

INTOSAI



*Richtlinien über
das beste Vorgehen
bei der Prüfung
der Wirtschafts-
regulierung*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. BOX 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Inhalt

Teil 1: Einleitung

Teil 2: Die Richtlinien

Abschnitt 1: Fachkenntnisse der ORKBn

- 1 Erforderliche Fachkenntnisse
- 2 Erwerb der Kenntnisse

Abschnitt 2: Das Geschäft der Wirtschaftsregulierung

- 3 Der ordnungsbehördliche Rahmen
- 4 Ziele, Funktionen und Befugnisse
- 5 Unparteilichkeit und Integrität
- 6 Fachliche Kompetenz
- 7 Informationsbedarf
- 8 Rechenschaftspflicht und Konsultation

Abschnitt 3: Das Angebot von Versorgungsleistungen

- 9 Angebotssicherung
- 10 Zugang für den Verbraucher
- 11 Belieferung sozial schwächerer Verbraucher
- 12 Leistungsnormen
- 13 Handhabung von Verbraucherbeschwerden
- 14 Umweltfragen

Abschnitt 4: Der Preis von Versorgungsleistungen

- 15 Preiskontrolle

- 16 Koppelung von Preis und Qualität
- 17 Förderung der Wirtschaftlichkeit von Anbietern
- 18 Finanzierungskosten der Anbieter
- 19 Investitionen

Abschnitt 5: Wettbewerbsförderung

- 20 Reduzierung von Monopol und Marktbeherrschung
- 21 Förderung der Entscheidungsfreiheit für Verbraucher
- 22 Bekämpfung wettbewerbsfeindlicher Praktiken

Glossar

TEIL 1: EINLEITUNG

1. Infolge einer Entscheidung des XIV. INCOSAI – Kongresses in Washington 1992 wurde die Arbeitsgruppe Privatisierung von INTOSAI im Mai 1993 durch das Präsidium unter dem Vorsitz von Sir John Bourn, Leiter des National Audit Office des Vereinigten Königreichs, offiziell ins Leben gerufen.
2. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Vertreter der ORKBn folgender Staaten:

Albanien	Neuseeland
Antigua und Barbuda	Norwegen
Argentinien	Oman
Australien	Österreich
Ägypten	Paraguay
Bahamas	Peru
Chile	Polen
Dänemark	Russland
Deutschland	Sambia
Ecuador	Saudi Arabien
El Salvador	Tschechische Republik
Estland	Türkei
Indien	Ungarn
Israel	Uruguay
Jemen	Vereinigtes Königreich (Vorsitz)
Litauen	

3. Im November 1998 bewilligte der XVI. Kongress der INCOSAI in Montevideo vierzig Richtlinien über die Rechnungskontrolle von Privatisierungen. Der XVI. Kongress erkannte, dass eine Privatisierung durch Verkauf nicht das Ende der Privatisierung darstellte und dass die Wirtschaftsregulierung privater und staatlicher Unternehmen für Staatsregierungen und Bürger immer mehr zum Anliegen wurde und bat daher die Arbeitsgruppe auch einen Leitfaden zur Finanzprüfung der Wirtschaftsregulierung zu erstellen.

4. Die im Folgenden aufgeführten Richtlinien sind die Antwort der Arbeitsgruppe auf diese Aufgabenstellung, informiert durch die Ergebnisse der Mitgliedererhebung von INTOSAI zur Wirtschaftsregulierung und ihrer Überprüfung; an der Umfrage beteiligten sich 67 ORKBn, und ihre Resultate waren im Bericht der Gruppe geschildert, der bei ihrer sechsten Tagung in Warschau im Oktober 1999 genehmigt und in der Folge an alle ORKBn versandt wurde. Die Richtlinien stehen ebenfalls auf der Webseite der Arbeitsgruppe zur Einsicht www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm.
5. Wirtschaftsregulierung lässt sich definieren als die direkte oder auch indirekte Ausübung staatlicher Kontrolle und Einflussnahme auf öffentliche und private Anbieter von Versorgungsleistungen an Verbraucher. Sie hat eine Reihe von Zielsetzungen, von denen einige kollidieren, wie etwa der Schutz des Verbrauchers vor Monopolanbietern und das gleichzeitige Ansinnen zu gewährleisten, dass Anbieter die Bereitstellung von grundlegenden Diensten wie Versorgungsleistungen, öffentlichen Verkehr und Finanzdienstleistungen im Einklang mit festgelegten Normen finanzieren können. Im Falle von Wettbewerbsmärkten konzentriert sich die Wirtschaftsregulierung auf die Sicherung der Angemessenheit und Transparenz der von Anbietern bereitgestellten Informationen, damit Verbraucher fundierte Entscheidungen treffen können, sowie auf die Überwachung des finanziellen Status von Anbietern und Maßnahmen gegen wettbewerbsfeindliche Praktiken. Wirtschaftsaufsichtsbehörden behandeln eine enorme Bandbreite an Geschäftstätigkeiten und betreffen die lebenswichtigen Interessen aller Bürger direkt.
6. Die Umfrage von INTOSAI wies auf, dass die Wirtschaftsregulierung zwar in der Mehrheit der Länder im Ganzen direkt von der Staatsregierung erledigt wird, in einer stetig wachsenden Minderheit von Fällen jedoch von speziell konstituierten und von der Regierung separaten Institutionen durchgeführt wird, von denen einige für die Aufsicht bestimmter Wirtschaftszweige verantwortlich sind, einige für die gesamte Volkswirtschaft – wie etwa die allgemeine Wettbewerbsaufsicht. Die meisten dieser Institutionen sind öffentliche Einrichtungen, einige davon übernehmen Funktionen, die von regierungstunabhängiger Gesetzgebung vorgeschrieben werden, andere unterstehen direkt der Staatsregierung und wieder andere vereinen beide Merkmale in sich. Eine Minderheit sind Privatgremien, unter anderem Aufsichtsstellen, die von der Wirtschaft selbst eingerichtet wurden (Selbstregulierung). Insbesondere da, wo Unternehmen mit Monopolen oder mit Marktbeherrschung privatisiert wurden, war die Privatisierung begleitet von der Schaffung neuer Aufsichtsstellen.
7. Eine lebhaftere Debatte wird über den Wert von Wirtschaftsregulierung geführt, insbesondere darüber, ob sie die Interessen der Verbraucher gegenüber mächtigen marktbeherrschenden und in zunehmendem Maße international tätigen Anbietern wirksam vertreten können wird. Die Wettbewerbsförderung wird vielfach als sicherere Methode des Verbraucherschutzes gesehen, eventuell untermauert durch allgemeine Wettbewerbsregulierung. Erfahrungsgemäß sind jedoch selbst in einem Wettbewerbsumfeld die vielfältigsten Interventionen zum Schutz einzelner Verbraucher erforderlich, insbesondere derer, die am wenigsten gesichert sind, und auch zum Schutz der Interessen der Gesellschaft insgesamt. Insbesondere wird durch die wirtschaftliche Entwicklung der Staaten und den größeren Wohlstand ihrer Bürger auch die Nachfrage nach Versorgungsleistungen differenzierter und

Verbraucher erwarten höhere Leistungsnormen und dass Druck auf Anbieter ausgeübt wird, damit diese konsequent nach solchen Normen arbeiten.

8. Die Umfrage von INTOSAI wies viele Hinweise auf die positiven Auswirkungen von wirtschaftlichen Regulatoren und ORKBn in der Verbesserung der Bereitstellung regulierter Versorgungsleistungen auf. Sie sind im Bericht der Arbeitsgruppe dargelegt. Aus dem Bericht geht klar hervor, dass Bürger in zunehmendem Maße von ORKBn erwarten, dass sie verbindliche Überprüfungen der Arbeit der Wirtschaftsaufsicht und der Leistung der von dieser regulierten Industriezweige durchführen, und dass die Berichterstattung von ORKBn zu gesteigerter Wirtschaftlichkeit im Angebot regulierter Versorgungsleistungen führt, die Kunden wie Anbietern gleichermaßen zugute kommt.

Die Richtlinien: Zusammenfassung

9. Die Richtlinien beleuchten eine Reihe von Kernfragen, die ORKBn erwartungsgemäß betrachten müssen, wenn sie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen, mit der Ordnungsstellen für die Wirtschaft ihre Aufgaben erfüllen. Bei der Empfehlung dieser Richtlinien räumt die Arbeitsgruppe ein, dass Wirtschaftsregulierung als Konzept noch in der Entwicklung steht, und dass sie in verschiedenen Staaten mit unterschiedlichen Verfassungen jeweils anders praktiziert wird und sich in ungleichen Phasen der Entwicklung befindet. Daher müssen die Richtlinien an die besonderen Umstände der einzelnen Ländern angepasst werden, sodass dem jeweiligen Entwicklungsstand in den entsprechenden Änderungen Rechnung getragen wird. Die Richtlinien werden mit Hilfe von Beispielen aus dem Bericht über die Umfrage von INTOSAI und von Erfahrungen der Mitglieder aus der Arbeitsgruppe veranschaulicht. Sie sind in fünf Abschnitte eingeteilt, und die folgenden Absätze stellen eine Zusammenfassung der relevanten Hauptthematik für die Richtlinien in den jeweiligen Abschnitten dar. Die Richtlinien selbst sind im Teil 2 ausgeführt.

Abschnitt 1: Fachkenntnisse der ORKBn

10. Soll die ORKB wohldurchdachte Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführen, die zu lohnenden Empfehlungen und zur Verbreitung guter Praxis führen, so muss sie auf eine große Vielfalt einschlägiger Qualifikationen sowie gründliche Kenntnis der regulierten Wirtschaftsbranche Zugriff haben. ORKBn können viel von gegenseitigen Erfahrungen lernen, gestützt durch Maßnahmen wie den Austausch von Personal und parallele oder gemeinsame Kontrollen.

Richtlinien

1. Erforderliche Fachkenntnisse
2. Erwerb der Kenntnisse

Abschnitt 2: Das Geschäft der Wirtschaftsregulierung

11. Die ORKB muss eine klare Auffassung des Kontexts von Wirtschaftsregulierung haben, also ihrer Zielsetzungen, Funktionen und Befugnisse. Es ist von Bedeutung zu bewerten, wie unerschütterlich die Unparteilichkeit und Integrität sowie

Kompetenz der Aufsichtsstelle gewahrt wird, ob sie ausreichend unterrichtet wird über die Geschäfte von Anbietern, um ihre Aufsichtsfunktionen zu erfüllen und wie zweckmäßig ihre Konsultationsregelungen sind.

Richtlinien

3. Der ordnungsbehördliche Rahmen
4. Ziele, Funktionen und Befugnisse
5. Unparteilichkeit und Integrität
6. Fachliche Kompetenz
7. Informationsbedarf
8. Rechenschaftspflicht und Konsultation

Abschnitt 3: Das Angebot von Versorgungsleistungen

12. Eines der Hauptziele von Regulatoren muss die Sicherung der Bereitstellung von Grunddiensten ein, sodass der Zugang für Verbraucher geschützt ist, nicht zuletzt für diejenigen, die am anfälligsten sind. Die ORKB wird überprüfen müssen, welche Leistungsnormen niedergelegt wurden und wie die Regulatoren überwachen ob die Anbietern diesen Normen Genüge tun. Beschwerdeverfahren sollten bestehen und sachgerecht angewendet werden. Und die Regulierung geht über die reine Wirtschaftslehre hinaus. Überlegungen im Hinblick auf Arbeitsschutz und Umwelt sind ebenfalls von wesentlicher Bedeutung; die ORKB ist besonders gut zur Untersuchung und Stellungnahme darüber geeignet, ob diese Zielsetzungen angegangen werden.

Richtlinien

9. Angebotssicherung
10. Zugang für den Verbraucher
11. Belieferung sozial schwächerer Verbraucher
12. Leistungsnormen
13. Handhabung von Verbraucherbeschwerden
14. Umweltfragen

Abschnitt 4: Der Preis von Versorgungsleistungen

13. Ein weiteres wichtiges Ziel der Aufsichtsbehörde besteht darin, zu gewährleisten, dass der berechnete Preis der Qualität der gebotenen Versorgungsleistung entspricht und dass sich soziale Ziele, sofern sie Aufgabe der Regulierung sind, im Preisregime widerspiegeln, unter anderem auch ein etwaiges Subventionselement. In diesem Abschnitt werden Themen von Preis- und anderweitiger Steuerung untersucht, sowie Faktoren, die zu berücksichtigen sind, wenn man die Finanzierungskosten von Anbietern, inklusive Investitionsprogramme, und Maßnahmen zur Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit

von Anbietern im Bezug auf andere Überlegungen erwägt, wie etwa die Sicherung des Angebots und Umweltzielsetzungen.

Richtlinien

- 15. Preiskontrolle
- 16. Koppelung von Preis und Qualität
- 17. Förderung der Wirtschaftlichkeit von Anbietern
- 18. Finanzierungskosten der Anbieter
- 19. Investitionen

Abschnitt 5: Wettbewerbsförderung

- 14. In diesem letzten Abschnitt werden Kernpunkte im Hinblick auf die Rolle der Wirtschaftsaufsicht bei der Wettbewerbsförderung untersucht, wie etwa die Verbesserungen der Qualität von Leistungen und die Preisbildung, die sich daraus ergeben kann, sowie die Schritte, die erforderlich sind, um den Wettbewerb aufrecht zu erhalten, unter anderem der Kampf gegen wettbewerbsfeindliche Praktiken.

Richtlinien

- 20. Reduzierung von Monopol und Marktbeherrschung
- 21. Förderung der Entscheidungsfreiheit für Verbraucher
- 22. Bekämpfung wettbewerbsfeindlicher Praktiken

Schlussfolgerung

- 15. Bei der Durchführung von Kontrollen von Wirtschaftsregulierung müssen sich ORKBn der Unterscheidung bewusst sein, die besteht zwischen dem Charakter des Aufsichtsverfahrens einerseits und seiner Funktionsweise andererseits. Was den Charakter des Verfahrens betrifft, so muss die ORKB eventuell die Aufmerksamkeit darauf lenken, wie wichtig es ist, zum Zeitpunkt der Privatisierung zu durchdenken, wie das Aufsichtsregime aussehen sollte – die beiden Verfahren sollten gleichzeitig laufen. Die ORKB darf jedoch keineswegs den Eindruck erwecken, sie interveniere in Grundsatzfragen oder politischen Fragen, weil der ORKB die Administration der Regulierung obliegt, nicht aber die Regulierungspolitik. Diese Grundsätze werden sich auch von Land zu Land unterscheiden. Was die Funktionsweise des Aufsichtsregimes angeht, so gibt es, wie in den Richtlinien ausgeführt, hinreichend Hinweise darauf, dass sorgfältig ausgewählte Prüfungen zu einer Reihe von wertvollen Empfehlungen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit von Regulierung führen können, wie etwa einer Reaktion auf die Herausforderung eines Marktwandels.
-

TEIL 2: DIE RICHTLINIEN
ABSCHNITT 1: FACHKENNTNISSE DER ORKBn
Richtlinie 1
Erforderliche Fachkenntnisse

Richtlinie

Die ORKB sollte ihre Kontrollpflichten in Bezug auf die Wirtschaftsregulierung identifizieren und sollte außer den für die Überprüfung des Budgets der Aufsichtsstelle erforderlichen Qualifikationen in der Finanzkontrolle feststellen, welche Fachkenntnisse sie benötigt um Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Bereich der Wirtschaftsregulierung durchzuführen.

Begründung

Die ORKB ist häufig gleichzeitig Finanz- und Leistungsprüfer der Wirtschaftsregulierung.

Ob sie als Bestandteil eines Ministeriums organisiert ist oder als eigenständige Stelle, die Funktion der Wirtschaftsregulierung wird in den meisten Fällen von einer relativ kleinen Anzahl Personen ausgeübt, mit einem entsprechend geringen Verwaltungsbudget. Die Überprüfung der Handhabung dieses Budgets wird kaum besonders neuartige fachliche Fragen aufwerfen, obgleich die ORKB auf die Sorgfalt eingehen müssen wird, mit der das Geld ausgegeben wird (Richtlinie 5) sowie Themen wie die Beachtung von Gesetzgebung und interne Kontrollen anzusprechen haben wird.

Im Gegensatz dazu ist es wahrscheinlich, dass sich die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde auf alle Bürger, die wichtigen Anbieter und möglicherweise auch auf die Konjunktur insgesamt auswirken. Sowohl als Steuerzahler wie auch als Konsumenten von Versorgungsleistungen regulierter Anbieter erwarten die Bürger zunehmend von der ORKB, dass sie Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftsregulierung und zur Verstärkung der Rechenschaftspflicht von Aufsichtsbehörden und der Empfänglichkeit der von ihnen regulierten Wirtschaftszweige aufweist.

Die ORKB muss Zugang zu einem Spektrum an Fachqualifikationen haben, um diesen Erwartungen entsprechen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Aufsichtsstellen und /oder der Anbieter regulierter Versorgungsleistungen durchführen zu können. Zu diesen Befähigungen wird auch Kenntnis der vertraglichen und rechtlichen Grundlagen gehören, nach denen die Anbieter und die Aufsicht arbeiten, sowie Expertise in Wirtschaftsanalyse, Rechnungsführung und Statistik und in quantitativen wie qualitativen Bewertungsmethoden, sodass es möglich ist die Auswirkungen aufsichtsbehördlicher Entscheidungen auf Anbieter und ihre Kunden zu beurteilen. Die ORKB wird außerdem Kenntnisse in Disziplinen wie Benchmarking, Kosten-Nutzen-Analyse, Risikoanalyse und Meinungsumfrage benötigen.

Mit derartigen Fähigkeiten ausgestattet unternehmen ORKBn Prüfungen einer Reihe von Wirtschaftsaufsichtsbehörden und der von diesen regulierten Industrien, häufig in höchst fachgerichteten und spezifischen Bereichen. In einem Land hat etwa die ORKB Prüfungen der Geschäftstätigkeit staatlicher Banken durchgeführt, wobei Fragen wie das Kapital, andere Vermögenswerte, Erträge und Barmittel der Banken sowie ihr finanzieller Status untersucht wurden [Argentinien].

Richtlinie 2
Erwerb der Kenntnisse

Richtlinie

Die ORKB sollte die für eine autoritative Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Bereich der Wirtschaftsregulierung erforderlichen internen Kernqualifikationen feststellen und sichern und sollte diese Fähigkeiten wo nötig durch die Unterstützung externer Sachverständiger ergänzen.

Begründung

Es käme die ORKB sehr teuer, würde sie versuchen alle erforderlichen Qualifikationen für die Überprüfung aller Aspekte der Wirtschaftsregulierung zu rekrutieren und intern beizubehalten. Mit wachsenden Forderungen der Verbraucher nach besseren Versorgungsleistungen und im Rahmen von Privatisierungen wird die ORKB vermutlich immer mehr Aufsichtsstellen prüfen müssen, die ein immer größeres Spektrum an regulierten Versorgungsleistungen an Bürger liefern. Die ORKB muss entscheiden, welche der erforderlichen Qualifikationen sie intern als Teil ihrer Kerntätigkeit fördern sollte und welche sie von Fall zu Fall extern einkaufen sollte – dabei ist zu bedenken, dass die Zusammensetzung der notwendigen Kenntnisse sich angesichts des schnellen Wandels im Aufsichtswesen wahrscheinlich ebenfalls ständig weiter entwickeln wird, sodass die ORKB ihre Grundqualifikationen möglicherweise regelmäßig daran anpassen muss.

Die Erhebung von INTOSAI zur Aufsichtsprüfung ergab, dass viele ORKBn derartige Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausüben. Eine Reihe von ORKBn bauen Teams auf, die sich auf die Prüfung der Wirtschaftsregulierung spezialisieren und ihre Qualifikationen bei Bedarf kurzfristig durch externe Beratung über jüngste Entwicklungen ergänzen.

ORKBn finden den gegenseitigen Austausch von Erfahrungen und Informationen zur Prüfungsmethodik und den Austausch von abgestellten Mitarbeitern hilfreich. Es gibt noch Spielraum zur Intensivierung derartiger Programme zum Erfahrungs- und Personalaustausch, beispielsweise innerhalb regionaler Gruppierungen von INTOSAI oder auch zwischen ORKBn, die ähnlichen Herausforderungen gegenüber stehen. Diese ORKBn könnten zum Beispiel gemeinsame oder parallel geführte Prüfungen durchführen, wo ihnen bei ähnliche Themen der Wirtschaftsregulierung die Anwendung ergänzender Methoden zur Wirtschaftlichkeitsprüfung zugute kommen würden.

Es kann für die ORKBn auch wertvoll sein, sich um Abstellung von Personal an Aufsichtsbehörden zu bemühen um mehr Erkenntnisse über die Funktionsweise von Wirtschaftsregulierung und Expertise zu gewinnen, die bei späteren Wirtschaftlichkeitsprüfungen angewendet werden können. Die ORKBn könnten auch den Wunsch haben, von den Aufsichtsbehörden abgestelltes Personal zu übernehmen, sodass diese Mitarbeiter mehr über die Funktion der Wirtschaftlichkeitsprüfung erfahren können.

ABSCHNITT 2: DAS GESCHÄFT DER WIRTSCHAFTSREGULIERUNG

Richtlinie 3

Der ordnungsbehördliche Rahmen

Richtlinie

Um in Wirtschaftlichkeitsprüfungen einzutreten muss die ORKB den Kontext, in dem der Wirtschaftsregulator arbeitet, klar erkennen.

Begründung

Die Einzelheiten der Wirtschaftsregulierung unterscheiden sich von Land zu Land und zwischen Industriezweigen, aber es gibt viele gemeinsame Ziele, insbesondere: zu gewährleisten dass regulierte Unternehmen Grunddienstleistungen zu einem angemessenen Preis an die Öffentlichkeit liefern; die Konsumenten von dem Missbrauch von Monopolmacht zu schützen; soziale Zielsetzungen zu erfüllen; und bei der Verfolgung dieser Ziele den Wettbewerb zu fördern. Die ORKB muss die Dynamik verstehen, mit der die Aufsicht und die ihr Unterstehenden miteinander und mit Verbrauchern umgehen, damit sie die Auswirkungen der Regulierung untersuchen kann.

In vielen Ländern werden Aufsichtsfunktionen direkt von Ministerien erfüllt. In anderen können es subsidiäre Aufsichtskommissionen sein, die der Regierung gegenüber verantwortlich sind [*Indien*]. In einer wachsenden Minderheit der Fälle wird die Regulierung separat von der Regierung ausgeübt, im Normalfall durch öffentliche Stellen (normalerweise Vorstände, manchmal Einzelpersonen, aber auch Firmen des Privatsektors) oder durch Selbstregulierung. Manchmal ist die Aufsichtsfunktion branchenspezifisch, sie läuft etwa über Stellen, die bei der Privatisierung von Monopolanbietern für öffentliche Dienste eingerichtet werden; in einigen Fällen wird sie durch eine allgemeine Aufsichtsbehörde erfüllt, wie die allgemeine Wettbewerbsaufsicht. Vielfach kann die betroffene Industriebranche der Aufsicht einer Reihe von Stellen unterstehen, etwa Ministerien und spezifischen oder allgemeinen Aufsichtsstellen, jeweils mit Befugnissen und Verantwortungsbereichen, die sich mithin ergänzen bzw. überschneiden oder die kollidieren. Die ORKB muss wissen, wie sich die Tätigkeit oder Untätigkeit anderen Institutionen auf die von der Aufsicht getroffenen Entscheidungen auswirken könnte und muss dies berücksichtigen bei der Feststellung des Umfangs und der Durchführung ihrer Prüfung [*Polen*].

In einer Branche, die privatisiert wird – insbesondere mit Monopolmacht – ist es wichtig, dass zur Zeit der Privatisierung eine angemessene Aufsichtsstruktur

umgesetzt wird, da sich Fehler im Nachhinein nur schwer korrigieren lassen [Russland]. Außerdem ist es wichtig, die von privatisierten Firmen erwarteten Normen zum Zeitpunkt der Privatisierung zu klären [Sambia].

Regulierte Märkte ändern sich ständig. Manchmal vollzieht sich der Wandel sehr rasch, wie bei der Telekommunikation. Die ORKB wird prüfen müssen, wie der Aufsichtsrahmen mit diesen Entwicklungen zurecht kommt, sodass er nicht fortschritthemmend wirkt und Beispiele guter Praxis erkennt und bekannt macht, wo Aufsichtsbehörden flexibel auf die Herausforderung des Marktumbruchs reagiert haben.

Richtlinie 4
Ziele, Funktionen und Befugnisse

Richtlinie

Die ORKB muss die Zielsetzungen, Funktionen und Befugnisse der Aufsichtsbehörde klar verstehen, um zu untersuchen wie wirksam diese ihre Aufgaben erfüllt.

Begründung

Aufsichtsbehördliche Ziele sind in den meisten Fällen gesetzlich festgeschrieben, werden aber manchmal auch von der Regierung oder der Aufsichtsstelle selbst erarbeitet. Die ORKB sollte die Befugnisse untersuchen, mit denen die Aufsichtsstelle betraut ist, um zu prüfen, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage für ihre Arbeit besteht. Die ORKB sollte außerdem in Betracht ziehen, welchen rechtlichen oder anderweitigen Einschränkungen die Aufsichtsbehörde unterliegt, sowie die Frage, wie sich diese auf ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei der Ausübung ihrer Funktionen auswirken können. Die ORKB wird selbstverständlich auch genaue Kenntnis der Entscheidungsfindungsprozesse (sowohl formell wie informell), der Informationssysteme und internen Kontrollsysteme der Aufsichtsbehörde besitzen müssen.

Aufsichtsstellen müssen im Allgemeinen eine Reihe von Zielsetzungen anstreben, von denen einige unter Umständen mit anderen kollidieren; zum Beispiel sollen sie die Lieferung von grundlegenden Versorgungsleistungen wie Wasser sichern, aber gleichzeitig auch den Verbraucher vor Monopolmissbrauch schützen; sie sollen Wettbewerb und Neuerung im Angebot von Versicherungsleistungen und Altersversorgung nicht hemmen, dabei aber gleichzeitig die wirtschaftliche Robustheit der entsprechenden Dienstleister sorgfältig überwachen. Bei der Untersuchung der Funktionen der Aufsichtsstelle im Rahmen dieser Zielsetzungen sollte die ORKB Sorge tragen, die von der Aufsichtsstelle verfolgten Grundsatzziele nicht auf ihre Gültigkeit hin zu hinterfragen. Aber die ORKB muss Klarheit gewinnen über den Inhalt dieser Ziele, sodass sie untersuchen kann, inwieweit die Aufsichtsbehörde ihrer Verantwortung gerecht wird und ob die aktuelle Aufsichtsstruktur ihre erklärten Zielsetzungen in angemessener Form anspricht.

Wenn Ziele sich widersprechen, muss die ORKB berücksichtigen, ob die Aufsichtsstelle ein nachvollziehbares Gleichgewicht gefunden hat, etwa zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen, oder auch innerhalb bestimmter Ziele. Zum Beispiel könnte im Bezug auf die Optimierung der Vorteile für den Verbraucher Druck seitens der Aufsicht für Niedrigstpreise auf kurze Sicht die Entwicklung von Wettbewerb und die daraus folgenden langfristigeren Vorteile verzögern. Die Entscheidung über die Handhabung derartig widerstreitender Ziele liegt bei der Aufsichtsstelle: die ORKB sollte Sorge tragen, die Verantwortung der Aufsicht für die Festlegung von Prioritäten nicht zu usurpieren. In einem Land [*Vereinigtes Königreich*] untersuchte die ORKB, wie ausgewogen vier große Aufsichtsstellen bei der Ausübung ihrer gesetzlichen Pflichten waren, insbesondere auf den Schutz der Interessen des Verbrauchers hin, wobei die Anbieter jedoch gleichzeitig ihre regulierten Tätigkeiten finanzieren können mussten. Die ORKB verglichen und stellten ihre Befugnisse, Pflichten und Prioritäten gegenüber und stellten Unterschiede zwischen ihnen fest. Die Aufsichtsstellen arbeiten seitdem an einem einheitlicheren Ansatz bei einer Reihe von Themen, die sich von Konsultationspraktiken bis hin zu Techniken zur Berechnung der Anlagerenditen reichen, die für Anbieter regulierter Versorgungsleistungen erforderlich sind.

Richtlinie 5
Unparteilichkeit und Integrität

Richtlinie

Die ORKBn sollten untersuchen, welche Regelungen und Verfahren bestehen um zu gewährleisten, dass die Aufsichtsfunktionen ordnungsgemäß und ehrlich erfüllt werden und dass Fällen angeblich unvorschriftsmäßiger Praktiken seitens der Aufsichtsstelle oder ihrer Mitarbeiter nachgegangen wird.

Begründung

In den meisten Ländern machen regulierte Wirtschaftszweige einen beträchtlichen Teil des Bruttoinlandsproduktes aus und sie haben Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Interessen von Millionen Bürgern. Die Verbraucher müssen Zuversicht haben, dass die Aufsichtsbehörde in der Lage ist ihre Interessen im Angesicht dominanter Anbieter zu verteidigen. Und die Anbieter müssen Zuversicht haben, dass die Aufsichtsbehörde nicht versuchen wird ihnen faire Erträge für faire Leistungsniveaus vorzuenthalten.

Damit die Aufsichtsstelle wirtschaftlich arbeiten und allgemeine Akzeptanz für ihre Arbeit finden kann, muss sie frei von politischem Druck sein und dem Einfluss regulierter Anbieter gegenüber widerstandsfähig, sodass ihre Entscheidungen unparteiisch im öffentlichen Interesse gefällt werden. Die ORKB muss prüfen, ob die Aufsichtsstelle angemessene Regelungen und Verfahren eingerichtet hat und betreibt, mit deren Hilfe sie derartigem Druck widerstehen kann, wo immer er herrührt; sollte es Abweichungen von etablierten Regeln und Verfahren geben, so sollte die ORKB die Gründe dafür prüfen, u. a. ob die betreffenden Verfahren aktualisiert werden müssen. Ein wichtiger Bereich ist die Frage, ob die

Aufsichtsbehörde Regeln befolgt hat, die zur Vermeidung von Interessenkonflikten gedacht sind, wie das Verbot bestimmter Aktivitäten für Mitarbeiter: etwa Besitz von Aktienanteilen an regulierten Gesellschaften, Annahme von substanziellen Geschenken von Anbietern oder Aktivitäten aus eigener Initiative, die mit einer Tätigkeit für Anbieter in Verbindung stehen oder die von der Aufsichtsbehörde vertraglich beschafft wurden [Peru]. Die ORKB sollte sich auch der Risiken einer Beschlagnahmung durch die Industrie bewusst sein, die das Resultat des Drucks sein kann, den mächtige Anbieter mit beträchtlich mehr Ressourcen als die Aufsichtsbehörde ausüben. Außerdem besteht umgekehrt die Gefahr, dass aufsichtsbehördliche Entscheidungen, die eine Hilfestellung für Verbraucher darstellen sollen, etwa zu Preisen oder zur Gewinnkontrolle, die Rentabilität von Anbietern und damit das Angebot an grundlegenden Diensten in Frage stellen könnten.

Aufsichtstellen sollten angemessene Aufzeichnungen mit Entscheidungsbegründungen führen, damit die ordnungsgemäße Durchführung öffentlicher Geschäfte gesichert ist und aus Gründen der Rechenschaftspflicht. In einem Land [Vereinigtes Königreich] verbesserte eine Aufsichtsstelle infolge einer Untersuchung durch ORKB und Parlament ihre Dokumentationsverfahren um die Gründe für wichtige Entscheidungen klarer zu belegen.

Richtlinie 6
Fachkenntnisse

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, welche Maßnahmen die Aufsichtsbehörde ergriffen hat, damit gewährleistet ist, dass sie ausreichend kompetentes Personal und Zugriff auf fachkundige Beratung hat, sodass sie ihre Funktionen mit angemessener Kenntnis der regulierten Anbieter und der Märkte wo diese tätig sind erfüllen kann.

Begründung

Aufsichtsstellen müssen sich selbst auf dem Laufenden halten über die Anbieter, die sie regulieren. Dabei bestehen gegensätzliche Risiken: auf der einen Seite, dass man so große Distanz von den Anbietern hält, dass man nicht informiert ist und damit das Vertrauen der Industrie verliert (wichtig, wenn die Aufsicht konstruktiv sein soll); auf der anderen, dass man zu eifrig mit der Industrie zusammen arbeiten will, insbesondere mit ihren bestehenden Mitgliedern, die möglicherweise Neuerung bremsen und neue Markteintritte erschweren wollen. Die Provenienz der Aufsichtsbehörde und ihrer Schlüsselkräfte ist ein wichtiger Bestandteil bei der Behandlung dieser Fragen; Einstellung von Personen mit vielfältigen Werdegängen und aus verschiedenen Disziplinen sowie regelmäßige Versetzung wichtigen Aufsichtspersonals und Zugang zu angesehenen externen Sachverständigen können bedeutend sein bei der Sicherung von Kompetenz wie Unabhängigkeit.

Die ORKB sollte prüfen, ob die Aufsichtsmitarbeiter die erforderlichen Fachkenntnisse für die zielgerichtete Ausübung ihrer Funktionen haben und ob sie auf dem neuesten Kenntnisstand sind im Bezug auf fachspezifische Entwicklungen, die für den Sektor wo sie tätig sind von Belang sind [Peru]. Die ORKB könnte sich auch Fragen ansehen wie das Verhältnis zwischen externer Beratung und interner Expertise und ob das Aufsichtspersonal die Bandbreite an Disziplinen, an Sachverstand und Erfahrung widerspiegelt, die bei der Aufsichtsstelle tatsächlich notwendig ist und wie wirtschaftlich und zweckmäßig es arbeitet. In einem Land [Polen] fand die ORKB, dass die Energieaufsichtsstelle die Kenntnisse ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch ein umfassendes Schulungsprogramm verbessert und aktualisiert hatte, das auch Erfahrungen aus dem Ausland umfasste. In einem anderen Land [Vereinigtes Königreich] versucht die Aufsichtsstelle für die Telekommunikationsbranche auf eine Empfehlung der ORKB hin mehr Personal mit relevanten Sachkenntnissen in dieser Branche zu rekrutieren und hat ihr Schulungsprogramm überarbeitet um die betriebswirtschaftlichen Qualifikationen ihrer Mitarbeiter zu festigen.

Richtlinie 7
Informationsbedarf

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die Aufsichtsstelle in der Lage ist ausreichend zuverlässige Informationen über Anbieter einzuholen um ihre Funktionen wirtschaftlich und zweckmäßig zu erfüllen.

Begründung

Aller Wahrscheinlichkeit nach wissen Aufsichtsstellen weniger über die Geschäftstätigkeit der von ihnen regulierten Anbieter als diese Anbieter selbst. Und es ist anzunehmen, dass sie bei der Suche nach Informationen, die sie benötigen um ihre Aufsichtsfunktionen zu erfüllen, weitgehend auf Anbieter angewiesen sind. Anbieter sind viel stärker eingebunden in das Tagesgeschäft ihres Unternehmens und es ist ihnen möglich die Weitergabe von Informationen über ihr Unternehmen an die Aufsichtsstelle zu kontrollieren. In einem Land [Polen] erteilte die Energieaufsichtsstelle einem Anbieter eine Konzession ohne dessen Vermögenslage hinlänglich zu durchleuchten. Sechs Monate später ging der Anbieter bankrott.

Dieses Ungleichgewicht kann die Aufsichtsbehörde von einigen ihrer Ziele abbringen. Zum Beispiel kann die Aufsicht das Ziel haben, den Preis eines Anbieters in der Nähe seiner Kosten festzusetzen. Die Aufsichtsstelle hat weniger Informationen über die Kosten des Anbieters als der Anbieter selbst, der einen Anreiz hat die Kosten zu überschätzen damit er die Aufsicht überzeugen kann, dass er einen höheren Preis festsetzen können muss.

Die ORKB sollte bedenken, welche Maßnahmen die Aufsichtsbehörde ergreifen kann um diesen Informationsnachteil zu verringern. Dazu wird man den Informationsbedarf der Aufsichtsstelle prüfen müssen, die Angemessenheit der

Befugnisse der Aufsicht zur Einholung von Information von Anbietern und auch ob die Aufsichtsbehörde ihren Informationsbedarf mit Anbietern abgestimmt hat (Datenerfassung ist teuer und Kosten lassen sich reduzieren, wenn die Art der Informationen vorab vereinbart wird) Will die Aufsichtsbehörde Informationen mehrerer Anbieter und/oder über eine bestimmte Zeitspanne hinweg vergleichen (Benchmarking), dann ist es wichtig, dass die Informationen in einem Standardformat erfasst werden. Die Aufsicht muss sich außerdem darauf verlassen können, dass ihr zugeleitete Informationen akkurat und zuverlässig sind. In einem Land [*Vereinigtes Königreich*] fordert die Wasseraufsichtsbehörde beispielsweise von Anbietern, dass sie unabhängige Sachverständige einsetzen, die gesetzlich verpflichtet sind der Aufsichtsstelle Bericht zu erstatten über die Qualität der von Anbietern gelieferten Informationen.

Im größeren Rahmen wird die ORKB weiter untersuchen müssen, ob das Aufsichtsregime Strafen und Anreizmaßnahmen enthält, mit denen die Beistellung akkurater Informationen ermutigt werden soll. Einige Aufsichtsstellen haben zum Beispiel Befugnisse zur Verhängung von Strafen für Anbieter, in Form von Bußgeldern oder von Auferlegung strikterer Preiskontrollen. Und in einigen Ländern werden derartige Befugnisse durch Anreize ausgeglichen; dabei wird anerkannt, dass Anbieter, die glauben, ihnen werde eine Kostensenkung keine Vorteile einbringen, kaum Anreiz haben werden die Aufsicht wissen zu lassen, dass dazu Spielraum besteht, dass hingegen Anbieter eher kooperationsbereit sind, wenn die Vorteile einer Kostensenkung Anbietern wie Verbrauchern gleichermaßen zugute kommen können (Richtlinie 15).

Richtlinie 8
Rechenschaftspflicht und Konsultation

Richtlinie

>Die ORKB sollte untersuchen, welche Schritte die Aufsichtsbehörde zur Unterstützung der Überprüfung ihrer Entscheidungen und Handlungen durch Parlament und Öffentlichkeit unternommen hat, einschließlich ihrer Konsultationsvorkehrungen mit Beteiligten, unter gebührender Berücksichtigung des Bedarfs nach Wahrung kommerzieller Vertraulichkeit, wenn diese nachweislich im öffentlichen Interesse liegt.

Begründung

Ob die Aufsichtsfunktion in einem Ministerium durchgeführt wird oder sich vor ihm verantworten muss oder fiskalisch unabhängig ist, sie ist eine Funktion, die im öffentlichen Interesse ausgeübt wird und es besteht ein Bedarf, dass die Aufsichtsstelle für ihre Geschäftstätigkeit rechenschaftspflichtig sein soll um ihre Legitimität in den Augen der Öffentlichkeit zu zeigen. Die Berichte der ORKBn können zur Wahrung dieser Rechenschaftspflicht einen erheblichen Beitrag leisten.

In vielen Fällen haben Anbieter (aber im Allgemeinen nicht Verbraucher) ein Recht auf gerichtliche Berufung gegen die Entscheidungen der Aufsichtsstelle. Die von Aufsichtsstellen durchgeführte Konsultation und die Erklärungen, die sie für ihre

Entscheidungen abgeben, sollen der öffentlichen Überprüfung ihrer Handlungen dienlich sein. Je größer ihre Flexibilität und ihr Urteilsermessen, desto stärker ist das Argument für Transparenz in ihrer Entscheidungsfindung zur Stützung der öffentlichen Meinung. Es kann jedoch echte Probleme der kommerziellen Vertraulichkeit geben, etwa im Finanzsektor, wo der Erhalt von Stabilität und Vertrauen ein Kernziel der Aufsichtsführung ist, und wo übermäßig rigide Forderungen nach Enthüllung die wahre Geschäftsführung zu einer streng vertraulichen Sache werden lassen könnten. Nichtsdestotrotz sollten Aufsichtsstellen versuchen ihre Handlungen so offen wie möglich zu erklären. Konsultation kann vielfältigste Formen annehmen, unter anderem öffentliche Anhörungen, Offenlegung der Arbeitsmethoden der Aufsichtsstelle, was etwa ihre Bewertung von Beweismaterial und ihre Entscheidungsbasis umfasst, wie auch offizielle Schriftstücke zur Konsultation. Der Bedarf nach angemessener Konsultation muss abgewogen werden gegen die Risiken, die eine übermäßig schwerfällige und legalistische Gestaltung des Verfahrens bergen würde.

Die ORKB sollte untersuchen, ob die Aufsichtsstelle alles in ihren Mächten stehende tut, um im Voraus zu konsultieren bei den Themen, die sie zu berücksichtigen hat bevor sie zu einer wichtigen Entscheidung kommt; um die Gründe für getätigte Entscheidungen zu erklären; und um, soweit sie dazu in der Lage ist, die finanziellen und anderweitigen Informationen zu veröffentlichen, die ihrer Ansicht nach die jeweiligen Schlussfolgerungen rechtfertigen, zu denen sie gelangt ist. In einem Land [*Vereinigtes Königreich*] hat die Arbeit der ORKB Aufsichtsbehörden zu größerer Offenheit und vermehrter Konsultation mit Beteiligten ermutigt.

Ein wesentlicher Aspekt öffentlicher und parlamentarischer Prüfung bezieht sich auf die mit dem jeweiligen Aufsichtswesen verbundenen Kosten und Nutzen. Bei der Untersuchung dieser Aspekte sollte die ORKB erwägen, in wie weit die Aufsichtsstelle bei regulativen Entscheidungen mögliche Kosten- und Nutzenfaktoren berücksichtigt, und ob die Aufsichtsbehörde diese in regelmäßigen Abständen bewertet und über sie Bericht erstattet, etwa in Berichten an Regierung und Parlament. Je nach ihren Feststellungen mag die ORKB die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Bewertung der untersuchten regulativen Vorkehrungen zu erwägen haben.

ABSCHNITT 3: DAS ANGEBOT VON VERSORGUNGSLEISTUNGEN

Richtlinie 9

Angebotssicherung

Richtlinie

Die ORKB sollte die von der Aufsichtsstelle getroffenen Vorkehrungen untersuchen, die gewährleisten sollen, dass Anbieter zumindest die gesetzlich vorgesehenen Grundleistungen liefern und dass Verbraucher entschädigt werden wenn Versorgungsausfälle auftreten.

Begründung

Die Lieferung von Gütern wie Gas, Wasser und Strom ist für alle Bürger von fundamentaler Bedeutung; gleichfalls sind es vertrauenswürdige Finanz- und Bankdienstleistungen und sichere und verlässliche öffentliche Transportsysteme. Vielfach werden die Sicherheitsforderungen, im Rahmen derer Anbieter arbeiten müssen und die sie anerkennen, als absolut betrachtet, beispielsweise, wenn sie auf Preiskontrollen eingehen. Die Überwachung der Versorgungsleistung von Anbietern im Vergleich zu diesen Sicherheitsforderungen obliegt häufig der Gesundheitsaufsicht und nicht der Wirtschaftsregulierung.

Die ORKB sollte prüfen, wie sich die Wirtschaftsregulierungsstelle davon überzeugt, dass Anbieter den nötigen Service erbringen. Dabei wird es sich wohl darum handeln, Informationen von Anbietern wie Verbrauchern einzuholen (z.B. durch Befragungen) sowie von der Aufsichtsbehörde.

Sollte der Anbieter die erforderliche Versorgungsleistung nicht erbringen, kann die Aufsichtsstelle in der Lage sein Verbraucherinteressen zu schützen und zu gewährleisten, dass etwa fällige Entschädigungen geleistet werden. Die ORKB sollte prüfen, ob die Aufsichtsstelle in diesen Bereichen für den Verbraucher gehandelt hat. In einem Land führten Aufsichtsmaßnahmen zur Bereitstellung neuer Versorgungsleistungen für Telefon, Elektrizität und Wasser in ländlichen Gebieten (*Guyana*). Und in einem anderen Land reduzierte die Aufsichtsstelle das Einkommen eines Wasserunternehmens um £40 Mio. nach schwerwiegendem Versagen des Unternehmens bei der Bereithaltung angemessener Wasserbestände (*Vereinigtes Königreich*). Aufsichtsstellen müssen sich auch hüten vor der Gefahr, dass die zur Wirtschaftlichkeitsverbesserung gebotenen Anreize für Unternehmen ([Richtlinie 17](#)) gegen die Interessen der Verbraucher laufen könnten, etwa durch unzureichende Sicherheitsvorkehrungen im öffentlichen Verkehrswesen oder verzögerte Reaktionen auf Meldungen über Gasleitungslecks.

Richtlinie 10
Zugang für den Verbraucher

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, wie die Aufsichtsbehörde versucht hat den Zugang von Verbrauchern zu Versorgungsleistungen zu sichern und ob verhindert wird, dass Anbieter ungerecht zwischen verschiedenen Verbrauchergruppen diskriminieren.

Begründung

Es ist wichtig, dass Verbraucher hinreichenden Zugang zu regulierten Versorgungsleistungen haben. Die Aufsichtsstelle muss eventuell eingreifen, um sozial unausgewogene Ergebnisse für bestimmte Verbrauchergruppen zu vermeiden (z.B. Landbevölkerung) oder dass Verbrauchern die Lieferung ohne guten Grund verweigert wird. Häufig sind Aufsichtsstellen gehalten, die Interessen von Minderheiten zu wahren. In einem Land hat die Aufsicht beispielsweise Verbesserungen des Busdienstes für Behinderte erreicht [*Argentinien*].

Auch sollte der Komfort für Verbraucher berücksichtigt werden. Telefonbenutzer ärgern sich beispielsweise über die Unannehmlichkeiten und Kosten, die erwachsen, wenn Telefonunternehmen ihre Vorwahlen häufig und ohne angemessene Konsultation ändern. In einem Land hat die Aufsichtsstelle diese Probleme gelöst, indem sie eine Beratergruppe zu Telefonnummern einrichtete, an der sowohl die Industriebranche wie auch Verbraucher beteiligt waren [Neuseeland]. Und Aufsichtsbehörden führen mehr und mehr Verbrauchenumfragen durch um etwa herauszufinden wie wichtig ihnen bestimmte Versorgungsleistungen sind und wie viel sie für verbesserten Service zu zahlen bereit wären. Mit derartigen Methoden sollten die Aufsichtsstellen umfassender in der Lage sein, die Forderungen seitens der Verbraucher nach besserem Zugang zu verbesserten Versorgungsleistungen zu erfüllen. Die ORKB kann bei der Untersuchung und Veröffentlichung von Beispielen guter Vorgehensweisen eine wichtige Rolle spielen.

Richtlinie 11

Belieferung sozial schwächerer Verbraucher

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, wie die Aufsichtsstelle überwacht, ob Anbieter gemäß ihren gesetzlichen Verpflichtungen auch sozial schwächeren Gruppen Zugang ermöglichen.

Begründung

In vielen Ländern, nicht zuletzt in Entwicklungsländern, können hohe Preise für Grundleistungen ein Hemmnis sein, dessentwegen Verbraucher kein angemessenes Serviceniveau erhalten. Die Aufsichtsstelle kann Befugnisse zur Durchsetzung einer Preissenkung auf ein Niveau haben, das es Verbrauchern gestattet für den berechneten Preis ein angemessenes Leistungsniveau zu erhalten. Viele Aufsichtsbehörden beginnen nun in dieser Weise im Namen des Verbrauchers zu handeln. In einem Land forderte die Aufsichtsbehörde von der Telefonindustrie ein spezielles kostengünstiges Programm für diejenigen Verbraucher, die sich andernfalls kein Telefon leisten könnten [Vereinigtes Königreich].

Gruppen mit Niedrigeinkommen sind besonders gefährdet weil anzunehmen ist, dass die Kosten von Grundleistungen einen hohen Anteil ihrer Ausgaben ausmachen. Häufig wird den Aufsichtsbehörden die Verantwortung für die Überwachung des Versorgungsangebots übertragen und dafür, dass sie Anbieter auffordern Sondermaßnahmen zur Unterstützung derartiger Gruppen zu treffen. Die ORKBn sollten prüfen, ob allen Verpflichtungen, die den Anbietern auferlegt werden (auch solche, die aus Gesetzgebung zur Sozialversicherung erwachsen) Folge geleistet wird. Maßnahmen in diesen Bereichen können zu relativ dramatischen Verbesserungen in der Behandlung sozial schwächerer Gruppen führen. Zum Beispiel führten Schritte seitens der Aufsichtsbehörde zu einer Verringerung in der Zahl der Personen, deren Stromversorgung abgestellt wurde von 55.000 im Jahre 1990 auf 471 im Jahre 1997 [Vereinigtes Königreich]. Die ORKB kann Situationen beleuchten, wo schwächeren Gruppen zwar potenziell Preissenkungen zugute

kommen könnten, dieser Vorteil jedoch manchmal nicht das erwünschte Ausmaß hat. In einem Land fielen beispielsweise nach der Einführung von Wettbewerbern bei der Gasversorgung für Haushalte die Preise real für alle Verbraucher. Die eingesparte Summe war jeweils abhängig davon, wie die Verbraucher ihre Rechnungen beglichen. Im Allgemeinen kamen die Senkungen den Verbrauchern erheblich mehr zugute, die per Abbuchung aufgrund einer Einzugsermächtigung zahlten, als denen, u. a. den Armen, die Münzzähler verwenden [*Vereinigtes Königreich*].

Häufig sind sich Verbraucher ihrer Rechte nicht bewusst. Dies trifft oft zu in Wirtschaftszweigen wie den Finanzdienstleistungen, wo einige Verbrauchergruppen trotz des möglicherweise erheblichen Wettbewerbs am Markt benachteiligt sind, weil sie das Fachwissen zur ordentlichen Bewertung der angebotenen Produkte nicht besitzen bzw. nicht erlangen können. In derartigen Fällen kann die Aufsichtsstelle eine wichtige Rolle spielen beim Schutz der Öffentlichkeit vor unredlichen Händlern. Die ORKBn werden untersuchen müssen, wie wirksam sich derartige Maßnahmen erweisen. In einem Land schützte die Aufsichtsstelle die Bevölkerung vor einem Betrugsrisiko, indem sie die Geschäftstätigkeit von 56 Finanzunternehmen einstellte [*Thailand*].

Wo der Staat Privatunternehmen für spezifische Zwecke subventioniert, wie etwa zur Senkung der Preise, die Verbraucher zahlen, muss die ORKB ebenfalls prüfen, ob die Subventionen ordnungsgemäß für den beabsichtigten Zweck verwendet werden.

Richtlinie 12
Leistungsnormen

Richtlinie

Die ORKBn sollten untersuchen, was die Aufsichtsbehörde unternommen um Mindestnormen für Versorgungsleistungen am Verbraucher einzurichten, um die Versorgungsleistung von Anbietern zu überwachen und um Verbesserungen zu erreichen, wenn die Leistung der Anbieter diesen Normen nicht genügt.

Begründung

Leistungsnormen sind wichtig für Verbraucher, ob es sich um einen Wettbewerbsmarkt oder ein Monopol handelt. An einem Wettbewerbsmarkt werden Verbraucher, wenn sie einmal wissen, welche Servicequalität die einzelnen Anbieter liefern sollten, eine besser fundierte Auswahl zwischen den Anbietern treffen können. Und wenn der Anbieter ein Monopol innehat sind Leistungsnormen wichtig, weil der Anbieter dann versuchen könnte die Servicequalität zu mindern um seine Gewinne zu steigern. Normen sind auch von Bedeutung wenn der Service von einer Regierungsstelle geleistet wird. In einem Land wurden etwa für die zur Beantwortung von Anfragen von Bürgern erforderliche Zeit Zielwerte eingeführt und dies hatte positive Auswirkungen [*Dänemark*].

Die Aufsichtsstelle muss sich absichern gegen eine mögliche Minderung in der Qualität der Versorgungsleistungen infolge von Preiskontrollen. Es besteht oft eine starke Korrelation zwischen dem Niveau der berechneten Preise und der Servicequalität. In einem Land hat die Aufsicht diese Korrelation berücksichtigt, indem sie allgemeingültige Serviceforderungen und einheitliche Preise für den Postverkehr festlegte [*Vereinigte Staaten*]. Wenn die Qualität der Versorgungsleistungen erheblich verringert ist, kann dies ein Argument für eine Forderung der Aufsichtsbehörde nach einer entsprechenden Preissenkung sein.

Einige Aufsichtsstellen können Anbieter mit Strafen belegen, die ihre Pflicht zur Versorgungsleistung nach bestimmten Normen nicht erfüllt haben. Zum Beispiel mussten Anbieter von Personenbahndiensten in einem Land wegen minderwertiger Versorgungsleistungen £24 Mio. an Bußgeldern entrichten [*Vereinigtes Königreich*]. In Fällen, wo sich der Anbieter verpflichtet bessere Leistungen zu erbringen, kann die Aufsichtsstelle eine Preissteigerung gestatten, die höher ist als erwartet weil sie eine Verbesserung der Servicenormen fördern möchte. Im selben Land erhielten also Anbieter im Personenbahnverkehr die überdurchschnittliche Serviceleistungen erbrachten, Sonderzahlungen von £20 Mio. Die ORKBn müssen prüfen, ob Anreizsysteme, u. a. diejenigen, die sowohl Bußgelder wie Belohnungen umfassen, in der Praxis den Anbietern zum Erreichen ihrer Leistungsziele verhelfen.

Wenn kein Wettbewerb besteht oder dieser mangelhaft ist, muss die Aufsichtsstelle gewährleisten, dass die Dienste der Anbieter in Niveau und Qualität vorschriftsmäßig sind. In einem Land wurde das Stromversorgungsunternehmen infolge der Überwachungstätigkeit der Aufsichtsbehörde wegen Mängeln in der Leistungsgüte mit einer Geldstrafe belegt [*Brasilien*].

In einem Land [*Polen*] stellte die ORKB fest, dass die Energieaufsicht erst auf Kundenbeschwerden hin die Versorgungsleistung von Anbietern prüfte; die ORKB empfahl der Aufsichtsstelle regelmäßige Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Die Aufsichtsstelle muss die Leistung der Anbieter auch überwachen, damit gewährleistet ist, dass sowohl Konzessionsbedingungen wie auch gesetzliche Auflagen befolgt werden. In einem anderen Land widerrief die Kraftfahrzeugbehörde Lizenzen nach der Wirtschaftlichkeitsprüfung, als festgestellt wurde, dass Anbieter die Bedingungen und Auflagen nicht befolgten [*Philippinen*].

Das Benchmarking der Versorgungsleistung von Anbietern kann auch bei der Aufrechterhaltung und Verbesserung von Leistungsnormen eine wichtige Rolle spielen. Es gibt ausgezeichnete Gründe für die Durchführung von Benchmarking, u. a. Förderung verbesserter betrieblicher Prozesse, gesteigerte Wirtschaftlichkeit, Kostenreduzierung und Quantifizierung potenzieller finanzieller Ersparnisse. ORKBn involvieren sich oft in die Untersuchung, ob die Aufsichtsstelle zur besseren Überwachung der Versorgungsleistung von Anbietern ausreichende und angemessene Vergleiche zwischen ihnen nutzt. In einem Fall empfahl die ORKB, dass die Aufsicht die Versicherungsdeckung der Anbieter mit den Konzessionsauflagen vergleichen solle, auch im Hinblick auf die Kosten [*Polen*].

Richtlinie

Die ORKBn sollten untersuchen ob Aufsichtsstellen und Anbieter öffentlich bekannt gemachte Verfahren eingerichtet haben, mit deren Hilfe Beschwerden seitens der Verbraucher zufriedenstellend behandelt werden können.

Begründung

Die Empfänger monopolistischer Versorgungsleistungen haben keine Wahl im Hinblick auf den Anbieter. Sie können ihr Geld nicht einfach anderswo ausgeben. Daher ist es unbedingt erforderlich, dass sie sich mit Beschwerden Gehör verschaffen können. Die Aufsichtsstelle sollte gewährleisten, dass Anbieter sich verpflichten, Beschwerden zufriedenstellend zu regeln, einschließlich des Ergreifens aller angemessenen Schritte zu ihrer Beilegung. Das kann auch Geldstrafen für Anbieter bedeuten, die nicht angemessen auf Beschwerden reagieren. Beispielsweise führten Beschwerden in einem Land zur Auferlegung von Geldstrafen *[Argentinien]*. Verbraucher können auch in der Lage sein, über das Gerichtswesen Abhilfe zu erwirken.

Wenn eine ORKB ein Problem bei der Bearbeitung von Beschwerden aufdeckt, kann dies häufig zu Verbesserungen führen. Infolge eines Berichts einer ORKB, in dem offengelegt wurde, dass Beschwerden über die Telekommunikationsbranche unzulänglich bearbeitet wurden und dass die Anzahl der Beschwerden inakzeptabel war, ergriff die Aufsichtsbehörde Maßnahmen, die zu einer deutlichen Steigerung der Zufriedenheit von Verbrauchern mit der Handhabung von Beschwerden beitrugen *[Vereinigtes Königreich]*.

Durch die Untersuchung der Arten von Beschwerden, die eintreffen, und durch Verbraucherbefragungen kann die ORKB die Bereiche entdecken, auf die sich Aufsicht und Anbieter konzentrieren sollten um eine verbesserte Serviceleistung zu erzielen. Zusammenarbeit zwischen Aufsicht, Industrie und Verbrauchern kann auch zu verbesserten Versorgungsleistungen führen. In einem Land nehmen etwa Vertreter der Verbraucher und der Anbieter an der Tätigkeit der Aufsichtsstelle teil und ihre Interessen werden koordiniert. Dies trug zu einer verbesserten Handhabung von Verbraucherbeschwerden bei *[Litauen]*. In einem anderen Land *[Polen]* empfahl die ORKB, dass Energieunternehmen die Auflage erhalten sollten alle subjektiven Rechte der Kunden anzuerkennen (einschließlich ihres Beschwerderechts).

Beschwerdeverfahren für Verbraucher sind notwendig, selbst wenn es sich um einen Wettbewerbsmarkt handelt. Beispielsweise führte die Aufsichtsbehörde für Gas in einem Land auf den Anbieterkonzessionen Normen auf, die zum Schutz von Haushalten gegen den Missbrauch von Hausierermethoden dienen: Verbraucher waren durch Vertreter, die Lügen über die Bedingungen anderer Anbieter erzählten, durch Einschüchterungsmethoden oder durch die Bereitstellung unzulänglicher

oder irreführender Informationen zum Abschluss von Verträgen verleitet worden [Vereinigtes Königreich].

Richtlinie 14 Umweltfragen

Richtlinie

Die ORKB sollten untersuchen, wie die Wirtschaftsregulierung ihrer möglichen Verantwortung zur Überprüfung der Frage nachkommt, ob Anbieter alle ihre Umweltschutzauflagen erfüllen.

Begründung

Bei der Regulierung von Industriezweigen geht es nicht nur um Wirtschaftswissenschaft; andere Faktoren müssen berücksichtigt werden, u. a. diejenigen, die Umweltfolgen haben – etwa Wasserreinheit, Lebensmittelsicherheit (siehe auch [Richtlinie 9](#)). Es kann Umweltziele geben, wie die Erhaltung natürlicher Lebensräume für Tiere und Vögel, die gegen andere wünschenswerte Ziele abgewogen werden müssen, wie etwa die wirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaftsregulierung kann zwei Typen von Umweltaufgaben berücksichtigen müssen. Einmal können Regierungen allen Unternehmen die Bestätigung allgemeiner Umweltschutznormen abverlangen, wie etwa Emissionsnormen. Zum Zweiten können spezifische Umweltaufgaben Teil der Zielsetzungen und Pflichten der Wirtschaftsregulierung sein, beispielsweise Elektrizitätsunternehmen zur Förderung von Energieeffizienz anzuhalten.

In vielen Ländern sind Wirtschaftsaufsichtsbehörden zunehmend gehalten derartige Umweltfragen zu berücksichtigen. In einem Land hat die Energiebehörde die Erfüllung von Umweltnormen seitens der Anbieter erzielt, was Umweltschäden verringert hat [Ungarn]. Und in einem anderen Land [Island] ist nun eine Umweltprüfung erforderlich, bevor mit dem Bau von Elektrizitätswerken oder Straßen begonnen werden kann. Dadurch hat sich die Baugeschwindigkeit verlangsamt, aber die Erfüllung von Umweltnormen wuchs. In einem weiteren Land hat die Energieaufsicht Energiesparziele für Anbieter festgelegt, die zur Verringerung der Umweltbelastung beitragen sollen [Vereinigtes Königreich].

Als externer Prüfer vielfältigster Regierungsstellen, Aufsichtsbehörden und anderer mit Umweltfragen befasster Ämter ist die ORKB ideal geeignet zur Untersuchung von und Berichterstattung zu Fragen, denen diese Stellen koordiniert ihre Aufmerksamkeit schenken müssen. In einem Land untersuchte und meldete die ORKB die Vorkehrungen für die umweltmäßige Überwachung und Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken. Diese Studie ermöglichte den verschiedenen Ämtern und Aufsichtsstellen die Klärung der jeweiligen Vorkehrungen für die kontinuierliche Überwachung der zu planenden Stilllegungsregelungen und der voraussichtlich für die Deckung der jeweiligen Kosten erforderlichen Mittel [Vereinigtes Königreich].

SECTION 4: THE PRICE OF SERVICE

Richtlinie 15

Preiskontrolle

Richtlinie

Wenn es der Wirtschaftsregulierung obliegt die Preise zu kontrollieren, die Anbieter von Verbrauchern verlangen, sollte die ORKB untersuchen ob die Aufsichtsstelle solide gestaltete und transparente Preisberechnungsregeln gemäß den aufsichtsbehördlichen Zielen eingerichtet hat.

Begründung

In Fällen von monopolistischen oder marktbeherrschenden Anbietern besteht eine Methode zum Schutz der Verbraucher vor Missbrauch darin, solchen Anbietern Obergrenzen für die von ihnen berechneten Preise zu geben. Aber ein wirksames Preiskontrollsystem, das den Verbraucher schützt und gleichzeitig gewährleistet, dass Anbieter ihr Geschäft finanzieren können, kann komplex und teuer sein. Diese Kosten können sich beträchtlich steigern wenn die Preiskontrollen unzulänglich gestaltet sind. Die ORKB sollte prüfen, wie die Aufsichtsbehörde zu gewährleisten sucht, dass Preiskontrollen gut durchdacht sind und auf einer gründlichen Analyse der Schlüsselfaktoren basieren, die sich auf das Preisniveau der Anbieter auswirken. ORKB – Untersuchung führte etwa in einem Land zur Beibehaltung der Preise und zur Einführung objektiverer Grundlagen der Preisbildung [Tunesien]. Preiskontrolle kann auch da wertvoll sein, wo Monopolanbieter im Staatsbesitz sind. In einem Land werden beispielsweise Elektrizitätswerke und Elektrizitätsversorgungsunternehmen durch Aufsichtskommissionen kontrolliert, die der Regierung gegenüber verantwortlich sind [Indien]. In einem weiteren Land [Polen] stellte die ORKB fest, dass die Gebühren der Anbieter für Elektrizitätsanschlüsse um einen Faktor von bis zu 10 schwankten. Die ORKB empfahl, dass die Aufsichtsbehörde für Energie zur Kontrolle der Preise von Anbietern befugt sein sollte.

Einige Aufsichtsstellen nutzen ein Kontrollsystem, bei dem die Anbieterpreise für eine bestimmte Zeitspanne festgelegt sind, üblicherweise auf vier oder fünf Jahre. Ziel dieses Systems ist es den Anbietern einen starken Anreiz zur Kostenreduzierung zu geben, weil ihnen jede Kosteneinsparung, die sie während einer Phase der Preiskontrolle machen, direkt zugute kommt. Die Aufsichtsstelle gibt die Kostensenkungen an die Verbraucher weiter, indem sie für spätere Preiskontrollperioden niedrigere Preise festlegt. In der Anwendung dieses System kann jedoch Flexibilität nötig sein. Wichtige Kostenelemente von Anbietern können beispielsweise außerhalb der Kontrolle der Anbieter liegen, insofern sie von internationalen Energiepreisen, Wechselkursen oder allgemeiner Inflation beeinflusst werden. In einem Land mussten zum Beispiel wegen Benzinpreissteigerungen regulierte Fahrpreise verteuert werden [Indonesien]. In solchen Fällen sollte die ORKB untersuchen, ob die Aufsichtsstelle alternative Kontrollsysteme in Betracht gezogen hat, wie etwa Preiskontrollen, bei denen unterschieden wird zwischen Elementen, die Anbieter erwartungsgemäß steuern können und denen, die sie nicht steuern können, oder Kontrollen, bei denen die

Begrenzung der Gewinnmargen von Anbietern im Mittelpunkt steht, nicht die ihrer Preise.

Selbst in Industrien, wo es kein Angebotsmonopol gibt, können Preiskontrollen im Interesse der Öffentlichkeit sein, etwa sodass alle Bevölkerungsteile sich den Erwerb von Grunddiensten wie Benzin leisten können. Die ORKB sollte auch untersuchen, ob die Aufsicht erwogen hat ob der Wettbewerb inzwischen stark genug ist um den Bedarf nach Preiskontrollen überflüssig zu machen. Andere Aspekte, die die ORKB in Betracht ziehen sollte, sind die Auswirkungen von Preiskontrollen auf verschiedene Typen von Verbrauchern (d.h. reich und arm, städtisch und ländlich) und der potenzielle Effekt der Kontrolle auf den Wettbewerb. Eine Fixierung von Preiskontrollen auf sehr geringem Niveau könnte beispielsweise potenzielle Wettbewerber von einem Markteintritt abhalten (Richtlinie 20).

Richtlinie 16

Koppelung von Preis und Qualität

Richtlinie

Die ORKB sollten untersuchen, ob die Aufsichtsbehörde darauf geachtet hat, dass die Qualität der Versorgungsleistung im Verhältnis steht zu dem von Verbrauchern verlangten Preis.

Begründung

Aufsichtsbehörden müssen die Qualität der Versorgungsleistungen von Anbietern an Verbraucher überprüfen, damit gewährleistet ist, dass die Verbraucher ein Niveau an Service erhalten, das dem Preis entspricht. Dies ist insbesondere wichtig, wenn die Aufsichtsstellen die Anbieterpreise für eine Anzahl von Jahren festsetzen um ihnen einen Kostensenkungsanreiz zu geben (Richtlinie 15), weil die Aufsicht sicher stellen muss, dass die Kostensenkungen der Anbieter nicht auf Kosten der Versorgung von Verbrauchern gehen. Die Koppelung von Preisen mit der Qualität von Dienstleistungen ist eine wichtige Methode den Anbietern einen Anreiz für gute Versorgungsleistungen zu geben, wobei sie gleichzeitig versuchen unnötige Kosten auszuschalten (Richtlinie 17). Und die Aufsichtsstellen können den Anbietern gestatten, für Zusatzleistungen Aufgelder zu berechnen. In einem Land gestattet das Aufsichtsamt für die Wasserwirtschaft Versorgungsunternehmen darauf zu bestehen, dass Verbraucher mit Schwimmbad ihre Wassergebühren per Zähler entrichten (im Gegensatz zur üblichen festen Belastung), sodass ihre Rechnungen der großen Wassermenge entsprechen, die solche Verbraucher gewöhnlich aufwenden [*Vereinigtes Königreich*].

Die ORKB muss auch prüfen, ob die Aufsichtsstelle von den Anbietern fordert, dass sie Verbraucher konsultieren bei der Entscheidung darüber, ob sie eine Versorgungsleistung aus Kostengründen zurückhalten sollen und dass sie die Methoden zur Feststellung der Meinung der Verbraucher untersuchen und versuchen den verschiedenen Präferenzen, die Verbraucher haben werden, entgegenzukommen.

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die Aufsichtsbehörde versucht Anbieter zur Kostensenkung und Steigerung ihrer Wirtschaftlichkeit anzuhalten.

Begründung

Die Förderung größerer Wirtschaftlichkeit seitens der Anbieter ist eine Schlüsselaufgabe der meisten Aufsichtsstellen. Sie ist von Bedeutung, weil sie zeitgleich eine Preissenkung für Verbraucher und vernünftige Gewinne für Anbieter gestattet. In einem Land [Tunesien] führte etwa eine Untersuchung der ORKB zur Senkung der Gaspipelinekosten und in einem anderen Land [Argentinien] zu Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit des Bankwesens.

Preiskontrollen in Verbindung mit Anreizen können wirksam sein ([Richtlinie 15](#)); die ORKB muss prüfen, ob die Aufsichtsbehörde darauf geachtet hat, dass die Preiskontrolle monopolistische oder marktbeherrschende Anbieter unter Druck setzt wirtschaftlich zu arbeiten. Im Idealfall sollte dieser Druck so stark sein wie der, dem ein Anbieter in einem Wettbewerbsumfeld ausgesetzt ist. Die Aufsichtsstelle sollte versuchen zu gewährleisten, dass der gebotene Anreiz Investitionsentscheidungen nicht verzerrt. Wenn etwa eine Investition erwartungsgemäß die jährlichen Betriebskosten reduzieren wird kann die Aufsichtsbehörde sicher gehen wollen, dass der Anbieter einen ausreichenden Teil der Einsparung an Betriebskosten zurückstellt um für die Investition aufzukommen.

Die Aufsichtsbehörde muss berücksichtigen, in wie weit es möglich ist, dass der Anbieter seine Wirtschaftlichkeit verbessert. Dies kann schwierig sein. Anbieter mögen nicht erkennen in wie weit ihnen dies möglich ist, und selbst wenn sie es erkennen kann es sein, dass sie es der Aufsicht nur ungern sagen. Den Aufsichtsstellen mag es auch ein Anliegen sein nicht zu viel Druck auf Anbieter auszuüben, damit sie ihre Wirtschaftlichkeit verbessern, aus Angst, dass dieser Druck, etwa in Form von Preissenkungen, den Anbieter die Aufrechterhaltung ihrer Versorgungsleistungen erschweren ([Richtlinie 4](#)) und Zielsetzungen in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit oder Umwelt gefährden könnte ([Richtlinie 9](#) and [14](#)).

Zu den Maßnahmen, die Aufsichtsstellen ergreifen können, gehören:

- Auflagen für Anbieter, nach denen diese in einem genormten Format ihre Kostenniveaus und Tätigkeiten melden müssen ([Richtlinie 7](#)). In einem Land sehen beispielsweise die Konzessionen für Anbieter vor, dass die Aufsichtsbehörde eingehende Anweisungen für die Überwachung und Berichterstattung ihrer Kosten ausgeben kann [*Vereinigtes Königreich*].
- ausreichend detaillierte Kenntnis der Versorgungsunternehmen um klaren Überblick über die Zusammensetzung ihrer Kosten und den Spielraum für

Minderungen zu haben, etwa durch bessere Leitung, Kapitalinvestitionen oder neue Technologie ([Richtlinie 18](#)).

- Benchmarking, d.h. Gegenüberstellung der Kosten zwischen Anbietern und von vergleichbaren Anbietern in anderen Ländern oder Branchen und Kenntnis der Gründe für mögliche Unterschiede zwischen Kosten von Anbietern ([Richtlinie 12](#)).

Richtlinie 18

Finanzierungskosten der Anbieter

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen ob die Aufsichtsbehörde beim Festlegen von Preiskontrollen oder anderen Begrenzungen des Einkommens von Anbietern untersucht hat, welche Kapitalaufnahmekosten Anbietern voraussichtlich entstehen, auch für Fremd- und Eigenkapital, und zwar im Hinblick auf Faktoren wie die verhältnismäßigen Anteile verschiedener Finanzierungsquellen in den Bilanzen von Anbietern und die Besteuerung von Gewinnen und Zinsen.

Begründung

Anbieter müssen in der Lage sein ihre Geschäftstätigkeit zu finanzieren wenn ihre Leistungen die Verbraucher zufrieden stellen sollen. Wenn Anbieter die Geldmittel, die sie benötigen, nicht bekommen können, wird das Resultat vermutlich eine Verschlechterung des Zustands ihrer Vermögensgegenstände sein, sowie Unterinvestition und unzulänglicher Kundendienst.

Sind Anbieter im Privatbesitz oder finanziert über Darlehen von privaten Anlegern, so müssen sie für diese Mittel zahlen, durch Dividendenausschüttung an Aktionäre oder Darlehenszinsen. Regierungen können von Anbietern ebenfalls Zinszahlungen auf Mittel aus öffentlichen Quellen fordern. Die ORKB muss daher untersuchen in wie weit die Aufsichtsstelle bei der Bestimmung von Preiskontrollen oder sonstigen Begrenzungen des Einkommens von Anbietern ([Richtlinie 15](#)) berücksichtigt hat, insofern der Aufsichtsstelle eine derartige Pflicht obliegt, dass Anbieter ihre Tätigkeit finanzieren können müssen. Die Fragestellungen sind unter anderem:

- welche Finanzierungsmittel Anbieter voraussichtlich benötigen werden. Die Aufsichtsbehörde muss die Finanz- und Investitionsplanung von Anbietern eventuell über mehrere Jahre hinweg genau prüfen, um einmal zu bewerten wie fundiert diese Pläne sind und zum anderen, ob die Prognosen der Anbieter im Bezug auf ihre Kostenerwartungen zuverlässig sind ([Richtlinie 19](#)).
- welche Finanzierungsquellen den Anbietern offen stehen. Diese könnten regierungsseitige Darlehen und/oder Subventionen umfassen, Gewinnrückstellungen, Kapitalfluss aus betrieblichen Prozessen (z. B. aus Abschreibungen, die zwar die Gewinne, nicht aber den Kapitalfluss reduzieren), Neuinvestitionen durch Eigner und neue Kredite.

- wie die Kosten der verschiedenen Finanzierungsquellen aussehen, zum Beispiel Regierungsgelder, falls verfügbar, im Vergleich zu Aktienemission.
- welchen finanziellen Status der Anbieter hat. Kreditaufnahme kann häufig die günstigste Finanzierungsquelle für Anbieter sein, aber sie können außerstande sein, weitere Darlehen zu bekommen, wenn sie bereits tief verschuldet sind.
- wie Gewinne und Zinsen besteuert werden, was sich auf die Kosten verschiedener Finanzierungsarten für Anbieter auswirken wird.

Auch Erträge kann die Aufsichtsstelle überwachen müssen, selbst wenn es sich um einen Wettbewerbsmarkt handelt. Wenn Anbieter sich etwa ungewöhnlich hoher Erträge erfreuen, kann dies ein Anzeichen dafür sein, dass der Wettbewerb zum Schutz der Verbraucher nicht ausreichend wirksam ist.

Richtlinie 19 *Investitionen*

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die Aufsichtsbehörde die Investitionen von Anbietern überwacht und dabei insbesondere prüft, ob Anbieter Investitionsauflagen und –Verpflichtungen nachkommen und ob die Investition die erwünschten Vorteile für die Verbraucher bringt.

Begründung

Investitionen sind aus verschiedenen Gründen ein wichtiges Thema, z. B:

- zum Schutz von Verbrauchern von Monopolversorgern. Ein Wettbewerbsmarkt stellt für Anbieter einen Anreiz zur Durchführung von Investitionsprogrammen dar um die Güte der Versorgungsleistungen für Verbraucher zu erhalten oder zu verbessern; unter Monopolbedingungen fehlt dieser Anreiz jedoch, weil sich Verbraucher nicht anderweitig versorgen können.
- unter Umständen war es eine Bedingung der Privatisierung, dass die neuen Eigentümer ein im Voraus abgestimmtes Investitionsniveau garantieren; Anbieter können auch im Gegenzug für eine Betriebserlaubnis Investitionszusagen machen müssen.
- die Aufsichtsstelle muss u. U. Schritte gegen Anbieter einleiten, die ihre Investitionszusagen nicht wahr machen. In einem Land verlangt die Energieaufsicht Geldstrafen bei Nichterfüllung von Investitionsversprechen *[Argentinien]*.
- oft genügt es nicht den Investitionsaufwand zu überwachen; die Aufsichtsbehörde wird ebenso die Wirtschaftlichkeit prüfen wollen, mit der Mittel investiert werden. Eine Investition kann unter bestimmten Umständen

trotz Aufwendung der vereinbarten Investitionsmittel nicht unbedingt zu den beabsichtigten Resultaten für Verbraucher führen.

In einer Reihe von Fällen haben Aufsichtsbehörden die Investitionsvorteile für Verbraucher bewirkt. In einem Land hat die Aufsicht erreicht, dass Anbieter die Versorgung mit Wasser und Strom im ganzen Land, einschließlich entlegener ländlicher Gebiete, steigerten [Guyana]. Und in einem anderen Land setzte die Wasseraufsicht den Versorgungsfirmen aufgrund von Empfehlungen von ORKB und Parlament Jahresziele für die Sickerwasser-Reduzierung und forderte von Anbietern, deren Serviceleistung unter dem geforderten Niveau lag, Investitionssteigerungen zur Realisierung dieser Verbesserungen [Vereinigtes Königreich].

Die ORKB muss u. U. berücksichtigen, ob die Aufsichtsstelle die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit von Investitionen überprüft hat. In einem Land konnte die Eisenbahnaufsicht durch Investitionsforderungen im Konzessionsvertrag dem Betreiberunternehmen für Schienennetze Investitionssteigerungen in das Netz vorschreiben [Vereinigtes Königreich]. In einem weiteren Land führte eine Untersuchung seitens der ORKB zu Verbesserungen in der Investitionssteuerung [Argentinien].

SECTION 5: DEVELOPING COMPETITION

Richtlinie 20

Reduzierung von Monopol und Marktbeherrschung

Richtlinie

Wo die Aufsichtsstelle die Zielsetzung der Wettbewerbsförderung zur Reduzierung von Monopol und Marktbeherrschung hat, sollte die ORKB untersuchen, was in Verfolgung dieses Ziels unternommen wird und mit welchen Ergebnissen.

Begründung

Ein einer Anzahl von Ländern drängen Aufsichtsstellen auf mehr Wettbewerb, Preissenkungen und Verbesserung der Qualität von Gütern und Dienstleistungen als Wege zur Steigerung der Entscheidungsfreiheit für Verbraucher. Ein Wettbewerbsmarkt enthält Anbieter, die ständig durch bestehende Rivalen und potenzielle Neueintritte bedroht werden, wo ein Anbieter, der wesentlich höhere Preise als seine Mitbewerber fordert oder unzulänglichen Service bietet, aller Wahrscheinlichkeit nach an Marktanteil verlieren wird. In einem Land führte die Einführung eines Wettbewerbsumfelds in den Sektoren Telekommunikation und Post beispielsweise zu Preissenkungen und besseren Servicenormen für Verbraucher [Malaysia]. Und mehr Wettbewerb im Angebot von Fährdiensten zwischen Elsinore [Dänemark] und Helsingborg [Schweden] bewirkte eine Verringerung der Fahrscheinpreise.

Im Gegensatz dazu können sich an einem Markt, wo bestehende Anbieter davon ausgehen, dass sie unangefochten bleiben, inoffizielle Abkommen und

Preiserwartungen entwickeln. Neueintritte können derartigen Praktiken entgegensteuern und können außerdem eine wichtige Quelle von Neuerungen darstellen. Zur Förderung wirksamen Wettbewerbs ist es daher erforderlich die Monopolmacht des bestehenden Anbieters zu verringern, indem man Bedingungen schafft, die potenzielle Wettbewerber zum Markteintritt bewegen und ihnen helfen in den Wettbewerb mit marktbeherrschenden Anbietern einzutreten.

Einige Teilbereiche von Industriezweigen eignen sich besser für den Wettbewerb als andere. Die ORKB muss prüfen, wie rigoros die Aufsichtsstelle den Spielraum zur Verringerung des Monopols oder der Marktmacht eines Anbieters festgestellt hat. Die Aufsichtsstelle hätte diejenigen Bereiche einer Branche feststellen sollen, die sich für den Wettbewerb öffnen lassen und sollte rechtfertigen können, warum sich diese Öffnung nicht auf andere Teile der Industrie erstreckt.

Die ORKB sollte des weiteren untersuchen, wie die Aufsichtsstelle festgestellt hat, in wie weit es neuen Anbietern gelingen kann in die Branche einzusteigen und sich dort zu halten, um den Monopolisten herauszufordern. In einem Land etwa bewirkte die Entfernung von Markteintrittsschranken in der Gaswirtschaft im Zusammenspiel mit technologischen Fortschritten den Eintritt von 25 neuen Anbietern in den Markt *[Vereinigtes Königreich]*. Und in einem anderen Land stellte die Aufsichtsbehörde sicher, dass es Unternehmen nun leichter gemacht wird in die Telekommunikations-, Fluggesellschafts-, und Elektrizitätsbranche einzutreten *[Japan]*.

Richtlinie 21

Förderung der Entscheidungsfreiheit für Verbraucher

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, was die Aufsichtsstelle unternommen hat um festzustellen, ob Verbraucher die Möglichkeit haben den Anbieter zu wechseln, ob sie ausreichend informiert werden um rationale Entscheidungen über die Auswahl ihres Anbieters treffen zu können und ob es wirksame Regelungen gibt für diejenigen Verbraucher, die den Anbieter wechseln möchten.

Begründung

Wenn Verbraucher entscheiden können, wer sie mit Gütern und Dienstleistungen versorgt, haben Anbieter einen Anreiz Verbraucher zu gewinnen und sich ihre Loyalität dadurch zu sichern, dass sie bessere Preise und Leistungen anbieten als ihre Mitbewerber. In einem Land haben sich im Postwesen infolge von Wettbewerb private Kurierdienste entwickelt und die Verbraucher können sich nun dafür entscheiden einen Dienst zu nutzen, der schneller ist als die staatliche Post. Der Wettbewerb hat außerdem zu einer Verbesserung der Serviceleistungen im staatlichen Postverkehr geführt *[Bangladesch]*.

Obliegt die Wettbewerbsförderung der Aufsichtsbehörde, so muss die ORKB prüfen, ob genügend Unternehmen am Markt tätig sind, damit Verbraucher eine echte Wahl treffen können im Bezug auf ihren Anbieter. Gesteigerter Wettbewerb

zwischen Luftfahrtgesellschaften in einem Land hatte zum Beispiel die Folge, dass Verbrauchern niedrigere Preise sowohl für Inlands- und Auslandsflüge zugute kommen [Irland].

Verbraucher benötigen ausreichend Informationen, damit sie fundierte Entscheidungen treffen können. Wenn sie es mit besonders komplexen Informationen zu tun haben, die dazu führen können, dass sie von Anbietern irregeleitet werden (beispielsweise bei Anbietern von Finanzdienstleistungen), ist es besonders wichtig, dass die Aufsichtsstelle überprüft, ob die Anbieter derartige Informationen aufrichtig und so transparent wie möglich geben.

Verbraucher werden von ihrer Entscheidungsfreiheit eher Gebrauch machen wenn die Aufsichtsbehörde von Anbietern verlangt, dass sie umfassende Verfahren einrichten, die Verbrauchern einen Wechsel zwischen Anbietern ermöglichen. Die ORKB sollte untersuchen, mit welchen Mitteln die Aufsicht feststellt, in wie weit sich Verbraucher der Alternativen bewusst sind, wie gut sie das Preis- und Serviceangebot kennen, und ob die Verbraucher die Möglichkeit zum Anbieterwechsel für hinlänglich unproblematisch halten.

Richtlinie 22

Bekämpfung wettbewerbsfeindlicher Praktiken

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die Aufsichtsstelle versucht angeblich wettbewerbsfeindliche Praktiken festzustellen und prompt zu bearbeiten.

Begründung

Wo Anbieter marktbeherrschend sind, besteht die Gefahr, dass sie wettbewerbsfeindlich handeln. Daher muss die Aufsichtsbehörde, sofern sie die Zielsetzung der Wettbewerbsförderung hat, ebenfalls zielgerichtet gegen wettbewerbsfeindliche Praktiken vorgehen, um wirksamen Wettbewerb zu entwickeln und zu erhalten. Derartige wettbewerbsfeindliche Praktiken können etwa darin bestehen, dass ein Anbieter einen Teil seines Unternehmens auf unlautere Weise mit Gewinnen aus anderen Quellen quersubventioniert oder anderweitig Produkte oder Dienstleistungen zu Preisen anbietet, die nicht kostendeckend sind.

In einem Land führte die Einführung von Wettbewerb zu einer Verbesserung im Niveau der Serviceleistungen und infolge der Maßnahmen der Aufsichtsstelle gegen wettbewerbsfeindliche Praktiken konnten diese verbesserten Normen aufrecht erhalten werden [Ungarn].

Es gibt eine Reihe von Faktoren, die von der ORKB zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen der Aufsichtsstelle gegen wettbewerbsfeindliche Praktiken zu untersuchen sind. Die ORKB sollte prüfen, ob die Aufsichtsbehörde ein wirkungsvolles System zur Feststellung potenziell wettbewerbsfeindlicher Praktiken durch die Überwachung von Entwicklungen in der Branche sowie wirksame Beschwerdeverfahren erarbeitet hat (Richtlinie 13). Die Aufsichtsstelle muss

Vollstreckungsmaßnahmen gegen Anbieter ergreifen, die gegen Wettbewerbsgesetze verstoßen und der Wirksamkeit ihrer Vollstreckung systematisch nachgehen. Nach einer Untersuchung der ORKB in einem Land unternimmt die Aufsicht für den Telekommunikationssektor nun eine rigorosere Analyse der Qualität von im Rahmen von Ermittlungen zu angeblich wettbewerbsfeindlichen Praktiken gefällten Entscheidungen und hat effektivere Verfahren eingeführt zur Prüfung, ob Unternehmen ihren Entscheidungen Folge leisten [*Vereinigtes Königreich*].

Ein Großteil der Arbeit im Rahmen der Feststellung und Handhabung wettbewerbsfeindlicher Praktiken bringt komplexe rechtliche, kommerzielle und fachliche Fragen mit sich. Damit sie diese Arbeit zweckgerichtet ausüben kann, muss die Aufsichtsstelle Personal einstellen und beibehalten, das die für die jeweilige Industrie relevanten Fachqualifikationen, Kenntnisse und Erfahrungen hat (Richtlinie 6). Und um die Arbeit der Aufsichtsstelle zu bewerten muss die ORKB auf ähnliche Qualifikationen zurückgreifen können (Richtlinie 2).

GLOSSAR

Term	Definition
Benchmarking	Der Versuch durch den Vergleich der Versorgungsleistung einer Organisation mit anderen gute Vorgehensweisen zu finden und umzusetzen.
Verbraucher	Privat- und Firmenkunden von öffentlich regulierten Dienstleistern.
Wirtschaftsregulierung	Die direkte oder auch indirekte Ausübung staatlicher Kontrolle oder staatlichen Einflusses auf öffentliche und private Anbieter von Versorgungsleistungen an Verbraucher.
Bruttoinlandsprodukt	Der Gesamtwert der in einem Land in einem Jahr produzierten Güter und gelieferten Dienstleistungen.
Marktbeherrschung	Besteht, wenn ein Anbieter einen mehrheitlichen Anteil am Markt innehat.
Monopol	Besteht, wenn ein Markt nur einen Anbieter hat, der den Handel mit dieser Versorgungsleistung im ausschließlichen Besitz hat.
Privatisierung	Die Übertragung eines Unternehmens und seiner Vermögenswerte durch zentrale oder kommunale Behörden aus dem Staatseigentum in privates Eigentum.
Ertrag	Der Preis, der Darlehensgebern und Anlegern für die Nutzung ihres Geldes ausgezahlt wird.
Anbieter	Öffentlich reguliertes Unternehmen mit Konzession zur

Versorgung von Verbrauchern mit einer festgelegten Leistung.
Versorgungsbetrieb Anbieter von Grundleistungen wie Wasser an Verbraucher.
