

ANNA OBERMAIR
ET AL.

■ DIE ZUKUNFT DER UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN

Die Rahmenbedingungen der Erstellung von Universaldienstleistungen haben sich seit Ende der achtziger Jahre in vielen europäischen Staaten grundlegend geändert. Die Liberalisierung des Marktzutritts hat auch in den Sektoren Telekommunikation, Post, Transport und Verkehr Auswirkungen auf die Versorgung mit gemeinwohlorientierten Leistungen. Dies macht eine Anpassung des Regulierungsrahmens nötig, um die Erfüllung sozialpolitischer Ziele (wie der flächendeckenden Versorgung mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erschwinglichen Preisen) zu gewährleisten.

Universaldienstleistungen gelten als wesentliches Element des Wohlfahrtsstaates; ihre Bereitstellung soll die volle Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ermöglichen. Die Liberalisierung vormals durch die öffentliche Hand erbrachter Leistungen macht eine Anpassung der Regelungen zur Aufrechterhaltung der Versorgung mit diesen gemeinwohlorientierten Leistungen erforderlich. Verstärktes Kostenbewusstsein und Gewinnerorientierung stehen aufgrund fehlender Kostendeckung teilweise im Widerspruch zu einem ausreichenden Angebot an gemeinwirtschaftlichen Leistungen: Die monopolistischen Betreiber waren zur Bereitstellung von Universaldienstleistungen verpflichtet, eventuelle Defizite konnten durch Gewinne in anderen Bereichen finanziert werden. Mit der Einführung von Wettbewerbselementen kann eine interne Kostendeckung vielfach nicht mehr gewährleistet werden. Ohne Verpflichtung, Universaldienstleistungen zu erbringen, würden nicht kostendeckende Leistungen aufgegeben. Gleichzeitig erzeugen Universaldienstverpflichtungen Wettbewerbsnachteile, sodass Mechanismen gefunden werden müssen, wie andere als der zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtete Betreiber an der Finanzierung dieser Leistungen beteiligt werden können.

Als bedeutende Aufgabe verbleibt der öffentlichen Hand nach der Liberalisierung des Marktzutritts die Konkretisierung des politischen Ziels, in welchem Umfang defizitäre Universaldienstleistungen aufrechterhalten werden sollen, wer als Bereitsteller bestimmt wird, wer die Kosten trägt und wie die Finanzierung gesichert werden kann. Die folgenden Beiträge diskutieren die Auswirkungen der Liberalisierung und zeigen auf, welche Mechanismen eine Weiterführung gemeinwohlorientierter Leistungen auch unter Wettbewerbsbedingungen gewährleisten:

Das WIFO veranstaltete am 4. und 5. Mai 2000 auf Anregung des Finanzministeriums einen Workshop zum Thema die „Zukunft der Universaldienstleistungen“ (Koordination: Anna Obermair, Norbert Knoll, Publikation: 140 Seiten, ATS 800,00 bzw. EUR 58,14; Bestellungen bitte an das WIFO, Frau Christine Kautz, A-1103 Wien, Postfach 91, Tel. (+43 1) 798 26 01/282, Fax (+43 1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at)

Angelika Benz (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften) gibt in ihrem Beitrag einen grundsätzlichen Überblick über die Auswirkungen der Privatisierung und Liberalisierung auf die Gewährleistung von Universaldienstleistungen. Im Anschluss daran zeigt sie am Beispiel von Telekommunikation und Bahn, welche Veränderungen im Rahmen der Privatisierung und Liberalisierung in Deutschland unmittelbar erfolgt sind, und untersucht Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Gewährleistung privater Leistungserbringung.

Eleni Markou (Centre for Management under Regulation, University of Warwick) geht der Frage nach, welche staatlichen Ziele bei privater Leistungserbringung fortbestehen, welche Mechanismen vorgesehen sind, um die Erfüllung dieser Ziele zu gewährleisten und welche sozialpolitischen Spannungen mit der Einführung von Wettbewerbselementen entstehen. Am Beispiel von British Telecom demonstriert sie, wie ein Ausgleich unterschiedlicher Interessen (Unternehmen, Regulatoren, Kunden) gefunden wurde.

Paul Pisjak (Telekom-Control GmbH, Fachbereich Volkswirtschaft) behandelt den Umfang der Universaldienstleistungen und die mit ihrer Erbringung verbundenen Kosten in der Telekommunikation. Er stellt mögliche Finanzierungsformen und wesentliche Elemente der Universaldienstkonzeption nach dem Österreichischen Telekommunikationsgesetz vor. Dieser Beitrag wird von *Ernst-Olav Ruhle* (Telekom Austria AG) und *Norbert Knoll* (WIFO) diskutiert. *Ruhle* bezieht sich auf den Umfang der Universaldienstleistungen sowie die regulatorischen Rahmenbedingungen für deren Bereitstellung und

gibt einen Ausblick darauf, wie eine Regulierung des Universaldienstes gestaltet werden sollte. *Knoll* kritisiert die Verengung der Perspektive auf wettbewerbspolitische Fragen und fordert eine eingehende Behandlung von Grundfragen der Universaldienstpolitik wie künftiger Umfang, Qualität, Kosten und Finanzierung.

Wolfgang Elsenbast (wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monopolkommission, Bonn) erörtert Möglichkeiten und Grenzen einer wettbewerblichen Ausschreibung defizitärer Universaldienstleistungen im Postbereich. Er skizziert, welche regulatorischen Anforderungen aus der Wahl des Auktionsobjekts resultieren, und charakterisiert geeignete Auktionsverfahren, wobei er auf praktische Umsetzungsprobleme eingeht. In seiner Diskussion dieses Beitrags geht *Jörg Borrmann* (Institut für Betriebswirtschaftslehre, Universität Wien) auf notwendige Bedingungen für die Durchführung einer Auktion sowie neutralistische Punkte im Auktionsdesign ein. Anschließend skizziert *Norbert Knoll* (WIFO) grundlegende Anforderungen an die Universaldienstpolitik im Postbereich vor dem Hintergrund einer zaghaften Marktliberalisierung in Europa.

Günter Knieps (Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg) sieht eine Lösung der Frage der Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Verkehrsbereich in der Entwicklung von Preismodellen mit mehrstufigen Tarifsyste-men. *Robert Wieser* (Bundesministerium für Finanzen) untersucht in seiner Diskussion des Beitrags von *Knieps* die Wettbewerbspotentiale im österreichischen Personennah- und -regionalverkehr auf Basis der aktuellen Gesetzeslage.

PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG VON BAHN UND TELEKOMMUNIKATION

ÜBERLEGUNGEN ZUR KÜNFTIGEN GEWÄHRLEISTUNG VON UNIVERSALDIENSTEN

ANGELIKA BENZ (DEUTSCHE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN)

BEDEUTUNG VON PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG VON UNIVERSALDIENSTEN

Privatisierung und Liberalisierung kennzeichnen zunehmend das politische Geschehen vieler Staaten mit traditionell unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, nicht zuletzt marktwirtschaftlich orientierter westeuropäischer Staaten (*Vickers – Wright*, 1989). Betroffen sind davon auch Universaldienste – Leistungen, die der Gesamtheit

der Bevölkerung zugänglich sein sollen. Die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser, Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikation usw. – der „Daseinsvorsorge“ – gilt als wesentliches Element des modernen Wohlfahrtsstaates. In vielen westeuropäischen Staaten werden diese Leistungen durch den Staat oder durch die Gemeinden selbst bzw. durch öffentlich-rechtliche Unternehmen erbracht, in der Regel unter Ausschluss von Wettbewerb. Privatisierung und Liberalisierung verändern nun die Form und die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung. Veränderungen können darüber hinaus unmittel-

bar oder mittelbar die Leistungsversorgung betreffen. Dabei geht es um Umfang und Inhalt der bereitgestellten Leistungen und um die Ziele der Leistungserbringung: Gewährleistung von Versorgungssicherheit, Sicherung des Zugangs zu den Leistungen, Gewährleistung erschwinglicher Preise, aber auch von öffentlicher Sicherheit, Verbraucherschutz usw. Die möglichen Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Verfügbarkeit von Universaldiensten werden deshalb intensiv diskutiert. Eine nähere Betrachtung von Privatisierung und Liberalisierung zeigt, dass einfache oder allgemeingültige Antworten hier nicht möglich sind.

VIelfALT DER VERÄNDERUNGEN DURCH PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG

Privatisierung und Liberalisierung haben vielfältige Veränderungen zur Folge. „Privatisierung“ kennzeichnet unterschiedliche Sachverhalte (Schoch, 1994, Schuppert, 1997): Staatliche Verwaltungseinheiten oder Unternehmen ändern ihre Rechtsform oder gehen über in privates Eigentum. Maßgebliche Unterschiede bestehen insbesondere in Bezug auf die Wahrnehmung von staatlich definierten Aufgaben durch die privatisierten Unternehmen. Die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen in staatlichem Eigentum, die schon bisher wie Private am Wirtschaftsleben teilnehmen, erscheint ebenso als Privatisierung wie die Ausgliederung von Verwaltungseinheiten oder die Umwandlung und Veräußerung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die staatlich definierte Aufgaben wahrnahmen. Traditionell durch den Staat erbrachte Leistungen werden dann durch Private bereitgestellt. Staatliche Zielsetzungen bleiben dabei in unterschiedlichem Ausmaß bestehen, werden zu meist gesetzlich definiert und durch Regulierung sichergestellt: Nicht Leistungsproduktion, sondern Regulierung der privat wahrgenommenen Aufgabe ist Ausdruck staatlicher Aufgabenwahrnehmung.

Möglichkeit und Notwendigkeit staatlicher Steuerung der privaten Leistungserbringung hängen zudem von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen ab, die erst in ihrer Gesamtheit über die Auswirkungen der Privatisierung und Liberalisierung auf die Bereitstellung von Universaldiensten entscheiden. Unabhängig vom Ansatz der Privatisierung zeigen sich wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die Versorgung mit Universaldienstleistungen. Dies zeigt beispielhaft die Privatisierung und Liberalisierung von Bahn und Telekommunikation in Deutschland (vgl. dazu die Beiträge in König – Benz, 1997).

VERÄNDERUNGEN DURCH PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG VON TELEKOMMUNIKATION UND BAHN

Bahn und Telekommunikation wurden durch die Umwandlung in Aktiengesellschaften aus dem unmittelbar

staatlichen Leistungsbereich ausgegliedert, wobei zunächst der Staat Alleininhaber des Aktienkapitals war. Die Ausgabe von Aktien an Private ist in der Telekommunikation erfolgt, für die Bahn vorgesehen. Die Privatisierung der Unternehmen wurde jeweils verbunden mit dem Bestreben, Wettbewerb zuzulassen und zu fördern. Da beide Bereiche gekennzeichnet sind durch vertikale Integration und die Abhängigkeit der Dienstleistungserbringung von Netzen mit Eigenschaften eines natürlichen Monopols, wurde in beiden Fällen die Privatisierung verbunden mit einer Aufspaltung in Teilmärkte, für die in unterschiedlichem Ausmaß Wettbewerb möglich erschien – insbesondere mit der Trennung von Netz und Betrieb. Die Gewährleistung des offenen Netzzugangs bildet einen wesentlichen Ansatz der staatlichen Regulierung. Bahn und Telekommunikation zählten schließlich zu den Bereichen, in denen die staatliche Leistungserbringung verfassungsrechtlich abgesichert war, Veränderungen also nur unter erschwerten Bedingungen möglich waren. Für Bahn wie Telekommunikation wurde schließlich im Zusammenhang mit Privatisierung und Liberalisierung eine im Einzelnen allerdings unterschiedlich formulierte staatliche Gewährleistung der Versorgung mit Leistungen in die Verfassung aufgenommen. Die Verfolgung der staatlichen Ziele soll in erster Linie durch sektorspezifische Regulierung sichergestellt werden, wofür in beiden Fällen Regulierungsbehörden in der Rechtsform selbständiger Bundesoberbehörden begründet wurden.

Bei näherer Betrachtung werden allerdings Unterschiede schon in der formalen Gestaltung der staatlichen Gewährleistung deutlich. Der Bund gewährleistet für den Schienenverkehr, bei Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz dem Wohl der Allgemeinheit (insbesondere den Verkehrsbedürfnissen) Rechnung zu tragen¹⁾. Bund und Länder sollen außerdem auf eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsträger und, mit dem Ziel einer volkswirtschaftlich sinnvollen Aufgabenteilung, auf einen lautereren Wettbewerb der Verkehrsträger hinwirken. Die Regulierung der Bahn wird ferner geprägt durch die Verpflichtung zur technischen Gewährleistung des Betriebs, insbesondere der Sicherheit. Hingegen gewährleistet der Bund in der Telekommunikation verfassungsgemäß flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen, wobei die Universaldienstleistungen durch Gesetz und Verordnung näher definiert werden. Belange der Infrastrukturversorgung in den Ländern können ferner durch den Beirat bei der Regulierungsbehörde eingebracht werden. Auch die einfachgesetzlichen Regulie-

¹⁾ Ausgenommen von dieser Gewährleistung ist der Schienennahverkehr – die Sicherstellung der Leistungen im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs als Aufgabe der Daseinsvorsorge wurde im Zuge der Privatisierung gegen finanziellen Ausgleich durch den Bund in die Zuständigkeit der Länder übertragen.

rungsziele heben hier die Gewährleistung einer flächen- deckend angemessenen und ausreichenden Versorgung mit Dienstleistungen hervor.

Unterschiede zeichnen sich aber vor allem in den tatsächlichen Auswirkungen der Privatisierung und Liberalisierung auf die Versorgung mit Leistungen ab (Héritier, 1998). Die Entwicklung der Leistungspreise und der Versorgungsgrad sind Indikatoren, die dies in besonderem Maß verdeutlichen. So sind in der Telekommunikation sowohl im Bereich der festgelegten Universaldienstleistungen als auch für darüber hinausgehende, innovative Leistungen in einzelnen Marktsegmenten unterschiedliche, aber durchwegs signifikante Preissenkungen für den Verbraucher zu verzeichnen. Der Versorgungsgrad vor allem mit neueren Dienstleistungen hat sich deutlich erhöht, die Sicherstellung der ohnehin hohen Versorgung auch in der Fläche wird zudem erleichtert durch neue Technologien auf den konvergierenden Märkten der Festnetz-, Mobil- und Satellitenkommunikation. Hingegen sind für den Schienenverkehr bei einem insgesamt durch vielfältige, auch sozialpolitisch motivierte Vergünstigungen sehr unübersichtlichen Preisgefüge keine generellen Preissenkungen durch Privatisierung und Liberalisierung festzustellen. Der derzeitige Versorgungsgrad in der Fläche erscheint gefährdet, wenn nicht über die bisherigen Reformen hinaus weitere Veränderungen erfolgen. Der Substitutionswettbewerb durch Straße oder Luftverkehr scheint weniger zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als zur weiteren Zurückdrängung der Bahn beizutragen; dies berührt viel stärker als in der Telekommunikation staatliche Ziele wie etwa den Umweltschutz.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN STAATLICHER GEWÄHRLEISTUNG BEI PRIVATER LEISTUNGSPRODUKTION

Diese divergierenden Entwicklungen weisen zunächst auf die Notwendigkeit hin, bei der jeweiligen Entscheidung die Folgen der Privatisierung und Liberalisierung für die Leistungsversorgung zu berücksichtigen. Bei Bahn und Telekommunikation gilt dies insbesondere für finanzielle und technische Rahmenbedingungen: So entsteht intramodaler Wettbewerb nicht zuletzt aufgrund technischer und finanzieller Rahmenbedingungen der Bahn im Betrieb auf der Schiene viel zögerlicher als in der Telekommunikation, im Bereich der Netze erscheint er weitgehend ausgeschlossen. Die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene ist, ebenfalls durch technische und finanzielle Rahmenbedingungen, nach wie vor äußerst beschränkt. Privatisierung und Liberalisierung ermöglichten hier zwar die Nutzung von Kostensenkungspotentialen, nicht aber der massiven Produktivitätsgewinne durch Innovationen, wie sie in der Telekommunikation zu verzeichnen sind. Waren finanzielle As-

pekte, der Versuch einer Begrenzung der Verschuldung der Bahn, der Ausschöpfung von sich abzeichnenden Gewinnmöglichkeiten schon eine der wesentlichen Triebkräfte der Privatisierung und Liberalisierung, so bestimmen sie jetzt auch die Ergebnisse dieser Prozesse maßgeblich mit.

Die für die Ergebnisse von Privatisierung und Liberalisierung maßgeblichen Rahmenbedingungen beeinflussen darüber hinaus aber die Möglichkeit und Notwendigkeit staatlicher Steuerung der privaten Aufgabenwahrnehmung²). Ob und wie weit etwa „Principal-Agent-Probleme“ zwischen Staat und Privatem die Erreichung der oft unklaren oder widersprüchlichen Ziele beeinträchtigen oder zwischen Regulierer und Regulierten die Gefahr einer „regulatory capture“ entsteht³), hängt auch von den Ergebnissen der Privatisierung und Liberalisierung ab. Die Festsetzung von sektorspezifischer Versorgungsgraden, Qualitätsstandards, die Regulierung von Preisen usw. stellen hohe Anforderungen an die (staatliche) Entscheidungsfindung, wenn nicht Markt und Wettbewerb die Informationsgewinnung erleichtern. Eine tiefergreifende Entlastung des Staates auch im Bereich der Regulierung schließlich ist nur möglich, wenn staatlich definierte Ziele aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen marktkonform im Wettbewerb erreicht werden können. Gerade auch im Hinblick auf die mit Privatisierung und Liberalisierung verbundene Absicht, den Staat zu entlasten, erscheint es unerlässlich, unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen die voraussichtlichen Ergebnisse von Liberalisierung und Privatisierung in die Entscheidung einzubeziehen. Andernfalls wird die Entlastung des Staates von der Leistungsproduktion ersetzt durch die Belastung des Staates im Bereich der Regulierung, verbunden mit der Gefahr nicht nur ineffizienter, sondern auch ineffektiver Regulierung.

LITERATURHINWEISE

- Grande, „Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung“, in König – Benz (1997), S. 576-591.
- Héritier, After Liberalization: Public Interest Services in the Utilities, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“, Bonn, 1998.
- König, Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden, 1997.
- Lane, „Why Public Joint-Stock-Companies“, in König – Benz, (1997), S. 592-605.
- Müller, Wright (Hrsg.), The State in Western Europe. Retreat or Redefinition, Ilford, 1994.

²) Zu staatlicher Regulierung und dabei entstehenden Problemen siehe Müller – Wright (1994), Grande (1997), Lane (1997) und die dort zitierte Literatur.

³) „Regulatory capture“ beschreibt die über die reine Regulierung hinausgehende gegenseitige Beeinflussung zwischen Regulator und Regulierten zum Vorteil des betroffenen Sektors (vgl. Stigler, 1975).

Schoch, „Privatisierung von Verwaltungsaufgaben“, Deutsches Verwaltungsblatt, 1994, S. 962-977,

Schuppert, „Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen“, in König – Benz (1997), S. 539-575.

Stigler, G., *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago University Press, Chicago, 1975.

Vickers, Wright (Hrsg.), *The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe*, London, 1989.

SOCIAL OBLIGATIONS IN COMPETITIVE TELECOMS MARKETS

STAKEHOLDER PERSPECTIVES AND THE BT EXPERIENCE

ELENI MARKOU (CENTRE FOR MANAGEMENT UNDER REGULATION, UNIVERSITY OF WARWICK, COVENTRY, ENGLAND)

At the heart of social policy aimed at ensuring the universal provision of telecoms is the belief that the benefit to a consumer of being connected to a telecoms network does not reflect the full benefit to society. Yet, the cost of providing telecoms differs across customer groups so that rural customers, low-volume users and those with special needs are among the most expensive to supply. Charging these consumers below cost, and at a rate no higher than other consumers are charged, promotes both the universal and equitable provision of telecoms but requires that the prices charged to profitable customers cross-subsidise the provision of service to uneconomic ones. Such a policy relating to some basic level of service is known as a universal service obligation and has traditionally been delivered by a public sector monopoly telecoms provider.

Introducing competition into telecoms markets delivers greater efficiency, promotes consumer choice, spurs innovation and drives prices towards costs, threatening to unravel the cross-subsidies underpinning universal service. Furthermore, the rules protecting universal service may hinder the development of competition. This dilemma between promoting competition and pursuing universal service aims raises three related questions. Firstly, which social policy objectives need to be in place? Secondly, how best can these be achieved? And finally, do market failures associated with the introduction of competition itself raise new policy dilemmas that need to be addressed? In particular, incumbent universal service providers may be tempted to respond to competition by not only removing cross-subsidies, but also reversing their direction, undermining even further the provision of telecoms on an equitable and universal basis.

Two broad solutions are available. The first is to retract universal service obligations at an industry level in

favour of competition, and address any undesirable effects through central government tax and subsidy policies. This solution however, adds administrative costs and may be less flexible than retaining cross-subsidies in the price of telecoms services, and may not be entirely free from the influence of interest group politics. The second solution is to enforce universal service obligations through industry regulation. The regulator charged with implementing the policy, however, may be subject to an inadequate degree of accountability and be open to capture and influence activities of industry participants, weakening the effectiveness of the policies themselves. A hybrid solution is the universal service fund, whereby firms are free to compete but are compensated through the fund for the provision of service to uneconomic customers. If firms are free to rebalance tariffs as well, the fund may be used to compensate those consumers that would otherwise disconnect from the network.

Which of these solutions is implemented reflects in turn the confluence of stakeholder perspectives, whose contribution to the policy making process through consultation and lobbying provide an important impetus to its evolution. Stakeholders in turn are either net recipients or net contributors to the funding of the policy; they are key sources of information for policy makers, and may seek to influence outcomes. To the extent that stakeholders have conflicting objectives, they may counter-balance each other's influence, imposing accountability on the policy process. By examining stakeholders' perspectives on universal service, insights can be gained on the choice of a particular solution, its effectiveness in addressing the issues and its effect on stakeholders.

In the U.K., the incumbent supplier BT (British Telecom) had been privatised in 1984 with a universal service obligation and price regulation in place. This covered con-

nection on request, geographically averaged prices and the requirement to maintain a public call-box network. The industry regulator, Oftel, sought to promote competition, as a result of which BT's market share had fallen to 85 percent of fixed-links telecoms providers' revenues. With the development of competition, BT had re-balanced tariffs between business and residential users, and between line rental charges and unit costs, to the detriment of low-volume residential customers. Most low-volume users are amongst the poorest U.K. households. In the light of these developments, requirements under EU telecoms policy and drawing on experiences from other utilities, Oftel reviewed the universal service obligations in the mid 1990s.

Oftel extended BT's requirement to offer discount and low tariff options to low-volume customers, imposed better standards for billing information to help customers control their expenditure; it negotiated the introduction of a limited service plus repayment options as an alternative to disconnection, and agreed rules for the placement of public call-boxes considered to be unprofitable by BT. In addition, it negotiated improved access for those with special needs who could not readily use the service as provided, including the public call-box network, and for whom only voluntary agreements existed across the industry.

Despite broadening what comprised the universal service obligation, Oftel twice rejected the establishment of a universal service fund, on the grounds that BT received secondary „brand“ benefits as a universal service provider that offset the costs of meeting their obligation, which were estimated to be £ 50 to 70 million p.a. (0.3 percent of industry fixed-links telecoms revenues).

With this approach in the U.K., the tensions between universal service and competition have become focused on the universal service provider, BT, raising the question of how it is coping internally. A series of interviews were carried out with executives to identify the strategies it had in place for coping, the mechanisms it had developed to support these, and the subsequent perspectives on universal service that the executives might have.

The findings suggest that BT's principal strategy has been to embrace the concept of a socially responsible organisation, geared towards meeting customer and society's needs. The perceived benefits were raised customer awareness and ultimately satisfaction, improved relations with the regulator, an improved image in foreign markets in which it would be a new entrant, and, ultimately, sustainable profitability based on sustainable communities in which it operated in, contributed to, and depended upon. These benefits for BT were seen to be the greatest when BT proactively undertakes actions considered to be socially responsible. Otherwise, it is still willing to lead an industry-wide response and promote voluntary agreements, in order to avoid the costly

exercise of regulatory intervention. However, in some cases where it feels the costs outweigh the potential long-term benefits, it is unwilling to act without regulatory intervention. Within such a framework, executives felt that much but not all of what was the universal service obligation would have been undertaken in the absence of being required to do so by regulations.

To ensure that BT makes the most of being socially responsible while meeting customer needs, it has developed a range of mechanisms, falling principally into two categories. The first category is information gathering, and the second is monitoring the quality of its information gathering. Information gathering ranges from large monthly customer surveys and surveys of the population as a whole, to focus groups attended by other stakeholders and in which BT will discuss ideas and strategies to determine their effect on perceptions. In order to monitor the quality of its information gathering, BT carries out mystery shopper surveys, a team checks for regulatory compliance, and an audit team routinely covers a range of financial and non financial performance measures, while customer complaints provide a key external monitor of how well it is addressing issues of importance to customers. In some instances the information BT gathers is shared with the regulator and other stakeholders, as it may frequently become aware of issues of concern before less well resourced stakeholders.

Amongst the BT executives interviewed, there was a variety of opinion on what the social obligations should be for the firm. All interviewees were united in their view that defining that obligation rested with the government. Half the interviewees expressed an opinion on the funding mechanism and these were united in their view that it should be a universal service fund.

BT's response had not entirely eliminated the tensions between universal service obligations and competition; acting socially responsible is perceived to bring cumulative long-term benefits, but executives have to deal with BT's slide in market share in the short term. However, the policy appears to have yielded a working relationship with the regulator on issues of universal service so that a balance of interests is principally delivered through negotiation rather than confrontation and formal rulings by Oftel.

The opinions of the third key stakeholder, the customers themselves, were gathered through face-to-face interviews with a nationally representative sample between December 1998 and January 1999. The survey showed that those on low incomes and those with special needs that could be identified in the sample were less likely to be connected than the population as a whole. Amongst the population as a whole, the survey suggested that connection to the fixed-links network stood at about 94 percent of households at the time of the survey. These findings are consistent with Oftel's data as well.

Amongst the sample of all consumers, only 12 percent felt that a telephone should be provided at a subsidised cost to those unable to afford it. More surprisingly, amongst those without a telephone, this percentage was lower still, at 7 percent, suggesting that being without a telephone is of less importance to those not connected to the network than those already connected. The support for the subsidised provision of telecoms amongst those having special needs and those on low incomes was higher than the population average.

If the cost of connection were a barrier to the universal provision of telecoms, one would expect that those not connected would be more supportive of the provision of subsidised telephony than those that were already con-

nected. The findings only indicate this to be the case for those households identified as having low incomes or special needs, amongst which the proportion connected to the network is lower than the population as a whole.

Overall, the findings suggest that the concept of universal service is of less importance to the consumer than was previously thought – perhaps because of the already high level of provision. The regulator might consider re-focusing the obligation towards low income and special needs customers, rather than seeking to increase the connection amongst all households through an obligation to ensure ubiquitous provision in which some consumers might nevertheless choose to remain unconnected.

UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN IN DER TELEKOMMUNIKATION

PAUL PISJAK (TELEKOM-CONTROL GMBH, FACHBEREICH VOLKSWIRTSCHAFT)¹⁾

Einer der Fragenbereiche, denen im Kontext der Restrukturierung der Telekommunikationsmärkte international besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, betrifft die Zukunft von Universaldiensten, also jenen Diensten, die möglichst allen zur Verfügung stehen sollten, um eine volle Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Der konkrete Inhalt von Universaldiensten wurde in der – durch staatliche Monopole gekennzeichneten – Vergangenheit zumeist nicht oder nur sehr vage bestimmt. Beispielhaft zeigt sich dies etwa auch an den Bestimmungen des Fernmeldegesetzes 1993, welches in § 44 Abs. 2 die PTA dazu anhielt, eine moderne und ausgewogene Fernmeldeinfrastruktur bereitzustellen und auf technische, regionale und soziale Aspekte Rücksicht zu nehmen. Nur in einzelnen Bestimmungen wurde dieser Vollversorgungsauftrag konkretisiert.

Die Beibehaltung einer so vagen Verpflichtung über den Zeitpunkt der völligen Liberalisierung hinaus hätte für die Unternehmen möglicherweise unzumutbare Belastungen und damit einen deutlichen Wettbewerbsnachteil mit sich gebracht. Die österreichische bzw. europäische Telekommunikationspolitik stand deshalb vor der Auf-

gabe, aus dem ehemals breiten Umfang gemeinwirtschaftlicher Leistungen jene Verpflichtungen möglichst exakt zu definieren die den Betreibern bzw. dem Sektor insgesamt auch in Zukunft auferlegt werden sollten. Neben dem Umfang waren insbesondere Fragen der Finanzierung und der Erbringung zu klären. Universaldienstpolitik kann daher als Ansatz beschrieben werden, wesentliche gemeinwirtschaftliche Leistungen mit der Liberalisierung in Übereinstimmung zu bringen.

ZUM UMFANG DER UNIVERSALDIENSTE

Die EU bezeichnet ausschließlich das öffentliche Telefonfestnetz (einschließlich der Bereitstellung von Telefonzellen, Auskunftsdiensten, Teilnehmerverzeichnissen und Notrufdiensten) als Universaldienst, der unabhängig vom Ort der Nachfrage (geographische Universalität) in guter (und bestimmter) Qualität zu erschwinglichen Preisen (universelle Erschwinglichkeit) und unter Beachtung einer gleichwertigen Zugangsmöglichkeit für Behinderte zur Verfügung stehen soll. Die Universaldienstkonzeption Österreichs und der EU stimmt weitgehend überein – nicht zuletzt weil einzelne Mitgliedstaaten zwar über die Definition des Universaldienstes in der EU hinausgehen dürfen, die Finanzierung aber nicht aus den für den Universaldienst zur Verfügung stehenden Mitteln erfolgen darf. Durch die Möglichkeit, „besondere Versorgungsaufgaben“ (siehe unten) vorzusehen, macht Ös-

¹⁾ Die in diesem Beitrag vertretenen Positionen sind als private Auffassung des Autors und keinesfalls als Position der Telekom-Control GmbH oder der für Entscheidungen zum Universaldienst zuständigen Telekom-Control-Kommission zu verstehen.

terreich von dieser Option Gebrauch. Gleichzeitig ist damit auch angesprochen, dass Universaldienste Leistungen sind, die von den Unternehmen des Telekommunikationssektors finanziert werden.

KOSTENBERECHNUNG FÜR UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN

Zunächst stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Leistungen möglicherweise nicht mehr erbracht werden, wenn keine diesbezügliche Verpflichtung besteht – welche Leistungen sind möglicherweise nur unwirtschaftlich zu erbringen und damit eine Last für das verpflichtete Unternehmen? Aufgrund der eingangs gegebenen Definition des Universaldienstes sind mögliche unwirtschaftliche Universaldienstleistungen insbesondere die Versorgung entlegener Gebiete, unwirtschaftlicher Teilnehmer in an sich wirtschaftlichen Gebieten und die flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen. Andere Leistungen, wie etwa Auskunft- und Verzeichnisdienste, werden im Allgemeinen wirtschaftlich im Wettbewerb erbracht.

Die Ermittlung der Universaldienstkosten ist von der Frage geleitet, welche Unterschiede sich für die Gewinn-situation eines Unternehmens ergäben, wenn es diese Verpflichtungen nicht hätte (Prinzip vermeidbarer Kosten). Zu beurteilen ist also die finanzielle Gesamtwirkung aus der Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes.

Als Kosten des Universaldienstes sind nur die unvermeidbaren Nettoverluste eines effizienten Betreibers anzusehen. Um diese zu berechnen, sind zunächst die vermeidbaren Kosten zu ermitteln – also jene Kosten, die dem Unternehmen nicht entstehen würden, hätte es die Verpflichtung nicht. In einem weiteren Schritt sind die Erlöse in Abzug zu bringen, die dem Unternehmen entgegen, wenn es der Verpflichtung nicht mehr unterliegt. Das Ergebnis dieser Berechnung wird als direkte Nettokosten bezeichnet. In einem weiteren Schritt ist der Wert der indirekten Effekte zu ermitteln, die aus dem Status des Universaldienstbringers resultieren. Diese sind von den direkten Nettokosten abzuziehen. Das Ergebnis entspricht den unvermeidbaren Nettoverlusten eines effizienten Betreibers. In der Praxis erweist sich der skizzierte Berechnungsmodus als äußerst komplex; es ist nicht auszuschließen, dass die Vorteile für den Universaldienst-erbringer die damit verbundenen Kosten überwiegen.

FINANZIERUNGSASPEKTE VON UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN

Nach den Bestimmungen der Zusammenschaltungsrichtlinie müssen die EU-Mitgliedstaaten zunächst beurteilen, wieweit eine mögliche Belastung durch die Finanzierung dieser Kosten dem verpflichteten Betreiber zu-

mutbar ist. Ist die Belastung für das verpflichtete Unternehmen unzumutbar und sind daher andere Betreiber in die Finanzierung einzubeziehen, so sieht die Zusammenschaltungsrichtlinie zwei Optionen vor:

- die Einrichtung eines Universaldienstfonds (bevorzugte Variante),
- die Einhebung eines Aufschlags auf die Zusammenschaltungsentgelte (Gefahr allokativer Ineffizienzen und daher problematisch).

Der Kreis der Unternehmen, die zur Finanzierung in Anspruch genommen werden können, ist beschränkt auf jene Organisationen, die öffentliche Telekommunikationsnetze und/oder für die Öffentlichkeit zugängliche Telefondienste betreiben. Bei der Ausgestaltung des Finanzierungssystems ist eine Reihe von Prämissen zu beachten. So muss das Finanzierungssystem objektiv, verhältnismäßig, transparent und technologieneutral sein und darf überdies nicht zur Folge haben, dass Marktzutrittsbarrieren aufgebaut werden. Schließlich ist der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten.

DIE WESENTLICHEN ELEMENTE DER UNIVERSALDIENSTKONZEPTION NACH DEM TKG

Der Umfang des Universaldienstes nach dem Österreichischen Telekommunikationsgesetz (TKG, § 24) entspricht im Wesentlichen dem durch die Sprachtelefonie- und Zusammenschaltungsrichtlinie der EU festgelegten Umfang.

BESONDERE VERSORGUNGSAUFGABEN

Wie erwähnt können die Mitgliedstaaten in ihrer Bestimmung von Universaldienstleistungen über den durch das europäische Regelwerk festgelegten Umfang hinausgehen, sofern die auferlegte Verpflichtung aus anderen Mitteln – d. h. sektorextern und nicht über einen Universaldienstfonds – finanziert wird. Dieser Möglichkeit trägt § 27 TKG insofern Rechnung, als der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie Betreibern „besondere Versorgungsaufgaben“ aus sozial- oder regionalpolitischen Gründen auferlegen kann, wenn deren Finanzierung durch den jeweiligen Auftraggeber gesichert ist. Als einzige „besondere Versorgungsaufgabe“ wurde bislang in Österreich die „Gebührenbefreiungen“ definiert, ihre Abgeltung erfolgt aus dem Bundesbudget.

ERBRINGER DES UNIVERSALDIENSTES

Die Erbringung des Universaldienstes und der „besonderen Versorgungsaufgaben“ ist vom Bundesminister öffentlich auszuschreiben (jedenfalls alle 10 Jahre) und nach den Vorschriften über die Vergabe von Leistungen zu vergeben. Er kann sich dabei der Regulierungsbe-

hörde bedienen. Die Erbringung des Universaldienstes und der „besonderen Versorgungsaufgaben“ soll nach sachlichen und regionalen Gesichtspunkten getrennt erfolgen. Diese durch § 28 TKG festgelegte Bestimmung wird für einen Übergangszeitraum durch § 125 Abs. 8 ergänzt: Bis zum Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen für eine Ausschreibung hat die Post und Telekom Austria (PTA) den Universaldienst zu erbringen; spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten des TKG (also spätestens 2002) ist erstmals zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ausschreibung vorliegen.

KOSTEN UND FINANZIERUNG DES UNIVERSALDIENSTES NACH DEM TKG

Das TKG sieht vor, dass all jene Kosten, die trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nicht gedeckt werden können, dem Erbringer des Universaldienstes auf dessen Antrag abzugelten sind; der Berechnung sind die Bestimmungen der Zusammenschaltungsrichtlinie zugrunde zu legen (§ 29 TKG).

Hinsichtlich der „Zumutbarkeit“ der Universaldienstverpflichtung für die Telekom Austria hält das TKG in § 29 Abs. 2 a priori fest, dass diese solange keinen Ausgleich beanspruchen kann, als sie am Umsatz auf dem relevanten Markt (öffentlicher Sprachtelefondienst) einen Anteil von mehr als 80% aufweist. Wird dieser Wert unterschritten und ein entsprechend begründeter Antrag eingebracht, so obliegt es der Regulierungsbehörde, die „unvermeidbaren Nettoverluste eines effizienten Betreibers“ zu ermitteln. Sollte sich dabei tatsächlich ein unvermeidbarer Nettoverlust ergeben, dann (und nur dann) hat die Regulierungsbehörde einen Universaldienstfonds einzurichten, in den alle Konzessionsinhaber, die öffentliche Sprachtelefonie über ein festes oder mobiles Netz anbieten und mehr als 250 Mio. S pro Jahr umsetzen, nach dem Verhältnis ihres Marktanteils beitragen. In den Beitragsleistungen (Universaldienstabgaben), die von der Telekom-Control-Kommission festzulegen sind, sind nach demselben Schema auch die Kosten der Fondsverwaltung zu berücksichtigen.

ZUKUNFT DER UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN AUS SICHT EINES TELEKOMMUNIKATIONSANBIETERS

DISKUSSIONSBEITRAG ZU „UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN IN DER TELEKOMMUNIKATION“ (PAUL PISJAK)

ERNST-OLAV RUHLE (TELEKOM AUSTRIA AG)¹⁾

Aus der Überführung des Telekommunikationsmarktes in den vollständigen Wettbewerb seit dem 1. Jänner 1998 ergeben sich neue Anforderungen. Die Kombination eines – wie sich gezeigt hat – scharfen Wettbewerbs einerseits und der Verpflichtung eines Anbieters zur Bereitstellung bestimmter Leistungen, um das kommunikative Grundbedürfnis der Bevölkerung abzudecken, andererseits bedeutet, dass Defizite aus Universaldienstleistungen nicht (mehr) durch Überschüsse aus anderen (Sub-)Märkten kompensiert werden können. Aus diesem Grund sind die bestehenden Rahmenbedingungen – auch in Österreich – neu zu diskutieren.

Eine der zentralen Fragen ist dabei, ob und – wenn ja – in welchem Umfang die Pflicht zur Bereitstellung von

Universaldienstleistungen ausgeweitet werden soll. Viele Beiträge zu diesem Thema empfehlen eine Erweiterung um Zugänge zum Internet oder zu Breitbanddiensten. Gerade für diese Dienstleistungen brachte die bisher gut funktionierende Bereitstellung im Wettbewerb der Anbieter aber eine erhebliche Dynamik. Eine einseitige Erweiterung des Umfangs des Universaldienstbegriffs bedeutet zudem, dass das Gleichgewicht zwischen „Wettbewerb auf allen Märkten und zwischen allen Anbietern“ und der „Verpflichtung eines Betreibers zur Bereitstellung bestimmter Dienste“ immer schwieriger zu erreichen sein wird.

Über die Frage, ob die Bereitstellung von Universaldienstleistungen für den verpflichteten Betreiber eine Belastung bedeutet oder doch ein profitables Geschäft ist, gibt es verschiedene Ansichten. Zur Beantwortung sind die Kosten und Erlöse aus dem Angebot des Universaldienstes zu ermitteln.

¹⁾ Der Autor vertritt in diesem Beitrag seine eigene Meinung, die nicht notwendigerweise der Haltung der Telekom Austria entsprechen muss.

Die Identifizierung der Kosten sollte sich dabei am Konzept der „avoidable costs“ orientieren, d. h. jener Kosten, die für den Anbieter entfielen, wenn der Universaldienst bestimmten – nämlich Defizite verursachenden – Kunden bzw. Gebieten nicht (mehr) zur Verfügung gestellt würde. Ein solcher Rückzug aus der Versorgungspflicht würde die Kosten reduzieren, aber auch die Erlöse. Die Bestimmung der Kosten ist dabei eine komplexe Aufgabe. Im Gegensatz zur Berechnung der Entgelte für die Zusammenschaltung, die auf der Basis von FL-LRAIC²⁾, d. h. den langfristigen, zusätzlichen, durchschnittlichen inkrementellen Kosten zu erfolgen hat, gibt es für die Kalkulation der Universaldienstkosten keine derartigen Vorgaben. Sie wären auch nicht angemessen, denn die Anwendung des Effizienzkriteriums wie im Bereich der Zusammenschaltungsleistungen widerspricht der Bereitstellungsverpflichtung. Abzustellen ist, insbesondere da es um Endkundenleistungen und nicht um Vorleistungen an andere Betreiber geht, auf die realen Kosten eines Betreibers unter Berücksichtigung der „wirtschaftlichen Führung“ des tatsächlichen Betriebs (und nicht eines effizienten, aber hypothetischen Anbieters) gemäß § 29 Abs. 1 TKG.

Den so errechneten Kosten sind die direkten Erlöse aus der Bereitstellung des Universaldienstes gegenüberzustellen (die durch den Wegfall des Angebotes ebenfalls verloren gehen) und – gemäß den Konzepten der Europäischen Kommission – die „indirekte“ Effekte, d. h. hypothetische Erlöse aufgrund der „Vorteile des Universaldienstanbieters“. Dazu zählen insbesondere die Ubiquität (Überallerhältlichkeit), potentielle (aber nicht realisierte) Werbeeinnahmen, z. B. durch Plakatierung auf öffentlichen Sprechstellen, Lebenszykluseffekte sowie das positive Image (Reputationseffekte).

Die Akzeptanz dieser angeblichen Vorteile und ihre Umrechnung in quantitative Erlöse erscheinen zumindest fragwürdig. Zur Berechnung der indirekten Effekte liegt weder ein klares Konzept noch eine brauchbare Methode vor³⁾. Auch die Dokumente der EU im Rahmen der Communications Review liefern hierzu keine Hinweise⁴⁾. Insbesondere um eine Verzerrung des Wettbewerbs zu vermeiden, müsste die Europäische Kommission den Anbietern und nationalen Regulierungsbehörden Kriterien und Berechnungsmethoden für die „indirekten Vorteile“ zur Verfügung stellen. Die große Flexibi-

lität, die die Regulierungsbehörden hier anwenden können, dürfte es gestatten, je nach gewünschtem Ergebnis Universaldienstkosten zu akzeptieren oder (durch den Ansatz hoher indirekter Effekte) auf der Erlösseite zu (über-)kompensieren.

Sollten die Kosten- und Nutzenberechnungen tatsächlich ein Defizit ergeben, so ist zu klären, ob die Finanzierung über allgemeine Mittel der öffentlichen Hand, z. B. Steuereinnahmen, über Zuschläge zu Zusammenschaltungsentgelten oder über einen Universaldienstfonds erfolgen soll.

Das Konzept der Zuschläge zu Zusammenschaltungsentgelten hat sich in nur wenigen Ländern (insbesondere Frankreich⁵⁾) durchgesetzt. Die Finanzierung durch die öffentliche Hand wirft auch zahlreiche methodische Probleme auf: Zwar ist die Pflicht zur Erbringung von Universaldienstleistungen eine „politische Auflage“. Gemäß § 27 TKG soll (nur) die Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch den „Besteller“ – und dies ist regelmäßig die öffentliche Hand – sichergestellt sein; der Gesetzgeber strebt demnach offenbar in den Fällen der „normalen“ Universaldienste gemäß § 24 TKG eine „Branchenlösung“ an, in der der Ausgleich von Defiziten durch die Anbieter auf dem Markt zu erfolgen hat. Dies ist auch folgerichtig – insbesondere die neuen Anbieter sind ja die Nutznießer der Universaldienstregulierung, da sie keiner Angebotsverpflichtung unterliegen.

Am sinnvollsten erscheint die Errichtung eines Universaldienstfonds, in den alle Betreiber unter Berücksichtigung ihres Marktanteils einzuzahlen haben und aus dem die Gesamtfinanzierung bereitgestellt wird. Die Anteile der einzelnen Anbieter am Defizitbeitrag sind nach den Marktanteilen der einzelnen Anbieter zu berechnen. Hier sehen die EU-Länder verschiedene Konzepte vor. In Österreich etwa werden andere Anbieter nicht an der Finanzierung eines Defizits beteiligt, solange die Telekom Austria im Bereich des öffentlichen Sprachtelefondienstes einen Marktanteil von über 80% hält; die Lasten sind in diesem Fall von der Telekom Austria allein zu tragen. In Deutschland hingegen können alternative Anbieter ab einem Marktanteil von 4% an der Finanzierung des Universaldienstes beteiligt werden⁶⁾. Solche Schutzklauseln – d. h. Marktanteilsschwellen, unterhalb derer alternative Netzbetreiber nicht zur Finanzierung herangezogen werden sollen – sind grundsätzlich nicht zu begründen.

²⁾ Forward looking long-run average incremental costs; vgl. Pisjak, P., Universaldienstleistungen in der Telekommunikation, Wien, 2000, S. 3f.

³⁾ Für Großbritannien wird z. B. der Imageeffekt pauschal auf 20% der Werbeausgaben von BT geschätzt.

⁴⁾ Vgl. DG Information Society Working Document on „Universal Service and User's Rights Relating to Electronic Communications and Services“, Brüssel, 27. April 2000, Section 12, 13 und Annex IV. Enthalten sind hier nur sehr allgemeine Aussagen, sodass es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie sie die Berechnung der indirekten Effekte ausgestalten.

⁵⁾ Die Europäische Kommission hat deshalb allerdings im April 2000 gegen Frankreich ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und lehnt in Zukunft diese Art der Finanzierung ab (vgl. DG Information Society Working Document on „Universal Service and User's Rights Relating to Electronic Communications and Services“, Brüssel, 27. April 2000, S. 3).

⁶⁾ Geppert, M., Ruhle, E.-O., Schuster, F., Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1998, S. 361.

Der Beitrag von Pisjak zeigt einen Ansatz zur Regulierung des Universaldienstbereichs auf, der in anderen EU-Ländern unterschiedlich gesehen wird. Sowohl das TKG als auch das europarechtliche Regelwerk sind in diesem Zusammenhang zum Teil begrifflich unklar: So erlaubt der Hinweis auf die „wirtschaftliche Betriebsführung“ gemäß § 29 Abs. 1 TKG den nationalen Regulierungsbehörden einen großen Interpretationsspielraum.

Es fehlen einheitliche Ansätze zur Kostenberechnung und zu den Rahmenbedingungen (insbesondere der Marktanteile), unter denen alternative Anbieter an der Finanzierung eines Defizits zu beteiligen wären. Die gegenwärtige Situation widerspricht daher dem Ziel der Harmonisierung auf europäischer Ebene, eine klarere und einheitlichere Herangehensweise wäre wünschenswert.

LIBERALISIERUNG VON UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN ALS REIN WETTBEWERBSPOLITISCHES THEMA?

DISKUSSIONSBEITRAG ZU „UNIVERSALDIENSTLEISTUNGEN IN DER TELEKOMMUNIKATION“ (PAUL PISJAK)

NORBERT KNOLL (WIFO)

Die Diskussion zur Zukunft des Universaldienstes im Telekommunikationsbereich begünstigt eine Verengung der Perspektive auf wettbewerbspolitische Fragestellungen. Zudem ist sie vor dem Hintergrund auch des technologischen Wandels zu sehen:

- Einerseits entsteht aus der Liberalisierung des Marktzutritts, mit der Konsequenz zunehmenden Wettbewerbs im Sektor, ein Bedrohungspotential für die Aufrechterhaltung der Versorgung mit flächendeckend verfügbaren und für jedermann leistbaren Grunddiensten der Telekommunikation. Mit einer Zunahme des Wettbewerbs ist zwar ein (messbarer) Trend zur Senkung der Preise verbunden, doch können auch Einschränkungen des Angebotes bzw. Verschlechterungen der Qualität wenig lukrativer Dienstleistungen (z. B. Versorgung mit Diensten in peripheren Regionen) auftreten.
- Andererseits ist auch dem rasanten technologischen Wandel im Sektor Rechnung zu tragen. Mit zunehmender Ausbreitung elektronischer Medien wird für die volle Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben der Zugang zu neuen und über einfache Sprachtelefonie hinausreichenden Kommunikationsdiensten gewährleistet werden müssen (Informationsgesellschaft, wissensbasierte Ökonomie).

Sowohl Liberalisierung als auch technologischer Wandel sind somit Trends, die eine eingehende Behandlung von Grundfragen der Universaldienstpolitik hinsichtlich Umfang, Kosten und Finanzierung erfordern. Eine rein wettbewerbspolitische Sichtweise verkennt öffentliche Inter-

essen, die mit oder trotz Einführung von Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten zu berücksichtigen sind.

Zur Frage des Umfangs macht Eleni Markou in ihrem Beitrag deutlich, dass zwischen Universaldienstleistungen i. e. S. und sonstigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu unterscheiden ist. Universaldienst i. e. S. umfasst u. a. den Zugang zu einfachen Telefondiensten, Teilnehmerverzeichnissen, Auskunft- und Notrufdiensten sowie eine flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen. Dieses Dienstangebot kann unter Wettbewerbsbedingungen entweder durch Auflagen an markt dominierende Unternehmen gewährleistet oder durch andere Mechanismen sektorinterner Finanzierung (z. B. über einen Universaldienstfonds) abgesichert werden.

Die Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Telekommunikationsmarkt hatte – so scheint es – bisher weniger eine Gefährdung des Universaldienstes, vielmehr infolge massiver Tarifiereduktionen eine Verringerung des finanziellen Aufwands zur Folge. Auch sind – zumindest nach britischen Berechnungen – die Nettokosten des Angebotes von Universaldienstleistungen als insgesamt gering einzustufen, wenngleich Regulierer und Diensteanbieter zu Berechnungsmethoden und tatsächlichem Niveau der Kosten des Universaldienstes kontroverse Standpunkte einnehmen. Die Frage nach der Entwicklung der Qualität der Dienste im Zuge zunehmender Intensivierung des Wettbewerbs kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Schwierig könnte möglicherweise die flächendeckende Versorgung mit Telefonzellen wer-

den. Jedenfalls erscheint es aber notwendig, entsprechende Qualitätskriterien für den Universaldienst explizit zu formulieren und in regelmäßigen Abständen die Verfügbarkeit und Qualität des Universaldienstes zu überprüfen.

Für über den eigentlichen Universaldienst hinausreichende gemeinwirtschaftliche Leistungen, die etwa aus bildungs-, regional- oder sozialpolitischen Erwägungen gewährleistet werden, ist eine Refundierung der Kosten durch den oder die öffentlichen Auftraggeber vorzusehen. In Österreich legt z. B. das Telekommunikationsgesetz (TKG) fest, dass die öffentliche Hand „besondere Versorgungsleistungen“ (wie z. B. reduzierte Tarife für bestimmte Benutzergruppen) in Auftrag geben kann wobei für entsprechende Kostenabdeckung zu sorgen ist.

Gerade im Bereich der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen sollten die öffentlichen Besteller durch den zunehmenden Wettbewerb unter den Netzbetreibern finanziell entlastet werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Auftragsvergabe unter Berücksichtigung aller auf dem Markt aktiven und für die Erbringung der Leistungen in Frage kommenden Anbieter erfolgt. Überlegenswert wäre in diesem Zusammenhang ein Gutscheinsystem (voucher), das den zum reduzierten Tarif Berechtigten freie Wahl des Diensteanbieters ermöglicht. Trotz der insgesamt verzeichneten Preissenkungen sind aber auf dem Telekommunikationsmarkt Verschiebungen in der Verteilung der anfallenden Kosten nicht ausgeschlossen. In einigen europäischen Ländern erfolgte die Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen vor Einführung von Wettbewerb jedenfalls durch interne Quersubventionierung (z. B. eines öffentlichen Infrastrukturanbieters). In einem Wettbewerbsregime sind die anfallenden Kosten hingegen direkt vom öffentlichen Auftraggeber zu tragen.

Die Verengung der Perspektive auf die Wettbewerbspolitik wird besonders augenscheinlich in Bezug auf den Umfang des Universaldienstes in der Informationsgesell-

schaft. Die Europäische Kommission scheint die sektorinterne Finanzierbarkeit von Universaldiensten auf absehbare Zeit restriktiv zu beurteilen. Billige Internetzugänge für Schulen oder andere öffentliche Einrichtungen bzw. der elektronische Zugang zu Behörden werden vorerst nicht als Teil des Universaldienstangebotes verstanden. Hier haben sich offenbar Argumente durchgesetzt, die eine Ausweitung des (sektorintern finanzierbaren) Universaldienstes als Marktzutrittsbarriere für neue Anbieter bzw. als Hemmnis für die Entwicklungsdynamik des Telekommunikationsmarktes insgesamt annehmen.

Gemäß diesem restriktiven Ansatz sind derzeit regulatorische Maßnahmen ausgeschlossen, die etwa eine Verpflichtung zu besonderen Konditionen für das Angebot entsprechender im öffentlichen Interesse erbrachter Dienste vorsehen würden. Hier hängt es vielmehr von der Initiative und vom Verhandlungsgeschick der öffentlichen Auftraggeber – z. B. der für den Bildungsbereich zuständigen Ministerien oder der für die regionale Versorgung zuständigen Landesverwaltungen – ab, ob die Kosten solcher Leistungen niedrig gehalten bzw. gesenkt werden können.

Eine auf reine Wettbewerbspolitik verengte Telekommunikationspolitik hat somit kuriose Nebenwirkungen. Ein Beispiel dafür ist die Überprüfung von Sondertarifen für Breitband-Telekommunikationsdienste für Schulen, öffentliche Bibliotheken und Bürgerberatungseinrichtungen auf Wettbewerbskonformität in Großbritannien: Die britische Regulierungsbehörde OFTEL hat dem Netzbetreiber British Telecom erst kürzlich „gestattet“, den genannten öffentlichen Einrichtungen entsprechende Dienste zu Sondertarifen anzubieten, weil keine Verletzung des Gebotes der Kostenorientierung der Tarife vorliege. Das öffentliche Interesse bzw. telekommunikationspolitische Ziele, die über die Einführung und Aufrechterhaltung von Wettbewerb hinausreichen, spielen in dieser Betrachtung offenbar keine nennenswerte Rolle.

UNIVERSALDIENSTAUKTIONEN IM POSTBEREICH

WOLFGANG EISENBAST (WISSENSCHAFTLICHER MITARBEITER DER MONOPOLKOMMISSION, BONN)

Die wettbewerbliche Ausschreibung von defizitären Infrastrukturaufgaben wird in der industrieökonomischen Literatur als *Universaldienstauktionen* bzw. „*carrier of last resort auctions*“ untersucht. Aus der Sicht eines

Ökonomen sind (Universaldienst-)Auktionen besonders attraktiv, da in ihnen (prinzipiell) der kosteneffiziente Auftragnehmer bestimmt werden kann und nichteffizienzbedingte Renten des etablierten Anbieters reduziert wer-

den. Zugleich sind sie als eine diskriminierungsfreie, faire und vergleichsweise unbürokratische Form der Auftragsvergabe anzusehen. Allerdings scheint – zumindest auf der Ebene der politischen Akteure – eine nicht geringe Unsicherheit über die Eignung dieses Instrumentes für die Infrastrukturregulierung zu bestehen. Der vorliegende Kurzbeitrag liefert deshalb Informationen, die diese Unsicherheit beseitigen mögen.

Der Bedarf an einer wettbewerblichen Vergabe der postalischen Infrastrukturaufgaben wird deutlich im Rahmen der traditionellen Monopolregulierung. Wird aus Gründen des Universaldienstes ein reservierter Bereich, d. h. ein Monopol, für den etablierten Anbieter beibehalten, so sollte sich dessen Umfang am Proportionalitätsprinzip orientieren. Demnach hat die Monopolrente den Kosten des Universaldienstes zu entsprechen. Da die Kosten des Universaldienstes aber nicht bekannt sind und vom regulierten Unternehmen überhöht wiedergegeben werden, erfolgt in der Regel eine Überkompensation des etablierten Anbieters – konkret: ein überdimensioniertes Monopol wird gewährt. Hiedurch wird der Wettbewerb in wichtigen Bereichen des Postmarktes ausgeschlossen.

Auch eine alternative Subventionslösung, d. h. eine direkte Abgeltung der Universaldienstkosten, ist belastet durch die asymmetrische Informationsverteilung zwischen dem regulierten Unternehmen und dem Regulierer, da die Universaldienstkosten von einer Vielzahl von (regulatorisch bei der Berechnung zu fixierenden) Parametern (Wettbewerbsform, potentiell Angebot ohne Verpflichtung, Vorteile des Universaldienstes usw.) abhängen. Dabei ist auch die Gefahr der „regulatory capture“ zu berücksichtigen. Insofern ist die Einführung von Universaldienstauktionen wettbewerbs- und ordnungspolitisch wünschenswert.

Bei deren Gestaltung sind zwei wesentliche Entscheidungen zu treffen:

- Was ist auszuschreiben? (Wahl des Ausschreibungsobjektes einschließlich des zulässigen Wettbewerbs)
- Wie sollen die Ausschreibungsobjekte versteigert werden? (Wahl des Auktionsmechanismus)

Aus *Effizienzüberlegungen* ist eine regionale Ausschreibung von *defizitären* postalischen Universaldiensten auf der *Teilleistungsebene* zu bevorzugen. Aufgrund des dominierenden Anteils der Zustellkosten an den Produktionskosten und der (in dieser Wertschöpfungsstufe) erheblichen regionalen Kostenunterschiede bieten sich als *Auktionsobjekte* die lokale bzw. regionale Briefzustel-

lung, die regionale Paketzustellung sowie die Schalterannahme (eventuell auch die Einsammlung aus öffentlichen Briefkästen) an. Um eine Chancengleichheit der Bieter zu gewährleisten, sollten die *beauftragten* Teilleistungserbringer einen preislich und qualitativ regulierten Zugang zu den verbleibenden Teilleistungen marktmächtiger Anbieter erhalten, um konkurrenzfähige „End-to-end“-Dienstleistungen anbieten zu können. Tendenziell ist nach Ende des Ausschreibungsverfahrens ein uneingeschränkter Marktzutritt zu bevorzugen.

Bei der Gestaltung des *Ausschreibungsmechanismus* ist auf *Allokationseffizienz*, *Vermeidung von Kollusion* zwischen den Bietern (und somit höheren staatlichen Kompensationszahlungen) und auf *Vermeiden eines Überbietens* („Fluch des Gewinners“) zu achten. Unterscheidet man zwischen Auktionsobjekten ohne bzw. mit *Verbundvorteilen*, so lassen sich aus der Auktionsforschung die folgenden Empfehlungen geben:

- Für Auktionsobjekte ohne *Verbundvorteile* sichert eine mehrstufige geheime Höchstpreisauktion eine hohe Allokationseffizienz und mindert die Gefahr des Überbietens.
- Im Fall der Auktionsobjekte mit *Verbundvorteilen* sind die defizitären Universaldienste gleichzeitig auszuscheiden. Ferner ist die (simultane mehrstufige geheime Höchstpreis-)Auktion um einfache kombinatorische Elemente zu ergänzen. Alternativ ist (aus Gründen der Kollusionsvermeidung) an eine simultane einstufige geheime Zweithöchstpreisauktion mit kombinatorischen Elementen zu denken.

Weitere essentielle Entscheidungen im Rahmen des Designs sind in einer eindeutigen *Festlegung von Mindestqualitäten* sowie der Schaffung *strikter und glaubwürdiger Sanktionsmechanismen* bei Nicht- oder Mindererfüllung zu sehen.

In der Praxis von Universaldienstauktionen dürfte insbesondere die Umsetzung der Forderung nach *Sicherstellung der Versorgungssicherheit* als problematisch angesehen werden. Aufgrund der (im Vergleich zur Telekommunikation) geringen Marktaustrittskosten verspricht die hier skizzierte Ausschreibung auf der Teilleistungsebene jedoch vertretbare Risiken. So kann ex ante auch ein Residualanbieter bestimmt werden. Insofern ist hier primär der *politische Wille* zur „Entmachtung“ des etablierten Anbieters *gefordert*. Anzumerken ist in diesem Kontext, dass Festlegungen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit so auszulegen sind, dass der Bieterwettbewerb möglichst wenig beeinträchtigt und die Kollusionsgefahr gering gehalten wird.

DEMSETZ-AUKTIONEN ALS ALTERNATIVES AUSSCHREIBUNGSVERFAHREN FÜR POSTDIENSTLEISTUNGEN

DISKUSSIONSBEITRAG ZU „UNIVERSALDIENSTAUKTIONEN IM POSTBEREICH“
(WOLFGANG EISENBAST)

JÖRG BORRMANN (INSTITUT FÜR BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE, UNIVERSITÄT WIEN)

Das vorliegende Arbeitspapier fasst wesentliche Ergebnisse der umfangreichen Forschungsaktivitäten von Wolfgang Eisenbast im Bereich der Ausschreibung postalischer Universaldienstleistungen (vgl. hierzu auch *Eisenbast, 1999*) zusammen und liefert einen wertvollen Beitrag zur wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion um die wettbewerbliche Ausschreibung defizitärer Infrastrukturaufgaben im Postwesen.

Von den technologischen und ökonomischen Spezifika der verschiedenen Stufen der vertikalen Wertschöpfungskette im Postwesen ausgehend, wird mit sehr plausiblen Überlegungen die Einschätzung begründet, dass eine regionale Ausschreibung auf der Teilleistungsebene unter dem Aspekt der Produktionseffizienz vorteilhafter ist als die bestehenden Alternativen. Außerdem werden mehrere in Frage kommende Ausschreibungsobjekte und verschiedene mögliche Schnittstellen zum Netz des bisherigen Postmonopolisten vorgeschlagen.

Allerdings könnte in dem vorgestellten Ausschreibungsmodell erheblicher Regulierungsbedarf entstehen. Das Modell erscheint streng genommen nur dann sinnvoll, wenn es durch eine Preisregulierung an den vielen Netzübergängen in Form von Höchst- bzw. Einheitspreisen auf der Ebene der Teilleistungen ergänzt wird. Andernfalls fehlten den Bietern die Informationen, welche sie benötigen, um die Kompensationszahlungen für die defizitären Infrastrukturaufgaben kalkulieren zu können. Durch eine Änderung des Rahmens kann der Regulierungsaufwand allerdings reduziert werden, wenn alle potentiellen Universaldienstleister für ihre jeweilige regionale Teilleistung nicht Kompensationsbeträge, sondern im Stile einer Demsetz-Auktion (*Demsetz, 1968*) für sie verpflichtende Preise bieten. Wenn nämlich alle durch Subadditivitätseigenschaften gekennzeichneten Stufen der vertikalen Wertschöpfungskette auf diese Weise simultan ausgeschrieben werden und darüber hinaus allgemein bekannte Wettbewerbspreise für alle anderen Stufen der vertikalen Wertschöpfungskette gelten, können durch eine geeignete Definition der Universaldienstsubvention und des Zuschlagskriteriums die Gebote auf allen Ebenen der vertikalen Wertschöpfungskette unabhängig voneinander werden (vgl. hierzu *Borrmann, 2000*). Diese Vorgangsweise, welche preisregulierende Eingriffe auf der Teilleistungsebene entbeh-

lich macht, hat allerdings auch einen Nachteil: Die Drohung des Marktzutritts potentieller Konkurrenten wird nur noch in regelmäßigen Zeitabständen wirksam.

Das Arbeitspapier gibt einen guten Überblick über einige für die Fragestellung relevante Ergebnisse der theoretischen und empirischen Auktionsforschung. Diese Ergebnisse werden auf die bei der Wahl des Mechanismus für Universaldienstauktionen im Postwesen erforderlichen Entscheidungen angewandt. Hier liegt der Unterschied zwischen der Vorgangsweise von Eisenbast einerseits und der vorherrschenden Literatur zu Universaldienstauktionen andererseits: In der Vergangenheit wurde das Problem der Ausschreibung von Infrastrukturaufgaben im Postwesen vornehmlich auf einer abstrakten Ebene behandelt, ohne auf das konkrete Design des Auktionsmechanismus einzugehen. Während etwa zur Versteigerung von Frequenznutzungsrechten im Mobilfunk in den USA durchaus komplexere Auktionsverfahren diskutiert und eingesetzt wurden und dabei auch auf die Ergebnisse der modernen Spieltheorie zurückgegriffen wurde (vgl. etwa *McMillan, 1994, McAfee – McMillan, 1996*), wurden Fragen des konkreten Designs von Auktionen der Universaldienstleistungen im Postwesen bislang überwiegend nur unter stark vereinfachenden Prämissen diskutiert.

Da aber gerade die Einführung eines neuen Instruments wie der Universaldienstauktion von Unsicherheit begleitet sein dürfte, erscheint eine durch theoretische und empirische Ergebnisse der Auktionsforschung fundierte Diskussion des konkreten Auktionsdesigns sinnvoll. Dabei sind konstruktive Antworten auf Probleme zu finden, mit denen sich Eisenbast in seinem Beitrag eingehend auseinandersetzt. Dies betrifft den Umgang mit irreversiblen Kosten von Ausschreibungsobjekten, die Allokationseffizienz verschiedener Auktionsverfahren unter unterschiedlichen Annahmen, Lösungsansätze für das Problem des „Fluchs des Gewinners“ und die Frage der Kollisionsvermeidung bzw. -verringerung bei geringer Zahl der Bieter.

Auf der Basis der theoretischen Diskussion der in Frage kommenden Auktionstypen gibt Eisenbast eine konkrete Empfehlung: Aufgrund der als gering angenommenen Kollisionsgefahr bei der Auktion von postalischen Uni-

versaldiensten und wegen der Vorteile der Offenlegung von Kosteninformationen plädiert er für eine (simultane) mehrstufige geheime Höchstpreisauktion. Diese Empfehlung ist unter der Annahme einer großen Zahl von Bietern plausibel; wenn die Zahl der Bieter gering ist, dürfte die Kollusionsgefahr jedoch groß sein, sodass ein die Kollusionsneigung tendenziell verstärkendes Auktionsverfahren nicht ratsam erscheint.

Elsenbast diskutiert weiters verschiedene Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Kompensationszahlungen: neben den traditionellen Kompensationsschemata (fixe Vergütung, Stückvergütung und Kostenzuschlagsvergütung) auch modernere Verfahren, d. h. Kostenzuschlagsverträge mit Anreizsystemen. Letztere werden mit dem theoretischen Instrumentarium der Mechanism-design-Literatur analysiert. Wie bei komplexeren Bayesschen Mechanismen üblich, wären allerdings die Informationsanforderungen für eine optimale Ausgestaltung der Anreizverträge in der Praxis kaum erfüllbar¹⁾. In der Praxis kommen daher nur pragmatischere Lösungsansätze in Frage. Im Arbeitspapier von Elsenbast wird ein solcher präsentiert.

Diskutiert werden auch verschiedene weitere Grundvoraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Universaldienstauktionen. Sehr plausible Vorschläge zu deren Realisierung unterbreitet Elsenbast etwa bezüglich des Nachweises der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der

¹⁾ Bayessche Regulierungsverfahren arbeiten allgemein nur dann gut, wenn die Informationen der Regulierungsinstanz auch präzise sind. Andernfalls können die Informationsrenten, die erforderlich sind, um das optimale Ergebnis zu erzielen, so groß sein, dass sie als inakzeptabel angesehen werden (vgl. hierzu etwa *Borrmann – Finsinger, 1999*).

Haftungsfrage, der Herstellung der Bieterparität, der Sicherung von Mindestqualitäten und deren Kontrolle, der Festlegung der Vertragsdauer und des Zeitpunktes der Auktion, bezüglich der Vorteilhaftigkeit der Zulassung von Marktzutritt für die ausgeschriebenen Teilleistungen, der Vorteilhaftigkeit der Übertragbarkeit der ersteigerten Universaldienste und der Festlegung einer höchstzulässigen Kompensation.

Erwähnenswert sind insbesondere Elsenbasts Empfehlungen zur Vertragsdauer. Aufgrund des geringen Umfangs der irreversiblen Kosten plädiert er für kurze Vertragsperioden. Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Postwesen und verschiedenen anderen Netzsektoren. Im Bereich der Telekommunikation etwa erscheinen ähnliche Universaldienstauktionen wegen der Irreversibilitäten und der daraus resultierenden Verzerrungen im Bieterwettbewerb vielfach weniger geeignet.

LITERATURHINWEISE

- Borrmann, J., Ein einfacher Mechanismus zur Ausschreibung reservierter postalischer Universaldienstleistungen, Universität Wien, 2000 (mimeo).
- Borrmann, J., Finsinger, J., Markt und Regulierung, Vahlen, München, 1999.
- Demsetz, H., „Why Regulate Utilities?“, *Journal of Law and Economics*, 1968, 11(1), S. 98-129.
- Elsenbast, W., Universaldienst unter Wettbewerb, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1999.
- McAfee, R. P., McMillan, J., „Analyzing the Airwaves Auction“, *Journal of Economic Perspectives*, 1996, 10(1), S. 159-175.
- McMillan, J., „Selling Spectrum Rights“, *Journal of Economic Perspectives*, 1994, 8(3), S. 145-162.

GEMEINWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGEN IM BEREICH DER POSTDIENSTE

NORBERT KNOLL (WIFO)

Ähnlich wie in der Telekommunikation setzt die Europäische Kommission seit Mitte der neunziger Jahre auch im Postwesen Maßnahmen zur schrittweisen Öffnung der Märkte für Wettbewerb unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen. Den ersten Liberalisierungsschritt bildet eine Richtlinie über „Gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität“ aus dem Jahre 1997 (97/67/EG). Neben der Vorberei-

ung eines Regulierungsrahmens, der in einzelnen Marktsegmenten Wettbewerb ermöglicht, zielt die Richtlinie auch auf die nachhaltige Absicherung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Universaldienstleistungen ab; diese umfassen im Wesentlichen die Abholung, Beförderung, Sortierung und Zustellung von Briefen und Paketen in den EU-Mitgliedstaaten unter gleichzeitiger Einhaltung einer von den Mitgliedstaaten näher zu bestimmenden Mindestqualität. Die Festlegung

des Universaldienstes erfolgt vor dem Hintergrund der Bedeutung von Postdiensten für den sozialen Zusammenhalt und individueller Informations-, Kommunikations- und Transportbedürfnisse, die auch in peripheren Regionen abgedeckt werden sollen.

In Österreich regelt das Postgesetz 1997 die Umsetzung einer zunehmend europäisch ausgerichteten Postpolitik. Das Postgesetz setzt auch einen allgemeinen Rahmen für den Universaldienst und enthält Bestimmungen zum Postzeitungsversand (z. B. Abgeltung von Leistungen durch den Bund, Begünstigungen für gemeinnützige Organisationen), der ebenfalls als gemeinwirtschaftliche Leistung zu werten ist. Bislang fehlt in Österreich allerdings eine detaillierte Bestimmung des Universaldienstes für postalische Dienstleistungen, zumal das Postgesetz selbst lediglich allgemeine Kriterien hinsichtlich Flächendeckung, Erschwinglichkeit der Preise und kundengerechter Dichte von Abhol- und Zugangspunkten sowie entsprechender Abhol- und Zustellfrequenz vorgibt; eine Verordnung, die diese Vorgaben den Bedürfnissen der Kunden entsprechend konkretisiert, ist in Vorbereitung.

Im Gegensatz zu Österreich hat etwa Deutschland den Universaldienst präzisiert, und zwar Ende 1999 mit der Post-Universaldienstverordnung (PUDLV). Diese definiert Qualitätsmerkmale für die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften und gibt Grundsätze zur Preisgestaltung an. Qualitätsbestimmende Vorgaben finden sich z. B. mit der Festlegung

- einer Mindestanzahl stationärer Zugangspunkte (mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen bundesweit, mindestens eine stationäre Einrichtung in Gemeinden mit mindestens 4.000 Einwohnern usw.),
- einer höchstzulässigen Entfernung zwischen Kunden und Briefkästen von 1.000 m in bebauten Gebieten,
- der durchschnittlichen Laufzeit von Briefsendungen (im Jahresdurchschnitt sind 80% der inländischen Briefsendungen am dem Einlieferungstag folgenden Werktag bzw. 95% spätestens am nächstfolgenden Werktag zuzustellen) sowie
- der Frequenz der Zustellung (an Werktagen hat mindestens einmal eine Zustellung zu erfolgen).

Darüber hinaus bestimmt die deutsche PUDLV auch für den Universaldienst relevante Entgeltgrundsätze. Das Kriterium der Erschwinglichkeit wird über die in der Vergangenheit geltenden Preise definiert: Laut Verordnung gilt der Preis der Universaldienstleistung dann als erschwinglich, wenn er den Ende 1997 gültigen realen Preis für die durchschnittliche Nachfrage eines Privathaushalts nach dieser Universaldienstleistung nicht übersteigt. Daraus folgt unmittelbar, dass im Zuge der Liberalisierung das Angebot des Universaldienstes zwar nominell, aber nicht real verteuert werden kann. Gemäß der Verordnung haben zudem für Dienste mit Exklusivlizenz bundesweit einheitliche Preise (Einheitstarife) zu gelten.

Vorläufig gelten für den Bereich der Postdienste – angesichts der in den meisten europäischen Ländern vergleichsweise langsamen Liberalisierungsfortschritte – weder die Bestimmung der Kosten des Universaldienstes noch die Entwicklung neuer Formen der Finanzierung als vordringliche Aufgaben. So räumt die Richtlinie 97/67/EG derzeit die Möglichkeit ein, ein monopolistisches Angebot für Inlandsbriefsendungen bis 350 Gramm in den Mitgliedstaaten als reservierten Dienst vorzusehen; im ersten Liberalisierungsschritt wurden somit im Briefverkehr lediglich 2% des Aufkommens bzw. rund 3% der Einnahmen der öffentlichen Betreiber für Wettbewerb geöffnet. Insgesamt kommen in der EU derzeit rund 70% der Gesamteinnahmen der Anbieter des Universaldienstes aus reservierbaren Diensten, sodass die Frage der Finanzierung des Universaldienstes derzeit nur untergeordnete Bedeutung hat.

Auch die im Mai 2000 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Abänderung der Postdiensterrichtlinie sichert die Kostenabdeckung des Universaldienstes aus Monopoleinnahmen. In einem nächsten Liberalisierungsschritt – ab 1. Jänner 2003 – sollen Anbieter von Universaldienstleistungen immer noch die Möglichkeit haben, rund 50% der Gesamteinnahmen aus reservierbaren Diensten zu erzielen; auch wenn eine darüber hinausreichende Marktöffnung vorgenommen wird (frühestens im Jahre 2007), ist nicht unmittelbar damit zu rechnen, dass ehemalige Monopolanbieter in den Mitgliedstaaten vor einem ernsthaften Finanzierungsproblem für das Universaldienstangebot stehen. Eine diesbezügliche Argumentation der Europäischen Kommission stützt sich auf den geringen und langsamen Verlust von Marktanteilen auf liberalisierten Postmärkten. Diese Einschätzung steht in einem merklichen Gegensatz zu den Liberalisierungserfahrungen auf den Telekommunikationsmärkten.

Die Auswirkungen der Wettbewerbsverstärkung auf die Bereitstellung des Universaldienstes – insbesondere die Gefahren einer Einschränkung des Leistungsangebotes oder eines Qualitätsverlusts – sind derzeit in Bezug auf die Postdienste schwierig zu schätzen. Die Europäische Kommission stuft die Kosten der Anbieter aus Universaldienstleistungen als gering ein. Nach ersten Berechnungen erreicht die Zusatzbelastung aus der Leistungserbringung in wirtschaftlich wenig attraktiven Gebieten eine Größenordnung von 5% der gesamten Einnahmen aus postalischen Dienstleistungen und kann über reservierte Dienste jedenfalls ausgeglichen werden. Sollte eine Deckung dieser Zusatzkosten durch Erlöse aus reservierten Diensten nicht mehr möglich sein, so bleibt noch immer die Option zur Finanzierung über einen Ausgleichsfonds (Universaldienstfonds). Darüber hinaus brachte die Liberalisierung des Postmarktes nach den bisherigen Erfahrungen auch hinsichtlich Preisstruktur und -niveau Erfolge. Das Kriterium der Erschwinglichkeit

des Universaldienstes ist bei tendenziell sinkenden Preisen bzw. infolge regulatorischer Maßnahmen zur Verhinderung von Preiserhöhungen erfüllt. Zudem behalten auch auf weitgehend liberalisierten Märkten die Anbieter von Postdiensten das Prinzip der Tarifeinheit im Raum bei.

Konkrete Erfahrungen mit der Liberalisierung von Postdienstleistungen liegen aus Schweden vor, das als weltweit erstes Land bereits 1993 eine vollständige Marktöffnung des Sektors vorgenommen hat. Die Liberalisierung des schwedischen Postmarktes weist eine Reihe von Ähnlichkeiten mit vorangegangenen Entwicklungen im Telekommunikationsbereich auf:

- Sowohl in der Telekommunikation als auch im Postdienstebereich determinieren die Bedingungen für den Zugang neuer Anbieter zur Infrastruktur des bisherigen Monopolisten die Entwicklung des Wettbewerbs entscheidend; ein entsprechender Regulierungsrahmen wird erforderlich.
- In beiden Sektoren erhöhte der Wettbewerb für den marktdominierenden Anbieter den Anreiz, einerseits Kosteneffizienz und Dienstqualität zu steigern, andererseits innovative Dienste zu entwickeln und die Dienstpalette (z. B. über Kooperationen, Diversifikation) zu erweitern; im internationalen Vergleich zählt die schwedische Post (Posten AB) sowohl hinsichtlich der Effizienz als auch der Dienstqualität zu den führenden Anbietern.
- Eine durch Wettbewerb ausgelöste Umstrukturierung hatte ebenfalls in beiden Sektoren eine Beschäftigungsreduktion der bislang monopolistischen Anbieter zur Folge. Die Modernisierung der Infrastruktur und der Einsatz neuer Technologien (z. B. Digitalisierung der Telekomnetze, Automatisierung in Sortierzentren) bilden einen wesentlichen Faktor des Beschäftigungsabbaus.

Gleichwohl zeigt die Liberalisierung des Postmarktes in Schweden sektorspezifische Besonderheiten. Sieben Jahre nach vollständiger Marktöffnung hat die schwedische Post eine dominierende Stellung auf dem Markt. Der Marktzutritt neuer Anbieter – insgesamt hatten im Februar 2000 bereits 59 Unternehmen eine Postlizenz – und entsprechende Marktanteilsverluste des ehemaligen Monopolisten beschränken sich im Wesentlichen auf das lokale Dienstangebot, das lediglich 15% des gesamten Postverkehrs ausmacht. Im adressierten Briefverkehr hat Schweden ein den Marktzutritt begünstigendes Regulierungsregime verwirklicht (asymmetrische Regulierung), indem die schwedische Post – anders als ihre Konkurrenten – gezwungen ist, die Prinzipien der Kostenorientierung und der Tarifeinheit im Raum zu beachten.

Der kostensenkende Strukturwandel, der insbesondere das Filialnetz betrifft, hat nicht notwendigerweise Qualitätseinbußen für die Kunden zur Folge. Allerdings zeigen

sich hier massive Strukturveränderungen: Verfügte die schwedische Post im Jahre 1990 über 1.934 traditionelle Postämter und 120 Filialen in Geschäften, so bestand das Filialnetz im Jahre 1999 aus 922 Postämtern und 853 Filialen in Geschäften. Trotz insgesamt sinkender Zahl von Postdienststellen besteht kein Grund zur Annahme von wesentlichen Qualitätseinbußen für die Kunden, zumal rund 2.700 Briefträger für 700.000 Haushalte und 5.000 Unternehmen zusätzliche Schalterfunktionen übernommen haben.

Die Finanzierung des Universaldienstes kann in Schweden weitgehend durch das dominierende Unternehmen gewährleistet werden. Die für Post- und Telekommunikation zuständige Regulierungsbehörde „Post- och telestyrelsen“ (PTS) verweist in diesem Zusammenhang auf die ungebrochen hohe Profitabilität des Unternehmens im Briefverkehr. Subventionen für unprofitable Leistungen der schwedischen Post in einer Größenordnung von jährlich etwa 23,5 Mio. € werden lediglich für den Schalterdienst geleistet. Quersubventionen zu anderen Aktivitäten der schwedischen Post sind ausgeschlossen, zumal diese aus dem öffentlichen Haushalt stammende Subvention geringer ist als die tatsächlichen Kosten.

Insgesamt hat der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb im Postsektor eine Reihe von Konsequenzen für das Angebot gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Die von der Europäischen Kommission eingeleitete Liberalisierung postalischer Dienstleistungen erfordert nunmehr eine detaillierte inhaltliche Bestimmung des Universaldienstes. Zu hinterfragen ist insbesondere, wieweit ein öffentliches Interesse am Fortbestand des Angebots an defizitären bzw. subventionierten Leistungen besteht. Im Zuge der Harmonisierung der Angebotsbedingungen im Binnenmarkt hat die Europäische Kommission zwischen den Mitgliedstaaten Konsens über die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Versorgung mit einem Universaldienst bestimmter Mindestqualität hergestellt. Auf absehbare Zeit ist zumindest durch Beibehaltung reservierter Dienste die Finanzierbarkeit durch dominierende Betreiber gewährleistet.

Das von Elsenbast vorgestellte Modell zur Auktionierung defizitärer Postdienstleistungen ist vor allem in längerfristiger Perspektive interessant. Voraussetzung für die Implementierung eines Auktionsmechanismus zur Allokation von Versorgungsrechten und -pflichten ist eine weiterreichende Marktöffnung. Diese müsste sich weniger am formal möglichen Wettbewerb bemessen, vielmehr an der tatsächlichen Wettbewerbsintensität bzw. entsprechend hohen Marktanteilsverlusten der dominierenden Anbieter. Eine ausreichend große Zahl von Wettbewerbern ist also nicht nur – wie in der Diskussion geäußert – aus technischen Überlegungen zur Durchführbarkeit einer Auktion erforderlich. Vielmehr muss zur Bestimmung der Finanzierungserfordernisse defizitärer

Leistungen auch das Ausmaß der Marktdominanz eines Anbieters berücksichtigt werden. Zumindest für Österreich ist davon allerdings kurzfristig trotz zunehmenden Marktzutritts nicht auszugehen, und auch die Entwicklungen auf dem bereits 1993 vollständig liberalisierten schwedischen Markt weisen nur bedingt auf den Bedarf an neuen Kompensationsmechanismen für defizitäre Universaldienstleistungen hin.

Umgekehrt zeigt aber gerade die österreichische Situation, dass für die Abgeltung der über den Universaldienst im engeren Sinn hinausreichenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen neue Lösungen gesucht werden sollten. Aus ökonomischer Sicht sind die derzeitigen Re-

gelungen des Postgesetzes 1997 zum Postzeitungsver- sand und zu besonderen Begünstigungen unbefriedigend. Dabei geht es nicht darum, das Prinzip aufzugeben, dass die im Interesse des Bundes erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen – konkret, die medienpolitisch motivierte Begünstigung der Zeitungsbeförderung – entsprechend abgegolten werden. Vielmehr geht es um die Frage, auf welche Weise Förderungen abgewickelt werden. Wenn unterschiedliche Förderungen (direkt oder indirekt) zugunsten derselben Adressaten vergeben werden (Förderung des Zeitungsver- sandes bei gleichzeitiger Presseförderung), ist eine Effizienzverbesserung durch Vereinheitlichung des Förderinstrumentariums zumindest denkbar.

MARKTKONFORME INFRASTRUKTURBENUTZUNGS- GEBÜHREN

ZUR NOTWENDIGKEIT EINES MEHRSTUFIGEN TARIFKONZEPTS

GÜNTER KNIEPS (ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT, FREIBURG)

Der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr hat in seinem Gutachten „Faire Preise für Infrastrukturbenutzung“ vom August 1999 Ansätze für ein alternatives Konzept zum Weißbuch der Europäischen Kommission vorgelegt. Anstelle der im Weißbuch geforderten europaweiten Preisbildung allein nach sozialen Grenzkosten – einschließlich der Umwelt- und Unfallfolgekosten – spricht sich der Beirat für eine differenzierte Anwendung verkehrspolitischer Instrumente, insbesondere einen dezentralen Einsatz alternativer Preissysteme aus. Dazu zählen insbesondere auch mehrstufige Tarife, die im Zentrum der nachfolgenden Ausführungen stehen sollen. Ziele des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit lassen sich „vor die Klammer ziehen“ und mit einer geeigneten Ausgestaltung von Mineralöl- oder Kerosinsteuern sowie Kfz-Steuern verfolgen.

Tarifsysteme zur Benutzung von Wegeinfrastrukturen sollten so ausgestaltet werden, dass sie gleichzeitig die Kriterien der Diskriminierungsfreiheit, der effizienten Allokation knapper Wegeinfrastrukturkapazitäten (Effizienzanforderung) sowie der Finanzierungserfordernis (harmonisierter Kostendeckungsgrad) möglichst weitgehend erfüllen können. Bei einer Preisbildung allein nach sozialen Grenzkosten können diese Anforderungen nicht gleichzeitig erfüllt werden; insbesondere ist die Fixkostendeckung dabei nicht gesichert. Dagegen ist das mehrstufige Tarifbildungsprinzip darauf ausgelegt, die

Finanzierungsanforderung als Ex-ante-Bedingung in das Tarifbildungsprinzip aufzunehmen.

Die im Weißbuch vorgeschlagenen Tarife nach sozialen Grenzkosten sind lineare Tarife. Die volkswirtschaftlich vorteilhafteren mehrteiligen Tarife, die insbesondere zur Erfüllung der Gesamtkostendeckung dienen, werden vernachlässigt. Während durch Zahlung einer festen Preiskomponente (Eintrittsgebühr) der Zutritt zu einem „Infrastrukturclub“ erkaufte wird, ermöglicht die Zahlung einer variablen Preiskomponente die konkrete Nutzung der Infrastruktur. Werden zweistufige Tarife optional angeboten – d. h. neben einstufigen (linearen) Tarifen zur Wahl gestellt –, so lässt sich die Zahlung der Eintrittsgebühr umgehen, allerdings wird dann eine höhere variable Nutzungsgebühr fällig. Grundsätzlich ist zu beachten, dass in zweistufigen Tarifsystemen die feste und die variable Preiskomponente aufeinander abgestimmt werden.

Marktkonforme Infrastrukturbenutzungsgebühren müssen einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Wegeinfrastrukturen gewähren. Es muss folglich auch sichergestellt sein, dass mehrstufige Tarife keine tarifliche Diskriminierung bewirken. Kleine Nachfrager ohne Clubkarte und Inhaber einer Clubkarte müssen etwa bei der Zuweisung von Infrastrukturkapazitäten gleich behandelt werden.

Preisdifferenzierung kann unter bestimmten Bedingungen das Überleben eines Unternehmens überhaupt erst ermöglichen, falls ein einheitlicher (uniformer) Preis die erforderliche Kostendeckung nicht sichert. Ein aus volkswirtschaftlicher Sicht zentraler Vorteil zweistufiger Tarife gegenüber einstufigen Tarifen liegt darin, dass das Ziel der (partiellen) Kostendeckung erreicht werden kann, ohne durch erhebliche Aufschläge auf den variablen Preis die Verkehrsnachfrage in starkem Maße abzuschrecken. Dadurch wird die effiziente Allokation knapper Wegeinfrastrukturkapazitäten ermöglicht.

Es gibt nicht ein einziges optimales Tarifschema, das von einer zentralen Stelle aus angestrebt werden könnte. Vielmehr kann für jedes zweiteilige Tarifsystem ein wohlfahrtsverbesserndes dreiteiliges Tarifsystem entwickelt

werden, für jedes dreiteilige ein vierteiliges usw. Die Grenze einer weitergehenden Differenzierung wird dann erreicht, wenn die Transaktionskosten für das Preisschema zu hoch werden.

Die dynamische Effizienz des Marktes entsteht durch dezentrale Entscheidungen. Nur so ist es möglich, das Wissen über den konkreten Handlungsbedarf „vor Ort“ möglichst umfassend zu berücksichtigen und die Erfolgskontrolle zu verbessern. Entscheidungen über marktkonforme Infrastrukturbenutzungsgebühren sollten grundsätzlich dezentral und verkehrsträgerbezogen, also nach dem Prinzip der Subsidiarität, getroffen werden, um die unterschiedlichen Bedingungen in Regionen und Netzen bestmöglich zu berücksichtigen.

DISKUSSIONSBEITRAG ZU „MARKTKONFORME INFRASTRUKTURBENUTZUNGSGEBÜHREN“ (GÜNTER KNEIPS)

ROBERT WIESER (BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN)

Die EU-Kommission diskutiert in ihrem Grünbuch „BürgerNetz“ aus dem Jahre 1995 zwei mögliche Wettbewerbsmodelle für den österreichischen Personennahverkehr (ÖPNV): den Ausschreibungswettbewerb (Franchising) und die Marktliberalisierung. Günter Knieps sieht in seinem Beitrag für beide Modelle Anwendungsmöglichkeiten, um die Subventionen der öffentlichen Hand für gemeinwirtschaftliche Leistungen zu reduzieren. Der vorliegende Beitrag untersucht die Wettbewerbspotenziale im österreichischen ÖPNV und Regionalverkehr auf Basis der aktuellen Gesetzeslage.

INSTITUTIONELLE UND WETTBEWERBSPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

Im Wettbewerbsmodell I (Franchisemodell) werden Planung und Betrieb des ÖPNV institutionell und organisatorisch vollständig getrennt. Für die Planung und Koordination ist die öffentliche Hand bzw. eine von ihr mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Institution zuständig und für den eigentlichen Betrieb die Verkehrsunternehmen, die über Ausschreibungen ausgewählt werden. Damit eine zentrale Koordination gewährleistet werden kann, muss der Markt nach einer Ausschreibung wieder geschlossen werden, da ungeplanter Marktzutritt eine zentrale Planung unmöglich macht.

Das Wettbewerbsmodell II (Marktliberalisierung) läuft auf eine vollständige Liberalisierung des Marktzugangs

hinaus. Diese bezieht sich sowohl im eigen- als auch im gemeinwirtschaftlichen Bereich primär auf die ökonomischen Marktzutrittschranken; nach wie vor muss es Zulassungsvoraussetzungen und Sicherheitsvorschriften geben. Anders als im Modell I haben die Unternehmen hier nicht nur die Aufgabe der Bereitstellung, sondern auch die Aufgabe der Planung und Koordination des Angebotes.

In beiden Modellen ist das Problem der Sicherung gemeinwirtschaftlicher Leistungen grundsätzlich über Ausschreibungen lösbar. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass im Franchisemodell der Markt nach der Ausschreibung geschlossen werden muss, im Modell der Liberalisierung nicht. Dort sind Marktzutritte ein Zeichen dafür, dass die gewünschte Leistung auch ohne staatliche Subvention bereitgestellt werden kann, also keine gemeinwirtschaftliche Leistung vorliegt.

Die beiden Modelle haben sehr ähnliche wettbewerbspolitische Implikationen in Bezug auf die Ausschreibungen. Damit ein wirksamer Wettbewerb entstehen kann, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- absolute Unabhängigkeit der Ausschreibungsinstanz von den Unternehmen,
- keine Kartellabsprachen unter den Ausschreibungsteilnehmern,
- gleichberechtigter Zugriff auf unverzichtbare Vorprodukte im Sinne von Produktionsinputs, d. h. vor allem

der diskriminierungsfreie Zugang zu Infrastrukturanlagen.

WETTBEWERBSPOTENTIALE IM ÖSTERREICHISCHEN ÖFFENTLICHEN PERSONENNAH- UND -REGIONALVERKEHR

1999 wurden in Österreich zwei Gesetze betreffend den öffentlichen Personennahverkehr beschlossen: das Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und -regionalverkehrs (ÖPNRV-G 1999) und das Kraftfahrlineiengesetz (KfLG 1999)¹⁾.

Zwei Ziele des ÖPNRV-G waren

- die rechtliche und organisatorische Neustrukturierung der Verkehrsverbünde mit neuen Aufgabenzuweisungen und
- die Einführung des Bestellerprinzips für nicht eigenwirtschaftlich erbrachte Verkehrsdienste.

Die Gestaltung der Verkehrsplanung soll in Zukunft weiterhin bei den regionalen Gebietskörperschaften liegen. Unterstützt werden sie dabei von den neu einzurichtenden Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften. Diese haben nach den Erläuterungen zum Gesetz u. a. die Aufgabe, als wettbewerbs- und unternehmensneutrale Stellen unabhängig von der Kooperation der Verkehrsunternehmen zu agieren. Daneben wurden ihnen Aufgaben zugewiesen, die sich aus wettbewerbspolitischer Sicht als problematisch erweisen.

Die Wettbewerbspotentiale sind aus mehreren Gründen eingeschränkt:

- Die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften haben u. a. die Aufgabe, im Auftrag von Gebietskörperschaften Ausschreibungsverfahren durchzuführen (§ 18 Abs. 1 Z. 9). Die Letztentscheidung über den Zuschlag an einen Bieter treffen die Gebietskörperschaften. Diese sind aber in den meisten Fällen zugleich Eigentümer von Verkehrsunternehmen, was offensichtlich Interessenkonflikte zwischen Besteller- und Eigentümerfunktion auslösen kann. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für einen unverzerrten Wettbewerb nicht gegeben.

Aus demselben Grund ist es aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften als Gesellschafter in den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften vertreten sind – zumindest solange, als sie auch Eigentümer von Verkehrsunternehmen sind²⁾.

¹⁾ Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs, BGBl. I 204/1999; Bundesgesetz über die linienmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, BGBl. I 203/1999.

²⁾ § 17 Abs. 2 Z. 1. In Z. 2 ist zwar vorgesehen, dass die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften auch als Gesellschaft eingerichtet werden können, in der weder Gebietskörperschaften und Besteller

- Ein weiterer Aspekt für die mangelnde Unabhängigkeit dieser Institutionen liegt in besonderen Aufgabenzuweisungen begründet. So können diese Gesellschaften über Auftrag Aufgaben, die originär von den Verkehrsunternehmen selbst zu verrichten wären, gegen Entgelt übernehmen (§ 18 Abs. 1 Z. 6). Und auch die Ausübung verbundspezifischer Marketing- und Vertriebstätigkeiten ist keine adäquate Aufgabe für unabhängige Regulierungsinstitutionen (§ 18 Abs. 1 Z. 4).

Insgesamt ist daher die Aufgabenverteilung zwischen Gebietskörperschaften, Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften und Verkehrsunternehmen nicht hinreichend klar abgegrenzt und wird in dieser Form sicher nicht zu diskriminierungsfreiem Wettbewerb um Subventionen beitragen. So stellt sich die Frage, ob man die Wettbewerbspotentiale bewusst gering halten wollte, weil man an die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im ÖPNV nicht glaubt. Die internationale empirische Evidenz über die Funktionsfähigkeit der beiden Wettbewerbsmodelle gibt dazu bisher keine eindeutigen Anhaltspunkte.

INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN MIT DEN WETTBEWERBSMODELLEN

Gemäß einer OECD-Studie aus dem Jahr 1998 über Reformen im Eisenbahnsektor funktioniert der Wettbewerb auf dem Markt (Modell II) zur Zeit noch schlecht³⁾. Dafür kann man zumindest drei Gründe anführen:

- Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass man in erster Linie durch organisatorische Veränderungen in den nationalen Bahnunternehmen die Bahn gegenüber den anderen Verkehrsträgern Bus, Auto und Flugverkehr attraktiver machen wollte. Um vordringlich die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn im intermodalen Wettbewerb zu stärken, setzte man auf eine Neustrukturierung nationaler Monopole.
- Das Modell des offenen Netzzugangs funktioniert bisher nicht gut. Integrierte Bahnunternehmen haben in vielen Fällen keinen Anreiz, Wettbewerb auf den eigenen Routen und bei den eigenen Dienstleistungen zuzulassen. Sie reagieren oft langsam bei der Trassenvergabe und bei Preisangeboten und haben eine Reihe von Diskriminierungsmöglichkeiten⁴⁾.

von Verkehrsunternehmen noch Verkehrsunternehmen als Gesellschafter vertreten sind. Es ist allerdings kaum anzunehmen, dass sich die Gemeinden freiwillig aus diesem Einflussbereich zurückziehen.

³⁾ OECD, Railways: Structure, Regulation and Competition Policy, DAF/CLP(98)1, 1998; untersucht wurden Argentinien, Deutschland, Japan, die Niederlande, Neuseeland, Schweden, die USA und Großbritannien.

⁴⁾ Anschauungsmaterial für Diskriminierungspotentiale eines integrierten Infrastrukturbetreibers bietet Eibinger, G., Die Liberalisierung der Schiene aus Sicht einer österreichischen Privatbahn am Beispiel der Graz-Köflacher Eisenbahn GmbH, Vortrag anlässlich der IIR-Fachkonferenz für die Verkehrswirtschaft, Wien, 2000.

- Gegenwärtig sind die sunk costs nicht nur im Bereich der eigentlichen Infrastruktur, sondern auch im Bereich der potentiellen Betreiber noch sehr hoch (Ausbildungskosten, Personalakquisition, Sicherheitsüberprüfungen, unvollkommene Sekundärmärkte für rollendes Material usw.)⁵⁾.

Bessere Ergebnisse liegen im Zusammenhang mit dem Ausschreibungswettbewerb vor. Das Franchisingssystem hatte überall dort, wo es eingeführt wurde, Kostenreduktionen und Produktivitätsverbesserungen zur Folge, und zwar unabhängig vom Ausschreibungszeitraum. Das zeigen die Beispiele Schweden mit kurzen Zeiträumen, Großbritannien mit mittleren Zeiträumen und Südamerika mit langen Zeiträumen. In vielen Fällen wurden auch das Serviceniveau und die Zahl der Verkehre gesteigert⁶⁾.

Nach wie vor sind aber auch mit dem Ausschreibungswettbewerb Probleme verbunden, wie das Beispiel Großbritannien zeigt: Einige Franchiseunternehmen hielten dort die Qualitätsstandards nicht ein. Pünktlichkeit und Verlässlichkeit waren im Untersuchungszeitraum

⁵⁾ Dieses Problem sollte in Zukunft auf besser funktionierenden Sekundärmärkten eine geringere Rolle spielen.

⁶⁾ Letzteres hängt vor allem von der Struktur der Trassentarife ab.

1997/98 auf der Hälfte der untersuchten Routen schlechter als in der Periode davor, gemeinsame Informations- und Fahrscheinausgabesysteme funktionieren nicht zufriedenstellend. Fast eine Million Beschwerden an die Betreiber wurden gezählt⁷⁾.

Gemäß internationalen Erfahrungen funktioniert der Wettbewerb im ÖPNV und Regionalverkehr noch nicht in jeder Hinsicht zufriedenstellend. Andererseits liegen bereits erste ermutigende Ergebnisse vor, besonders im Ausschreibungswettbewerb. Die Experimente sind relativ neu, eine abschließende Bewertung ist bisher nicht möglich. Es wäre aber zumindest überlegenswert, auch im österreichischen ÖPNV und Regionalverkehr dem Wettbewerb als Allokationsinstrument eine stärkere Rolle zuzugestehen. Der gegenwärtige gesetzliche Rahmen schließt das a priori aus.

⁷⁾ Vgl. Department of the Environment, Transport and the Regions, A New Deal for the Railways, 1999, <http://www.detr.gov.uk/itwp/railways/3.htm>. Als Reaktion auf die Qualitätsprobleme im schienengebundenen Personennahverkehr wurde 1999 ein neues Gesetz beschlossen (Railways Bill), das ein effektiveres Regulierungsumfeld schaffen soll durch die Einrichtung einer strategischen Aufsichtsbehörde, die u. a. die Agenden des OPRAF (Office of Passenger Rail Franchising) übernimmt, und durch die Stärkung des Rail Regulators, dem in Zukunft mehr Entscheidungsfreiheiten zukommen (<http://www.railways.detr.gov.uk/bill99/support/index.htm>).

SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DER DISKUSSION

NORBERT KNOLL, ANNA OBERMAIR (WIFO)

Seit Ende der achtziger Jahre wird die Liberalisierung des Marktzutritts zu einem bestimmenden Element der europäischen Infrastrukturpolitik. Ausgehend von der Telekommunikation zielt die Reform des Regulierungsrahmens nunmehr auch in den Sektoren Post, Transport und Verkehr auf eine Harmonisierung des Angebotes von Dienstleistungen und eine Einführung von Wettbewerb ab. Im Zuge dieser Reformen wird eine Anpassung der Regelungen zur Aufrechterhaltung der Versorgung mit gemeinwohlorientierten Leistungen (gemeinwirtschaftlichen Leistungen, Universaldienst) zu erschwinglichen Preisen erforderlich. Trotz wichtiger Strukturunterschiede ist in den Sektoren eine Reihe von Gemeinsamkeiten auszumachen:

- In allen drei Sektoren erfolgt eine schrittweise Marktöffnung, die letztlich nur in Randsegmenten ein Monopolangebot vorsieht (insbesondere Netzinfrastruktur). Das Liberalisierungstempo unterscheidet sich in den Sektoren. Während z. B. der Telekombe-

reich eine Vorreiterrolle einnimmt, steht die vollständige Liberalisierung der Postdienste erst bevor. Im öffentlichen Personennah- und -regionalverkehr (ÖPNRV) ergibt sich zusätzlicher Wettbewerb über Substitute, d. h. intermodaler Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern (z. B. Pkw, Bus, Bahn usw.).

- Die Einführung von Wettbewerb erfordert in den betroffenen Sektoren eine Anpassung des Regulierungsrahmens. Reformen haben dabei zu berücksichtigen, dass eine Weiterführung gemeinwohlorientierter Leistungen im Sinne der Daseinsvorsorge auch unter Wettbewerbsbedingungen gewährleistet wird. Immerhin veranlassen der Marktzutritt von Konkurrenten und zunehmender Wettbewerb auch öffentliche Versorger zu stärkerem Kostenbewusstsein und zu Gewinnorientierung. Vielfach steht dies im Widerspruch zur Sicherung eines hinreichenden Angebotes an gemeinwirtschaftlichen Leistungen, weil Kostendeckung und Profitabilität nicht notwendigerweise gewährleis-

tet sind (z. B. Versorgung peripherer Regionen, Er-schwinglichkeit usw.).

Mit zunehmender Liberalisierung wird einerseits eine Präzisierung der im öffentlichen Interesse zu erbringen-den Versorgungsleistungen (z. B. Definition eines Uni-versaldienstes) erforderlich. Andererseits ist die Finanzia- rung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen wettbewerbs- adäquat zu gestalten. In Zeiten rein oder überwiegend öffentlicher Monopolorangeboten (z. B. durch hohen Anteil reservierter Dienste) waren Quersubventionierungen ein gangbarer Weg. Mit zunehmendem Wettbewerb wird es erforderlich, aus dem Angebot gemeinwohlorientierter Leistungen entstehende finanzielle Belastungen auf alle Anbieter aufzuteilen (z. B. sektorintern finanzierter Uni-versaldienst) bzw. nach dem Bestellerprinzip vorzugehen (z. B. externe Finanzierung durch Bund oder Länder).

Eine steigende Zahl der Anbieter von Infrastrukturlei- stungen bedingt sowohl für allgemein nachgefragte Dienste als auch für die im öffentlichen Interesse (defizit- är) erbrachten Versorgungsleistungen Vorteile für den Konsumenten hinsichtlich Preis, Qualität und Wahlmög- lichkeiten. Gerade für den Universaldienst und sonstige gemeinwirtschaftliche Leistungen bieten sich neue Me- chanismen zur Ermittlung des besten Anbieters an. Ein Paradigmenwechsel vom Modell des durch Gesetz ver- pflichteten Leistungserstellers hin zu marktkonformen Vergabeverfahren (z. B. Universaldienstauktionen, Aus- schreibungen für zeitlich befristete Leistungserbringung) zeichnet sich ab.

Aus der Sektoranalyse wird auch ersichtlich, dass Libera- lisierung für die Gewährleistung der Versorgungssicher- heit und die Aufrechterhaltung eines umfassenden An- gebotes an gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht nur Gefahren, sondern auch Chancen birgt. Vorrangig ist eine Zielbestimmung (Definition des Umfangs) im politi- schen Prozess. In weiterer Folge ist sowohl durch Anpas- sung des Regulierungsrahmens als auch durch verstärk- ten Einsatz wettbewerbskonformer Vergabeverfahren eine effiziente Umsetzung der politischen Ziele zu errei- chen.

Gemäß den Erfahrungen im Telekommunikationssektor sind drei Entwicklungsstufen der Liberalisierung zu unter- scheiden, die Rückschlüsse für die weitere Entwicklung im Bereich der Postdienste, mit Einschränkungen auch der Transport- und Verkehrsdienste zulassen:

- Die Ausgangssituation war – in den meisten Ländern bis in die erste Hälfte der neunziger Jahre – durch ein vorwiegend monopolistisches Angebot von Telekom- munikationsdiensten gekennzeichnet. Einerseits blie- ben Definition und tatsächliches Angebot der im öf- fentlichen Interesse erbrachten gemeinwirtschaft- lichen Leistungen weitgehend den (meist im öffent- lichen Eigentum stehenden) Netzbetreibern überlas- sen. Andererseits entstanden nicht einmal durch defi-

zitär erbrachte Leistungen Finanzierungsprobleme, zumal hohe Erträge aus gewinnbringenden Leis- tungen zur Verfügung standen (Quersubventionierung aus reservierten Monopoldiensten).

- In der zweiten Entwicklungsstufe – gekennzeichnet durch den allmählichen Übergang vom Monopol zu einem Wettbewerbsregime – bestand für die EU-Mit- gliedstaaten die Möglichkeit, ein monopolistisches Angebot an Telefondiensten, den umsatzstärksten Telekomdienst, beizubehalten. Das Prinzip der Ver- pflichtung dominanter Betreiber zur Erbringung des Universaldienstes wurde beibehalten, für neue Finanzia- rungsmodelle bestand keine Notwendigkeit. Aller- dings wurde der Umfang des Universaldienstes auf eu- ropäischer Ebene mit dem Ziel der Harmonisierung (Mindeststandards) präzisiert. Zugleich wurde im Zuge des Aufbaus eines wettbewerbskonformen Regulie- rungsregimes die Kostentransparenz für Telekommu- nikationsdienstleistungen (somit auch für den Uni-versaldienst) erhöht. Die Definition des Universaldienstes bei gleichzeitiger Einschränkung auf wenig ambitionierte Mindeststandards (im Wesentlichen Sprachtelefonie, einfache Datendienste) bedeutete allerdings eine Auf- spaltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen in sek- torintern finanzierbare Universaldienste und sonstige Leistungen im öffentlichen Interesse.
- Erst in einer dritten Entwicklungsphase, der des intensi- ven Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmär- kten, entsteht ein größerer politischer Reformbedarf, um das Universaldienstangebot zu gewährleisten und ge- gebenenfalls neue Modelle der Finanzierung für defizit- är erbrachte Leistungen zu entwickeln. Grundelement entsprechender Strategien ist eine Aufteilung der Uni- versaldienstkosten auf alle Betreiber trotz einer – ge- messen am Marktanteil – nach wie vor dominierenden Position eines Betreibers. Dies erfolgt z. B. über Auf- schläge auf die Zusammenschaltungsgebühren oder über umsatzabhängige Zahlungen in einen Uni-versaldienstfonds. Für die konkrete Leistungserstellung kom- men ebenfalls neue Optionen in Frage. Grundsätzlich besteht nach wie vor die Möglichkeit, den dominanten Betreiber zu verpflichten und in einem kostenorientier- ten Ansatz für Defizite zu kompensieren. Zudem kann der Ersteller bei zunehmender Zahl der Anbieter in ei- nem kompetitiven Vergabeverfahren (Ausschreibun- gen, Auktionen) ermittelt werden.

Anhand des für die Telekommunikation aufgezeigten Entwicklungsschemas befindet sich die Liberalisierung der Postdienste in den meisten EU-Ländern im Über- gang von der ersten zur zweiten Phase. Eine Präzisierung des Universaldienstes wird jedenfalls notwendig, der Universaldienst wird von sonstigen gemeinwirtschaft- lichen Leistungen abgegrenzt, und die Verpflichtung der dominierenden Anbieter zur Erbringung des Uni-versaldienstes (ohne Kompensation) kann infolge eines hohen

Anteils reservierter Dienste aufrechterhalten werden. Zumindest für den Universaldienst i. e. S. besteht nur geringer Bedarf zur Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle. Darüber hinaus können erst in längerfristiger Perspektive, d. h. mit steigender Zahl neuer Anbieter, kompetitive Vergabeverfahren verstärkt eingesetzt werden. Allerdings zeigt selbst die Entwicklung auf dem bereits 1993 vollständig liberalisierten schwedischen Markt, dass neue Kompensationsmechanismen für defizitäre Universaldienstleistungen nur bedingt erforderlich sind.

Der öffentliche Personennah- und Regionalverkehr weist eine Reihe von Merkmalen auf, die eine Einordnung in

das anhand des Telekommunikationssektors aufgezeigten Entwicklungsmodells erschweren. Zwar entspricht die Angebotsstruktur (Monopol, öffentlicher Eigentümer) der Situation vor der Liberalisierung des Marktzutritts, intermodaler Wettbewerb verhindert allerdings eine Quersubventionierung zwischen einzelnen Diensten; im Gegensatz zu Post und Telekom stehen keine nennenswerten Erträge aus besonders gewinnbringenden Leistungen zur Verfügung. Eine wesentliche Einschränkung für den Einsatz kompetitiver Vergabeverfahren ergibt sich allein aus dem Umstand, dass für potentielle Mitbewerber die erforderlichen regulatorischen Netzzugangsvoraussetzungen fehlen.

Economic Policy Forum: Universal Services – Summary

Since the end of the 1980s, the liberalisation of market access has become a dominant element in European infrastructure policy. Starting with telecommunications, reforms have now also targeted the postal services, freight and passenger transportation, in order to develop harmonised and competition-based services. These reforms will require the adjustment of regulations in order to safeguard the provision of public policy objectives. Despite structural differences, a sectoral comparison indicates a series of common features:

All three sectors are experiencing a gradual market opening, that will allow monopolies to exist only in peripheral segments (especially in network infrastructure). The pace of liberalisation varies across sectors. While the telecommunications sector has been leading the way, a complete liberalisation of the postal services has yet to begin. As far as the passenger short-distance and regional transportation in the public sector is concerned, additional competition is provided by substitutes, i.e., intermodal competition between various modes of carriers (e.g., automobiles, buses, trains, etc.).

The introduction of competition requires an adjustment of the regulatory framework in the sectors concerned. Reforms must take into consideration that services that are in the public interest are maintained even under market conditions, i.e., that services that are essential to full social and economic inclusion are provided to everybody at affordable prices. After all, easier market access and increasing competition have caused also public providers to emphasise cost awareness and profitability. In many ways, this is incompatible with the provision of services that adequately serve the public interest, because such services may not be profitable or because prices of services do not cover costs (such as services supplied to peripheral regions, prices set under the aspect of affordability).

On the one hand, increasing liberalisation requires a more precise specification of what services are to be supplied in the public interest (e.g., a definition of universal services). On the other hand, the financing of such non-commercial services must be compatible with a market-based economy. At times when such services were provided exclusively or predominantly by public monopolies (through a high share of services reserved for the public domain) cross subsidies were a feasible option. But as competition intensifies it becomes imperative to spread the financial burden resulting from public welfare services across all providers (e.g., universal services financed within one sector) or to allocate the costs to those who order the services (external financing by the Federal Republic or the states).

An increase in the number of providers of infrastructure services brings about improvements in terms of prices, quality and the choice available; this applies to general services as well as to services provided (below costs) in the public interest. New mechanisms have been established for finding the best providers of universal services and other non-commercial services. A paradigmatic change from the model of the legally obligated service provider to market-based procurement processes (such as universal services auctions and tenders for contracts of limited duration) is emerging.

The sectoral analysis also indicates that liberalisation does not only involve risks but also opportunities for safeguarding the continuity of supplies and the maintenance of a comprehensive supply of non-commercial services. The comparison of various sectors points out the importance of specifying goals within the political process (definition of the range and quality of services). The next step in this process will be to efficiently implement political goals by modifying the regulatory framework as well as by an increased reliance on competitive processes of awarding permits.