasserversorgung, Müllabfuhr usw.)

#### b) Bewirtschaftung durch öffentliche Unternehmen

Viele öffentliche Unternehmen entstanden durch rechtliche Verselbständigung aus als Eigenbetrieb bewirtschafteten Teilen des öffentlichen Diensts. Andere gingen aus Verstaatlichungen hervor, und einige wenige wurden völlig neu geschaffen. Jedenfalls wird der größte Teil der Versorgungswirtschaft der Europäischen Union heute unabhängig von der Entstehungsweise in Form von öffentlichen Unternehmen geführt.

#### c) Bewirtschaftung durch private Unternehmen

Vor den historischen Verstaatlichungen lagen mehrere existenznotwendige öffentliche Versorgungsleistungen (Eisenbahnen, Gas- und Stromversorgung usw.) in der Hand privater Unternehmen. Dies ist wieder in zunehmendem Maße der Fall, da mehrere Staaten in diesem Punkt dem Beispiel Großbritanniens folgten, das als erstes europäisches Land öffentliche Versorgungsunternehmen massiv privatisierte. Dadurch sollen die Dienstleistungen für den Bürger besser und preisgünstiger werden, da sich das Angebot an die Bedürfnisse anpaßt und geringere Betriebskosten anfallen. Weniger geeignet dürfte dieser Weg aber für Bereiche mit hohem Investitionsaufwand sein, in denen Ertragsaussichten nur bedingt oder langfristig gegeben sind und die also für privates Kapital nicht besonders attraktiv sind.

#### 4. Das juristische Instrumentarium zur Festlegung der Versorgungsaufgaben und der Rechte der Betreiber

Die Europäische Union kann den Staaten bis zu einem gewissen Maße Transparenz bei der Festlegung der Rechte und Pflichten der Betreiber vorschreiben. Bisher waren derartige Rechte und Pflichten insofern ziemlich verschwommen, als sie eher auf Gewohnheiten bzw. sogar lediglich auf Praktiken als auf schriftliche Entscheidungen zurückgingen. Es wäre gut, sie eindeutig festzulegen und zur Einsichtnahme durch die Benutzer offenzulegen; doch dies setzt eine rechtsverbindliche Festlegung voraus. Doch die konkrete Handhabung bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, die sich bei ihrem Vorgehen nach den Bestimmungen der Verfassung oder nach der jeweiligen Rechtstradition richten.

a) Als Instrument kommt eine einseitige öffentliche Vergabeentscheidung, wie ein Gesetz oder Regierungserlaß, in Betracht. Dieses Verfahren wird immer dann angewandt, wenn die Dienstleistung an ein öffentliches Unternehmen vergeben wird; in diesem Fall werden der öffentliche Auftrag und ihre Rechte im allgemeinen in der Gründungssatzung oder im Beschluß zur Verstaatlichung des Unternehmens geregelt.

b) Eine Vereinbarung ist bei der Bewirtschaftung durch ein privates Unternehmen naheliegend, da natürlich erst seine Zustimmung hierzu vorliegen muß. Die vertragliche Vergabe setzt sich, wie gesagt, mit dem Vormarsch des öffentlichen Unternehmens immer mehr durch. Sie scheint aufgrund ihrer Flexibilität sachgerechter und stärker dem heutigen Denken zu entsprechen als das einseitige Verfahren. Beim Abschluß öffentlicher Versorgungsverträge, die besonders bei örtlichen Hoheitsträgern sehr beliebt sind, ist ein Punkt herauszustellen. Bisher fehlte in den Verfahren

jegliche Auflagen, denen die betreffenden Hoheitsträger unterliegen, nicht nur bei der Endauswahl des Auftragnehmers, sondern auch bei der Ausschreibung unter mehreren Bietern im Vorfeld der Auswahl. Zur laufenden Entwicklung in diesem Punkt sei nur soviel angemerkt: das nationale Recht schreibt - wie gesagt - in zunehmendem Maße zumindest die Offenlegung vor Abschluß des Vertrags vor. Es wäre also angebracht, das Offenlegungsgebot mit der europäischen Gesetzgebung im Namen der allgemeinen Grundfreiheiten und des freien Wettbewerbs im Binnenmarkt allgemein verbindlich festzuschreiben. Dagegen sollte den Staaten freigestellt werden, am traditionellen Grundsatz festzuhalten, daß der staatliche Hoheitsträger frei wählen kann, an wen er die öffentliche Dienstleistung vergibt. Im Grunde - und darauf ist noch einmal hinzuweisen - ist ein öffentlicher Versorgungsauftrag nicht gleichbedeutend mit öffentlicher Auftragsvergabe und darf somit nicht den äußerst strengen Vorschriften unterworfen werden, die für die Vergabe derartiger Aufträge gelten.

#### 5. Kontrollmöglichkeiten für die Erfüllung der öffentlichen Versorgungsaufgaben

Für die Erfüllung öffentlicher Versorgungsaufgaben sind besondere Kontrollen unverzichtbar, zunächst, weil sie von der öffentlichen Hand im Interesse des Gemeinwohls eingerichtet wurden und die öffentliche Hand das Recht und die Pflicht hat, den reibungslosen Betrieb zu prüfen, und schließlich auch, weil die ihnen evtl. eingeräumten besonderen Rechte - wozu in bestimmten Fällen die Nutzung eines staatlichen Sondervermögens gehört - naturgemäß voraussetzen, daß die Nutzung derartiger Rechte kontrolliert wird. Entsprechende Vorschriften können wohl zu Recht in das europäische Recht aufgenommen werden, wenn auch nur, um - wie bereits mehrmals angesprochen - die grundsätzliche Trennung zwischen Aufsichtsbehörde und Betreiber durchzusetzen. Doch von der Wahrung derartiger allgemeinen Grundsätze abgesehen, muß den Staaten die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Verfahren überlassen bleiben:

- Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung selbst
- Kontrolle durch eine externe, von der öffentlichen Hand ernannte Stelle,
- Kontrolle durch Vertretungsgremien zur Wahrnehmung der jeweiligen Interessen: öffentliche Hand, Unternehmen als Abnehmer des Dienstes, einzelne Verbraucher.

#### Abschnitt II. Instrumentarium einer europäischen Politik für die öffentliche Versorgung

Für eine Politik der öffentlichen Versorgung, deren Ziel es ist, ein umfangreiches Angebot an Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu sichern, die Mitgliedstaaten gleichzeitig jedoch ausreichenden Handlungsspielraum bei der konkreten Umsetzung läßt, ist das vorhandene europäische Instrumentarium durchaus geeignet, muß aber weiter gestärkt werden.

#### I. Bessere Nutzung der vorhandenen Instrumente

Wie gesagt, finden sich in den Verträgen zahlreiche Bestimmungen zur Einwirkung auf die öffentliche Versorgung, und die Hoheitsträger der Union haben bei ihrem verwaltungstechnischen, juristischen und gesetzgeberischen Vorgehen weitgehend hiervon Gebrauch gemacht. Doch statt die öffentliche Versorgung zu stärken, ging man hierbei von einer eingeschränkten Auffassung des Begriffs öffentlicher Dienst aus. Als Ausnahmeregelung von den allgemein gültigen Rechtsgrundsätzen, als die auch weiterhin der freie Warenverkehr und Wettbewerb gelten sollten, wurde die öffentliche Versorgung auf ein enges Spektrum der Versorgungswirtschaft zurückgedrängt: Verwaltung der Infrastruktur, die man vom

laufenden Betrieb zu trennen versuchte, und im laufenden Betrieb Beschränkung auf gezielte Versorgungsaufgaben bzw. auf eine eher nach unten korrigierte "Grundversorgung". Es besteht somit Anlaß für einen verstärkten Einsatz der bestehenden Mechanismen.

#### A. Aufgabe des Gerichtshofs

Es bleibt zu hoffen, daß sich die jüngste Entwicklung (Corbeau- und Almelo-Urteil) am Gerichtshof zugunsten von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit der vollen Anerkennung der Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 90 Absatz 2 des Vertrags bestätigt. So sähe sich wohl auch die Kommission zu einer Kurskorrektur veranlaßt und würde die Regeln des Binnenmarkts nicht unterschiedslos auf die öffentliche Versorgung anwenden, als wäre es ein Wirtschaftsbereich wie jeder andere. Es wäre ferner ein Schritt hin zur Anerkennung eines vollwertigen öffentlichen Diensts im europäischen Einigungsprozeß.

#### B. Gesetzgeberische Maßnahmen

Die Gesetzentwürfe der Kommission zur Versorgungswirtschaft müßten vom europäischen Gesetzgeber aufmerksam verfolgt werden. Da der Rat aber durch diesbezügliche Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten geschwächt ist, kommt dem Parlament eine besondere Verantwortung zu, für die zwei Punkte im Vordergrund stehen müßten:

1. Sicherung einer ausreichenden öffentlichen Versorgung in jedem betroffenen Bereich durch Eintreten für den Begriff der öffentlichen Versorgung im weiteren Sinne, als Gefüge aus Versorgungsaufgaben und -pflichten, die ggf. auf besonderen oder ausschließlichen Rechten beruhen.
2. Eintreten für die Entwicklung hin zu einer europaweiten öffentlichen Versorgung, entweder im Rahmen von Regelungen für einzelne Bereiche oder im Zuge der transeuropäischen Netze. Das soll aber nicht unbedingt heißen, daß die Europäische Union die öffentliche Versorgung selbst aufbauen sollte; dieses Vorrecht liegt weiterhin größtenteils in der Hand der Mitgliedstaaten, immerhin sind aber gemeinsame Regulierungsbehörden denkbar. Doch die Europäische Union kann zumindest soweit entsprechende Vorgaben machen, daß in allen Mitgliedstaaten ein gleiches Mindestleistungsangebot gewährleistet ist. Dahinter steht der Grundgedanke, daß der gleichberechtigte Zugang zu solchen Leistungen fester Bestandteil der Unionsbürgerschaft ist und seinen Sinn vor dem Hintergrund des europäischen Einigungsprozesses erst richtig entfaltet.

Eine gute Bewährungsprobe dafür ist der derzeit noch in der Diskussion befindliche Richtlinienentwurf über die Postdienste. Die Richtlinie könnte das erste Beispiel für eine richtige europäische Gesetzgebung zur öffentlichen Versorgung darstellen, zumal auf europäischer Ebene genaue Aufgaben und Verpflichtungen sowie die besonderen Rechte festgelegt werden, auch wenn die Umsetzung bei den Mitgliedstaaten liegt; die Keimzelle für eine europaweite öffentliche Versorgung wäre gelegt.

C. Doch auch wenn das vorhandene Instrumentarium noch besser genutzt werden kann, ist es einfach unzureichend. Die betreffenden Vorschriften sind über die Verträge verstreut und werden in aller Regel als Ausnahmen hingestellt. Nur bei umfassenden Rahmenvorgaben können sie konsequent und erfolgreich eingesetzt werden. Doch zur Überwindung des Widerstands müßten auch entsprechende Anreize geschaffen werden. Überhaupt müßten neue Instrumente geschaffen werden, damit das

bestehende Instrumentarium die gewünschte Wirkung zeigt.

## II. Schaffung eines neuen Instrumentariums

Der bestehende gemeinschaftliche Mechanismus kann seine Rolle zugunsten der öffentlichen Versorgung nur dann erfüllen, wenn:

1. der Begriff der öffentlichen Versorgung als Grundprinzip der Europäischen Union auf "Verfassungsebene" verankert wird, d.h. es müssen Rahmenregelungen vorgegeben werden.
2. entsprechende Anreize geschaffen werden, so daß politisch-verwaltungstechnische Instanzen mit Signal- und Aufsichtsfunktion für die öffentliche Versorgung tätig werden können.

### A. Rahmenvorgaben, die den Begriff der öffentlichen Versorgung auf europäischer Ebene festschreiben

#### 1. Änderung der Römischen Verträge

Solange die öffentliche Versorgung in den Römischen Verträgen nur als Ausnahme für die Regeln des freien Warenverkehrs und Wettbewerbs gilt, ist ihr Bestand im verwaltungstechnischen, juristischen oder gesetzgeberischen Bereich gefährdet. Sie muß zu einem vollwertigen Grundsatz werden, gleichberechtigt neben den anderen Vorschriften für den Aufbau und die Steuerung des Binnenmarkts. Dafür bieten sich mehrere Vorgehensweisen an. Man mag diesem oder jenem Begriff den Vorzug geben: öffentlicher Dienst, öffentliche Versorgung oder, wie es im Vertrag heißt, "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse". Es sind auch unterschiedliche Voraussetzungen dafür denkbar, welche Bestimmungen des Vertrags änderungsbedürftig sind: Aufgabe der Gemeinschaft (Artikel 2 und 3), Verwirklichung des Binnenmarkts (Artikel 7A), Artikel 90, das geltende Beschlußverfahren für die Gesetzgebung zum Binnenmarkt (Artikel 100A).

Bislang liegen nur bedingt Vorschläge - und mit Näherrücken der für 1996 angesetzten Regierungskonferenz (RG) zur Neufassung der Verträge werden es naturgemäß aber immer mehr - zu den verschiedenen Lösungen vor.

a) Viele Vorschläge gehen über betont allgemein gehaltene Absichten nicht hinaus:

- In keinem offiziellen Beitrag einer nationalen Regierung zur Vorbereitung der RG kommt die öffentliche Versorgung vor; lediglich für Spanien gehört "der Entwicklungsstand (in qualitativem und quantitativem Sinne) des öffentlichen Diensts, der in engem Zusammenhang mit den Besonderheiten und dem Wohlstand in jedem Mitgliedstaat steht,"<sup>24</sup> zu den Bereichen, in denen an der vorgeschriebenen Einstimmigkeit im Rat festgehalten werden sollte. Dem Bericht der Reflexionsgruppe zufolge, die zur Vorbereitung der RG eingerichtet wurde, sollte nach Auffassung "der Mehrheit der Mitglieder auf der Regierungskonferenz geprüft werden, ob das Konzept der

---

24

Spanisches Ministerium für Äußere Angelegenheiten: "Die Regierungskonferenz 1996. Denkanstöße", März 1995.



allgemeinen öffentlichen Versorgung ("services publics d'intérêt général") als Grundsatz, durch den die marktwirtschaftlichen Kriterien ergänzt werden, weiter auszubauen ist"<sup>25</sup>. Erinnert sei ferner daran, daß der belgische Außenminister DERYCKE vor kurzem (Anfang Februar 1996) die Aufnahme des Grundsatzes der öffentlichen Versorgung in den Vertrag gefordert hat.

- Die europäische Kommission, die sich bis dahin kaum geäußert hatte, spricht das Thema in ihrer Stellungnahme zur Einberufung der Konferenz (28. Februar 1996) nur am Rande an. Sie stellt darin fest, daß "der Zugang der Bürger zu einem Universaldienst bzw. zu Diensten im öffentlichen Interesse als Beitrag zu den Zielen Solidarität und Gleichbehandlung" zu den "gemeinsamen gesellschaftlichen Werten in ganz Europa" gehört, ohne jedoch ausdrücklich eine Neufassung des Vertrags in diesem Sinne zu fordern.

- Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) fordert in seiner EntschlieÙung zu "den Herausforderungen der RG" (14. und 15. Dezember 1995), "der Grundsatz des öffentlichen Diensts und der Anspruch auf qualitativ hochwertige Dienstleistungen" [...] sowie die Anerkennung seiner Funktion "als Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft" müsse "im Vertrag verankert werden".

- In einem "Aufruf an die Vertreter der Zivilgesellschaft" vom 27. Februar 1996 begnügt sich die Internationale Europäische Bewegung mit der Forderung, die Stellung der öffentlichen Versorgung im Vertrag anzuerkennen.

b) Im Zuge seiner Mitwirkung an den Vorarbeiten zur RG forderte das Europäische Parlament regelmäßig eine vollwertige Aufnahme des Konzepts öffentliche Versorgung in den Vertrag.

- Den Auftakt hierzu bildete der grundlegende EntschlieÙungsantrag des Parlaments zur Konferenz, der Boursanges-Martin-Bericht vom 17. Mai 1995, der diesbezüglich die Aufnahme mehrerer neuer Bestimmungen in den Vertrag vorschlägt:

"Der Stellenwert öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der Aktionen der Europäischen Union müÙte durch die Einfügung neuer Artikel bekräftigt werden, die den Begriff und den Anwendungsbereich der "universellen Dienste" festigen, die jedem Bürger das Recht auf gleichen Zugang zu Dienstleistungen vom allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleisten, wobei Ad-hoc-Bestimmungen zu verabschieden sind, die die Besonderheit der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen berücksichtigen."

- In der EntschlieÙung vom 14. Dezember 1995 zur Tagesordnung der RG im Hinblick auf den europäischen Gipfel in Madrid wird gefordert, der der Konferenz erteilte Auftrag solle neben anderen vom Parlament gesetzten Schwerpunkten auch die Festlegung "einer Rolle für den öffentlichen Dienst im Interesse des Gemeinwohls im wirtschaftlichen und sozialen Bereich" und die Verankerung "eines allgemeingültigen Anspruchs auf diese Dienstleistungen" umfassen.

- Die EntschlieÙung vom 13. März 1996 (zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments über die Einberufung der RG und die Bewertung der Arbeiten der Arbeitsgruppe) geht von allen offiziellen Stellungnahmen am deutlichsten auf das Thema ein. Mit der Feststellung, die Gemeinschaft dürfe nicht nur auf die Einführung einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung hinarbeiten,

---

<sup>25</sup>Bericht der Reflexionsgruppe vom 5. Dezember 1995.

sondern müsse auch auf die Sicherung der öffentlichen Versorgung hinwirken und in diesem Sinne "Aufgaben zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, zum Schutz der Verbraucher und Bürger" festlegen, wird in der Entschließung gefordert:

- die Neufassung von Artikel B des Europäischen Unionsvertrags sowie von Artikel 90 und 100 A der Römischen Verträge, in die die öffentliche Versorgung aufgenommen werden soll, und

- die Aufnahme der "Grundprinzipien der öffentlichen Dienste, d.h. Zugänglichkeit, Universalität, Gleichbehandlung, Kontinuität, Qualität, Transparenz und Mitsprache" in den Vertrag.

c) Von den am genauesten umrissenen Vorschlägen seien die Vorschläge der "Initiative für die öffentliche Versorgung in Europa" (Initiative pour des services d'utilité publique en Europe (ISUPE)) genannt. Zum einem soll die öffentliche Versorgung von ihrem Image als Ausnahme vom Grundsatz des freien Wettbewerbs befreit und ihr ein eigenständiger Platz zugewiesen werden, zum anderen soll die Entstehung einer europaweiten öffentlichen Versorgung gefördert werden<sup>26</sup>.

- Titel V im dritten Teil der Römischen Verträge soll für die Einfügung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse neugefaßt werden. Er soll in Zukunft lauten: "Die gemeinsamen Regeln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, den freien Wettbewerb und die Angleichung der Rechtsvorschriften", und würde ein neues Kapitel über die öffentliche Versorgung umfassen. Darin stünden folgende Bestimmungen:

. Eine Verordnung des Rates würde für jeden Bereich die Mindestversorgungspflichten festlegen, die einem Unternehmen von einem Mitgliedstaat vorgeschrieben werden könnten,

. nach Maßgabe dieser Verordnung könnten die Staaten die Aufgaben der "Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen," regeln und dürften dabei von den Regeln des Vertrags, insbesondere vom freien Wettbewerb, abweichen,

. die Mitgliedstaaten könnten über die Vorschriften der Verordnung des Rates hinaus weitergehende Versorgungsaufgaben einführen, jedoch unter Beachtung der Regeln des Vertrags,

. die Gemeinschaft würde auf die Schaffung eines öffentlichen Diensts auf europäischer Ebene hinwirken.

- In Artikel 100A Absatz 1, der das geltende Verfahren für Maßnahmen zur Angleichung von Rechtsvorschriften im Zuge des Binnenmarkts vorgibt, würde folgender Satz eingefügt:

"Bei diesen Maßnahmen ist insbesondere nach Maßgabe des Grundsatzes des wirtschaftlichen und

---

<sup>26</sup>Vorschläge aus dem Artikel von S. RODRIGUES: "Comment intégrer les principes du service public dans le droit positif communautaire" ("Möglichkeiten zur Einbindung der Grundsätze der öffentlichen Versorgung in das positive Gemeinschaftsrecht"), Revue Française de Droit Administratif, Nr. 2, März/April 1995.

sozialen Zusammenhalts den Erwägungen des Gemeinwohls Rechnung zu tragen, die Abweichungen von den Regeln des freien Wettbewerbs, wie sie im vorliegenden Vertrag verankert sind, rechtfertigen können."

d) Ein weitgehend vergleichbarer Vorschlag, der allerdings auf einer wesentlich tiefergehenden Auseinandersetzung mit diesem Thema beruht, ging vom Europäischen Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft (CEEP) in einem im Juni 1995 veröffentlichten Bericht mit dem Titel "Europa, Wettbewerb und öffentlicher Dienst" aus. Auch dieser Vorschlag zielt darauf ab, den Grundsatz der öffentlichen Versorgung gleichberechtigt neben dem freien Wettbewerb im Vertrag zu verankern, so daß die Gemeinschaftsinstitutionen für ihr Vorgehen insbesondere auf gesetzgeberischem Wege in den Bereichen, auf die der Grundsatz anzuwenden ist, einen Anhaltspunkt erhalten. Anknüpfend an die bestehenden Bestimmungen und im Bestreben um eine möglichst leicht verständliche Ausdrucksweise für alle Länder wird ferner angeregt, den Ausdruck "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" aus Artikel 90 zu verwenden. Dazu soll ein neues Kapitel II (das nur aus Artikel 94 besteht) nach dem Kapitel zum Wettbewerb (in Titel V des dritten Teils) eingefügt werden; die Überschrift lautet: "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse". Dieses neue Kapitel soll umfassen:

- die Anerkennung der nationalen Zuständigkeit für die Einrichtung einer öffentlichen Versorgung auf Grundlage gemeinsamer Begründungen (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt und Vorstufe für eine nachhaltige Entwicklung),

- die Zusammenstellung der Verpflichtungen, die als Auflagen für die öffentliche Versorgung im Namen traditioneller Grundsätze (Gleichbehandlung, Kontinuität, Anpassungsfähigkeit, Qualität) oder neuer Kriterien (Transparenz, Mitsprache) in Frage kommen;

- die Bestätigung der Möglichkeit, für die einwandfreie Erfüllung dieser Aufgaben besondere oder ausschließliche Rechte zu gewähren,

- das Bekenntnis zur Gültigkeit der Regeln des freien Wettbewerbs mit dem gleichen Wortlaut wie im derzeitigen Artikel 90,

- die Anerkennung der entsprechenden Kompetenzen der Europäischen Union bei der Harmonisierung der Form, wie diese Dienste auf nationaler Ebene betrieben werden, sowie bei der Abstimmung der Dienste auf europäischer Ebene. Ziel ist der Aufbau einer europaweiten öffentlichen Versorgung in absehbarer Zeit.

Im April 1996 hat der CEEP in einer Stellungnahme zur RG erneut auf diesen Vorschlag hingewiesen, ergänzt durch folgende Änderungsanträge:

- Aufnahme der Merkmale der öffentlichen Versorgung für das Verkehrswesen in Artikel 77,

- weitere Bestimmungen zur Energieversorgungs- und Telekommunikationspolitik, die der öffentlichen Versorgung Rechnung tragen.

e) Darüber hinaus sprach sich die Europäische Verbindungsstelle für Öffentliche Versorgung (in einer Schrift mit dem Titel "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und Regierungskonferenz") am 24. November 1995 dafür aus, den Begriff der öffentlichen Versorgung bzw.

der öffentlichen Dienste zu den "bürgerlichen Grundrechten" hinzuzufügen und in diesem Sinne in eine Reihe von Bestimmungen des Vertrags einzufügen:

- Artikel 3 (Tätigkeit der Gemeinschaft)
- zweiter Teil (Unionsbürgerschaft)
- Artikel 37 (Behandlung staatlicher Handelsmonopole)
- Artikel 90 (Wettbewerb)
- Titel XI (Verbraucherschutz)
- Titel XII (Transeuropäische Netze)
- Titel XIII (Industrie)
- Titel XIV (Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt)
- Titel XVI (Umweltschutz).

Besondere Beachtung verdient hier die Neufassung des zweiten Teils des Vertrags durch Einfügung eines Artikels 8F: "Jedem Bürger der Union müssen bestimmte als unverzichtbar geltende Güter und Dienstleistungen offenstehen, die in einem Gesetz für die öffentliche Versorgung geregelt werden müssen." Dadurch, daß diese Neufassung den Anspruch auf öffentliche Versorgung mit der Unionsbürgerschaft verknüpft, stützt sie sich auf eine der sichersten Grundlagen für den Begriff der öffentlichen Versorgung. Indem sie daraus einen Anspruch für den europäischen Bürger ableitet, legt sie den Grundstein für eine europaweite öffentliche Versorgung.

f) In all diesen Vorschlägen finden sich unterschiedliche technische Lösungen (welche Bestimmungen des Vertrags zu ändern bzw. zu ergänzen sind), doch bei den meisten ergibt sich letztendlich durch die Zielsetzung ein gemeinsamer Nenner:

- zum einen eine "Bestandssicherung". Durch Erhebung der öffentlichen Versorgung zu einem Grundsatz der Gemeinschaft, der gleichberechtigt neben den anderen Grundsätzen (freier Warenverkehr und Wettbewerb) steht, wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, die öffentliche Versorgung in ihrem Bestand zu sichern,
- zum anderen ein "weiterer Ausbau". Durch das grundsätzliche Eintreten für einen gleichberechtigten Zugang aller europäischen Bürger zu einem existenznotwendigem Mindestleistungsangebot soll das Entstehen einer europaweiten öffentlichen Versorgung gefördert werden.

Gerade an diese grundlegenden Anliegen knüpfen die Vorschläge zur Neufassung des Vertrags an, die letztendlich am relevantesten erscheinen:

- Neufassung von Artikel 90, so daß die öffentliche Versorgung als Grundsatz des Binnenmarkts gleichberechtigt neben den anderen anerkannt wird und nicht mehr als Ausnahme von diesen Regeln besteht.
- Insbesondere soll evtl. im zweiten Teil zur "Unionsbürgerschaft" ein weiterer Artikel eingefügt werden, durch den der gleichberechtigte Zugang zu einer festen und von der Union gesicherten öffentlichen Versorgung, zumindest in groben Zügen, einen Rechtsanspruch des europäischen Bürgers begründen würde.

## 2. Europäische Charta für öffentliche Dienstleistungen

Im neuen Vertragstext wäre die öffentliche Versorgung auf "Verfassungsebene" der Europäischen Union als Grundrecht des Bürgers verankert und steht als Grundsatz für europäische Maßnahmen und Gesetze auf einer Stufe mit dem freien Warenverkehr und freien Wettbewerb. Der Begriff müßte jedoch inhaltlich (d.h. Begründungen, Grundsätze und Ziele, Geltungsbereich) genauer geklärt werden. Nur so käme bei der öffentlichen Versorgung gewissermaßen ein europäischer "Standpunkt" als Bezugspunkt für verwaltungstechnische und juristische Verfahrensweisen sowie für die Gesetzgebung zustande. Das müßte in einem allgemeingültigen einheitlichen Text mit dem Namen "Charta" festgeschrieben werden.

Für diesen Begriff besteht auf europäischer Ebene bereits ein Vorläufer auf einem anderen Gebiet, nämlich die Sozialcharta, die offiziell "Gemeinschaftliche Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" heißt und von den Staats- und Regierungschefs am 9. Dezember 1989 verabschiedet wurde. Für die öffentliche Versorgung bestehen mehrere Vorbilder in einzelnen Staaten, die in der Regel jedoch einen über die Versorgungswirtschaft hinausgehenden Bereich (Verwaltungsdienste, Sozial-, Gesundheitsämter, kulturelle Einrichtungen usw.) erfassen:

- die Charta des öffentlichen Diensts der französischen Regierung (1992)
- die Bürgercharta ("The Citizen's Charter"), die 1991 von der britischen Regierung in Form einer Mitteilung ans Parlament vorgelegt wurde,
- die Charta des öffentlichen Diensts der italienischen Regierung (Richtlinie des Ministerratsvorsitzenden) aus dem Jahre 1994.

Ohne diesen Begriff namentlich zu nennen, hatte das Europäische Parlament bereits 1993 gefordert, die Kommission solle die öffentliche Versorgung festlegen und die Gemeinschaft solle allen Bürgern der Union einen gleichberechtigten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sichern (Entschließung vom 12. Februar 1993). Offensichtlich ging die Forderung zunächst von einer Denkschrift der französischen Regierung vom Juli 1993 aus, in der zur Festlegung der "allgemeinen gemeinsamen Grundsätze für die öffentliche Versorgung in ihrer Gesamtheit" in einer Charta aufgerufen wurde. Diese Idee griff das Parlament mit seiner Entschließung zu den "öffentlichen Unternehmen, Privatisierungen und dem öffentlichen Dienst" vom 6. Mai 1994 auf. Auch die Kommission schien sich dem eine Zeitlang anzuschließen.

Als Hauptmerkmale für diese Charta sind denkbar:

Der Form nach wäre diese Charta eine Grundsatzklärung, die vom Rat bzw., wie bei der Sozialcharta, vom Europäischen Rat verabschiedet würde.

Inhaltlich könnte sie folgende Bestandteile umfassen:

- a) Eine Rechtfertigung der öffentlichen Versorgung (beispielsweise in Form "einleitender Erwägungen"), d.h. die Begründungen, die für den Gedanken der öffentlichen Versorgung und eines europäischen öffentlichen Diensts an sich sprechen, die bereits oben ausgeführt wurden:
  - Integrationsstreben und demokratisches Bürgerbewußtsein mit mehreren Teilaspekten:
    - . gesellschaftlicher Zusammenhalt und Kampf gegen Zersplitterung und Ausgrenzung
    - . territoriales Gleichgewicht und gleichberechtigter Zugang der europäischen Bürger zu einer hochwertigen Grundversorgung unabhängig von ihrer Herkunft,

. Sicherung bestimmter Grundfreiheiten.

- kollektives Leistungsbewußtsein:

- . gesamtwirtschaftliches Interesse
- . vorausschauendes Denken
- . schonender Umgang mit knappen Ressourcen.

b) Die Hauptgrundsätze und -ziele, denen die bestehende öffentliche Versorgung in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen muß:

- gleichberechtigter Zugang
- Kontinuität (lückenlose und gleichmäßige Versorgung)
- Anpassungsfähigkeit bzw. Flexibilität
- Qualität
- Transparenz und Verantwortungsbewußtsein
- Kontrolle.

c) Die verschiedenen Sonderrechte, die den Betreibern eingeräumt werden können.

d) Eine Aufzählung der Bereiche, auf die der Begriff der öffentlichen Versorgung Anwendung findet:

- Postdienste
- Telekommunikation
- Verkehr
- Wasser-, Gas- und Stromversorgung.

Die Charta wäre eher politisch denn juristisch von Bedeutung. Sie würde in erster Linie Rahmenvorgaben für die Gesetzgebung in den einzelnen Bereichen bilden, da natürlich nur sektorale Gesetze für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten bindend sind. Sie könnte ferner als Bezugspunkt für die Auslegung der Bestimmungen der Verträge durch die Kommission und den Gerichtshof dienen.

## B. Treibende Kräfte

Die in grundlegende Regelungen gefaßten grundsätzlichen und juristischen Rahmenvorgaben können nur dann voll zur Geltung kommen, wenn für ihre Umsetzung politisch-verwaltungstechnische Strukturen geschaffen werden, die als "Anwalt" der öffentlichen Versorgung auftreten:

1. Ein ständiger Ausschuß für die öffentliche Versorgung im Europäischen Parlament, dessen Aufgabe darin bestünde, grundsätzlich zur Gesetzgebung mit diesbezüglichen Auswirkungen

Stellung zu nehmen.

2. Ein europäischer Ausschuß für die öffentlichen Dienste, in dem die öffentlichen Versorgungsunternehmen und die Verbraucher vertreten wären; er hätte zugleich beratende Funktion gegenüber der Kommission und wäre "Beobachtungsstelle" der öffentlichen Versorgung in Europa und den einzelnen Mitgliedstaaten, die Studien, Bewertungen und Vorschläge erstellt.

3. Ein Kommissar und eine Generaldirektion der Kommission mit besonderen Vollmachten für die öffentliche Versorgung, insbesondere bei der Ausarbeitung von Gesetzen.

## **SCHLUSSFOLGERUNG**

Die öffentliche Versorgung (d.h. die öffentlichen Dienste) ist nicht zu verwechseln mit öffentlichem Unternehmen. Für das öffentliche Unternehmen ist nämlich nicht eine besondere Art der Leistung, sondern lediglich die Tatsache kennzeichnend, daß es in erster Linie aufgrund der Eigentumsrechte der Kontrolle der öffentlichen Hand untersteht. So sind öffentliche Unternehmen denkbar, die Leistungen im Sinne der Einzelinitiative, also durchaus mit denen privater Unternehmen vergleichbare Leistungen erbringen. In einer Marktwirtschaft haben derartige öffentlichen Unternehmen keinerlei Anspruch auf eine Sonderbehandlung. Sie unterliegen den allgemeinen Rechtsvorschriften für Handel und Gewerbe, insbesondere den Regeln des freien Wettbewerbs. Eigentlich dürfte nichts gegen ihre Privatisierung sprechen, daher geht auch die Grundtendenz in den meisten Mitgliedstaaten in diese Richtung, da demnächst nur noch ca. 10 % der Wirtschaft (ohne Landwirtschaft) in der Europäischen Union auf öffentliche Unternehmen insgesamt entfallen.

Die öffentliche Versorgung hingegen ist nicht an eine feste Eigentumsform gebunden. Für sie ist die Aufgabe maßgeblich, die sie erfüllt: wirtschaftliche Leistungen im Interesse des Gemeinwohls, die als solche auf öffentliche Initiative zurückgehen. Sie wird von der öffentlichen Hand festgelegt, eingerichtet und kontrolliert, die ihr in aller Regel auch besondere Rechte einräumt, die für die Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich sind. Sie ist nicht an einen festen Betreiber gebunden: sie kann entweder direkt von der öffentlichen Verwaltung selbst betrieben werden oder an ein öffentliches Unternehmen oder, wie es immer häufiger vorkommt, an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vergeben werden. Gilt es also, für die entsprechenden Leistungsträger eine Bezeichnung zu finden, so scheint der Begriff öffentliches Versorgungsunternehmen oder -betrieb am geeignetsten.

Noch weniger ist die öffentliche Versorgung, soweit der Hinweis wirklich nötig sein sollte, mit dem öffentlichen Dienst (im hoheitlichen Sinne) zu verwechseln, d.h. mit Aufgaben, für die der Staat und die anderen staatlichen Hoheitsträger zuständig sind. In vielen öffentlichen Versorgungsunternehmen sind Arbeitnehmer nach dem Arbeitsrecht beschäftigt, wie dies definitionsgemäß auch bei privatwirtschaftlichen Unternehmen der Fall ist; dies gilt jedoch auch für öffentliche Unternehmen, in denen neben Beamten bereits seit jeher - und heute in noch größerem Maße - öffentliche Bedienstete arbeiten, die wie einfache Arbeitnehmer nach dem Privatrecht behandelt werden.

In allen europäischen Staaten ist der Begriff öffentliche Versorgung bekannt, wenn er auch teilweise nicht sehr gebräuchlich ist. Überall galt nämlich die Ansicht, bestimmte wirtschaftliche Leistungen seien für die Bevölkerung so existenznotwendig, daß sie um jeden Preis ständig und allgemein zugänglich gewährleistet werden sollten. Doch ordnungspolitische Vorgaben für den Betrieb allein, wie bei der Erzeugung "normaler" Güter und Dienstleistungen, hätten nicht ausgereicht; die Versorgung mußte sichergestellt werden, was die öffentliche Hand auf den Plan rief, zumal offensichtlich nicht davon ausgegangen werden konnte, daß private Initiativen dafür aufkommen werden. Über die Ausgestaltung derartiger Leistungen bestanden je nach Ort und Zeit, abhängig von der Werteordnung, vom wirtschaftlichen Wohlstand der Gesellschaft, aber auch von der technischen Entwicklung, unterschiedliche Auffassungen. Doch in neuerer Zeit traf dies in den europäischen Ländern auf die Leistungen der sogenannten Versorgungswirtschaft zu, wie Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Eisenbahnen, öffentlicher Nahverkehr, Postdienste und Telekommunikation. Bei den Betriebsformen und beim Leistungsangebot bestehen - mitunter erhebliche - Unterschiede in den einzelnen Ländern. Doch nirgends werden sie ausschließlich der privaten Initiative überlassen oder fallen ganz unter das allgemeine Handels- oder Gewerberecht. Für diese Versorgungsleistungen besteht durchweg eine besondere Gesetzgebung, die das reibungslose Funktionieren im Interesse des Gemeinwohls sicherstellen



soll: Investitions- und Preiskontrolle durch die öffentliche Hand, begrenzte Anzahl von Betreibern, verbindliche besondere Versorgungsaufgaben und zum Teil nach allgemeiner Rechtslage sehr weitreichende Rechte, ständige Aufsicht ("regulierende Funktion") durch die öffentliche Verwaltung oder eine unabhängige Stelle mit zwingenden Befugnissen. Ganz gleich, welche Bezeichnung, Rechtsform oder welcher praktische Ansatz zugrundegelegt wird, eine öffentliche Versorgungsleistung ist immer dann gegeben, wenn eine politische Gemeinschaft beschließt, daß eine für die Allgemeinheit existenznotwendige Leistung nicht nur den Kräften des Markts überlassen werden darf.

Die besonderen Rechte der öffentlichen Versorgungsunternehmen in den Mitgliedstaaten konnten als Hemmnisse für die Regeln des freien Warenverkehrs und Wettbewerbs nur durch die Logik des europäischen Einigungsprozesses in Frage gestellt werden, der zu einem Gemeinsamen Markt, dann zum Binnenmarkt führen sollte. Alle Regeln in den Verträgen über die Verwirklichung des Binnenmarktes fielen durchweg in den Aufgabenbereich der Gemeinschaft, um auf die öffentliche Versorgungswirtschaft einzuwirken. Und die Gemeinschaft hat ausgiebig davon Gebrauch gemacht; durch Maßnahmen auf verwaltungstechnischem, juristischem oder gesetzgeberischem Wege hat sie eine weitgehende Liberalisierung der Versorgungswirtschaft durchgesetzt. Der bedingte "Abbau" der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Staaten war, wie es hieß, die Voraussetzung für das stärkere Zusammenwachsen der Gemeinschaft, genauso wie die über Jahrhunderte hinweg gewachsenen Nationalstaaten im Zuge der nationalen Einigung nach und nach einen Großteil der öffentlichen Versorgung in den vorher selbständigen oder unabhängigen politischen Körperschaften (Lehen und Fürstentümer) aufsogen.

Allerdings nimmt die öffentliche Versorgung durchaus einen festen Platz in den Römischen Verträgen ein. Durch besondere Ausnahmen von den Regeln des freien Warenverkehrs und Wettbewerbs bzw. die allgemeine Ausnahme gemäß Artikel 90 Absatz 2 hinaus ist es gemäß diesen Verträgen möglich, daß für "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse", soweit sie mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar sind, Sonderrechte in Anspruch genommen werden dürfen, die für die ihre Erfüllung wirklich notwendig sind. Darauf aufbauend hat der Europäische Gerichtshof neuerdings seine Rechtsprechung in Richtung auf eine Anerkennung der Rechtmäßigkeit der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Staaten neu ausgerichtet. Demgegenüber berief sich die Kommission bei ihren Verwaltungsmaßnahmen eher auf die Regeln des freien Warenverkehrs und Wettbewerbs, um die öffentliche Versorgung noch "weiter zurückzudrängen"<sup>27</sup>. Doch von der Kommission ging auch, teilweise auf Betreiben des Europäischen Parlaments, eine europäische Gesetzgebung zur Versorgungswirtschaft aus, die den Erwägungen des Gemeinwohls durch die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten entgegenkommt, öffentliche Versorgungsaufgaben festzulegen und den Betreibern z.T. sogar besondere Rechte einzuräumen, wobei die Instrumente in jedem Bereich jedoch deutlich anders aussehen. Zwar ist der europäische Begriff der öffentlichen Versorgung, im allgemeinen in Form einer recht spärlich ausgestalteten "Grundversorgung" oder von Verpflichtungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen, nicht so weit gefaßt wie in mehreren Mitgliedstaaten. Doch trotz allem ist festzuhalten, daß sich die kritische Einstellung der öffentlichen Versorgung gegenüber, deren Vorrechte durchweg als Verstöße gegen die Regeln der Verträge gesehen wurden, hin zu einer zumindest teilweisen Duldung der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Staaten entwickelt hat, die der Staat jetzt unter bestimmten Voraussetzungen sichern darf.

---

<sup>27</sup>Dieser Ausdruck fällt in einem Artikel von Professor Kovar (bibliographische Angaben siehe Literaturhinweise).

Die Gemeinschaft ist allerdings noch weiter gegangen. Jüngere Bestimmungen der Verträge (Einheitliche Akte, Europäischer Unionsvertrag) setzen ihr vergleichbare Ziele wie die, die bei der Errichtung der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Ländern zugrundelagen: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Verbraucherschutz, Umweltschutz, Unionsbürgerschaft; Voraussetzung hierfür sind insbesondere der Bau transeuropäischer Netze in der Energieversorgung, im Verkehr und bei der Telekommunikation. Gestützt auf ihre neuen Kompetenzen, ließ die Gemeinschaft nicht mehr nur bedingt die Möglichkeit gelten, die eigene öffentliche Versorgung zu erhalten. In bestimmten Fällen setzte sie die Sicherung, ja sogar den weiteren Ausbau durch entsprechende Mindestanforderungen z.T. über den Rahmen hinaus durch, der in bestimmten Ländern bestand. Das trifft auf die Gesetzgebung zu den Postdiensten zu, deren Verabschiedung noch aussteht.

Durch diese verstärkte Harmonisierung schafft die Gemeinschaft Ansätze für eine europaweite öffentliche Versorgung. Durch weitere Verringerung der Leistungsunterschiede in den einzelnen Ländern soll allen Bürgern der Union unabhängig von ihrem Wohnort ein gleichberechtigter Zugang zu existenznotwendig geltenden Leistungen gesichert werden. Dies liegt auf einer Linie mit dem Begriff der öffentlichen Versorgung, übertragen auf die europäische Ebene.

Europa könnte jedoch noch einen Schritt weiter gehen. Es könnte die Anliegen des Gemeinwohls bei seinen Verwaltungsmaßnahmen und in der Gesetzgebung noch stärker berücksichtigen. In bestimmten Bereichen wären sogar echte europäische Versorgungsleistungen denkbar, d.h. Europa stellt nicht mehr nur Vorgaben für das Leistungsangebot auf und überläßt deren Umsetzung bzw. Kontrolle den Staaten, sondern übernimmt diese Aufgabe selbst verhandelt dazu direkt mit den Betreibern verhandelt und richtet Regulierungsstellen auf europäischer Ebene ein. Dies könnte die weitere gesetzliche Harmonisierung in bestimmten Bereichen (Postdienste, Telekommunikation) bewirken, genau wie der nur schleppend vorankommende Aufbau transeuropäischer Netze bei den Eisenbahnen und überhaupt im Verkehrswesen und in der Strom- und Gasversorgung zur Entstehung einer europäischen öffentlichen Versorgung führen könnte.

Voraussetzung für eine solche europäische Politik der öffentlichen Versorgung ist, daß Einigkeit über die Sicherung einer ausreichenden öffentlichen Versorgung innerhalb der Wirtschaft besteht. Diese Einigung auf die Ziele ist möglich, denn beim Begriff der öffentlichen Versorgung, ihren Hauptbestandteilen, den traditionellen und neuen Forderungen sowie den Leistungen, auf die sie sich erstrecken soll, herrscht weitgehende Überstimmung in den Mitgliedstaaten. Zur Verwirklichung des Ziels ist natürlich eine ausgewogene Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten erforderlich. Dazu muß auf jeden Fall an der kontrollierenden Funktion von Kommission und Gerichtshof bei der Umsetzung der einzelnen Bestimmungen der Verträge festgehalten werden. Für den Rest, d.h. die Angleichung der Rechtsvorschriften, gilt für jeden einzelnen Bereich das Subsidiaritätsprinzip. Dort wo die Staaten selbst die besten Voraussetzungen mitbringen, z.B. bei kommunalen Versorgungsdiensten, sollte sich die europäische Einflußnahme auf ein Mindestmaß beschränken. In anderen Bereichen kann die Europäische Union entsprechende öffentliche Versorgungsaufgaben und Sonderrechte festlegen, und die Festlegung sowie alle Aufgaben beim Aufbau (Auswahl der Betreiber und Finanzierung) und bei der Kontrolle den Mitgliedstaaten überlassen. Schließlich kann sie in bestimmten Fällen - allerdings mit der gebotenen Vorsicht - selbst alle Aufgaben übernehmen und so eine wirkliche europäische öffentliche Versorgung errichten.

Diese Politik würde wohl durch eine europaweite Festschreibung der öffentlichen Versorgung auf "Verfassungsebene" mit Verankerung des Begriffs im Vertrag und in einer Charta, die dem Gesetzgeber, der Verwaltung und den Gerichten als Orientierungshilfe dient, weitgehend erleichtert. Es bedürfte ferner

einer politisch-verwaltungstechnischen Fördereinrichtung im Parlament und in der Kommission.

\*

\* \*

Nach einer Phase des "Abbaus" der bestehenden öffentlichen Versorgungsleistungen in den Mitgliedstaaten kann die Europäische Union also an den "Aufbau" einer europäisch ausgelegten öffentlichen Versorgung gehen und auf diese Weise den beiden Hauptanliegen auf breiterer Basis Rechnung tragen, die damals zur Errichtung der öffentlichen Versorgung in den einzelnen Mitgliedstaaten geführt haben:

- die Sorge um sozialen und territorialen Zusammenhalt, der heute angesichts drohender Zersplitterung, Ausgrenzung von Menschen und Isolation ganzer Gebiete - man denke nur an abgelegene ländliche Räume und an Stadtteile, die zu sozialen Brennpunkten werden - entscheidender denn je ist,
- das kollektive Leistungsbewußtsein insbesondere durch vorausschauendes Denken und schonenden Umgang mit den immer knapper werdenden öffentlichen Ressourcen.

Wer in diesem Sinne die Anforderungen des europäischen Einigungsprozesses in letzter Konsequenz akzeptiert, muß davon ausgehen, daß das im Zuge des Einigungsprozesses durcheinandergeratene öffentliche Versorgungswesen erst mit europaweiter Ausdehnung wieder seinen angestammten Platz einnehmen wird.

Im Gegenzug findet Europa jedoch in der öffentlichen Versorgungswirtschaft einen gemeinsamen Identitäts- und Legitimitätspol. Zunächst einmal bleibt Europa durch Bewahrung einer Tradition sich selbst treu, die im Grunde allen dazugehörenden Ländern gemeinsam ist und Europa von anderen Regionen der Welt unterscheidet. Darüber hinaus kommt Europa damit wieder seinen Bürgern näher. Schließlich hat sich der Einigungsprozeß von Anfang an zu stark am Handel, an den Unternehmen, an der Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen orientiert. Die Gemeinschaft hatte sich weitgehend an den Hauptkräften der Wirtschaft ausgerichtet, ist der Bevölkerung als ganzes aber weitgehend fremd geblieben. Dies machte sich wiederum bei den Bürgern durch sichtliche Europamüdigkeit bemerkbar; Beleg hierfür sind die Volksabstimmungen zur Ratifizierung des Maastricht-Vertrags in manchen Mitgliedstaaten. Eine Möglichkeit, die Öffentlichkeit wieder näher an Europa heranzuführen, so daß breite Schichten der Bürger einen greifbaren Sinn im europäischen Gedanken sehen, dürfte sicherlich darin bestehen, im europäischen Einigungsprozeß wieder stärker auf eine öffentliche Versorgung zuzusteuern.

## LITERATURHINWEISE

### I. ALLGEMEIN

#### A. Öffentliche Unternehmen

A. BIZAGUET, *Le secteur public et les privatisations*. Paris: 1992 (PUFQJSJ).

P. BANCE und L. MONNIER, "Rétrospective du rôle des entreprises publiques dans la Communauté européenne", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique/Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft), "Les Entreprises à Participation Publique dans l'Union européenne", CEEP-Jahrbuch 1994.

A. DRUMAUX, "Contrats de gestion et modes de régulation des entreprises publiques", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

P. EICHHORN, "Public enterprises in Germany. Definition, ownership, objectives and control", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, Bd. 62, Nr. 1 (Jan.-März 1991), S. 63-73.

A. ISLA und F. MORIN, "La concurrence privé-public", in: "Les entreprises publiques en Europe". Prag: 1991, S. 43 ff.

#### B. Öffentliche Dienstleistungen

D. CORRY, "Regulations in the public interest" und "Profiting from the utilities". London: 1995 (IPPR).

C. D. FOSTER, *Privatization, public ownership and the regulation of national monopoly*. Oxford: 1992 (Blackwell's).

A. de LAUBADERE, J. DELVOLLE, P. GAUDEMET, *Traité de Droit administratif (T.4 Administration de l'économie*. 1992). Paris: 1992 (LGDJ).

A. MARTIN-PANNETIER, *Eléments d'analyse comparative des établissements publics en droit français et en droit anglais*. Paris: 1966 (Bibliothèque de Droit Public).

MAST-DUJARDIN-ALEN, *Précis de droit administratif belge*. Bruxelles-Gent: 1986 (Story-Scientia).

F. MODERNE, "Analyse comparative des notions de service public dans les Etats membres", in: C. STOFFAES, "L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général", (op. cit.).

NATIONAL CONSUMER COUNCIL, *Paying the price. A consumer view of water, gas, electricity and telephone regulation*. London, 1993 (HMSO).

- O. RAYMUNDIE, La gestion déléguée des services publics en France et en Europe. 1995 (Ed. Moniteur).
- G. THERY und F. TIBERGHIE, "L'Etat fournisseur de services de base", in: "Modernisation de l'Etat et compétitivité". Paris: März 1991 (Institut de l'Entreprise), S. 91.
- B. THIRY, "Les modes de régulation en Europe et leurs effets sur les obligations de service public". Conférence sur les politiques de régulation et leurs conséquences. EPSC. Bruxelles. 1.-2. février 1996.

## II. ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN, ÖFFENTLICHE VERSORGUNG UND EUROPA

Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, Bd. 66 (Juni 1995): "L'économie des services publics. Un défi pour l'Union Européenne".

J. und T. BAREA, "Contrôle des entreprises publiques et relations financières avec les pouvoirs publics", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

P. BANCE, "La redéfinition du rôle des entreprises publiques dans le Marché unique", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

P. BAUBY und J. C. BOUAL,

- Les services publics au défi de l'Europe. Paris: 1993 (Les Editions ouvrières).
- Pour une citoyenneté européenne. 1994 (Ed. De l'Atelier).
- Services publics, services d'intérêt général et Conférence Intergouvernementale. Rapport introductif au séminaire tenu à Bruxelles au Parlement européen le 26 février 1996.

M. BAZEX,

- "L'entreprise publique et le droit européen", Revue de droit des affaires internationales, 4 (1991), S. 461-85.
- "La problématique des monopoles et droits exclusifs et spéciaux au regard des Traités communautaires", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

C. BUISSON, Le droit communautaire de la concurrence et le service public, 1994.

M. CARETTE, "Les entreprises publiques et l'aménagement du territoire européen", Les cahiers de l'IREPP (März 1993).

L. CARTELLIER,

- "Privatisations et construction européenne", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).
- "Critique de la raison communautaire - Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne" (in Zusammenarbeit mit J. FOURNIER und L. MONNIER), Economica 1996.

CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique/Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft),

- Actualisation de la notion de service public. Juni 1992.

- Europe, concurrence et service public. April 1995.
- Avis sur la Conférence Intergouvernementale. April 1996.
- "L'Europe a-t-elle encore besoin de services public?". Colloque du 11 avril 1996 à Paris.

M. CHAVRIER, "Le Traité de Rome et les entreprises publiques", CJEG 1992.

CIRIEC (Centre International de Recherche et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative),

- Les entreprises publiques dans l'Union européenne: entre concurrence et intérêt général. Herausgegeben von B. THIRY und J. VANDAMME. Paris: 1995 (Pedone).
- Entreprises publiques et marché unique. Herausgegeben von L. MONNIER. Brüssel: 1992 (Labor).
- L'intérêt général dans la construction européenne. Cahiers Nr. 19.91.
- "L'économie des services publics. Un défi pour l'Union européenne", Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, Bd. 66 (Juni 1995).

COMITÉ EUROPÉEN DE LIAISON SUR LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL:

- "Services d'intérêt général et Conférence Intergouvernementale". Vorschläge der Arbeitssitzung vom 26. Februar 1996 in Brüssel.

M. DEBENE,

- "Entreprise publique et marché unique, entre assimilation et suspicion", Actualité juridique, Droit administratif, Nr. 4 (20. April 1992), S. 243-252.
- "Le droit communautaire contre les entreprises publiques: assimilation et/ou discrimination" und "Des monopoles nationaux aux réseaux transeuropéens", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

M. DONY, "Les aides publiques et la transparence des relations financières avec l'Etat", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

J. DUTHEIL de la ROCHERE und J. VANDAMME, Interventions publiques et droit communautaire. Paris: 1988 (Pedone).

C. EGENHOFER, "Public utilities in the European Union: Here to stay?", CEPS Newsletter (Summer Quarter 1994).

C. D. EHLERMANN, "Les entreprises publiques et le contrôle des aides d'Etat", Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, Nr. 360 (Juli-August 1992), S. 613-620.

W. ELLERKMANN, "Pour une Europe sociale et subsidiaire", Objectif Europe, Nr. 21 (1992), S. 17-20.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, Public Services: working for the consumer. Dublin: 1990.

FONDATION EUROPE ET SOCIÉTÉ, La nouvelle donne des entreprises de service public. (Kolloquium vom 14. und 15. Dezember 1992 in Paris, veröffentlicht in: Les Cahiers de la Fondation Europe et Société, Nr. 29: April-Juni 1993).

Europe-Réseaux. Colloque de Bruxelles. Februar 1993.

C. GARCIA, "La place du service public en droit communautaire", Mémoire de diplôme d'études approfondies de l'université de Rennes, I (1995).

Forum sur l'innovation dans les service publics, Europäische Charta der öffentlichen Dienstleistungen (November 1992).

B. GLACHANT, "Repères pour l'analyse économique des réseaux européens de service public", Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, Bd. 66, Nr. 2 (Juni 1995).

S. GONZALEZ-VARAS, "Le défi des services publics en Europe". Studie der Generaldirektion Studien des Europäischen Parlaments. Luxemburg 1996.

C. HENRY,

- "Service public et concurrence dans la Communauté européenne", Les Cahiers de l'IREPP (März 1993).
- "Concurrence et obligations de service public dans une perspective européenne", Réalités Industrielles, Annales des Mines (Oktober 1994).

A. HANNEQUART, "Les fonctions des entreprises publiques et l'ordre juridique communautaire", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

ISUPE (Initiative pour des services d'utilité publique en Europe),

- Le goût de la non-Europe des services d'utilité publique.
- L'Union européenne et les services d'utilité publique. Contribution à un modèle européen de société pour le XXIème siècle (herausgegeben von J. LESOURNE und S. RODRIGUES).
- Prospective d'utilité publique. Editions Europe (Jan. 1996).

R. KOVAR, "La 'peau de chagrin' ou comment le droit communautaire opère la réduction des monopoles publics", Revue Europe. Editions Techniques (Juli 1992), S. 1-3.

G. MARENCO, L'application des règles de concurrence au secteur public. (Kolloquium der CEPECE vom 8.-9. Oktober 1992).

F. MC GOWAN, "The consequences of competition for European Public Utilities". Vortrag bei der CEPS-Konferenz "The future of public utilities in Europe" in Brüssel vom 5.-6. April 1994.

D. MICHEL, "Service public - Marché unique: contradiction ou évolution? Le droit des affaires en évolution". Association belge des juristes d'entreprises. Bruxelles Bruylant (28. Oktober 1993).

L. MONNIER,

- "Prospective de l'entreprise publique dans le marché unique", Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 1990/Nr. 1.
- "Prospective des services publics dans l'Union européenne", idem 1993/Nr. 2.

D. NEDJAR, "Les compétences de la Commission des Communautés européennes et la situation des entreprises publiques", Revue Française de Droit Administratif. Anhang 8/Nr. 2 (März-April

1992), S. 291-302.

Observatoire de la Décision Publique. (Kolloquium vom Januar 1993).

K. OETTLE, "L'impact du marché intérieur communautaire sur la réalisation des missions de service public par les entreprises publiques", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

H. RENARD und J. M. BELORGEY, "Réflexions sur les notions de service public et de service universel dans la Communauté", Les Cahier de l'IREPP (März 1993).

Réseaux Publics et Services Publics,

- Journée d'étude. Paris (21. November 1992).
- Services d'intérêt général et Conférence Intergouvernementale. Brüssel (November 1995).

Revue Française d'Administration Publique. "Le service public et la construction communautaire" (März-April und Mai-Juni 1995).

S. RODRIGUES, "Comment intégrer les principes du service public dans le droit positif communautaire", Revue Française de droit administratif, Nr. 2 (März-April 1995).

O. SAINT-MARTIN, "La place de l'entreprise publique dans le marché unique", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

C. STOFFAES, L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général, ASPE. Editions Europe (Jan. 1995).

B. THIRY,

- "L'entreprise publique dans l'Union européenne", CIRIEC Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, Bd. 65/Nr.3 (1994).
- "Services publics: conceptions et réalités", Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, Bd. 66 (Juni 1995).

R. TOULEMON, "Vers des services publics européens", Futuribles (Mai 1993).

J. VANDAMME, "Concurrence, marché commun et entreprises publiques", in: CIRIEC, "Les entreprises publiques dans l'Union européenne", (op. cit.).

P. P. VAN GEUCHTEN, "La notion d'entreprise publique selon la doctrine et la jurisprudence de la Cour et la fonction de l'article 90 du Traité CEE", in: J. DUTHEIL de la ROCHERE und J. VANDAMME, "Interventions publiques et droit communautaire", (op. cit.).

K. VAN MIERT, "Services publics: une approche pragmatique et progressive", Revue des Affaires Européennes 1994/Nr.2.

### III. UNTERSUCHUNGEN ZU EINZELNEN BEREICHEN

#### A. Energieversorgung



- M. BOITEUX, "Concurrence, Régulation, Service public: Variations au tour du cas de l'électricité", *Futuribles*, Nr. 205 (Jan. 1996).
- J. P. BOUTTES und R. LEBAN, *Concurrence et Réglementation dans les Industries de Réseau en Europe. Du cas général à celui de l'électricité*. Conservatoire National des Arts et Métiers. Paris 1994.
- S. HUNT, "Concurrence et privatisation: le marché de l'électricité et du gaz en Angleterre et au Pays de Galles", *Revue de l'Energie*, Nr. 436 (Jan. 1992), S. 27-34.
- L. MONNIER, "L'organisation du secteur électrique dans la Communauté européenne", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* 1993/Nr.4.
- P. MUNCH und T. THIEMEYER, "L'approvisionnement énergétique en réseau dans le Marché commun", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

EUROPÄISCHES PARLAMENT/Generaldirektion Studien,

- La privatisation de l'électricité et du gaz au Royaume-Uni. Studie W-2 (April 1992).
- Proposition de la Commission en vue d'une plus forte concurrence dans le domaine du gaz et de l'électricité. Studie W-3 (Oktober 1992).
- Le marché intérieur de l'énergie: propositions relatives à l'accès des tiers au réseau (ATR) dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Studie W-6 (Oktober 1992).

- B. THIRY, "Les modes de régulation en Europe et leurs effets sur les obligations de service public", *Energy Conference on regulatory policies and their consequences*. EPSC. Brüssel (1.-2. Februar 1996).
- A. TOURNEBISE, *Les services publics du gaz et de l'électricité et le grand marché européen*. ABl. der Französischen Republik vom 7. und 8. Juli 1992, S. 35.

B. Verkehr

EUROPÄISCHES PARLAMENT/Generaldirektion Studien, *La politique ferroviaire de la Communauté*. (Reihe Regional- und Verkehrspolitik, Nr. 26 vom 31. Januar 1991).

- G. STEFANI, "Les entreprises publiques de transport et la politique de la concurrence de la Communauté européenne", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

UNION INTERNATIONALE DES TRANSPORTS PUBLICS. *Obligations du service public et concurrence dans le transport urbain et régional*. 1994.

C. Post- und Telekommunikationsdienste

- H. COX, "La réforme du secteur des télécommunications dans la Communauté européenne", in: CIRIEC, "Entreprises publiques et marché unique", (op. cit.).

- A. MARTIN, Green Paper on the development of the single market for postal services. Corporate Briefing. London, Bd. 7/Nr.4 (March 1993), S. 92-3.
- A. VALLEE, "Postes et télécommunications. L'Europe face à ses services publics", Les Cahiers de l'IREPP (März 1993).

#### IV. WICHTIGE GEMEINSCHAFTSTEXTE

##### A. Reflexions- und Orientierungsdokumente der Europäischen Kommission

###### 1) Allgemein

- Jahresberichte zur Wettbewerbspolitik
- Mitteilung an die Mitgliedstaaten betreffend die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Kommissionsrichtlinie 80/723/EWG über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie (staatliche Beihilfen) - ABl. C 273 vom 18.10.1991 und C 307 vom 13.11.1993.

###### 2) Verkehr

- "Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik". Mitteilung vom 2. Dezember 1992. KOM(92) 494.
- "Die Gemeinsame Verkehrspolitik. Aktionsprogramm 1995-2000". Mitteilung vom 12. Juli 1995. KOM(95) 302.
- "Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft". Mitteilung vom 1.6.1994. KOM(94) 218.

###### 3) Telekommunikation

- Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte vom 30.6.1987. KOM(87) 290.
- Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich. ABl. C 233 vom 6.9.1991.
- Bericht über die Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste vom 21. Oktober 1992. SEK(92) 1048.
- Mitteilung über die Konsultation zur Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste vom 28. April 1993. KOM(93) 159.
- "Entwicklung eines universellen Dienstes in einem wettbewerbsorientierten Umfeld". Mitteilung

vom 15. November 1993. KOM(93) 543.

- "Der Trend zur kostenorientierten Tarifgestaltung und Anpassung der Preisstrukturen. Telekommunikationstarife in der Gemeinschaft". Mitteilung vom 15. Juli 1992. SEK(92) 1050.
- Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze  
Teil I vom 25. November 1994. KOM(94) 440  
Teil II vom 25. Januar 1995. KOM(94) 682.
- "Die künftige Entwicklung des Marktes für Telefonverzeichnisse und sonstige Informationsdienste im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld". Mitteilung vom 18. September 1995. KOM(95) 431.
- "Der Universaldienst in der Telekommunikation im Hinblick auf ein vollständig liberalisiertes Umfeld". Mitteilung vom 13. März 1996. KOM(96) 73.

#### 4) Post

- Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste vom 11. Juni 1992. KOM(91) 476.
- Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste vom 2. Juni 1993. KOM(93) 247.

#### B. Urteile des Gerichtshofes

- Mannesmann 13.7.1962 Slg. 1962, S. 675.
- Müller 14.7.1971 Slg. 1971, S. 723.
- BRT 27.3.1974 Slg. 1974, S. 313.
- Sacchi 30.4.1974 Slg. 1974, S. 409.
- Manghera 3.2.1976 Slg. 1976, S. 91.
- Steinike 22.3.1977 Slg. 1977, S. 595.
- Ansau-Navewa 8.11.83 Slg. 1983, S. 3369.
- British Telecom 20.3.1985 Slg. 1985, S. 873.
- CLT 3.10.1985 Slg. 1985, S. 3261.
- Telekommunikations-Endgeräte 19.3.1991 Slg. I, S. 1223.

- Höfner 23.4.1991 Slg. I, S. 1979.
- ERT 18.6.1991 Slg. I, S. 2925.
- Kommission/Niederlande 27.7.1991 Slg. I, S. 4069.
- Hafen von Genua 10.12.1991 Slg. I, S. 5889.
- RTT-GB-INNO 13.12.1991 Slg. I, S. 5973.
- Telekommunikationsdienste 17.11.1992 Slg. I, S. 5859.
- Corbeau 19.5.1993 Slg. I, S. 2563.
- Lagauche, Decoster, Taillandier 27.10.1993 Slg. I, S. 5267, S. 5335, S. 5383.
- Kommune Almelo 27.4.1994 Slg. I, S. 1477.

#### C. Berichte und Entschlüsse des Europäischen Parlaments

##### 1) Allgemein

- Entschließung vom 12. Februar 1993 zur Rolle des öffentlichen Sektors bei der Vollendung des Binnenmarktes. ABl. C 72 vom 15. März 1993, S. 159.
- Bericht vom 19. April 1994 über "Öffentliche Unternehmen, Privatisierungen und den öffentlicher Dienst in der Europäischen Gemeinschaft" (Bericht Speciale). A3-0254/94.
- Entschließung vom 6. Mai 1994 zum selben Gegenstand. ABl. C 205 vom 25.7.1994, S. 549.

##### 2) Einzelne Bereiche

###### a) Energie

- Bericht vom 12. Oktober 1993 über den Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt (Bericht Desama). A3-0281/93.
- Entschließung zum selben Gegenstand vom 17. November 1993. ABl. C 329 vom 6.12.1993.

###### b) Verkehr

- Entschließung vom 26. Mai 1989 zu den Problemen der Eisenbahnen. ABl. C 158 vom 26.6.1989, S. 365.

- Bericht vom 30. November 1990 über die Mitteilung über eine Gemeinsame Eisenbahnpolitik (Bericht Simpson). A3-0339/90.
- Entschließung vom 13. Dezember 1990 zum selben Gegenstand. ABl. C 10 vom 28.1.1991, S. 254.
- Entschließung zu dem Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Bewertung von Beihilfeprogrammen zugunsten von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft. ABl. C 150 vom 31.5.1993, S. 34.
- Entschließung vom 20. April zu dem Bericht der Kommission über die Entwicklung der Beihilfeprogramme zugunsten des Luftverkehrs der Gemeinschaft. ABl. C 150 vom 31.5.1993.

c) Telekommunikation

- Entschließung vom 20. April 1993 zu der Mitteilung der Kommission "Der Trend zur kostenorientierten Tarifgestaltung und Anpassung der Preisstrukturen - Telekommunikationstarife in der Gemeinschaft". ABl. C 150 vom 31.5.1993, S. 37.
- Entschließung vom 20. April 1993 zu dem Bericht der Kommission über die Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste. ABl. C 150 vom 31.5.1993, S. 39.
- Berichte vom 23. März und 15. Mai 1995 über das Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen und der Kabelfernsehnetze (Teile I und II) (Berichte Hendrick). A4-0063/95 und A4-0111/95.
- Entschlüsse zum selben Gegenstand vom 7. April und 19. Mai 1995. ABl. C 109 vom 1.5.1995, S. 310 und C 151 vom 19.6.1995, S. 479.
- Entschließung vom 19. Mai 1995 zum Grünbuch über Mobilkommunikation und Personal Communications. ABl. C 151 vom 19.6.1995, S. 473.
- Bericht vom 26. Januar 1996 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenschaltung (Bericht Read). A4-0017/96.

d) Postdienste

- Bericht vom 1. Dezember 1992 über das Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste (Bericht Simpson). A3-0393/92.
- Entschließung vom 22. Januar 1993 zum selben Gegenstand. ABl. C 42 vom 15.2.1993, S. 240.
- Entschließung vom 25. Juni 1993 zum selben Gegenstand. ABl. C 194 vom 19.7.1993, S. 397.
- Entschließung vom 29. Oktober 1993 . ABl. C 315 vom 22.11.1993, S. 643.

- Bericht vom 19. April 1996 über den Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft (Bericht Simpson). A4-0105/96.
- Entschließung vom 9. Mai 1996 zum selben Gegenstand.

#### D. Rechtsakte

##### 1) Allgemein

###### a) Öffentliche Unternehmen

- Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. L 195 vom 29.7.1980, S. 35-7 (geändert durch die Richtlinien 85/413/EWG vom 24. Juli 1985, ABl. L 229 vom 28.8.1985, und 93/84/EWG vom 30. September 1993, ABl. L 254 vom 12.10.1993.

###### b) Öffentliche Auftragsvergabe

- Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge. ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 1.
- Richtlinie 93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge. ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 54 (Kodifizierung der Richtlinie 71/305/EWG vom 26. Juli 1971 und ihrer geänderten Fassungen).
- Richtlinie 93/38/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor. ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 84 (Kodifizierung der Richtlinie 90/531/EWG vom 17. September 1990).

##### 2) Einzelne Bereiche

###### a) Energie

- Richtlinie 90/377/EWG des Rates vom 29. Juni 1990 zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise. ABl. L 185 vom 17.7.1990.
- Richtlinie 90/547/EWG des Rates vom 29. Oktober 1990 über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze. ABl. L 313 vom 13.11.1990.
- Richtlinie 91/296/EWG des Rates vom 31. Mai 1991 über den Transit von Erdgas über große Netze. ABl. L 147 vom 12.6.1991.

- Vorschläge für Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt vom 21. Februar 1992. KOM(91) 548 I und II. ABl. C 65 vom 14.3.1992 (abgeänderte Vorschläge KOM (93) 643. ABl. C 123 vom 4.5.1994).

b) Verkehr

- Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 30. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. ABl. L 156 vom 28.6.1969 (geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991. ABl. L 169 vom 29.6.1991).
- Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26.6.1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen. ABl. L 156 vom 28.6.1969.
- Entscheidung 75/327/EWG des Rates vom 20. Juni 1975 zur Sanierung der Eisenbahnunternehmen und zur Harmonisierung der Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Staaten. ABl. L 152 vom 12.6.1975.
- Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. ABl. L 237 vom 24.8.1991, S. 25.
- Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen. ABl. L 143 vom 27.6.1995, S. 70.
- Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten. ABl. L 143 vom 27.6.1995, S. 75.
- Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs. ABl. L 240 vom 24.8.1992.
- Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage). ABl. L 364 vom 12.12.1992.

c) Telekommunikation

- Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte. ABl. L 131 vom 27.5.1988, S. 73.
- Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision--ONP). ABl. L 192 vom 24.7.1990, S. 1.

- Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. ABl. L 192 vom 24.7.1990, S. 10.
- Richtlinie 95/51/EG der Kommission vom 18. Oktober 1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehtznetzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste. ABl. L 256 vom 26.10.1995, S. 49.
- Richtlinie 96/2/EG der Kommission vom 16. Januar 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. L 20 vom 26.1.1996, S. 59.
- Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten. ABl. L 74 vom 22.3.1996, S. 13.
- Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst. ABl. L 321 vom 30.12.1995, S. 6.
- Entscheidung 91/396/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Einführung einer einheitlichen europäischen Notrufnummer. ABl. L 217 vom 6.8.1991, S. 31.
- Entschließung 93/C213/01 des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich. ABl. C 213 vom 6.8.1993, S. 1.
- Entschließung 94/C48/06 des Rates vom 7. Februar 1994 über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation. ABl. C 48 vom 16.2.1994, S. 8.
- Entschließung 94/C379/03 des Rates vom 22. Dezember 1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen. ABl. C 379 vom 31.12.1994, S. 4.
- Entschließung 95/C258/01 des Rates vom 18. September 1995 zur Entwicklung des künftigen ordnungspolitischen Rahmens für die Telekommunikation. ABl. C 258 vom 3.10.1995, S. 1.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation zur Gewährleistung des Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP). KOM(95) 379. ABl. C 313 vom 24.11.1995, S. 7.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste. KOM(95) 545, 27.11.1995.

d) Postdienste



- Entschließung 94/C48/02 des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft. ABl. C 48 vom 16.2.1994, S. 3.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft. KOM(95) 0227. ABl. C 322 vom 2.12.1995, S. 22.