Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 287

Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes

Von
Bernhard Duijm, Ullrich Heilemann, Bernhard Herz, Bernhard Hillebrand, Hermann H. Kallfass, Günter Knieps, Jörn Kruse, Friedrich Schneider, C. Christian von Weizsäcker

Herausgegeben von
Hartmut Berg

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 287

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 287

Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes

Von

Bernhard Duijm, Ullrich Heilemann, Bernhard Herz, Bernhard Hillebrand, Hermann H. Kallfass, Günter Knieps, Jörn Kruse, Friedrich Schneider, C. Christian von Weizsäcker

Herausgegeben von

Hartmut Berg

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes / Hrsg.: Hartmut Berg. – Berlin : Duncker und Humblot 2002
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F. Bd. 287)
ISBN 3-428-10760-8

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin
Druck: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10760-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Nachdem sich der Wirtschaftspolitische Ausschuss im Jahre 1988 schon einmal mit Problemen der Deregulierung befasst hatte (H. St. Seidenfus, Hrsg., Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 184, Berlin 1989), hat er diese Thematik in erweiterter und veränderter Form auf seiner Jahrestagung 2001 in St. Gallen ein weiteres Mal aufgegriffen. Liegen doch mittlerweile für wichtige Märkte erste Erfahrungen vor, die es zu dokumentieren und auszuwerten galt. Zugleich hat die Praxis der Deregulierung Probleme aufgeworfen, die zunächst nicht gesehen wurden, deren Relevanz aber nunmehr erkannt worden ist und zu einer ökonomischen Analyse anhält. Schließlich war es das Bestreben, im Rahmen der Tagung auch noch ungenutzte Potenziale für Deregulierung und Privatisierung aufzuzeigen. Zu allen diesen Aspekten enthält der hiermit vorgelegte Band Beiträge ausgewiesener Sachkenner, von denen zu hoffen ist, dass sie gleichermaßen in Wissenschaft und Praxis die ihnen gebührende Beachtung finden.

Herrn Dipl.-Volksw. Stefan Schmitt sei für die sorgfältige Vorbereitung der Drucklegung auch an dieser Stelle herzlich gedankt.

Dortmund, im Juli 2001 *Hartmut Berg*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Wettbewerbssicherung nach Privatisierung und Deregulierung: Aufgabe allgemeiner Wettbewerbs- oder sektoraler Regulierungsbehörden?

Von *Bernhard Duijm*, Tübingen 9

Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte – Eine erste Bilanz

Von *Ullrich Heilemann* und *Bernhard Hillebrand*, Essen 29

Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb

Von *Günter Knieps*, Freiburg 59

Deregulierung in netzbasierten Sektoren

Von *Jörn Kruse*, Hamburg 71

Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren: Einige Anmerkungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Von *Friedrich Schneider*, Linz 89

Die Einbringung der Wohnungsbauförderungsanstalten in die Landesbanken: Eine aktuelle Kontroverse zur Beihilfekontrolle durch die Europäische Kommission

Von *C. Christian von Weizsäcker*, Köln 121

Europäischer Binnenmarkt und die Perspektiven der Sparkassen-Privatisierung

Von *Bernhard Herz*, Bayreuth 131

Die Kontrolle von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in der EU

Von *Hermann H. Kallfass,* Ilmenau 147

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerbssicherung nach Privatisierung und Deregulierung: Aufgabe allgemeiner Wettbewerbs- oder sektoraler Regulierungsbehörden?*

Von *Bernhard Duijm*, Tübingen

A. Problemstellung

Seit rund einem Jahrzehnt werden in zahlreichen Industrieländern in größerem Maße Wirtschaftszweige, die vorher durch staatliche Monopole und sonstige wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche gekennzeichnet waren, in Wettbewerbsmärkte umgewandelt. Es findet eine Deregulierung im Sinne eines Abbaus wettbewerbsverhindernder Vorschriften statt. Damit auf diesen Märkten jedoch Wettbewerb entstehen kann und bereits vorhandener Wettbewerb wirksam geschützt wird, verzichtet man in der Regel nicht gänzlich auf Regulierung. Die traditionelle Wettbewerbspolitik soll nach der Intention der Gesetze meist so lange durch eine wettbewerbssichernde und wettbewerbsfördernde Regulierung ergänzt oder ersetzt werden, bis in diesen Branchen der Wettbewerb selbsttragend ist und die traditionelle Wettbewerbspolitik ausreichende Gewähr für die Sicherung des aktuellen und potentiellen Wettbewerbs bietet. Dies schließt nicht aus, dass bestimmte ökonomische Regulierungen dauerhaft notwendig sind, wenn etwa nicht angreifbare natürliche Monopole vorliegen.

Eng mit der Deregulierung verbunden ist in vielen Branchen eine gleichzeitige Privatisierung mit unterschiedlicher Intensität.[1] Sie reicht von der Umwandlung öffentlicher Betriebe in privatrechtliche Unternehmen, die in Staatsbesitz bleiben, über eine Veräußerung von Anteilen an bislang staatlichen Unternehmen an Private mit einer verbleibenden Mehrheitsbeteiligung der Öffentlichen Hand bis hin zu einem mehr oder weniger vollständigen Verkauf von Unternehmen an Private. Letzteres lässt sich als „echte Privatisierung" bezeichnen.

Der Wechsel von einer wettbewerbs*verhindernden* zu einer wettbewerbs*orientierten* Regulierung und die Änderung der rechtlichen Unternehmensform können kurzfristig, ja sogar stichtagsbezogen erfolgen. Dagegen nehmen die „echte Dere-

* Der Verfasser bedankt sich bei *Prof. Dr. Eickhof* und den anderen Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses für zahlreiche Anregungen.

[1] Vgl. zu einer knappen Übersicht über die verschiedenen Arten der Privatisierung *Hedrich* (1993), S. 114.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gulierung" im Sinne eines vollständigen Abbaus jeglicher Regulierung und die „echte Privatisierung" regelmäßig einen längeren, oft ex ante unbekannten Zeitraum in Anspruch. Die Präposition „nach" im Titel des Beitrags ist dahingehend zu interpretieren, dass nur die erste Phase des Deregulierungs- und Privatisierungsprozesses als abgeschlossen betrachtet wird, also in den betreffenden Bereichen Wettbewerb zulässig geworden ist und privatrechtliche Unternehmen gebildet wurden. Viele Sektoren befinden sich in den meisten Staaten noch in dieser Phase.

Hierbei ist zu beobachten, dass dieser Prozess innerhalb einer Branche im internationalen Vergleich unterschiedlich vonstatten geht. Unterschiede sind ferner innerhalb eines Landes zwischen einzelnen Sektoren zu erkennen.[2] Diese Unterschiede betreffen zum einen Art und Umfang der Regulierung, zum anderen die Behördenzuständigkeit für die Regulierung. Die institutionelle Ausgestaltung ist bislang keineswegs abgeschlossen. Die Forderungen nach Schaffung von Regulierungsbehörden für die Eisenbahn und den Strommarkt in Deutschland, die jüngsten Äußerungen der Europäischen Kommission bezüglich einer europäischen Regulierungsinstitution für den Gas- und Strommarkt[3] und die Zusammenfassung der bisher getrennten Regulierungsbehörden für Gas und Strom in Großbritannien zeugen von der Bewegung auf diesem Gebiet.

B. Politische Entscheidungsstufen bei der institutionellen Ausgestaltung des Schutzes und der Förderung von Wettbewerb in liberalisierten Sektoren

I. Entscheidungen des Gesetzgebers zwischen Regulierungspolitik und Wettbewerbspolitik

Wettbewerbsorientierte Regulierungspolitik und (traditionelle) Wettbewerbspolitik haben beide den Schutz und die Förderung von Wettbewerb zum Ziel. Je nach konkreten Umständen können sie substitutiv oder komplementär zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt werden.

Der prinzipielle Unterschied zwischen beiden Politikbereichen besteht darin, dass die Regulierungspolitik ex ante, die Wettbewerbspolitik – von der präventiven Fusionskontrolle einmal abgesehen – ex post agiert. Inwieweit sich beide Politikbereiche in der Praxis tatsächlich unterscheiden, hängt unter anderem von der rechtlichen Ausgestaltung etwa der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen ab. Wenn die allgemeine Wettbewerbsbehörde befugt ist, von Amts wegen Ermittlungen einzuleiten und Unterlassungen zu verfügen, wenn die Anwendung von Rechtsmitteln seitens von der Wettbewerbsbehörde abgemahnter Unternehmen

[2] Vgl. auch *Eickhof* (2000), S. 421.

[3] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keine aufschiebende Wirkung hat und wenn der Preismissbrauch anhand der Kostensituation des Unternehmens ermittelt wird, dann ist der Unterschied zu einer Ex-ante-Genehmigungspflicht für Preise marktbeherrschender Unternehmen, die sich an denselben Kostensituationen orientiert, nicht sonderlich groß. Eine konstante, an klaren Kriterien orientierte Missbrauchskontrolle kann darüber hinaus auch für andere Unternehmen (in anderen Branchen) regulierungsähnliche Signale geben.[4] Regulierungs- und Wettbewerbspolitik sind hier also substitutiv.

Doch zum Teil ist das wettbewerbspolitische Instrumentarium nicht in dem Maße ex ante wirksam wie ein regulierungspolitisches, mit dem die zuständige Behörde zum Beispiel einem Unternehmen positiv bestimmte Verhaltensweisen vorschreiben kann und nicht nur negativ eine Verhaltensweise untersagen kann, die das Unternehmen dann unter Umständen durch eine andere, ebenfalls wettbewerbsschädigende, aber noch nicht untersagte Verhaltensweise ersetzt.[5] Gerade zu Beginn eines Liberalisierungsprozesses ist es notwendig, dass neue Anbieter auf den Markt kommen können, ohne dass der etablierte bisherige Monopolist deren Markteintritt durch Preissenkung für seine Güter verhindern kann, deren missbräuchlicher Charakter allerdings – wegen der Neuheit des „Marktes" – erst zu spät erkannt und untersagt werden könnte, mit der Folge, dass (potentielle) Newcomer schon wieder ausgeschieden sind oder erst gar nicht den Markteintritt wagen. Marktzutrittshemmend kann für Newcomer auch wirken, dass ihnen die Erfahrung fehlt, wie die Kartellbehörden die Missbräuchlichkeit der Preissetzung der alteingesessenen Unternehmen im Einzelfall bewerten würden, und eine entsprechende Unsicherheit besteht. Eine Genehmigungspflicht für Preisänderungen des bisherigen Monopolisten reduziert diese Unsicherheit. Sie kann dafür sorgen, dass der so genannte „price adjustment lag" für etablierte Unternehmen größer ist als der „market entry lag" der Newcomer und der Markt dadurch angreifbar wird.[6] Darüber hinaus ist möglicherweise das Regulierungsinstrumentarium umfangreicher als das wettbewerbspolitische, wenn es etwa Entflechtungsmöglichkeiten enthält.

Regulierung bestimmter Marktsegmente kann Voraussetzung für das Aufkommen von Wettbewerb sein oder sein Entstehen zumindest beschleunigen. Dann sind Regulierungs- und Wettbewerbspolitik komplementär.

Unabhängig davon, ob im Einzelfall die Beziehungen zwischen Wettbewerbs- und Regulierungspolitik substitutiven oder komplementären Charakter aufweisen,

---

[4] Vgl. *Haffner* (2000), S. 211.

[5] Ein Beispiel hierfür bietet im Bereich der deutschen Telekommunikation die Nummernportabilität. Für viele Telefonkunden ist es wesentlich, eine gleichbleibende Telefonnummer zu behalten, auch wenn sie den Anbieter wechseln. Zunächst wollte die Deutsche Telekom Rufnummern verkaufen, wenn ein Kunde zu einem anderen Anbieter wechseln wollte. Auf den Einwand, dass ihr die Rufnummern gar nicht gehören, änderte die Telekom ihre Argumentation dahingehend, dass ihr Kosten entstünden, wenn ein Kunde seine (ihm gehörende) Rufnummer mitnehme, die ihr zu erstatten seien; vgl. hierzu *Hübner* (1999), S. 34.

[6] Vgl. dazu *Borrmann* und *Finsinger* (1999), S. 279.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestehen in jedem Fall zwischen beiden Politikbereichen enge Wechselbeziehungen. Wird eine mittels Fusion angestrebte vertikale Integration zwischen dem Betreiber eines Netzes, das ein natürliches Monopol darstellt, und Nutzern dieses Netzes durch die Wettbewerbsbehörden verhindert, so kann die im Falle einer solchen Fusion unter Umständen nötig werdende Netzzugangsregulierung unterbleiben. Eine strenge Fusionskontrolle vermeidet also möglicherweise einen regulierungspolitischen Handlungsbedarf. Deregulierungen können eine großzügigere Fusionspraxis erlauben, ohne die Gefahr von Wettbewerbsbeschränkungen hervorzurufen.[7]

Jede Art von Regulierung stellt in einem marktwirtschaftlichen System einen Fremdkörper dar und bildet nur eine Second-best-Lösung. Dies trifft auch auf eine wettbewerbsorientierte Regulierung zu. Sie ist daher auf Bereiche zu beschränken, wo Wettbewerbsversagen[8] vorliegt und der Staat durch die Regulierung Marktergebnisse erzielen kann, die einem funktionierenden Wettbewerb näher kommen als der unregulierte Markt. Die Gefahr des Staatsversagens impliziert, dass die Regulierung nur das Maß annehmen soll, das zur Überwindung des Wettbewerbsversagens notwendig ist.

II. Entscheidungen des Gesetzgebers über die Zuständigkeiten der Behörden im Bereich der Wettbewerbs- und Regulierungspolitik

Regulierungs- und Wettbewerbsgesetze enthalten zwangsläufig Begriffe, die im Einzelfall konkretisiert werden müssen. Die mit der Anwendung dieser Rechtsvorschriften betrauten Institutionen erhalten damit einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum. Wie die Regulierungsbestimmungen in die Praxis umgesetzt werden, hängt somit nicht zuletzt davon ab, welche Institution mit der Aufgabe betraut wird. Diese Entscheidung über Zuständigkeiten hat Auswirkungen auf Art, Dauer und Intensität der Regulierung. Die Durchführung der Regulierung könnte die Regierung selbst vornehmen, was aber zu einer Politisierung von Einzelentscheidungen beiträgt. Um diese Politisierung einzuschränken, kann die Regulierungsdurchführung auf Institutionen außerhalb der Regierung verlagert werden. Hierbei kann zum einen zwischen einer sektorübergreifenden und einer sektoralen Behördenstruktur unterschieden werden, ob also *eine* Behörde für (fast) alle Sektoren zuständig ist oder ob sektorspezifische Fachbehörden errichtet werden. Zum anderen ist bei der Behördenstruktur der Umfang der Kompetenzen relevant: Ist eine Behörde für Wettbewerbs- *und* Regulierungsfragen zuständig oder gibt es für beide Teilbereiche (bzw. möglicherweise sogar noch innerhalb der beiden Bereiche funktionell weiter untergliedert) spezielle Behörden? Die Entscheidungen über sektorübergrei-

[7] Vgl. für den letztgenannten Zusammenhang die großzügige Fusionsentscheidung der britischen Competition Commission im Strombereich unter Hinweis auf die Deregulierung in der Stromproduktion. Siehe *Competition Commission* (2000), Punkt 1.12.

[8] Vgl. zu diesem Begriff *Eickhof* (1997), S. 564.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fende bzw. sektorspezifische Struktur und umfassende bzw. eng definierte Zuständigkeiten sind zwar eng miteinander verknüpft. Allerdings lassen sich beide Entscheidungen prinzipiell unabhängig voneinander treffen, was dazu führt, dass die Behördenstruktur nicht in jedem Sektor identisch sein muss. Wird nun innerhalb der Wettbewerbspolitik und der Regulierungspolitik von weiteren Differenzierungen der Aufgaben und entsprechenden Aufgabenzuweisungen abgesehen, so lassen sich sechs „reine" Modelle ableiten. Von diesen werden die drei im Folgenden näher analysiert, die bislang in der Praxis eine Rolle spielen.

(1) Die sektorale Regulierungsbehörde ist für Regulierungsaufgaben in ihrem Sektor zuständig, die Wettbewerbspolitik obliegt der allgemeinen, sektorübergreifenden Wettbewerbsbehörde. Dieses Modell erscheint auf den ersten Blick naheliegend, insbesondere dann, wenn es für die technische Regulierung ohnehin schon eine sektorale Behörde gibt. Es ist in der Praxis weit verbreitet und wird auch in der wissenschaftlichen Literatur häufig nicht mehr hinterfragt.[9] Daher soll es nachfolgend als „traditionelles Modell" bezeichnet werden.

(2) Die sektorale Regulierungsbehörde ist für alle regulierungs- und wettbewerbspolitischen Aufgaben in ihrem jeweiligen Sektor zuständig („Sektor-Modell").[10]

(3) Die allgemeine Wettbewerbsbehörde ist nicht nur für wettbewerbs-, sondern auch für regulierungspolitische Aufgaben verantwortlich; die Zuständigkeit einer eventuell vorhandenen Sektorbehörde beschränkt sich auf technische Regulierungsaufgaben („Wettbewerbsbehörden-Modell").

Unberücksichtigt bleiben also die Konstellationen, in denen gleichzeitig sektorspezifische Regulierungs- und sektorspezifische Wettbewerbsbehörden bestehen, sektorspezifische Wettbewerbsbehörden neben einer sektorübergreifenden Regulierungsbehörde existieren oder eine sektorübergreifende Regulierungsbehörde neben einer sektorübergreifenden Wettbewerbsbehörde agiert. Bei den im Folgenden analysierten drei Modellen wird der Einfachheit halber unterstellt, dass keine parallele Anwendung ein und desselben Rechts durch mehrere Behörden oder mehrerer Rechtsgrundlagen im Einzelfall möglich ist und damit formal die Zuständigkeiten klar abgegrenzt sind.[11] Zunächst sollen für die Analyse Vergleichsmaßstäbe entwickelt werden.

---

[9] So etwa *Brunekreeft* und *Keller* (2000), S. 133.

[10] *Biggar* (2000), S. 81 f., bezeichnet die Zusammenfassung aller regulierungs- und wettbewerbspolitischen Aufgaben für eine Branche in einer sektoralen Behörde als „vertical approach" im Gegensatz zum „horizontal approach", bei dem verschiedene Behörden für jeweils einen relativ eng definierten Aufgabenbereich sektorübergreifend zuständig sind.

[11] Für Beispiele der parallelen Anwendung eines Wettbewerbsgesetzes durch mehrere Behörden bzw. der parallelen Anwendbarkeit mehrerer Gesetze in der Praxis siehe *Duijm* (2000), S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Anforderungen an eine optimale Zuständigkeitsverteilung in der Regulierungs- und Wettbewerbspolitik

I. Ziele

Die Aufgabenzuweisung an eine sektorale Regulierungsbehörde bzw. die allgemeine Wettbewerbsbehörde kann man im Rahmen der Principal-agent-Theorie als Auswahl des aus Sicht des Prinzipals besten Agenten betrachten. Je nachdem, ob man die Regierung, das Parlament oder die Bevölkerung als Prinzipal heranzieht, kann die Entscheidung unterschiedlich ausfallen. Im Folgenden wird die Bevölkerung als Prinzipal herangezogen, die eine möglichst wettbewerbsorientierte Politik wünscht bzw. sich bei rationalem Verhalten wünschen müsste, um ihren Präferenzen gerecht zu werden. Unter dieser Prämisse kann man sich bei der Aufgabenzuweisung von folgenden drei Zielen leiten lassen:

(1) Regulierungs- und wettbewerbspolitische Fehler, etwa eine Überregulierung, sollen so weit wie möglich verhindert werden.[12] Das heißt für die Regulierungspolitik, dass die tatsächliche Regulierung aus statischer wie aus dynamischer Sicht möglichst einem „objektiv" feststellbaren Regulierungsbedarf entspricht. Gerade die Vermeidung von Regulierungsfehlern im Zeitverlauf ist von besonderer Bedeutung, da es Interessengruppen häufig erst im Laufe der Zeit gelingt, die Regulierungsaktivität zu ihren Gunsten zu beeinflussen.[13]

Analoges gilt für die Wettbewerbspolitik. Diese getrennte Minimierung regulierungs- und wettbewerbspolitischer Fehler geht von einem komplementären Verhältnis beider Politikbereiche aus. Eine solche Vorgehensweise erscheint insofern gerechtfertigt, als in einem marktwirtschaftlichen System Regulierung als Politikbereich angesehen wird, der nur bei Wettbewerbsversagen bzw. einem systembedingten wettbewerbspolitischen Versagen[14] seine Berechtigung hat, aber keineswegs vermeidbare wettbewerbspolitische Fehler kompensieren soll.

(2) Als zweites Ziel kann die Reduzierung des Regulierungs*bedarfs* innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens angesehen werden. Diese Reduzierung stellt sich nicht nur exogen etwa durch technischen Fortschritt ein, sondern auch endogen als Folge der von den Behörden tatsächlich betriebenen Regulierungs- und Wettbewerbspolitik. So kann eine Politik, die Anreize zum Auf- und Ausbau von Netzen bietet, Netzregulierungen im Laufe der Zeit überflüssig machen.[15]

---

[12] Vgl. *Knieps* (1997), S. 232, zu einer Klassifikation von wettbewerbspolitischen Fehlern.

[13] Vgl. für ein entsprechendes Modell *Martimort* (1999).

[14] Ein systembedingtes wettbewerbspolitisches Versagen liegt vor, wenn keine Form von traditioneller Wettbewerbspolitik die unerwünschten Marktergebnisse verhindern könnte.

[15] *Koenig* und *Kühling* (2000), S. 608, werfen der deutschen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post vor, im Telekommunikationsbereich zu wenig auf den Wettbewerb *mit* Netzen und zu sehr auf den Wettbewerb *im* Netz zu setzen und damit einen fortdauernden Regulierungsbedarf hervorzurufen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Schließlich ist als drittes Ziel die Schaffung eines möglichst wettbewerbsorientierten Umfelds, innerhalb dessen die Behörden agieren, zu nennen. Die Aufgabenzuweisung ist so vorzunehmen, dass die betreffenden Behörden z. B. möglichst gut in die Lage versetzt werden, die Gestaltung der Regulierungsgesetze wettbewerbsorientiert zu beeinflussen und die Aufnahme wettbewerbsfremder Ziele in die Gesetzgebung zu verhindern. Gerade in einigen liberalisierten Sektoren spielen darüber hinaus Subventionen eine immer noch große Rolle, die im Übrigen aufgrund möglicher Substitutionsbeziehungen von Regulierung und Subventionszahlungen in der Zukunft sogar noch wachsen könnte.[16] Solche Subventionen können innerhalb von Branchen und zwischen ihnen Wettbewerbsverzerrungen auslösen, die unter Umständen gravierender sind als diejenigen, die von Privaten ausgehen. Eine möglichst wirksame Subventionskontrolle durch Wettbewerbs- oder Regulierungsbehörden würde daher ebenfalls der Wettbewerbsorientierung der Gesamtpolitik dienen. Dieser letzte Aspekt wird im Folgenden jedoch wegen seiner bislang fehlenden politischen Relevanz nicht weiter untersucht.[17]

II. Kriterien zur Konkretisierung der Ziele

Die genannten Ziele müssen zur Lösung des Zuordnungsproblems konkretisiert werden. Hierfür bieten sich Merkmale an, deren konkrete Ausprägungen unter Plausibilitätsgesichtspunkten in einem positiven Verhältnis zu einem oder mehreren der Ziele stehen. Zu den Kriterien zählen unter anderem:

(1) Die primäre Ausrichtung der Regulierungs- und Wettbewerbspolitik auf das Ziel des Schutzes und der Förderung von Wettbewerb; andere Ziele dürfen nur verfolgt werden, soweit die Erreichung dieses Ziel nicht beeinträchtigt wird.

(2) Die Konsistenz von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik in einem Sektor; andernfalls ist mit Kompensierungsversuchen zu rechnen, mit denen etwa eine zu laxe Regulierungs- durch eine zu strenge Wettbewerbspolitik ausgeglichen werden soll, was aber regulierungs- und wettbewerbspolitische Fehler impliziert.

(3) Die sektorübergreifende Konsistenz von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik, um gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, insbesondere zwischen Branchen, die substituierbare Güter herstellen (Gas/Strom, Bahn/Straßengüterfernverkehr,...). Fehlregulierungen in einer Branche lassen Rufe nach analogen (Fehl-)Regulierungen in anderen laut werden.

---

[16] Vgl. hierzu speziell für den Eisenbahnbereich *Nash* und *Toner* (1999), S. 219 f.

[17] Der wichtigste Grund hierfür ist, dass Regierungen und Parlamente wohl kaum zulassen, sich ihre gestalterischen Kompetenzen, die in der Subventionspolitik zum Ausdruck kommen, von einer (möglicherweise politisch ganz unabhängigen) Behörde auf gleicher staatspolitischer Ebene beschneiden zu lassen. Eine – ordnungspolitische – Kontrolle durch eine Behörde findet daher in der Regel höchstens im vertikalen Verhältnis statt (etwa Europäische Kommission – EG-Mitgliedstaaten).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4) Die Unabhängigkeit der Behörden von der Einflussnahme durch Interessengruppen, die andere Ziele als den Schutz und die Förderung von Wettbewerb durchsetzen möchten. Regierung und Parlament könnten etwa umwelt- oder verteilungspolitische Ziele (etwa einheitliche Preise im Wirtschaftsraum) durchsetzen wollen. Sie könnten auch daran interessiert sein, durch eine entsprechende Regulierungspraxis den Marktwert eines bisherigen Monopolisten möglichst hoch zu halten, um im Zuge der „echten Privatisierung" die Erlöse zu steigern bzw. den Wert des mit der schon vollzogenen Privatisierung breit gestreuten Aktienvermögens zu stabilisieren.

(5) Die Konstanz bzw. Vorhersehbarkeit der Entscheidungen; sie ist gerade für Newcomer wichtig. Eine einheitliche Auslegung wettbewerbspolitischer Begriffe durch alle beteiligten Behörden trägt hierzu bei.

(6) Die Schnelligkeit und die Problemorientierung der Entscheidungsfindung bei wettbewerbs- und regulierungspolitischen Fragen; sie sind für die Funktionsfähigkeit des Marktgeschehens essentiell.

D. Drei Modelle der Kompetenzverteilung

I. Das „traditionelle Modell"

Das traditionelle Modell geht von einer strikten Arbeitsteilung aus: Die sektorale Regulierungsbehörde ist für den Einsatz der regulierungspolitischen Instrumente zuständig, die allgemeine Wettbewerbsbehörde für die Durchführung der traditionellen Wettbewerbspolitik. Dieser Aufgabenverteilung liegen die unterstellten komparativen Vorteile beider Behörden zugrunde. Bei der Anwendung von Branchenkenntnissen, die für eine effiziente Regulierung als nötig erachtet werden, liegen die relativen Stärken bei der sektoralen Regulierungsbehörde. Umgekehrt ist es bei der Anwendung traditioneller wettbewerbspolitischer Instrumente wie Marktabgrenzung, Feststellung der Marktbeherrschung etc. Diese Aufgabenzuweisung entspricht auch dem Selbstverständnis solcher allgemeiner Wettbewerbsbehörden, die positive, aktiv gestaltende Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen ablehnen.[18]

Wie ist nun diese – auch von OECD-Vertretern für dauerhafte Regulierungsaufgaben vorgeschlagene –[19] Aufgabenverteilung unter Anwendung des obigen Merkmalkatalogs zu beurteilen?

(1) Jede Behörde verfolgt nicht nur die ihr aufgetragenen Ziele, sondern auch Eigenziele. Bürokratiemodelle arbeiten mit verschiedenen Zielvariablen wie Budgetmaximierung, Prestige etc. Für die sektorale Regulierungsbehörde könnte die Eigenzielverfolgung in diesem Modell bedeuten, dass sie keinen Anreiz hat, Deregu-

[18] Dies trifft z. B. auf die US-amerikanischen allgemeinen Wettbewerbsbehörden zu; vgl. *Victor* (1998), S. 520.

[19] Vgl. *OECD* (1999), S. 173.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lierungspotenziale auszuschöpfen, weil sie ihr eigenes Tätigkeitsfeld einschränken und Möglichkeiten zur Erlangung ihre Eigenziele verlieren würde. Dieser negative Anreiz könnte sich darin äußern, dass sie keine geographischen oder sachlichen Teilmärkte bildet, die aus der Regulierung entlassen werden könnten, wenn es noch ein Unternehmen gibt, das auf dem Gesamtmarkt marktbeherrschend und damit möglicherweise einer asymmetrischen Regulierung unterworfen ist. Im Gegenteil, sie könnte versuchen, die Regulierung auch auf wettbewerblich funktionierende Bereiche auszudehnen. Als Beispiel sei die amerikanische Lufttransportbehörde genannt, die früher auch das während der Flüge servierte Essen einer Kontrolle unterwarf.[20]

(2) Hinsichtlich der Konsistenz von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik in einem Sektor erfordert das Modell Formen der Zusammenarbeit zwischen beiden Behörden. Um Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden, ist eine Zusammenarbeit der Behörden vor allem dann dringlich, wenn je nach Marktsegment oder innerhalb eines Marktsegments je nach Unternehmensgröße verschiedene Behörden als regulierungs- oder wettbewerbspolitische Instanz zuständig sind. Konsistenzfördernd wirkt die Einigung auf gemeinsame Begriffsauslegungen, aber auch die Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Einzelfall. Eine weitere Art, Konsistenz zu erlangen, besteht darin, dass die allgemeine Wettbewerbsbehörde die Regulierungsverfügungen einer Kontrolle unterziehen kann, wie dies in den USA teilweise möglich ist.[21] Die Kontrollmöglichkeit hat zur Folge, dass auch die Anwendung von Preisen, die von der Regulierungsbehörde genehmigt worden sind, als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung geahndet werden kann.

(3) Die Sektoralisierung der Regulierungsbehörden fördert eine sektoralisierte Regulierungspraxis, da die Behörden nicht notwendigerweise die in den sektoralen Sondergesetzen enthaltenen Begriffe einheitlich auslegen. Um zu verhindern, dass substantielle, ökonomisch aber nicht zu rechtfertigende Regulierungsdifferenzen zwischen einzelnen Sektoren entstehen, die wiederum Wettbewerbsverzerrungen, Arbitrage etc. auslösen, wäre ein gemeinsames Gremium aller Regulierungsbehörden (gegebenenfalls unter Einschluss der allgemeinen Wettbewerbsbehörde) denkbar.[22] Da die Wettbewerbspolitik für alle Sektoren in den Händen der allgemeinen Wettbewerbsbehörde liegt, wirft dieses Modell für diesen Politikbereich keine Konsistenzprobleme auf.

(4) Sektorale Behörden gelten im Vergleich zu allgemeinen Behörden gemeinhin als anfälliger für Einflussnahme der regulierten Unternehmen, aber auch der Politik. Je enger die sektorale Ausrichtung ist, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine wirksame Gegenkraft zum Lobbyismus der Regulierten entsteht.[23] Aber

[20] Vgl. *Boyfield* (2000), S. 38.

[21] Vgl. *Baker* (1999), S. 518.

[22] Vgl. für ein solches Gremium in Großbritannien *European Commission* (1999), S. 22.

[23] Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Gegeninteressen wirksam häufig nicht von Endnachfragern, sondern von Anbietern auf anderen Märkten vorgebracht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch der Politik dürfte es leichter fallen, auf sektorale als auf allgemeine Behörden Druck auszuüben, schon aus dem Grund, dass sektorale Sondergesetze sich leichter ändern lassen als Gesetze, welche die gesamte Volkswirtschaft betreffen. Beispiele bieten das Vereinigte Königreich, dessen Gesetzgeber in den letzten Jahren den Regulierern vermehrt nicht-wettbewerbliche Ziele auferlegte, aber auch die deutsche Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP). Hier versuchten Politiker (auch aus dem Beirat der RegTP), Marktaufteilungen, die die Preiseinheit in Deutschland gefährdet hätten, zu verhindern und Regulierungsentscheidungen mit dem Hinweis auf Effekte auf die Privatisierungserlöse zu beeinflussen. Zumindest in der Anfangsphase der Regulierung betrachtete das Bundeskartellamt einige Entscheidungen der RegTP als nicht sonderlich wettbewerbsfördernd.[24]

(5) Die sektorale Ausrichtung der Regulierungsbehörden erschwert die Vorhersehbarkeit ihrer Entscheidungen. Die mit der Liberalisierung neu geschaffenen Behörden müssen erst einmal eine Reihe von Entscheidungen getroffen haben, bis eine „stabile" Entscheidungspraxis erkennbar wird. Marktteilnehmer können in der Anfangsphase nicht auf ähnliche Fälle in anderen Sektoren zurückgreifen, da dort ja andere Behörden aktiv sind. Das Problem der mangelnden Vorhersehbarkeit kann sich auch auf die Entscheidungen der allgemeinen Wettbewerbsbehörde ausweiten, wenn diese beim Ergreifen von Maßnahmen auf die Entscheidungen der Regulierungsbehörden Rücksicht nimmt.

(6) Die Spezialisierung beider Behörden auf Regulierungs- bzw. Wettbewerbsaufgaben kann schnelle und potentiell problemorientierte Entscheidungen begünstigen. Gerade bei Regulierungsentscheidungen wird ja auf das – tatsächlich oder vermeintlich – notwendige Branchenwissen hingewiesen, das bei der sektoralen Behörde in der Regel vorhanden ist. Umfassendere Kenntnisse der Mitarbeiter von Sektorbehörden können im Übrigen durchaus einfach erklärbar sein, wenn etwa die sektoralen Behörden bei den Gehaltszahlungen für ihre Mitarbeiter große Spielräume haben, die der allgemeinen Verwaltung (incl. der allgemeinen Wettbewerbsbehörde) nicht zur Verfügung stehen. Sobald jedoch bei Entscheidungen gleichzeitig Regulierungs- und Wettbewerbsfragen anstehen, dürfte die bei getrennten Zuständigkeiten notwendige Koordinierung zeitaufwendig sein oder – bei enger Fristsetzung zur Koordinierung – keine optimale Problemlösung bieten.[25]

II. Das „Sektor-Modell"

Beim traditionellen Modell kann man die Aufgabenverteilung als Ausdruck komparativer Vorteile beider Behörden betrachten. Sie ist dann gerechtfertigt, wenn es aus verfassungsrechtlichen oder politischen Gründen zwei getrennte Behörden ge-

[24] Vgl. *Hübner* (1999), S. 35.

[25] Vgl. etwa die Kritik des Bundeskartellamts an den kurzen Fristen, die die RegTP ihm für Stellungnahmen setzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ben muss.[26] Wenn eine solche Restriktion nicht besteht, könnten auch in einer – sektoralen oder allgemeinen – Behörde Regulierungs- und Wettbewerbsaufgaben zusammengefasst werden, sei es, dass diese Behörde bei der Verfolgung beider Aufgaben über absolute Vorteile verfügt, sei es, dass zwar jede Behörde in einem Bereich absolute Vorteile aufweist, der Koordinationsaufwand aber diese Vorteile überkompensiert.

Im „Sektor-Modell" werden die regulierungs- und wettbewerbspolitischen Aufgaben für einen Sektor einer sektoralen Regulierungsbehörde übertragen. Eine solche Zusammenfassung beider Aufgaben ist in der Praxis häufig partiell anzutreffen, indem wenigstens einige wettbewerbspolitische Aufgaben, insbesondere die Missbrauchsaufsicht und die Überwachung eines Diskriminierungsverbots, der jeweiligen sektoralen Regulierungsbehörde zugewiesen werden.[27] Die Anwendung des obigen Merkmalkatalogs auf sektorale Behörden mit kombinierter wettbewerbs- und regulierungspolitischer Kompetenz ergibt folgende Ergebnisse:

(1) Für die Ausrichtung der Behördenentscheidungen am Ziel Schutz und Förderung von Wettbewerb könnte sich eine vollständige Verantwortung der Regulierungsbehörde auch für Wettbewerbsfragen positiv auswirken: Die Behörde könnte die sich im Zeitablauf ergebenden Deregulierungspotentiale ausnutzen, ohne Kompetenzen zu verlieren. An Stelle regulierungspolitischer Instrumente würde sie dann wettbewerbspolitische Instrumente einsetzen. Eine Beibehaltung der Regulierung allein zur Wahrung ihrer sachbezogenen Zuständigkeit wäre nicht mehr notwendig. Allerdings kann die Zusammenfassung beider Aufgabengebiete auch das Entstehen von wettbewerbs- oder regulierungspolitischen Fehlern begünstigen, wenn die Behörde beide Teilbereiche als gleichwertig und substituierbar betrachtet: Um ihre Regulierungsmöglichkeiten wissend könnte die Behörde vertikale Fusionen zulassen, die später unter Umständen Regulierungsbedarf auslösen. Die Zulassung einiger Eisenbahnfusionen in den USA durch die zuständige sektorale Behörde, das Surface Transportation Board (STB), – auch entgegen den Empfehlungen der allgemeinen Wettbewerbsbehörde – könnte so interpretiert werden.[28] Dass ein paar Jahre später das STB ein Fusionsmoratorium angeordnet hat, ist mit dieser Argumentation keineswegs inkompatibel. Das Zusammenschlussvorhaben, das dieses Moratorium auslöste, betraf eine kanadisch-amerikanische Fusion, deren Realisierung die Regu-

[26] Vgl. *Haffner* (2000) und *Wise* (1999 b), S. 90, für die Entscheidung des niederländischen Parlaments, entgegen den Vorstellungen der Regierung die Kompetenzen der sektoralen Telekommunikationsregulierungsbehörde auszudehnen bzw. überhaupt eine solche Behörde einzurichten.

[27] Zu den wettbewerbspolitischen Befugnissen sektoraler Regulierungsbehörden in OECD-Ländern vgl. *OECD* (1999), S. 220 ff. Im deutschen Telekommunikationssektor betreffen die wettbewerbspolitischen Befugnisse der RegTP vor allem die so genannte „Besondere Missbrauchsaufsicht". In diesem Sektor liegt die Fusionskontrolle zwar in der Kompetenz des Bundeskartellamts, die RegTP kann aber bei der Lizenzvergabe ein „Zusammenschlussverbot" anordnen; vgl. *Leo* und *Schellenberg* (1997), S. 196.

[28] Vgl. zu den Fusionsentscheidungen *Wise* (1999 a), S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lierungsmöglichkeiten des STB beschnitten hätte.[29] Manche Beobachtungen des Verhaltens von Sektorbehörden lassen die Vermutung aufkommen, dass sie sogar eine grundsätzliche Präferenz für regulierungspolitische Interventionen haben, auch wenn die Anwendung wettbewerbspolitischer Regelungen für einen funktionierenden Wettbewerb ausreichend wäre.[30]

(2) und (3) Sektorale Zusammenfassung von Regulierungs- und Wettbewerbsaufgaben trägt zwar tendenziell zur Konsistenz beider Politikbereiche innerhalb der Branche bei, schließt aber gleichzeitig eine wirksame Korrekturfunktion der allgemeinen Wettbewerbsbehörde aus. Soweit die sektoralen Behörden ihre Regulierungs- und Wettbewerbspolitik unabhängig voneinander betreiben, ist bei dieser Lösung nicht nur die gesamtwirtschaftliche Konsistenz der Regulierungspolitik gefährdet, sondern auch die der Wettbewerbspolitik. Selbst wenn alle sektoralen Behörden aufgrund ihrer wettbewerbspolitischen Kompetenzen jegliche Überregulierung vermeiden, könnten ihre wettbewerbspolitischen Maßnahmen auch in ähnlich gelagerten Fällen unterschiedlich sein und gesamtwirtschaftlichen Inkonsistenzen Vorschub leisten. Diese könnten zum Beispiel darin bestehen, dass eine sektorale Behörde aufgrund einer weiten Marktabgrenzung eine Fusion erlaubt und auf die Missbrauchsaufsicht vertraut, während eine andere sektorale Behörde eine solche Fusion untersagt.

(4) Die Aussagen zur faktischen Einschränkung der Unabhängigkeit sektoraler Behörden für das erste Modell gelten für das „Sektor-Modell" in noch stärkerem Maße. Hier können die Interessengruppen auch auf wettbewerbspolitische Entscheidungen Einfluss ausüben und zum Beispiel protektionistische Belange vertreten.[31]

(5) In Bezug auf die Vorhersehbarkeit der Entscheidungen gilt für dieses Modell grundsätzlich dasselbe wie für das Erstgenannte. Das heißt, die Entscheidungen der Behörde sind für die betroffenen Unternehmen schwer prognostizierbar, weil eine entsprechend lange Entscheidungspraxis fehlt und die Übertragbarkeit ähnlich gelagerter Fälle aus anderen Branchen nicht gegeben ist. Die Möglichkeit der Behörden, zwischen regulierungs- und wettbewerbspolitischen Instrumenten zu wechseln, kann die Vorhersehbarkeit ihrer Entscheidungen sogar noch verringern.

(6) Die zusammengefasste wettbewerbs- und regulierungspolitische Kompetenz der Regulierungsbehörde kann die Entscheidungsfindung beschleunigen, und die

[29] Vgl. Neue Zürcher Zeitung (2000a).

[30] Vgl. *Hewitt* (1999), S. 190f.

[31] So etwa im Sommer 2000 in den USA, als die Federal Communication Commission (FCC) durch eine Gesetzesinitiative veranlasst werden sollte, den Aufkauf der amerikanischen Firma Voicestream durch die Deutsche Telekom zu verhindern. Nach bisheriger Rechtslage hat die FCC Aufkäufe durch ausländische Unternehmen, die zu mehr als 25% in Staatsbesitz sind, zu untersagen, kann aber Ausnahmegenehmigungen erteilen. Gerade die Ausnahmemöglichkeit sollte durch den Gesetzesentwurf abgeschafft werden; vgl. hierzu *Lütge* (2000), S. 22, und Neue Zürcher Zeitung (2000b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzbarmachung der bei ihr vorhandenen sektoralen Spezialkenntnisse kann die Qualität der Wettbewerbsentscheidungen verbessern.

III. Das „Wettbewerbsbehörden-Modell"

Beim „Wettbewerbsbehörden-Modell" ist die allgemeine Wettbewerbsbehörde für die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsvorschriften und der sektorspezifischen Regulierungsvorschriften zuständig. Ein solches Modell ist mit leichten Modifikationen zum Beispiel in den Niederlanden im Stromsektor realisiert.[32] Es ist durch folgende Charakteristika gekennzeichnet:

(1) Dieses Modell ist einerseits besonders wettbewerbsorientiert, da einer allgemeinen Wettbewerbsbehörde – auch in Sondergesetzen – im Regelfall nicht eine Vielzahl von nichtwettbewerblichen Zielen auferlegt wird, vor allem wenn sie relativ unabhängig ist. Andererseits könnte dieser Behörde ein Bias zugunsten der traditionellen Wettbewerbspolitik unterstellt werden, der dazu führt, dass sie auch dort auf Regulierung verzichtet, wo die traditionellen wettbewerbspolitischen Instrumente weniger effizient sind als die regulierungspolitischen.

(2) und (3) Dieses Modell gewährleistet quasi automatisch die Konsistenz von Wettbewerbs- und Regulierungspolitik innerhalb eines Sektors und zwischen den Sektoren, weil nur *eine* Behörde für beide Politikbereiche in der gesamten Volkswirtschaft zuständig ist. „Erkauft" wird diese Konsistenz möglicherweise dadurch, dass sich die regulierungspolitischen Kompetenzen der Behörde auf die Durchführung ihrer traditionellen Wettbewerbspolitik auswirken und z. B. bei der Fusionskontrolle nicht vorgesehene dauerhafte Verhaltenskontrollen Einzug halten.[33]

(4) Die umfassende Zuständigkeit der allgemeinen Wettbewerbsbehörde dürfte sektorale Interessendurchsetzungen wie auch politische Einflussnahmen erschweren.[34]

(5) Sie dürfte auch – vor allem, wenn die allgemeine Wettbewerbsbehörde schon länger existiert – die Vorhersehbarkeit von Entscheidungen verbessern.

(6) Soweit für Entscheidungen tatsächlich Branchenkenntnisse relevant sind, weist dieses Modell in Bezug auf Schnelligkeit und/oder Qualität der Entscheidungsfindung einen Nachteil gegenüber dem zweiten Modell auf.

---

[32] Vgl. *Haffner* (2000), S. 211. Die Stromregulierungsbehörde ist quasi eine „Kammer" der allgemeinen Wettbewerbsbehörde Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

[33] Einen derartigen Vorwurf macht *Möschel* (2001), S. 34, dem allein als Wettbewerbs- und nicht als Regulierungsbehörde agierenden Bundeskartellamt in Bezug auf die Auflagen bei der Genehmigung der Fusion zwischen den Stromunternehmen RWE und VEW.

[34] Die Unabhängigkeit der allgemeinen Wettbewerbsbehörde kann jedoch ziemlich eingeschränkt sein, wenn sie regelmäßig auf Finanzzuweisungen des Parlaments angewiesen ist. Für ein Modell, das den Einfluss des amerikanischen Kongresses auf die Federal Trade Commission zum Inhalt hat, vgl. *Weingast* und *Moran* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Zusammenfassender Vergleich

Die Ausführungen zu den drei Modellen sind stark generalisierend. Im konkreten Einzelfall hängen die Ergebnisse des Vergleichs unter anderem davon ab, in wie vielen Branchen mit Hilfe sektoraler Behörden die Liberalisierung durchgeführt werden soll. Die Probleme der gesamtwirtschaftlichen Konsistenz von Wettbewerbs- und Regulierungspolitik sind bei wenigen Sektorbehörden viel leichter überwindbar als bei einer Vielzahl von Behörden. Darüber hinaus sind z. B. die verfassungsmäßigen Stellungen der Behörden,[35] ihre personellen und technischen Ausstattungen, die anwendbaren Rechtsinstrumente etc. für die Ergebnisse des Vergleichs relevant. Soweit sich die allgemeine Wettbewerbsbehörde und die sektoralen Regulierungsbehörden hinsichtlich dieser Aspekte wesentlich unterscheiden und diese Unterschiede als gegeben betrachtet werden müssen, können ganz andere Ergebnisse auftreten als die oben abgeleiteten.[36]

Unterstellt man jedoch keine oder nur geringe Differenzen im Hinblick auf die genannten Aspekte, sind die abgeleiteten Ergebnisse nicht unplausibel. Jedoch ist dann keines der vorgestellten Modelle gegenüber einem anderen dominant. Das traditionelle Modell hat tendenziell Vorteile bei der Durchsetzung eines tatsächlich vorhandenen Regulierungsbedarfs, das „Sektor-Modell" bei der Ausnutzung von Branchenkenntnissen, das dritte Modell bei der gesamtwirtschaftlichen Konsistenz beider Politikbereiche. Die fehlende eindeutige Überlegenheit eines Modells erklärt die Vielzahl der in der Praxis anzutreffenden Behördenarrangements und das „Experimentieren" auf diesem Gebiet.

---

[35] So sind etwa in Schweden die Behörden von den Ministerien unabhängig; vgl. *European Commission* (1999), S. 19.

[36] Ein Argument für die Schaffung einer deutschen sektoralen Regulierungsbehörde für Strom und Gas gründet sich auf die schwache personelle Ausstattung der für diese Sektoren zuständigen Beschlusskammer des Bundeskartellamts im Vergleich zum Personalbestand der RegTP; vgl. *Theobald* (2001). Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass auch der Personalbestand des Kartellamtes erhöht werden könnte. Gerade wenn die Regulierung nur temporär erfolgen soll, müsste nach einiger Zeit der für die Regulierung notwendige Personalbedarf zurückgehen. In der allgemeinen Wettbewerbsbehörde könnten die potenziell freigesetzten Regulierungsmitarbeiter sehr viel eher einen anderen Arbeitsplatz finden als innerhalb der sektoralen Regulierungsbehörde. Allein schon aus Gründen der „Beschäftigungssicherung" könnten die Mitarbeiter der Regulierungsbehörde den Umfang der Regulierung größer halten als objektiv notwendig. Eine Alternative zur Schaffung von Planstellen könnte die zeitlich befristete Abordnung von Ministeriumsmitarbeitern in die Regulierungsbehörden sein, wie dies einige europäische Länder bei den Telekommunikationsbehörden praktizieren; vgl. *European Commission* (1999). Diese Lösung gefährdet aber unter Umständen die politische Unabhängigkeit der Behörden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Schlussfolgerungen

Ohne eine empirische Überprüfung lässt sich nicht feststellen, ob eines der analysierten Modelle in der Praxis eindeutig überlegen ist. Für solche Überprüfungen ist aber der Zeitraum, in dem die Liberalisierung betrieben wird, zu kurz, zumal das zweite und dritte vorgestellte Modell bislang relativ selten in die Praxis umgesetzt wurden und somit eine kleine Basis für eine empirische Analyse bieten. Unter theoretischen Gesichtspunkten kann unter den spezifischen Gegebenheiten eines Landes keines der drei Modelle eindeutig unter allen Umständen als für die Praxis suboptimal identifiziert werden. Ferner könnten auch noch andere als die angeführten Merkmale und Ziele für die Lösung des Zuordnungsproblems relevant sein, etwa die Kosten des Behördenarrangements. Darüber hinaus kann ein Modell, das zu Beginn eines Deregulierungsprozesses optimal ist, seine Optimalität mit der Zeit verlieren, wenn etwa die Nutzbarmachung spezifischer Branchenkenntnisse, die die Nachteile der sektorspezifischen Behördenzuständigkeit in der Anfangsphase überwog, im Laufe der Zeit für eine wirksame Regulierung weniger wichtig wird.

Unter den Gegebenheiten der Behörden in Deutschland scheint das dritte Modell insgesamt am vorteilhaftesten zu sein: Dem Bundeskartellamt wird – auch international – eine hohe politische Unabhängigkeit bescheinigt, die grundsätzliche Wettbewerbsorientierung seiner Entscheidungen ist unbestritten. Soweit für Sektoren wie Strom, Gas, Eisenbahn etc. Regulierungen (z. B. statt Verbändevereinbarungen) eingeführt werden, gibt die bisherige Politik dieser Behörde keinen Anlass, sie nicht mit der Durchführung dieser Aufgaben zu betrauen. Wenn ihre Ressourcen entsprechend ausgebaut werden, ist damit zu rechnen, dass sie auch in solchen Sektoren eine auf Schutz und Förderung von Wettbewerb ausgerichtete effiziente Regulierungs- und Wettbewerbspolitik betreibt. Die umfassende Zuständigkeit des Kartellamts würde auch der Tatsache gerecht, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen häufig mehrere deregulierte Sektoren betreffen.

Soweit man jedoch (für andere Länder) zu einer weniger eindeutigen optimalen Zuordnung der Aufgaben gelangt, wäre möglicherweise ein „geregelter" Wettbewerb der Institutionen eine Lösung des Zuordnungsproblems.

Eine *dynamische Flexibilität* der institutionellen Ausgestaltung der Politik zum Schutz und zur Förderung von Wettbewerb kann eine disziplinierende Wirkung auf die Behörden ausüben, regulierungs- und wettbewerbspolitische Fehler zu vermeiden. Eine solche Flexibilität umfasst nicht nur eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Fortführung einer Regulierung, sondern auch die Prüfung, ob das institutionelle Arrangement der Aufgabenzuweisung angemessen ist.[37] Analo-

[37] Eine derartige Evaluierungsverpflichtung wird in den Niederlanden in den neueren sektoralen Gesetzen explizit verankert; vgl. *Haffner* (2000), S. 212. Nach Artikel 25 des Gesetzes zur Errichtung einer unabhängigen Telekommunikations- und Postbehörde ist alle vier Jahre vom zuständigen Minister dem Parlament ein Bericht über die Effizienz der Behörde und die Rechtfertigung ihres Fortbestehens vorzulegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ges gilt natürlich auch für die Frage, ob für einzelne Sektoren die Bestimmungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts und deren Anwendung durch die allgemeine Wettbewerbsbehörde angemessen sind. Insofern können die „Drohungen", das Eisenbahnbundesamt mit umfassenden wettbewerbs- oder regulierungspolitischen Befugnissen auszustatten, die Behandlung des Trassenpreisproblems durch das Bundeskartellamt beschleunigt haben.[38]

Gegen eine Flexibilität des institutionellen Arrangements könnte eingewandt werden, dass sie gegen das Gebot der Konstanz in der Ordnungspolitik verstoße. Diesem Einwand ist entgegenzuhalten, dass das derzeitige institutionelle Arrangement ohnehin häufig nur als vorübergehend konzipiert ist und der Errichtung neuer Behörden meist keine verfassungsmäßigen Grenzen gesetzt sind. Ein wirksamer, Partikularinteressen entzogener Wettbewerb zwischen den Behörden um regulierungs- und wettbewerbspolitische Befugnisse könnte zu einer Verbesserung ihrer Leistungen (= Verringerung der Fehler in diesen Politikfeldern) beitragen und damit die Stabilität des institutionellen Arrangements erhöhen.[39] Statt mit Passivität zugewiesene Befugnisse zu verteidigen, könnten sie in einen Wettbewerb um „[...] Reputation als ‚Behörde auf der Höhe des Geschehens'"[40] eintreten, indem sie aktiv unter Hinweis auf den Erfolg ihrer regulierungs- und wettbewerbspolitischen Arbeit um neue Kompetenzen werben.

Nun stellt sich abschließend die Frage, wer für die Bewertung der Behördenleistungen verantwortlich sein soll. Die Beantwortung dieser Frage ist entscheidend dafür, wie groß die Wahrscheinlichkeit des auch hier möglichen Wettbewerbsversagens ist und damit, wie effizient der Institutionenwettbewerb sein kann. Zur Sicherung der politischen Unabhängigkeit der Behörden scheiden Regierung und Parlament als Schiedsrichter aus; sehr wohl müssten sie aus Demokratiegründen in das für eine Aufgabenneuverteilung notwendige formale Gesetzgebungs- bzw. Verordnungsverfahren einbezogen werden. Die Schiedsrichterfunktion müsste von einem unabhängigen permanenten Gremium wahrgenommen werden, für das diese Aufgabe eine Nebenfunktion darstellt, damit keine Fehlanreize geschaffen werden, die in Existenzsicherungsgründen dieses Gremiums liegen. Eine Alternative wäre eine in regelmäßigen Abständen neu einzuberufende Kommission.

Unabhängig von der konkreten Lösung des Problems wäre mit einer solchen Regelung eine faktische Selbstbindung von Regierung und Parlament verbunden. Ob sie hierzu bereit sind, muss gerade bei so „sensiblen" Gütern wie Post- und Tele-

---

[38] Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung allerdings einen Gesetzesentwurf verabschiedet, nach dem das Eisenbahnbundesamt umfangreiche wettbewerbs- und regulierungspolitische Kompetenzen erhalten soll. Vgl. hierzu Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 c).

[39] Rechtlich erleichtert wird ein solcher Behördenwettbewerb, wenn die sachliche sektorale Regulierung und die behördenmäßige Durchführung der Regulierung in verschiedenen Gesetzen geregelt sind.

[40] So *Kruse* (2000), S. 409, bei seiner Forderung, die RegTP solle die Ex-ante-Regulierung für Fern- und Auslandsgespräche aufgeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommunikationsleistungen etc. bezweifelt werden. Eine größere Selbstbindung bei der institutionellen Ausgestaltung könnte die Politik im Übrigen durch gesetzliche Vorgaben, die die Ermessensspielräume der Behörden verringern, kompensieren.[41] Die Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden können immer nur so wettbewerbsorientiert arbeiten, wie es der gesetzliche Rahmen erlaubt. Insofern sind auch die Forderungen der Kommission, in Deutschland eine sektorale Stromregulierungsbehörde – wie in den meisten anderen EG-Ländern –[42] einzurichten, die von der Kommissarin *de Palacio* geäußert wurden,[43] nicht ohne weiteres nachzuvollziehen. Denn in Deutschland ist der Strommarkt sehr viel stärker liberalisiert als in den meisten anderen EG-Staaten, die eine Regulierungsbehörde haben.

Behördenstrukturen allein bestimmen die Wettbewerbsorientierung der Politik nicht, sie können nur dazu beitragen, eine gewollte Wettbewerbsorientierung möglichst effizient und umfassend durchzusetzen. Vieles spricht dafür, dass unabhängige allgemeine Wettbewerbsbehörden für dieses Ziel besser geeignet sind als sektorale Regulierungsbehörden.

Literatur

Baker, D. (1999): Protecting Consumers in the Privatisation Process, in: International Business Lawyer, Vol. 27, S. 517–518.

Biggar, D. (2000): Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence – Background Note, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 2, No. 3, S. 21–101.

Borrmann, J./*Finsinger*, J. (1999): Markt und Regulierung, München.

Boyfiled, K. (2000): The Politics of Regulation, London.

Brunekreeft, G./*Keller*, K. (2000): Elektrizität: Verhandelter versus regulierter Netzzugang, in: Knieps, G./Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, Heidelberg, S. 125–150.

Competition Commission (2000): AES and British Energy: A report by the Competition Commission on references made under section 12 of the Electricity Act 1989 – Summary (Internet-Adresse: www.competition-commission.org.uk/elec1.htm).

Duijm, B. (2000): Fachbehörden als Wettbewerbshüter?, in: ifo Schnelldienst, 53. Jg., Nr. 12, S. 3–10.

Eickhof, N. (1997): Staatliche Regulierung und kartellrechtliche Branchenfreistellungen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 26. Jg., S. 562–567.

— (2000): Liberalisierung durch Regulierungsbehörden, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 29. Jg., S. 421.

[41] Zu denken ist hierbei etwa an eine Rechtsvorschrift, die eine sektorale Reziprozität bei der Öffnung von Netzen für ausländische Anbieter zum Inhalt hat.

[42] Vgl. *Pollitt* (1999), S. 46, für eine Übersicht.

[43] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

European Commission (1999): Fifth Report on the Implementation of the Telecommuncations Regulatory Package, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Com [1999] 537): Annex 3, Effective Application – Analysis by Member State, Brüssel.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 a): EU will den Energiemarkt völlig liberalisieren, Ausgabe vom 17.01.2001, S. 15.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 b): Eine europäische Regulierungsbehörde für den Strommarkt, Ausgabe vom 01.03.2001, S. 17.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 c): Bund schafft Bahnregulierungsbehörde, Ausgabe vom 26.04.2001, S. 19.

Haffner, R. C. G. (2000): Policy Issues in Telecommunications Reform: The Netherlands, in: OECD (ed.): Privatisation, Competition and Regulation, Paris, S. 207–213.

Hedrich, C.-C. (1993): Die Privatisierung der Sparkassen, Baden-Baden.

Hewitt, G. (1999): The Relationship between Competition and Regulatory Authorities – Background Note, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 1, No. 3, S. 177–219.

Hübner, W. (1999): Zum Verhalten der Wettbewerber und Behörden im Deregulierungsprozeß, in: Oberender, P. (Hrsg.): Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik, Berlin, S. 29–46.

Knieps, G. (1997): Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 26. Jg., S. 232–236.

Koenig, C./*Kühling*, J. (2000): Funktionsfähiger Wettbewerb und Regulierungsperspektiven auf den Telekommunikationsmärkten, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 50. Jg., S. 596–610.

Kruse, J. (2000): Deregulierungsbedarf bei Ferngesprächen, in: Wirtschaftsdienst, 80. Jg., S. 402–409.

Leo, H./*Schellenberg*, M. (1997): Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 41. Jg., S. 188–197.

Lütge, G. (2000): Plötzlich funkt's, in: Die Zeit vom 27.07.2000, S. 22.

Martimort, D. (1999): The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs, in: Review of Economic Studies, Vol. 66, S. 188–197.

Möschel, W. (2001): Großfusionen im engen Oligopol – Fusionskontrolle am Beispiel der deutschen Stromwirtschaft, in: Der Betrieb, 53 Jg., H. 3 vom 19.01.2001, S. 131–134.

Nash, C. A./*Toner*, J. P. (1999): Competition in the Railway Industry, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 1, No. 1, S. 197–227.

Neue Zürcher Zeitung (2000 a): Amerikanisches Moratorium für Eisenbahn-Fusionen, Internationale Ausgabe vom 20.03.2000, S. 7.

Neue Zürcher Zeitung (2000 b): Seilziehen um Voicestream und Deutsche Telekom, Internationale Ausgabe vom 08.09.2000, S. 9.

OECD (1999): The Relationship between Competition and Regulatory Authorities, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 1, No. 3, S. 169–176 und 220–246.

Pollitt, M. (1999): Issues in Electricity Market Integration and Liberalization, in: Vaitilingam, R. (ed.): A European Market for Electricity?, London, Stockholm, S. 27–86.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theobald, C. (2001): Wettbewerb mit Strom und Gas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.03.2001, S. 15.

Victor, A. P. (1998): Interaction Between Competition and Regulatory Regimes in Deregulation, in: International Business Lawyer, Vol. 26, S. 518–521.

Weingast, B. R./*Moran*, M. J. (1983): Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 765–800.

Wise, M. (1999 a): Review of United States Competition Law and Policy, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 1, No. 1, S. 9–70.

— (1999 b): Review of Competition Law and Policy in the Netherlands, in: OECD Journal of Competition Law and Policy, Vol. 1, No. 2, S. 74–118.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte – Eine erste Bilanz

Von *Ullrich Heilemann*[1] und *Bernhard Hillebrand*[2], Essen

A. Einleitung

Am 29. April 1998 trat in Deutschland das neue Energiewirtschaftsrecht in Kraft. Damit wurden die Gebietsmonopole abgeschafft und den Verbrauchern die freie Wahl ihres Versorgungsunternehmens ermöglicht. Rund drei Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes zeichnen sich gravierende Veränderungen in der Strom- und Gasversorgung ab: Die Zahl der Verbundunternehmen der Stromwirtschaft hat sich durch Unternehmenszusammenschlüsse fast halbiert, viele Stadtwerke und Regionalversorger sehen sich in der Gefahr, ihre Selbständigkeit zu verlieren, der Einfluss ausländischer Unternehmen ist durch Beteiligungen und Übernahmen erheblich gewachsen, die Preise für einzelne Verbrauchergruppen sind unter dem Druck der Überkapazitäten teilweise drastisch gesunken. Auch wenn diese Entwicklung der Tendenz nach erwartet werden konnte, ihre Dynamik hat nicht nur die Energiewirtschaft selbst, sondern auch Wirtschaftspolitik und Forschung überrascht.

Der folgende Beitrag versucht, eine erste Bilanz zu ziehen. Dazu ruft er zunächst die Erwartungen an die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte Anfang der neunziger Jahre in Erinnerung (Abschnitt B), um daran die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit zu messen. Im Vordergrund steht dabei die Frage nach der konkreten Umsetzung der wettbewerblichen Öffnung, wie sie durch die in den EU-Richtlinien festgelegten Vorschriften für einen gemeinsamen Binnenmarkt für Strom bzw. Gas vorgegeben wurden (C). Daran schließt sich die Untersuchung der Preiswirkungen an, die durch die Liberalisierung ausgelöst wurden (D). Ihr folgt eine Analyse der unternehmerischen Anpassungsreaktionen auf die geänderten Handlungsbedingungen in der Energiewirtschaft (E), die allerdings nicht isoliert zu betrachten sind, sondern in ein sektoral und gesamtwirtschaftlich konsistentes Gesamtbild einzufügen sind (F). Mögliche Konflikte mit umweltpolitischen Zielen sind Gegenstand des Abschnitts G. Eine zusammenfassende Bewertung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerung beschließen die Ausführungen (H).

---

[1] Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, und Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg.

[2] Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Beitrag beschränkt sich auf die Bundesrepublik. Etliches spricht allerdings dafür – etwa die Verringerung des deutschen Strompreisniveaus im EU-Vergleich – dass sich aus europäischer Perspektive die deutsche Situation noch günstiger darstellt als aus nationaler Sicht (vgl. *Übersicht 1*). Wie stets, wenn es um die Erklärung „komplexer Phänomene" geht, bereitet die theoretisch/kausale Zuordnung von Maßnahmen zu Ergebnissen erhebliche Probleme, zumal wenn sich beide über einen längeren Zeitraum verteilen. Im vorliegenden Zusammenhang kommt angesichts der kurzen Zeitspanne seit Inkrafttreten der Maßnahmen die Schwierigkeit hinzu, zwischen transitorischen und permanenten Wirkungen zu unterscheiden. Ohne Frage haben neben den z. T. sehr unterschiedlichen Absatz- und Ertragsinteressen der beteiligten Unternehmen, die Interessen der Verbraucher, aber auch der nationalen Politik, der EU-Kommission und der Bürokratie zusammengewirkt, ohne dass ihr jeweiliger Beitrag identifiziert werden kann.[3] Das gilt in ähnlicher Weise für die „Erklärung", d. h. für die Beiträge der „ökonomischen Theorie der Politik" und der „ökonomischen Theorie der Bürokratie" in einem doch noch immer recht korporatistischem Umfeld. Ihr Erklärungsbeitrag lässt sich vorerst nur in Einzelstudien klären, wobei die Beteiligung verschiedener Politik- und Bürokratiebereiche auf unterschiedlichen Ebenen (Kommunen, Land, Bund, EU) die Aufgabe zusätzlich erschwert. Festzustehen scheint, ohne dass dem Ergebnis der vorliegenden Ausführungen vorgegriffen werden soll, „There will be more market in the new economic order, but also more European regulation" (*Tsoukalis* [1997], S. 79; *Majone* [1994]).

B. Die Erwartungen

In ihrem ersten Richtlinienvorschlag vom Februar 1992 favorisierte die EU-Kommission das Modell eines freien Netzzugangs für alle in der Gemeinschaft tätigen Stromerzeuger (*common carrier*), bei dem auch den Netzinhabern kein Vorrang bei der Netznutzung eingeräumt werden sollte (*Kommission* [1992]). Zugleich sollte durch eine Entflechtung der vertikal integrierten Unternehmen die Stromerzeugung, der Transport, der Handel und die Verteilung jeweils rechtlich selbständigen Unternehmen übertragen werden (*unbundling*). Die EU-Kommission verband damit die

[3] Auch wenn diese Unschärfe grundsätzlich für alle bislang umgesetzten Wettbewerbsmodelle gilt, so lassen sich im internationalen Vergleich dennoch deutliche Unterschiede bei der Gewichtung der Einzelziele feststellen. So standen bei der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte in den Vereinigten Staaten die Interessen der Verbraucher deutlich stärker im Vordergrund als in der EU. Die Verabschiedung des „Public Utility Regulatory Policies Act" (PURPA) im Jahre 1978 und die darin vorgesehene Freistellung der unabhängigen Erzeuger von der staatlichen Kostenkontrolle wurde vor allem mit Blick auf Verbraucherinteressen durchgesetzt (*Nivola* [1993]). Sie wurden teilweise sogar so streng ausgelegt, dass Preisdifferenzierungen zwischen einzelnen Energieträgern vermieden werden sollten. Die daraus folgenden Marktungleichgewichte vor allem auf dem Gasmarkt werden vielfach jedenfalls als Ursache für Versorgungsstörungen und überhöhte Preise verantwortlich gemacht (*Lehr* [1993]).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Öffnung des Strommarktes in den 15 Ländern der EU
Stand: März 2001

	Zugelassene Kunden	Marktöffnung in vH	Netzzugang
Belgien	> 100 GWh	35	reguliert
Dänemark	> 100 GWh und Verteilerunternehmen	90	Mischform
Deutschland	keine Beschränkung	100	verhandelt
Finnland	keine Beschränkung	100	reguliert
Frankreich	> 20 GWh	30	reguliert
Griechenland	> 40 GWh	26	verhandelt
Irland	> 4 GWh	30	reguliert
Italien	> 20 GWh	35	Alleinverkäufer
Luxemburg	> 20 GWh	45	reguliert
Niederlande	> 2 MW	33	reguliert
Österreich	> 20 GWh	31	reguliert
Portugal	>9 GWh und Verteiler bis 8 vH des Verbrauchs	33	reguliert
Schweden	keine Beschränkung	100	reguliert
Spanien	> 1 GWh	45	reguliert
Vereinigtes K.	keine Beschränkung	100	reguliert

Quelle: Nach Angaben der Europäischen Kommission. Zu den Merkmalen im einzelnen vgl. Text.

Erwartung, innerhalb „weniger Jahre" einen wettbewerblich verfassten Binnenmarkt für Elektrizität schaffen zu können (vgl. *Übersicht 2*).[4]

Der massive Widerstand der nationalen Regierungen machte deutlich, dass ein so weitreichendes Konzept innerhalb der EU zumindest zu diesem Zeitpunkt nicht konsensfähig war.[5] Auch die Bundesregierung lehnte diesen Vorschlag, insbesondere mit dem Hinweis auf die in Deutschland gewachsenen pluralistischen Strukturen (Erzeugung, Transport und Verteilung werden von einer Vielzahl von Unternehmen wahrgenommen), ab. Statt eines freien Netzzugangs sollte Dritten der Zugang zum Netz über Durchleitungsrechte ermöglicht, bestehende Eigentumsrechte am Netz aber nicht angetastet werden. In der Tradition des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sollte eine Verweigerung der Netznutzung nur

[4] Zu den grundsätzlichen Vorteilen einer Integration von getrennten Netzen vgl. z. B. *von Weizsäcker* (1994).

[5] Der Widerstand manifestierte sich vor allem im Europaparlament. Im Gegensatz zur EU-Kommission, die die Versorgung mit Strom und Gas als wirtschaftliche Aufgabe ansah, stellt das Europaparlament weitgehend auf den öffentlichen Versorgungsauftrag (service public) ab. Zu Einzelheiten vgl. *Braun* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei gesetzlich festgelegten Ausnahmetatbeständen (z. B. Kapazitätsengpässe, Beeinträchtigung der Lieferungen an andere Kunden) zulässig sein (zu Einzelheiten vgl. z. B. *Cronenberg* [1994]). Während die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag vor allem die Vollendung des Binnenmarktes im Energiesektor anstrebte, erwarteten die Unternehmen in Deutschland, vor allem jene mit einem hohen spezifischen Energieeinsatz, von der Liberalisierung sehr konkret eine deutliche Verringerung ihrer Energiekosten, insbesondere ihrer Stromkosten.[6] Deutschland galt zu diesem Zeitpunkt als Standort mit relativ hohen Energiepreisen, ihre Strompreise lagen im europäischen Vergleich stets im oberen Drittel und die Bundesregierung sah in dieser Liberalisierung eine wichtigen Beitrag zur „Sicherung des Standortes Deutschland".

Von der Energiewirtschaft bzw. ihren Verbänden wurden diese Erwartungen nicht geteilt. Die Ursachen für das hohe Preisniveau wurden weniger in einer ungenügenden Effizienz als in den kostenintensiven Sonderlasten der Energieversorgung, insbesondere der Elektrizitätserzeugung (Verstromungshilfen für den heimischen Steinkohlenbergbau, höhere Umweltschutzstandards) gesehen. Folgerichtig erwartete z. B. die Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) von der Liberalisierung eine Spaltung des Marktes, die für die Großkunden zum Teil beachtliche Preissenkungen, für die Haushalte und das Kleingewerbe hingegen deutlich steigende Preise zur Folge haben würde.

Mit der wettbewerblichen Öffnung der Strom- und Gasmärkte verband sich jedoch nicht nur die Erwartung sinkender Strom- und Gaspreise mit entsprechenden sektoralen Kostenentlastungen, sondern auch auf daraus resultierende, positive makroökonomische Effekte. So schätzte eine internationale Arbeitsgruppe unter Leitung von *Cecchini* (1988) Ende der achtziger Jahre die Wohlfahrtsgewinne eines europäischen Binnenmarktes auf bis zu 7,5 vH des BIP der EU innerhalb von sechs Jahren,[7] wobei die Liberalisierung und der Binnenmarkt gleichermaßen als treibende Kräfte angesehen wurden.

[6] Solche Preiserwartungen wurden auch durch Schätzungen der EU-Kommission gestützt, die allein durch die stärkere Integration der Elektrizitätsmärkte ein EU-weites Kostensenkungspotential von 12 bis 26 Mrd. DM erwartete (*Hillebrand* u. a. [1991]).

[7] Diese Angabe bezieht sich auf die obere Variante der makroökonomischen Simulationen, die von einer Unterstützung des Binnenmarktes durch eine begleitende Koordination anderer Politikbereiche, etwa der Finanzpolitik, ausgeht. In einer Basisvariante, bei der diese Koordination unterbleibt, errechnet die Kommission über einen Zeitraum von sechs Jahren eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um 4,5 vH.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2

Wichtige Integrationsziele und -maßnahmen der EU-Kommission für den Energiebereich

Sektor	Maßnahme	Status[1] Frühjahr 1990	Status[1] Frühjahr 2001
Elektrizitätswirtschaft	Gewährung von Durchleitungsrechten	Z	E
	Stromtransit über große Netze	B	E
	Mitteilung von Investitionsvorhaben	B	–
	Intensivierung der nuklearen Zusammenarbeit	B	E
	Transparenz der von industriellen Endverbrauchern zu zahlenden Strompreise	B	E
Steinkohlenwirtschaft	Überprüfung/Anpassung der Beihilfepraxis		
	(a) „Verstromungsregelungen"	B	B
	(b) Hüttenvertrag	E	B
	Liberalisierung der Drittlandsimporte	Z	E
Erdgaswirtschaft	Einführung eines Common Carriage	Z	E
	Transitverpflichtungen für überregional tätige Gasversorgungsunternehmen	B	E
	Mitteilung von Investitionsvorhaben	B	–
	Verbesserung der Preistransparenz für Sondervertragskunden	B	E
	Freigabe der Verwendung von Erdgas in Kraftwerken	(Z)	E
Mineralölwirtschaft	Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Mineralöle	B	B
	Angleichung von Qualitäts- und Umweltschutzanforderungen an Erzeugnisse und Erzeugungsanlagen	B, Z	B
	Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren	E, B	B, E
Energiewirtschaft insgesamt	Annäherung der Mehrwertsteuersätze und -regelungen	B	Z
	Anwendung der Regeln des öffentlichen Auftragswesens auf die Auftragsvergabe im Bereich der Energieversorgung	B	E
	Begrenzung von Schadstoffemissionen aus Großfeuerungsanlagen in die Luft	E	E

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Auswertung der Richtlinienvorschläge und Empfehlungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

[1] Z: Zielformulierung, B: Maßnahme befindet sich in der Beratungsphase der EU (i. d. R. in Form eines Richtlinienvorschlags der Kommission), E: Vorliegen einer rechtskräftigen Entscheidung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Gesetzliche Grundlagen des Reformprozesses

Bereits Mitte der achtziger Jahre wurden von der Kommission (1985) in dem Weißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes" erste Vorstellungen über einen gemeinsamen Binnenmarkt für Energie formuliert und in dem 1988 vorgelegten Arbeitsdokument „Der Binnenmarkt für Energie" (*Kommission* [1988]) für die Strom- und Gasmärkte konkretisiert. Nach intensiven Diskussionen und vielfachen Kompromissen konnte für den Strombereich mit der Verabschiedung der Kommissions-Richtlinie 96/92/EG am 19. Dezember 1996 (*Kommission* [1997]) und für den Gasmarkt mit der Verabschiedung der Richtlinie 98/30/EG am 22. Juni 1998 (*Kommission* [1998]) ein europäisches Regelwerk beschlossen werden, das vereinheitlichte Grundsätze für die wettbewerbliche Ausgestaltung der Strom- und Gasmärkte in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) festlegte.

Die Richtlinien stellen einen Kompromiss aus unterschiedlichen, historisch gewachsenen Strukturen dar, die nach dem Willen einzelner Mitgliedsländer auch in einem einheitlichen Binnenmarkt zumindest teilweise erhalten und durch das neue Regelwerk legitimiert werden sollten. Insofern wurde mit den Richtlinien kein für alle Mitgliedsländer einheitliches, komplettes und verbindliches neues Regelungsmodell geschaffen, das ohne Modifikationen in nationales Recht umgesetzt werden muss. Vielmehr wurden wichtige Grundsätze formuliert, die bei den nationalen Reformen zu beachten sind. Im Wesentlichen sind dies:

- die schrittweise Öffnung der Märkte für Strom und Gas beginnend mit größeren[8] Verbrauchern;
- der Zugang zu den Netzen durch das Modell des verhandelten (*negotiated third party access*: nTPA) oder regulierten Netzzugangs (*regulated third party access*: rTPA) oder durch das Modell des Alleinabnehmers (*„single buyer"*);

[8] Die exakte Definition dieser Verbrauchergruppe hängt bei Strom von der Gemeinschaftsquote, d. h. vom Verbrauch dieser Gruppe am Gesamtverbrauch der EU und den jährlich ermittelten Gesamtverbrauch der Letztverbraucher in der EU ab (vgl. dazu z. B. *Übersicht 1*). Vereinfacht ausgedrückt wird in Artikel 19 der Richtlinie der Kreis der zugelassenen Kunden mit Hilfe von Schwellenwerten festgelegt. Diese werden innerhalb von sechs Jahren deutlich gesenkt, so dass der Kreis der zugelassenen Kunden in der ersten Stufe nur Verbraucher mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40 GWh umfasst, nach drei Jahren (Februar 2000) auf Verbraucher mit einem Jahresverbrauch von 20 GWh ausgedehnt wird, und nach sechs Jahren (Februar 2003) auch Verbraucher mit einem Verbrauch von mehr als 9 GWh als zugelassene Kunden gelten. Für die Öffnung des Gasmarktes gilt, dass zumindest die Betreiber von gasbefeuerten Anlagen zur Stromerzeugung unabhängig von ihrem Jahresverbrauch und andere Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mehr als 25 Mill. m^3 je Verbrauchsstätte als zugelassene Kunden im Sinne der Richtlinie gelten, so dass gemessen am gesamten jährlichen Gasverbrauch mindestens 20 vH des Marktes geöffnet werden. Diese Marktöffnung ist im Jahr 2003 auf 28 vH, im Jahr 2008 auf 33 vH des jährlichen Gesamtgasverbrauchs zu steigern, wobei die Schwellenwerte für den Jahresverbrauch im Jahr 2003 auf 15 Mill. m^3, im Jahr 2008 auf 5 Mill. m^3 verringert werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- die Regelung der Verpflichtungen von Übertragungs- und Verteilungsnetzbetreibern;
- die getrennte Rechnungslegung für die Bereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung („*unbundling*").

Das Unbundling trat an die Stelle einer ursprünglich beabsichtigten vollständigen Trennung bislang integrierter Unternehmen. Ziel dieser Maßnahme war, die Kostenrechnungen transparent und nachvollziehbar zu gestalten, so dass die Diskriminierung fremder Netznutzer ausgeschlossen ist und zudem Regulierungsbehörden die Kalkulation der Transport- und Verteilungsleistungen im Einzelnen überprüfen können. Außerdem eröffnet es die Möglichkeit, Unternehmen miteinander zu vergleichen und damit über Normvorgaben („*benchmarking*") regulierend einzugreifen.

Der Kern der Reform besteht im *Netzzugang*; denn dieser ist entscheidend für die freie Wahl des Lieferanten. Dem Netzinhaber obliegt dabei lediglich die Aufgabe, sein Netz für die vereinbarten Strom- oder Gaslieferungen gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Auch wenn dieser Grundsatz im Allgemeinen akzeptiert wird, so ist die Bandbreite möglicher Regelungen für den konkreten Netzzugang vergleichsweise groß. In jenen Ländern, die eine solche Marktöffnung betrieben haben, erfolgte sie gewöhnlich durch das Modell des regulierten Netzzugangs, in dem durch Gesetz Zugangsrechte definiert und gleichzeitig Preisbildungsvorschriften für die Netzentgelte erlassen wurden.[9] Die EU hat diesen Weg *nicht* gewählt, sondern einen Kompromiss zwischen dem deutschen („möglichst wenig staatlicher Einfluss") und dem französischen Modell („zentralistische Stromversorgungsstruktur in staatlicher Hand") gefunden, in dem sie über den regulierten Netzzugang hinaus zwei weitere Varianten des Netzzugangs entwickelt und als richtlinienkonform zugelassen hat: den verhandelten Netzzugang und das Modell des Alleinabnehmers.

Im Gegensatz zu den in den Richtlinien der EU vorgesehenen Marschroute wurde bei der Reform in Deutschland nicht zwischen Strom und Gas unterschieden. Vielmehr wurden beide Märkte mit dem Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (EnWG) in gleicher Weise in den Wettbewerb überführt. Dieses Gesetz fasst die wesentlichen Änderungen in einzelnen Artikeln zusammen (sogenanntes Artikelgesetz), die eine Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes aus dem Jahre 1935 (Artikel 1), die Aufhebung der Wettbewerbsbeschränkungen für Elektrizität und Gas im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Artikel 2), Änderungen des Stromeinspeisungsgesetzes (Artikel 3) sowie Übergangsregelungen zum Schutz der ostdeutschen Braunkohle, bestehender Konzessionsverträge und zum

[9] Dies gilt sowohl für den britischen Ansatz wie auch für die wettbewerbliche Öffnung in Skandinavien (*Kumkar* [1998]). Allerdings sind die mit diesem Ansatz verbundenen Probleme keineswegs trivial; so kommt Kunz bei der Analyse der Preisregulierung in Großbritannien zu dem Ergebnis, dass sowohl im Gasbereich als auch bei der Wasserversorgung „die langfristige Aufrechterhaltung des Kapitalstocks und Erweiterungsinvestitionen vernachlässigt werden, um kurzfristige Kostenersparnisse zu realisieren." Zu Einzelheiten vgl. *Kunz* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Import von Strom (Artikel 4) beinhalten. Mit der Neufassung des GWB zum 1. Januar 1999 wurde ferner der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung für die leitungsgebundene Energiewirtschaft neu geregelt. Weitere Gesetzesänderungen in diesem Zusammenhang waren die Novellierung der Konzessionsabgabenverordnung,[10] die am 9. Juli 1999 vom Bundesrat angenommen wurde und die Änderung der Gemeindeordnung[11] einiger Bundesländer dahingehend, den Gemeinden ein erweitertes Betätigungsfeld zu schaffen.

Das neue EnWG enthält für die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft die folgenden wichtigen Grundsätze:

1. Die bisherigen geschlossenen Versorgungsgebiete werden vollständig abgeschafft. Während die Binnenmarktrichtlinien – wie bereits erwähnt – lediglich eine schrittweise Öffnung des Marktes fordern, wird mit dem neuen Energiewirtschaftsgesetz der Markt in einem Schritt vollständig geöffnet.

2. Der Netzzugang wird nicht staatlich reguliert, sondern zwischen den Vertragsparteien verhandelt; eine staatliche Regulierung der Zugangspreise erfolgt nicht. Die Verbände der Strom- bzw. Gasverbraucher und der Stromerzeuger bzw. Gasanbieter sind vielmehr aufgefordert, sich durch eine Vereinbarung über die Regeln zur Bestimmung von Netzentgelten zu verständigen, wie dies der deutschen energiepolitischen Tradition entspricht – um nicht von korporatistischer Tradition zu sprechen.[12] Energieversorgungsunternehmen haben das Recht, für einen begrenzten Zeitraum den Status des Alleinabnehmers zu wählen.[13]

3. Die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft werden zur getrennten Rechnungslegung verpflichtet.

Die Regelung des Netzzugangs über vertragliche Vereinbarungen ist eher die Ausnahme. Deutschland geht insofern einen eigenen Weg bei der Umsetzung der EU-Richtlinie. In nahezu allen anderen Ländern, in denen der Elektrizitätsmarkt liberalisiert wurde, unterliegt der Netzzugang einer staatlichen Regulierung.[14]

---

[10] Erste Verordnung zur Änderung der Konzessionsabgabenordnung vom 22. Juli 1999, BGBl Jg. 1999, Teil I, Nr. 40, S. 1669.

[11] Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW, vom 15. Juni 1999. Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften in Bayern vom 24. Juli 1998.

[12] Solche Vereinbarungen wurden in der Vergangenheit mehrfach geschlossen, zuletzt etwa die Verbändevereinbarung für die Vergütung von in Kraft-Wärme-Koppelung erzeugten und ins öffentliche Netz eingespeisten Strom oder die Klimavereinbarung zur Reduktion der CO_2-Emissionen.

[13] Diese Option wird jedoch infolge der damit verbundenen höheren Umsatzsteuerbelastung im Vergleich zum reinen Durchleitungsmodell in Zukunft keine Bedeutung mehr haben. Jedenfalls hat der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) Anfang diesen Jahres seinen Mitgliedern empfohlen, in Zukunft auf die Bewilligung zur Anwendung dieser Option zu verzichten (vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft vom 13. Januar 2001, S. 4).

[14] Eine zusammenfassende Übersicht enthält *Baumann* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die einzelnen Bedingungen und die Kalkulation der Entgelte für die Nutzung der Stromnetze wurden zwischen dem Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. – BDI, Köln, dem VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e. V., Essen, und dem Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke – VDEW – e. V., Frankfurt, mit der „Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten" am 22. Mai 1998 festgelegt. Diese Verbändevereinbarung (VV I) wurde vor dem Hintergrund zwischenzeitlich gewonnener Erfahrungen von der VDEW, der deutschen Verbundgesellschaft (DVG), der Arbeitsgemeinschaft regionaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen (ARE), dem Verband der kommunalen Unternehmen (VKU), dem VIK und dem BDI weiterentwickelt. Die Verbände haben die Eckpunkte für eine neue Verbändevereinbarung am 28. September 1999 unterzeichnet; die darin festgelegten Netznutzungsregeln gelten seit dem 01. Januar 2000 mit einer Laufzeit von 2 Jahren.

Die VV I folgte vornehmlich der Philosophie einer „Durchleitung", d. h. der Vorstellung, dass mit der Lieferung von Strom tatsächlich ein Transport vom Einspeise- zum Entnahmepunkt verbunden ist. Die Berechnung der Durchleitungsgebühren erwies sich als außerordentlich kompliziert, da im Prinzip für jede Durchleitung eine von der Entfernung abhängige individuelle Kostenkalkulation notwendig war. Zudem entspricht der Grundsatz der Durchleitung nicht den physikalischen Gesetzen des Stromnetzes, denn die Entnahme aus dem Netz kann durch Einspeisung an jeder beliebigen Stelle des Netzes ausgeglichen werden; ein physisch messbarer Fluss der Elektronen vom Einspeise- zum Entnahmepunkt existiert nicht. Diesen Einwänden trägt die seit Anfang 2000 gültige Verbändevereinbarung II (VV II) insoweit Rechnung als das Konzept der Durchleitung aufgegeben und an die Stelle entfernungsabhängiger Durchleitungsentgelte eine Gebühr zum Netzzugang vereinbart wurde. Damit wurde der Netzzugang erheblich vereinfacht, die Netznutzung nun auch für das Massengeschäft mit kleineren Stromkunden möglich und zudem die Voraussetzungen für die Einrichtung einer Strombörse, auf der Strom in verschiedenen Kontraktformen gehandelt werden kann, geschaffen.

Im Einzelnen wurden folgende Regeln festgelegt:

- eine Beurteilung der Netznutzungsentgelte soll mit Hilfe von strukturell vergleichbaren Netzbetreibern erfolgen;
- die Punkt-zu-Punkt bezogene Kalkulation der Durchleitungsentgelte wird durch eine Netzzugangsgebühr (*„point of connection tariff"*) ersetzt, die unabhängig von Entfernungen ist;
- der Tarif beinhaltet die Nutzung aller Spannungsebenen, an die der Netznutzer angeschlossen ist. Die Kosten der übergeordneten Spannungsebenen werden auf die nachgelagerten Ebenen überwälzt und sind im Nutzungsentgelt ebenso enthalten wie die Netzverluste und Systemdienstleistungen;
- anstelle einer transaktionsbezogenen Einzelfallbetrachtung wird die Saldierung von Händlerportfolios ermöglicht (*„Bilanzkreise"*);

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- der deutsche Strommarkt wird in zwei Handelszonen unterteilt. Wenn ein Stromhändler die Grenzen der Handelszonen überschreitet, wird ein Transportentgelt von 0,25 Pf/kWh fällig,[15] wobei die Saldierung von entgegengerichteten Lieferströmen zulässig ist;

- für die Abwicklung der Stromlieferung an bestimmte Gruppen von Kleinkunden werden vereinfachte Methoden (wahlweise analytische oder synthetische Lastprofile) erarbeitet, die kostenintensive Messeinrichtungen bei diesen Kunden ersetzen sollen.

Kritisch anzumerken ist indessen, dass die Berechnung der Netznutzungstarife wiederum auf der Grundlage eines relativ komplizierten Regelwerkes zur Bestimmung der kalkulatorischen Kosten der EVU erfolgt und die Berechnung der Netzpreise gemäß der neuen VV II wiederum die Berücksichtigung eines Knappheitssignals vermissen lässt.[16]

Über die speziellen Regelungen des EnWG hinaus wurde auch in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ein zusätzlicher Missbrauchstatbestand eingefügt (§ 19 Abs. 4 GWB/neu); damit wurde die ursprünglich im amerikanischen Anti-trust-Recht entwickelte und mittlerweile in das Europäische Recht übernommene „Essential Facilities Doctrine" auch in das deutsche Wettbewerbsrecht eingeführt. Die Vorschrift erweitert den Begriff des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung auf Netze oder sonstige Einrichtungen, die für die Aufnahme von Wettbewerb wesentlich sind, kann mithin auch auf die Elektrizitäts- und Gasversorgung angewendet werden. Auf dieser rechtlichen Grundlage können also auch die Kartellbehörden unabhängig von den zuständigen Energieaufsichtsbehörden prüfen, ob die aus der Anwendung der VV II resultierenden Netzentgelte im konkreten Einzelfall „angemessen" oder als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung anzusehen sind.[17]

---

[15] Gegen diese Regelung hat die EU-Kommission mit Hinweis auf Artikel 82 EG-Vertrag Bedenken angemeldet, da die T-Komponente nach ihrer Auffassung zu einer Diskriminierung einzelner Abnehmer von Übertragungsdienstleistungen, insbesondere auch von ausländischen Stromanbietern führt. Einzelheiten vgl. *o. V.* (2000), S. 21 ff. Im Zuge der Fusionen von RWE und VEW, die bislang unterschiedlichen Handelszonen angehörten, sowie aufgrund der Auflagen der Kommission bei der Genehmigung der Fusion von VEBA und VIAG ist diese T-Komponente innerhalb Deutschlands mit Wirkung vom 1. Juli 2000 auf 0 Pf/kWh verringert worden.

[16] Für eine kritische Würdigung der weiterentwickelten Vereinbarung vgl. auch *Brunekreeft/Keller* (2000).

[17] Mit der Vermutung von missbräuchlich überhöhten Netznutzungsentgelten hat das Bundeskartellamt ein Verfahren gegen e.dis Energie Nord AG eingeleitet. Das Kartellamt stützt sich in seiner Begründung auf die Netznutzungsentgelte der Energieversorgung Weser-Ems (EWE), die im Niederspannungsbereich um knapp die Hälfte, im Mittelspannungsbereich sogar um 65 vH unter den Entgelten der e.dis liegt. (vgl. *Zeitung für kommunale Wirtschaft* vom 3. März 2001, S. 8). Regionale Unterschiede dürften allerdings für den Nachweis des Missbrauchs allein nicht ausreichen, da diese auch durch unterschiedliche Kapitalkosten bzw. In-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Preiswirkungen der Liberalisierung

I. Weltmarkt und nationale Rahmenbedingungen

Mit der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte verbanden sich bei vielen Abnehmern Erwartungen auf Effizienzgewinne in der Energiebereitstellung und vor allem sinkende Strom- und Gaspreise. Ob diese Erwartungen in Erfüllung gegangen sind, lässt sich anhand der tatsächlichen Preisentwicklung überprüfen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass diese nicht nur von der Intensivierung des Wettbewerbs, sondern auch von einer Reihe weiterer Faktoren wie beispielsweise den Kosten der Energiebeschaffung auf den Weltmärkten abhängt. Diese Abhängigkeit ist bei Erdgas, dessen Inlandsbedarf zu mehr als 80 vH aus Importen gedeckt werden muss, wesentlich größer als bei Strom, wo die Importquote weniger als 10 vH des Gesamtverbrauchs ausmacht und nur etwa ein Drittel des gesamten Brennstoffeinsatzes auf jene Energieträger entfällt, deren Preisentwicklung vom Weltmarkt bestimmt wird.[18] Für die Strompreise ist darüber hinaus von Bedeutung, dass die Brennstoffpreise einen umso geringeren Einfluss auf die Erzeugungskosten und damit die Strompreise haben, je niedriger der Brennstoffeinsatz je erzeugter Kilowattstunde ist. Da der Kraftwerkspark in Deutschland vergleichsweise effizient, der spezifische Brennstoffeinsatz also relativ niedrig und zudem der Anteil heimischer Energieträger am gesamten Brennstoffeinsatz überdurchschnittlich hoch ist, schlagen Preisbewegungen auf den Weltenergiemärkten in der Tat nur gedämpft auf die Brennstoffkosten durch. Dennoch sind sowohl der bis Mitte des Jahres 1999 beobachtete Rückgang als auch der darauf folgende Anstieg der Weltmarktpreise deutlich in der Entwicklung der Brennstoffkosten zu erkennen: während diese zu Beginn der Liberalisierung im Durchschnitt des gesamten Kraftwerksparks bei rund 27 DM/MWh lagen, verringerten sie sich bis Mitte des Jahres 1999 auf weniger als 24 DM/MWh (vgl. *Tabelle 1*). Insgesamt reduzierten sie sich in 1999 gegenüber 1998 um rund 1 Mrd. DM. Die Preisentwicklung auf den Weltenergiemärkten hat demnach zu Beginn der wettbewerblichen Öffnung Preiszugeständnisse der Elektrizitätsversorgungsunternehmen wesentlich erleichtert.

Angesichts der hohen Importquote überrascht es nicht, dass in den Kosten der Gasbeschaffung die Weltmarktpreisentwicklung unmittelbarer und deutlich ausgeprägter zu erkennen ist. Hinzu kommt, dass auch für die Preisgestaltung der inländischen Förderung – bislang jedenfalls noch – das Anlegbarkeitskonzept gilt. Aus diesem Grund hat der Zugriff auf heimische Quellen kaum einen stabilisierenden Effekt auf die Kosten der Gasbeschaffung, wenn man von dem etwas niedrigeren

---

vestitionszyklen begründet sein können. Für die Kosten der Stromerzeugung beispielsweise sind regionale Unterschiede von 30 vH als Folge der Struktur des Kraftwerksparks, der Brennstoffeinsätze und der Alterstruktur keine Seltenheit (*Hillebrand* [1999]).

[18] Eine unmittelbare Abhängigkeit von Weltmarktpreisen besteht bei allen Steinkohle-, Erdgas- und Heizölkraftwerken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niveau absieht. Letztere haben sich daher in dem hier untersuchten Zeitraum nahezu parallel zum Einfuhrpreisfür Erdöl bzw. Mineralöl (insbesondere Heizöl) ent-

Tabelle 1

Brennstoffkosten in der Stromerzeugung 1998 bis Mitte 2000

	Kernenergie	Braunkohle	Steinkohle	Erdgas	Insgesamt
a) in Mill. DM					
1998/I	827	1.055	962	611	3.558
1998/II	704	1.088	769	456	3.116
1998/III	715	981	717	375	2.862
1998/IV	803	973	820	549	3.288
1999/I	800	1.036	793	502	3.230
1999/II	757	1.032	571	325	2.773
1999/III	789	875	609	305	2.683
1999/IV	860	885	730	597	3.225
2000/I	811	859	816	645	3.278
2000/II	737	984	653	505	3.057
b) in DM/MWh					
1998/I	19,00	30,56	26,67	60,63	27,03
1998/II	19,00	33,92	25,51	63,53	27,37
1998/III	19,00	29,81	23,69	56,80	25,00
1998/IV	19,00	28,01	22,41	49,96	24,75
1999/I	19,00	29,69	21,43	44,95	24,29
1999/II	19,00	31,69	21,59	43,59	24,10
1999/III	19,00	28,56	22,94	47,48	23,73
1999/IV	19,00	26,76	20,67	55,50	24,24
2000/I	19,00	23,52	21,16	62,54	24,03
2000/II	19,00	28,27	24,56	76,92	26,56

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

wickelt.[19] Der Tiefpunkt der Einfuhrpreise lag mit 10,36 DM/MWh im zweiten Quartal 1999, ein Quartal später als der Tiefpunkt der Ölpreise (vgl. *Tabelle 2*). Entsprechend verzögert wird auch der Preisanstieg sichtbar – Ausdruck der Preisanpassungsklauseln in den Bezugsverträgen. Der Höhepunkt liegt jenseits des hier definierten Untersuchungszeitraumes und hat inzwischen den Preis von 21 DM/

[19] An dieser Entwicklung wird deutlich, dass die Liberalisierung der Gasmärkte das Verhalten der Anbieter von Erdgas bislang jedenfalls noch nicht beeinflusst hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

MWh überschritten. Die Kosten des Gasbezugs haben sich demnach innerhalb eines Jahres mehr als verdoppelt.

Tabelle 2

Kosten der Gasbeschaffung 1998 bis Mitte 2000

	Einfuhr	Inländische Förderung	Gaskosten insgesamt
a) in Mill. DM			
1998/I	3.473	788	4.261
1998/II	3.081	543	3.625
1998/III	2.554	397	2.950
1998/IV	2.821	634	3.455
1999/I	2.744	606	3.350
1999/II	2.393	363	2.757
1999/III	2.128	394	2.522
1999/IV	3.187	541	3.727
2000/I	4.258	658	4.916
2000/II	4.459	575	5.034
b) in DM/MWh			
1998/I	14,81	13,69	14,59
1998/II	14,62	13,20	14,39
1998/III	12,70	11,09	12,46
1998/IV	12,03	10,73	11,77
1999/I	10,82	9,90	10,64
1999/II	10,36	8,06	9,98
1999/III	10,66	10,53	10,64
1999/IV	13,83	8,57	12,70
2000/I	15,77	11,14	14,94
2000/II	18,81	14,52	18,19

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Für die Preisentwicklung auf den Elektrizitäts- und Gasmärkten sind allerdings die Einfuhrpreise allein nicht entscheidend. Zwischen den Kosten der Beschaffung bzw. der Erzeugung und den Preisen am Markt liegt nicht nur der Transport und die Verteilung, sondern auch das staatliche Abgabensystem. Bei der Bewertung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preiseffekte, die von der Liberalisierung ausgingen, ist vor allem die Einführung und Fortführung der ökologischen Steuerreform zu berücksichtigen.[20]

II. Strompreisentwicklung

Die Erwartungen niedrigerer Energiepreise sind für die Unternehmen in Deutschland sicher zum großen Teil in Erfüllung gegangen: drei Jahre nach Abschaffung der Demarkationsgebiete liegen die Strompreise für industrielle Hochspannungssonderabnehmer trotz Einführung der Stromsteuer um mehr als 25 vH niedriger als noch zu Beginn des Jahres 1998, in der Landwirtschaft und im Gewerbe haben die Strompreissenkungen die Zusatzbelastungen durch die Stromsteuer, die seit Beginn der Jahres 2000 immerhin 25 DM/MWh, d. h. zwischen 10 und 15 vH ausmacht, mehr als kompensiert (vgl. *Schaubild 1*). Auch wenn ein Teil dieses Preiseffektes (etwa 3 DM/MWh) dem Verfall der Weltmarktpreise für Steinkohle und Erdgas bis Anfang des Jahres 2000 zugerechnet werden muss, so zeigt diese Entwicklung, dass industrielle und gewerbliche Abnehmer auf die neuen Möglichkeiten im Strommarkt rasch reagiert haben und entweder durch Neuverhandlungen die Bezugskonditionen verbessert oder durch den Wechsel des Anbieters – teilweise verbunden mit der Bildung von Nachfragegemeinschaften – niedrigere Preise durchsetzen konnten. Unverkennbar ist allerdings, dass diese Entwicklung erst gegen Ende des Jahres 1999, also nach Verabschiedung der VV II eintrat. Offenbar reichte die im EnWG zugesicherte freie Wahl des Lieferanten allein nicht aus, um diese Preiswirkungen zu erzielen.

Die Hypothese, dass erst nach der Verabschiedung der VV II deutliche Änderungen im Preissystem festzustellen sind, wird durch eine ökonometrische Analyse des Preissetzungsverhaltens anhand von Quartalsdaten bestätigt. Bis Anfang 2000 besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Strompreisentwicklung – differenziert nach Verbrauchergruppen – und den Kosten der Stromversorgung. Über das Jahr 2000 hinaus kann dieser Zusammenhang nur bei Berücksichtigung von Dummy-Variablen, die einen Teil dieses Strukturbruchs erklären, identifiziert werden. Der Erklärungsbeitrag (Beta-Koeffizient) der Dummy-Variablen schwankt dabei je nach Abnehmergruppe zwischen 15 und 35 vH.[21]

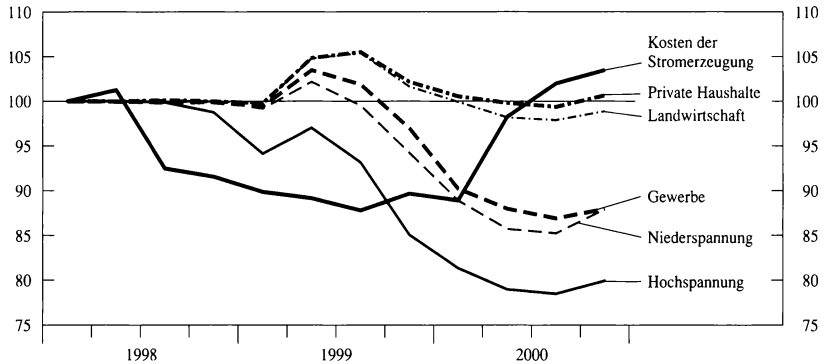
---

[20] Der Steuersatz für den Verbrauch von Strom beträgt nach dem Stromsteuergesetz grundsätzlich 20,00 DM je MWh. Für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft und des produzierenden Gewerbes gilt bis zu einem Verbrauch von 50 MWh je Unternehmen ebenfalls der Regelsatz, darüber hinaus ein um 80 vH reduzierter Satz (4,00 DM/MWh). Ähnliche Differenzierungen gelten für den Verbrauch von Erdgas: der Regelsteuersatz beträgt 3,20 DM/MWh, der für das produzierende Gewerbe um 80 vH reduzierte Satz 0,64 DM/MWh. Der Regelsteuersatz auf den Stromverbrauch steigt innerhalb von vier Jahren um jeweils 5,00 DM/MWh an, so dass im Jahr 2000 Strom mit 25 DM/MWh zusätzlich belastet wird. Für die Unternehmen des produzierenden Gewerbes gilt dann ein reduzierter Satz von 5,00 DM/MWh. Diese Dynamik gilt allerdings nur für den Stromverbrauch; für Erdgas bleiben die im Einführungsgesetz definierten Sätze unverändert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kosten der Stromerzeugung und -preisentwicklung[1] nach Tarifgruppen

1998 bis 2000; 1998-I = 100



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – [1]Einschl. Stromsteuer (ab April 1999).

Schaubild 1

Im Gegensatz zu den industriellen und gewerblichen Kunden konnten die privaten Haushalte bislang nur geringe Vorteile aus der Liberalisierung der Strommärkte ziehen (vgl. auch *Deutsche Bundesbank* [2000]).[22] Mitte des letzten Jahres lagen die Strompreise mit 24,15 Pf/kWh etwa auf dem Niveau vor Beginn der wettbewerblichen Öffnung (Anfang 1998: 24,20 Pf/kWh), der Anteil der Stromausgaben an den Gesamtausgaben unverändert bei rund 1,8 vH im Jahr oder bei knapp 100 DM pro Haushalt im Monat. Größere Preiseffekte wurden von den Haushalten selbst verhindert: die geringe Wechselbereitschaft verminderte den Druck zu Preissenkungen der eingesessenen Gebietsmonopole. Die Verweigerung von Durchleitungen, hohe Wechselgebühren und eine zum Teil bewusste Verunsicherung der Kunden taten ein übriges. Nach Presseberichten wechselten jedenfalls nur ca. 2–3 vH der privaten Kunden ihren Anbieter. Eine positive Entwicklung ist allerdings in diesem Marktsegment insofern zu konstatieren, als der Versuch der Versorgungsunternehmen, die Stromsteuer, die im April 1999 mit 20 DM/MWh eingeführt und zum 1. Januar 2000 auf 25 DM/MWh erhöht wurde, auf die privaten Konsumenten zu überwälzen, zu-

[21] Die Schätzergebnisse stehen auf Anfrage zur Verfügung.

[22] Basis dieser Angaben sind die Preiserhebungen des Statistischen Bundesamtes, die nach dem „Laspeyres-Festbasis-Konzept" ermittelt werden (*Deutsche Bundesbank* [2000]). In diesem Konzept können neue Anbieter nur unzureichend berücksichtigt werden, da die Mengenkomponente in dem zugrunde liegenden Warenkorb über einen längeren Zeitraum – in der Regel fünf Jahre – unverändert beibehalten wird. Für den Strom-Preisindex dürfte die Verzerrung allerdings nur geringe Bedeutung haben, da der Preisrückgang weniger durch einen tatsächlichen Wechsel zu einem bislang nicht berücksichtigten Anbieter als durch Preiszugeständnisse der Altanbieter verursacht wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

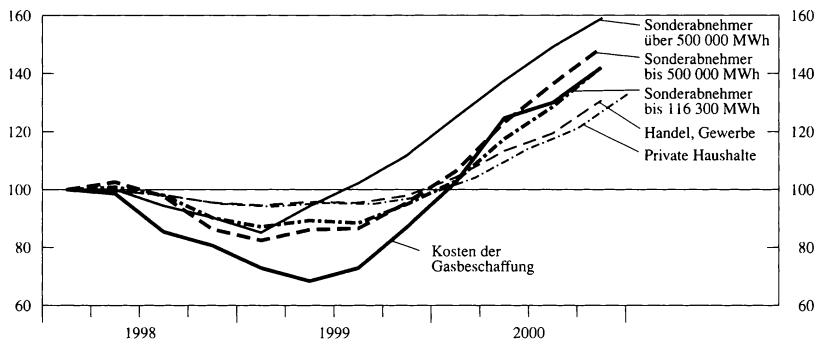
mindest bis zur Jahresmitte 2000 fehlschlug. Dadurch konnten je nach Haushaltstyp zwischen 5 und 14 DM an monatlichen Energieausgaben eingespart werden. Kritisch anzumerken ist, dass aufgrund dieses Preisrückgangs die beabsichtigte Lenkungswirkung der Stromsteuer zumindest kurzfristig weitgehend ausblieb.

III. Gaspreisentwicklung

Ähnliche Preiswirkungen wie auf dem Strommarkt sind auf dem Gasmarkt bislang noch nicht zu beobachten, im Gegenteil: seit Beginn des Jahres 1999 sind die Preise für alle Verbrauchergruppen deutlich angestiegen und liegen je nach Anpassungsklauseln in den Gasbezugsverträgen um bis zu 60 vH über dem Niveau zu Beginn des Jahres 1999 (vgl. *Schaubild 2*).

Kosten der Gasbeschaffung und -preisentwicklung[1] nach Tarifgruppen

1998 bis 2000: 1981-I = 100



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – [1]Einschl. Ökosteuer auf Erdgas (ab April 1999).

Schaubild 2

Ursächlich hierfür dürfte zum einen der unterschiedliche Zeitplan der gesetzlichen Neuregelungen für den Strom- und Gasmarkt sein: Während die EU-Richtlinie für den gemeinsamen Binnenmarkt für Strom seit nunmehr fast vier Jahren in Kraft ist, gilt die Gasrichtlinie erst seit August 1998. Entsprechend hat sich die Vereinbarung zum Netzzugang bei Erdgas um zwei Jahre verzögert und liegt erst seit Mitte des Jahres 2000 vor.[23]

[23] Ähnlich wie die VV I für den Strommarkt dürfte auch die erste Verbändevereinbarung für den Erdgasmarkt nicht endgültig sein, sondern im Laufe der Zeit noch einige Korrekturen und Änderungen erfahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum anderen bestehen gravierende Unterschiede zwischen diesen Energieträgern hinsichtlich der Angebotsstrukturen, der Netzkapazitäten und der technisch-physikalischen Bedingungen des Transports (*Heilemann/Hillebrand* [1993]). Das Angebot ist auf vier Lieferländer – Russland, Norwegen, die Niederlande und das Vereinigte Königreich – konzentriert. Zwar kann Deutschland einen Teil des inländischen Verbrauchs durch Eigenförderung decken; gleichwohl liegen auch die Verfügungsrechte über die heimischen Ressourcen bei ausländische Unternehmen.

Außerdem wird das Preissetzungsverhalten auf dem Gasmarkt durch verschiedene Faktoren begrenzt: Zum einen besteht Substitutionswettbewerb zwischen Erdgas und anderen Energieträgern. Das Prinzip des anlegbaren Preises in der Erdgaswirtschaft (Heizöl im Wärmemarkt, Weltmarktkohle im Kraftwerksmarkt) hat diesen Effekt seit jeher berücksichtigt. Zum anderen liegen spezielle Kostenverläufe vor, die bei anfangs niedriger Nachfrage ein natürliches Monopol begründen, bei Nachfragewachstum aber auch Oligopole entstehen lassen können. In diesem Falle ist das vorübergehende natürliche Monopol im Wachstum des Marktes durch den potentiellen Markteintritt neuer Anbieter angreifbar.

Schließlich ist ein erheblicher Teil der Kosten für die inländische Gasversorgung extern bestimmt, kann mithin durch die Liberalisierung der Erdgasmärkte im Inland nur begrenzt beeinflusst werden. Unter Berücksichtigung der Erdgassteuer sind auf der Transportstufe mehr als 90 vH und auf der Verteilungsstufe rund 60 vH der Kosten dem Einfluss der inländischen Versorgungsunternehmen entzogen.[24] Insofern dürften auch bei einer der Elektrizitätsversorgung ähnlichen wettbewerblichen Öffnung die Preiseffekte geringer ausfallen.

E. Anpassungsreaktionen der Energiewirtschaft

Die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen stellen für die Unternehmen der Strom- und Gaswirtschaft eine doppelte Herausforderung dar: Einerseits müssen innerhalb von jeweils zwei Jahren die rechtlichen Anforderungen der Binnenmarkt-Richtlinien umgesetzt werden. Andererseits haben die Unternehmen sich auf neue, wettbewerbliche Strukturen einzustellen, die sich grundlegend von den bislang vorherrschenden durch Demarkationen und Konzessionen geschützten Versorgungsstrukturen unterscheiden.

I. Formale Anforderungen der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Binnenmarktrichtlinie Elektrizität schreibt in Kapitel VI die getrennte Rechnungslegung für die Bereiche Erzeugung, Transport und Verteilung vor. Der Zeit-

[24] Zu Einzelheiten vgl. z. B. *Hillebrand* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

punkt der Umsetzung dieser Vorgabe hängt zunächst von der Datierung des Geschäftsjahres, vor allem jedoch von den übrigen organisatorischen Veränderungen ab, die in den einzelnen Unternehmen im Vorgriff auf oder nach der Verabschiedung des Energiewirtschaftsgesetzes ergriffen wurden. Die EnBW scheint das erste Unternehmen gewesen zu sein, das die Trennung in die Bereiche Erzeugung, Transport und Verteilung vorgenommen hat. Diese Trennung geht insoweit über die Vorgaben der Richtlinie hinaus, als die Teilbereiche nicht nur im Hinblick auf die Rechnungslegung getrennt, sondern auch rechtlich als selbständige Gesellschaften geführt werden, wobei allerdings das Kapital vollständig bei der Muttergesellschaft liegt.[25] Ähnlich weitgehende Trennungen hat die RWE AG vorgenommen, zunächst als eigenständiger Konzern, später als Zusammenschluss von RWE und VEW.[26] Wie bei RWE ist auch bei PreussenElektra und Bayernwerk AG, die nach der Fusion von VEBA/VIAG zu einer Gesellschaft (E.ON Energie AG) verschmolzen wurden, die Erzeugung in zwei Gesellschaften untergliedert.[27] Die Transportleistungen sind in der PreussenElektra Netz GmbH & Co.KG bzw. der Bayernwerk Netz GmbH zusammengefasst.[28]

Die Neuorganisation der Verbund-Unternehmen beschränkte sich allerdings nicht allein auf die Ausgliederung der drei Tätigkeitsfelder, sondern führte auch in anderen Bereichen zu Veränderungen. So wurden etwa die zum Teil beachtlichen Beteiligungen an den Regionalversorgern in jeweils eigenen Gesellschaften gebündelt und auch die Verbindungen zur Gasversorgung eigenständigen Unternehmen übertragen.[29]

---

[25] Die Erzeugungseinheiten sind in der EnBW Kraftwerke AG, die Übertragungsnetze in der EnBW Transportnetze AG und die Verteilung in EnBW Energie Vertriebsgesellschaft mbH zusammengefasst, die Yellow Strom GmbH ist eine 100%-ige Tochter der Vertriebsgesellschaft.

[26] Nach der Fusion mit VEW ist der Erzeugungsbereich in zwei Gesellschaften getrennt, die RWE Rheinbraun AG und die RWE Power AG. Die RWE Rheinbraun betreibt die Braunkohlekraftwerke, die RWE Power die übrigen Kraftwerke. Das Transportnetz wird von der RWE NetAG, die Verteilung von RWE Plus AG betrieben.

[27] Die PreussenElektra Kraftwerke AG bzw. die Bayernwerke Konventionelle Kraftwerke AG betreiben den mit fossilen Brennstoffen befeuerten Kraftwerkspark, die PreussenElektra Kernkraft GmbH & Co. KG bzw. die Bayernwerk Kernenergie GmbH die Kernkraftwerke. Ähnlich wie im RWE-Konzern ist bei PreussenElektra die Verstromung von Braunkohle im Helmstädter Revier in einer eigenen Gesellschaft, der Braunschweigischen Kohlen-Bergwerke AG zusammengefasst, die nicht nur die Braunkohle fördert, sondern auch die Kraftwerke Buschhaus und Offleben betreibt.

[28] Die Verteilungsebene ist bei den Bayernwerken zwar formal in die Bayernwerke Vertriebsgesellschaft GmbH zusammengefasst, die Bayernwerke liefern jedoch ähnlich wie PreussenElektra nur geringe Mengen unmittelbar an Letztverbraucher (1998: 3 TWh). Insofern ist das Geschäftsfeld dieser Gesellschaft eng begrenzt. Die PreussenElektra hat vermutlich gerade deshalb auf die Ausgliederung einer eigenen Vertriebsgesellschaft verzichtet.

[29] Diese Integrationen dürften mit erheblichen Synergieeffekten verbunden sein, so dass die neu gebildeten Einheiten einen höheren Unternehmenswert haben als die Summe der bislang getrennten Einzelteile. Zur Begründung dieses Sachverhaltes vgl. z. B. *von Weizsäcker* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Wettbewerbsreaktionen

Die wettbewerbliche Öffnung der Strom- und Gasmärkte stellt eine Veränderung der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen dar, die in ihrer Bedeutung über alle bisher beobachteten weit hinausgeht. Die Unternehmen der Elektrizitäts- und Gasversorgung haben auf diese Änderungen vor allem mit gezieltem Kostenmanagement, mit Kooperationen und Zusammenschlüssen reagiert: Das gezielte Kostenmanagement ist seit Beginn der Liberalisierung vor allem an der Freisetzung von Arbeitskräften zu erkennen: Seit 1998 ist die Zahl der Beschäftigten in der Elektrizitätswirtschaft von mehr als 162.000 auf 130.000, in der Gaswirtschaft von rund 42.000 auf 36.000 gesunken. Da durch die Liberalisierung eine nicht vernachlässigbare Zahl von neuen Beschäftigungsfeldern etwa im Handel, dem Lastmanagement oder in der Kundenbetreuung entstanden ist, dürfte der Abbau von Arbeitsplätzen in den ursprünglichen Tätigkeitsbereichen folglich deutlich höher gewesen sein.

Kooperationen und Fusionen sind bislang vor allem auf der Verbundstufe zu beobachten. Bis zur Reform des energierechtlichen Rahmens bestand die Verbundstufe aus acht Unternehmen, die in ihrem jeweiligen Versorgungsgebiet den Strom erzeugten, transportierten und in ländlichen Gebieten auch bis zum Endverbraucher verteilten. Die Organisationsstruktur war wenig ausdifferenziert, das Stammkapital lag zu einem wesentlichen Teil bei der öffentlichen Hand. Ihr Einfluss auf die Verbundunternehmen wurde durch Verkäufe von Kapitalanteilen und anderen Umstrukturierungen bereits vor Inkrafttreten der Energierechtsreform zurückgedrängt. Dazu gehörten insbesondere die Veräußerungen der Anteile des Landes Berlin an der BEWAG sowie der Hansestadt Hamburg an der Hamburgische Electricitäts-Werke AG (HEW). Seit dem 29. April 1998 sind weitere Verkäufe hinzugekommen: Die Hansestadt Hamburg hat die Hälfte (25,1 vH) ihres Mehrheitsanteils an HEW an *Vattenfall*, dem größten schwedischen Stromerzeuger[30], das Land Baden-Württemberg seinen Anteil von 25,01 an EnBW Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) an die *Electricité de France* (EdF) übertragen. In der RWE AG wurden im Mai 1998 die mit dem zwanzigfachen Stimmrecht ausgestatteten Namensaktien in Inhaberaktien umgewandelt. Finanziert wurde dieser Umtausch durch die Umwandlung von Vorzugs- in Stammaktien, die mit der Zahlung einer Umwandlungsprämie verbunden war. Dadurch konnte der Stimmenanteil der Kommunen von etwa 57 vH auf 30 vH verringert werden. Hauptmotiv für diese Umstrukturierung dürfte, neben finanziellen Motiven der öffentlichen Hand, die höhere Attraktivität der Unternehmen am Aktienmarkt[31] und die mit der Privatisierung erwarteten Effizienzsteigerungen gewesen sein.

---

[30] Inzwischen sind auch die Anteile von Sydkraft (21,8 vH) und PreussenElektra (15,4 vH) an Vattenfall übertragen worden, so dass der schwedische Stromerzeuger mit rund 71 vH im Besitz der Mehrheit der HEW-Aktien ist.

[31] Es wäre aufschlussreich, in diesem Zusammenhang die Aktienkursentwicklung der Energieunternehmen zu analysieren, worauf an dieser Stelle verzichtet werden muss.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der überwiegende Teil der Kapitalanteile der Länder und Gemeinden wurde an ausländische Unternehmen (*Vattenfall*, *Sydkraft*, *Southern Energy*) übertragen. Zwar ist damit der Einfluss ausländischer Unternehmen auf der Verbundstufe gestiegen, deren nachhaltige Kontrolle dürfte jedoch bei einem Anteil von weniger als 5 vH an der Stromerzeugung der Verbundunternehmen ausgeschlossen sein. Entscheidender sind die wettbewerbspolitischen Implikationen dieser Strategie, die darin zum Ausdruck kommen, dass durch die Übertragung der Kapitalanteile auf ausländische Unternehmen eine weitere Zunahme der Verflechtungen innerhalb der Verbundunternehmen vermieden werden konnte.

Die Fusion von Badenwerk und EVS zur EnBW war die erste Fusion von zwei bislang getrennten Verbundunternehmen. Inzwischen sind die Fusionen von VEBA/VIAG und RWE/VEW hinzugekommen und die Übertragung der VEAG-Anteile auf die HEW fast abgeschlossen. Ohne die wettbewerbspolitischen Implikationen im einzelnen zu würdigen kann festgestellt werden, dass seit der Liberalisierung der Strommärkte die Konzentration der Erzeugungskapazitäten deutlich zugenommen hat. Legt man den Anteil der Verbundunternehmen einschließlich der Gemeinschaftskraftwerke an der Erzeugung insgesamt als Indikator für die Marktmacht der neu entstandenen Unternehmen zugrunde, entfällt auf zwei Unternehmen (RWE und E.ON) mehr als die Hälfte der Stromerzeugung in Deutschland, bei einzelnen Brennstoffen (Kernenergie, Braunkohle) ist der Anteil noch größer. Differenziert nach Lastbereichen wird mehr als 60 vH des Grundlaststroms und knapp die Hälfte des Mittellaststroms von zwei Konzernen erzeugt. Dieses Ungleichgewicht würde noch stärker zugunsten von E.ON und RWE zunehmen, wenn man auf die Erzeugungskosten abstellt.[32] Denn die Stromerzeugung in den Braunkohle- und Kernkraftwerken der E.ON und RWE dürften keine oder nur noch geringe Kapitalkosten verursachen, so dass der Strom annähernd zu variablen Kosten erzeugt werden kann – gegenüber der VEAG ein wichtiger Wettbewerbsvorteil.

Auch die Konzentration auf der *Transportstufe* hat durch die Fusionen deutlich zugenommen. E.ON und RWE/VEW kontrollieren nunmehr rund 43 vH des Hoch- und Höchstspannungsnetzes und knapp 45 vH des gesamten an Weiterverteiler gelieferten Stroms. Hinzu kommt, dass die Lage der Versorgungsgebiete – RWE/VEW dominiert die Grenzen zu den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Schweiz, E.ON die nach Skandinavien, Österreich und Tschechien – strategisches Verhalten etwa bei Stromlieferungen aus dem Ausland ermöglicht.[33]

Angesichts dieser Konzentrationstendenzen erscheinen die Genehmigungen der Fusionen von RWE und VEW durch das Bundeskartellamt bzw. von VEBA/VIAG

[32] Die Konzentration der Erzeugung auf wenige Unternehmen kann die wettbewerbliche Öffnung sogar ernsthaft gefährden, da gerade dieser Bereich im Unterschied zum Transport- und Verteilungsnetz grundsätzlich wettbewerblich organisiert werden kann (*Möschel* [2001]).

[33] In der Entscheidung zum Fusionsvorhaben VEBA/VIAG hat die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass mehr als 60 vH der Kuppelkapazitäten zum Ausland von diesen beiden Unternehmen kontrolliert werden, vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur im Hinblick auf den anvisierten europäischen Binnenmarkt nachvollziehbar. Zwar wurde den Unternehmen zur Auflage gemacht, sich von den Beteiligungen an der VEAG und der Lausitzer Braunkohle AG (LAUBAG) zu trennen, die Kapitalanteile an der HEW und der BEWAG zu veräußern und die gegenseitigen Verflechtungen aufzulösen. Ob damit allerdings die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb in der Stromerzeugung erfüllt sind und der Aufbau einer vierten Kraft im Strommarkt gelingt, wird sich erst noch erweisen müssen.

Für die Anpassungsstrategien der Energiewirtschaft ist zudem von Bedeutung, dass zumindest in der Elektrizitätserzeugung in Zeiten der Gebietsmonopole erhebliche Überkapazitäten aufgebaut wurden, die den Anpassungsdruck zusätzlich erhöhen (*Möschel* [2001]). Gegenwärtig werden die Überkapazitäten in der Stromerzeugung allein in Deutschland auf etwa 10.000 Megawatt (ca. 10 vH der Kapazität), in der EU auf bis zu 40.000 MW geschätzt. Auch wenn eine exakte Bestimmung der nicht mehr benötigten Kapazitäten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, so haben die beiden letzten Jahre gezeigt, dass bei Überkapazitäten ein Verdrängungswettbewerb einsetzen kann, der über die kurzfristigen Grenzkosten, d. h. über die Brennstoffkosten ausgetragen wird. Um diesem „ruinösen" Wettbewerb vorzubeugen, haben RWE und E.ON die Stilllegung von insgesamt 10.000 MW Erzeugungskapazität angekündigt. Diesem Kapazitätsabbau stehen allerdings Neubauten allein in 1999 und 2000 in Höhe von rund 5.000 MW, davon 2.900 auf Basis Braunkohle, gegenüber, so dass der Nettoeffekt allenfalls halb so hoch ausfallen dürfte. Bezogen auf den gesamten Kraftwerksparks ist zudem die Auslastung bereits in den letzen Jahren kontinuierlich gestiegen: die Zahl der durchschnittlichen Benutzungsstunden erreichte im Mittel des Jahres 1999 exakt 4.710 Stunden und übertraf damit das Niveau des Jahres 1997 um 200 Stunden oder 4,4 vH. Durch die vorzeitige Stilllegung bestehender Kraftwerkskapazität könnte zwar eine weitere Steigerung des Auslastungsgrades erreicht werden, gleichzeitig würde jedoch die Leistungsreserve deutlich kleiner. Eine ausreichende Reservehaltung ist jedoch für eine sichere und strategisch flexible Stromerzeugung, mit der auch kurzfristige Störungen beherrschbar sind, unverzichtbar.[34] Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass mit dem Beschluss der Bundesregierung zum Ausstieg aus der Kernenergie nicht nur in naher Zukunft (z. B. Stade mit 672 MW, Obrigheim 357 MW), sondern vor allem mittelfristig eine deutliche Verringerung der Erzeugungskapazitäten auf Basis Kernenergie (bis 2010 etwa 7.500 MW bzw. 7,0 vH) verbunden ist.

F. Sektorale und makroökonomische Wirkungen

Die wettbewerbliche Öffnung der Strom- und Gasmärkte zielt nicht nur auf Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen in der Energiebereitstellung, sondern auch

[34] Der kurz- bis mittelfristige Ausstieg aus einer bestimmten Technologie, der etwa infolge singulärer Schadensfälle politisch gefordert werden könnte, dürfte mit zunehmender Auslastung des gesamten Kraftwerksparks erheblich schwieriger werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf eine preisgünstigere Versorgung der Energieverbraucher insgesamt und letztlich damit auch auf positive makroökonomische Wirkungen ab. Dieses Zusammenwirken energie- und gesamtwirtschaftlicher Ziele stand ja auch am Anfang der nationalen und EU-weiten Reformbestrebungen. Für eine Bewertung der wettbewerblichen Öffnung sind daher über die unmittelbaren Kosten- und Preiseffekte hinaus auch die sektoralen wie die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsmarktbilanz, wo die Konzentration allein auf die Elektrizitäts- und Gasversorgung ein unvollständiges Bild ergäbe. Zu diesem Zweck werden im Folgenden die sektoralen und makroökonomischen Wirkungen der Strompreisentwicklung mit Hilfe von Modellberechnungen analysiert. Die Preiseffekte der Gasmarktliberalisierung können noch nicht hinreichend exakt quantifiziert werden und bleiben daher unberücksichtigt.

Methodische Grundlage dieser Analyse ist das RWI-Energiemodell und das nach 60 Sektoren disaggregierte Strukturmodell.[35] Die Effekte ergeben sich als Differenz einer Basis- und einer Alternativsimulation, wobei die Alternativsimulation sich allein durch die Strompreisentwicklung von der Basislösung unterscheidet.

Ausgehend von den bis zur Mitte des Jahres 2000 beobachteten Preisentwicklungen auf dem Strommarkt sind für die sektoralen Produktionskosten deutliche Entlastungen gegenüber der Basislösung zu erwarten. Besonders begünstigt sind jene Sektoren, deren Produktionsverfahren überdurchschnittlich stromintensiv sind. Zu diesen gehören insbesondere die Produktion von Grundstoffen wie Primäraluminium, Chlor und Elektrostahl. In diesen Verfahren erreichen die Stromkosten zum Teil mehr als ein Drittel der gesamten Produktionskosten, so dass die relativen Entlastungswirkungen mit mehr als 11 vH in diesen Sektoren am höchsten sind (vgl. *Tabelle 3*). Die Wirkungen beschränken sich jedoch nicht auf die direkten Entlastungen, sondern breiten sich aufgrund der wechselseitigen Verflechtungen der Sektoren über die gesamte produzierende Wirtschaft und schließlich auf die Volkswirtschaft insgesamt aus.

Der Gesamteffekt ist wegen des geringen Impulses zwar ebenfalls vergleichsweise gering: die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukt wird durch die wettbewerbliche Öffnung um maximal 0,14 vH erhöht, wobei dafür vor allem der Export und die Investitionen verantwortlich sind (vgl. *Tabelle 4*, Seite 52), die Entlastungen reichen jedoch mehr als aus, um die unmittelbaren Rationalisierungseffekte in der Elektrizitätswirtschaft zu kompensieren. Insbesondere die in diesem Sektor wegfallenden Arbeitsplätze werden durch Entlastungen anderer Sektoren zusätzlich geschaffen, so dass die Arbeitsmarktbilanz insgesamt positiv ausfällt. Kurzfristig ist von etwa 0,015 vH bzw. 10.000, mittelfristig von geringfügig mehr als 0,03 vH bzw. 20.000 zusätzlich Beschäftigten auszugehen.

[35] Für eine zusammenfassende Darstellung der Modelle vgl. *Hillebrand* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Sektorale Kostenwirkungen der Liberalisierung
Abweichungen (-) gegenüber dem Basisszenario 2000 bis 2005

	2000	2001	2003	2005
a) in Mill. DM				
Produzierendes Gewerbe	2.525	3.435	3.470	3.535
darunter:				
Grundstoff- und Produktionsgüter	1.450	1.910	1.915	1.920
Investitionsgüter	640	880	910	950
Verbrauchsgüter	300	420	440	460
Nahrungs- und Genussmittel	135	195	205	215
Handel	365	505	520	535
Verkehr	200	275	275	275
Dienstleistungen	560	780	825	875
Staat	700	930	945	970
Private Haushalte	1.910	2.610	2.680	2.830
b) in vH der Kosten				
Produzierendes Gewerbe	7,5	10,3	10,5	11,0
darunter:				
Grundstoff- und Produktionsgüter	8,1	11,0	11,1	11,4
Investitionsgüter	7,9	10,8	11,1	11,7
Verbrauchsgüter	6,6	9,2	9,4	9,9
Nahrungs- und Genussmittel	4,4	6,3	6,6	7,2
Handel	3,8	5,2	5,1	5,2
Verkehr	0,6	0,8	0,7	0,6
Dienstleistungen	4,2	5,8	5,8	5,9
Staat	5,0	6,6	6,4	6,5
Private Haushalte	1,3	1,7	1,6	1,5

Quelle: Eigene Berechnungen, Erläuterungen vgl. Text.

G. Ökologische Wirkungen

Die wettbewerbliche Öffnung der Strom- und Gasmärkte zielt auf effizientere Versorgungsstrukturen, die sich in nachhaltigen Preissenkungen für alle Verbrauchergruppen niederschlagen sollen. Die Umweltpolitik hat demgegenüber u. a. zum Ziel, die mit der Strom- und Gasversorgung verbundenen Umweltbelastungen in das Preissystem zu integrieren und es um diese externen Kosten zu erweitern. Sinkende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Makroökonomische Wirkungen der Liberalisierung
Abweichungen gegenüber dem Basisszenario in vH; 2000 bis 2005

	2000	2001	2003	2005
Nachfrage, real				
Privater Verbrauch	0,01	0,03	0,03	0,03
Staatsverbrauch	0,01	0,03	0,03	0,03
Investitionen	0,35	0,42	0,44	0,46
Ausfuhr	0,08	0,12	0,14	0,12
Einfuhr	0,02	0,02	0,02	0,02
BIP	0,07	0,12	0,14	0,13
Preise	–	–	–	–
Beschäftigung	0,00	0,03	0,03	0,03

Quelle: Eigene Berechnungen, Erläuterungen vgl. Text.

Preise stehen folglich insoweit im Widerspruch zu ökologischen Zielen, als niedrigere Strom- und Gaspreise den Verbrauch zusätzlich stimulieren, einen steigenden Verbrauch von Energierohstoffen und eine vermehrte Freisetzung von klimarelevanten Spurengasen bzw. traditionellen Luftschadstoffen induzieren können. Darüber hinaus profitieren vor allem stromintensive Produktionsverfahren von den gesunkenen Strompreisen, so dass deren Wettbewerbsposition sich im Vergleich zu weniger stromintensiven Branchen zumindest tendenziell verbessert.

Allerdings wurde bereits bei der Darstellung der sektoralen Wirkungen darauf hingewiesen, dass eine Renaissance energieintensiver Grundstoffproduktionen in Deutschland kaum zu erwarten ist. Die bislang bestehenden erheblichen Preisunterschiede zu solchen Regionen, die aufgrund natürlicher Gegebenheiten (z. B. Wasserkraft) Strom deutlich kostengünstig produzieren können, dürften sich trotz der beobachteten Preissenkungen nur marginal verringert haben. Auch die Zunahme des Stromverbrauchs wird sich in engen Grenzen halten, da die Stromnachfrage auf Preisimpulse kaum reagiert. Zudem ist im Bereich der privaten Haushalte – wie bereits gezeigt – der Preisrückgang durch die Einführung und Fortführung der ökologischen Steuerreform kompensiert worden.

Schwerwiegendere Konflikte ergaben sich demgegenüber aus der Bindung der Einspeisevergütungen sowohl für Strom aus regenerativen Energiequellen als auch aus Kraft-Wärme-Kopplung an das Strompreisniveau. Für die regenerativen Energiequellen beispielsweise hatte der Preisverfall zur Folge, dass die Einspeisevergütungen für Strom aus Wasser, Wind und Sonne von 14,7 Pf/kWh in 1997 auf 13,5 Pf/kWh in 1999 zurückgegangen sind und ohne gesetzliche Änderungen im Jahr 2000 auf weniger als 12,5 Pf/kWh gesunken wären. Die Vergütungen für Strom

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus Kraft-Wärme-Kopplung lagen vor Beginn der wettbewerblichen Öffnung mit 7 bis 8 Pf/kWh zwar deutlich niedriger, büßten jedoch durch den Preisrückgang ebenfalls 2 bis 3 Pf/kWh ein. Der im Rahmen des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung vorgesehene Ausbau der regenerativen Energiequellen und der Kraft-Wärme-Kopplung war durch diese Entwicklung daher gefährdet.[36]

Diese systembedingten Probleme wurden durch eine rasche Änderung der gesetzlichen Grundlagen aufgefangen. Mit Wirkung zum 1. April 2000 wurde das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) und Mitte Mai 2000 das Gesetz zum Schutz der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz) in Kraft gesetzt. Damit konnte zwar die sich abzeichnende Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der regenerativen Energiequellen und der Kraft-Wärme-Kopplung entschärft werden, allerdings um den Preis zusätzlicher Regulierungen. Auch wenn die Zusatzkosten kaum mehr als 0,3 Pf/kWh für die Stromerzeugung insgesamt erreichen, so boten diese Gesetzesänderungen den Elektrizitätsversorgungsunternehmen einen plausiblen Grund, Anfang diesen Jahres Preiserhöhungen anzukündigen und diese am Markt durchzusetzen.

H. Zusammenfassende Bewertung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Seit nunmehr drei Jahren gilt in Deutschland das neue Energiewirtschaftsrecht, eine angesichts der damit verbundenen fundamentalen Veränderungen der Handlungsbedingungen nicht nur der Energiewirtschaft vergleichsweise kurze Zeitspanne. Insofern unterliegt seine Beurteilung noch wichtigen Einschränkungen, die vor allem daraus resultieren, dass die Energierechtsreform als dynamischer Prozess anzusehen ist, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt, weder was die Wirkungsentfaltung noch was die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens angeht, als abgeschlossen anzusehen ist. Dennoch lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen bereits einige wichtige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ableiten, die auch Hinweise auf noch offene Probleme geben.

Deutschland hat bei der Öffnung der Netze durch den verhandelten Netzzugang einen im Vergleich zu anderen Ländern eigenständigen Weg gewählt. Dadurch konnte die wettbewerbliche Öffnung relativ rasch und ohne zusätzliche Bürokratie angestoßen werden. Die Erfahrungen der beiden letzten Jahre, insbesondere der Übergang von der VV I zur VV II und die zähen Verhandlungen bei der Verbändevereinbarung Gas zeigen jedoch deutlich, dass der verhandelte Netzzugang kontinu-

[36] Dieser Konflikt konnte auch durch die ökologische Steuerreform nicht behoben werden, da mit dieser Maßnahme nur der Energieverbrauch, nicht jedoch das Energieangebot einer zusätzlichen Steuer unterworfen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ierlich verbessert und den Anforderungen an einen vollständig wettbewerblich organisierten Strom- bzw. Gasmarkt angepasst werden muss. Ob eine kontinuierliche Weiterentwicklung allerdings ausreicht, ist gegenwärtig noch offen. Wenn nicht, dürften Forderungen nach (1) weiteren Modifikationen der Verbändevereinbarung, (2) einer schnelleren und konsequenteren Umsetzung der Vorgaben dieser Vereinbarung oder gar (3) nach der Einsetzung einer Regulierungsbehörde, die die Netzzugangsbedingungen vorgibt und überwacht, unausweichlich sein. Ob damit allerdings quasi automatisch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt erreicht werden kann, ist angesichts der komplexen Aufgaben, vor die sich eine Regulierungsbehörde gestellt sieht, nicht selbstverständlich.[37]

Von den seit Anfang 2000 zu beobachtenden Preissenkungen haben vor allem die industriellen Sonderabnehmer profitiert. Die privaten Haushalte konnten bislang nur geringe Vorteile aus der Liberalisierung der Energiemärkte ziehen. Ihre Stromrechnung ist gegenwärtig noch genauso hoch wie zu Beginn des Jahres 1998. Größere Preissenkungen wurden von den Haushalten allerdings z. T. selbst verhindert: die geringe Wechselbereitschaft verminderte den Druck zu Preissenkungen der eingesessenen Gebietsmonopole, die Verweigerung von Durchleitungen, hohe Wechselgebühren und eine zum Teil bewusste Verunsicherung der Kunden taten ein übriges. Insofern kann in diesen Entwicklungen kaum eine Bestätigung der eingangs beschriebenen Erwartungen der VDEW gesehen werden. Immerhin konnte auch in diesem Marktsegment die Stromsteuer in Höhe von 20 bzw. 25 DM/MWh bis zur Jahresmitte 2000 nicht vollständig überwälzt werden. Ob dies auch langfristig gilt, bleibt abzuwarten.

Durch die direkten und indirekten Preiseffekte der Liberalisierung hat sich das BIP um etwa 0,14 vH pro Jahr erhöht, über sechs Jahre kumuliert also 1 vH. Angesichts der im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt geringen Bedeutung der Energiekosten (3 vH der Produktionskosten) ein beachtliches Ergebnis. Die Entlastungen haben jedenfalls ausgereicht, um die unmittelbaren Rationalisierungseffekte in der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft von 38.000 Arbeitskräften mehr als zu kompensieren, so dass die Arbeitsmarktbilanz insgesamt deutlich positiv ausfällt. Kurzfristig ist von etwa 10.000, mittelfristig von mehr als 20.000 *zusätzlich* Beschäftigten auszugehen.

Die mit der Liberalisierung verbundenen Preissenkungen haben jedoch ausgereicht, die Konflikte zu ökologischen, insbesondere zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung offen zu legen. Nur durch eine rasche Änderung der gesetzlichen Grundlagen konnte eine nachhaltige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der regenerativen Energiequellen und der Kraft-Wärme-Kopplung verhindert werden. Die dabei gewählten Instrumente entsprechen allerdings nicht der Idee der wettbewerblichen Öffnung, sondern begründen eine zum Teil beachtliche Reregulierung der Elektrizitätswirtschaft.

---

[37] Einen Überblick über die komplexen Aufgaben einer Regulierungsbehörde enthält *Grewe* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Elektrizitätserzeugung hat die Konzentration durch die Fusionen von VEBA/VIAG und RWE/VEW erheblich zugenommen. Diese beiden Unternehmen kontrollieren mehr als die Hälfte der gesamten Erzeugungskapazitäten, bei einzelnen Brennstoffen (Kernenergie, Braunkohle) ist diese Marktmacht noch größer. Aufgrund dieser Fusionen droht der eigentlich als Wettbewerbsmarkt anzusehende Bereich der Stromerzeugung zu einem engen Oligopol zu werden, in dem ein Marktzutritt von neuen Wettbewerbern über den Bau neuer Kraftwerke erheblich erschwert wird. Dies gilt umso mehr als diese Unternehmen über Tochtergesellschaften auch einen großen Teil der heimischen Rohstoffe kontrollieren, die als Brennstoff in Kraftwerken eingesetzt werden können. Zusammenschlüsse von Unternehmen und Konzentrationsprozesse waren angesichts der damit verbundenen Kosteneinsparungen und Effizienzverbesserungen als Reaktion auf die Liberalisierung zu erwarten. Allerdings lassen sich an den Fusionen von großen Verbundunternehmen auch die damit zusammenhängenden Gefährdungen der wettbewerblichen Öffnung erkennen: Die Konzentration eines wesentlichen Teils der Erzeugungskapazitäten auf zwei Unternehmen, die zugleich den Stromtransport, vor allem den grenzüberschreitenden dominieren, begünstigt wettbewerbsfeindliches Parallelverhalten, das durch die Homogenität des Produkts und die geringen Produktdifferenzierungsmöglichkeiten zusätzlich gefördert wird[38] – jedenfalls solange, wie sich der relevante Markt ausschließlich national definiert. Umso wichtiger wird auch unter diesem Aspekt das Entstehen eines europäischen Binnenmarktes für Energie und die rasche Überwindung der technischen Restriktionen beim länderübergreifenden Stromtransport.

Gemessen an den Erwartungen, die Anfang der neunziger von verschiedenen Seiten an die wettbewerbliche Öffnung der Strom- und Gasmärkte geknüpft wurden, ist eine gewisse Ernüchterung unverkennbar. Die ursprüngliche Erwartung der EU-Kommission, innerhalb weniger Jahre einen gemeinsamen Binnenmarkt für Energie etablieren zu können, mussten einer realistischeren Einschätzung weichen: die Interessen und die im Verlaufe von mehreren Jahrzehnten gewachsenen Strukturen der Mitgliedsländer erwiesen sich als zu unterschiedlich, um kurzfristig überwunden zu werden. Auch bei der ökonomisch sinnvollen Unterteilung der ehemals vollständig integrierten Unternehmen in einen wettbewerblich zu organisierenden Bereich der Erzeugung und Versorgung und die als natürliche Monopole zu betrachtenden Netze mussten eigentumsrechtliche Beschränkungen respektiert werden, die eine radikale rechtliche Trennung unmöglich machten. Dennoch sind in den letzten Jahren unverkennbare Erfolge bei der Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gasmärkte erzielt worden; dass diese Reformen von den Versorgungsunternehmen nicht immer unverzüglich und mit Engagement umgesetzt wurden, kann angesichts der zu erwartenden Konsequenzen nicht verwundern.

[38] Bekanntlich sind in solchen Märkten abgestimmte Verhaltenweisen auch ohne explizite Kartellabsprachen zu erwarten (*Monopolkommission* [2000], S. 69).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Baumann, R. (1999): Aktueller Stand des Wettbewerbs im europäischen Strommarkt, in: Elektrizitätswirtschaft, Jg. 98, Nr. 23, S. 20–24.

Braun, D. (1994): Reform des Ordnungsrahmens, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 44, S. 412–415.

Brunekreeft, G. (1997): Open access vs. commom carriage in electricity supply, in: Energy Economics, Vol. 19, S. 225–238.

Brunekreeft, G./*Keller*, K. (2000): Elektrizität: Verhandelter versus regulierter Netzzugang in: Knieps, G./Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland. Stuttgart, S. 125–150.

Cecchini, P. (1988): Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden.

Cronenberg, M. (1994): Elektrizitäts-Binnenmarkt und deutscher Ordnungsrahmen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 44, S. 6–10.

Deutsche Bundesbank (2000): Preiswirkungen der Deregulierung und Privatisierung auf den Gütermärkten, in: Monatsberichte, Jg. 52, Nr. 12, S. 31–42.

Grewe, J. (1999): Price Caps als Regulierungsinstrumente in der leitungsgebundenen Energieversorgung – Konzeption und kritische Bestandsaufnahme. (Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft, 35.) Göttingen.

Heilemann, U./*Hillebrand*, B. (1993): The structure and regulation of the German gas industry, in: *Mestmäcker*, E. J. (ed.): Natural Gas in the Internal Market. (International Energy and Resources Law and Policy Series.) London, S. 111–123.

Hillebrand, B. u. a. (1991): Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für Energie auf Verbraucher und Energiewirtschaft in der Bundesrepublik (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 1.) Essen.

— (1996): Wettbewerb und Effizienz in der deutschen Gasversorgung, in: RWI-Mitteilungen. Jg. 47, S. 133–149.

— (1997): Das Modellinstrumentarium des RWI – Konzeption, Erklärungsansätze und Anwendungsmöglichkeiten, in: Molt, S./Fahl, U. (Hrsg.): Energiemodelle in der Bundesrepublik Deutschland – Stand der Entwicklung. Jülich, S. 193–218.

— (1999): Wettbewerb und Umweltschutz in der Elektrizitätswirtschaft – eine regionale Bestandsaufnahme, in: RWI- Mitteilungen. Jg. 50, S. 13–34.

Knieps, G. (2000): Der disaggregierte Regulierungsansatz der Netzökonomie, in: *Knieps*, G./*Brunekreeft*, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland. Stuttgart, S. 7–22.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Luxemburg

— (Hrsg.) (1988): Der Binnenmarkt für Energie. KOM (88) 238 endg. Brüssel.

— (Hrsg.) (1992): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. KOM (91) endg. 21. Februar. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C. 65 vom 14. März 1992, Brüssel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommission der Europäischen Union (Hrsg.) (1997): Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L. 27 vom 30. Januar 1997, Luxemburg.

— (Hrsg.) (1998): Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L. 204 vom 21. Juli 1998, Luxemburg.

Kumkar, L. (1998): Liberalisierung und Re-Regulierung der Elektrizitätswirtschaft in Skandinavien. (Kieler Arbeitspapier, 884.) Kiel.

Kumkar, L./*Neu*, A. D. (1997): Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft? – Status quo und Perspektiven in Deutschland und Europa. (Kieler Sonderpublikationen) Kiel.

Kunz, M. (2000): Regulierungsregime in Theorie und Praxis, in: Knieps, G./Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland. Stuttgart, S. 45–79.

Lehr, U. (1993): Deregulierung in der Energiewirtschaft – Ergebnis eines round-table Gesprächs, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 44, S. 233–242.

Majone, G. (1994) The rise of the regulatory state in Europe in: West European Politics, 17, S. 77–101.

Möschel, W. (2001): Großfusionen in einem Oligopol, in: Der Betrieb, Vol. 54, S. 131–134.

Monopolkommission (2000): Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1998/1999, Bundestags-Drucksache 14/4002, Bonn.

Neu, A. D. (1999): Die Gaswirtschaft im Zeichen von Wettbewerb und Umwelt – Perspektiven der Erdgasversorgung im europäischen Binnenmarkt, in: Kieler Diskussionsbeiträge, 334/335, Kiel.

Nivola, P. S. (1993): Verheddert oder fester Halt? Deregulierungspolitik im Energiesektor der Vereinigten Staaten in: RWI-Mitteilungen, Jg. 44, S. 207–232.

o. V. (2000) Vorläufige Analyse der weiterentwickelten Verbändevereinbaung (Strom) durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in: VIK-Mitteilungen, Jg. 50, Heft 1, S. 21–25.

Tsoukalas, L. (1997): The new european economy revisited. 2nd ed. Oxford.

von Weizsäcker, C. C. (1994): Energiewirtschaft und Wettbewerb, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, S. 197–201.

— (1995): Der Wettbewerb der Unternehmensgrößen – Eine evolutorische Perspektive, in: Bühner/Haase/Wilhelm (Hrsg.): Die Dimensionierung des Unternehmens. Stuttgart, S. 23–43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb

Von *Günter Knieps*, Freiburg

A. Einführung

Der umfassende Abbau gesetzlicher Marktzutrittsschranken in (fast) allen Netzsektoren ist inzwischen Realität. Die Eisenbahn-, Luftverkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze haben inzwischen aufgrund der umfassenden Marktöffnung ihren Status als wettbewerbliche Ausnahmebereiche verloren. Die traditionelle Aufgabenteilung zwischen sektorspezifischer Regulierung und allgemeinem Wettbewerbsrecht muss daher grundlegend neu überdacht werden. Die Anwendung von ex ante sektorspezifischen Regulierungseingriffen stellt aus ordnungs-/wettbewerbspolitischer Sicht einen massiven Eingriff in den Marktprozess dar und bedarf daher immer einer besonders fundierten Rechtfertigung. Unbestritten ist, dass die Missbrauchsaufsicht des allgemeinen Wettbewerbsrechts auch in den geöffneten Netzsektoren anzuwenden ist. Demgegenüber sind sektorspezifische (ex ante) Regulierungseingriffe mit wettbewerbspolitischer Zielsetzung[1] nur bei Vorliegen netzspezifischer Marktmacht gerechtfertigt. An die Stelle einer globalen Marktmachtregulierung in gesetzlich geschützten Netzmonopolen muss daher eine disaggregierte Marktmachtregulierung treten. Insoweit unbestimmte Rechtsbegriffe aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht – wie beispielsweise Marktbeherrschung – bei der Charakterisierung eines sektorspezifischen Eingriffsbedarfs herangezogen werden, müssen sie mit einer ökonomisch fundierten Lokalisierung von Marktmacht untermauert werden; andernfalls ist zu erwarten, dass Marktmacht lediglich postuliert, aber nicht tatsächlich lokalisiert wird.

B. Die Theorie monopolistischer Bottlenecks

Ein geeignetes ökonomisches Referenzmodell für die Aufdeckung des Handlungsbedarfs zur Disziplinierung von Marktmacht in Netzsektoren muss in der Lage sein, wesentliche Eigenschaften von Netzen (Bündelungsvorteile, Netzexternalitäten etc.) zu erfassen, ohne diese automatisch mit Marktmacht gleichzusetzen. Im

[1] Technische Regulierungsfunktionen (Netzsicherheit, Vergabe von Frequenzen, Nummernverwaltung etc.) sowie die Verfolgung von Universaldienstzielen mittels marktzutrittskompatiblen Instrumenten (z. B. Universaldienstfonds) stellen langfristige sektorspezifische Regulierungsaufgaben dar und werden an dieser Stelle nicht weiter untersucht (vgl. z. B. *Blankart/Knieps*, 1996; *Knieps*, 1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folgenden wird dargelegt, dass sich stabile netzspezifische Marktmacht nur bei Vorliegen eines monopolistischen Bottlenecks nachweisen lässt.

I. Das Marktzutrittsschranken-Konzept nach Stigler

Ausgangspunkt für die Lokalisierung stabiler netzspezifischer Marktmacht ist das Marktzutrittsschranken-Konzept von Stigler. Stigler definiert Marktzutrittsschranken als

> „[...] a cost of producing (at some or every rate of output) which must be borne by a firm which seeks to enter an industry but is not borne by firms already in the industry" (*Stigler*, 1968, S. 67).

Solange die Inputs zu gleichen Bedingungen sowohl für die aktiven als auch potenziellen Marktteilnehmer zur Verfügung stehen, bewirken sie nach Stigler keine Marktzutrittsschranken. So bedingen Größenvorteile also keine Marktzutrittsschranke, solange auch die Marktneulinge Zugang zu derselben Kostenfunktion besitzen. Das Konzept von Stigler impliziert ferner, dass klassische Wettbewerbsparameter wie Produktdifferenzierung und damit einhergehender Aufbau von Reputation und Goodwill oder das erforderliche Kapital keine Marktzutrittsschranken darstellen, da diese ebenfalls alle aktiven und potenziellen Unternehmen gleichermaßen betreffen. Anders ausgedrückt, es handelt sich um Situationen, in denen die Kostenfunktionen nur von Faktoren abhängen, die für alle Unternehmen symmetrisch zugänglich sind.[2]

II. Die Kombination von Bündelungsvorteilen und irreversiblen (versunkenen) Kosten

Die monopolistische Bottleneck-Theorie basiert auf einer konsequenten Umsetzung des Stigler'schen Marktzutrittsschranken-Konzepts zur Aufdeckung netzspezifischer Marktmacht.

Die Kernaussagen dieser Theorie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Stabile netzspezifische Marktmacht lässt sich nur bei einer Kombination von Bündelungsvorteilen und irreversiblen Kosten nachweisen, d. h. bei Vorliegen eines monopolistischen Bottlenecks (vgl. *Knieps*, 1997, 1999, 2000a). Die Bedingungen für eine monopolistische Bottleneck-Einrichtung sind erfüllt, falls:

---

[2] Die in der traditionellen Industrieökonomie – aufbauend auf *Bain* (1956) – unterschiedenen Marktzutrittschranken (Größenvorteile, Produktdifferenzierung, hohes Kapitalerfordernis etc.) erlauben demgegenüber keinen zuverlässigen Nachweis stabiler Marktmacht (vgl. z. B. *Schmalensee*, 1989). Beispielsweise zeigt *von Weizsäcker* (1980a; 1980b), dass Reputation und Goodwill effiziente Mechanismen zur Reduktion von Unsicherheit darstellen, als deren Folge die soziale Wohlfahrt ansteigen kann. Nach Stigler stellt der Aufbau von Goodwill keine Marktzutrittsschranke dar, da dieser nicht zu Kostenasymmetrien zwischen eingesessenen Unternehmen und Marktneulingen führt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- eine Einrichtung unabdingbar ist, um Kunden zu erreichen, wenn es also keine zweite oder dritte solche Einrichtung gibt, d. h. kein *aktives* Substitut verfügbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn aufgrund von Bündelungsvorteilen eine natürliche Monopolsituation vorliegt, so dass ein Anbieter diese Einrichtung kostengünstiger bereitstellen kann, als mehrere Anbieter;[3]
- gleichzeitig die Einrichtung mit angemessenen Mitteln nicht dupliziert werden kann, um den aktiven Anbieter zu disziplinieren, d. h. kein *potenzielles* Substitut verfügbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Kosten der Einrichtung irreversibel sind und folglich auch kein funktionsfähiger Second-hand-Markt für diese Einrichtungen existiert.

Der Inhaber eines solchen monopolistischen Bottlenecks besitzt folglich stabile Marktmacht, selbst dann, wenn sämtliche Marktteilnehmer perfekt informiert sind, sämtliche Nachfrager Wechselbereitschaft besitzen und kleine Änderungen der Preise eine Wanderung der Nachfrage zur Folge haben.[4] Netzspezifische Marktmacht des etablierten Unternehmens ist somit lediglich in denjenigen Teilbereichen zu erwarten, die nicht nur durch Bündelungsvorteile, sondern gleichzeitig auch durch irreversible Kosten gekennzeichnet sind. Irreversible Kosten sind für das etablierte Unternehmen nicht mehr entscheidungsrelevant, wohl dagegen für die potenziellen Wettbewerber, da diese vor der Entscheidung stehen, ob sie diese unwiederbringlichen Kosten in einem Markt einsetzen sollen oder nicht. Das eingesessene Unternehmen hat somit niedrigere entscheidungsrelevante Kosten als die potenziellen Wettbewerber. Hieraus ergibt sich ein Spielraum für strategisches Verhalten, so dass ineffiziente Produktion oder Überschussgewinne nicht mehr zwangsläufig Marktzutritt zur Folge haben.

Bei Abwesenheit von irreversiblen Kosten führen Bündelungsvorteile jedoch aufgrund der Disziplinierungswirkung des potenziellen Wettbewerbs nicht zu stabiler Marktmacht.[5] Dies gilt unabhängig von der Höhe des Marktanteils der involvierten Netzbetreiber, da ineffiziente Anbieter von nicht marktgerechten Leistungen aufgrund des Wettbewerbsdrucks durch Marktneulinge ersetzt werden. Ein Regulie-

[3] Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn die Kostenfunktion im relevanten Bereich der Nachfrage subadditiv ist. Für den Einproduktfall sind Größenvorteile hinreichend für das Vorliegen eines natürlichen Monopols. Bei der Untersuchung der Kostenseite im Mehrproduktfall stehen Bündelungsvorteile aufgrund von Größen- und Verbundvorteilen der Leistungsbereitstellung im Vordergrund. Diese Bündelungsvorteile können bewirken, dass ein einziger Netzanbieter eine bestimmte Region kostengünstiger bedienen kann als mehrere Anbieter und damit ein natürliches Monopol vorliegt (vgl. z. B. *Knieps*, 2001, Kapitel 2).

[4] Es handelt sich um die Bertand-Nash-Verhaltensannahme der Theorie der angreifbaren Märkte (vgl. z. B. *Baumol/Panzar/Willig*, 1982).

[5] Bei Abwesenheit von irreversiblen Kosten lässt sich im Fall eines natürlichen Monopols keine Marktmacht nachweisen, die gegenüber alternativen Verhaltensannahmen robust ist (vgl. *Knieps/Vogelsang*, 1982). Eine auf der Cournot-Nash-Annahme basierende Marktmacht wird beim Übergang zur Bertrand-Nash-Verhaltensannahme unmittelbar instabil. Eingriffe von Wettbewerbsbehörden müssten sich folglich auf empirisch nur schwer nachprüfbare Verhaltenshypothesen beziehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungsbedarf zur Disziplinierung von Marktmacht der aktiven Netzbetreiber liegt in diesem Fall nicht vor. Die Bottleneck-Theorie zielt nicht darauf ab, die mehr oder weniger bedeutenden Informationsprobleme von realen Märkten zu leugnen. Allerdings lässt sich aus Informationsproblemen keine ex ante stabile Marktmacht ableiten, da Märkte erfinderisch in der (endogenen) Entwicklung von Institutionen zur Überwindung von Informationsproblemen sind.

Auch Switching Costs begründen keine monopolistische Bottleneck-Situation. Sie treten in vielen Bereichen der Wirtschaft auf, z. B. bei einer nicht übertragbaren Monats-/Jahreskarte für Konzerte im Falle des Umzugs an einen anderen Ort, beim Wechsel eines Arbeitnehmers nach dessen Einarbeitung etc. Switching Costs begründen keinen regulierungsökonomischen Handlungsbedarf und können der Problemlösungsfähigkeit des Marktes überlassen werden (vgl. z. B. *von Weizsäcker*, 1984; *Tirole*, 1989, Kapitel 8).

Aber auch das Vorliegen von Netzexternalitäten begründet keinen sektorspezifischen Regulierungsbedarf. Das wesentliche Charakteristikum von Netzexternalitäten besteht darin, dass der Nutzen eines Individuums, an einem Netz angeschlossen zu sein, nicht nur von dessen technischen Spezifikationen – dem Standard – abhängt, sondern auch von der Anzahl der insgesamt angeschlossenen Teilnehmer. Bei Vorliegen positiver Netzexternalitäten gilt, dass der Nutzen eines Individuums ansteigt, je mehr andere Individuen an das Netz angeschlossen sind, d. h. den gleichen Standard benutzen. Bei Abwesenheit netzspezifischer Marktmacht sind Verhandlungslösungen zwischen unterschiedlichen Netzbetreibern effizient, da beide Seiten von den Zusammenschaltungsvereinbarungen profitieren. So ist beispielsweise ein Konflikt zwischen dem Ausschöpfen von Netzexternalitäten einer gemeinsamen Nutzerbasis und einer Präferenz für unterschiedliche Standards in Telekommunikationsnetzen nicht zu erwarten. Im Gegensatz dazu stellt der Zugang zu Bottlenecks eine Regulierungsaufgabe dar, da netzspezifische Marktmacht strategisches Verhalten ermöglicht, das auch das Ausschöpfen von positiven Externalitäten des Netzzugangs beeinträchtigt (vgl. z. B. *Blankart/Knieps*, 1995).

Das Ziel der Bottleneck-Theorie besteht folglich darin, den spezifischen Restregulierungsbedarf der ex ante stabil ableitbaren netzspezifischen Marktmacht aufzudecken. In Wirtschaftssektoren mit Bündelungsvorteilen aber ohne irreversible Kosten ist demgegenüber – wie in allen übrigen Märkten auch – eine Missbrauchsaufsicht im Sinne des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinreichend. Wie auf allen anderen wettbewerblich organisierten Märkten liegt aber die Beweislast, ob Marktmacht vorliegt und zudem missbräuchlich ausgenutzt wird (vgl. etwa § 19 GWB), bei den Wettbewerbsbehörden. Im Gegensatz zu einer generellen ex ante Regulierung sollten solche Eingriffe in den Wettbewerbsprozess immer nur fallweise und ex post vorgenommen werden.[6]

[6] Die Wettbewerbsbehörden müssen dabei zwischen zwei möglichen Fehlerquellen abwägen. Ein Fehler 1. Ordnung (false positive) tritt auf, wenn die Wettbewerbsbehörde in den Wettbewerbsprozess eingreift, obwohl der Wettbewerb funktionsfähig ist und überhaupt kein wett-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ergebnisse der Bottleneck-Theorie lassen sich mittels der nachfolgenden Tabelle zusammenfassen:

Tabelle 1

Lokalisierung netzspezifischer Marktmacht

Netzbereiche	mit irreversiblen Kosten	ohne irreversible Kosten
mit Bündelungsvorteilen (natürliches Monopol)	monopolistischer Bottleneck	potenzieller Wettbewerb
mit ausgeschöpften Bündelungsvorteilen (kein natürliches Monopol)	aktiver Wettbewerb	aktiver Wettbewerb

C. Disaggregierte Identifikation monopolistischer Bottlenecks

I. Monopolistische Bottlenecks und das Konzept der wesentlichen Einrichtung

Bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln zur Disziplinierung netzspezifischer Marktmacht spielt das Konzept der *wesentlichen Einrichtungen* (essential facilities) eine zentrale Rolle. Als wesentlich wird dabei eine Einrichtung oder Infrastruktur bezeichnet, die zugleich:

- unabdingbar ist, um Kunden zu erreichen und/oder Wettbewerbern die Durchführung ihrer Geschäftstätigkeit zu ermöglichen,
- am Markt nicht anderweitig vorhanden ist und
- objektiv mit wirtschaftlich zumutbaren Mitteln nicht neu geschaffen werden kann.

Dieses Konzept legt den Zusammenhang zu der aus dem amerikanischen Antitrust-Recht stammenden Essential-facilities-Doktrin nahe, die inzwischen auch im europäischen Wettbewerbsrecht verstärkt Anwendung findet. Diese besagt, dass eine Einrichtung nur dann als wesentlich anzusehen ist, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind, nämlich: Der Marktzutritt zum komplementären Markt ist ohne Zugang zu dieser Einrichtung nicht effektiv möglich; einem Anbieter auf einem komplementären Markt ist es mit angemessenem Aufwand nicht möglich,[7] diese Einrichtung zu duplizieren; auch Substitute fehlen.[8]

bewerbspolitischer Handlungsbedarf vorliegt. Ein Fehler 2. Ordnung (false negative) tritt auf, wenn die Wettbewerbsbehörde nicht aktiv wird, obwohl ein wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf vorliegt (vgl. *Knieps*, 1997, S. 41).

[7] So ist es beispielsweise nicht möglich, einen Fährdienst ohne Zugang zu Häfen anzubieten.

[8] Zusammenfassend *Areeda/Hovenkamp* (1988). Gelegentlich wird als weiteres Kriterium formuliert, dass die Mitbenutzung der Einrichtung wesentlich ist für den Wettbewerb auf dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Anwendung der Essential-facilities-Doktrin wird ein traditionelles Instrument des Wettbewerbs-/Antitrust-Rechts als *Regulierungsinstrument* eingesetzt (vgl. *Knieps*, 2000b). Das Konzept der wesentlichen Einrichtung stellt ein maßgeschneidertes Instrumentarium zur Lokalisierung und Disziplinierung verbleibender netzspezifischer Marktmacht im Sinne des disaggregierten Regulierungsansatzes bereit. Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist die Unterscheidung zwischen denjenigen Netzbereichen, in denen funktionsfähiger (aktiver und potenzieller) Wettbewerb gewährleistet ist, und denjenigen Netzbereichen, in denen stabile netzspezifische Marktmacht lokalisierbar ist. Stabile, netzspezifische Marktmacht ist lediglich in monopolistischen Bottlenecks zu erwarten, die durch Bündelungsvorteile in Kombination mit irreversiblen Kosten gekennzeichnet sind. Eine Einrichtung ist also genau dann als wesentlich anzusehen, wenn sie die Bedingungen für eine monopolistische Bottleneck-Einrichtung erfüllt.

Im Rahmen des disaggregierten Regulierungsansatzes wird die Essential-facilities-Doktrin nicht mehr – wie im Antitrust-Recht üblich – fallweise, sondern auf eine Klasse von Fällen, nämlich auf monopolistische Bottleneck-Einrichtungen, angewandt. Die Ausgestaltung der diskriminierungsfreien Zugangsbedingungen zu den wesentlichen Einrichtungen muss im Rahmen des disaggregierten Regulierungsansatzes präzisiert werden. Es gilt dabei, die Anwendung der Essential-facilities-Doktrin in einem dynamischen Kontext zu sehen. Es muss also auch darum gehen, durch die Ausgestaltung der Zugangsbedingungen den Infrastrukturwettbewerb nicht zu behindern, sondern vielmehr auch Anreize für Forschung und Entwicklung sowie Innovationen und Investitionen auf der Einrichtungsebene zu schaffen. Die Art und das Ausmaß der monopolistischen Bottleneck-Bereiche variiert beträchtlich zwischen den einzelnen Netzsektoren. Im Einzelnen ist nachzuweisen, in welchen Netzbereichen die Kriterien eines monopolistischen Bottlenecks tatsächlich erfüllt sind. Dabei gilt es auch die Gefahr einer fehlerhaften Identifikation von monopolistischen Bottlenecks zu vermeiden. Falls etwa aufgrund technischen Fortschritts die Voraussetzungen für einen monopolistischen Bottleneck entfallen, muss auch die entsprechende sektorspezifische Regulierung beendet werden (vgl. *Knieps*, 1997).

II. Lokalisierung monopolistischer Bottlenecks in verschiedenen Netzsektoren

Bündelungsvorteile mit irreversiblen Kosten treten in verschiedenen Netzsektoren auf. Im Gegensatz zu Flugzeugen ist die Flughafeninfrastruktur mit irreversiblen Kosten verbunden. Investitionen in Terminals sowie Start- und Landebahnen können, einmal getätigt, nicht wie ein Flugzeug an einen anderen Ort transferiert werden. Flughäfen sind somit monopolistische Bottlenecks. Im Bereich der Schieneninfrastrukturen liegt (anders als bei den Transportleistungen und der Zugüberwa-

komplementären Markt, weil sie dort die Preise senkt oder die angebotene Menge erhöht. Dieses Kriterium beschreibt aber nur die Wirkungen des Zugangs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chung) eine monopolistische Bottleneck-Situation vor, da der Schienenwegbetreiber ein natürliches Monopol innehat und beim Bau von Schienenwegen irreversible Kosten anfallen. In gleicher Weise besteht ein sektorspezifischer Regulierungsbedarf im Elektrizitätssektor im Bereich der Transportnetze und der Verteilnetze, da diese Leitungsnetze durch Bündelungsvorteile und Kostenirreversibilitäten gekennzeichnet sind. In der Telekommunikation sind monopolistische Bottleneck-Einrichtungen ausschließlich im lokalen Netzbereich vorzufinden, während in den Fernnetzen sowohl aktiver als auch potenzieller Wettbewerb herrschen. Im Gegensatz zum Elektrizitätssektor beschränkt sich im Telekommunikationsbereich der Restregulierungsbedarf daher auf die lokalen Netze.

Die Anwendung der monopolistischen Bottleneck-Theorie auf die genannten Netzsektoren lässt sich durch *Tabelle 2* (Seite 66) veranschaulichen.[9]

D. Disaggregierte Regulierung monopolistischer Bottlenecks

I. Vernetzte Marktmacht und Leverage-Effekt?

Grundsätzlich gilt es zwischen dem Vorliegen netzspezifischer Marktmacht aufgrund von Bottlenecks und der Frage nach einer möglichen Übertragung dieser Marktmacht auf komplementäre Bereiche zu unterscheiden. Selbst wenn eine Übertragung von Marktmacht von einem Bottleneck in andere Teilmärkte anreizkompatibel wäre, folgt hieraus keineswegs, dass der Bottleneck und die übrigen Teilmärkte zum gleichen Markt gehören. Die Grundidee des disaggregierten Regulierungsansatzes der Netzökonomie besteht gerade darin, zwischen denjenigen Netzbereichen, die Bottlenecks darstellen und denjenigen Netzbereichen, die durch aktiven und potenziellen Wettbewerb gekennzeichnet sind, zu unterscheiden. Die entscheidende Aufgabe ist dann die adäquate Regulierung der Bottlenecks, die einen chancengleichen Wettbewerb auf den komplementären Märkten ermöglicht.

Auch wenn die Bottleneck-Bereiche aufgrund der Netzeigenschaft komplementär zu den übrigen Netzbereichen sind, bedeutet dies keineswegs, dass hieraus die Notwendigkeit einer End-zu-End-Regulierung und damit ein pauschaler Einsatz der Regulierungsinstrumente abzuleiten ist. Eine End-zu-End-Regulierung würde vielmehr die Erfolge der Liberalisierung und Öffnung der Netzsektoren zunichte machen. An Stelle der wettbewerblichen Marktprozesse würde ein administrativer Regulierungsprozess gesetzt mit den damit einhergehenden administrativen Kosten, Anreizverzerrungen und Rentseeking-Aktivitäten der involvierten Interessengruppen. Selbst der ausgeklügeltste Regulierungsvertrag kann einen funktionsfähigen Wettbewerbsprozess nicht ersetzen. Auch der Versuch, mittels einer „geeigneten" End-zu-End-Regulierung den Wettbewerbsprozess zu imitieren, kann eine um-

[9] Vgl. hierzu ausführlich *Knieps*, (1996), (1997); *Knieps/Brunekreeft* (Hrsg.), (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Monopolistische Bottlenecks in ausgewählten Netzsektoren

	Bündelungsvorteile	irreversible Kosten
a) Luftfahrt		
Angebot von Luftverkehr	x	–
Aufbau und Betrieb von Luftverkehrskontrollsystemen	x	–
Aufbau und Betrieb von Flughäfen	x	x
b) Eisenbahn		
Angebot von Eisenbahnverkehr	x	–
Aufbau und Betrieb von Zugüberwachungssystemen	x	–
Aufbau und Betrieb von Schieneninfrastrukturen	x	x
c) Energie		
Energieerzeugung (Produktion)	–	x
Fernnetze (Transportnetze)	x	x
Regionale/lokale Netze (Verteilnetze)	x	x
d) Telekommunikation		
Endgeräte	–	–
Telekommunikationsdienste (einschließlich Sprachtelefondienst)	x	–
Satelliten-/Mobilfunknetze	x	–
Fernnetze (kabelgebunden)	–	x
Lokale Netze (kabelgebunden)	x	x

fassende Deregulierung jenseits der Bottlenecks nicht ersetzen. Nur durch eine gezielte Bottleneck-Regulierung ist es möglich, die Rückführungspotenziale sektorspezifischer Regulierung rasch zu erkennen und institutionell umzusetzen.

II. Diskriminierungsfreier Zugang zu monopolistischen Bottlenecks

Insoweit in Netzsektoren monopolistische Bottleneck-Bereiche bestehen, erfordern diese eine spezifische Restregulierung zur Disziplinierung der verbleibenden Marktmacht. Dabei muss insbesondere der symmetrische Zugang zu den monopolistischen Bottleneck-Bereichen für sämtliche aktiven und potenziellen Anbieter von Netzleistungen gewährleistet werden, damit der Wettbewerb auf allen komplementären Märkten umfassend zum Zuge kommen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Effekt einer totalen Verweigerung des Zugangs zu monopolistischen Bottleneck-Einrichtungen kann auch erreicht werden, indem der Zugang lediglich zu untragbar hohen Tarifen bereitgestellt wird. Dies macht bereits deutlich, dass eine effektive Anwendung der Essential-facilities-Doktrin mit einer adäquaten Regulierung der Zugangsbedingungen zu den Bottlenecks kombiniert werden muss. Grundlegender Ansatzpunkt einer solchen Regulierungspolitik sollte allerdings sein, die Regulierungsmaßnahmen strikt auf diejenigen Netzbereiche zu beschränken, bei denen Marktmachtpotenziale tatsächlich vorliegen. Eine Regulierung der Zugangstarife zu monopolistischen Bottlenecks darf folglich nicht gleichzeitig zu einer Regulierung der Tarife in Netzbereichen ohne Marktmachtpotenziale führen.

III. Disaggregierte Preisregulierung

Price-cap-Regulierung im monopolistischen Engpassbereich sowie getrennte Rechnungslegung zu den übrigen Bereichen (accounting separation) sind ausreichend, um die verbleibende Marktmacht zu disziplinieren und einen diskriminierungsfreien Zugang zu den monopolistischen Bottleneck-Einrichtungen zu gewähren. Detaillierte Inputregulierungen widersprechen demgegenüber dem Prinzip einer Price-cap-Regulierung. Durch die Beschränkung der Regulierungsvorschrift auf das Niveau der Outputpreise soll gerade der Informationsbedarf der Regulierungsbehörde möglichst gering gehalten werden. Dadurch wird nicht nur der Regulierungsaufwand reduziert; gleichzeitig werden unternehmerische Anreize bei der Suche nach Kosteneinsparungen sowie innovativen Preisstrukturen gesetzt. Entscheidender Vorteil der Price-cap-Regulierung im Vergleich zur Einzelpreisgenehmigung besteht darin, dass die unternehmerische Suche nach innovativen Preisstrukturen nicht behindert wird.

In wettbewerblichen Marktprozessen bilden sich die optimalen Bündelungs- bzw. Entbündelungsgrade abhängig von den Kosten- und Nachfragecharakteristika endogen heraus. Je stärker die Nachfrage danach ist, verschiedene Produktkomponenten als Ganzes zu kaufen (one-stop-shopping) und je stärker die Synergieeffekte ausfallen, die Produktkomponenten zu einem Endprodukt zusammenzufassen, desto geringer sind die Anreize für eine weitergehende Entbündelung.

Kopplungsverkäufe in Form einer Bündelung, bei der die Konsumenten die Wahl zwischen einem Paket und einzelnen Produkten haben, können aufgrund der damit einhergehenden optionalen Preisdifferenzierung durchaus wohlfahrtserhöhend sein. Eine solche Bündelung ermöglicht die Durchsetzung wohlfahrtsverbessernder Preisdifferenzierungsstrategien, indem insbesondere die Wenignutzer vom Konsum nicht ausgeschlossen werden. Die Möglichkeit, zwischen einzelnen Produkten und einem Produktbündel wählen zu können, ist in vielen Wirtschaftsbranchen üblich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Fazit

Ex ante sektorspezifische Regulierungseingriffe stellen aus ordnungspolitischer Sicht massive Eingriffe in den Marktprozess dar und sind einzig bei Vorliegen stabiler netzspezifischer Marktmacht gerechtfertigt. Solche stabile netzspezifische Marktmacht lässt sich nur bei einer Kombination von Bündelungsvorteilen und irreversiblen Kosten nachweisen, d. h. bei Vorliegen eines monopolistischen Bottlenecks. Die Bedingungen für einen monopolistischen Bottleneck sind erfüllt, wenn eine Einrichtung „wesentlich" ist: d. h. die Einrichtung ist unabdingbar, um Kunden zu erreichen und um Wettbewerbern die Durchführung ihrer Geschäftstätigkeit zu ermöglichen. Kein Bottleneck liegt vor, wenn die Einrichtung am Markt anderweitig vorhanden ist oder sie mit wirtschaftlich zumutbaren Mitteln neu geschaffen werden kann.

Der disaggregierte Regulierungsansatz unterscheidet zwischen denjenigen Netzbereichen, die monopolistische Bottlenecks darstellen und denjenigen Netzbereichen, die durch aktiven und potenziellen Wettbewerb gekennzeichnet sind. Die entscheidende Aufgabe ist dann die adäquate Regulierung der Bottlenecks, die einen chancengleichen Wettbewerb auf den komplementären Märkten ermöglicht. Price-cap-Regulierung im monopolistischen Bottleneck sowie getrennte Rechnungslegung zu den übrigen Bereichen (accounting separation) sind ausreichend, um die verbleibende Marktmacht zu disziplinieren und einen diskriminierungsfreien Zugang zum monopolistischen Bottleneck zu gewähren.

Literatur

Areeda, P./*Hovenkamp*, H. (1988): „Essential facility" doctrine? Applications, in: Areeda, P./*Hovenkamp*, H.: Antitrust Law, 202.3 (Suppl. 1988), S. 675–701.

Bain, J. S. (1956): Barriers to New Competition, Cambridge, MA.

Baumol, W. J./*Panzar*, J. C./*Willig*, R. D. (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego.

Blankart, Ch. B./*Knieps*, G. (1995): Market-Oriented Open Network Provision, in: Information Economics and Policy, Vol. 7, S. 283–296.

Blankart, Ch. B./*Knieps*, G. (1996): Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 19, S. 51–67.

Knieps, G. (1994): Standards und die Grenzen der unsichtbaren Hand, in: ORDO, 45, S. 51–62.

— (1996): Wettbewerb in Netzen – Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen.

— (1997): Phasing out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, Kyklos, Vol. 50, Fasc. 3, S. 325–339.

— (1999): Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jhg., H. 3, S. 297–304.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (2000a): Interconnection and Network Access, Fordham International Law Journal, Symposium, Vol. 23, S. S90–S115.

— (2000b): Access to networks and interconnection: A disaggregated approach, in: Ehlermann, C.-D./Gosling, L. (eds.): European Competition Law Annual 1998: Regulating Communications Markets, Oxford and Portland, Oregon, S. 151–170.

— (2001): Wettbewerbsökonomie – Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin u. a.

Knieps, G./*Brunekreeft*, G., Hrsg. (2000): Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg.

Knieps, G./*Vogelsang*, I. (1982): The Sustainability Concept under Alternative Behavioral Assumptions, in: Bell Journal of Economics, Vol. 13, No. 1, S. 234–241.

Schmalensee, R. (1989): Inter-Industry Studies of Structure and Performance, in: Schmalensee, R./Willig, R. (eds.): Handbook of Industrial Organization, Amsterdam et al., S. 951–1009.

Stigler, G. J. (1968): Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size, in: Stigler, G. J.: The Organization of Industry, Homewood, Ill., S. 67–70.

Tirole, J. (1989): The Theory of Industrial Organization, 2nd printing, Cambridge et al.

Weizsäcker, C. C. von (1980a): A Welfare Analysis of Barriers to Entry, Bell Journal of Economics, 11, S. 399–420.

— (1980b): Barriers to Entry: A Theoretical Treatment, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, 185, Berlin et al.

— (1984): The Costs of Substitution, in: Econometrica, 52/5, S. 1085–1116.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deregulierung in netzbasierten Sektoren

Von *Jörn Kruse*, Hamburg

A. Einleitung

Die Deregulierung ist ein wirtschaftspolitisches Standardthema der letzten 20 Jahre. Sie trifft – soweit sie von der Politik überhaupt ernsthaft in Angriff genommen wird – auf die meisten objektiven Probleme und Widerstände in solchen Sektoren, die man als „netzbasiert" bezeichnen kann. Darunter sind Branchen zu verstehen, die für die Produktion und/oder Distribution ihrer Güter oder Dienstleistungen (mehr oder minder spezifische) physische Netze erfordern, wobei Letztere für praktische Zwecke mit Infrastrukturen gleichgesetzt werden können. Klassische Beispiele für solche Sektoren zeigt die *Abb. 1* (Seite 72). Die ordnungspolitischen Probleme sind typischerweise umso größer, je dienstespezifischer (d. h. je weniger universell) diese Netze sind und je höher deren Irreversibilität.

Ein wesentlicher Grund für die Deregulierungsprobleme besteht darin, dass einige dieser Sektoren zwischen Netzen und Diensten vertikal integriert sind und von der Politik weitgehend monolithisch betrachtet wurden, anstatt sie nach den jeweiligen ökonomischen Strukturbedingungen zu desaggregieren und differenziert zu behandeln. Im Folgenden werden diesbezüglich zunächst einige ökonomische Grundlagen erörtert.

Anschließend wird der Telekommunikationssektor etwas ausführlicher betrachtet, der in den letzten fünf Jahren im Mittelpunkt gestanden hat, und zwar nicht nur wegen seiner großen Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, sondern auch deshalb, weil hier einmal jedem Bürger die Vorteile einer konsequenten Deregulierung vor Augen geführt werden konnten. Ich betrachte die bisherige Telekommunikations-Liberalisierung in Deutschland (trotz des aktuellen Nachsteuerungsbedarfs) als sehr erfolgreich, so dass im letzten Abschnitt zu fragen ist, welche Lehren daraus für andere Sektoren gezogen werden können.

B. Ordnungstheoretische Grundlagen

I. Subadditivität, Irreversibilität und Regulierungsbedarf

In der Ökonomie besteht inzwischen weitgehend Einigkeit darüber, dass ein Regulierungsbedarf nur dann gegeben ist, wenn als Folge der Kombination von Sub-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

		Versorgung			Verkehr				Kommunikation	
		Strom	Gas	Wasser	Eisenbahn	Straßenverkehr	Binnenschifffahrt	Luftverkehr	Telekommunikation	Fernsehen
Dienste-ebene		Erzeugung	Import	Gewinnung	Transportdienste	Taxis, Güterkraftverkehr, Busverkehr	Binnenschiffstransporte	Flugdienstleistungen	Telefondienst	Produktion Programme
Infrastrukturebene	überregional	Fernnetze	Fernnetze	Fernnetze	Schienenwege	Straßen	Kanäle	Flugsicherung	Verbindungsnetze	Satelliten Terrestr. Sender
	lokal	lokale Verteilung	lokale Verteilung	lokale Verteilung	Bahnhöfe	Straßen	Häfen	Flughäfen	Anschlussnetze	Kabelnetze

Abb. 1: Netz-Infrastrukturen und Dienste

additivität und Irreversibilität ein resistentes Monopol dauerhaft bestehen würde, das zu Ineffizienzen führt (*Kruse*, 1985 und 1989). Wenn die Monopolresistenz bei einzelnen Stufen von Netzen auftritt, werden diese auch als monopolistische Bottlenecks bezeichnet.

Monopole sind ein klassisches Problem der Ökonomie. Die traditionellen Argumente für die staatliche Regulierung von Monopolen beruhen auf den allokativen Ineffizienzen durch überhöhte Preise und suboptimale Produktionsmengen, verglichen mit dem Wohlfahrtsoptimum bei Wettbewerb. In der Regel (das heißt bei „normalen" Nutzen- und Kostenfunktionen) existieren jedoch eventuelle Monopole nicht über längere Zeit – oder sie sind nicht ineffizient.

Der Sachverhalt kann anders zu beurteilen sein, wenn eine langfristige Kostenfunktion vorhanden ist, die bei der relevanten Nachfragefunktion ein natürliches Monopol (synonym: Subadditivität) ausweist. Subadditivität ist dadurch definiert, dass ein bestimmter Output in einem einzelnen Betrieb zu geringeren Totalkosten produziert werden *kann* als in mehreren. Dies beruht in den Verteilnetzen vieler infrastruktur-basierter Sektoren häufig auf Dichtevorteilen (d. h. Stückkostensenkungen mit wachsendem Nachfragevolumen in einer Region oder pro Kilometer eines Versorgungsweges), insbesondere im lokalen Bereich.

Da eine vorhandene Subadditivität im Regelfall erwarten lässt, dass die betreffenden Märkte tatsächlich monopolistische Anbieterstrukturen aufweisen, legt die klassische Mikrotheorie nahe, dass die Ergebnisse durchweg allokativ ineffizient sind. Dies würde jedoch erstens vernachlässigen, dass ein Monopol ein kurzfristiges Übergangsphänomen sein kann und zweitens, dass die potenzielle Konkurrenz auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Monopol disziplinierende Wirkungen auf das etablierte Unternehmen entfalten kann. Monopolisten müssen nämlich umso eher mit dem Markteintritt von Newcomern und dem Verlust der Monopolposition rechnen, je ineffizienter sie selbst anbieten.

Für die Praxis ist die relevante Frage nicht so sehr, *ob* ein Monopol (kurzfristig) statisch ineffizient ist, sondern *wie lange* im konkreten Fall eine solche Situation Bestand haben könnte. Unter normalen Bedingungen könnten bei überhöhten Preisen Newcomer besonders leicht in den Markt eintreten und dort Gewinne machen. Als Konsequenz wäre der Markt wieder wettbewerblich strukturiert und nachfolgend in der Regel auch effizient. Wenn dies immer einigermaßen zügig erfolgte, wäre eine dauerhafte, ineffiziente Monopolstellung ein unrealistisches Szenario und weitergehende ordnungspolitische Überlegungen überflüssig.

Eine solche zeitlich weitergreifende Betrachtung ist vor allem dann relevant, wenn das Monopol auf einer überlegenen Marktleistung oder auf einer Innovation beruht, die dem Unternehmen einen Wettbewerbsvorsprung verschafft hat und ihm eine temporäre Monopolrente ermöglicht. Die Aussicht darauf liefert ihrerseits den Anreiz, Innovationen zu realisieren, die in der Regel mit Kosten und Risiken verbunden sind. Im Laufe der Zeit treten evtl. alternative technische Lösungen, alternative Produkte oder Nachahmer auf den Markt und der Preis sinkt wieder auf ein kompetitives Niveau. Insofern sind temporäre Monopolstellungen nicht nur ökonomisch relativ unproblematisch, sondern in manchen Fällen sogar notwendig, um die technische und/oder qualitative Effizienz im Zeitablauf zu erhöhen.

Jeder Monopolist weiß, dass durch Setzen eines „zu hohen" Preises Newcomer angelockt werden. Bei Abwesenheit von Markteintrittsbarrieren wird das etablierte Unternehmen allenfalls dann Markteintritte verhindern können, wenn es selbst seinen Preis nahe beim Wettbewerbspreis setzt und die Nachfragerpräferenzen auch qualitativ adäquat bedient. In diesem Fall wäre trotz des Weiterbestehens der Monopolstellung das Marktergebnis annähernd optimal. Dieses Resultat wird als Effizienzwirkung potenzieller Konkurrenz bezeichnet. Derartige Zusammenhänge sind im theoretischen Modell der Bestreitbaren Märkte (Contestable Markets) (vgl. *Baumol/Panzar/Willig*, 1988) mit Hilfe idealisierter Prämissen formalisiert worden.

Das theoretische Konzept der Bestreitbarkeit lässt sich auf die Praxis anwenden und für ordnungspolitische Zwecke nutzbar machen, wenn man die Annahmen etwas realitätsnäher interpretiert. In diesem Sinne kann man sagen, dass Bestreitbarkeit immer dann gegeben ist, wenn die Markteintrittsbarrieren niedrig (d.h. nicht unbedingt null) sind. Die Ergebnisse ändern sich zwar graduell, nicht aber grundsätzlich.[1]

[1] Gewisse Markteintrittsbarrieren überwinden zu können, ist eine normale Anforderung an Newcomer in allen Märkten. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Aussagen über die Wirkungen der potenziellen Konkurrenz sich dramatisch ändern würden, wenn graduelle Marktunvollkommenheiten (z. B. bestimmte Informationsmängel auf Kundenseite) oder moderate Markteintrittsbarrieren gegeben sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter den Bedingungen eines bestreitbaren Marktes ist eine Preisregulierung überflüssig, weil die potenzielle Konkurrenz allein die allokative Effizienz sicherstellt. Die Effizienzerwartung der potenziellen Konkurrenz ist allerdings nur in dem Maße relevant, wie Newcomereintritt nicht durch hohe Markteintrittsbarrieren verhindert bzw. unwahrscheinlich gemacht wird.

Unter Markteintrittsbarrieren werden solche Faktoren verstanden, die den Markteintritt eines Newcomers erschweren oder ausschließen und damit die Aufrechterhaltung von Ineffizienzen ermöglichen können. Neben den institutionellen Markteintrittsbarrieren, die grundsätzlich von der Ordnungspolitik eingeführt und beseitigt werden können, sind die strukturellen (synonym: natürlichen) Markteintrittsbarrieren von zentraler Bedeutung. Diese beruhen auf solchen Nachfrage- und/oder Kostenfaktoren, die asymmetrische Bedingungen zwischen Etablierten und Newcomern erzeugen und für Letztere markteintrittserschwerend wirken.

Dazu gehört insbesondere die Marktirreversibilität. Diese beruht darauf, dass einige Investitionsobjekte nach erfolgter Investition für den betreffenden Markt spezifisch (versunken) sind und in jeder anderen Verwendung einen signifikant geringeren Wert aufweisen. Bei hoher Irreversibilität fallen kurzfristige Entscheidungskalküle (insbesondere bezüglich Preisen und Mengen) wesentlich anders aus als bei Zugrundelegung langfristiger Kostenfunktionen. Vor allem entstehen für eine bestimmte Zeit (abhängig von der Nutzbarkeit der betreffenden Investitionsobjekte) deutliche Markt*aus*trittsbarrieren.

Bei hochelastischen Preisabsatzfunktionen besteht die gewinnmaximale Reaktion eines etablierten Unternehmens mit wesentlichen Irreversibilitäten darin, den Preis des Newcomers zu unterbieten, solange noch seine reversiblen Kosten (d. h. variable Kosten und reversible Fixkosten) gedeckt werden. Damit sinkt der Preis unter das langfristig kostendeckende Niveau. Ein potenzieller Newcomer wird dies antizipieren und deshalb nicht seinerseits Investitionen „versenken", d. h. er wird nicht in den Markt eintreten.[2]

Wenn die individuellen Preisabsatzfunktionen dagegen (z. B. aufgrund von Informationsmängeln und Trägheiten der Kunden, Präferenzheterogenität etc.) deutlich weniger elastisch sind (was insbesondere für viele Konsumgütermärkte typisch ist), ist dieser Zusammenhang weniger strikt. Dann ist nicht mehr sicher, dass die Preisunterbietung für den Etablierten die optimale Reaktion ist. Die Antizipation dessen durch die Newcomer wirkt eintrittsfördernd.

[2] Der Effekt, dass die Irreversibilitäten der Etablierten für diese Markt*aus*trittsbarrieren darstellen und damit zu Markt*ein*trittsbarrieren für Newcomer führen, ist bei allen Marktstrukturen in gewissem Umfang gegeben, aber nirgends so wirksam wie in natürlichen Monopolen. Dies liegt daran, dass jeder Newcomer (aus Konkurrenzgründen) ebenfalls mit einer großen Kapazität eintreten müsste, was zu entsprechenden Überkapazitäten auf dem Markt führt. Je kleiner dagegen die relative mindestoptimale Betriebsgröße ist, desto eher wird trotz Irreversibilität ein Markteintritt erfolgreich sein können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei entsprechend hoher Irreversibilität ist eventuell selbst dann kein Markteintritt zu erwarten, wenn der etablierte Monopolist gravierende Ineffizienzen aufweist. Die durch dessen Irreversibilität erzeugte Marktaustrittsbarriere des Etablierten bildet hier also eine Markteintrittsbarriere für den Newcomer. Dessen Antizipation seiner eigenen Irreversibilität, die mit dem Markteintritt in der Regel entstehen würde, hindert ihn daran, etwaig auftretende, kurzfristige Marktchancen wahrzunehmen, da er ebenfalls nicht ohne Verluste schnell wieder austreten könnte. Dies wäre anders, wenn der Newcomer ohne gravierende irreversible Markteintrittsinvestitionen auskäme.

Wenn die bestehenden Barrieren dauerhaft Markteintritt verhindern, sprechen wir von der „Resistenz" des etablierten Unternehmens.[3] Dies ist der ordnungstheoretische Kern des Monopolproblems (vgl. *Kruse*, 1985 und 1989), für den grundsätzlich ein Preisregulierungsbedarf vorhanden ist. Dies ist als Kombination von Subadditivität und Marktirreversibilität in *Abb. 2* als Feld 9 gekennzeichnet.

In der *Abb. 2* zeigt die Abszisse von links nach rechts ansteigende Skaleneffekte mit dem gekennzeichneten Bereich der Subadditivität. Die Ordinate beinhaltet die Höhe der Markteintrittsbarrieren bzw. den Umfang der Marktirreversibilität.[4] In den Märkten der Felder 3, 6 und 9 ist Subadditivität gegeben. Feld 3 umfasst natürliche Monopole, bei denen die Marktirreversibilität und andere Markteintrittsbarrieren gering sind. Dies bedeutet, dass die potenzielle Konkurrenz entsprechende Disziplinierungswirkungen auf die Effizienz des Angebots entfaltet. Solche Märkte lassen keine dauerhaften allokativen Ineffizienzen erwarten und beinhalten keinen Preisregulierungsbedarf.

Die einfache Darstellung der *Abb. 2* erfordert für die Praxis noch einige Relativierungen. Je heterogener und differenzierter die Präferenzen der Kunden sind, umso wahrscheinlicher ist es ceteris paribus, dass ein Newcomer eine alternative Produktpolitik findet, die einen profitablen Markteintritt ermöglicht. Der Resistenzbereich (Feld 9) wird mit wachsenden qualitativen Ineffizienzen und mit steigender Heterogenität und Differenziertheit der Präferenzen kleiner. Eine ähnliche Relativierung ergibt sich bei technischem Fortschritt und/oder bei Präferenzveränderungen im Zeitablauf. Die Resistenz ist tendenziell umso geringer, je schneller sich die Technologien in Form von Produkt- und/oder Prozess-Innovationen und die Präferenzen der Kunden im Zeitablauf verändern.

Neben den intrasektoralen Faktoren können auch intersektorale Wirkungen die ordnungspolitische Bedeutung der Monopolresistenz erheblich relativieren. Ange-

[3] In vielen Fällen der Realität kommt hinzu, dass der Aufbau eigener Kapazitäten (in Form einer regionalen Vielkunden-Infrastruktur) lange Zeit in Anspruch nehmen kann und vielerlei institutionelle und andere praktische Probleme auftreten können.

[4] Die Felder 1, 4 und 7 repräsentieren den Normalfall funktionierenden Wettbewerbs, wobei die Märkte in Feld 7 durch höhere Investitionsrisiken der Unternehmen gekennzeichnet sind, stärkere Preisreaktionen auf kurzfristige Nachfrageveränderungen zeigen und eventuell kurzfristige Anpassungsfriktionen aufweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nommen, das Monopol bekäme Substitutionskonkurrenz von einer anderen Branche oder intermodale Konkurrenz von benachbarten Produkten.[5] Dann würden die Preisabsatzfunktionen der Monopolunternehmen elastischer werden. Intersektoraler Wettbewerb begrenzt prinzipiell die Höhe der monopolistischen Ineffizienzen. Allerdings ist die Begrenzung nicht systematisch mit den Effizienzkriterien verknüpft, sondern kann erheblich davon abweichen.[6]

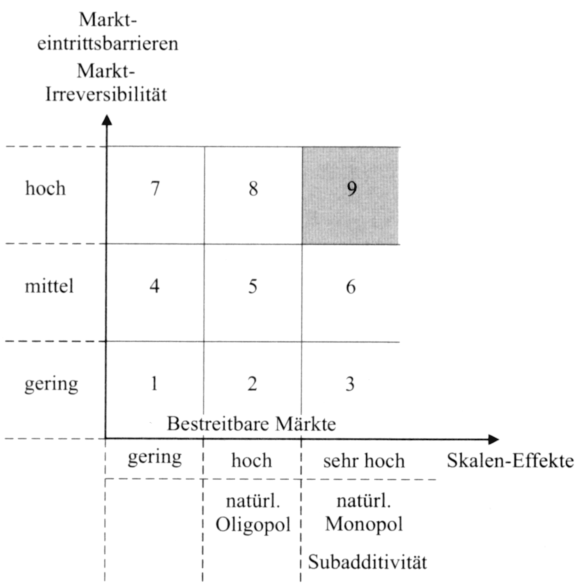


Abb. 2: Subadditivität und Markt-Irreversibilität

[5] Eine Reihe von Verkehrs- und Versorgungs-Monopolen stehen in einem Substitutionswettbewerb mit Unternehmen anderer Branchen. Dies gilt z. B. für Eisenbahnen auf verschiedenen Personen- (zu Flugzeugen, Bussen und Kraftfahrzeugen) und Güterverkehrsmärkten (zu Lastkraftwagen und Binnenschiffen). Ein weiteres Beispiel sind die Wärmemärkte, auf denen nicht nur monopolistische Industrien untereinander (Gas, Fernwärme, Elektrizität), sondern auch mit nicht-monopolistischen Energieträgern (Heizöl, Kohle) in Konkurrenz stehen.

[6] Es ist keine theoretisch beantwortbare, sondern eine empirische Frage, ob beispielsweise die Gasversorgung durch Konkurrenz mit dem Heizöl zur Effizienz gezwungen wird oder ob signifikante Spielräume zur Realisierung überhöhter Preise vorhanden sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Infrastrukturen und Dienste

Ein Blick auf die Versorgungs-, Verkehrs- und Kommunikationssektoren in *Abb. 3* zeigt,[7] dass eine eventuelle Monopolresistenz nicht für den ganzen Sektor gilt, sondern gegebenenfalls nur für bestimmte Bereiche der Infrastruktur (insb. lokale Netze), während die darauf angebotenen Güter oder Dienste in der Regel problemlos wettbewerblich organisiert werden können.

Die lokalen Infrastrukturen der Strom-, Gas- und Wasserversorgung sind häufig subadditiv wegen der Dichtevorteile in der regionalen Versorgung und irreversibel wegen des dienstespezifischen Charakters der Infrastruktur und somit typischerweise resistente Monopole. Das Gleiche gilt für die Anschlussnetze in der Telekommunikation und die TV-Kabelnetze, wobei letztere jedoch in Konkurrenz zu TV-Satelliten stehen.

Im Verkehrsbereich sind die lokalen Infrastrukturelemente (Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen) in der Regel resistente Monopole für den Quell- und Zielverkehr. Überregionale Infrastrukturen sind gegebenenfalls für einige Relationen monopolistisch, für andere nicht (z. B. wegen ausgeschöpfter Skaleneffekte, aufgrund von Umwegkonkurrenz etc.).

Die *Abb. 3* zeigt vor allem, dass der Schlüssel zum Verständnis sowohl der früher branchenweiten Monopolprobleme als auch für die Erfolgsbedingung einer Liberalisierung in der differenzierten Analyse der einzelnen Teilbereiche eines Sektors liegt. Erst auf dieser Basis sind dann adäquate Folgerungen für die Regulierung möglich. Ein Preisregulierungsbedarf müsste für jeden relevanten sektoralen Teilbereich gesondert nachgewiesen werden.

Die Dienstemärkte werden in der Praxis typischerweise tatsächlich wettbewerblich organisiert, wenn keine vertikale Integration zwischen Dienste- und Infrastruktur-Ebene besteht. Bei Straßen-, Schiffs- oder Luft-Verkehr sowie für Fernsehprogramme existieren keine einschlägigen Wettbewerbsprobleme. Aus solchen Gründen sind diese Sektoren jedenfalls nicht als wirtschaftspolitische Handlungsfelder in Erscheinung getreten.

Probleme für die Deregulierung treten dagegen immer dann auf, wenn zwischen Netzen und Diensten eine vertikale Integration in einem Unternehmen besteht, wie bei der Eisenbahn, den Versorgungsindustrien Strom, Gas und Wasser, sowie in der Telekommunikation.

Wenn auf der Diensteebene Wettbewerb installiert werden soll, muss der Sektor entweder im Zuge der Liberalisierung vertikal strukturell separiert werden oder es muss durch eine Verhaltensregulierung ein diskriminierungsfreier Zugang zu den fraglichen Netzelementen für alle Konkurrenten gesichert werden.

---

[7] Darin bedeuten: M = Monopol, Mb = Marktbeherrschung, W = Wettbewerb, UWW = Umweg-Wettbewerb, Mw = Marktwachstum, tF = technischer Fortschritt, BSK = Branchen-Substitutions-Konkurrenz, + = besonders stark.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sektor		Produktionsstufe, Teilbereich	Markt-struktur	vertikale Integrat.	öffentliche Unternehm.	Subaddi-tivität	Irreversibilität	Monopol Resistenz	Relativie-rende Effekte
1		2	3	4	5	6	7	8	9
Verkehr	Eisenbahn	Personenverkehr	M	ja	ja	fraglich	nein	nein	BSK
		Güterverkehr	M			nein	nein	nein	
		Schienennetz	M			ja	hoch	ja	
	Straßenverkehr	Güterkraftverk.	W	nein	nein	nein	nein	nein	BSK
		Buslinien	M		teilw.	fraglich	nein	nein	
		Gelegenh.verkehr	W		nein	nein	nein	nein	
		Straßennetz	M, gratis		ja	ja	hoch	ja	
	Binnenschifffahrt	Schiffsbetrieb	W	nein	nein	nein	nein	nein	BSK
		Kanäle	M		ja	ja	hoch	ja	
	Flugverkehr	Fluglinien	idR W	nein	IdR nein	nein	nein	nein	BSK
		Flughäfen	M		oft	ja (lokal)	hoch	ja	
Versor-gung	Strom	Erzeugung	Mb	oft	teils	nein	gering	nein	UWW
		Ferntransport	M		teils	ja	hoch	ja	
		Lokale Verteilung	M		meistens	ja	hoch	ja	
	Gas	Import	Mb	ja	nein	nein	gering	nein,	
		Ferntransport	M		nein	ja, evtl.	hoch	ja, evtl.	
		Lokale Verteilung	M		meistens	ja	hoch	ja	
	Wasser	Gewinnung	Mb	ja	meistens	nein	gering	nein	
		Ferntransport	M		meistens	ja	hoch	ja	
		Lokale Verteilung	M		meistens	ja	hoch	ja	
Kom-munika-tion	Telekommunika-tion	Dienste	W	teils	teils	nein	nein	nein	UWW+
		Fernnetze	W		teils	nein	gering	nein	Mw+
		Ortsnetze	M		ja	ja	hoch	ja	
	Fernsehen	Programm	W	nein	teils, ÖR	nein	nein	nein	BSK
		Distribut. - Kabel	M		teils	ja	hoch	ja	
		- terrestr.	M		ja	fraglich	hoch	fraglich	
		- Satelliten	W, Mb		idR nein	nein	ja	nein	

Abb. 3: Monopolstrukturen und Wettbewerbspotentiale in Netzsektoren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In langfristiger Betrachtung hat die strukturelle Separierung einige Vorzüge (*Kruse*, 1997 und 1999). Gleichwohl bedeutet dies nicht in allen Fällen, dass auch in kurzfristiger Perspektive eine vertikale Entflechtung zu vertretbaren Kosten und Ineffizienzen durchführbar ist. Dies hängt von den jeweiligen Sektorbedingungen im Detail und von der spezifischen Vorgehensweise ab. In vielen Fällen wäre eine vertikale Desintegration jedoch auch rechtlich und politisch nicht durchsetzbar.

Im Folgenden bleibt die Möglichkeit einer vertikalen Desintegration jedoch nicht aus inhaltlichen Gründen außer Betracht, sondern aus Gründen des Umfangs dieses Aufsatzes. Das Weitere erörtert die Probleme der Verhaltensregulierung in vertikal integrierten Netzen. Dazu werden zunächst die bisherigen Erfahrungen aus dem deutschen Telekommunikationssektor betrachtet.

C. Beispiel Telekommunikations-Liberalisierung

I. Sektorstruktur

Eine Übersicht über die Sektorstruktur der Telekommunikation in Deutschland liefert *Abb. 4*. Sie zeigt vor allem eine Unterscheidung in Infrastruktur und Dienste. Bei den Diensten ist eine Trennung in Vorleistungen für andere Telekommunikationsanbieter und in Endkundenprodukte angebracht. Die Vorleistungsmärkte beinhalten Leistungen der Deutschen Telekom (und ggf. anderer Carrier) für Unternehmen, die ihrerseits Telekommunikationsdienste auf Endkundenmärkten anbieten. Letztere sind hier in die Bereiche Orts-, Fern- und Auslandsverbindungen sowie Anschlüsse unterteilt, die ihrerseits nach regionalen und sachlichen Kriterien jeweils verschiedene relevante Märkte beinhalten.

Die Vorleistungen basieren in der Regel auf der Verfügung über Infrastrukturelemente. Hierzu gehören u. a. die Teilnehmeranschlussleitungen (TAL). Diese beinhalten die Anschlüsse der einzelnen Telekommunikationsteilnehmer an die nächste Vermittlungsstelle (synonym: letzte Meile, local loop etc.) und werden in ihrer Gesamtheit auch als Anschlussnetz bezeichnet.

Die Übertragungswege umfassen die Einrichtungen der verschiedenen Übertragungsmedien (Kabel, Richtfunk etc.), wobei diese insbesondere nach geografischen Kriterien (lokal, regional, überregional) und nach Kapazitäten (Bandbreite) zu differenzieren sind.

Die Vermittlungseinrichtungen sind ein zentraler Bestandteil eines Telekommunikationsnetzes – im Gegensatz zu einem Verteilnetz der Massenkommunikation – und haben trotz ihres lokalen Standortes eine überregionale Funktionalität. Die Newcomer haben beim Markteintritt in ihre eigenen Vermittlungseinrichtungen investiert, die gewissermaßen eine Minimalausstattung darstellten.

Die Übertragungswege werden anderen Carriern (und auch Endkunden) in der Regel in Form von Mietleitungen entgeltlich zur Verfügung gestellt. Ebenso können

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andere Telekommunikationsunternehmen die Teilnehmeranschlussleitungen von der Deutschen Telekom mieten.

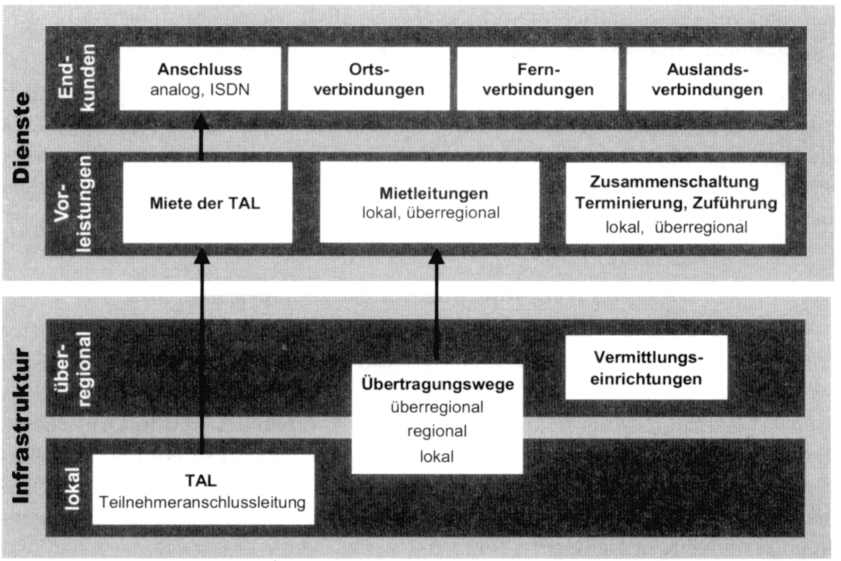


Abb. 4: Sektorstruktur in der Telekommunikation

Jeder alternative Verbindungsnetzbetreiber benötigt Zusammenschaltungen (Interconnection) mit anderen Netzen, insbesondere mit dem Anschlussnetz der Deutschen Telekom, um überhaupt (technisch und wirtschaftlich) Endkunden-Dienstleistungen (wie z. B. Ferngespräche) realisieren zu können. Diensteanbieter mit oder ohne eigene Übertragungswege benötigen Zuführungsleistungen vom Anschluss des Anrufers (Kunde) in sein Netz und Terminierungsleistungen zum Endgerät von dessen Kommunikationspartner.

II. Markt-Entwicklung

Vor 1998 bestand bei vielen die Erwartung, dass der Telekommunikationswettbewerb im wesentlichen netzbasiert sein würde. Dies hätte eine relativ enge, oligopolistische Marktstruktur mit vertikal integrierten Anbietern zur Folge gehabt. Es wurde angenommen, dass die Liberalisierung vor allem großen Unternehmenskunden Preissenkungen bringen würde, während private Haushalte erst später profitieren könnten. Nach den Erfahrungen in den USA, Großbritannien und anderen Ländern erwartete man, dass die Deutsche Telekom AG nur langsam Marktanteile verlieren würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die tatsächliche Entwicklung des Ferngesprächsmarktes verlief dagegen wesentlich dynamischer und wettbewerbsintensiver. In die Märkte für Auslands- und Ferngespräche sind sofort zahlreiche Diensteanbieter eingetreten, die nur in Vermittlungseinrichtungen investierten und ihr Angebot weitgehend über Mietleitungen realisierten. Die Entwicklung wurde vor allem von marketing-orientierten Firmen geprägt, während die infrastrukturbasierten Carrier von der Wettbewerbsdynamik eher überrascht wurden.

Einige Newcomer mit Call-by-call-Angeboten fuhren eine offensive Preispolitik und sorgten mit geringen Minutenpreisen und intensiver Werbung für eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit.[8] Auch konservativere, netzbasierte Carrier wie Arcor, Viag usw. senkten daraufhin deutlich ihre Preise. Die *Abb. 5* zeigt die Preise der sechs wichtigsten sowie den jeweils billigsten Anbieter.

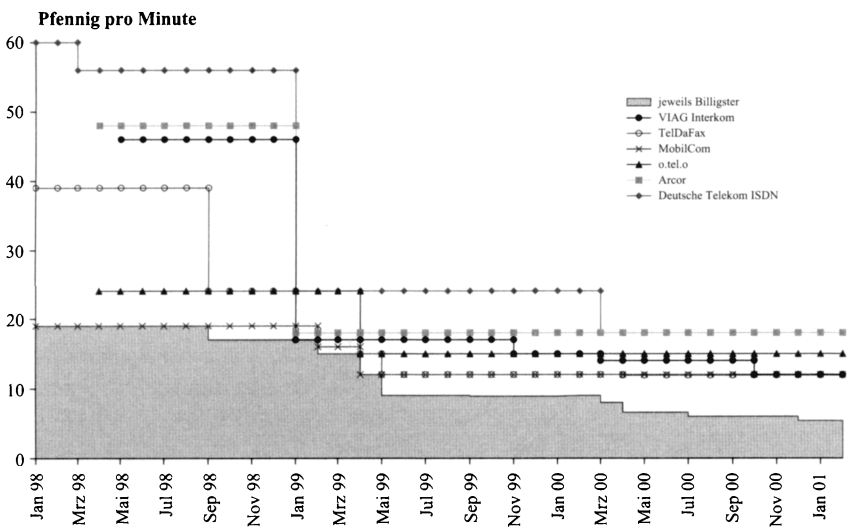
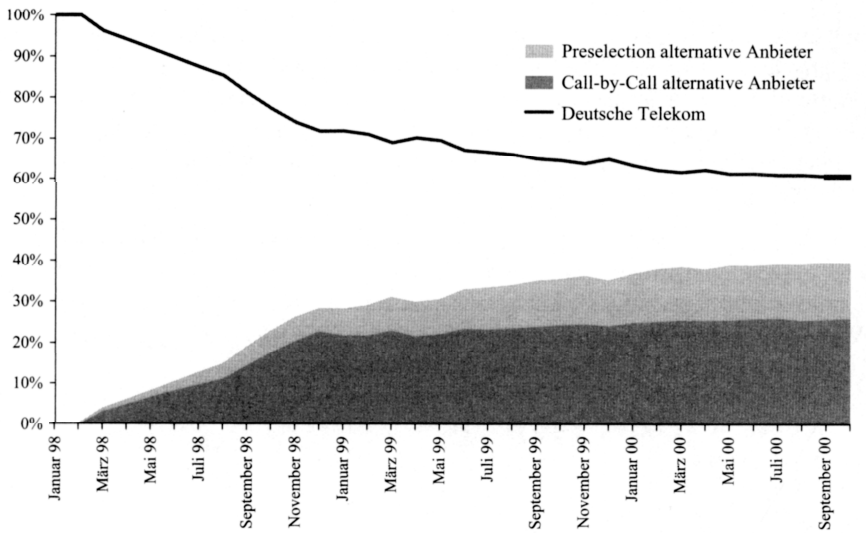


Abb. 5: Preisentwicklung der wichtigsten Anbieter, Januar 1998 – Februar 2001

Auf diese Weise haben die Newcomer relativ schnell beträchtliche Verkehrsmengen an sich gezogen, während der Marktanteil der Deutschen Telekom bei Fern- und Auslandsgesprächen schneller als in anderen Ländern zurückging und schon am Ende des ersten Jahres nur noch bei 70 % lag (wie die *Abb. 6* und *7* zeigen).

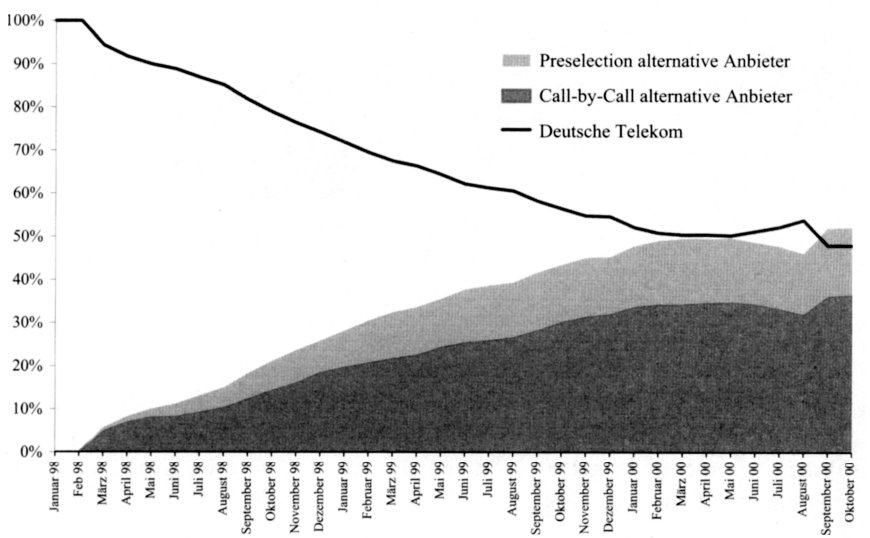
[8] Dies galt insbesondere für Mobilcom, die mit einem Preis von 19 Pfennig pro Minute zur Hauptzeit (i. f.: wochentags 9–18 Uhr) den DT-Preis von 60 Pfennig pro Minute (ab März 1998: 55 Pfennig) drastisch unterbot und damit auch für andere Newcomer die preisliche Orientierungsmarke setzte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



(Preselection und Call-by-Call kumuliert), *Quelle:* Deutsche Telekom.

Abb. 6: Marktanteilsentwicklung bei Ferngesprächen 1998–2000

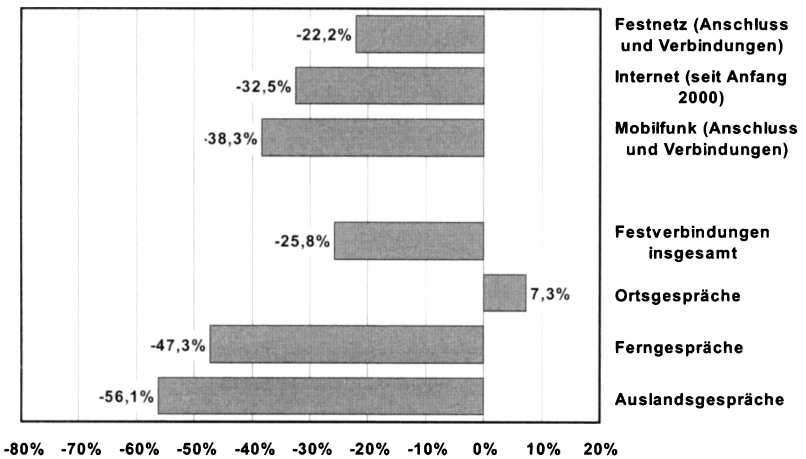


(Preselection und Call-by-Call kumuliert), *Quelle:* Deutsche Telekom.

Abb. 7: Marktanteilsentwicklung bei Auslandsgesprächen 1998–2000

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folglich musste die Deutsche Telekom ihrerseits mit den Preisen reagieren, so dass das Preisniveau bei Ferngesprächen um bis zu 92 % und bei Auslandsgesprächen sogar um bis zu 94 % gesunken ist. *Abb. 8* zeigt die durchschnittliche Preisentwicklung der wichtigsten Gruppen von Telekommunikationsdienstleistungen.



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abb. 8[9]: Preisentwicklung ausgewählter Telekommunikationsdienste seit 1998

III. Regulierungspolitik und RegTP

Die Telekommunikations-Liberalisierung erfolgte in Deutschland nach der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes (TKG), das wesentlich liberaler und wettbewerbsorientierter ausfiel als in anderen Ländern. Die Praxis der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) hat entgegen mancher Skepsis am Anfang wesentlich dazu beigetragen, den Markt effektiv zu öffnen und den Wettbewerb zu stimulieren.

Eintritte in die Märkte für Fern- und Auslandsgespräche stellten aufgrund der Regulierungsvorgaben und anderer günstiger Voraussetzungen nur relativ geringe Anforderungen. Im Wesentlichen musste nur in einzelne Vermittlungsstellen investiert werden, da die Deutsche Telekom verpflichtet war, deren Anbindung mit Übertragungswegen zu realisieren.

[9] Der Anstieg des Index für Ortsgespräche ergibt sich durch eine Änderung der Tarifstruktur für Gespräche von öffentlichen Fernsprechern im März 1999. Die Preise für normale Ortsgespräche der Deutschen Telekom sind seit 1998 unverändert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Preise für die Mietleitungen wurden ebenso von der RegTP reguliert wie diejenigen für die Zusammenschaltung. Beides kann als unabdingbare Voraussetzung für die Installierung von Wettbewerb betrachtet werden. Es erfolgte zu Konditionen, die den Markteintritt für viele Newcomer attraktiv machte.

Diese konnten Angebote sowohl für Preselection als auch für angemeldetes und offenes call-by-call machen. Insbesondere bei letzterem waren bei entsprechend günstigen Tarifen relativ schnell erhebliche Verkehrsmengen realisierbar. Beim offenen call-by-call war es für die Kunden einfach und risikolos, die neuen Angebote zu testen, und die anfänglich hohen Preisunterschiede boten dazu auch genügend Anreize.

Der Markteintritt wurde für die Newcomer auch dadurch erleichtert, dass die Rechnungsstellung und das Inkasso für sie von der Deutschen Telekom vorgenommen wurde, was entsprechende Organisationsstrukturen und Dienstleistungen entbehrlich machte.

Außerdem wurde von der RegTP die vollständige Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitungen und deren Miete zu regulierten Preisen vorgeschrieben, was ebenfalls ein konsequenterer Deregulierungschritt war als in vielen anderen Ländern.

Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass durch diese Regulierungspolitik zwar einerseits der Dienstewettbewerb schnell und stark in Gang gesetzt wurde. Auf der anderen Seite gilt, dass für den Fall, dass die Regulierung die Infrastrukturnutzungpreise höher angesetzt hätte, die Anreize für alternative Infrastruktur-Investitionen in einigen Bereichen größer gewesen wären.

IV. Mittelfristige Ordnungspolitik und aktueller Handlungsbedarf

Wenn man das generelle Kriterium der Monopolresistenz (bzw. der monopolistischen Bottlenecks) auf die Telekommunikation anwendet, kann mittelfristig nur noch für die Teilnehmeranschlussleitung und für die lokale Zusammenschaltung ein Regulierungserfordernis begründet werden. Es ist in der aktuellen Diskussion unter den beteiligten Akteuren nicht strittig, dass in den Vorleistungsbereichen, in denen monopolistische Bottlenecks vorhanden sind, noch ein erheblicher Regulierungsbedarf besteht.

Auf der Basis dieser Bottleneckregulierung gilt für Fern- und Auslandsgespräche schon heute, dass für die Fortsetzung der praktizierten Preisregulierung der Deutschen Telekom keine hinreichende ökonomische Begründung besteht. Die Märkte weisen nicht nur funktionsfähigen Wettbewerb auf, sondern sind auch bei realistischer Interpretation dieses Konzeptes weitgehend bestreitbar. Dies bedeutet auch, dass eine Predatory-pricing-Strategie wirtschaftlich unsinnig wäre (*Kruse*, 2000). Insofern können diese Märkte dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und deren Institutionen überlassen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wird gelegentlich argumentiert, dass für die Fern- und Auslandsgesprächsmärkte die Bestreitbarkeit nicht erfüllt sei, weil das etablierte Unternehmen kurzfristig mit seinen Preisen reagieren könne. Letzteres ist faktisch richtig, aber irrelevant. Es kommt nämlich nicht auf die *Möglichkeit* des bisherigen Anbieters an, sondern darauf, ob (1) derartige Preissenkungen des Etablierten in seinem eigenen Interesse liegen und (2) ob die Newcomer dies antizipieren und deshalb vom Markteintritt abgeschreckt werden. Die erste Bedingung ist wegen der hohen Marktanteile der Deutschen Telekom und wegen der begrenzten Elastizität von deren Preisabsatzfunktion (wg. unterschiedlicher Marktsegmente) nicht erfüllt. Dass die zweite Bedingung nicht zutrifft, zeigt die reale Marktentwicklung bei Ferngesprächen. Dort sind viele kleine Anbieter in den Markt eingetreten, obwohl sie damit rechnen mussten, dass nicht nur die Deutsche Telekom, sondern auch andere große Unternehmen (wie Mannesmann Arcor, Viag Interkom, o.tel.o etc.) ihre Preise deutlich senken würden – und das dann auch getan haben.

Übertragungswege können grundsätzlich von jedem Unternehmen errichtet werden, und zwar sowohl von speziellen Infrastrukturunternehmen als auch von den Diensteanbietern selbst. Dies erfolgt auch unter anderem deshalb, weil die Verkehrsmengen in der Telekommunikation stark anwachsen und ohnehin erhebliche Kapazitätsausweitungen erforderlich sind. Längerfristig sind die Übertragungswege nicht regulierungsbedürftig.

Im überregionalen Bereich sind von alternativen Unternehmen hochvolumige Backbone-Netze errichtet worden. Angesichts der Tatsache, dass Umweg-Routing ohne Qualitätsverluste und Mehrkosten möglich ist, kann man davon ausgehen, dass bereits hinreichender Wettbewerb besteht und eine Preisregulierung überflüssig ist. Bei vielen kleinen Übertragungswegen auf lokalen Relationen handelt es sich immer noch um monopolistische Bottlenecks (oder mindestens um sehr enge Strukturen). Dies ist ebenfalls ein Übergangsphänomen. Insgesamt geht der Regulierungsbedarf bei Übertragungswegen im Laufe der Zeit mehr und mehr zurück.

Bei der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) handelt es sich technikintern um ein resistentes Monopol. Es ist jedoch zu erwarten, dass über ‚fixed mobile' hinaus alternative Anschlusstechniken (z. B. wireless local loop, Breitbandkabel etc.) auf mittlere Frist marktrelevant sein werden. Wenn dies der Fall ist, würde das bisherige Anschlussmonopol der Deutschen Telekom (auf Kupferkabelbasis) durch einen Substitutionswettbewerb verschiedener Techniken abgelöst und damit die Preisregulierung der TAL-Nutzung obsolet.

Für die Zusammenschaltung, die überhaupt erst die gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Ausschöpfung der Netzeffekte ermöglicht, ist man immer von einem grundsätzlichen Regulierungsbedarf ausgegangen. Allerdings gilt dies nur für die lokale Zusammenschaltung, d. h. die lokale Einspeisung (Vermittlung) in die TAL.[10] Man

[10] Für die (vor Einführung des ‚element based charging') zugrunde gelegten „weiteren Entfernungszonen" trifft dies nämlich nicht zu. Wenn zahlreiche überregionale Übertragungswege

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann davon ausgehen, dass auch in Zukunft (selbst wenn alternative Anschlusstechniken verfügbar sein werden) jeder einzelne Teilnehmer nur eine einzige Anschlussleitung haben wird. Dessen Betreiber ist dann jeweils Monopolist für die betreffenden Terminierungs- und Zuführungsleistungen. Es ist zu erwarten, dass mindestens die Terminierung noch auf längere Zeit regulierungsbedürftig sein wird.

D. Folgerungen

Welche Lehren kann man aus den Erfahrungen der Telekommunikations-Liberalisierung für andere vertikal integrierte Sektoren (z. B. Strom) ziehen? Grundsätzlich muss man bei einer solchen Übertragung beachten, dass die Telekommunikation aufgrund des starken Mengenwachstums, der relativ hohen Zahlungsbereitschaft der Nachfrager und einiger anderer Faktoren (z. B. Umwegwettbewerb ohne Qualitätsverlust und Mehrkosten möglich) besonders gute Voraussetzungen hat, die andere Sektoren nicht haben. Betrachten wir die Folgerungen in vier Punkten:

- Es ist evident, dass die Deregulierung eines Netzsektors eine desaggregierte Analyse der Teilelemente und der zwischen ihnen bestehenden funktionellen (technischen) und wirtschaftlichen Beziehungen erfordert.

  Dazu ist es nötig, die Bereiche mit funktionsfähigem Wettbewerbs oder Bestreitbarkeit von denen zu separieren, die entweder temporäre Wettbewerbsprobleme aufweisen oder gegebenenfalls längerfristig monopolistische Bottlenecks darstellen.

- Es sollte auch institutionell zwischen den längerfristigen Gegebenheiten (und den dafür geeigneten Formen) und der Übergangsphase unterschieden werden. Es gab während der TKG-Diskussion 1996/1997 die Meinung unter Ökonomen und Juristen, man solle keine Regulierungsbehörde einrichten sondern die Aufgaben dem Bundeskartellamt übertragen. In einer langfristigen Perspektive ist dem durchaus zuzustimmen, nicht jedoch für die Übergangsphase. Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass die Entscheidung für die Errichtung einer Regulierungsbehörde richtig war. Ohne sie wäre der Wettbewerb nicht so schnell in Gang gekommen.

  Ein Vergleich mit der Strom-Liberalisierung bestätigt das. Dort kann zwar auch jeder Haushalt seinen Stromlieferanten wählen, und einige Anbieter wie Yello, Avanza etc. haben erhebliche Werbeaufwendungen getätigt. Wenn man den Marktanteil der neuen Anbieter in den jeweiligen Regionalmärkten zum Maßstab nimmt, ist die Entwicklung jedoch enttäuschend. Der Grund liegt im Wesentlichen darin, dass die etablierten Monopolisten die Durchleitung blockieren bzw. nur überteuert anbieten. Das ist eine Folge des Versuchs, ohne wirksame Regu-

---

verfügbar sind, kann jeder Carrier sein Netz so konfigurieren, dass er nur noch die lokale Zusammenschaltung in Anspruch nehmen muss.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lierungseingriffe in der Übergangsphase auszukommen, auf private Verhandlungen zu vertrauen (Stichwort Verbändevereinbarungen) und dem Bundeskartellamt die Wettbewerbsaufsicht zu überlassen. Eine Regulierungsbehörde, die Durchleitungspreise festsetzen und durchsetzen kann, hätte hier für den Wettbewerb sicher mehr bewirkt.

Ich würde noch heute dafür plädieren, eine diesbezügliche Regulierungsbehörde einzusetzen, was (zur Vermeidung zusätzlicher Behörden) zum Beispiel durch die Angliederung von ein oder zwei Abteilungen an die gegenwärtige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (und Umbenennung) realisiert werden könnte.

- Ein wesentliches Argument der Gegner einer RegTP bestand seinerzeit darin, dass eine einmal eingerichtete Behörde später nur noch schwer abzuschaffen oder zu verkleinern sein würde, bzw. dass diese freiwillig keine Kompetenzen abgeben würde.

  Dieses Argument ist bisher noch nicht widerlegt. Dafür wäre es jedoch jetzt an der Zeit. Schon gegenwärtig gilt, dass die Ferngespräche und die Auslandsgespräche ebenso aus der Regulierung entlassen werden sollten wie die überregionalen Übertragungswege. Hier müsste die RegTP sich von einem Instrument trennen – oder die Wirtschaftspolitik müsste es ihr entziehen und die Aufsicht dem Bundeskartellamt übertragen.

  Es müsste laufend überprüft werden, in welchen Märkten die Regulierung reduziert werden kann. Dies sollte man wegen der dortigen Eigeninteressen nicht allein der RegTP überlassen. Grundsätzlich wäre hierfür die Monopolkommission eine geeignete Institution. In ihrem Sondergutachten im Herbst 1999 hat sich die Monopolkommission für die Fortführung der Regulierungseingriffe auf den Ferngesprächs- und Auslandsmärkten ausgesprochen (*Monopolkommission*, 1999). Sie hat es jedoch an der notwendigen, ökonomischen Begründung fehlen lassen. Insbesondere mangelt es an einer Darlegung, was eine Preisregulierung bei Fern- und Auslandsgesprächen für den Wettbewerb positiv bewirken könnte.

- Ein grundsätzliches Problem besteht weiterhin für die Schaffung effizienter Anreize für eine adäquate Infrastrukturentwicklung. Bei nicht-subadditiver Infrastruktur ist dieses Problem gering, da man die Investitionsentscheidungen dem normalen Wettbewerbsprozess überlassen kann. Bei Infrastrukturelementen, die sowohl subadditiv als auch irreversibel sind, ist das Problem wesentlich schwieriger. Dies gilt übrigens grundsätzlich auch bei einer vertikalen Desintegration, wie die verfehlte Deregulierung und Privatisierung der britischen Eisenbahn gezeigt hat.

  Bei der Verhaltensregulierung von faktischen Infrastruktur-Monopolisten besteht ein Dilemma zwischen der Förderung des Dienste- und des Infrastruktur-Wettbewerbs, für dessen Auflösung keine generellen Lehrbuchregeln verfügbar sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine zeitlich differenzierte Regulierungspolitik (erst die Initiierung vor allem von Dienstewettbewerb, dann verstärkte Fokussierung auf Infrastrukturwettbewerb) erfordert in einem gewissen Umfang eine geschickte, diskretionäre Vorgehensweise, obwohl dies einem akademischen „Ordnungspolitiker" grundsätzlich unbehaglich ist.

Literatur

Baumol, W. J./*Panzar*, J. C./*Willig*, R. D. (1988): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, 2nd ed. New York u. a.

Immenga, U./*Kirchner* C./*Knieps*, G./*Kruse*, J. (Hrsg.) (2001): Telekommunikation im Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Konzeption nach drei Jahren Marktöffnung, München.

Knieps, G. (1997): Phasing-Out Sector Specific Regulation in Competitive Telecommunications, in: Kyklos, Vol. 50, Fasc. 3, 1997, S. 325–339.

Knieps, G./*Brunekreeft*, G. (Hrsg.) (2000): Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg.

Kruse, J. (1985): Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen.

— (1989): Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: Seidenfus, *H.* (Hrsg.): Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin, S. 9–35.

— (1997): Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: Kruse, J./Stockmann, K./Vollmer, L. (Hrsg.): Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Baden-Baden, S. 247–270.

— (1999): Asymmetrische Regulierung durch vertikale Integration, in: Oberender, P. (Hrsg.): Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd 266, Berlin, S. 107–120.

— (2000): Müssen Telefongespräche noch reguliert werden? Anmerkungen zum Sondergutachten der Monopolkommission, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 70. Jg., Juli, S. 765–780.

Monopolkommission (1999): Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz.

— (2000): Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen, Hauptgutachten 1998/1999.

Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (1999): Tätigkeitsbericht 1998/1999. Bericht nach § 81 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz und § 47 Abs. 1 Postgesetz, Bonn.

— (2000): Jahresbericht 1999, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren: Einige Anmerkungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Von *Friedrich Schneider*, Linz

A. Einleitung

I. Ausgangslage

Bis zum EU-Beitritt (1996) wies die Wirtschaftsstruktur in Österreich im internationalen Vergleich eine Reihe von Wettbewerbsnachteilen auf. In vielen Branchen galt Österreich als Technologienehmer, da Prozessinnovationen gekauft und Produktinnovationen oft nur übernommen wurden. Aufgrund komparativer Vorteile (z. B. Lohnvorteile) wurde die eingekaufte Innovation im Vergleich zu ausländischen Anbietern kostengünstiger umzusetzen (zu produzieren). Der Status eines Technologienehmers war und ist für eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich nur schwer zu überwinden: Zum einen ist der heimische Markt zu klein, um (kostenintensive) Entwicklungen tragen zu können; zum anderen sind nur geringe Anreize für die Entwicklung neuer Konsumgüter und Dienstleistungen gegeben.

Diese strukturellen Probleme gehen auch auf die austrokeynesianische Wirtschaftspolitik in den Jahren 1971 bis 1986 zurück. Im Zuge der Nachfrage- und Beschäftigungsstabilisierung in dieser Zeit wurde eine passive Sanierung bzw. ein Ausscheiden von ineffizienten Unternehmen verhindert. Der Druck einer Anpassung an geänderte Bedingungen auf Wettbewerbsmärkten wurde reduziert. Die Notwendigkeit, neue Produkte zu schaffen, neue Märkte zu suchen, kostensparende Verfahren einzusetzen bzw. effiziente Organisationsformen zu entwickeln, war folglich gering.[1] Für einen Teil der österreichischen Wirtschaft (die ehemals verstaatlichten Industriebetriebe) gilt dies natürlich heute nicht mehr, da durch die Krise in der verstaatlichten Industrie im Jahr 1986 und die darauf folgende Umwandlung (sowie [Teil-]Privatisierung) der verstaatlichten Betriebe diese heute gewinnträchtige Unternehmen darstellen, die nun auf Wettbewerbsmärkten arbeiten und innovativ sind.

Im Gefolge der austrokeynesianischen Wirtschaftspolitik wuchsen auch die staatlichen Aufgaben. Dies führte zu einer massiven Ausweitung des öffentlichen Sektors auf Bereiche, die durchaus auch vom privaten Sektor hätten bereitgestellt wer-

[1] Vgl. *Schneider* (1997 a, b) als auch *Bös/Schneider* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den können. Die in *Tabelle A.1* dargestellte Übersicht der Staatsausgabenquoten[2] zeigt, dass von 1960 bis 1996 in Österreich, aber auch in anderen OECD-Staaten, die Staatsausgabenquote des öffentlichen Sektors in allen OECD-Ländern ständig gestiegen ist. Auch in den neoliberalen Musterländern wie Großbritannien und Neuseeland ist die Staatsquote von 1990 bis 1996 weiter gestiegen. In Österreich hatte die Staatsausgabenquote im Jahr 1996 mit 51,7 % den höchsten Wert erreicht. Rund 20 % des österreichischen Produktionswertes entfielen auf die öffentliche Hand; weitere 15 % stammten aus „indirekt" öffentlichem Eigentum (ausgelagerte Institutionen).[3] Erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gelang es den meisten OECD-Ländern (Ausnahme Großbritannien) die Staatsquote zu reduzieren oder zu stabilisieren.

Tabelle A.1

Staatsausgabenquoten[1] der wichtigsten OECD-Länder

	Staatsausgabenquoten in % des BIP				
	1960	1980	1990	1996	1999
a) EU-Länder					
Österreich	35,7	48,1	48,6	51,7	50,1
Deutschland	32,4	47,9	45,1	54,3	48,9
Frankreich	34,6	46,1	49,8	54,5	52,4
Italien	30,1	41,9	53,2	52,9	51,4
Großbritannien	32,2	43,0	39,3	41,9	43,0
b) Nicht-EU-Staaten					
USA	27,0	31,8	33,3	33,3	34,1
Japan	17,5	32,0	31,7	36,2	37,2
Neuseeland	26,9	38,1	41,3	47,1	46,3

[1] Staatsausgabenquote: Verhältnis Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen.

Quelle: Internationaler Währungsfonds (2000) und *Weinzierl* (1998).

Tabelle A.2 gibt eine Übersicht über die Zahl der Beschäftigten in Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung und in gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im internationalen Vergleich. In den letzten Jahren ist die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Unternehmen zwar rückläufig, ihr Anteil ist aber immer noch bedeutend (vgl. *Tab. A.2)*. Im angelsächsischen Raum spielen öffentliche Unternehmensbeteiligungen dagegen nur mehr eine relativ geringe Rolle. Im Gegensatz dazu besteht in Kontinentaleuropa trotz vielfacher Privatisierungsmaßnahmen noch umfangreiches öffentliches Eigentum.

[2] Die Staatsausgabenquote gibt das Verhältnis der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen wieder.

[3] Vgl. *Weinzierl* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle A.2

Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1991

	Beschäftigte (in 1.000)	Anteil an der Gesamtwirtschaft in %		
		Beschäftigte	Wertschöpfung	Bruttoanlagen-investition
Deutschland[1]	1.687	8,3	10,0	14,9
Österreich[2]	501	16,8	16,9	18,8
Frankreich	1.783	13,4	15,1	24,2
Italien	1.485	13,5	20,0	23,5
Großbritannien	747	4,3	4,0	5,0
Belgien	200	9,8	7,5	8,4

[1] Nur alte Bundesländer.

[2] Stand 1990; Beschäftigte einschl. gemeinwirtschaftlicher und genossenschaftlicher Unternehmen.

Quelle: CEEP-Erhebung (1993).

In den traditionell „öffentlichen Bereichen" wie dem Gesundheits-, Sozial- und Erziehungswesen sowie im Kulturbereich ist die öffentliche Hand nach wie vor „Hauptanbieter" entsprechender Leistungen (vgl. *Tab. A.3,* Seite 92*)*. Neben direkt öffentlichen Unternehmen gewinnt auch der sog. Non-profit-Bereich (NPO) immer stärker an Bedeutung.[4] Im NPO treten Unternehmen als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen auf, die jedoch keine eigentümer-bezogenen Gewinninteressen verfolgen.

II. Ineffizienz in öffentlichen Unternehmungen

Die Ausweitung öffentlicher Aufgaben konnte solange geschehen wie ihnen keine budgetären Restriktionen gegenüberstanden. Wenn diese dann greifen, greift man nach den Instrumenten der Privatisierung. Neben budgetären Gründen für Privatisierungen (Einmaleffekt) wird privatwirtschaftlich geführten Unternehmen auch eine höhere betriebswirtschaftliche Effizienz unterstellt. In empirischen Untersuchungen kann immer wieder nachgewiesen werden, dass die Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand weniger effizient ist als eine gleichartige Produktion im privaten Bereich. Allerdings argumentiert eine Reihe von Ökonomen, dass öffentliche Unternehmen ebenso effizient arbeiten wie private Unternehmen, wenn für sie die gleichen Wettbewerbsbedingungen gelten. Eine neuere Untersuchung von *Vining* und *Boardman* (1992) zeigt aber, dass die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen ausschlaggebend für eine effiziente Unternehmensführungsind. Mittels Regressionsanalyse der 500 größten Unternehmen in Kanada werden

[4] Vgl. *Nowotny* (1997) und *Bös/Schneider* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle A.3

Bedeutung von Anbietern aus dem öffentlichen Bereich, dem Non-profit-Bereich und dem privaten Unternehmenssektor in Österreich, 1995

	Öffentlicher Bereich in %	Non-profit-Bereich in %	Privater Unternehmenssektor in %
Krankenhausanstalten[1]	77,1	18,0	4,9
Senioren-, Altenheime[2]	49,3	43,9	6,8
Pflegeheime[3]	68,6	25,7	5,7
Kindergärten und Horte[4]	72,1	24,7	3,2
Schulen[5]	93,7	6,3	0,0
Büchereien[6]	46,9	39,4	0,0
Theater[7]	51,1	22,2	26,7
Museen[8]	50,6	49,4	0,0

[1] Zahl der Betten in % aller Betten; [2] Zahl der Wohnbetten in % aller Wohnbetten; [3] Zahl der Pflegebetten in % alle Pflegebetten; [4] Zahl der Kinder in % aller Kinder; [5] Zahl der SchülerInnen in % aller SchülerInnen; [6–8] BesucherInnen in % aller BesucherInnen.

Quelle: Nowotny (1997).

Performancemaße wie der „Return on Assets (ROA)", „Return on Sales (ROS)", Umsatz/Eigenkapital und Umsatz/Beschäftigte auf Umsätze, Marktanteile, Konzentration, und die verschiedenen Eigentumsformen (öffentliche Unternehmen) in gemischt öffentlichem und privatem Eigentum (und privaten Unternehmen) untersucht. Die Ergebnisse zeigen eindeutig, dass private Unternehmen eine signifikant bessere Performance aufwiesen als gemischte Unternehmen und gemischte Unternehmen wiederum eine signifikant bessere Performance als öffentliche Unternehmen hatten.

Ein früherer, internationaler Vergleich zwischen Australien, Deutschland (alte Bundesländer), Dänemark, Kanada, der Schweiz und den Vereinigten Staaten zeigt, dass die öffentliche Leistungserstellung durchweg um ca. 50 bis 100 % teurer war als eine privatwirtschaftliche Alternative (vgl. *Tab. A.4)*. Vergleichbare Ergebnisse liefert die Studie von *Hamer*, in der mehr als 250 Privatisierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland untersucht wurden.[5] Problematisch bei derartigen Kostenvergleichen ist jedoch die Frage, ob eine Vergleichbarkeit tatsächlich gegeben ist, d. h. ob tatsächlich identische Produkte hergestellt werden. Reine Kostenvergleiche unterliegen oft dem technischen Problem der adäquaten Erfassung von unternehmerischen Leistungen. Gerade bei öffentlichen Leistungen ist es schwierig, die Gesamtheit der Leistungen zu erfassen und diese privatwirtschaftlichen Alternativen gegenüberzustellen.[6]

[5] Vgl. *Hamer* (1984).

[6] Vgl. *Schneider* (1997 a, b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle A.4

Kostenvergleich privater und öffentlicher Produktion verschiedener Länder[1]

Leistungsbereiche	Kostenabweichung der öffentlichen Produktion
Fluglinien	12 % bis 100 %
Müllabfuhr	15 % bis 60 %
Wasserversorgung	15 % bis 170 %
Bauleistungen	20 % bis 60 %
Feuerwehr	40 % bis 90 %
Gebäudereinigung	50 % bis 90 %
Wettervorhersage	bis 50 %
Waldbewirtschaftung	bis 100 %
Buslinien	bis 160 %
Inkassodienst	bis 200 %
Wartung von Ozeantankern	bis 5.100 %

[1] Die Ergebnisse beziehen sich auf Untersuchungen für Australien (3 Studien), die BRD (8 Studien), Dänemark (2 Studien), Kanada (3 Studien), die Schweiz (2 Studien) und die Vereinigten Staaten (35 Studien).

Quelle: Schneider (1997 a, b).

III. Überblick über die Arbeit

Nachdem in der Einleitung zunächst auf die Ausgangslage und die Ineffizienzen in öffentlichen Unternehmungen kurz eingegangen wurde, wird in Kapitel B zur ökonomischen Theorie der öffentlichen Unternehmen Stellung genommen und Kapitel C behandelt die Fragen wie weit Deregulierung und Privatisierung von öffentlichen Unternehmen als Allheilmittel gegen ineffiziente Produktion zu sehen ist. In Kapitel D werden einige Ausführungen zu Privatisierungen in OECD-Ländern gemacht. Kapitel E beschäftigt sich dann mit der empirischen Ermittlung des Privatisierungspotenzials der öffentlichen Hand in Österreich und im abschließenden Kapitel F werden eine Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Zur ökonomischen Theorie von öffentlichen Unternehmen

I. Die ökonomische Theorie der Politik oder Neue Politische Ökonomie

Die ökonomische Theorie der Politik oder Neue Politische Ökonomie geht davon aus, dass sich alle an der Führung und Kontrolle eines öffentlichen Unternehmens beteiligten Akteure (Manager, Beschäftigte, Ministerialbürokraten, Politiker) unter Nebenbedingungen eigennützig verhalten[7]. So wird etwa für einen Politiker unterstellt, dass er seine eigennützigen (persönlichen bzw. ideologischen) Ziele unter der Nebenbedingung, die nächsten Wahlen zu gewinnen, bestmöglichst zu erreichen versucht, da die ökonomische Theorie der Politik annimmt, dass in Demokratien westlicher Prägung der politische Erfolg am Gewinnen von Wahlen gemessen wird. Die Regierung kann dieses Ziel durch den Einsatz verschiedener Instrumente erreichen. Öffentliche Unternehmen bieten eine gute Möglichkeit für die Regierung, nützliche Ziele wie z. B. ein hohes Beschäftigungsniveau auf unmittelbare Weise zu erreichen. Es ist offensichtlich, dass dieser Ansatz die Unternehmensebene verlässt und sich auf die Beiträge von öffentlichen Unternehmen zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele (Vollbeschäftigung, regionale Kaufkraftstabilisierung, etc.) bezieht. Eine günstige Entwicklung der Beschäftigung und des Einkommens kann dann von einem großen Teil der Wähler mit der Bestätigung der Regierung im Amt honoriert werden. Hier können nun einzelwirtschaftliche Zielsetzungen von öffentlichen Unternehmen (z. B. die Effizienz des Unternehmens oder gar das Ziel, Profite zu erwirtschaften) und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen (z. B. Arbeitsplatzsicherung) klar auseinanderfallen. Öffentliche Unternehmen werden häufig für derartige wirtschaftspolitische Zielsetzungen herangezogen,[8] und unter politisch ökonomischen Aspekten scheinen sie aus folgenden drei Gründen hierfür geeignet zu sein:

- in öffentlichen Unternehmen besteht auf kurze bis mittlere Sicht ein geringerer Zwang zur Erzielung positiver und möglichst hoher Kapitalrenditen,

---

[7] Vgl. hierzu *Schneider/Frey* (1988), sowie *Schneider* (1994).

[8] Ebenfalls werden öffentliche Unternehmen sehr häufig dazu „verwendet", dass attraktive Vorstandsposten für Politiker offen gehalten werden, die (zur Zeit) in der Politik „keine Verwendung mehr finden". Durch diesen Schachzug sichern sich die Parteien auch ihren langfristigen politischen Einfluss direkt im Unternehmen und es ist daher für Politiker zusätzlich attraktiv, in das „Geschäft um das Gewinnen von Wahlen" einzusteigen, da sie wissen, dass sie, falls sie die Wahl verlieren, auf andere Art und Weise von der eigenen Partei „belohnt" werden können. Insbesondere im Falle der völligen Privatisierung von öffentlichen Unternehmen stellt sich dann die Problematik, wie rasch bei einem derartigen Unternehmen ein an Markterfordernissen orientiertes Management tatsächlich verwirklicht werden kann, so dass die Privatisierung auch ein Erfolg wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- öffentliche Unternehmen können einen höheren Anteil ihrer erwirtschafteten Gewinne in der Unternehmung belassen bzw. sie werden für Defizite nicht oder kaum zur Rechenschaft gezogen, und
- sie haben aufgrund des staatlichen Eigentümers meistens günstigere Eigen- und Fremdfinanzierungsmöglichkeiten.

Werden nun den öffentlichen Unternehmen derartige zusätzliche (über-betriebliche) Aufgaben übertragen, dann ist es wenig sinnvoll, diese Unternehmen lediglich am Kriterium der Produktionseffizienz oder der Kosteneffizienz zu messen, wie dies normalerweise bei Privatunternehmen getan wird.

Häufig zeigt sich, dass es höchstens kurzfristig (im besten Fall mittelfristig) effizient ist, mit Hilfe von öffentlichen Unternehmen gesamtwirtschaftliche Beschäftigungs- und Stabilisierungspolitik zu betreiben und dann sehr rasch beträchtliche Ineffizienzen in diesen Unternehmen auftreten, die sich typischerweise auch in sehr hohen Unternehmensdefiziten niederschlagen. Ehrgeizige gesamtwirtschaftliche wirtschaftspolitische Auflagen führen außerdem oft zu Konservierung und Überalterung des Produktionsapparates und somit langfristig zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsposition mit negativen beschäftigungspolitischen Konsequenzen. Aus der isolierten Sicht der Unternehmen liegt das Hauptproblem der öffentlichen Unternehmen darin, dass sie sich aufgrund des staatlichen Einflusses (so z. B. der häufig vor Wahlen gegebenen Beschäftigungsgarantien) nur sehr langsam an längerfristige Änderung der Nachfrage anpassen können.

Eine Erklärung für eine solche betriebswirtschaftlich ineffiziente Erhaltung von Überkapazitäten in öffentlichen Unternehmen über längere Zeiträume gibt die ökonomische Theorie der Politik. Die überbetrieblichen Lasten – also die gesellschaftlichen Kosten einer Beschäftigungspolitik mit Hilfe von öffentlichen Unternehmen – werden letztlich von der Gesamtheit der Steuerzahler getragen. Ein einzelner Steuerzahler hat wenig Chancen, eine Defizitreduzierung in den öffentlichen Unternehmen durchzusetzen. Eine solche Aktivität würde für ihn erhebliche persönliche Kosten aufwerfen. So wird sich der Einzelne kaum bereit finden, sich zu informieren und gegen die Politik eines öffentlichen Unternehmens zu argumentieren, zumal seine Bemühungen im Erfolgsfall der Allgemeinheit zugute kommen. Steuerzahler sind in diesen Fragen daher nur schwierig zu organisieren. Auf der anderen Seite sind die Interessen der Arbeitnehmer in diesen Unternehmen viel besser organisiert. Für sie steht im Vergleich zu den Steuerzahlern viel mehr auf dem Spiel, insbesondere der Erhalt des Arbeitsplatzes. Wie bereits die ökonomische Theorie des Gruppenverhaltens zeigt,[9] können im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess dann Interessen wirksamer vertreten werden, wenn sich die Vorteile auf relativ kleine Gruppen beschränken, die Kosten jedoch in möglichst unmerklicher Weise auf die Allgemeinheit verteilt werden.

[9] Vgl. hierzu *Olson* (1965) und *Moe* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotz des skizzierten politisch-ökonomischen Wirkungszusammenhanges kommt es in öffentlichen Unternehmen mit einiger Verzögerung immer wieder zu größeren Freisetzungen bei Arbeitskräften. Dies passiert dann, wenn durch die Öffentlichkeitsarbeit der Oppositionsparteien und eine oppositionelle Position der Medien ein Konnex zwischen Missständen und Skandalen in öffentlichen Unternehmen, den Kapitalzuführungen aus dem öffentlichen Haushalt und der Steuerpolitik hergestellt wird. Dadurch reagiert die Öffentlichkeit auf zusätzliche Steuerbelastungen sowie auf Missstände in der Wirtschaft sensitiver, woraus schließlich eine Interessenkoalition der Mehrheit der Steuerzahler entstehen kann. Die protestierenden Steuerzahler bilden dann bei der nächsten Wahl ein größeres Stimmpotenzial als die relativ kleine regional begrenzte Gruppe der Arbeitnehmer in den öffentlichen Unternehmen, deren Arbeitsplätze gefährdet sind. Dies ist ein Grund dafür, dass Stilllegungen und Arbeitskräftefreisetzungen in öffentlichen Unternehmen meist erst am Tiefpunkt der Krise erfolgen, wenn sich das öffentliche Augenmerk auf die besser fassbare ökonomisch-betriebliche Effizienz konzentriert und weitere Defizite wahlpolitisch nicht mehr vertreten werden können.[10]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aus politisch-ökonomischer Sicht die öffentlichen Unternehmen ein geeignetes Instrument der Regierung zur kurzfristigen Erreichung ihrer eigennützigen Ziele darstellen können. Es ist daher nicht erstaunlich, dass viele öffentliche Unternehmen keine eindeutig betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen haben und dass insbesondere die überbetrieblichen Ziele von bestimmten politischen Parteien sehr stark in den Vordergrund gestellt werden, um die Unternehmen damit weiterhin für kurzfristig eigennützige Absichten verwenden zu können.

II. Die Theorie der Eigentumsrechte

Im zweiten Erklärungssatz zur ökonomischen Theorie der öffentlichen Unternehmen steht das Verhältnis von Eigentümer und Unternehmensleitung im Vordergrund. Üblicherweise fallen in mittleren und in großen Privatunternehmen die Funktion des Eigentümers und die des Manager auseinander, wodurch das sogenannte Prinzipal-Agenten-Problem entsteht, ein Problem, das aufgrund der asymmetrischen Information zwischen Eigentümer („Prinzipal") und Management („Agent") auftritt.[11] Das Management kennt die Lage des Unternehmens und die Palette der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen besser als der Eigentümer. Die persönlichen Ziele von Eigentümern und Managern sind außerdem völlig verschie-

[10] Vgl. hierzu *Borcherding/Pommerehne/Schneider* (1982), sowie *Schneider* (1989).

[11] Die Literatur zum Prinzipal-Agenten-Ansatz ist sehr umfangreich geworden seit ihren klassischen Anfängen bei *Baron/Myerson* (1982) und *Grossman/Hart* (1983). Als jüngste, besonders gute Darstellung kann *MacColell/Whinston/Green* (1995) angesehen werden; für die Probleme der Regulierung von Unternehmen ist vornehmlich auf *Laffont* und *Tirole* (1993) hinzuweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den.[12] Der Eigentümer versucht, den Unternehmensgewinn zu maximieren. Hierfür wählt er im Prinzipal-Agenten-Ansatz ein raffiniert konstruiertes Anreizeinkommen für den Manager, das so definiert wird, dass der Manager ein Interesse daran hat, den Gewinn des Unternehmens zu maximieren. Aufgrund der unvollständigen Information des Eigentümers und der Risikoaversion des Managers ist dieses Anreizeinkommen keineswegs eine simple Gewinnbeteiligung, bei der der Manager etwa ein fixes Grundeinkommen und einen bestimmten Prozentsatz des Gewinnes erhielte.[13] Der Manager nützt seinen informationsbedingten Handlungsspielraum aus, um das Verhältnis zwischen seinem Arbeitseinsatz und seinem Einkommen so günstig wie möglich zu gestalten. Das Management trachtet auch danach, sich diesen Informationsvorsprung zu sichern, um sich bei ungenauen, nicht bis ins letzte Detail durchkalkulierten Entscheidungen, aber auch bei Fehlentscheidungen und Fehlkalkulationen einen (finanziellen) Spielraum zu bewahren. Diese Faktoren führen zu einer geringeren Produktionseffizienz verglichen mit dem Zustand vollständiger Information der Eigentümer.

Das Spannungsverhältnis zwischen Prinzipal und Agent ist in öffentlichen Unternehmen aufgrund der eigentumsrechtlichen Situation noch größer als in rein privaten Unternehmen. In der Privatwirtschaft wird ein „kleiner" Teilhaber bei mangelnder Kontroll- und Lenkungsmöglichkeit und auch bei unbefriedigendem Erfolg der Unternehmung, an der er sich beteiligt hat, seine Anteilsrechte verkaufen und sein freigesetztes Kapital in produktivere Unternehmen investieren. Ein „großer" Teilhaber wird diese Entwicklung zum Anlass nehmen, das Informationsdefizit zu seinen Gunsten zu verringern und – soweit ihm dies gelingt – das Management auszuwechseln. Auf diese Weise bildet der Markt für Eigenkapital einen Kontrollmechanismus für eine effiziente Produktion eines Privatunternehmens. Für einen Politiker besteht hingegen kein Anreiz, etwa in Form eines finanziellen Vorteils, neben der sehr mittelbaren politischen auch eine unmittelbare ökonomische Verantwortung zu übernehmen. Es ist eine in der Literatur weit vertretene Auffassung,[14] dass mangelnde bzw. unklare Zielvorgabe und Kontrolle seitens der öffentlichen Eigentümervertreter eine Hauptursache für die schlechte Entwicklung vieler öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu reinen Privatunternehmen ist. Der Handlungsfreiraum von Managern in öffentlichen Unternehmen ist damit größer als in privaten, und die Manager in diesen Betrieben können anstelle von Effizienzzielen ihre persönlichen Ziele (etwa hohes Einkommen, ruhiges Leben etc.) verfolgen. Falls der Staat bereit ist, seine Eigentumsrechte völlig aufzugeben und das zu 100% privatisierte öffentliche Unternehmen auch nicht weiter zu regulieren, sind diese Probleme gelöst. Aus vielen Gründen erscheint dieser Lösungsweg allerdings den Politikern untragbar.

---

[12] Dies ist schon lange von Vertretern der Theorie der Eigentumsrechte hervorgehoben worden, vergleiche etwa die schon klassischen Arbeiten von *Alchian* (1965), *Alchian/Demsetz* (1972), sowie *DeAlessi* (1980).

[13] Es handelt sich nahezu immer um eine funktional äußerst komplizierte Form einer Abhängigkeit des Managereinkommens vom Unternehmenserfolg.

[14] Vgl. etwa *Kaufer* (1980), *Potthoff* (1982), *Tichy* (1983) und *Yarrow* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nimmt der staatliche Eigentumsvertreter seine Rolle im öffentlichen Unternehmen jedoch aktiv wahr, so steht er vor folgendem Problem: Zum einen besteht schon das klassische Prinzipal-Agenten-Problem zwischen dem staatlichen Eigentümer und dem Manager des öffentlichen Unternehmens und zum anderen ist der Politiker häufiger an Zielen interessiert, die ihm in eigennütziger Weise dienlich sind (z. B. Beschäftigungspolitik, Stabilisierung der regionalen Kaufkraft). Aufgrund dieses möglichen Zielkonfliktes, möglichst effiziente Führung des öffentlichen Unternehmens, um Budgetmittel zu sparen und Einsatz dieses Unternehmens für übergeordnete betriebliche Ziele, ist daher im Fall von öffentlichen Unternehmen die Versuchung besonders groß, durch Regulierung geschützte Märkte zu schaffen, in denen die Interessen des Politikers, möglichst effiziente Produktion des Unternehmens und Verfolgung übergeordneter Ziele, am ehesten vertreten werden können. In geschützten regulierten Märkten, in denen öffentliche Unternehmungen häufig auch noch lokale Monopolstellungen haben, können aufgrund wesentlich höherer als kompetitiver Preise beide Ziele erreicht werden und insbesondere wird den Politikern durch überhöhte Beschäftigung in ihren wahlpolitischen Absichten gedient.

III. Die ökonomische Theorie der Bürokratie

Als dritter Erklärungsansatz zur ökonomischen Theorie von öffentlichen Unternehmen wird die ökonomische Theorie der Bürokratie herangezogen, die auf dem Property-rights-Ansatz aufbaut. Die zentrale Aussage lautet, dass, bedingt durch die bürokratische Organisation, Manager in öffentlichen Unternehmen weniger auf die Vorteile der Eigentümer achten als Manager in der Privatwirtschaft. *Niskanen,*[15] einer der Pioniere auf dem Gebiet der ökonomischen Theorie der Bürokratie, begründet bürokratische Ineffizienzen mit seinen berühmten „3 P", nämlich pay (Gehalt), power (Macht) und prestige (Geltung), den persönlichen Zielen von Managern in bürokratischen Organisationen. Das Erreichen anderer Ziele, wie Gewinn, Produktionseffizienz und Wirtschaftlichkeit, wird durch die bürokratischen Starrheiten stark beeinträchtigt und durch das System erfolgsunabhängiger Einkommen und Beförderungen nicht honoriert. Somit ist eine effiziente Unternehmenspolitik für Manager in öffentlichen Unternehmen häufig wenig attraktiv und auch aufgrund der Zieldivergenzen zwischen dem Eigentumsvertreter und dem Manager auch nur schwer erreichbar. Hingegen steht die Realisierung von Gehalt, Macht und Geltung in enger Verbindung mit der Größe der Abteilung des Managers und der Höhe seines Budgets. Aus diesem Grund besteht für die Manager in öffentlichen Unternehmen wenig Anreiz zu einem sparsamen Mitteleinsatz. Aufgrund der besseren Möglichkeiten, in bürokratischen Organisationen bzw. in öffentlichen Unternehmen ihre persönlichen Ziele zu verfolgen, ist bei Managern in öffentlichen Unternehmen die Wachstumsorientierung (z. B. die reine Umsatzmaximierung mit dem Ziel der Bilanzverlängerung) stärker ausgeprägt als die Orientierung an Effizienzzielen (bei-

[15] Als Standardreferenzen gelten die Arbeiten *Niskanen* (1971, 1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spielsweise Einsparungen auf der Kostenseite). Dieser Umstand kommt in Gemeinschaftsunternehmen durch höheren Personalstand, höheren Kapitaleinsatz und die Verwendung niedriger Kalkulationszinssätze zum Ausdruck. Verschärfend kommt noch hinzu, dass starres Bürokratiedenken nicht nur eine ineffiziente Ablauforganisation hervorbringt, sondern auch die bei Produktionsdiversifizierungen erforderlichen Änderungen der Aufbauorganisation (Divisionalisierung) auf Kosten der Organisationseffizienz verhindert.

In Österreich wird das bürokratische Verhalten in den Verwaltungsbereichen von öffentlichen Unternehmen zum Teil noch dadurch verstärkt, dass das Spitzenmanagement von öffentlichen Unternehmen bis in jüngster Zeit damit rechnen konnte, dass entstehende Defizite mehr oder weniger automatisch von den öffentlichen Haushalten abgedeckt wurden. Dieses Problem einer für die Marktverhältnisse zu großen und ineffizienten Produktion wird noch durch einen polit-ökonomischen Faktor verstärkt: Wenn es in der öffentlichen Diskussion aus Effizienzgründen um die Einschränkung des Umsatzvolumens von öffentlichen Unternehmen geht, so kann beobachtet werden, dass die Manager dieser Unternehmen in Regionalpolitikern Interessenpartner finden, mit denen sie häufig eine Koalition eingehen. Die lokalen Politiker versprechen sich aus den Maximalprogrammen der Manager in den öffentlichen Unternehmen Vorteile für ihre Wählerschichten und daher ein besseres Abschneiden bei der nächsten Wahl.[16] Um das Verhalten der Manager in öffentlichen Unternehmen zu ändern, könnte ein Leistungsanreizsystem für Manager eingeführt werden. Ob dieses jedoch wirksam ist, hängt zum einen von der Risikoaversion der Manager in öffentlichen Unternehmen, zum anderen von der Ausgestaltung des Anreizsystems ab. Die Gratifikationen müssten strenger erfolgsabhängig sein, so dass sowohl Fehler des Nichtentscheidens (z. B. Versäumnisse an Umstrukturierung) als auch unverhältnismäßig riskante Entscheidungen (z. B. unausgereifte, überzogene Umstrukturierung oder reine Spekulationen) „bestraft" werden. In einem solchen System stellen die materiellen Anreize ein attraktives Motiv gegenüber der Alternative eines geringeren Arbeitseinsatzes und Einkommens dar.[17]

Als zentrale Aussage der ökonomischen Theorie der Bürokratie ist deshalb festzuhalten, dass in öffentlichen Unternehmen häufig ein leistungsunfreundliches Anreizsystem Manager eher zu Ressourcenverschwendung als zur Verfolgung des Wirtschaftlichkeitsprinzips und zur Kreativität anregt. Der aufgrund starrer bürokratischer Normen mangelnde materielle Leistungsanreiz führt dazu, dass die Manager ihren Handlungsfreiraum stärker ausnutzen, ihre persönlichen Ziele wie Prestige, Macht und Einkommen stärker als betriebliche Effizienzziele verfolgen.

---

[16] In vielen österreichischen Bundesländern wird diese Facette des Effizienzproblems noch durch den Umstand verschärft, dass einige Betriebsräte aus öffentlichen Unternehmen gleichzeitig einem Legislativorgan angehören und in dieser Funktion ihr naheliegendes Interesse an der Aufrechterhaltung der Subvention an geeigneter Stelle zu realisieren trachten.

[17] Vgl. hierzu *Marchand/Pestieau/Tulkens* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Deregulierung und Privatisierung von öffentlichen Unternehmen als Allheilmittel gegen ineffiziente Produktion?

Deregulierungen und Privatisierungen haben sich seit Mitte der achtziger Jahre zu einer besonders populären politischen Forderung entwickelt. Für viele Politiker, Journalisten, aber auch Wissenschaftler scheint die Frage der Deregulierung und der völligen Privatisierung von öffentlichen Unternehmen das Allheilmittel zu sein, um deren Produktionseffizienz zu steigern. In allen Bereichen der Wirtschaft wird ein Abbau der staatlichen Reglementierung und mehr Raum für private Initiative verlangt, etwa im Verkehrswesen, im Gesundheitswesen, in den Medien, bei der Elektrizitätswirtschaft und bei den Versicherungen. Sogar in den traditionellen staatlichen Monopolbereichen, wie bei der Eisenbahn oder Post wird der Ruf nach mehr Wettbewerb bzw. Privatinitiative laut. Es gibt mittlerweile zahllose Studien zu diesem Thema, in denen der Vorteil der Privatisierung, Deregulierung bzw. die Einführung von Wettbewerb ausführlich dargelegt wird.[18]

I. Realisierungschancen einer Deregulierung und/oder völligen Privatisierung von öffentlichen Unternehmen in repräsentativen Demokratien: Einige theoretische Überlegungen

Man stellt häufig fest, dass im Bereich der Deregulierung und Privatisierung eine beträchtliche Diskrepanz zwischen den theoretischen Forderungen und den Plänen zur politischen Realisation besteht. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass viele Theorien der staatlichen Regulierungen normativ, das heißt wohlfahrtstheoretisch, ausgerichtet sind. Diese normative Theorie muss durch eine positive, politisch-ökonomische Theorie ergänzt werden. Es genügt nicht, sich auf die traditionellen ökonomischen Rechtfertigungsansätze zur Begründung von Regulierung/Deregulierung, oder Nationalisierung/Privatisierung (je nach Standpunkt) zurückzuziehen. Vielmehr müssen die politischen Entscheidungen explizit in die Analyse einbezogen werden.[19] Wenn in repräsentativen Demokratien eine Deregulierung und/oder Privatisierung politisch beschlossen wird, dann sind häufig ganz andere Gründe dafür maßgebend als solche der normativen Wohlfahrtsökonomik. In einer Welt, in der die Individuen (auch die Politiker) als Nutzenmaximierer auftreten, dürfte insbesondere das Eigeninteresse der Politiker ein wesentliches Motiv für (De-)Regulierungsentscheidungen sein.

---

[18] Vergleiche hierzu *Knieps* (1985, 1996 und 2001), *Windisch* (1987), *Vickers/Yarrow* (1988), *Veljanovski* (1989), *Bös* (1991), *Bishop/Kay/Myer* (1994), *Jackson/Price* (1994), *Bishop/Kay/Myer* (1995).

[19] Eine erste politisch-ökonomische Analyse und explizite Betrachtung der verschiedenen Akteure in westeuropäischen Ländern versuchen *Blankart* (1990) und *Knieps/Schneider* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber nicht nur Politiker sind eigennützige Nutzenmaximierer, sondern auch die Produzenten. Gerade diese wollen sehr häufig eine für sie vorteilhafte Sonderbehandlung auf dem Markt erreichen. Dies können sie zum einen durch Produkte mit hoher Qualität und niedrigen Preisen erreichen – ein Weg, der sehr oft mühsam ist, der von vielen beschritten wird und der vor allem nicht immer automatisch zum Erfolg führt. Sie können diese Sonderbehandlung aber auch erreichen, indem sie in den politischen Prozess investieren, um eine Marktform zu schaffen, in der sich konkurrierende politische Interessen verschiedener Gruppen unter einen Hut bringen lassen.

Betrachtet man zunächst eine privatwirtschaftlich organisierte Unternehmung oder Industrie und die Ziele der mit ihr verbundenen Interessengruppen: Jede dieser Gruppen trachtet, das Marktergebnis zu ihren Gunsten zu verändern: Die privaten Kapitaleigentümer streben nach höheren Produktpreisen und die Konsumenten treten, soweit sie organisiert sind und damit ihre Interessen artikulieren können, für Preissenkungen ein. Auf der anderen Seite engagieren sich die Arbeitnehmer der Unternehmung oder der Industrie über ihre Gewerkschaften für höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen, und die Kapitalgüter- und Rohstofflieferanten streben auch höhere Preise für ihre Angebote an. Jede dieser angesprochenen Gruppen ist im Allgemeinen zu klein, um für sich alleine diese Ziele im politischen Prozess (z.B. über Einführung eines Subventionsprogramms) durchzusetzen. Aber eine Koalition von ihnen mag den erforderlichen politischen Druck erzeugen, wenn es den genannten Gruppen gelingt, sich auf ein gemeinsames Programm zu einigen. Für ein derartiges gemeinsames Programm eignet sich die Regulierung besonders.

II. Zur Durchsetzung von Deregulierungen und Privatisierungen in der Wirtschaftspraxis

Aus den gerade gemachten Ausführungen kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass Regulierungs- und Nichtprivatisierungskartelle bei öffentlichen Unternehmen über lange Zeit sehr stabil sein können. Damit stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise im politisch-ökonomischen Prozess die Deregulierung bzw. völlige Privatisierung durchgesetzt werden kann, und es ist offensichtlich, dass mit der bloßen Forderung nach Deregulierung und Privatisierung wenig gewonnen ist. Gerade Österreich ist hierzu ein sehr gutes Beispiel: So wird immer wieder gefordert, in großem Umfang zu deregulieren und zu privatisieren, jedoch geschieht in vielen Sektoren (Energiewirtschaft, Telekomsektor), die von öffentlichen Unternehmen dominiert sind, wenig – und erst in der jüngsten Zeit (ab 1996) gibt es erste Schritte in Richtung auf mehr Deregulierung und mögliche (Teil-)Privatisierung. Demzufolge sollte eine Theorie der Deregulierung bzw. Privatisierung Wege aufzeigen, welche die politischen Entscheidungsträger von einer regulierten und gemeinschaftlich dominierten (Beziehungs-)Wirtschaft in eine mit wettbewerblich organisierten privaten Märkten führt. Aus polit-ökonomischer Sicht müssen Arrangements der De-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regulierung und Privatisierung aufgezeigt werden, die den Politikern und maßgeblichen Entscheidungsträgern vorteilhafter erscheinen als der bisherige Status quo. Hierbei müssen neue Kompromisse gefunden werden, die als Grundlage für die politische Entscheidung dienen können. Es bieten sich hierzu folgende Wege an:

- Generalkompensation und
- Reformen in der Krise.

Die Generalkompensation

Regulierung und Nationalisierung kann für eine Volkswirtschaft als Ganzes ein Negativ-Summenspiel darstellen, da alle Interessengruppen letztlich schlechter gestellt werden können. Dies kann sich dadurch ergeben, dass jede Gruppe für sich nach einem Verteilungsgewinn auf Kosten der anderen strebt. Würden sich alle Gruppen zusammentun, dann würden sie dieses nachteilige Verhalten einsehen und sich zu einer allgemeinen Deregulierung entschließen. Jede Gruppe würde dann zwar in dem sie betreffenden Bereich schlechter gestellt, sie würde aber dadurch kompensiert, dass sie nicht mehr durch die Regulierung in anderen Bereichen geschädigt wird. *Von Weizsäcker* nennt ein solches Tauschpaket, bei dem die Vor- und Nachteile im Einzelnen nicht mehr verhandelt werden, eine Generalkompensation. In der englischen Literatur wird typischerweise von einem „logrolling" gesprochen (vgl. *Weizsäcker* [1984]). Für die Beteiligten wird eine Generalkompensation um so eher akzeptabel sein, je größer die Zahl der sie umfassenden Gruppen ist und je diffuser die Verteilungswirkungen der bisherigen Regulierungen sind. Hierbei ist aber zu beachten, dass für die einzelnen Gruppen ein starker Anreiz darin besteht, für alle anderen Gruppen die Deregulierung bzw. Privatisierung zu erlangen, aber für sie selbst nicht. Denn in diesem Fall gelangt die Gruppe in die vorteilhafteste Position; sie behält ihre eigenen Regulierungsprivilegien bei und kommt in den Genuss der Vorzüge, die durch die Deregulierung bzw. Privatisierung in den anderen Bereichen entstanden sind. Dieses Verhalten, das in der ökonomischen Theorie strategischer Spiele als „prisoners dilemma" bezeichnet wird, ist einer der großen Nachteile der Generalkompensation. Aufgrund dieser Ausgangssituation werden einzelne Gruppen immer bestrebt sein, für sich den Statuts quo (d. h. die Regulierung bzw. Nationalisierung) zu behalten, aber für andere Bereiche die Deregulierung bzw. die völlige Privatisierung zu fordern.

Ein Beispiel für den Versuch, mit Hilfe einer derartigen Generalkompensation mehr Deregulierung bzw. Privatisierung durchzusetzen, war die Einführung des EU-Binnenmarktes im Jahr 1992. Betrachtet man die einzelnen EU-Mitgliedsländer in der Rolle von Interessengruppen in dem hier betrachtenden Sinn, dann erklärte sich jedes Mitgliedsland bereit, auf noch zu seinen Gunsten bestehende Regulierung zu verzichten, wenn dies auch die anderen EU-Länder tun.

Möglicherweise stellt die Generalkompensation die einzige Methode dar, durch welche die Vielzahl der noch bestehenden Einzelregulierungen in der EU beseitigt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden kann. Als Deregulierungskandidaten wurden im EU-Raum im wesentlichen die Bereiche Telekommunikation, Banken, Versicherungen, Elektrizitätswirtschaft und Luftverkehr genannt – wiederum die Bereiche, in denen öffentliche Unternehmen dominieren – und genau in diesen Bereich ist auch schon sehr viel an Deregulierung in der EU geschehen. Darüber hinaus hat in diesen Bereichen allerdings die Anwendung moderner Informationstechnologien und anderer neuer technologischer Einrichtungen zu einer starken Verschmelzung der Märkte geführt. Die traditionell bestehenden Regulierungen werden zunehmend durch neue Techniken, namentlich der Mikroelektronik, unterlaufen. Ob es der EU gelingt, durch diese Art der Generalkompensation in weiteren Bereichen zu deregulieren, ist zu hoffen. In den genannten Bereichen ist es der EU gelungen, die richtigen Deregulierungsschritte einzuleiten und diese wurden und werden in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten realisiert.

Reformen in der Krise

Eigentlich sollte die Deregulierung bzw. Privatisierung von öffentlichen Unternehmen dazu beitragen, wirtschaftliche Krisen dieser Unternehmen zu vermeiden. Aber gerade dieser präventive Aspekt wird in der Politik häufig nicht goutiert. Denn solange die Wirtschaftslage dieser Unternehmen gut oder zumindest befriedigend ist, werden die Interessengruppen einschneidenden Reformmaßnahmen nicht zustimmen, da sie dann auf Privilegien verzichten müssen. Auch im Niedergang werden Deregulierungs- und Privatisierungsvorschläge zunächst auf Unverständnis in der Politik stoßen. In dieser Situation werden Marktzutrittsschranken und Regulierung die populäreren Politikmaßnahmen darstellen als Deregulierung und Privatisierung, die häufig dazu führen, dass Beschäftigung abgebaut werden muss und überhöhte Lohnsätze reduziert werden müssen. Eine Umkehr der bestehenden Politik kann erst erwartet werden, wenn sich die wirtschaftliche Lage derart verschlechtert hat, dass offensichtlich niemand mehr von der Beibehaltung der bestehenden Regulierung und Nationalisierung profitiert. Die Reformmaßnahmen in der ehemals verstaatlichten, jetzt privatisierten Industrie Österreichs sind hierfür ein gutes Beispiel. Auch hier wurden erst dann einschneidende Reformen gesetzt, als die Defizite so groß waren, dass sie politisch nicht mehr weiter toleriert werden konnten und es drastischer Maßnahmen bedürfte, damit der Staatshaushalt weiter finanzierbar bleibt.[20] Aus diesen Ausführungen kann man schließen, dass eine Verschlechterung der Lage bis hin zur Krise auch eine Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit von Deregulierung und Privatisierung sein kann. Ob es allerdings soweit kommen muss, sei dahin gestellt. In vielen Fällen scheint jedoch die Krise die einzige Möglichkeit zu sein, einschneidende Reformmaßnahmen durchzuführen.

[20] Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass die ehemals verstaatlichten, jetzt privatisierten Unternehmen wie z. B. die VOEST, die VA-Tech, heutzutage hervorragend profitable Unternehmen darstellen, die sich in kompetitiven Märkten erstklassig behaupten und abzusehen ist, dass sie auf Jahre hinaus profitabel bleiben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen in OECD-Ländern

Seit Anfang der 80er Jahre kam es zu umfangreichen Privatisierungen sowohl in marktwirtschaftlichen Industrieländern, als auch in Transformations- und Entwicklungsländern (vgl. *Tab. D.1*). Laut *Siegmund* (1998) wurden zwischen 1980 und 1996 mehr als 100.000 Großunternehmen und mehr als eine halbe Million Kleinunternehmen privatisiert. Die publizierten Daten unterschätzen aber die tatsächliche Dimension der Privatisierungen weltweit, da Privatisierungen von landwirtschaftlichem Grund und Boden, von Immobilien, von Banken und Finanzinstitutionen und verschiedene Arten der Teilprivatisierungen nicht enthalten sind. Außerdem sind die Angaben für Russland unvollständig, und es liegen keine Zahlen über China vor. Weiters fehlen Daten zu Privatisierungen in Nicht-Transformationsländern für die 90er Jahre.[21]

Tabelle D.1

Weltweite Privatisierungen zwischen 1980 und 1996

		Anzahl der Unternehmen		
	Region	große Unternehmen	kleine Unternehmen	Jahre
EBRD (1996)[1]	Transformationsländer	51.500	274.700	1990–96
OECD (1996)[1]	Transformationsländer	44.600	253.200	1990–96
THA (1994)	Ostdeutschland	13.800	35.000	1990–94
Kikeri, Nellis, Shirley (1994)	Welt	4.000		1980–92
Sader (1993)	Welt	1.800		1980–92
Gesamt	Welt	> 65.000	> 300.000	1980–96

[1] Ohne Ostdeutschland und China

Quelle: Siegmund (1998).

1998 kam es erstmals seit 1994 zu einem stärkeren Rückgang bei den weltweiten Privatisierungsaktivitäten (vgl. *Tab. D.2*). Die Privatisierungserlöse sanken von 1997 bis 1998 um ca. 26 %, nämlich von US-Dollar 153,8 Mrd. auf ungefähr US-Dollar 114,5 Mrd. Wie zuvor wurde der Hauptanteil der Privatisierungserlöse in den OECD-Ländern lukriert (US-Dollar 86 Mrd. oder 75 % der weltweiten Privatisierungseinnahmen). Davon wiederum entfiel der Hauptanteil auf die Länder der EU. Die Privatisierungsaktivitäten in Nicht-OECD-Ländern gingen aufgrund der Krise in Asien und Russland deutlich zurück. Durch das Ausmaß der Krisen erodierte das Vertrauen der Investoren dramatisch, wodurch die damit verbundenen Direktinvestitionen deutlich reduziert wurden.

[21] Vgl. *Siegmund* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwei Drittel der Privatisierungen in den OECD-Ländern werden über sog „Initial Public Offerings" (IPOs = Wertpapieremissionen) durchgeführt. Im Gegensatz dazu fanden zwei Drittel der Privatisierungen in Nicht-OECD-Ländern mittels Verkauf an strategische Investoren statt.[22] Innerhalb der OECD wurde nicht zuletzt durch die IPOs der Aktienbesitz deutlich ausgeweitet und folglich der Markt für Eigenkapital gestärkt. Die Nachfrage der Kleinanleger war oft ausschlaggebend für den Erfolg der IPOs.

Unter den *großen offenen Volkswirtschaften* gilt Großbritannien als europäischer Pionier in Bezug auf Privatisierungen. Diese wurden mit der konservativen Regierung in Großbritannien bereits seit 1979 konsequent betrieben. Im Jahr 1990 betrugen die Privatisierungserlöse in Großbritannien US-Dollar 12,9 Mrd. und stiegen in nur einem Jahr auf US-Dollar 21,8 Mrd. (1991). Damit wurden allein in Großbritannien 90 % der europäischen Privatisierungserlöse (EU-15) in diesem Jahr erzielt. In den darauffolgenden Jahren gingen die Privatisierungserlöse zwar wieder zurück, sind aber immer noch substantiell hoch (vgl. *Tab. D.2*). In Deutschland war der Höhepunkt der Privatisierungseinnahmen im Jahr 1996 mit US-Dollar 13,2 Mrd. Damit entfielen in diesem Jahr ca. 30 % der EU-15 Privatisierungserlöse allein auf Deutschland. Vorher und nachher sind die Einnahmen aus Privatisierungen (ohne den gewerblichen Sektor) relativ moderat im Vergleich zu anderen Ländern.

Auch in Frankreich wurden erhebliche Privatisierungserlöse in den 90er Jahren erzielt. Allein im Jahr 1993 waren es US-Dollar 12,2 Mrd. und 1998 sogar US-Dollar 13,5 Mrd. In Frankreich erreichten die Privatisierungsaktivitäten somit im Jahr 1998 mit dem zweiten Börsegang der France Telecom einen Höhepunkt. Dieser Börsegang brachte Einnahmen in Höhe von US-Dollar 7 Mrd. und war damit der erfolgreichste Börsegang in diesem Jahr. Der Staatsanteil wurde dadurch von 75 % auf 62 % reduziert. Ein wesentliches Merkmal dieser Privatisierung war die starke Beteiligung von Kleinanlegern. Im Oktober 1998 wurden weiters 41,4 % der Versicherung CNP Assurances an der Börse für US-Dollar 1 Mrd. verkauft. Das italienische Privatisierungsprogramm war eines der umfangreichsten Programme der letzten Jahre. Die Privatisierungseinnahmen in Italien erreichten 1997 einen absoluten Höhepunkt mit US-Dollar 27,7 Mrd. Diese Zahl ist der höchste Wert von allen untersuchten Ländern in *Tabelle D.2*. Der Verkauf der vierten Tranche des Energiekonzerns ENI reduzierte den Staatsanteil auf 55 % und brachte US-Dollar 7 Mrd. ein. Eine weitere erfolgreiche Privatisierung fand im Bankenbereich statt (BNL) und brachte einen Privatisierungserlös von US-Dollar 4,6 Mrd. Spanien verfolgt ebenfalls ein sehr ambitioniertes Privatisierungsprogramm. 1997 wurden allein US-Dollar 12,5 Mrd. durch den Verkauf von Staatseigentum (inklusive Telecom, Finanzdienstleistungen und Elektrizität) lukriert. 1998 fielen die Einnahmen leicht auf US-Dollar 11,6 Mrd. (inklusive zweiter Börsegang der Argentaria Bank, Endesa [Energie] und Tabacalera [Tabak]). Bemerkenswert ist auch hier die starke Beteiligung von Kleinanlegern.

[22] Vgl. *OECD* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle D.2

Privatisierungserlöse in den OECD-Ländern und weltweit zwischen 1990 und 1998[1]

	Privatisierungserlöse in Mio. US-Dollar								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 p
Australien	19	1.042	1.893	2.057	1.841	8.089	9.052	16.815	7.146
Belgien	–	–	–	956	549	2.681	1.222	1.562	1.467
Dänemark	644			122	229	10	366	45	4.502
Deutschland[2]	–	325		435	240	–	13.228	1.125	364
Finnland	–	–	–	229	1.166	363	911	835	1.999
Frankreich	–	–	–	12.160	5.479	4.136	5.099	8.189	13.467
Griechenland	–	–	–	35	73	44	558	1.395	3.892
Großbritannien[3]	12.906	21.825	604	8.523	1.341	6.691	7.610	4.544	–
Irland	–	515	70	274		157	293	–	–
Island	–		21	10	2	6	–	4	129
Italien[4]	–	–	–	1.943	6.493	7.434	6.265	27.719	13.619
Japan	–	–	–	15.919	13.773	-	6.379	4.009	6.641
Kanada[5]	1.504	808	1.249	755	490	3.998	1.770	–	11
Korea	–	–	–	817	2.435	480	1.866	539	600
Luxemburg	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mexiko	3.122	10.757	6.859	2.503	766	167	73	2.690	995
Neuseeland	3.895	17	967	630	29	264	1.839		441
Niederlande	716	179		780	3.766	3.993	1.239	831	335
Norwegen	73	–	–	–	118	521	660	35	28
Österreich	32	48	49	142	700	1.035	1.251	2.020	2.935
Polen	23	23	238	245	385	714	749	2.179	2.020
Portugal	1.192	1.198	2.326	500	1.132	2.425	3.011	4.968	4.271
Schweden	–	–	378	252	2.313	852	785	1.055	172
Schweiz	–	–	–	–	–	–	–	–	4.426
Spanien	172	–	820	3.223	1.458	2.941	2.679	12.522	11.618
Tschechien[6]	–	–	–	–	1.077	1.205	994	442	469
Türkei	486	244	423	546	412	515	292	466	1.009
Ungarn	38	470	720	1.842	1.017	3.813	1.157	1.966	353
USA	–	–	–	–	–	–	–	–	3.100
Total OECD	24.822	37.451	16.617	54.895	47.284	52.537	69.348	95.955	86.009
Davon: EU 15	15.662	24.090	4.247	29.573	24.940	32.765	44.518	66.812	58.641
Andere Länder[7]	5.078	10.413	19.845	23.976	18.111	21.115	27.911	57.827	28.533
Weltweit total	29.900	47.864	36.462	78.871	65.395	73.652	97.259	153.782	114.542

– = Null oder insignifikant; p = provisorisch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

[1] Bruttoeinnahmen aus Privatisierungen. Diese korrespondieren nicht notwendigerweise mit den Nettoeinnahmen, die den jeweiligen Regierungen zufließen. Die Zahlen sind nach dem Kalenderjahr erfasst.

[2] Bis 1997 waren keine Informationen über Verkäufe im gewerblichen Bereich vorhanden.

[3] Debt sales in Großbritannien betrugen zwischen 1990 und 1997 (Fiskaljahr) 5.347, 7.924, 8.189, 5.453, 6.429, 2.439 und 4.500 respektive (alle Angaben in Mio. GBP).

[4] Inklusive der Schuldverschreibungen, die sich in Aktien der Gesellschaft umwandeln lassen (convertible bonds, INA) in Höhe von US-Dollar 2.055 Mio. im Jahr 1996 und indirekte Privatisierungserlöse von US-Dollar 2.658 Mio. im Jahr 1996 und US-Dollar 2.620 Mio. im Jahr 1997.

[5] 1997 keine Privatisierungen auf Bundesebene. Provinzebene-Daten derzeit nicht verfügbar.

[6] Der kumulierte Betrag für 1991–1993 beträgt US-Dollar 2.240 Mio.

[7] Quelle für 1990 bis 1996: *Weltbank* und *SBC Warburg*; für 1997 ist die Quelle *IFR Securities*.

Quelle: National statistics, wenn nichts anderes angegeben wurde; in: *OECD* (1999).

Eine Gegenüberstellung der Privatisierungserlöse der in ihrer Wirtschaftskraft vergleichbaren *kleinen offenen Volkswirtschaften* ist in *Tabelle D.3* dargestellt. Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass Anfang der 90er Jahre die Privatisierungserlöse noch relativ moderat waren. Belgien erzielte bereits Anfang der 90er Jahre relativ hohe Privatisierungserlöse. Die belgische Volkswirtschaft privatisierte im Jahr 1993 Staatseigentum im Wert von US-Dollar 956 Mio., das sind rund 30 % der gesamten Privatisierungserlöse der kleinen offenen Volkswirtschaften insgesamt (vgl. *Tab. D.3*). Die zweithöchsten Privatisierungseinnahmen in diesem Jahr verzeichneten die Niederlande mit US-Dollar 780 Mio., gefolgt von Portugal, das über den gesamten Zeitraum eine Spitzenposition bei den Privatisierungen einnimmt. Portugal setzte auch 1998 sein ambitioniertes Privatisierungsprogramm fort. Bekannte portugiesische Unternehmen, die privatisiert wurden, waren EDP (Energiegewinnung), BRISA (Autobahnen) und Cimpor (Zement). Auch hier war die Beteiligung der Kleinanleger groß. Aber auch Österreich bewegt sich im absoluten Vergleich der Privatisierungserlöse im oberen Mittelfeld bei den kleineren offenen Volkswirtschaften. Im Jahr 1997 liegt Österreich mit Einnahmen von US-Dollar 2,02 Mrd. sogar an zweiter Stelle hinter Portugal mit rund US-Dollar 5 Mrd. (vgl. *Tab. D.3*). In Österreich war der Verkauf eines 25 %-Anteils der Telekom Austria an die Telecom Italia der größte Privatisierungsdeal überhaupt. Dadurch wurden US-Dollar 2,33 Mrd. lukriert.

Generell ist auch die Gesamtsumme der Privatisierungserlöse der kleinen offenen Volkswirtschaften zwischen 1993 und 1998 kontinuierlich gestiegen; zwischen 1997 (US-Dollar 11,355 Mrd.) und 1998 (US-Dollar 20,264 Mrd.) hat sie sich sogar annähernd verdoppelt. Österreich hat dabei einen Anteil von 17,79 % im Jahr 1997 und 14,5 % im Jahr 1998, wobei 1998 Dänemark (mit 22,2 %), die Schweiz (mit 21,8 %) und Portugal (mit 21,1 %) bereits fast zwei Drittel der Gesamtsumme der Privatisierungserlöse erreichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle D.3

Privatisierungserlöse in kleinen offenen Volkswirtschaften

	1993			1995			1997			1998 p		
	USD Mio.	%	Rang	USD Mio.	%	Rang	USD Mio.	%	Rang	USD Mio.	%	Rang
Belgien	956	29	1	2.681	22	2	1.562	14	3	1.467	7	6
Dänemark	122	4	8	10	0	9	45	0	7	4.502	22	1
Finnland	229	7	6	363	3	7	835	7	5	1.999	10	5
Irland	274	8	4	157	1	8	–	–	–	–	–	–
Island	10	0	9	6	0	10	4	0	9	129	1	9
Niederlande	780	24	2	3.993	33	1	831	7	6	335	2	7
Norwegen	–	–	–	521	4	6	35	0	8	28	0	10
Österreich	142	4	7	1.035	9	4	2.020	18	2	2.935	14	4
Portugal	500	15	3	2.425	20	3	4.968	44	1	4.271	21	3
Schweden	252	8	5	852	7	5	1.055	9	4	172	1	8
Schweiz	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4.426	22	2
Total	3.265	100		12.043	100		11.355	100		20.264	100	

– = Null oder insignifikant; p = provisorisch

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von *Tabelle D.2*.

Vergleicht man abschließend noch die Privatisierungserlöse der kleineren Volkswirtschaften in Relation zum BIP mit jenen der größeren Staaten, sieht man, dass Portugal weiterhin Spitzenreiter im internationalen Vergleich bleibt, gefolgt von Griechenland, Spanien und Italien (vgl. *Tab. D.2*). Österreich folgt auf etwa dem Niveau von Finnland, danach kommen Belgien und Frankreich. Abgesehen vom Jahr 1993 bleibt Österreich teilweise deutlich über dem EU-15-Durchschnitt.

Die letzte Privatisierungswelle (zweite Hälfte der 90er Jahre) in Europa ist im Wesentlichen auf die politischen Forderungen der Europäischen Union zurückzuführen. Vor dem Hintergrund der EU Direktiven bezüglich einer Liberalisierung der Märkte (v. a. im Telekommunikations- und im Elektrizitätsbereich) nahm der Anteil der Privatisierungserlöse innerhalb der EU – im Vergleich zu den weltweiten Privatisierungserlösen – seit 1992 ständig zu. Zudem kamen budgetäre Zwänge im Rahmen der Gründung der Europäischen Währungsunion. 1998 machten die Privatisierungserlöse in Italien (15,8 %), Frankreich (15,7 %) und Spanien (13,5 %) beinahe die Hälfte der Privatisierungserlöse der OECD-Länder aus.[23]

[23] Vgl. *OECD* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Empirische Ermittlung der Privatisierungspotenziale der Öffentlichen Hand in Österreich

I. Vorbemerkungen zur Erfassung des Privatisierungspotenzials

Nachdem sich Kapitel D mit den empirischen Untersuchungen zum Thema Privatisierung sowohl in Österreich als auch in einigen anderen offen Volkswirtschaften beschäftigte, und gezeigt wurde, dass Privatisierungen in durchaus beträchtlichem Umfang erfolgten bzw. durchführbar sind, soll nun in diesem Kapitel der Versuch unternommen werden, die Privatisierungspotenziale der Öffentlichen Hand in Österreich und des Bundeslandes Oberösterreich zu ermitteln. Die Vorgehensweise der Ermittlung der Privatisierungspotenziale erfolgt entsprechend den Studien von *Lehner* (1998) und *Völmicke* (1996) mit Untersuchungen für Österreich und Deutschland. Im Unterschied zu den klassisch rein öffentlichen Gütern, bei denen das Ausschließungsprinzip (d. h. niemand kann von der Konsumation dieser Güter oder Dienstleistungen ausgeschlossen werden) nicht funktioniert und daher für eine Privatisierung nicht in Frage kommen, ist das Ausschließungsprinzip bei den meritorischen Gütern (Güter, bei denen der Staat den Individuen einen gewissen Mindestkonsum vorschreibt, oder sie zwingt, Reserven anzulegen, um diese Güter zu späterer Zeit konsumieren zu können) anwendbar. Bei der Privatisierung staatlicher Dienstleistungen wird man daher zu unterscheiden haben, ob eine Ausschließung über den Preis (der hier in Gebühren- oder Kostensätzen erhoben wird) wünschenswert ist. Dies engt die Möglichkeiten für Privatisierung kommunaler und öffentlicher Dienstleistungen ein und gilt etwa für Teile der Bildung, aber auch für den Gesundheitsbereich, bei denen der Staat das meritorische Element (d. h. die Vorschreibung eines gewissen Mindestkonsums) nicht aus der Hand geben will. Die externen Effekte staatlich angebotener Güter und Dienstleistungen, aber auch der meritorische Charakter dieser Güter und Dienstleistungen sind daher entscheidende (einschränkende) Faktoren für die Beurteilung von Privatisierung.

Lehner (1998), der in Anlehnung an *Völmicke* (1996) die Frage von Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen untersucht hat, hat ein Privatisierungspotenzial für die österreichischen Gebietskörperschaften im Bereich der Hoheitsverwaltung im Aggregat berechnet. In dieser Studie wird daher in Anlehnung an diese beiden Autoren – hauptsächlich um die Vergleichbarkeit herzustellen – ein ähnliches Ausgliederungs- oder Privatisierungspotenzial für die öffentliche Hand im Bereich der Hoheitsverwaltung der Länder und Kommunen berechnet. Hierbei wird entsprechend der Methode von *Lehner* und *Völmicke* wie folgt vorgegangen: Man geht von den Gesamtausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen aus, die die Personalausgaben, laufende Sachausgaben, Investitionen und Liegenschaftskäufe umfassen. Von diesen Gesamtausgaben für die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen werden dann jene in den Bereichen, für die das Ausschließungsprinzip nicht anwendbar ist, abgezogen, wobei neben der inneren und der äußeren Sicherheit (Lan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desverteidigung, Staats- und Rechtssicherheit) auch der Anteil der Hoheitsverwaltung einbezogen wird. Es handelt sich somit bei der Vorgehensweise von *Lehner* und *Völmicke* um eine Maximalvariante möglicher Ausgliederungs- oder Privatisierungspotenziale im Bereich der Hoheitsverwaltung.[24]

Neben der Ermittlung dieses Privatisierungspotenzials im Bereich der Hoheitsverwaltung gibt es aber noch weitere gemeinwirtschaftliche Bereiche/Unternehmungen, die sowohl auf der Bundesebene als auch bei den Ländern und den Gemeinden für Privatisierungen in Frage kommen. Es sind dies die folgenden Bereiche:

1. Direkte Aktivitäten des Bundes

Eigene Wirtschaftskörper mit behördlicher Verwaltung. Sind dies Gesellschaften des Handelsrechts, ist ein Bundeseigentum von mindestens 50 % erforderlich. Bei Sonderformen gilt: Direkte Garantie des Bundes und Bestellung der leitenden Organe. Beispiele: Bundesbetriebe, Monopole, Dorotheum, Postsparkasse, Bundesverlag.

2. Verstaatlichte Industrie im Besitz des Bundes

Beispiele: Austrian Industries, deren Konzerne und Töchter im Inland – mit mindestens 50 % Beteiligung.

3. Verstaatlichte Banken im Besitz des Bundes

Beispiele: Institute, Töchter und Beteiligungen aller Art mit mindestens 50 % des Nominalkapitals.

4. Andere Kapitalbeteiligungen des Bundes

Beteiligungen mindestens 50 %. Beispiele: Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (darunter auch Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft und deren Töchter, sofern nicht im nächsten Punkt enthalten).

5. Unternehmen und Beteiligungen im Besitz der Bundesländer (zumindest mehrheitlich)

Wie Pkt. 1–4 sinngemäß, allerdings auch Verwaltungszweige mit betrieblicher oder betriebsähnlicher Funktion.

6. Kommunalwirtschaft (alle gemeinwirtschaftlichen Betriebe auf der kommunalen Ebene)

Wie Pkt. 5 sinngemäß, insbesonders Gemeindebetriebe und Stadtwerke (auch Versorgungsbetriebe), Beteiligungen mit mindestens 50 %, Gemeindesparkassen, Gemeindeverbände und deren Betriebe.

---

[24] Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich hier „nur" um das Privatisierungspotenzial aus dem Bereich der Hoheitsverwaltung handelt; d. h. ausgelagerte (gemeinwirtschaftliche) öffentliche Unternehmen (z. B. die österreichische E-Wirtschaft) sind *nicht* enthalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. Gemischte Beteiligungsverhältnisse

Beteiligung mehrerer gemeinwirtschaftlicher Eigentümer verschiedener Ebenen mit einer Beteiligung von insgesamt mindestens 50 %, wobei die Beteiligung der einzelnen Gebietskörperschaften unter 50 % bleiben kann, oder von zwei gemeinwirtschaftlichen Eigentümern verschiedener Ebenen zu je 50 %. Wenn aber mehrere Gemeinden die Eigentümer sind, dann zählt dies zur Kommunalwirtschaft.

8. Gemeinwirtschaftliche Genossenschaften

Anerkannt gemeinwirtschaftlicher Charakter dieser Unternehmen; Gesellschaftsform der Genossenschaft bzw. der gemeinnützigen Vereinigung bzw. Unternehmung. Beispiel: Konsumgenossenschaften aller Ebenen, deren Töchter mit mindestens 50 % Beteiligung, gemeinnützige Wohnbauvereinigung, sofern Mitglieder des Prüfverbandes.

9. Sonstige Genossenschaften

Gesellschaftsform der registrierten Genossenschaft, mit Ausnahme der rein landwirtschaftlichen Genossenschaften. Beispiel: Kreditgenossenschaften aller Art (Raiffeisen, Volksbank, etc.), gewerbliche und Warengenossenschaften, Einkaufs- und Verwertungsgenossenschaften, Wohnbaugenossenschaften, sofern nicht Mitglieder des Prüfverbandes.

10. Sonstige Gemeinwirtschaft

Nicht einzelwirtschaftliche Unternehmung bzw. Beteiligungen gemeinwirtschaftlicher Eigentümer von mindestens 25 %. Beispiel: ORF, BAWAG und Betriebe des ÖGB, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Betriebe der politischen Parteien, Beteiligungen der Kammern, Betriebe kirchlicher Organisationen.

Auch in diesen zehn gemeinwirtschaftlichen (im weitesten Sinne) Bereichen bestehen beträchtliche Privatisierungspotenziale und es wird im Folgenden versucht, diesen gesamten gemeinwirtschaftlichen Beteiligungsbereich der einzelnen Gebietskörperschaften auch zu erfassen.[25]

II. Das Privatisierungspotenzial in Österreich

In der *Tabelle E.1* sind die Ausgliederungs- und Privatisierungspotenziale in den Bereichen der Hoheitsverwaltung und der Gemeinwirtschaft (im weitesten Sinne, wie gerade mit den Punkten 1–10 definiert) in Österreich für das Jahr 1995 enthalten.

[25] Hierbei wird davon ausgegangen, dass das Privatisierungs- bzw. Ausgliederungspotenzial der einzelnen gemeinwirtschaftlichen Betriebe, bzw. Beteiligungen der Gebietskörperschaften an gemeinwirtschaftlichen Betrieben mit Hilfe der Kennziffer des Produktionswertes des Unternehmens erfasst werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle E.1

Ausgliederungs- und Privatisierungspotenziale in den Bereichen der Hoheitsverwaltung und der Gemeinwirtschaft in Österreich im Jahr 1995, Mio. S

	Privatisierungspotenzial im Bereich der				Summe aus Hoheitsverwaltung und Gemeinwirtschaft	
	Hoheitsverwaltung		Gemeinwirtschaft			
	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %
Bund (inkl. Bundesfonds)	47.072	30	337.464[1]	73	384.536	62
Wien	49.742	31	32.811[2]	7	82.553	13
Bundesländer (ohne Wien)	29.646	18	57.633[3]	12	87.279	14
Gemeinden (ohne Wien)	34.030	21	34.923	8	68.953	11
Summe der 3 Gebietskörperschaften	159.377	100	462.831	100	623.311	100
Gemischte Beteiligungsverhältnisse[4] (inkl. Wien)	–		49.766		49.766	
Genossenschaften (gemeinw.) + sonstige Genossenschaften und Gemeinwirtschaft (inkl. Wien)	–		131.609		131.609	
Summe (total)	159.377		644.206		804.696	

[1] Dies sind direkte Aktivitäten des Bundes, verstaatlichter Industrie, verstaatl. Banken und anderer Kapitalbeteiligungen des Bundes.

[2] Unternehmen und Beteiligungen von Wien sowie Kommunalwirtschaft von Wien.

[3] Unternehmen und Beteiligungen der Bundesländer.

[4] Unternehmen und Beteiligungen mehrerer gemeinwirtschaftlicher Eigentümer verschiedener Ebenen.

Quelle: Eigene Berechnungen unter Zuhilfenahme einer Sonderauswertung von Österreich Statistik, Februar 2000.

Betrachtet man zunächst die Privatisierungspotenziale der Gebietskörperschaften und des Bereiches der Hoheitsverwaltung, so zeigt sich, dass diese im Bund 47,1 Mrd. S, in Wien 49,7 Mrd. S, in den übrigen Bundesländern 29,6 Mrd. S und in den Gemeinden 34,0 Mrd. S beträgt. In Summe beträgt das Ausgliederungspotenzial im Bereich der Hoheitsverwaltung über alle Gebietskörperschaften 159,4 Mrd. S. Betrachtet man die prozentuale Aufteilung im Bereich der Hoheitsverwaltung, so nimmt Wien mit 31 % Platz 1 ein, gefolgt vom Bund mit 30 %, dann von den Gemeinden mit 21 % und von den Länder mit 18 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geht man im nächsten Schritt zu den Privatisierungspotenzialen der Gebietskörperschaften im Bereich der Gemeinwirtschaft über und betrachtet hiermit alle Aktivitäten des Bundes (Besitz verstaatlichter Industrien, verstaatlichter Banken oder Kapitalbeteiligung des Bundes an derartigen Firmen), so beträgt das Privatisierungspotenzial im Bereich der Gemeinwirtschaft des Bundes 337,5 Mrd. S. Wien hat ein Privatisierungspotenzial im Bereich der Gemeinwirtschaft (dies sind hier gemeinwirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen von Wien an gemeinwirtschaftlichen Unternehmen) einschließlich der gesamten Kommunalwirtschaft von 32,8 Mrd. S – die übrigen Bundesländer haben eines von 58 Mrd. S – und die Gemeinden von 34,9 Mrd. S. Über alle Gebietskörperschaften ergibt sich in der Gemeinwirtschaft ein Privatisierungspotenzial von 462,8 Mrd. S. Dies ist nahezu dreimal so groß (exakt 2,89) wie das Privatisierungspotenzial im Bereich der Hoheitsverwaltung. Betrachtet man wiederum die prozentuale Aufteilung, so zeigt sich, dass das größte Privatisierungspotenzial im gesamten Bereich der Gemeinwirtschaft (sehr weit definiert) beim Bund 73 % beträgt, gefolgt von den Bundesländern mit 12 %, den Gemeinden mit 8 % und des Bundeslandes Wien mit 7 %.

Betrachtet man abschließend die Summe des Privatisierungspotenzials aus Hoheitsverwaltung und Gemeinwirtschaft, so hat der Bund mit 384,5 Mrd. S das mit Abstand größte Privatisierungspotenzial (62 % des gesamten so ermittelten Privatisierungspotenzials), danach folgen die Bundesländer mit 87,3 Mrd. S (14 % des gesamten so ermittelten Privatisierungspotenzials), das Bundesland Wien mit 82,5 Mrd. S (13 % des gesamten so ermittelten Privatisierungspotenzials) und die Gemeinden mit 68,9 Mrd. S (11 % des gesamten Privatisierungspotenzials).

Eine Reihe von gemeinwirtschaftlichen und öffentlichen Betrieben unterliegen gemischten Beteiligungsverhältnissen, d. h. dies sind Unternehmen und Beteiligungen mehrerer gemeinwirtschaftlicher Eigentümer auf verschiedenen föderalen Ebenen. Hierbei beträgt das Privatisierungspotenzial in Summe 49,7 Mrd. S und das gesamte Privatisierungspotenzial von gemeinwirtschaftlichen Genossenschaften, sonstigen Genossenschaften und gemeinwirtschaftlichen Betrieben beträgt noch einmal 131,6 Mrd. S. Insgesamt ergibt dies ein Privatisierungspotenzial in allen Gebietskörperschaften und in allen Bereichen von 804,7 Mrd. S – eine doch recht beträchtliche Größenordnung. Hierbei sei allerdings explizit darauf hingewiesen, dass mit dieser Ziffer nun nahezu alle gemeinwirtschaftlichen Betriebe im Besitz von Gebietskörperschaften (bzw. im Teilbesitz von Gebietskörperschaften, einer oder mehrerer) inklusive des Privatisierungspotenzials im Bereich der Hoheitsverwaltung erfasst sind. Diese Ziffer ist sicherlich eine Maximalziffer und soll nur als Richtwert dienen, um in etwa das gesamte Privatisierungspotenzial in Österreich in allen Bereichen und auf allen föderalen Ebenen darzustellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

I. Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass einiges in den Bereichen Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren geschehen ist. Auf der anderen Seite zeigt die Studie auch, dass gegen Ende der 90er Jahre noch ein beträchtliches Privatisierungspotenzial bei Bund, Ländern und Gemeinden vorhanden war. Besondere Bedeutung erhält dieses Privatisierungspotenzial vor dem Hintergrund empirischer Untersuchungen, die überwiegend nachweisen, dass die Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand weniger effizient ist als eine gleichartige Produktion im privaten Bereich. Eine kanadische Studie (1992) zeigt, dass die Eigentumsverhältnisse einen signifikanten Einfluss auf die Performance der Unternehmen haben. Ein internationaler Vergleich zwischen Australien, Deutschland, Dänemark, Kanada, der Schweiz und den Vereinigten Staaten zeigte eindeutig, dass die öffentliche Leistungserstellung durchweg um ca. 50–100 % teurer war als eine privatwirtschaftliche Alternative. Die Gründe für diese Ineffizienzen liegen zum einen darin, dass unter Zuhilfenahme der ökonomischen Theorie der Politik man davon ausgeht, dass alle an der Führung und Kontrolle eines öffentlichen Unternehmens beteiligten Akteure (Manager, Beschäftigte, Verwaltungsbeamte, Politiker) sich unter bestimmten Bedingungen eigennützig verhalten. Politiker z. B. versuchen demnach ihre eigennützigen, persönlichen und ideologischen Ziele unter der Nebenbedingung, die nächsten Wahlen zu gewinnen, zu maximieren. Öffentliche Unternehmen werden dabei von den Politikern eingesetzt, wichtige Regierungsziele (z. B. die Wiederwahl) zu erreichen. Durch diese Ausrichtung öffentlicher Unternehmen auf gesamtwirtschaftliche Ziele, wie z. B. auf den Erhalt von Arbeitsplätzen, der Förderung der örtlichen Wirtschaftsstruktur und/oder auf die Stabilisierung der regionalen Kaufkraft, wird die einzelwirtschaftliche Zielsetzung des Unternehmens, nämlich Gewinne zu maximieren, verlassen. Auch die ökonomische Theorie der Bürokratie trägt dazu bei, die Ineffizienzen in den öffentlichen Unternehmen theoretisch zu untermauern. Die Ziele, die die Manager in den öffentlichen Unternehmen anstreben, sind laut *Niskanen* auf die sogenannten „3 Ps" ausgerichtet, nämlich pay (Gehalt), power (Macht) und prestige (Zugeltung). Ziele wie Gewinnstreben, Produktionseffizienz und Wirtschaftlichkeit sind durch bürokratische Starrheiten nur eingeschränkt erreichbar und werden durch erfolgsunabhängige Einkommen und Beförderungen nicht honoriert. Die Verwirklichung persönlicher Ziele (die „3 Ps"), die oft in Zusammenhang mit der Größe der Abteilung stehen, induzieren keinen Anreiz zu sparsamem Mitteleinsatz. Durch das leistungsunfreundliche Anreizsystem in öffentlichen Unternehmen kommt es somit eher zur Mittelverschwendung als zur Verfolgung des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Die starren bürokratischen Normen wie der fehlende materielle Leistungsanreiz, bedingen, dass die Manager ihren Handlungsspielraum stärker ausnützen, um ihre persönlichen Ziele zu verfol-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen und damit ihr Augenmerk weniger auf betriebswirtschaftlich-effiziente Betriebsführung legen.

In Österreich bestanden erste Privatisierungsansätze bereits in den 50er Jahren. Beispielsweise wurde versucht, Minderheitsanteile der großen Banken mit einer möglichst breiten Streuung zu verkaufen, um dadurch Arbeitnehmer zu Kapitaleigentümern zu machen. Eine zweite Privatisierungsphase wurde Mitte der 70er Jahre eingeleitet. Auf Bundesebene wurden bis dahin unselbständige Bundesbetriebe als handelsrechtliche Gesellschaften neu gegründet und somit aus der Verwaltungsorganisation des Bundes ausgegliedert. Sie blieben aber zu 100 % in staatlichem Besitz. In den 80er Jahren erfolgte dann eine weitere Deregulierungs- und Privatisierungswelle, wie beispielsweise die Teilprivatisierung der österreichischen ElektrizitätswirtschaftsAG im Jahr 1980. 1988–1990 erfolgte eine schrittweise Teilprivatisierung der Austrian Airlines. In den 90er Jahren betrafen Privatisierungsmaßnahmen die österreichischen Bundesbahnen, Post und Telekom, die Österreichische Bundespost, die Bundesforste und das Arbeitsmarktservice Österreich. In der jüngsten Privatisierungswelle zwischen 1993 und 1996 wurden die Unternehmen der verstaatlichten Industrie privatisiert. Die Privatisierung wurde über die österreichische IndustrieholdingAG (ÖIAG) durchgeführt. Die ÖIAG gehört zu 100 % dem Bund. Der Privatisierungsauftrag an die ÖIAG stand unter dem Auftrag, die österreichische Industriesubstanz und die österreichische Wertschöpfung, soweit wirtschaftlich vertretbar, bei der Privatisierung zu berücksichtigen. Bei den großen Unternehmen, wie der OMV, VA-Technologie und VA-Stahl hat die ÖIAG, und damit indirekt die Republik Österreich, Restanteile zwischen 24 % und 39 % behalten. Es erfolgten auch zahlreiche Ausgliederungen, so z. B. bei der Post und Telekommunikation sowie bei den Österreichischen Bundesbahnen. Die österreichischen Privatisierungserlöse sind seit Mitte der 90er Jahre substantiell gestiegen. Im Jahr 1990 wurden „nur" US-Dollar 32 Mio. an Privatisierungserlösen lukriert, diese Zahl stieg bis 1998 auf US-Dollar 2,9 Mrd. an.

Betrachtet man die Privatisierungspotenziale der öffentlichen Hand im Bereich der Hoheitsverwaltung und im gesamten Bereich der Gemeinwirtschaft in Österreich, so zeigt sich (vgl. *Tabelle E.1*), dass im Aggregat in Österreich ein Privatisierungspotenzial von 623,3 Mrd. S existiert. Weitet man dieses noch um die gemischten Beteiligungsverhältnisse verschiedener gemeinwirtschaftlicher Betriebe auf verschiedenen föderalen Ebenen, der sonstigen gemeinwirtschaftlichen Genossenschaften und sonstigen Genossenschaften, aus, so ergibt sich ein Privatisierungspotenzial in Österreich von 804,7 Mrd. S, das sowohl die Hoheitsverwaltung, die Gemeinwirtschaft und die gerade angesprochenen gemeinwirtschaftlichen Genossenschaften und andere gemeinwirtschaftliche Betriebe umfasst. Im Bereich des Bundes ergibt sich nach den Berechnungen in *Tabelle E.1* ein gesamtes Privatisierungspotenzial im Bereich der Hoheitsverwaltung, Gemeinwirtschaft und übrigen Kapitalbeteiligungen des Bundes von 384,5 Mrd. S, gefolgt von einem Privatisierungspotenzial der Länder mit 87,3 Mrd. S (Hoheitsverwaltung und Gemeinwirtschaft) und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Bereich der Gemeinden ein Privatisierungspotenzial von 68,9 Mrd. S. Mit diesen Ziffern soll daher demonstriert werden, wie groß das Privatisierungspotenzial ist, und insgesamt erkennt man, dass bei allen Gebietskörperschaften ein beträchtliches Privatisierungspotenzial vorliegt. Selbst wenn von diesen nur Teile ausgeschöpft würden, könnten ausgegliederte und/oder privatisierte Leistungen in Form von selbständigen Unternehmen die Haushalte der öffentlichen Hand beträchtlich entlasten.

II. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

1. Die wichtigsten Argumente für eine Entstaatlichung oder Privatisierung sind sicherlich die mangelnde Effizienz der öffentlichen Unternehmen und die häufig ausgeübte politische Einflussnahme, durch die die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen häufig für ganz andere politische Zwecke „missbraucht" werden. Generell ergibt sich die mangelnde Effizienz gemeinwirtschaftlicher Unternehmen aus der fehlenden Anreizstruktur der dort Beschäftigten und aus der mangelnden Kontrolle durch den Eigentümer.

2. Entscheidend bei Privatisierung und Deregulierung wird sein, ob es gelingt, die dann privatisierten Unternehmen in wettbewerbsträchtige Märkte zu integrieren, sodass diese sich dort mit Qualität und Leistung bewähren und entsprechende Innovationen durchführen müssen. Funktionierender Wettbewerb setzt aber mindestens mehrere (im allgemeinen fünf) Wettbewerber voraus, denn gibt es weniger als fünf, ist die Gefahr von Absprachen bzw. sonstigem nicht wettbewerblichem Verhalten sehr groß. Dies bedeutet, dass sich der Staat grundsätzlich überall dort zurückziehen sollte, wo Wettbewerb prinzipiell möglich ist und durch entsprechende Regulierung abgesichert werden kann. Es kann jedoch durchaus der Fall sein, dass staatliche Beteiligungen dort noch sinnvoll sind, wo Wettbewerb möglich ist, aber noch nicht funktioniert. Es geht hier um die Frage des sogenannten strategischen Eigentums, dessen Ziel es im allgemeinen ist, in der Welt der multinationalen Konzerne bestimmte dispositive Funktionen und damit qualitative Arbeitsplätze und Entscheidungspotenzial in Österreich zu erhalten. Die Erfolgsaussichten einer solchen Strategie sind im Einzelfall sehr genau zu überprüfen und den Kosten gegenüberzustellen. Im Allgemeinen werden dafür Minderheitsbeteiligungen genügen.

3. Ob Ausgliederungen die nötige Form und den nötigen innovativen Charakter haben, ist eine schwierige Frage, kann aber sehr häufig bezweifelt werden. Im Allgemeinen wird bei Ausgliederungen nur die Rechtsform geändert, der Eigentümer bleibt derselbe, nämlich die öffentliche Hand. Der Nachteil bei dieser Lösung ist, dass das Interesse der Beteiligten, sich der staatlichen wie der öffentlichen Kontrolle zu entziehen, groß ist. Überdies wird häufig der Vorwand vorgebracht, dass die Unternehmen nur als ausgegliederte Gesellschaften marktgerechte Löhne zahlen und effizient arbeiten können und daher die Löhne häufig überhöht sind. Positive Argumente für die Ausgliederung gehen von den Ineffizienzen des Budgetrechts und der staatlichen Finanzverwaltung aus. In derartigen Fällen ist der Ruf nach Ausgliede-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung vielfach gerechtfertigt. Es scheint jedoch zweckmäßiger, das Budgetrecht, das noch aus der Zeit stammt, in der sich der Staat auf Hoheitsverwaltung konzentrierte, den neuen Gegebenheiten anzupassen und das starre Beamtendienstrecht zu lockern. Weiter wird es notwendig sein, für nicht ausgegliederte Regulierungsbehörden eine ähnliche Weisungsungebundenheit einzuführen, wie sie etwa bei den Richtern seit langem besteht.

4. Welche konkreten Privatisierungsschritte könnten nun in Österreich erfolgen? Aufgrund dieser Studie sind beträchtliche Privatisierungspotenziale ermittelt worden, wobei nun im Einzelfall in jedem Bereich genau zu prüfen ist, welche gemeinwirtschaftlichen Unternehmen oder welche Bereiche der Hoheitsverwaltung sich als tatsächlich privatisierungsfähig herausstellen. Sind diese bekannt, dann sollte in einem nächsten Schritt festgelegt werden, wie die Privatisierung durchgeführt werden kann bzw. wie zu gewährleisten ist, dass das dann privatisierte Unternehmen in einem wettbewerbsträchtigen Markt seine Güter und Dienstleistungen anbieten kann.

5. Es sei ausdrücklich davor gewarnt, Privatisierungen durchzuführen, um die laufenden Budgetdefizite der öffentlichen Haushalte zu verringern. Privatisierungserlöse sollten in erster Linie zur Schaffung neuer staatlicher „Assets" verwendet werden, wo sie heute notwendig sind (Bildungs-, Technologie- und Infrastrukturbereich), so dass die staatlichen Institutionen sich dem Wandel stellen und damit auch die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft steigern können.

Literatur

Alchian, A. A. (1965): Some Economics of Property Rights, in: Il Politico, 30, S. 816–829.

Alchian, A. A./*Demsetz*, H. (1972): Production, Information Costs and Economic Organization, in: The American Economic Review, 62, S. 77–95.

Baron, D. P./*Myerson*, R. B. (1982): Regulating a Monopolist with Unknown Costs, in: Econometrica, 50, S. 911–930.

Bishop, M./*Kay*, J. A./*Mayer*, C. (Hrsg.) (1994): Privatization & Economic Performance, Oxford.

Bishop, M./*Kay*, J. A./*Mayer*, C. (Hrsg.) (1995): The Regulatory Challange, Oxford.

Blankart, Ch. B. (1990): Chancen und Möglichkeiten der Deregulierung in einer politischen Umwelt, in: Schneider, F./Hofreither, M. (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmungen in westeuropäischen Ländern: Erste Erfahrungen und Analysen, Wien, S. 164–189.

Bös, D. (1991): Privatization, A Theoretical Treatment, Oxford.

Bös, D./*Schneider*, F. (1996): Private-public partnership: Gemeinschaftsunternehmen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand, Homo Oeconomicus, München, Bd XIII (2).

Borcherding, T. E./*Pommerehne*, W. W./*Schneider*, F. (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: Zeitschrift für Nationalökonomie/Journal of Economics, Supplement 2, S. 127–156.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CEEP-Erhebung (1993): Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft in Österreich, Wien 1992, in: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Wieviel Staat, wieviel privat?, Wien.

DeAlessi, L. (1980): The Economic of Property Rights: A Review of the Evidence, in: Research in Law and Economics, 2, S. 1–47.

EBRD (1996): Transition Report, London.

Grossman, S./*Hart*, O. (1983): An Analysis of the Principal-Agent Problem, in: Econometrica, 51, S. 7–45.

Hamer, E. (1984): Creating New Entrepreneurship by Privatizing Municipal Service, in: Giersch, H. (Hrsg.): New Opportunities for Entrepreneurship, Tübingen.

Jackson, M./*Price*, C. M. (Hrsg.) (1995): Privatization and Regulation: A Review of the Issues, London.

Kaufer, D. (1980): Industrieökonomik: Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie, München.

Knieps, G. (1985): Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich: Eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflußfaktoren, Tübingen: Mohr (Siebeck).

— (1996): Wettbewerb in Netzen: Reformpotenziale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen.

— (2001): Wettbewerbsökonomie – Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin.

Knieps, G./*Schneider* F. (1990): Politico-Economic Aspects of Deregulation in the Telecommunication Sector, in: Economic Affairs, 8/1, S. 36–48.

Laffont, J.-J./*Tirole*, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, Mass.

Lehner, G. (1998): Ausgliederung öffentlicher Aufgaben, Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Vereinigung der österreichischen Industrie, Wien.

MacColell, A./*Whinston*, M. D./*Green*, J. R. (1995): Microeconomic Theory, New York-Oxford.

Marchand, M./*Pestieau*, P./*Tulkens*, H. (1984): The Performance of Public Enterprises: Normative, Positive and Empirical Issues, in: Marchand, M./Pestieau, P./Tulkens, H. (Hrsg.): The Performance of Public Enterprises, Amsterdam, S. 3–42.

Meier, A. (1995): Deregulierung und Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft, in: Thommen, J.-P. (Hrsg.): Management-Kompetenz. Die Gestaltungsansätze des NDU/Executive MBA der Hochschule St. Gallen, Zürich.

Moe, T. M. (1980): The Organization of Interests, Incentives and the International Dynamics of Political Interest Groups, Chicago.

Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

— (1975): Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics, 18, S. 617–643.

Nowotny, E. (1997): Dritter Sektor, öffentliche Hand und Gemeinwirtschaft, in: Schauer, R. S./Anheiner, H. K./Blümle, E.-B. (Hrsg.): Der Nonprofit Sektor im Aufwind – zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene, Linz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

OECD (1996): Trends and Policies in Privatisation, Vol. 3, No.1, Centre for Cooperation with Economies in Transition, Paris.

— (1999): Financial Market Trends, Paris.

Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass.

— (1982): The Raise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigities, New Haven.

Potthof, E. (1982): Überwachung und Prüfung der Geschäftsführung öffentlicher und frei gemeinnütziger Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und frei gemeinnützige Unternehmen, 11, S. 167–174.

Schmieding, H. (1991): From Socialism to an Institutional Void: Notes on the Nature of the Transformation Crisis, Working Papers No. 480, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Schneider, F. (1989): Deregulierung und/oder Privatisierung öffentlicher Unternehmungen in westeuropäischen Ländern: Der Stand der Debatte und erste Ergebnisse, in: PSK, Schriftenreihe Volkswirtschaft, H. 8, S. 9–24.

— (1994): Public Choice – Economic Theory of Politics: A Survey in Selectes Areas, in: Brandstätter, H./Güth, W. (Hrsg.): Essays on Economics Psychology, Berlin-Heidelberg, S. 243–269.

— (1997 a): Privatisierung – Deregulierung in Österreich, Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre, Diskussionspapier, Linz.

— (1997 b): Deregulierung und Privatisierung als Allheilmittel gegen ineffiziente Produktion von öffentlichen Unternehmen?, in: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Wieviel Staat, wieviel Privat?, Wien.

Schneider, F./*Frey*, B. S. (1988): Politico-Economic Models of Macroeconomic Policy, in: Willet, T. D. (Hrsg.): Inflation and the Political Business Cycle, Durham, N. C., S. 239–275.

Siegmund, U. (1998): Die Treuhand 1990/91: Spezialfall, Privatisierungsmonopol und Staatsversagen?, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

THA (Treuhandanstalt) (1994): Abschlussstatistik der Treuhandanstalt per 31.12.1994, BVS, Berlin.

The Brazilian Privatization Program: http://www.bdnes.gov.br/english/priv6.htm.

Tichy, G. (1983): Gemeinwirtschaft und Wirtschaftspolitik in Österreich, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 6, S. 147–156.

Veljanovski, C. (1989): Privatization and Competition: A Market Prospectus, London.

Vickers, J./*Yarrow*, G. (1988): Privatization: An Economic Analysis, Cambridge, Mass.

Vining, A. R./*Boardman*, A. E. (1992): Ownership versus competition – efficiency in public enterprise, in: Public Choice, Vol. 73, No. 2, S. 205–239.

Völmicke, C. (1996): Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland, Frankfurt-Berlin.

Weinzierl, R. (1998): Wieviel Staat, wieviel privat – eine Einführung, in: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Wieviel Staat, wieviel privat?, Wien.

Weizsäcker, C. C. von (1984): Effizienz und Gerechtigkeit: Was leistet die Property-Rights-Theorie für wirtschaftspolitische Fragen?, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 140, Berlin, S. 123–161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werneck, R. (1991): Public Sector Adjustment to External Shocks and Domestic Pressures in Brazil, in: Larrain, F./Selowsky, M. (Hrsg.): The Public Sector and the Latin American Crisis, International Center for Economic Growth.

Windisch, R. (Hrsg.) (1987): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen.

Yarrow, G. (1986): Privatization in Theory and Practice, in: Economic Policy, 2, S. 324–377.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Einbringung der Wohnungsbauförderungsanstalten in die Landesbanken: Eine aktuelle Kontroverse zur Beihilfekontrolle durch die Europäische Kommission

Von *C. Christian von Weizsäcker*, Köln

A. Einleitung

Nach Artikel 87 EG-Vertrag sind staatliche Beihilfen, die geeignet sind, den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt zu verfälschen, mit diesem Vertrag unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Es obliegt nach Artikel 88 der Europäischen Kommission, in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Mitgliedstaat dafür zu sorgen, dass solche Beihilfen nicht gewährt werden und dass sie zurückgezahlt werden, fall sie schon ausgezahlt worden sind. Man spricht hier von der Beihilfekontrolle durch die Europäische Kommission. Diese Beihilfekontrolle ist sicher erforderlich im Interesse der Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes mit unverfälschtem Wettbewerb. Und dieser unverfälschte Wettbewerb ist eines der hauptsächlichen Ziele der Europäischen Gemeinschaft, wie sie durch den Vertrag von Rom 1957 begonnen wurde.

Nun sind die öffentlichen Banken (= Landesbanken und Sparkassen) Deutschlands in Brüssel in die Kritik geraten. Aufgrund von Beschwerden des Deutschen bzw. Europäischen Verbandes der privaten Banken hat die Europäische Kommission seit Jahren Untersuchungen angestellt, die der Tendenz nach auf die Aussage hinauslaufen, dass die öffentlichen Banken von der öffentlichen Hand Beihilfen erhalten, die den Wettbewerb zwischen den Banken verfälschen. Dabei geht es in einem Komplex von Vorgängen um einmalige Beihilfen. Ein anderer Komplex sind die von dem Bankenverband behaupteten Dauerbeihilfen in der Form von Staatsgarantien für die Verbindlichkeiten der öffentlichen Banken. Wirtschafts- und gesellschaftspolitisch ist dieser zweite Komplex auf Dauer von größerer Brisanz und Tragweite als der erste. Denn hier könnte, wenn sich die Ansicht durchsetzt, dass es sich hier um Dauerbeihilfen handelt, Abhilfe nur geschaffen werden durch eine tiefgreifende Umgestaltung des öffentlichen Sektors der deutschen Bankenbranche.

In diesem Vortrag möchte ich dennoch vor allem über den ersten Komplex von Vorgängen sprechen. Dies vor allem, weil hier eine „Muster"-Entscheidung der Kommission schon gefallen ist, während die Frage der Dauerbeihilfen wegen der Staatsgarantien bisher von der Kommission noch nicht entschieden worden ist. Ich möchte mich hier also nicht auf weltanschauliche Diskussionen über die Frage des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentlichen Eigentums an Bankinstituten einlassen, sondern den Fall, den die Kommission schon entschieden hat, daraufhin untersuchen, ob sie die Dinge richtig und kompetent entschieden hat.

Ich komme hier zu einem negativen Ergebnis. Meine Überlegungen im Detail habe ich in einem umfangreichen Gutachten (von 104 eng beschriebenen Seiten) niedergelegt, das ich im Auftrag der Westdeutschen Landesbank dem Europäischen Gericht erster Instanz vorgelegt habe, bei dem die Westdeutsche Landesbank und das Land Nordrhein-Westfalen gegen die Entscheidung der Kommission Klage auf Aufhebung der Entscheidung eingereicht haben. Diese Entscheidung hat meiner Meinung nach grundsätzliche Bedeutung. Es geht um die professionelle Qualität von Beihilfeentscheidungen der Kommission. Wenn diese nämlich zu wünschen übrig lässt, dann kann langfristig aus dem unverfälschten Wettbewerb in Europa nichts werden. Nur eine korrekte ökonomische Analyse der zu entscheidenden Fälle erlaubt die Voraussage, dass die Kommission richtig erkennt, wann eine Beihilfe vorliegt und wann nicht.

Der von der Kommission zu beurteilende Vorgang ereignete sich Ende 1991 – Anfang 1992. Hintergrund war die in allen entwickelten Staaten ungefähr gleichzeitig erfolgte Novellierung der Vorschriften des Staates über die Ausstattung der Banken mit Eigenkapital. Nach dem Börsencrash vom Herbst 1987 entstand die Forderung, dass das Finanzsystem der Welt krisenunanfälliger gemacht werden sollte. Eine der Maßnahmen, die dafür geeignet erschienen, war, dass die Banken einen höheren Anteil ihrer im Risiko stehenden Kredite durch Eigenkapital finanzieren sollten. Es erfolgte daraufhin in der Bankenwelt von den USA über Europa bis Japan ein vom Staat jeweils verordnetes „Deleveraging" des Kreditgeschäfts der Banken. Auf eine DM Eigenkapital einer Bank konnte sie jetzt nicht mehr so viele Kredite vergeben wie zuvor. Die „Hebelwirkung" des Eigenkapitals wurde vermindert durch staatliche Anordnung.

Auf diese Veränderung der Gesetze kann eine Bank in zwei Formen reagieren. Sie kann entweder ihr Kreditvolumen zurückfahren und ihr Eigenkapital konstant halten oder sie kann ihr Kreditvolumen konstant halten und ihr Eigenkapital erhöhen. Wie in jeder Branche gibt es auch im Bankgeschäft den Glauben an die Vorteile der Größe und einen Kampf um Marktanteile. Die Banken haben also praktisch durchgängig die zweite Alternative gewählt: sie haben nicht ihre Kredite zurückgefahren, sondern sie haben ihre Eigenkapitalausstattung verbessert. Es gibt in der Volkswirtschaft Nachfrage nach Krediten, deren Höhe praktisch gar nicht von den Eigenkapitalvorschriften der Bankenaufsicht abhängt. Und die Banken sind bereit, diese Kreditnachfrage zu befriedigen, wenn sie dabei rentable Geschäfte machen können. Sollten durch verschärfte Eigenkapitalvorschriften die Kosten der Kreditvergabe steigen, dann erhöhen sich im Wettbewerb die Kreditzinsen etwas, aber die Bankkunden brauchen nicht die Angst zu haben, dass sie mit Krediten nicht mehr bedient werden. Der Kosteneffekt der verschärften Eigenkapitalvorschriften – falls einer vorhanden ist – wird auf die Kunden überwälzt. Banken haben in aller Regel keine Schwierigkeiten, sich das zusätzliche Eigenkapital zu verschaffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die privaten börsengehandelten Banken haben sich ihr zusätzliches Eigenkapital durch die Ausgabe junger Aktien verschafft, abgesehen natürlich von der Einbehaltung eines Teils ihrer Gewinne, die aber wohl auch ohne die Verschärfung der Vorschriften erfolgt wäre. Die öffentlichen Banken hatten ebenfalls den Willen, ihre Eigenkapitalbasis zu erhöhen, um so ihre Marktposition halten zu können. Sie konnten sich das Eigenkapital nicht durch einen Börsengang beschaffen. Ihre Eigentümer, also die Länder und Gemeinden, hätten im Rahmen von Kapitalerhöhungen Barmittel als zusätzliches Eigenkapital einbringen können. Das aber war – politisch mehr als wirtschaftlich – schwierig, weil damals schon die Staatsverschuldung ein wichtiges Thema der öffentlichen Diskussion geworden war. So kamen, was die Länder und die Landesbanken betrifft, diese auf die Idee, die Verbesserung der Eigenkapitalausstattung auf einem unkonventionellen Wege zu erreichen. Ich stelle den Vorgang jetzt anhand des Landes Nordrhein-Westfalen dar. Andere Länder sind aber in analoger Weise vorgegangen.

B. Die Einbringung der Wohnungsbauförderungsanstalt eine Beihilfe?

Das Land Nordrhein-Westfalen ist zu 43,2 % an der Westdeutschen Landesbank (West LB) beteiligt. Die übrigen Anteile gehören (indirekt) den Sparkassen des Landes und den Kommunen des Landes. Das Land besaß eine Bank: die Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa). Diese vergab und vergibt vom Staat subventionierte langfristige Kredite an Bauherren. Auf diese Weise sollte der Wohnungsbau im Lande gefördert werden. Dieses Institut ist seiner Natur nach nicht gewinnorientiert. Das Land hat nun diese Wfa auf die West LB übertragen. Zugleich hat es sich aber vertraglich zusichern lassen, dass die Wfa ihren bisherigen Zweck weiter verfolgt, also von der West LB nicht für eigene Zwecke verwendet werden kann. Einzig im Fall einer Insolvenz der West LB dient die Wfa, genau wie das übrige Vermögen der West Liberalisierung, zur Befriedigung der Gläubiger (dies allerdings nachrangig nach dem anderen Vermögen). Die Wfa wurde in die Bilanz der West LB zu einem durch ein Wirtschaftsprüfer-Gutachten bestimmten tatsächlichen Wert eingestellt, sodass damit das Eigenkapital um diesen Betrag anstieg. Das Bundesamt für das Kreditwesen hat einen großen Teil des so geschaffenen Eigenkapitals für die Zwecke der Bankenaufsicht anerkannt. Damit konnten Kredite der West LB mit Eigenkapital unterlegt werden. Als Entschädigung für diese Einbringung der Wfa erhielt das Land Nordrhein-Westfalen eine Vorabausschüttung aus dem versteuerten Gewinn von jährlich 0,6 % des Betrags aus dem Gesamtwert der Wfa, den die West LB für die Unterlegung ihrer Kredite verwenden konnte. Dieser Betrag belief sich zu Beginn auf 2,5 Mrd. DM.

Die Europäische Kommission entschied, dass dieses Geschäft eine Beihilfe für die West LB darstellt, weil das Land keine marktmäßige Entschädigung für diese Einbringung erhalten habe. Sie hat eine Rechnung aufgemacht, wie hoch diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

marktmäßige Entschädigung hätte sein müssen; und sie forderte die West LB auf, den Unterschiedsbetrag zwischen der angemessenen und der tatsächlich gezahlten Entschädigung für die Jahre 1992–1998 samt aufgelaufenen Zinsen an das Land Nordrhein-Westfalen zu zahlen. Da aus Sicht der Kommission die angemessene Entschädigung pro Jahr 9,3 % und nicht 0,6 % war, ging es hier um sehr hohe Beträge. Die West LB ist also seit September 1999 aufgefordert, ca. 2,5 Mrd. DM an das Land zu zahlen.

Da sie diese Summe ohne Einschränkung ihres Geschäfts nicht anders aufbringen kann als durch die Auflösung von stillen Reserven, hat die Bank versucht, dieser Verpflichtung zu entkommen, bis das Europäische Gericht in erster Instanz sein Urteil gesprochen hat. Denn die Auflösung stiller Reserven schafft eine hohe Steuerschuld, die auch dann nicht mehr reversibel ist, wenn die Bank vor dem Gericht Recht erhalten sollte. Andererseits sieht das Europäische Beihilferecht vor, dass Entscheidungen der Kommission unmittelbar vollziehbar sind, selbst wenn sie vor dem Gericht angefochten werden. Die West LB und ihre Gesellschafter haben nach Ersatzlösungen für die Bar-Rückzahlung der Beihilfe gesucht, die nicht diesen steuerschädlichen Effekt haben. Sie haben mit ihren Vorschlägen aber bei der Kommission keine Gegenliebe gefunden. Da die Barzahlung nicht erfolgt ist, hat nun ihrerseits die Kommission die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, weil Deutschland den EG-Vertrag verletzt habe, indem es nicht dafür gesorgt hat, dass die Beihilfe an die West LB von dieser zurückgezahlt worden ist.

C. Die Begründung der Entscheidung durch die Europäische Kommission

Die Kommission berechnet, wie gesagt, eine angemessene Entschädigung für die Einbringung der Wfa in Höhe von 9,3 % jährlich auf den Betrag, den die West LB als unterlegungsfähiges Eigenkapital nutzen kann, also zu Beginn 2,5 Mrd. DM. Das Verfahren, wie sie zu dieser angemessenen Entschädigung kommt, ist wie folgt.

Es gibt in der Beihilfepraxis der Kommission (und der beiden Europäischen Gerichte) die Leitfigur des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers: eine Transaktion in der Form von Kapitalzuführungen des Staates zu Unternehmen wird dann nicht als Beihilfe angesehen, wenn diese Transaktion auch von einem gewinnorientiert handelnden Kapitalgeber vorgenommen worden wäre. Dieser hypothetische Vergleich mit dem marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber ist sehr fruchtbar zur Beurteilung von Transaktionen, die im Beihilfeverdacht stehen. Dieser Vergleich ist auch in dem hier zu besprechenden Verfahren unbestritten.

Die Kommission errechnet nun auf der Basis verschiedener Untersuchungen eine im Kapitalmarkt von dem marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber geforderte erwartete Rendite (nebenbei: die Kommission ist nicht sehr klar in ihrem Text und hat offensichtlich Schwierigkeiten mit wahrscheinlichkeitstheoretischen Begriffen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie dem des Erwartungswerts. Dieser wird gelegentlich verwechselt mit einer Realisierung der zufälligen Variablen, die zufällig gerade so hoch ist wie der Erwartungswert. Ich interpretiere den Text im Falle von Unklarheiten und Widersprüchen aber immer so, dass die Konsistenz der Logik des Textes maximiert wird) für Bankaktien in Deutschland zu der fraglichen Zeit von 12 % p. a.

Dieser erwarteten Rendite schlägt sie 1,5 % p. a. hinzu mit der Begründung der spezifischen Natur dieser Transaktion. Soll heißen: ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber hätte die Einbringung der Wfa nur vollzogen, wenn er dafür 13,5 % erwartete Rendite zugesagt bekommen hätte.

Nun erkennt die Kommission an, dass die Einbringung verbunden ist mit der Verpflichtung seitens der West LB, die Wfa als nicht gewinnbringende Aktivität zugunsten des Wohnungsbaus weiterzuführen. Die Kommission spricht hier vom „Liquiditätseffekt". Im Vergleich mit einer verpflichtungsfreien Einbringung, die es der West LB erlaubte, die Assets der Wfa gegen Bares zu verkaufen, kann die West LB hier nicht davon profitieren, dass das eingebrachte Asset in Liquidität transformiert werden kann. Sie muss deshalb, um eine vergleichbaren Liquiditätsstatus zu erreichen, Fremdkapital in der Höhe von 2,5 Mrd. DM aufnehmen und dieses Fremdkapital verzinsen.

Der damalige Kapitalmarktzinssatz war 8,3 %. Zöge man diesen Betrag ab, dann blieben 5,2 % übrig. Das wäre sozusagen die Risikoprämie des Kapitalgebers. Aber die Kommission argumentiert, dass die Bank ja einen Steuervorteil hat. Denn Gewinne, die der Auszahlung von Dividenden dienen, sind mit der Körperschaftssteuer zu versteuern. Demgegenüber müssen die 8,3 % Fremdkapitalzinsen nicht versteuert werden. Diesen Vorteil der Wfa-Transaktion würde sich der marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber natürlich vergüten lassen. Deshalb zieht die Kommission von dem wegen des „Liquiditätseffekts" abzuziehenden Betrag wiederum den Steuervorteil der Bank ab und kommt so zu einem Abzug in Höhe von 4,2 % p. a.

Das ergibt dann den Endbetrag von 9,3 % p. a. als angemessene Entschädigung für die mit Auflagen verbundene Einbringung der Wfa.

D. Kritik der Entscheidung

I. Methode der Analogiebildung

Angenommen Sie besitzen und bewohnen ein Haus, das eine Million DM wert ist. Was würden Sie tun, wenn die Deutsche Bank Ihnen das Angebot macht, dass sie Ihnen das Haus abkauft und Ihnen und Ihren Erben auf immer und ewig pro Jahr 93.000 DM bezahlt (anstelle eines einmaligen Barbetrags) und dass Sie und Ihre Erben aber in dem Haus wohnen bleiben dürfen bis zu dem Zeitpunkt, da die Deutsche Bank in Konkurs geht. Erst dann soll das Recht der Gläubiger der Deutschen Bank auf Verwertung Ihres Hauses bestehen. Würden sie lang zögern, einen solchen Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trag abzuschließen? Ich glaube nicht; denn er ist natürlich äußerst vorteilhaft. Sie ziehen jetzt aus dem Haus mit einem Wert von 1 Mio. DM eine doppelte Rendite: einerseits ihr Wohnrecht, das Ihnen zumindest soviel wert ist, wie die Zinserträge auf eine Million DM (andernfalls hätten Sie das Haus schon lange vorher verkauft); und zweitens noch einmal obendrauf 9,3 % pro Jahr auf den Wert des Hauses in bar. Wunderbar, solche Geschäfte gibt es nicht alle Tage. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Deutsche Bank insolvent wird, ist sehr klein. Und wenn Sie ein ganz vorsichtiger Mensch sind, dann gehen Sie auf die Suche nach jemandem, der Sie gegen das Insolvenzrisiko der Deutschen Bank versichert. Sie werden hier sicher jemanden finden, der mit einer Prämie von 1 % pro Jahr oder weniger zufrieden ist. Dann haben Sie ein absolut sicheres Geschäft gemacht, bei dem Sie mindestens 8,3 % pro Jahr auf den Wert Ihres Hauses zusätzlich verdienen.

Gibt es solche Transaktionen in der realen Welt? Offensichtlich nicht. Keine Bank käme ernsthaft auf die Idee, sich auf diese Weise das Eigenkapital zu verschaffen, das sie für ihr Geschäft braucht. Sie kann sich Eigenkapital wesentlich günstiger anderweitig verschaffen.

Vergleichen wir zum Beispiel die Aufnahme von Barmitteln auf dem Wege der Aktienemission. Vielleicht muss die Bank hier eine ordentliche Rendite in Aussicht stellen. Der Aktionär mag, wie die Kommission selbst sagt, 12 % als Erwartungswert verlangen. Aber diese Aktienemission bringt der Bank ja Bargeld, während Ihr Haus (oder die Wfa) ihr kein Bargeld bringt. Also muss sie im Fall des Hauses noch zusätzlich Fremdmittel in Höhe von 1 Million DM aufnehmen, um mit 1 Million Barmitteln aus Aktienemission gleichzuziehen. Bei einem Zinssatz von damals 8,3 % ergeben sich insgesamt also 9,3 % + 8,3 % = 17,6 %. Und das ist ein Festbetrag, und nicht wie bei der Aktienemission nur ein Erwartungswert. Das angenehme einer Finanzierung mittels Aktienemission ist ja doch gerade, dass die zu zahlende Dividende (die natürlich in der Regel sowieso nicht 12 %, sondern eher 3 % ausmacht; der Rest der Rendite des Aktionärs resultiert aus Kurssteigerungen) mit dem Geschäftserfolg atmet. Gehen die Geschäfte schlecht, kann man durch Dividendenkürzung Geld sparen, was bei den 17,6 % nicht der Fall ist. Niemand zahlt lieber 17,6 % fest als 12 % (im Erwartungswert) variabel in Abhängigkeit von der eigenen Geschäftslage. Es besteht also gar kein Zweifel, dass die Kommission hier im Irrtum ist.

II. Begriff der beschränkten Einbringung

Unter einer beschränkten Einbringung verstehe ich die Zuführung eines Assets in ein Unternehmen (in eine Bank) mit der vertraglichen Auflage, das Asset seiner bisherigen Verwendung solange vorzubehalten, als das übernehmende Unternehmen nicht insolvent wird, es dann aber mit freier Verfügbarkeit den Gläubigern anbieten zu können. Es ist dies eine Transaktion, die von *Sinn* in einem Buch vor einigen Jahren analog zu einer Bürgschaft gesehen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber, der Eigentümer einer Wfa ist, hat mehrere Alternativen: 1. Er kann sie in die West LB beschränkt einbringen. 2. Er kann sie in eine andere Bank beschränkt einbringen. 3. Er kann auf jede Einbringung verzichten. 4. Er kann sie – unter Verzicht auf ihre bisherige Funktion – irgendwo voll einbringen. Die angemessene Entschädigung für die beschränkte Einbringung in die West LB ist zu berechnen aus dem Wert der Alternativen zu diesem Vorgang. Ich erinnere den Ökonomen hier nur an das Konzept der Opportunitätskosten.

Um die Vergleichbarkeit des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers mit dem tatsächlichen Eigentümer, dem Land Nordrhein-Westfalen, herzustellen, müssen wir davon ausgehen, dass die Alternative einer Volleinbringung, die auf eine Auflösung hinausläuft, ausscheidet. Offenkundig war dem Land die Fortsetzung der wohnungsbaupolitischen Funktion der Wfa mehr wert als der mögliche Veräußerungserlös der Assets im Zusammenhang mit einer Liquidation der Wfa. Es bleiben die Alternativen der Nichteinbringung und der beschränkten Einbringung in eine andere Bank. Um besser zu sein als die Alternative der Nichteinbringung muss die Entschädigung für die beschränkte Einbringung das Risiko kompensieren, das bei dieser beschränkten Einbringung für die Weitererfüllung der wohnungsbaupolitischen Aufgabe besteht. Dieses Risiko ist das Insolvenzrisiko der West LB. Im Folgenden untersuche ich die Alternative der beschränkten Einbringung in eine andere Bank B.

Ich betrachte daher eine Bank B, die unter Umständen errechnet, wie viel sie bereit wäre, für eine beschränkte Einbringung der Wfa zu zahlen. Der „Königsweg" einer Eigenkapitalzuführung ohne Aufnahme neuer Gesellschafter ist der, dass zusätzliche liquide Mittel von den Altgesellschaftern in der Form einer Kapitalerhöhung in die Bank fließen. Man möge sich den Normalfall vorstellen, dass junge Aktien ausgegeben werden, die von den Altgesellschaftern anteilig gezeichnet werden. Wir stellen uns also vor, dass man sich hierzu entschlossen hatte, bevor das Angebot der beschränkten Einbringung der Wfa als Alternative zur Emission junger Aktien kommt.

Die Bank muss nun die beiden Alternativen A (Emission junger Aktien, die von den Altgesellschaftern gezeichnet werden) oder W (beschränkte Einbringung der Wfa) vergleichen. Die beschränkte Einbringung der Wfa erspart der Bank bankaufsichtsrechtlich die Zuführung von 2,5 Mrd. DM liquider Mittel in der Form der Übernahme junger Aktien durch die Altgesellschafter. So viel ist von der Bankenaufsicht über den von der Wfa selbst für ihre Geschäftstätigkeit benötigten Betrag hinaus als zusätzlich haftendes Eigenkapital anerkannt worden. Um diesen Betrag müssten also junge Aktien weniger ausgegeben werden.

Da mit der beschränkten Einbringung der Wfa keine liquiden Mittel für das Bankgeschäft der Bank B zufließen, ergibt sich im Vergleich zur Alternative A bei gleich bleibendem Aktivgeschäft der Bank ein zusätzlicher jährlicher Zinsaufwand in Höhe der Zinsen auf 2,5 Mrd. DM. Zur Vereinfachung der Analyse (und zugunsten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines höheren Werts der Vergütung für die beschränkte Einbringung der Wfa) rechnen wir mit dem Zinssatz, der der Rendite für Bundesanleihen entspricht. Sei diese Rendite mit r bezeichnet.

Was ist nun der Wertunterschied zwischen der Bank B im Falle der Alternative A und der gleichen Bank im Falle der Alternative W? Wir wollen zur Vereinfachung der Sprechweise im Fall der Alternative W von der Bank B' sprechen. Die Altgesellschafter haben also die Wahl zwischen der Bank B und der Bank B'. Solange die Bank ohne Insolvenz fortexistiert, ist der Gewinn G' bei der Alternative W um den Betrag $r \cdot 2{,}5$ Mrd. DM kleiner als der Gewinn G im Fall der Alternative A. Die Gewinndifferenz ist also gleich der Verzinsung von 2,5 Mrd. DM. Der Gegenwartswert einer „ewigen Rente" von $r \cdot 2{,}5$ Mrd. DM ist bei einem Marktzinssatz r natürlich genau 2,5 Mrd. DM. Da diese ewige Rente der Differenz zwischen G und G' entspricht, ist der Wertunterschied zwischen der Bank B und der Bank B' gerade 2,5 Mrd. DM.

Nun haben wir bis jetzt die Möglichkeit noch nicht einbezogen, dass die Bank insolvent wird. Nach der Insolvenz der Bank ist der den heutigen Altgesellschaftern zufließende Gewinn – vereinfachend gesagt, und wieder zugunsten der Alternative W vereinfachend – Null. Also gilt von der Insolvenz an, dass G' = G ist, nämlich Null. Stellen wir uns nun vor, dass es eine Versicherung gegen das Insolvenzrisiko der Bank gibt und dass die Schadenssumme dieser Versicherung im Versicherungsfall 2,5 Mrd. DM ist. Stellen wir uns weiter vor, dass die Altgesellschafter der Bank B zugleich anteilig Inhaber der Versicherungspolice sind. Im Fall der Alternative W soll es diese Versicherungspolice in den Händen der Altgesellschafter aber nicht geben. Der Gewinnstrom G' bleibt also derselbe wie zuvor. Hingegen ist der kombinierte Gewinn G* aus der Bank B und aus der Versicherungspolice gerade gleich G, solange die Insolvenz nicht eingetreten ist, und gerade gleich $r \cdot 2{,}5$ Mrd. DM nach der Insolvenz der Bank, weil dann die Marktzinsen auf die Versicherungssumme jährlich gezahlt werden. Dieser Gewinn G* ist dann immer – sowohl vor als auch nach der Insolvenz der Bank – gerade um $r \cdot 2{,}5$ Mrd. DM höher als der Gewinn G'.

Somit stellen wir fest: Die Bank B *plus* die Police einer Insolvenzversicherung über einen Schaden von 2,5 Mrd. DM ist um 2,5 Mrd. DM mehr wert als die Bank B'. Es sei der Wert der Bank B mit Z, der Wert der Bank B' mit Z' bezeichnet. Es sei der Wert der Versicherungspolice mit V bezeichnet. Dann gilt also die Gleichung

$$Z + V = Z' + 2{,}5 \text{ Mrd. DM.}$$

Da die Altgesellschafter bei der Alternative W sich die Einzahlung der 2,5 Mrd. DM sparen, sind sie somit bereit, dem Eigentümer der Wfa maximal den Wert V für die beschränkte Einbringung der Wfa in die Bank zu bezahlen. Für sie ist der Wert der beschränkten Einbringung der Wfa – in Worten – der Marktwert einer Versicherung einer Summe von 2,5 Mrd. DM gegen das Insolvenzrisiko der Bank, in die die Wfa beschränkt eingebracht wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies ist das Grundmodell. Es wären nun eine Reihe von Modifikationen zu berücksichtigen, die aber am Gesamtergebnis nichts Wesentliches ändern würden. Einzig den steuerlichen Aspekt möchte ich erwähnen. Für einen marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber als Einbringer der Wfa, der deutschem Steuerrecht unterliegt, fällt die von der Kommission implizit vorausgesetzte Doppelbesteuerung der Gewinne der Bank durch das Anrechnungsverfahren weg. Insofern gibt es auch keine steuerlichen Gründe, die das Grundmodell wesentlich ändern würden.

Eine quantitative Abschätzung des Werts von V in obiger Gleichung – oder des entsprechenden Annuitätenbetrags – zeigt, dass die vereinbarte Vergütung von 0,6 % als angemessene Entschädigung ausreicht, ja reichlich bemessen ist. Das hier in Rede stehende Insolvenzrisiko ist eben recht klein.

III. Denkfehler im Räsonnement der Kommission

Das von mir vorgeschlagene Analyseverfahren mit Hilfe des Begriffs der beschränkten Einbringung hat einen großen Vorteil: man braucht sich keine Gedanken darüber zu machen, wie ein Asset bei einer Voll-Einbringung zu entlohnen gewesen wäre. Dieser Mühe aber unterzieht sich die Kommission. Sie fragt zuerst nach der angemessenen Entschädigung einer Volleinbringung, um dann einen Berag dafür in Abzug zu bringen, dass es eben doch keine Volleinbringung ist. Dieses Differenzbildungsverfahren ist wesentlich fehleranfälliger.

Hierzu folgendes Zahlenbeispiel: Wenn der korrekte Wert von z. B. 0,3 ermittelt wird aus der Differenz eines korrekten Wertes von 12,3 und eines korrekten Wertes von 12, dann liegt bei einer Fehlermöglichkeit der beiden Werte von 10 % ihres jeweils korrekten Werts der Fehlerbereich des Ergebnisses zwischen + 2,7 und – 2,1. Der Bereich der möglichen prozentualen Fehler des Ergebnisses – gemessen an 0,3, dem korrekten Wert – liegt dann zwischen + 800 % und – 800 %. Der Ökonom ist vertraut mit der Tatsache, dass Salden wesentlich weniger zuverlässige Wertangaben sind als Größen, die sich allein aus der Addition von nichtnegativen Komponenten ergeben. Er wird deshalb tunlichst solche Differenzbildungsverfahren vermeiden. (Ich glaube allerdings nicht, dass derartige Erfahrung im empirischen Arbeiten bei den Bearbeitern dieses Falles bei der Kommission vorhanden war).

Es gibt drei Hauptfehler, die schließlich zu einem absurd verkehrten Gesamtergebnis geführt haben. Die Kommission hat erstens nicht verstanden, dass die erwartete Rendite für Dividendenpapiere eine wesentlich höhere Risikoprämie enthalten als die erwartete Rendite von Papieren mit einer Festvergütung. Aber es geht hier um letztere. Merzt man diesen ersten Fehler aus, dann kommen wir für eine Volleinbringung von einem Wert von 13,5 % bei der Kommission zu einem Wert von 10 %. Die Kommission hat zweitens, wie schon erwähnt, das Anrechnungsverfahren bei der deutschen Körperschaftssteuer nicht berücksichtigt. Tut man dies, dann ist wegen des „Liquiditätseffekts“ der ganze Kapitalmarktzinssatz von 8,3 % abzuzie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hen und nicht nur 4,2 %. So kommen wir auf 1,7 % und nicht, wie die Kommission, auf 9,3 %.

Drittens hat die Kommission einen Effekt überhaupt übersehen: wenn die Festvergütung für Gewinnjahre 9,3 % und nicht 13,5 % beträgt, dann ist natürlich auch das Risiko desjenigen, der diese Vergütung erhält, kleiner. Also ist seine Risikoprämie auch kleiner. Berücksichtigt man diesen Effekt, dann ist auch 1,7 % noch ein zu hoher Wert. Der korrekte Wert, der sich dann ergibt, ist wieder 0,3 %, nämlich die Entschädigung für das Insolvenzrisiko.

E. Fazit

Die Beihilfekontrolle durch die Europäische Kommission ist für das Gelingen des Gemeinsamen Marktes unverzichtbar. Aber je energischer die Kommission gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen vorgeht, desto geschickter werden die Mitgliedsstaaten und begünstigte Unternehmen bei dem Versuch, den Beihilfecharakter von Transaktionen zu verschleiern. Je geschickter die Tarnung von Beihilfen vorgenommen wird, desto größer müssen die Ansprüche an den wirtschaftlichen Sachverstand der Kommissionsbeamten sein, die solche Beihilfeverfahren bearbeiten. Der hier besprochene Fall ist eine eklatante Fehlentscheidung. Er zeigt damit, dass es an dem erforderlichen Sachverstand doch gelegentlich fehlt. Es ist zu hoffen, dass in Brüssel hieraus Lehren gezogen werden, sobald der Fall vom Gericht Erster Instanz entschieden worden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Europäischer Binnenmarkt und die Perspektiven der Sparkassen-Privatisierung

Von *Bernhard Herz*, Bayreuth

A. Zur Ausgangslage

Die Rolle öffentlicher Banken im deutschen Finanzsektor wird zunehmend kontrovers diskutiert. Die Monopolkommission hatte die Auseinandersetzung im Jahr 1992 angestoßen und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen angemahnt. Ziel war es, im Zusammenhang mit dem Umbau der vormaligen DDR-Wirtschaft „eine Diskussion um eine entschlossenere Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit auch in der alten Bundesrepublik in Gang zu bringen".[1] Insbesondere forderte die Monopolkommission, den gesamten Sparkassensektor einschließlich der Landesbanken zu privatisieren. Während in einigen Branchen der Einstieg in die Privatisierung öffentlicher Unternehmen begonnen wurde, blieb der öffentliche Bankensektor unangetastet.

Auf europäischer Ebene rückte mit der Umsetzung des einheitlichen Binnenmarkts zunehmend die wettbewerbsverfälschende Rolle öffentlicher Garantien ins Blickfeld der Europäischen Kommission. In neuerer Zeit ist dabei die Frage der staatlichen Haftung im Bankensektor von besonderem Interesse. Ende 1999 legte die Bankenvereinigung der Europäischen Union Beschwerde bei der Kommission gegen die staatlichen Garantien für den deutschen Sparkassensektor ein. Konkret richtet sich das Verfahren gegen die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung für die Westdeutsche Landesbank, die Westdeutsche Immobilienbank und die Stadtsparkasse Köln.

Während sich die Beschwerde unmittelbar nur gegen das System der staatlichen Haftung für öffentliche Banken richtet, könnten von einer Entscheidung der Europäischen Kommission weitreichende Impulse für eine Privatisierung der Sparkassen ausgehen.[2] Im Folgenden sollen zunächst die Wirkungen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für den Wettbewerb im Bankensektor untersucht werden. Darauf aufbauend werden in Abschnitt C alternative Modelle für die zukünftige Struktur öffentlicher Banken vorgestellt, die im Vorfeld der Kommissionsentscheidung diskutiert werden. Da als ein wesentliches Argument gegen eine Privatisierung öffentlicher Banken die Gefahr einer Konzentrationswelle aufgrund von Skalenerträgen an-

[1] *Monopolkommission* (1992), Tz. 43.

[2] Vgl. *Bankgesellschaft* (2001).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geführt wird, soll in Abschnitt D der empirische Befund zu Größenvorteilen im Sparkassensektor analysiert werden. Abschließend werden die längerfristigen Folgen für die Privatisierung von Sparkassen diskutiert, die sich im Fall der Abschaffung staatlicher Haftungsgarantien ergeben könnten (Abschnitt E).

B. Abbau staatlicher Garantien für den öffentlich-rechtlichen Bankensektor: Der Umweg über Europa

Sparkassen und Landesbanken sind Anstalten des öffentlichen Rechts mit der Vorgabe, einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen.[3] Besonderes Merkmal dieser Rechtsform ist die Anstaltslast. Sie beinhaltet die Verpflichtung des Anstaltsträgers, die Anstalt für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu halten und insbesondere finanzielle Lücken durch Zuschüsse oder in anderer geeigneter Weise auszugleichen. Der Staat soll sich nicht dadurch seiner Pflichten entledigen können, dass er originär staatliche Aufgaben auf Anstalten überträgt. Für die Träger von Sparkassen und Landesbanken besteht damit eine allgemeine, unbeschränkte Nachschusspflicht. Der öffentliche Auftrag begrenzt aber auch die Anstaltslast. Der Anstaltsträger ist nur so lange zur Finanzierung verpflichtet, wie die Anstalt den öffentlichen Auftrag erfüllt. Die Anstaltslast steht der Auflösung einer Sparkasse, die keinen öffentlichen Auftrag (mehr) erfüllt, nicht entgegen.

Die Anstaltslast bestimmt das Innenverhältnis zwischen Anstaltsträger und Anstalt. Gläubiger einer Sparkasse können daraus keine unmittelbaren Rechte ableiten. Dagegen bezieht sich die Gewährträgerhaftung auf das Außenverhältnis zwischen Sparkassen und ihren Gläubigern. Die Gewährträgerhaftung ist in den Sparkassengesetzen der Länder geregelt und gewährt den Gläubigern einen bürgschaftsähnlichen Rechtsanspruch. Kann ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut seine Verbindlichkeiten nicht erfüllen, haftet der Gewährträger ohne Begrenzung der Haftungssumme. Faktisch wirkt die Anstaltslast vor der Gewährträgerhaftung. Solange der Anstaltsträger seine Verpflichtung aus der Anstaltslast erfüllt, kommt die Gewährträgerhaftung nicht zum Zug. Sie wird erst relevant, wenn die Anstalt liquidiert wird.

Die Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung richtet sich gegen den Beihilfecharakter von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Nach Art. 87 EGV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen können. Beihilfen sind vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

[3] Vgl. zur folgenden Diskussion etwa *Möschel* (1993), *Gleske* (1996), *Immenga/Rudo* (1997), *von Friesen* (1998), *Kinzl* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Der Staat verschafft dem begünstigten Unternehmen einen Vorteil, wobei das Vermögensopfer nicht tatsächlich eintreten muss, es genügt schon die Möglichkeit einer Leistung.

(2) Der Vorteil wird einseitig gewährt, so dass es an der marktgerechten Gegenleistung fehlt.

(3) Private Investoren geben keine vergleichbare Kapitalhilfe (market economy principle).

ad (1): Anstaltslast und Gewährträgerhaftung begünstigen einseitig die öffentlichen Banken. Hinter den Sparkassen stehen die jeweiligen Kommunen, bei Landesbanken aufgrund von Überkreuzbeteiligung meist mehrere Gewährträger. Zusätzlich sind Kommunen, Länder und Bund nach Art. 106 und 107 GG sowohl durch den vertikalen als auch den horizontalen Finanzausgleich miteinander verbunden. Die Mittelvergabe an öffentlich-rechtliche Banken ist damit durch eine umfangreiche Haftungskette abgesichert, die dem Sparkassensektor eine außergewöhnlich hohe Bonität verleiht.

Die staatliche Haftung eliminiert faktisch das Ausfallrisiko für die Gläubiger von öffentlichen Banken und verhilft über das bessere Standing vor allem den Landesbanken zu einer Reihe von Vorteilen. Dazu gehören insbesondere niedrigere Refinanzierungskosten, aber auch geringere Kosten für Investor Relations und erweiterte Möglichkeiten in besonders risikoreichen Geschäftsfeldern.[4]

Wie groß sind die Vorteile der staatlichen Haftung? Die unterschiedlichen Ratings, die sich für Landesbanken mit und ohne Berücksichtigung der staatlichen Garantien ergeben, können Anhaltspunkte für das Ausmaß dieser Vorteile geben. Das Rating einer Bank soll den Gläubigern Informationen über die termingerechte Bedienung des Fremdkapitals liefern. Es wird bestimmt vom Ausfallrisiko, das wiederum von der finanziellen Stärke der Bank und der Wahrscheinlichkeit einer externen Unterstützung abhängt. Im Falle einer staatlichen Garantie ist nicht so sehr die Leistungsfähigkeit der Bank von Bedeutung, sondern die Stärke der Gewährträger. Entsprechend erhalten die Landesbanken unter Berücksichtigung der staatlichen Garantie erstklassige Ratings.[5] Sie werden insbesondere besser eingestuft als die privaten Großbanken. Wird dagegen die Bonität der Landesbanken unter Ausschluss der staatlichen Garantie beurteilt (Stand-alone-Rating), verschlechtert sich die Bewertung in der Regel von AAA um durchschnittlich zwei Stufen auf A.[6] Damit liegt das Rating der Landesbank etwa eine Stufe unter der Bewertung ihrer privaten Konkurrenten. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung scheinen damit aus Sicht der Rating-Agenturen eine deutlich bessere Haftung zu garantieren als die

[4] Vgl. etwa *Sinn* (1997).

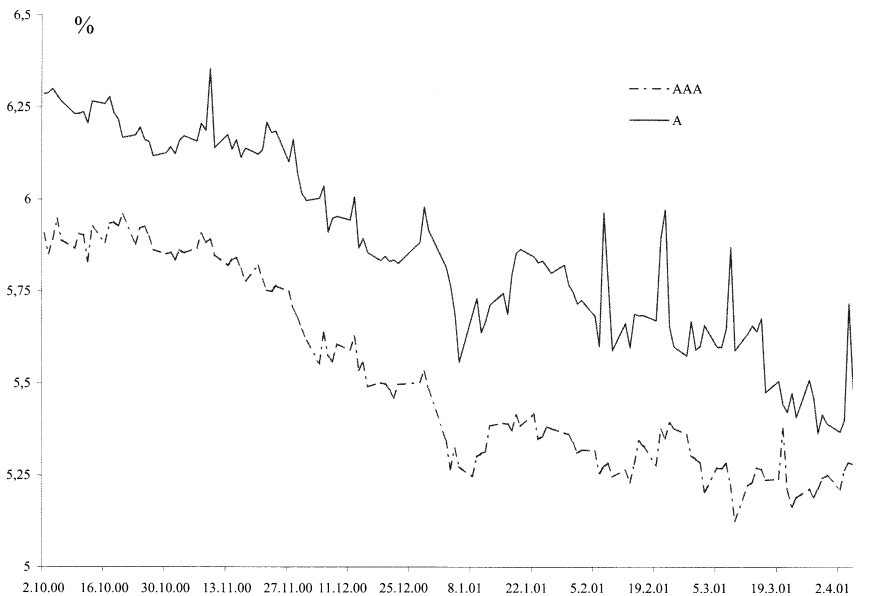
[5] Da nicht alle Landesbanken das höchste Rating erhalten, scheint die Haftungskette zwischen Kommunen, Ländern und Bund zumindest aus Sicht der Rating-Agenturen nicht völlig verbindlich zu sein.

[6] Vgl. *Fitch IBCA* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einlagensicherungssysteme der privaten Banken und die implizite Staatsgarantie für Großbanken (‚too big to fail').

Das staatlich bedingt bessere Rating verbilligt die Refinanzierung der Landesbanken in erheblichem Maße. So betrug etwa der Renditeabstand zwischen AAA- und A-Bankanleihen für eine Restlaufzeit von 10 Jahren in der Zeit von Oktober 2000 bis April 2001 durchschnittlich 35 Basispunkte bei einer Standardabweichung von 9 Basispunkten (vgl. *Abbildung 1*). Bei einer Restlaufzeit von 2 Jahren lag die Rendite von A-Bankanleihen im Durchschnitt 17 Basispunkte über den AAA-Bankanleihen bei einer Standardabweichung von 4 Basispunkten (vgl. *Abbildung 2*).



Quelle: DG Bank (2001).

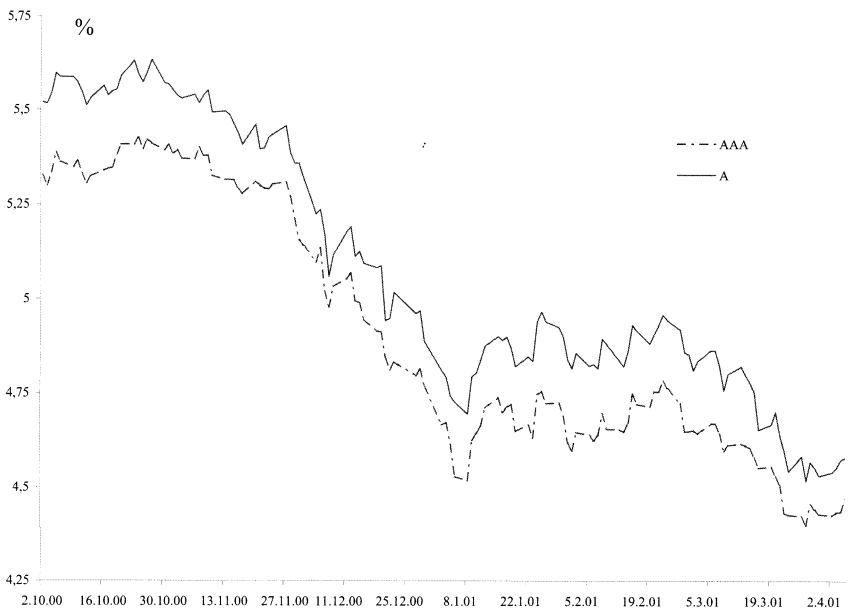
Abbildung 1: Rendite von AAA- und A-Bankenanleihen (Restlaufzeit 10 Jahre)

ad (2): Es ist auch nicht davon auszugehen, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als marktgerechte Gegenleistung für die Erfüllung eines öffentlichen Auftrags angesehen werden können. Zwar wird in diesem Zusammenhang die flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen (Gewährleistungsfunktion), die Förderung von Sparsinn und Vermögensbildung (Förderfunktion), die Unterstützung einer ausgeglichenen räumlichen Wirtschaftsstruktur (Struktursicherungsfunktion), die Hausbankfunktion für die Anstaltsträger sowie die Sicherung und Förderung des Wettbewerbs im Bankensektor (Wettbewerbsfunktion) genannt.[7]

[7] Vgl. etwa *Steiner* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber schon die weitgehend deckungsgleichen Geschäftsfelder von Sparkassen und anderen Kreditinstituten sowie das sehr ähnliche Marktverhalten sprechen gegen die Wahrnehmung eines spezifischen öffentlichen Auftrags. Sollte dennoch in einzelnen Fällen ein öffentlicher Auftrag bestehen, etwa die Verwaltung von Förderprogrammen, so kann die allgemeine staatliche Haftungsgarantie nicht als marktmäßige Gegenleistung für solche spezifischen Tätigkeiten angesehen werden. Auch die Ausnahmeregelungen des Art. 86 Abs. 2 EGV können keine pauschale Freistellung vom Beihilfeverbot rechtfertigen.



Quelle: DG Bank (2001).

Abbildung 2: Rendite von AAA- und A-Bankenanleihen (Restlaufzeit 2 Jahre)

ad (3): Es gehört zur bankpolitischen Praxis, dass Banken im Rahmen von Patronatserklärungen begrenzt Haftung für Tochtergesellschaften übernehmen. Diese Form der Haftung privater Unternehmen kann aber nicht mit der unbegrenzten staatlichen Garantie im Rahmen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung verglichen werden, da der Staat im Prinzip konkursunfähig ist.

Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind damit als Beihilfen einzustufen, die gegen das Beihilfeverbot des Art. 87 EGV verstoßen und damit gemeinschaftsrechtswidrig sind.[8] Die wettbewerbsverfälschende Wirkung von Anstaltslast und

[8] Vgl. *Möschel* (2000a), *Kinzl* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewährträgerhaftung für den innergemeinschaftlichen Handel ist offensichtlich im Falle international tätiger öffentlicher Universalbanken wie der Westdeutschen Landesbank, der Westdeutschen Immobilienbank und der Stadtsparkasse Köln, die zu den größten Sparkassen in Deutschland gehört und unter anderem auch im internationalen Anleihegeschäft tätig ist. Strittig ist dagegen, ob auch die staatlichen Garantien für kleine und mittlere Sparkassen, die vorrangig regional tätig sind, den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.[9]

C. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Beihilfen: Lösungsmodelle

Nachdem die Diskussion zur Rolle öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute jahrelang sehr kontrovers geführt wurde, zeichnet sich im unmittelbaren Vorfeld der Kommissionsentscheidung zur Beschwerde des Europäischen Bankenverbands ein Einlenken des Sparkassensektors ab. Nach Gesprächen zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung soll es bis März 2002 zu einer einvernehmlichen, mit EU-Recht verträglichen Neuregelung kommen. Ziel der weiteren Verhandlungen ist eine Rahmenvereinbarung, die als sogenannte Plattform für bankindividuelle Lösungen dienen soll.[10]

Um die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen von Anstaltslast und Gewährträger zu vermeiden, werden vor allem zwei grundsätzliche Möglichkeiten diskutiert:[11]

- direkte Begrenzung der staatlichen Haftung bei Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft,
- Privatisierung der Sparkassen und Landesbanken.

Den geringsten Handlungsbedarf sieht der Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV), der vor allem als Vertreter der kleinen und mittleren Sparkassen zu sehen ist. Er versucht, die bisherige Struktur der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute möglichst weitgehend zu erhalten. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sollen aufgegeben und durch einen Haftungsverbund zwischen den Sparkassen ersetzt werden. Dieses Modell hätte den Vorteil, dass die Sparkassen-Stützungsfonds nicht aufgestockt werden müssten. Sanierungsfälle würden dann nach Art. 88 Abs. 3 EGV

[9] Vgl. *Immenga/Rudo* (1997), die nach der Internationalität des Geschäftstätigkeit einer Sparkasse differenzieren, während *Kinzl* (2000) schon aufgrund der hohen Marktverflechtung auch im Falle kleiner Sparkassen den Beihilfecharakter sieht. Auch werden ausländische Konkurrenten beim Markteintritt behindert.

[10] Vgl. *o. V.* (2001 b).

[11] Als weitere Möglichkeit wäre ein Entgelt der öffentlichen Kreditinstitute in Höhe der Vorteile der Staatsgarantien denkbar. Eine solche Avalprovision wird von den Sparkassen schon aus Kostengründen abgelehnt und spielt in der öffentlichen Diskussion keine Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Rahmen einer bei der Europäischen Kommission notifizierungspflichtigen Beihilfe abgewickelt werden.[12]

Einen klaren Verzicht auf staatliche Haftung sieht das Modell der Bayerischen Landesbank vor. Trägerin der Landesbank soll eine neu zu schaffende Finanzholding AG werden, für die weder Gewährträgerhaftung noch Anstaltslast gelten. Allerdings fordert die bayerische Landesregierung eine Übergangsfrist von fünf bis sechs Jahren.[13]

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen schlägt für die Westdeutsche Landesbank ein Mutter-Tochter-Modell vor.[14] Die WestLB soll in eine öffentlich-rechtliche Muttergesellschaft und eine privat-rechtliche Tochtergesellschaft aufgeteilt werden (formelle Teilprivatisierung). Geschäftsbereiche, die einen öffentlichen Auftrag erfüllen, sollen danach bei der Muttergesellschaft WestLB öR verbleiben. Bereiche ohne öffentlichen Auftrag werden in die private WestLB AG ausgegliedert. Dabei soll die öffentlich-rechtliche Muttergesellschaft im Rahmen einer Patronatserklärung für Verbindlichkeiten der privaten Tochtergesellschaft haften.

Mit diesem Vorgehen sind offensichtlich eine Reihe von Problemen verbunden. Umstritten ist die Zuordnung der einzelnen Geschäftsfelder auf Mutter- und Tochtergesellschaft. Letztlich ist nur die Verwaltung der Landesfördermittel als staatliche Aufgabe einzustufen. Die nach dem bisherigen Vorschlag der WestLB öR zugeordneten Tätigkeiten einer Kommunalbank, der Sparkassenzentralbank oder auch die Beteiligung an anderen Finanzinstituten gehören dagegen in den Bereich der WestLB AG. Auch die Patronatserklärung der Mutter- für die Tochtergesellschaft ist umstritten. Unproblematisch und im Sinne des Vertrauensschutzes der Gläubiger dürfte eine harte Patronatserklärung in einer Übergangsphase für schon bestehende Verbindlichkeiten sein. Für neu einzugehende Verbindlichkeiten würde eine solche Patronatserklärung aber faktisch die staatlichen Garantien von der öffentlichen Mutter- auf die private Tochtergesellschaft ausdehnen. Es käme dann nicht einmal zu einer Begrenzung der staatlichen Haftung. In jedem Fall bleibt die WestLB bei Realisierung des Vorschlags der nordrhein-westfälischen Regierung eine öffentliche Bank.

Keine Rolle spielt in der öffentlichen Diskussion derzeit das Modell der in Deutschland schon tätigen freien Sparkassen. Diese Sparkassen, zu denen einige der größten Institute gehören, betreiben ihr Bankgeschäft in verschiedenen Rechtsformen des privaten Rechts, etwa als wirtschaftlicher Verein, Stiftung oder Aktiengesellschaft.[15] In der Öffentlichkeit werden derzeit auch nicht die im europäischen Ausland weitverbreiteten Stiftungsmodelle diskutiert. So wurden in Österreich pri-

---

[12] Vgl. *Wittkowski* (2001).

[13] Vgl. *Elsner* (2001).

[14] Zu den Vorschlägen der WestLB-Struktur vgl. *o. V.* (2001 a).

[15] Als einzige Sparkasse ist die freie Sparkasse Mittelholstein als Aktiengesellschaft organisiert, mit einer Stiftung und der Stadt Rendsburg als Eigentümer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vate Stiftungen als Eigentümer von Sparkassen gegründet.[16] Auch in Spanien, wo Sparkassen eine ähnlich starke Stellung im Finanzsektor haben wie in Deutschland, sind Sparkassen im Eigentum von privaten Stiftungen, die wohltätige Zwecke mit Hilfe der Stiftungsgewinne verfolgen. In Italien wird die Privatisierung der öffentlichen Banken noch weiter vorangetrieben, indem die Stiftungen ihre Anteile an den Sparkassen zugunsten privater Kapitalgeber schrittweise unter 50% reduzieren müssen.[17] Schließlich gibt es im Zusammenhang mit der bevorstehenden Kommissionsentscheidung auch keine Vorschläge einer materiellen Privatisierung öffentlicher Banken durch den Verkauf an private Anteilseigner.

D. Skalenerträge im Sparkassensektor – empirische Ergebnisse

Entfallen die staatlichen Garantien für den Sparkassensektor, könnte sich eine Tendenz zur Privatisierung öffentlicher Banken entwickeln (vgl. Abschnitt E). In diesem Zusammenhang wird eine zunehmende Konzentration im Finanzsektor befürchtet. Privatisierte Sparkassen könnten einfacher fusionieren oder durch private Institute übernommen werden.[18] Auch bei der Charakterisierung des öffentlichen Auftrags von Sparkassen wird die Rolle der öffentlichen Banken für den Wettbewerb im Bankensektor betont (Wettbewerbsfunktion).[19] Im Umkehrschluss solle daher wegen der Gefahr einer schlechteren Wettbewerbssituation auf eine Sparkassen-Privatisierung verzichtet werden.

Die Vorteilhaftigkeit von Fusionen im Finanzsektor wird meist mit der Existenz zunehmender positiver Skalenerträgen begründet. Diese Größenvorteile können etwa durch eine breitere Risikodiversifikation, die Fixkostendegression und eine stärkere Spezialisierung der Inputfaktoren verursacht werden. Damit stellt sich die Frage, inwieweit überhaupt zunehmende positive Skalenerträge als Fusionsanreize im Bankensektor allgemein und speziell im Sparkassensektor bestehen.

I. Zum Untersuchungsansatz

Mögliche Skalenerträge im Sparkassensektor lassen sich auf der Basis empirischer Kostenfunktionen bestimmen.[20] Entsprechend dem Intermediationsansatz wird dazu der Produktionsprozess im Bankensektor als die Transformation von Verbindlichkeiten in Forderungen charakterisiert. Banken verwenden Arbeit, Sachkapital und Einlagen als Inputfaktoren, um Kredite und andere Aktiva zu produzieren.

[16] Vgl. *Simonitsch* (2000).
[17] Vgl. *Verband der Deutschen Freien Öffentlichen Sparkassen* (2000).
[18] Vgl. *Möschel* (2000 b), *Hedrich* (1993) S. 82 ff. für eine Übersicht dieser Diskussion.
[19] Vgl. etwa *Kinzl* (2000).
[20] Vgl. zum Folgenden *Greiber/Herz* (2001).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Kostenstruktur wird mit Hilfe von Translog-Kosten-Kurven (1) geschätzt, die aufgrund ihrer flexiblen Form eine gute Anpassung an die unbekannte Kostenstruktur ermöglichen:

$$c_n = const + \sum_{i=1}^{3} a_i p_{ni} + \sum_{i=1}^{4} b_i y_{ni} + \sum_{i=1}^{3}\sum_{j=1}^{3} c_{ij} p_{ni} p_{nj} + \sum_{i=1}^{3}\sum_{j=1}^{4} d_{ij} p_{ni} y_{nj} + \tag{1}$$
$$+ \sum_{i=1}^{3}\sum_{j=1}^{4} d_{ij} p_{ni} y_{nj} + \sum_{i=1}^{4}\sum_{j=1}^{4} e_{ij} y_{ni} y_{nj} + \varepsilon_n \quad ,$$

wobei p_{ni} den Preis von Input i der Bank n und entsprechend y_{ni} den Output bezeichnet. Die Kostenfunktion wird entsprechend des sogenannten „Thick-frontier"-Ansatzes für unterschiedliche Effizienzgruppen bestimmt. Dazu werden die Banken entsprechend ihrer Durchschnittskosten, gemessen als Kosten bezogen auf die Gesamtheit des Outputs, sortiert. Die Kostenkurve wird dann für das Quartil der Banken mit den niedrigsten Durchschnittskosten geschätzt und die resultierende Kostenkurve als Effizienzgrenze interpretiert. Banken, die unterhalb dieser Benchmarks liegen, werden als technisch ineffizient eingestuft.

Aus der Kostenfunktion lässt sich der Grad der Skalenerträge ableiten. Ein einfacher, in der Literatur verbreiteter Maßstab für Skalenerträge ist die Skalenelastizität RSCE:

$$RSCE = \sum_{i=1}^{4} \frac{\partial \ln C(y_i)}{\partial y_i} = \sum_{i=1}^{4} \frac{\partial \ln C(y_i)}{y_i} \frac{y_i}{C} \tag{2}$$

Als Output-Elastizität der Kosten beschreibt sie, wie sich die Kosten bei einer einprozentigen Zunahme des Outputs verändern. Bei einem Wert kleiner eins liegen Skalenerträge vor, bei einem Wert größer eins steigen die Kosten bei einer Produktionsausweitung überproportional an.

Die Schätzungen basieren auf den Bilanzen von 501 westdeutschen Sparkassen für die Jahre 1993 bis 1998. Die Banken wurden in 8 Größenklassen eingeteilt (vgl. *Tabelle 1*). Aus den Kosten der effizienten Banken wurde eine Kostenfunktion geschätzt und die Skalenelastizität abgeleitet.

II. Empirische Ergebnisse

Die empirischen Ergebnisse deuten daraufhin, dass im Sparkassensektor Skalenerträge nur in ganz begrenztem Maße bestehen. Dabei werden für große Sparkassen schwach zunehmende Skalenerträge in der Größenordnung von bis zu 3 Prozent ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Größenklassen

Größenklasse	Bilanzsumme	Zahl der Banken
1	67–250	47
2	250–400	134
3	400–800	371
4	800–1.600	594
5	1.600–2.400	455
6	2.400–5.000	467
7	5.000–8.000	117
8	8.000–44.250	114

schätzt, während bei kleinen Sparkassen praktisch keine Skalenerträge zu beobachten sind (*Abbildung 3*). Insgesamt sind die Größenvorteile im Sparkassensektor nur von einem vergleichsweise geringen Ausmaß. Diese Ergebnisse weichen von anderen empirischen Studien etwas ab. In diesen Arbeiten werden typischerweise für kleine Banken geringe positive Skalenerträge, für große Banken dagegen eher abnehmende Skalenerträge festgestellt.[21] Allerdings unterscheiden diese Studien nicht zwischen Sparkassen und anderen Banken, was ein Grund für die unterschiedlichen Schätzergebnisse sein könnte.

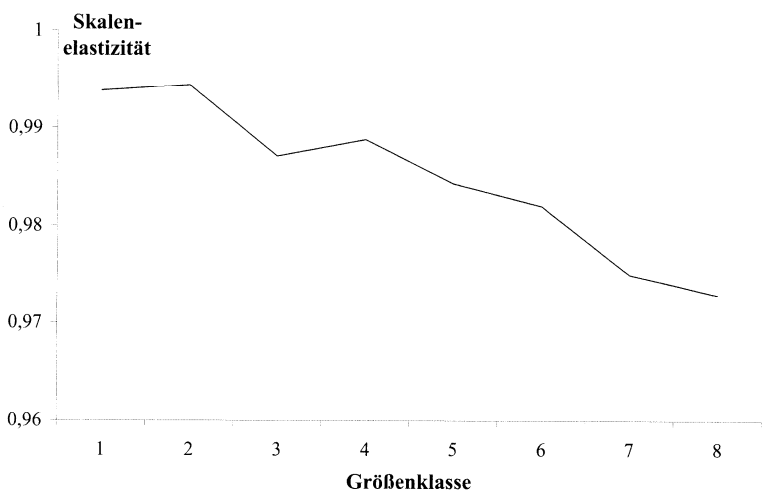


Abbildung 3: Skalenerträge bei Sparkassen

[21] Vgl. *Lang/Welzel* (1995), *Greiber/Herz* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch wenn die empirischen Ergebnisse auf Skalenerträge im Sparkassensektor deuten, so ist der Grad der Größenvorteile sehr begrenzt. Insbesondere ist nicht damit zu rechnen, dass die Produktionsbedingungen im Sparkassensektor großen Instituten massive Vorteile bieten. Damit scheinen für Sparkassen nur begrenzt Anreize zu bestehen, Größenwachstum und damit Kosteneffizienzvorteile über Unternehmenszusammenschlüsse zu realisieren. Dies gilt vor allem unter Berücksichtigung der besonderen Probleme, die im Zusammenhang mit Fusionen zu erwarten sind.

E. Über den Abbau der Staatsgarantien zur Privatisierung?

Die Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung richtet sich zunächst nur gegen den Beihilfecharakter der staatlichen Haftung sowie deren negativen Folgen für den innergemeinschaftlichen Handel. Entsprechend entscheidet die Kommission nur über den Beihilfecharakter von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Dagegen liegt die Entscheidung über die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft oder eine Privatisierung der Sparkassen allein bei den Mitgliedsstaaten (Art. 295 EGV). Damit lässt ein Abbau der Staatsgarantie die öffentlich-rechtliche Stellung der Sparkassen zunächst unberührt. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass mit einer Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung weiterführende Entwicklungen in Richtung Sparkassen-Privatisierung angestoßen werden.

Wie bereits diskutiert werden als unmittelbare Folge einer Abschaffung der staatlichen Haftung die Refinanzierungskosten vor allem der Landesbanken steigen. Damit verringern sich die Zinsmargen der Landesbanken und/oder – soweit möglich – müssen die Aktivzinssätze erhöht werden. In jedem Fall verschlechtert sich die Wettbewerbsposition der Landesbanken. Die Sparkassen refinanzieren sich zu einem relativ hohen Anteil über Einlagen von Nichtbanken, deren Verzinsung nur wenig vom Wegfall der staatlichen Garantien betroffen sein dürfte. Diese Einlagen sind schon heute über den Sparkassen-Stützungsfonds unabhängig von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung geschützt. Möglicherweise müssen die Stützungsfonds aber besser ausgebaut werden, wenn nur sie allein den Einlagenschutz garantieren sollen.

Kann sich aus dieser Entwicklung mittel- und langfristig ein Privatisierungsdruck auf Landesbanken und Sparkassen entwickeln? Aus Sicht der ökonomischen Regulierungstheorie kommt es dann zur Sparkassen-Privatisierung, wenn sich die Interessenlage und Einflussmöglichkeiten der am Regulierungsprozess Beteiligten zugunsten der Privatisierungsbefürworter ändert. Dabei lassen sich auf dem politischen Markt für eine Sparkassen-Privatisierung drei Gruppen unterscheiden.[22] Zur Gruppe der „unbeteiligt Betroffenen" gehören Wähler, Kunden und Mitarbeiter der Sparkassen, die nicht direkt in die Diskussion eingreifen, sondern nur mittelbar über Interessenvertreter beteiligt sind. Zur Gruppe mit unmittelbarem Einfluss gehören die Verbandsvertreter und die Leiter der Sparkassen. Entschieden wird über die Pri-

[22] Vgl. zum Folgenden *Blankenburg* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vatisierung der öffentlichen Banken letztlich aber von den (Landes-)Politikern, die über die regionalen Sparkassengesetze derzeit die Möglichkeit von Sparkassen-Privatisierungen rechtlich verhindern, sowie von den (Kommunal-)Politikern als Vertreter der Sparkassen-Gewährträger.

Die Interessen für und gegen eine Privatisierung der Sparkassen lassen sich unterschiedlich gut organisieren. Auf Seiten der Privatisierungsbefürworter ist die Gruppe der Wähler aufgrund der schwachen individuellen Nutzenzuwächse aus einer Privatisierung nur schwer zu organisieren. Die Leiter der Sparkassen, die vor allem von den erweiterten Geschäftsfeldern der privatisierten Sparkassen profitieren würden, werden sich aufgrund ihrer Abhängigkeit von den Vertretern der Gewährträger nur eingeschränkt für eine Privatisierung einsetzen. Bleiben die Verbandsvertreter der privaten Banken, die zwar auf Bundesebene, aber nur bedingt auf kommunaler Ebene ihren Einfluss zugunsten einer Privatisierung geltend machen können.

Zu den Nachfragern von Regulierung gehören vor allem die Vertreter der Sparkassenverbände, die aufgrund der zentralen Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft besonders aktiv gegen eine Sparkassen-Privatisierung eintreten.[23] Aufgrund der engen personellen Verflechtung von Politik und Sparkassenverbänden verfügt diese Gruppe auch über einen vergleichsweise starken Einfluss. Ebenfalls zu den Privatisierungsgegnern könnten aufgrund einer höheren Arbeitsplatzunsicherheit in privatisierten Sparkassen die Mitarbeiter und die Gewerkschaftsvertreter zählen. Diese Gruppen werden aber nur einen geringen Einfluss auf die Privatisierungsentscheidung haben.

Bleiben die Politiker als Anbieter von Regulierung und damit des „Schutzes" vor Privatisierung. Sie dürften schon aufgrund ihres Einflusses auf Geschäftsentscheidungen öffentlicher Banken an einer Beibehaltung des Status quo interessiert sein. So dienen Landesbanken als Instrument der Strukturpolitik und auch auf kommunaler Ebene kann der Einfluss auf die Sparkassen wirtschaftspolitisch genutzt werden.

Wird mit einer Abschaffung der staatlichen Haftungsgarantien das Gleichgewicht auf dem Markt für Sparkassenregulierung verändert? Im Falle der Landesbanken wird mit den steigenden Refinanzierungskosten der Spielraum für eine industriepolitisch motivierte Einflussnahme geringer. Damit nehmen die Vorteile einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft für die Politiker ab. Aus Sicht der Landesbank-Manager verstärkt sich das Interesse an einer Privatisierung, da der öffentlich-rechtliche Status eine Reihe von Nachteilen mit sich bringt, insbesondere Beschränkungen bei der Geschäftstätigkeit und bei der Aufnahme von Eigenkapital. Die Landesregierungen reagieren derzeit schon auf diese Entwicklungen, indem sie die Möglichkeiten privater Investoren verbessern, sich etwa über stille Beteiligungen oder Genussscheinkapital an öffentlichen Banken zu beteiligen.[24]

---

[23] Vgl. *Möschel* (2000b).

[24] Vgl. *Möschel* (2000b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Sparkassen gelten prinzipiell die gleichen Zusammenhänge, wenn auch in abgeschwächter Form. Da die Refinanzierungskosten im Falle der Sparkassen weniger stark steigen, wird auch der Anreiz zur Privatisierung nicht so sehr zunehmen. Mit rückläufiger Bedeutung der Einlagenfinanzierung, wie sie mittelfristig zu erwarten ist, würde sich aber auch bei den Sparkassen der Abbau der staatlichen Haftung deutlicher bemerkbar machen.

Auffallend ist in diesem Zusammenhang die derzeit im Sparkassensektor zu beobachtende Entwicklung, die Ausschüttungen der öffentlichen Banken an ihre Gewährträger zu erhöhen. So zielte die letzte Novellierung des Sparkassengesetzes von Rheinland-Pfalz darauf ab, die Gewinnbeteiligung der Gewährträger zu erhöhen. Auch die Bildung einer Sparkassenholding in Sachsen wirkt in diese Richtung. Den Gewährträgern von kommunalen Sparkassen, die sich an der von der Landesbank Sachsen geführten Finanzholding beteiligen, wurden erhebliche Ausschüttungen zugesichert. Mit der rückläufigen Thesaurierung von Gewinnen wächst offensichtlich der Druck auf die öffentlichen Banken, sich Eigenkapital von privaten Kapitalgebern zu beschaffen. Dies dürfte die Position der Befürworter einer Sparkassen-Privatisierung stärken.

Insgesamt ist die anstehende Entscheidung der Europäischen Kommission unmittelbar nur für die Neuregelung der Haftungsverhältnisse im Sparkassensektor Deutschlands relevant. Derzeit zeichnet sich ab, dass unter Wahrung einer Übergangsfrist Anstaltslast und Gewährträgerhaftung abgeschafft werden. Damit werden weitreichende Veränderungen im Sparkassensektor angestoßen.[25] Mit dem Wegfall der Refinanzierungsvorteile muss es zu Restrukturierungen und geschäftspolitischen Anpassungen kommen. Langfristig dürfte dann die Privatisierung der öffentlichen Banken nicht aufzuhalten sein. Die derzeitigen Reaktionen von Landesbanken und Sparkassen auf die anstehende Beihilfe-Entscheidung der Kommission zeigen, dass der Sektor der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute weit weniger homogen ist, als von vielen Verbandsvertretern behauptet wird. Es ist in dieser Situation eine vordringliche Aufgabe der Gewährträger, sich von tradierten Positionen zu lösen und zukunftsorientierte Strategien zu entwickeln.

Literatur

Bankgesellschaft Berlin (2001): BGB Sector Report. Deutsche Großbanken, Berlin

Blankenburg, G. (2000): Die Politökonomie der Sparkassenprivatisierung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1, S. 45–51

Büschgen, H. E. (2000): Strategische Positionierung und Profilierung der deutschen Sparkassen als regionale Finanzdienstleister in Euro-Land, in: Perspektiven der kommunalen Sparkassen, hrsg. v. Janbernd Oebbecke, J./Bauer, H. P., S. 17–43

DG Bank (2001): Datenbank, generische Renditen von Bankanleihen, Frankfurt

[25] Vgl. *Kloten* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Elsner, F. (2001): Bayerischer Befreiungsschlag, in: Börsenzeitung, 29.03.2001

Fitch IBCA (1999): Pressemitteilung v. 11.11.1999

— (2001): Landesbanks – A Small Step Forward, London

Friesen, A. von (1998): Staatliche Haftungszusagen für öffentliche Kreditinstitute aus europarechtlicher Sicht, Stuttgart

Gleske, C. (1996): Wettbewerb öffentlicher und privater Kreditinstitute in Deutschland, Baden-Baden

Greiber, C./*Herz*, B. (1999): Cost Structure of the German Banking Industry – an Empirical Study, Diskussionspapier

Greiber, C./*Herz*, B. (2001): Scale efficiency in the German Public Saving Bank Sector, Diskussionspapier

Hedrich, C.-C. (1993): Die Privatisierung der Sparkassen: Ein Beitrag zu den institutionellen Problemen der Deregulierung, Baden-Baden

Hoppenstedt, D. (2001): Ein Verbund – eine Philosophie, Vortrag v. 26.01.2001

Immenga, U./*Rudo*, J. (1997): Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht, Baden-Baden

Lang, G./*Welzel*, P. (1995): Technology and Cost Efficiency in Banking – A „Thick Frontier"-Analysis of the German Banking Industry, Diskussionspapier No. 130, Universität Augsburg

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1994): Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, Wiesbaden

Kinzl, U.-P. (2000): Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, Baden-Baden

Kohlhof, J./*Wilke*, D. (1997): Perspektiven zur Privatisierung öffentlich-rechtlicher Sparkassen, Idstein

Kloten, N. (1999): Buchbesprechung von Sinn, H.-W., Der Staat im Bankenwesen. Zur Rolle der Landesbanken, München 1997, in: Finanzarchiv, Bd 56, S. 598–600

Möschel, W. (1993): Privatisierung der Sparkassen, in: Wertpapiermitteilungen, S. 93–99

— (2000 a): Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, in: Erfahrungen mit der Privatisierung von Monopolunternehmen, FIW-Schriftenreihe H. 179, S. 39–46

— (2000 b): Die zukünftige Rolle des Staates in der deutschen Kreditwirtschaft, in: Die Bank, H. 2, S. 84–89

Monopolkommission (1992): Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, 9. Hauptgutachten, Baden-Baden

— (1998): Ordnungspolitische Leitlinien für ein funktionsfähiges Finanzsystem, Sondergutachten 26, Baden-Baden

o. V. (2001 a): WestLB-Eigner opponiert gegen Aufspaltung, in: Börsenzeitung, 22.02.2001

o. V. (2001 b): Regeln für Landesbanken und Sparkassen bis Ende März 2002, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.05.2001, S. 15

Simonitsch, W. (2000): Österreich setzt vermehrt auf Stiftungen, in: Süddeutsche Zeitung, 17.04.2000, S. 28

Sinn, H.-W. (1997): Der Staat im Bankenwesen, München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steiner, J. (1994): Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung, Frankfurt a. M.

Verband der Deutschen Freien Öffentlichen Sparkassen (2000): Jahresbericht 1999, Frankfurt a. M.

Wittkowski, B. (2001): Die Toyota-Sparkassen, in: Börsenzeitung, 14.03.2001

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Kontrolle von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in der EU

Von *Hermann H. Kallfass*, Ilmenau

A. Einleitung

Ein wichtiger Bestandteil des europäischen Systems von Wettbewerbsregeln,[1] das den funktionsfähigen Wettbewerb in der Europäischen Union (EU) sichern soll,[2] ist die Kontrolle der staatlichen Beihilfen, die Mitgliedstaaten den Unternehmen in ihrem jeweiligen Hoheitsraum gewähren, durch die Europäische Kommission (EK). Seit 1988 berichtet die EK regelmäßig über die von ihr erfassten Beihilfen der Mitgliedstaaten, um die ausgeübte Kontrolle zu dokumentieren sowie um Transparenz über Ausmaß, Erscheinungsformen, Empfänger und Entscheidungskriterien gewährter Beihilfen herzustellen. Bei der Interpretation der publizierten Daten ist zu beachten, dass die Beihilfen teilweise nicht ohne eine gewisse Willkür den einzelnen Jahren zuzuordnen sind und die Angaben für die jüngsten Berichtsjahre auf Grund unterlassener Anmeldungen unvollständig sein können. Die EK zieht deshalb für Trendaussagen mehrjährige Durchschnittswerte heran.

In der EU ist nach den Daten der Jahre 1994 bis 1998 insgesamt im Trend ein Rückgang bezüglich der von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe in Relation zu der Wertschöpfung und pro Beschäftigten festzustellen.[3] Die Beihilfeintensität sank von drei Prozent in 1994 auf zwei Prozent der Wertschöpfung in 1998. Vor dem Hintergrund geringer Gewinnspannen der Unternehmen ist das durchschnittliche Beihilfeniveau von zwei Prozent der Wertschöpfung bzw. von 1.007 EUR je Beschäftigten aber immer noch als sehr hoch zu bezeichnen.

Die Aufgliederung der Beihilfen nach Mitgliedstaaten zeigt, dass der Rückgang zudem fast ausschließlich auf die stark gesunkene, aber immer noch überdurchschnittliche[4] Beihilfeintensität in den neuen Bundesländern Deutschlands zurück-

---

[1] Vgl. insbesondere Art. 81 bis 89 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957 in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, die am 1.05.1999 in Kraft trat).

[2] Zum Überblick vgl. *Püttner/Spannowsky* (1997), S. 319–272.

[3] Vgl. *Anlage A 1* im Anhang.

[4] Auf Deutschland entfiel bei einem Bevölkerungsanteil von 21,9% in der Periode 1996–1998 bezogen auf das Gesamtvolumen aller Beihilfen noch immer ein Anteil von 33,6%

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zuführen ist. Im Vergleich der Dreijahresperioden 1994–1996 und 1996–1998 stieg das Beihilfeniveau je Beschäftigten in zehn und es sank in fünf der 15 Mitgliedstaaten.[5] Langfristig ist ein von der EK angestrebter Trend[6] zur Angleichung der unterschiedlichen Beihilfeintensitäten in den Mitgliedstaaten an den europäischen Durchschnitt zu beobachten. Im Jahresdurchschnitt 1990–1992 streute das nationale Beihilfevolumen an das Verarbeitende Gewerbe von 1,4 % im Vereinigten Königreich bis zu 12,5 % der Wertschöpfung in Griechenland. Zur Periode 1996–1998 verringerte sich die Streuung auf die Bandbreite von 0,7 % im Vereinigten Königreich bis zu 4,9 % der Wertschöpfung in Griechenland.[7] Zugleich stieg der Anteil der vier Kohäsionsländer (Griechenland, Spanien, Irland, Portugal) an den gesamten nationalen Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe der Gemeinschaft von acht auf neun Prozent und der Anteil der vier großen Volkswirtschaften sank von 84 auf 80 %.[8] Dennoch sind die vier Kohäsionsländer im Vergleich zum Bevölkerungsanteil weiterhin am Gesamtvolumen der nationalen Beihilfen unterrepräsentiert.[9]

Die vorherrschende Form der Beihilfe ist der staatliche Zuschuss an das begünstigte Unternehmen; auf ihn entfällt mehr als die Hälfte (58 %) des Volumens aller Beihilfen, daneben werden Steuerbefreiungen (23 %) und zinsgünstige Kredite (11 %) häufiger als Kapitalbeteiligungen (4 %), Bürgschaften (3 %) und Steuerstundungen (1 %) eingesetzt.[10]

Staatliche Beihilfen werden bezüglich aller Ziele eingesetzt, die nach dem EGV eine Ausnahme vom Beihilfeverbot zulassen. Vorherrschender Zweck gewährter Beihilfen ist die Förderung der regionalen Wirtschaft. Auf ihn entfiel in den Jahren 1996–1998 mehr als die Hälfte (57 %) der verausgabten Mittel. Dies verdeutlicht den hohen Stellenwert der Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nach dem Kohäsionsziel. Daneben dienten elf Prozent der Förderung von F&E, neun Prozent der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), acht Prozent sektoralen Förderzielen sowie weitere acht Prozent den sonstigen Zwecken wie der Rettung existenzgefährdeter Unternehmen.[11] Der Anteil der Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen am gesamten jährlichen Beihilfevolumen in den Sektoren Verarbeitendes Gewerbe, Finanzdienstleistungen und Luftverkehr streute in den Jahren 1992 bis 1998 von vier und bis zwölf Prozent.[12]

---

und bezogen auf das Volumen aller Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe sogar ein Anteil von 35,1 %. Vgl. Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2000) 205, S. 62, Tabelle 26.

[5] Vgl. *Anlage A 2* im Anhang.

[6] Vgl. XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Luxemburg 2000, Tz. 204.

[7] Vgl. *Anlage A 2* im Anhang.

[8] Vgl. Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2000) 205, S. 14.

[9] Der Bevölkerungsanteil der vier Kohäsionsländer betrug im Jahr 1998 insgesamt 16,96 %. Vgl. ebenda, S. 62.

[10] Vgl. *Anlage A 3* im Anhang.

[11] Vgl. *Anlage A 4* im Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beihilfen zugunsten existenzgefährdeter Unternehmen sind in besonderem Maße umstritten.[13] Sie werden von den Mitgliedstaaten in der Regel ad hoc gewährt, die begünstigten Unternehmen konzentrieren sich stark auf wenige Wirtschaftszweige, das Beihilfevolumen je Unternehmen ist meistens sehr hoch,[14] die Beihilfen können zu besonderen Verzerrungen im Binnenmarkt führen, die Vergabe wird häufig nicht ordnungsgemäß beantragt und ist zunehmend Gegenstand förmlicher Prüfverfahren,[15] die Entscheidungen über die Zulässigkeit der Beihilfen haben an den Unternehmensstandorten meistens eine hohe politische Bedeutung und die Rückforderung unrechtmäßig gewährter Beihilfen ist langwierig oder sie scheitert am fehlenden Vermögen der Beihilfeempfänger.

Im Folgenden wird zunächst diskutiert, welche Wirkungen die Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen auf die Wettbewerbsprozesse und den Handel im Binnenmarkt haben können. Die Untersuchung der Beihilfenkontrolle durch die EK erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden die Regeln für Beihilfen dargestellt, nach denen Beihilfen genehmigt werden können, anschließend wird die Politik der EK gegenüber den Ad hoc-Beihilfen der Mitgliedstaaten an gefährdete Unternehmen analysiert. Eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation und eine Schlussbemerkung schließen die Betrachtung ab.

B. Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in der ökonomischen Analyse

I. Staatliche Beihilfen

In der EU sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen nach Art. 87 Abs. 1 EGV mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Auf Grund dieses allgemeinen Verbots sind Ad hoc-Beihilfen der Mitgliedstaaten zugunsten existenzgefährdeter Unternehmen nur zulässig, wenn die EK diese vorher genehmigt.

---

[12] Vgl. Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2000) 205, S. 33.

[13] Vgl. Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2000) 205, Tz. 255.

[14] Im Zeitraum 1994–1996 flossen im Verarbeitenden Gewerbe gut 50% der vergebenen Ad hoc-Beihilfen in die Umstrukturierung von Unternehmen im Stahl- und Schiffbausektor. Der restliche Teil wurde fast gänzlich zur Rettung und Umstrukturierung von ca. 55 Unternehmen eingesetzt. Vgl. Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2000) 205, S. 32, Tz. 39.

[15] Vgl. KOM (88) 945, KOM (90) 1021, KOM (92) 1116, KOM (95) 365, KOM (97) 170, KOM (98) 417, KOM (99) 148, KOM (2000) 205.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Welche staatlichen Maßnahmen zugunsten existenzgefährdeter Unternehmen unter das Beihilfeverbot fallen und damit der Genehmigung durch die EK bedürfen, ist im Gesetz nicht definiert.[16] Die Abgrenzung folgt aus dem Zweck der Vorschrift, die den Wettbewerb vor Verfälschung und den Handel vor Beeinträchtigungen schützen soll. Viele Entscheidungen[17] der EK sowie des Gerichtes erster Instanz (EuGEI) und des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), welche die Kommissionsentscheidungen bei Anruf überprüfen, konkretisieren den Begriff der Beihilfe und grenzen den Bereich ein, in dem Freistellungen vom Beihilfeverbot zulässig sind. So werden diejenigen Maßnahmen als Beihilfe im Sinne des Beihilfeverbots bezeichnet, die folgende Kriterien zugleich aufweisen:[18] Erstens sind es Maßnahmen, die ein oder mehrere Unternehmen direkt oder indirekt begünstigen bzw. ihnen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen. Zweitens muss der Vorteil vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden und unmittelbar Kosten oder Einnahmeausfälle für die öffentlichen Haushalte bewirken. Drittens muss der Vorteil ohne adäquate Gegenleistungen[19] nach selektiven Kriterien (aktivitäts-, unternehmens-, industrie- oder regionenspezifisch) vergeben werden. Und viertens muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Anhand der Kriterien ist im Einzelfall festzustellen, ob eine Maßnahme als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist. Es liegt keine generelle Abgrenzung nach der Form der Maßnahme vor, so dass ihre Form für die Anwendung des Verbotes nicht relevant ist, denn Art. 88 Abs. 1 EGV bezieht sich explizit auf Beihilfen „gleich welcher Art". In der Praxis weisen Beihilfen sehr unterschiedliche Erscheinungsformen (Zuschüsse, Subventionen, verbilligte Kredite oder Darlehen, Zinsrabatte, Zinsvergünstigungen, Steuerermäßigungen,[20] staatliche Haftungsverpflichtungen oder Bürgschaften bei fehlender Haftungsmasse,[21] zu Vorzugsbedingungen überlassene Grundstücke und Gebäude, ermäßigte oder erlassene Sozialversicherungsbeiträge, staatliche Beteiligungen, die Übernahme von Verlusten, besondere Insolvenzverfah-

[16] Vgl. *Evans* (1997), S. 27.

[17] Zur Auflistung der in den Amtsblättern C und L veröffentlichten Entscheidungen der EK und des EuGH siehe http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de-register-0860.html.

[18] Zu den Kriterien vgl. *Mitteilung* (1998), Tz. 8–12, XXVIII. Bericht (1999), S. 75–81, XXIX. Bericht (2000), S. 77, *Püttner/Spannowsky* (1997), S. 326–331, und *Mederer* (1999), 2/1854, Tz. 13–30.

[19] D. h. eine Gegenleistung des Unternehmens fehlt oder diese ist geringer als auf Märkten üblich. Vgl. XXVIII. Bericht (1999), S. 76 f.

[20] Eine Reduktion der Steuerlast kann auf vielfältige Weise erzeugt werden: Die Steuerbemessungsgrundlage kann gemindert werden (besonderer Steuerabzug, außergewöhnliche oder beschleunigte Abschreibung, Aufnahme von Rücklagen in die Bilanz, etc.), der Steuerbetrag kann vollständig oder teilweise ermäßigt werden (z. B. Steuerbefreiung oder Steuergutschrift) und es kann ein Zahlungsaufschub, eine Aufhebung der Steuerschuld oder eine außergewöhnliche Vereinbarung über die Abzahlung der Steuerschuld in Raten gewährt werden. Vgl. *Mitteilung* (1998), Tz. 9.

[21] Vgl. *Mitteilung* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren, etc.[22]) auf,[23] da Mitgliedstaaten immer wieder kreativ nach neuen Formen zur Begünstigung von Unternehmen suchen. Dies gilt in besonderem Maße für die hier zu betrachtenden Beihilfen zugunsten gefährdeter Unternehmen. Beispielsweise liegt im Fall der Umstrukturierung auch dann eine Beihilfe vor, wenn der Staat die Abfindungen oder Vorruhestandsgelder an Arbeitnehmer zahlt, zu denen eigentlich ein Unternehmen aus arbeitsrechtlichen Vorschriften oder tariflichen Vereinbarungen verpflichtet ist. Demgegenüber sind direkte Zahlungen sozialer Systeme an Arbeitnehmer nach generell gültigen Regeln keine Beihilfe.[24]

Zur Abgrenzung von Beihilfen an Unternehmen, die direkt oder indirekt dem Staat gehören, wurde „das Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers"[25] entwickelt. Nach ihm gelten staatliche Darlehen oder Bürgschaften zugunsten eines Unternehmens nicht als Beihilfe, wenn unter den aktuell vorliegenden Bedingungen ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber ebenfalls die entsprechenden Mittel bereitgestellt hätte.

Ist eine Maßnahme als Beihilfe einzustufen, dann hat die nationale Behörde nach Art. 88 Abs. 3 EGV die Pflicht, vor deren beabsichtigten Einführung die EK zu unterrichten. Die EK hat jedes von den Mitgliedstaaten gemeldete Beihilfevorhaben hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt zu überprüfen. Dazu sind die erwarteten Wirkungen der Beihilfe auf das gefährdete Unternehmen einerseits sowie auf den Wettbewerb und den Handel andererseits zu untersuchen.

II. Wirkungen von Beihilfen auf Wettbewerb und Handel

Das allgemeine Verbot von Beihilfen der Mitgliedstaaten beruht auf der ökonomisch begründeten generellen Annahme,[26] dass alle über einen Nachteilsausgleich[27] und eine Spürbarkeitsschwelle[28] hinausgehenden nationalen Beihilfen an Unternehmen den Wettbewerb verfälschen und den Handel beeinträchtigen.[29] Von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen sind, im Vergleich mit allen anderen Beihilfezwecken auf Grund theoretischer Überlegungen aus mehreren Gründen, in der Regel besonders gravierende negative Wirkungen zu erwarten.

---

[22] Zum Überblick vgl. *Cremer* (1999), S. 1009 f., Tz. 18.

[23] Vgl. *Europäische Kommission*, Wettbewerbsrecht IIB (1997), S. 7–9.

[24] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 56–63.

[25] *Mitteilung* (1993), insbesondere Tz. 11–21.

[26] Zum Überblick über die grundlegenden Wirkungen staatlicher Hilfen vgl. *Andel* (1988), S. 491–510.

[27] Vgl. z. B. den Ausgleich der Nachteile aus einer Naturkatastrophe gemäß Art. 87 Abs. 2 Buchstabe b EGV.

[28] Die EK setzte den allgemeinen Schwellenwert für eine Beihilfe an ein Unternehmen ohne Spürbarkeit in Art. 2 Abs. 2 der „De-minimis"-Verordnung (ABl. L 10 vom 13.02.01, S. 30) auf 100.000 EUR in drei Jahren. Daneben gilt die Gruppenfreistellung für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. L 10 vom 13.02.01, S. 33).

[29] Vgl. *Evans* (1997), *Fingleton/Ruane/Ryan* (1999) und *Harbord/Yarrow* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Die Beihilfe an ein gefährdetes Unternehmen begünstigt dieses selektiv gegenüber seinen Konkurrenten. Die Selektion entsteht, weil die Beihilfe nur dann gewährt wird, wenn die eng gefassten Merkmale der Existenzgefährdung vorliegen. Die Beihilfe ist damit nicht prinzipiell allen Unternehmen zugänglich, wie die nach den allgemeinen Gruppenfreistellungen zulässigen Förderungen für kleine und mittlere Unternehmen, von Forschung und Entwicklung, zum Schutz der Umwelt und der Ausbildung sowie die freigestellten Förderungen im Rahmen der Regionalpolitik und der sektoralen Politik.

b) Mitgliedstaaten setzen mit der Beihilfe ihre auf Zwangsmitteln beruhende Finanzkraft gezielt und punktuell zur Unterstützung von Unternehmen ein, die für sich allein im Konkurrenzkampf unterliegen würden. Insbesondere große und entwickelte Mitgliedsländer sind der Versuchung ausgesetzt, ihre herausragende Finanzkraft aus Steueraufkommen und Kreditfähigkeit zu dieser Korrektur der Wettbewerbsergebnisse bzw. zur Wettbewerbsverfälschung einzusetzen. Die negativen Wettbewerbseffekte der Beihilfe sind in Analogie zu den bekannten Wirkungen interner Subventionen finanzstarker Muttergesellschaften zugunsten einer gefährdeten Tochtergesellschaft zu sehen.

c) Die Beihilfe übt gesamtwirtschaftlich nachteilige Anreizeffekte aus, denn sie prämiert die ungewünschte Situation fehlender Wettbewerbsfähigkeit. Sie schwächt die Leistungsbereitschaft und mindert die Eigenverantwortung der Entscheidungsträger in Unternehmen. Dagegen werden bei den allgemein zugänglichen Beihilfesystemen zumindest nur Unternehmen begünstigt, die sich in gewünschter Weise verhalten. Dies gilt für verhaltensabhängige regionale Beihilfen für Investitionen der Unternehmen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Einkommen, für Umweltbeihilfen z. B. für energieeinsparende Investitionen, für die Förderung von Investitionen in die Ausbildung oder für Beihilfen zur Förderung der Ausgaben in Forschung und Entwicklung.

d) Die Beihilfe führt dem gefährdeten Unternehmen zusätzliche Liquidität zu, senkt in der Regel dessen Kosten künstlich und verzerrt so den aktuellen Wettbewerb zu Lasten der Konkurrenten, die sich ohne Beihilfen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten behaupten müssen. Die Absatz- und Ertragsmöglichkeiten leistungsfähiger Konkurrenten sinken infolge der Beihilfe.[30] Insbesondere auf Märkten mit Überkapazitäten kann die Beihilfe zugunsten des geförderten Unternehmens die Last zur Anpassung an den Strukturwandel teilweise oder ganz auf Konkurrenten überwälzen. Dies kann deren Existenz gefährden und damit die Reihenfolge ändern, in der die Unternehmen nach einem Preisverfall ausscheiden.[31]

---

[30] „Umstrukturierungsbeihilfen sind aus wettbewerbsrechtlicher Sicht besonders problematisch, weil sie andere Produzenten, die ohne Beihilfen auskommen, und andere Mitgliedstaaten unverhältnismäßig stark belasten können." Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 276.

[31] Vgl. *Kallfass* (2001).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

e) Die Beihilfe verhindert zumindest temporär die Gesamtvollstreckung und den sicheren Untergang des Unternehmens bzw. den Marktaustritt des existenzgefährdeten Unternehmens. Das Unternehmen wird für überhöhte Kosten aus technischer Ineffizienz oder unterlegenen Erlösen aus qualitativer Ineffizienz nicht mit einem Austritt bestraft. Die negative Sanktion entfällt, denn das Unternehmen verbleibt am Markt. Ein wichtiges Element wettbewerblicher Selektionsprozesse wird aufgehoben. Die Bestrafungen der Eigentümer mit Vermögensverlusten, der Kreditgeber mit Forderungsverlusten und der Lieferanten mit Absatzverlusten sowie der Manager und Arbeitnehmer mit Einkommensverlusten wird unterbunden oder zumindest gemindert.

f) Die Ressourcen des zahlungsunfähigen Unternehmens werden infolge der Beihilfe nicht durch eine Gesamtvollstreckung alternativen, besseren Verwendungen zugeführt. Der Transfer von Ressourcen in die bestmögliche Verwendung unterbleibt und der Strukturwandel wird verzögert. Dies hat negative Wirkungen auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität.

g) Beihilfen an gefährdete etablierte Unternehmen erzeugen eine Eintrittsbarriere für Newcomer, denn sie mindern die Möglichkeiten der Newcomer, leistungsunfähige etablierte Unternehmen zu verdrängen. Dies senkt die Wirksamkeit des potentiellen Wettbewerbs nachhaltig.

h) Beihilfen an gefährdete Unternehmen haben daneben, wie andere staatliche Beihilfen, einen negativen Finanzierungseffekt auf den Staatshaushalt. Der Staat muss zur Finanzierung der Beihilfen entweder die Ausgaben für andere wichtige Zukunftsausgaben senken und damit die Entwicklung der Wohlfahrt mindern, die Steuern erhöhen oder die Staatsverschuldung ausweiten.

i) Die Verhinderung des Marktaustritts unterlegener Unternehmen ist in besonderer Weise geeignet, Beihilfekriege[32] zwischen den Mitgliedstaaten auszulösen und damit die Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft zu gefährden.

Trotz dieser unstrittig negativen Wirkungen von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen auf den Wettbewerb ist zu prüfen, ob Ausnahmen vom Verbot aus theoretischer Sicht begründbar sind.

III. Theoretische Begründungen für zuzulassende Beihilfen

Prinzipiell sind Ausnahmen vom Beihilfeverbot theoretisch begründbar, da in der Europäischen Gemeinschaft für die Wirtschaftspolitik neben dem Grundsatz vom unverfälschten Wettbewerb und unbeeinträchtigten Handel ein umfangreicher Zielkatalog gilt. Hier sind insbesondere die in Art. 2 EGV genannten Ziele einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz und Konvergenz

[32] Vgl. *Evans* (1997), S. 89–91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Wirtschaftsleistungen sowie die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu nennen, zu denen Beihilfen unter Umständen einen Beitrag leisten können. Der umfangreiche Zielkatalog wird im folgenden als gegeben unterstellt und nicht problematisiert. Die Entscheidung über zulässige Beihilfen erfordert von der EK ein Abwägen zwischen den in Konflikt[33] stehenden Zielen im Hinblick auf das gemeinsame europäische Interesse.[34]

Für die hier betrachteten Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen können die allgemeinen theoretischen Argumente für staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, die auf diversen Formen des Marktversagens[35] basieren, nicht herangezogen werden. Die gefährdeten Unternehmen produzieren in der Regel nach herkömmlichen Methoden private Güter für ausgereifte Märkte. Sie sind in ihrer Existenz wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und nicht auf Grund von Externalitäten in Schwierigkeiten. Mögliche staatliche Maßnahmen zu ihren Gunsten sind nicht mit effizienzsteigernden Produktions-, Agglomerations- oder positiven Umweltexternalitäten, intertemporalen Externalitäten, mit Spillovers oder Markteintrittsbarrieren zu rechtfertigen, wie die Beihilfen zur Einführung neuer oder umweltschonender Technologien oder Produkte oder zum Markteintritt kleiner und mittlerer Unternehmen. Die Unternehmen bieten private Güter an und keine öffentlichen oder meritorischen Güter, die eine Unterstützung rechtfertigen könnten. Ihre Tätigkeit ist auch nicht mit ungewöhnlich hohen Risiken oder Unsicherheiten verbunden, deren Übernahme aus volkswirtschaftlicher Sicht vorteilhaft erscheint. Wettbewerbsverzerrende Subventionen anderer Staaten oder Argumente der strategischen Handelspolitik sind nicht geltend zu machen. Anders als bei Beihilfen zur Erstellung von Universaldienstleistungen, zur Minderung regionaler Rückständigkeit und zur Förderung der Kohäsion, lassen sich Beihilfen für gefährdete Unternehmen nicht mit Umverteilungsargumenten zugunsten von Eigentümern, Kreditgebern oder Arbeitnehmern begründen.

Beihilfen an gefährdete Unternehmen sind auch nicht mit Kapitalmarktversagen auf Grund eines asymmetrischen Zugangs zu entscheidungsrelevanten Informationen zu begründen, obgleich deren Krise unmittelbar mit fehlenden eigenen oder fremden finanziellen Mitteln verbunden ist. Ursache für die fehlenden Mittel sind ungünstige Zukunftserwartungen für das Unternehmen und keine Informationsdefizite. Objekt der Beihilfen sind typischerweise alte Unternehmen auf ausgereiften Märkten, deren Technologien, Organisationen und Märkte bekannt sind, und nicht Neugründungen mit unerprobten Verfahrens-, Organisations- oder Produktinnova-

[33] Vgl. *Mederer* (1999), 2/1854, Tz. 68–73, Evans (1997), S. 107–110, *Cremer* (1999), S. 999, Tz. 68.

[34] Die EK darf eine Beihilfe nur zulassen, wenn dies im „‚common European interest', ‚the Community's interest', the ‚common interest' or the ‚interest of the Community as a whole'" liegt. Vgl. *Evans* (1997), S. 108 und die dort angegebenen Quellen.

[35] Vgl. zum Überblick *Andel* (1988), S. 499–501, *Schmidt/Schmidt* (1997) S. 138–142, *Meiklejohn* (1999), S. 25–29, *Fingleton/Ruane/Ryan* (1999), S. 77–79.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionen, über die sich Eigen- und Fremdkapitalgeber nur unvollkommen informieren können und die deshalb eher unter Kapitalrationierung leiden.[36]

Für die Sondersituation der Systemtransformation in Ostdeutschland, als sich multifunktionale planwirtschaftliche Einheiten[37] unvermittelt auf Märkten in Konkurrenz zu Unternehmen aus der ganzen Welt befanden, wurden zusätzliche Argumente für Beihilfen formuliert.[38] Die Argumente sind hier nicht zu prüfen, da die Sondersituation nur für eine begrenzte Zeit generell geltend zu machen war und die allgemeine wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland im Rahmen der Ausnahmen für regionale Beihilfen berücksichtigt wird. Inwieweit in Einzelfällen noch besondere Argumente tragfähig sind, ist in der Analyse der Entscheidungen zu diskutieren.

Insgesamt sind auf der theoretischen Ebene keine allgemeinen ökonomischen Argumente zu identifizieren, mit denen staatliche Beihilfen zur Rettung von Unternehmen vor dem Konkurs und zur Umstrukturierung zu begründen sind.

Die EK nennt in den Leitlinien drei Zielsetzungen der Gemeinschaft,[39] die aus ihrer Sicht solche Beihilfen unter Umständen rechtfertigen. Bezüglich der erstens angeführten sozial- und regionalpolitischen Gründe ist aber in der Regel auf die regionale Gruppenfreistellung[40] zu verweisen. Es bleibt unklar, weshalb gefährdete Unternehmen im Einzelfall entweder in Gebieten mit vorhandener regionalpolitisch begründeter Förderung eine zusätzliche Unterstützung erhalten oder in Gebieten unterstützt werden, die nicht unter die regionale Freistellung fallen. Bezüglich der zweitens genannten positiven Rolle kleiner und mittlerer Unternehmen für die Volkswirtschaft besteht eine generelle Freistellung gemäß der Verordnung über die Anwendung der Art. 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen,[41] so dass dieses Ziel als keine plausible Begründung anzusehen ist. Die dritte Zielsetzung, eine bestimmte Marktstruktur zu erhalten, weil das Verschwinden von Unternehmen zur Monopolsituation bzw. zu einem engen Oligopol führen könnte, ist ebenfalls problematisch. Eine Subvention zur Konkursverhinderung unterbindet den Transfer der Verfügungsrechte über das Unternehmensvermögen an Unternehmer, die alternative Wettbewerbschancen sehen und erschwert durch die Kostensenkung des etablierten Unternehmens die Zutrittschancen poten-

[36] Das Risiko einer Rationierung auf Grund asymmetrischer Informationen sinkt in Deutschland mit dem Firmenalter bzw. der Unternehmensgröße. Vgl. *Winter* (1993) und *Harhoff/Körting* (1998).

[37] Die Einheiten mussten in geeignete wirtschaftliche Einheiten restrukturiert, rechtlich verselbständigt und privatisiert werden, neue Beschaffungs- und Absatzwege aufbauen, Produktionsverfahren verbessern, mit neuen Produkten neue Märkte erobern, und Reputation aufbauen, im Innenverhältnis eine geeignete Anreiz- und Organisationsstruktur entwickeln etc.

[38] Vgl. zum Überblick *Härtel*, u. a. (1992) sowie *Röller*, *Hirschhausen* (1999), S. 133–136.

[39] *Leitlinien* (1999), Tz. 3.

[40] Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, ABl. C 74 vom 10.03.1998, S. 9.

[41] ABl. C 89 vom 28.03.2000, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zieller Newcomer zum Nachteil der Wettbewerbsdynamik. Damit erscheinen die drei Erwägungen für die Beihilfen aus theoretischer Sicht nicht stichhaltig.

Nach der Zielsetzung der EK sollen Beihilfen eine Umstrukturierung des existenzgefährdeten Unternehmens ermöglichen. Mit den negativen wirtschaftlichen Wirkungen des alternativ erwarteten Konkurses auf die Ziele der EU nach Art. 2 EGV können staatliche Beihilfen für bestimmte Maßnahmen im fortgeführten Unternehmen gerechtfertigt werden. Dies gilt für diejenigen Maßnahmen, deren Kosten nach einem Konkurs eines existenzgefährdeten Unternehmens in der Regel von der Gebietskörperschaft zu tragen sind (z. B. Kosten aus dem Abbruch von Anlagen, der Beseitigung von Schadstoffen und Rückständen, der Entsiegelung des Bodens, der Sicherung von Abraumhalden, der Schaffung neuer Infrastruktureinrichtungen oder der Umschulung des Personals). Die Kosten der Stilllegung von Teilen der Produktion, die fortgeführte profitable Unternehmen selbstverständlich tragen, können Unternehmen einerseits durch einen Konkurs auf die Gebietskörperschaft oder andere staatliche Instanzen abwälzen. Die Kosten belasten andererseits die Kreditfähigkeit und Rentabilität des existenzgefährdeten Unternehmens bei einer geplanten Umstrukturierung.[42] Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht können, nach Abwägung der wirtschaftlichen Wirkungen der beiden Alternativen, die Beihilfen zur Umstrukturierung des fortgeführten Unternehmens dem Konkurs vorzuziehen sein.

So bleibt zu prüfen, unter welchen Bedingungen die Beihilfen nach den geltenden Regeln aus Sicht der EK in der Praxis zulässig sind und mit welchen Argumenten sie begründet werden.

C. Die Regeln für zulässige Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen

I. Die Verfahrensordnung

Die europäische Beihilfenpolitik wurde durch die im Jahr 1996 eingeleitete Reform anhand der Entscheidungspraxis der EK und der Rechtsprechung des EuGH kodifiziert. Der Rat ermächtigte im Jahr 1998 die EK durch Verordnung[43] zur Gruppenfreistellung[44] a) horizontaler Beihilfen zugunsten von i) kleinen und mittleren

[42] Vgl. *Kallfass* (2001), S. 18–21.

[43] Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Art. 92 und 93 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, (*VO 994/98*) ABl. L 142 vom 15.05.1998, S. 1–4.

[44] Die Gruppenfreistellungen traten an die Stelle der diversen Gemeinschaftsrahmen, Mitteilungen, Leitlinien und Schreiben an die Mitgliedstaaten, in denen die Kommission bis zu dem Zeitpunkt die Kriterien bezüglich der Ausübung ihrer Entscheidungsfreiheit aufgrund von Art. 87 Abs. 3 bekanntgemacht hatte. Vgl. zum Überblick *Wettbewerbsrecht* IIB (1997), S. 14–30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmen,[45] ii) Forschung und Entwicklung,[46] iii) Umweltschutzmaßnahmen und iv) Beschäftigung und Ausbildung,[47] b) von Regionalbeihilfen in genehmigten Fördergebieten und c) von De minimis-Beihilfen,[48] die auf Grund ihrer Geringfügigkeit den Handel nicht beeinflussen. Für Beihilfen an gefährdete Unternehmen wurde aber keine Gruppenfreistellung eingeführt. Ob diese mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, entscheidet die EK weiterhin im Einzelfall, aber nun nach festen Regeln. Diese werden durch die eingeführte Verfahrensordnung und die geltenden Leitlinien konkretisiert.

Im Jahr 1999 erließ der Rat eine Verfahrensordnung,[49] die das Verfahren der Genehmigung und Kontrolle von Beihilfen der Mitgliedstaaten durch die EK in allen Sektoren abschließend regelt.[50] Sie gilt für Beihilfen in allen Sektoren und soll in Verbindung mit weiteren Ordnungen und Mitteilungen der Kommission die Rechtssicherheit und Transparenz erhöhen, die Gleichbehandlung aller Antragsteller sichern sowie das Verfahren wirksam und effizient gestalten.[51]

Die Ordnung definiert grundlegende Begriffe und regelt detailliert den Ablauf der Kontrolle von Beihilfen der Mitgliedstaaten durch die Kommission. Sie konkretisiert die Stufen des Verfahrens von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung einer beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe über die vorläufige und die förmliche Prüfung bis zu den späteren Nachprüfungen vor Ort sowohl für den Fall der ordnungsgemäßen Anmeldung[52] als auch für den Fall, in dem die Kommission nachträglich Kenntnis über eine Beihilfe erhält.[53]

Die Verfahrensordnung kodifiziert nicht nur die geltende Praxis, die sich durch Entscheidungen von Kommission und Gerichtshof entwickelt hatte. Sie führt daneben mehrere Neuerungen ein. Um die Verfahren zu beschleunigen, setzt die Ordnung für Stellungnahmen, Entscheidungen und Rückforderungen feste Fristen.[54] Sie erhöht die Rechtssicherheit, da sie festlegt, welche Rechte und Pflichten die Betroffenen in jeder Phase haben. Um die Kontrolle wirksamer zu gestalten, verpflichtet sie die Kommission zur fortlaufenden Prüfung aller ihr bekanntgewordenen Informationen gleich welcher Herkunft über angeblich rechtswidrige Beihil-

---

[45] Zur aktuellen Fassung vgl. ABl. L 10 vom 13.01.2001, S. 33.

[46] Zur aktuellen Fassung vgl. ABl. L 304 vom 5.12.2000, S. 7.

[47] Zur aktuellen Fassung vgl. ABl. L 10 vom 13.01.2001, S. 20.

[48] Zur aktuellen Fassung vgl. ABl. L 10 vom 13.01.2001, S. 30.

[49] Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 193 des EG-Vertrages, (*VO 659/1999*), ABl. L 83 vom 27.03.1999, S. 1–9.

[50] Vgl. *Mederer* (1999), 2/1837, Tz. 4.

[51] Vgl. die einleitenden Erwägungsgründe in *VO 659/1999*.

[52] Zum Überblick für den Fall einer beantragten Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe siehe *Anlage A 4*.

[53] Zum Überblick für den Fall einer ungenehmigten Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe siehe *Anlage A 5*.

[54] Vgl. Art. 4 (5) und (6), Art. 6 (1), Art. 7 (6) und Art. 15 (1) *VO 659/1999*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fen,[55] konkretisiert die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten über alle Beihilfen und ermächtigt die Kommission zur Inspektion und unmittelbaren Nachprüfung vor Ort in den Räumlichkeiten der Unternehmen.[56] Und schließlich erweitert die Ordnung die Befugnisse der Kommission, um das Beihilfeverbot besser durchzusetzen. So kann die Kommission nun bezüglich einer ungenehmigten Beihilfe eine Aussetzungs- oder Rückforderungsanordnung erlassen.[57] Im Fall der Rückforderung rechtswidriger und unvereinbarer Beihilfen, in dem die Rückzahlung in der Vergangenheit häufig durch eingelegte Widersprüche bei einzelstaatlichen oder europäischen Gerichten verzögert wurde, muss der Mitgliedstaat nun alle von seinem Rechtssystem vorgesehenen Maßnahmen zur Durchsetzung der Rückforderung gegenüber den Unternehmen ergreifen.[58]

Insgesamt definiert und strukturiert die Ordnung die Phasen, den Ablauf und die Fristen des Genehmigungsverfahrens von der Antragstellung bis zur Nachprüfung und setzt damit einen festen formalen Rahmen für das Vorgehen der Kommission bei allen Entscheidungen über Beihilfen der Mitgliedstaaten an Unternehmen.

II. Die Leitlinien

Einzige Rechtsgrundlage für Genehmigungen von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen bildet die Öffnungsklausel in Art. 87 Abs. 3 lit c EGV, nach der die Kommission den Mitgliedstaaten die Gewährung von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete genehmigen kann, soweit diese die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Die Ausnahmebestimmung des Art. 87 Abs. 3 lit c EGV gilt als Generalklausel für Beihilfen, denen die Kommission aus „realpolitischen Gründen eine Genehmigung erteilen möchte bzw. muß".[59] Die Kommission verfügt bei den Entscheidungen, die sie auf der Basis sozialer und wirtschaftlicher Wertungen für die Gemeinschaft als Ganzes zu treffen hat, grundsätzlich über ein erhebliches Ermessen. Sie kann in den Entscheidungen diejenigen Kriterien heranziehen, die ihr geeignet erscheinen.[60] Im Folgenden wird der Wortlaut des Vertrages, die obige Ausnahme vom Beihilfeverbot und die Zuständigkeit der EK als gegeben unterstellt.[61]

In der Frühzeit der Beihilfekontrolle entschied die EK von Fall zu Fall ohne feste Kriterien, ob die Ausnahmetatbestände auf das betreffende existenzgefährdete Un-

[55] Vgl. Art. 10 Abs. 1 *VO 659/1999*.

[56] Vgl. Art. 10 (1), Art. 21 und Art. 22 *VO 659/1999*.

[57] Vgl. Art. 11 *VO 659/1999*.

[58] Vgl. Art. 14 (3) *VO 659/1999*.

[59] *Soukup* (1995), S. 31.

[60] Vgl. *Mederer* (1999), 2/1885, Tz. 67.

[61] Mögliche Alternativen zum vorhandenen Vertrag, wie die ersatzlose Streichung der Ausnahme nach Art. 87 Abs. 3 lit c EGV, werden nicht diskutiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ternehmen anzuwenden waren. Im Jahr 1979 dokumentierte die Kommission erstmals die Grundsätze ihrer Politik bezüglich der Beihilfen an gefährdete Unternehmen.[62] Im Jahr 1994 veröffentlichte die EK erste Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten,[63] in denen sie die Voraussetzungen und Kriterien für genehmigungsfähige Hilfen an existenzgefährdete Unternehmen systematisierte. Die Kommission verbesserte mit den Leitlinien nicht nur die Transparenz über ihr Vorgehen, sondern legte sich auch selbst bezüglich der zukünftigen Ausübung ihres Ermessens bei den Entscheidungen fest.[64]

Die beobachtete Zunahme der Ad hoc-Beihilfen in den 90er Jahren und die Einführung der Gemeinschaftswährung, die eine Ausweitung des innergemeinschaftlichen Handels begünstigt und die negative Wirkung von Beihilfen auf den Wettbewerb verstärkt, veranlasste die Kommission Ende 1999 zu einer Neufassung der Leitlinien.[65] Sie enthält diverse Änderungen, Eingrenzungen und Klarstellungen, um Ad hoc-Beihilfen der Mitgliedstaaten an existenzgefährdete Unternehmen noch aufmerksamer zu kontrollieren[66] und um die Genehmigung an „strengere Bedingungen"[67] zu knüpfen.

Nach den geltenden Leitlinien können staatliche Beihilfen nach Art. 87 Abs. 3 lit c EGV für zulässig erklärt werden, wenn ein Unternehmen in Schwierigkeiten ist. Ein Unternehmen befindet sich laut der neu eingeführten Definition der Kommission in Schwierigkeiten, „wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von seinen Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste zu beenden, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift."[68] Als Unternehmen in Schwierigkeiten gelten unabhängig von der Unternehmensgröße insbesondere Unternehmen, deren Eigenkapital[69] sich um mehr als die Hälfte reduzierte und mehr als ein Viertel dieses Kapitals während der letzten zwölf Monate verloren ging, sowie Unternehmen, die alle Voraussetzungen für die Eröffnung eines Kollektivverfahrens wegen Insolvenz erfüllen. Im ungünstigsten Fall ist das gefährdete Unternehmen in Schwierigkeiten bereits insolvent.

---

[62] Vgl. VIII. Wettbewerbsbericht (1978), Rn. 177, 227.

[63] ABl. C 308 vom 23.12.1994, S. 12.

[64] Vgl. *Simon* (1999), S. 46, *Mederer* (1999), S. 2/1891, Tz. 74.

[65] *Leitlinien* (1999), ABl. C 288 vom 9.10.1999 S. 2 und die Berichtigungen dazu in ABl. C 121 vom 9.04.2000, S. 29.

[66] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 1.

[67] *Van Miert* (2000), S. 80.

[68] *Leitlinien* (1999), Tz. 4.

[69] Es werden Gesellschaften mit beschränkter Haftung (unbeschränkter Haftung) genannt, deren gezeichnetes Kapital (ausgewiesene Eigenmittel) zu mehr als die Hälfte verschwand und mehr als ein Viertel dieses Kapitals während der letzten zwölf Monate verlorenging. Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit dem gut messbaren Kriterium hoher Eigenkapitalverluste, das die Fassung von 1999 in die Leitlinien einführte, ist klar abzugrenzen, in welchen Fällen sich Unternehmen in Schwierigkeiten befinden. Als zusätzliche Symptome der Unternehmen in Schwierigkeiten und ihrer Märkte werden weiterhin sinkende Umsätze, zunehmende Verschuldung und Zinsbelastung, wachsende Lagerbestände, Abnahme oder Verlust des Reinvermögens und bestehende Überkapazitäten genannt. Hervorzuheben ist das Merkmal der Überkapazität, denn dieses kennzeichnet in der Praxis häufig die betroffenen Märkte und ist ein wichtiges Kriterium in den Entscheidungen der Kommission über die Zulässigkeit beantragter Beihilfen.[70]

Explizit nicht in den Genehmigungsbereich von Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten fallen nach den Leitlinien 1999 erstens neugegründete Unternehmen und zwar selbst dann nicht, wenn ihre Finanzsituation sehr prekär ist. Dies gilt insbesondere für neue Unternehmen, die aus abgewickelten und übernommenen Vermögenswerten anderer Unternehmen hervorgegangen sind.[71] Außerhalb des Genehmigungsbereichs stehen zweitens existenzgefährdete Gesellschaften, die Konzernen gehören, wenn die Schwierigkeiten der Tochtergesellschaften auf willkürliche Kostenverteilungen innerhalb der Konzerne zurückzuführen sind und die Probleme von den Konzernen selbst mit eigenen Ressourcen bewältigt werden können.[72] In den Fällen, in denen Unternehmen über einen Zugang zu hinreichenden eigenen Ressourcen verfügen, war bereits in der Vergangenheit nicht zu erwarten, dass staatliche Beihilfen von der EK für zulässig erklärt werden.[73]

Die EK unterscheidet bei der Genehmigung von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen mit der Rettung und der Umstrukturierung zwischen zwei zeitlich aufeinander folgenden Phasen, die von ihr getrennt betrachtet werden.

---

[70] Vgl. z. B. die Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999 über staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Lautex GmbH Weberei und Veredlung, (2000/129/EG), ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 19, Tz. 82, Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 über staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland an die Brockhausen Holze GmbH, (2000/21/EG), ABl. L 007 vom 12.01.2000, Tz. 33, Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über die staatlichen Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Kvaerner Warnow Werft GmbH, (1999/675/EG), ABl. L 274 vom 23.10.1999, S. 23–36, Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 über eine Beihilfe der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Everts Erfurt GmbH, (99/787/EG), ABl. L 310 vom 04.12.1999, Tz. 16.

[71] Eine einzige Ausnahme gilt für diejenigen Unternehmen in den neuen Bundesländern, die bis zum 31.12.1999 aus einer Abwicklung oder Vermögensübernahme im Rahmen des Privatisierungsauftrags der BvS entstanden bzw. ähnliche Fälle. Vgl. *Leitlinien* (1999), FN 10 und die Berichtigungen dazu in ABl. C 121 vom 9.4.2000, S. 29.

[72] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 7 f.

[73] Vgl. *Evans* (1997), S. 110 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Voraussetzungen für zulässige Rettungsbeihilfen

Rettungsbeihilfen der Mitgliedstaaten an existenzgefährdete Unternehmen sind genehmigungsfähig, wenn die vorher bei der Kommission beantragte Maßnahme den Charakter einer einmaligen, vorübergehenden und kurzfristigen Liquiditätshilfe hat.[74] Die Liquidität muss bei akuter Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens den Zweck haben, dessen Überleben für eine begrenzte Dauer zu sichern bzw. den Beteiligten auf der Seite des Unternehmens die Zeitspanne verschaffen, die für die Entwicklung eines Plans zur Umstrukturierung oder Liquidation erforderlich ist, sowie die Weiterführung des Unternehmens für die Frist ermöglichen, die die Kommission zur Entscheidung über diesen Plan benötigt.[75] Nach den Leitlinien können Rettungsbeihilfen von der Kommission genehmigt werden, wenn sich das existenzgefährdete Unternehmen entsprechend der obigen Merkmale in Schwierigkeiten befindet und wenn die Beihilfe folgende Voraussetzungen erfüllt:[76]

a) Es muss sich um eine Liquiditätshilfe in Form von Kreditbürgschaften oder Krediten handeln, deren Zins mindestens den Zinssätzen entspricht, die auf dem Markt für Darlehen an gesunde Unternehmen verlangt werden und die von der Kommission als Referenzzinssätze[77] festgelegt wurden.

b) Die Restlaufzeit der betreffenden Kredite darf nach Auszahlung des letzten Teilbetrags längstens zwölf Monate betragen.

c) Die Beihilfe muss aus sozialen Gründen gerechtfertigt sein (z. B. bedeutender Arbeitgeber in der Region) und darf keine gravierenden Ausstrahlungseffekte in andere Mitgliedstaaten haben.

d) Der Mitgliedstaat muss der Kommission nach Genehmigung innerhalb von sechs Monaten einen Plan zur Umstrukturierung oder Liquidation vorlegen oder den Nachweis über eine vollständige Rückzahlung der Beihilfe (bzw. Beendigung der Bürgschaft) erbringen.[78]

e) Die Beihilfe muss in der Höhe auf den Betrag begrenzt sein, der für die Weiterführung des Unternehmens im Genehmigungszeitraum erforderlich ist.

Insgesamt sollen Rettungsbeihilfen nach den Leitlinien nur im Ausnahmefall gewährt werden, wenn die Liquidität von Art, Umfang und Dauer nur für den Zeitraum zur Verfügung gestellt wird, in dem die Zukunftsaussichten des Unternehmens einzuschätzen sind. Mit diesem Ziel sind wiederholte Liquiditätshilfen unvereinbar, die

[74] Vgl. *Evans* (1997), S. 127–131, *Yarrow* (1999), S. 90.

[75] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 10.

[76] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 23.

[77] Zur Festlegung der Referenzzinssätze vgl. Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten SG (97) D/7114 vom 18.08.1997 und Mitteilung der Kommission über die Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze, ABl. C 273 vom 9.09.1997.

[78] Diese Voraussetzung war in den Leitlinien des Jahres 1994 noch nicht enthalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lediglich den Status quo aufrechterhalten oder die nur eine unvermeidbare Liquidation hinauszögern. Die Rettungsbeihilfen werden deshalb von der Kommission für einen Zeitraum von längstens sechs Monaten genehmigt[79] oder, falls der Mitgliedstaat innerhalb dieser Frist einen Plan zur Umstrukturierung vorlegt, bis zu ihrer Entscheidung über diesen Plan.[80]

IV. Voraussetzungen für zulässige Umstrukturierungsbeihilfen

Staatliche Beihilfen der Mitgliedstaaten an existenzgefährdete Unternehmen sind aus Sicht der Kommission besonders problematisch, weil sie die Anpassungslasten und die damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Probleme auf andere Unternehmen, die keine Beihilfe erhalten, und andere Mitgliedstaaten abwälzen. Gemäß der Verfahrensordnung[81] werden beantragte Umstrukturierungsbeihilfen von der EK grundsätzlich nur dann genehmigt, wenn im Antrag „nachgewiesen werden kann, dass sie dem Gemeinschaftsinteresse nicht zuwiderlaufen".[82] Dies wird von der Kommission erwartet, wenn im beantragten Fall folgende sieben Voraussetzungen erfüllt werden. Von den Voraussetzungen sind vier vor der Genehmigung inhaltlich mit dem Antrag zu erfüllen und die restlichen drei danach bei dessen praktischer Umsetzung.[83]

a) Förderwürdig sind Unternehmen, die als Unternehmen in Schwierigkeiten nach der obigen Definition der Kommission zu betrachten sind.

b) Es ist ein detaillierter, genehmigungsbedürftiger Umstrukturierungsplan vorzulegen, der unter Berücksichtigung der Ausgangssituation und der voraussichtlichen Marktentwicklung durch eine tragfähige unternehmensinterne Umstrukturierung in begrenzter Zeit die langfristige Rentabilität und Überlebensfähigkeit wiederherstellt. Der gebilligte Plan ist dann vollständig zu realisieren.

c) Unzumutbare Wettbewerbsverfälschungen sind zu vermeiden und nachteilige Wirkungen der geplanten Beihilfen auf die Konkurrenten sind nach Möglichkeit durch Gegenleistungen abzumildern. Als Gegenleistung wird auf Märkten mit Überkapazitäten eine Reduzierung der Präsenz durch endgültigen Kapazitätsabbau und in anderen Fällen ein Verkauf von Produktionsanlagen oder Tochtergesellschaften verlangt.

d) Die Umstrukturierungsbeihilfe ist nach Höhe und Intensität unbedingt auf das notwendige Mindestmaß zu begrenzen, so dass keine überschüssige Liquidität zu-

[79] Die Befristung auf sechs Monate führte die Kommission im Jahr 1981 ein. Vgl. *Evans* (1997), S. 129.

[80] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 24 f.

[81] Zum Überblick über den Verfahrensablauf siehe *Anlage A 4*.

[82] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 28.

[83] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 30–44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geführt wird, und sie muss durch bedeutende eigene Mittel des Beihilfeempfängers ergänzt werden.

e) Die von der EK bei Genehmigung festgelegten Gegenleistungen, Bedingungen und Auflagen sind vollständig zu erfüllen.

f) Der Umstrukturierungsplan ist gänzlich zu realisieren. Werden der Plan oder die Auflagen nicht eingehalten, so betrachtet die Kommission dies als missbräuchliche Verwendung der Beihilfe.

g) Über die ordnungsgemäße Umsetzung des Plans ist der Kommission regelmäßig zu berichten.

Während nach den Leitlinien des Jahres 1994 die Umstrukturierungsbeihilfen grundsätzlich nur unter solchen Umständen genehmigt werden sollten, „unter denen nachgewiesen werden kann, daß ihre Genehmigung im Gemeinschaftsinteresse liegt,“[84] ist es nun hinreichend, dass sie dem Gemeinschaftsinteresse nicht zuwiderlaufen. Die neue Formulierung weist gegenüber der alten Fassung auf einen erweiterten Ermessensbereich der Kommission hin. Jedoch wurde das Gemeinschaftsinteresse in der Vergangenheit bereits als gegeben angenommen, wenn die anschließend genannten Voraussetzungen der Genehmigung erfüllt waren.[85]

Bezüglich der Voraussetzungen sind mehrere Änderungen festzustellen. Die Kriterien a) und c) wurden zusätzlich in die Leitlinien eingefügt. Das unter c) genannte Prinzip kompensatorischer Ausgleichsmaßnahmen, nach dem Gegenleistungen die nachteiligen Wirkungen der geplanten Beihilfen auf die Konkurrenten abmildern sollen, praktizierte die Kommission aber bereits in der Vergangenheit. Der irreversible Abbau der Produktionskapazität ist eine häufig von ihr geforderte Gegenleistung des Beihilfeempfängers auf Märkten mit Überkapazitäten.[86] Die eingefügte Voraussetzung konkretisiert das Prinzip der Gegenleistung in Form einer Reduktion der Marktpräsenz, mit der nachteilige Wirkungen der Beihilfe auf die Konkurrenten abzumildern sind. Die Voraussetzung d), nach der die Beihilfen auf das Mindestmaß zu beschränken und durch eigene Mittel des Beihilfeempfängers zu ergänzen sind, war inhaltlich bereits in den Leitlinien 1994 unter der vieldeutigen Überschrift „Verhältnis zu den Kosten und Nutzen der Umstrukturierung“ enthalten und bildet somit keine Neuerung.[87]

Die Leitlinien 1999 setzen für Umstrukturierungsbeihilfen jetzt explizit den Grundsatz der einmaligen Beihilfe. Nach diesem Grundsatz genehmigt die Kom-

[84] *Leitlinien* (1994), abgedruckt in: *Wettbewerbsrecht* IIA (1999), S. 229–239, hier S. 234.

[85] Beispielsweise wurden von der Kommission im Fall Mercedes-Benz/IFA als Voraussetzungen für das Gemeinschaftsinteresse erstens ein tragfähiger Unternehmensplan, zweitens die Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen und drittens ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen der Umstrukturierung genannt. Vgl. ABl. L 5 vom 9.01.1997, S. 37.

[86] Vgl. *Evans/Martin* (1991), S. 90f., *Soukup* (1995), S. 224f., *Simon* (1999), S. 52, *Evans* (1999), S. 118–123.

[87] Vgl. *Leitlinien* (1994), S. 235.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mission in der Regel unabhängig von zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen in den Eigentumsverhältnissen keine geplante Beihilfe zur Umstrukturierung, wenn das Unternehmen bereits vor weniger als zehn Jahre notifizierte oder nicht notifizierte Beihilfen zur Umstrukturierung erhalten hat. Der Grundsatz wird auf Erwerber von Vermögensteilen nur dann nicht angewendet, wenn der Erwerb zu Marktpreisen erfolgt, das erwerbende Unternehmen sich deutlich vom früheren Unternehmen unterscheidet und die Investitionsgüter nicht zur Umgehung des Grundsatzes transferiert werden.[88]

Umstrukturierungsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen[89] mit weniger als 250 Personen und einem Jahresumsatz von maximal 40 Mio. EUR sind an weniger strenge Voraussetzungen und nicht generell an Gegenleistungen gebunden. Aber der Grundsatz der einmaligen Beihilfe und die oben unter b) bis d) genannten Voraussetzungen gelten auch für solche Unternehmen.[90] Erhält ein Großunternehmen eine genehmigte Beihilfe zur Umstrukturierung, dann gelten seit dem 30. Juni 2000 als zweckdienliche Maßnahmen besondere Berichts- und Notifizierungspflichten für alle weiteren Beihilfen an dieses Unternehmen unabhängig vom verfolgten Zweck (Umwelt, Regionalentwicklung, etc.).[91]

Insgesamt bilden die Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten eindeutige Kriterien hinsichtlich der Entscheidungen der Kommission, ob beantragte Beihilfen der Mitgliedstaaten an existenzgefährdete Unternehmen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar oder unvereinbar sind. Im Folgenden ist anhand der jüngeren Entscheidungen der EK zu prüfen, wie die Regeln aktuell in der Praxis angewendet werden.

D. Die Kontrolle von Ad-hoc-Beihilfen in der Praxis

I. Umfang, Intensität und Transparenz der Kontrolle

Die Beihilfekontrolle ist mit etwa 1.000 registrierten neuen Fälle im Jahr 1999 ein aufwändiges Arbeitsgebiet der Kommission. Lückenhafte Meldungen der Mitgliedstaaten erschweren die Wahrnehmung der Aufgabe. So entfällt im Jahr 1999 unter 910 geprüften Fällen ein Anteil von 30 % auf nicht angemeldete Beihilfen.[92] Die Aufgliederung der Beihilfefälle nach Sektoren und nach der Beurteilung durch die Kommission zeigt, dass diese vor allem Beihilfen im Verarbeitenden Gewerbe als

[88] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 48–50.

[89] Zur Abgrenzung von KMU vgl. VO Nr. 20/2001, ABl. L 10 vom 13.01.2001, S. 39.

[90] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 55 und Tz. 65.

[91] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 88 f.

[92] Vgl. *Europäische Kommission* (2000), Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, Bericht der Generaldirektion Wettbewerb in Verbindung mit dem XXIX. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 1999, SEK (2000) 720 endg., S. 412, Tabellen 1 und 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ansieht. Im Jahr 1999 betrafen 62 von insgesamt 79 eröffneten förmlichen Kontrollverfahren und 30 von 43 abschlägigen Entscheidungen das Verarbeitende Gewerbe.[93]

Die Entwicklung der Daten zu den jährlichen Entscheidungen deutet auf eine Verschärfung der Kontrolle im Verarbeitenden Gewerbe im letzten Jahrzehnt hin. Während die Kommission im Zeitraum 1989/1990 durchschnittlich je Jahr 35 förmliche Verfahren im Verarbeitenden Gewerbe einleitete und davon 15 Fälle abschlägig entschied, leitete sie 1998/1999 jährlich durchschnittlich 64 Verfahren ein und entschied im Mittel 30,5 Fälle je Jahr abschlägig.[94] Damit verdoppelte sich die Anzahl der untersuchten Fälle, in denen die Kommission die von Mitgliedstaaten gewünschten Beihilfen nicht genehmigte.

Es besteht eine hohe Transparenz über die Beihilfekontrolle, denn die Kommission berichtet regelmäßig und umfassend über ihre Tätigkeit. Erstens informiert die Kommission die Öffentlichkeit jährlich detailliert anhand von zwei Berichten über die ausgeübte Kontrolle der nationalen Beihilfen im Verarbeitenden Gewerbe.[95] Eine zusammenfassende Darstellung enthält alljährlich der Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, während im jährlichen Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, vor allem die einzelnen Fälle in den Grundzügen erläutert werden. Den umfangreichen Berichten fehlt aber eine durchgehende systematische Zuordnung der untersuchten Fälle sowie der positiven und negativen Entscheidungen zu den Jahren, den unterschiedlichen Entscheidungskategorien und den Sektoren.[96] Deshalb ist das Entscheidungsverhalten der Kommission bezüglich der Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen auf der Basis dieser Berichte nicht zuverlässig zu beurteilen.

Die Öffentlichkeit wird zweitens zeitnah über jedes eingeleitete Verfahren und jede Entscheidung der Kommission anhand der Amtsblätter C und L inhaltlich ausführlich informiert. Auf dieser Basis ist es wegen der großen Zahl der Fälle sowie wegen der heterogenen und komplexen Sachverhalte sehr aufwändig, die Tätigkeit der Kommission umfassend zu würdigen. Für die folgenden Ausführungen wurden schwerpunktmäßig die Fälle des Jahres 1999 gesichtet, um wichtige Aspekte der neueren Entscheidungen zu erfassen, darzustellen und zu beurteilen.

Unter den Mitgliedstaaten ist der Anteil von Deutschland an den Verfahren zur Kontrolle nationaler Beihilfen insbesondere bezüglich der ablehnenden Entscheidungen und der geforderten Rückerstattungen auffällig hoch. Im Jahr 1999 entfallen

---

[93] Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 413, Tabelle 4.

[94] Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 413, Tabelle 5.

[95] Demgegenüber sind in den Berichten die Aussagen über die Kontrolle der Beihilfen der Mitgliedstaaten an die Landwirtschaft kurz gehalten, und die Aussagen über die eigenen Beihilfen, die von der EU aus den verschiedenen Fördertöpfen gezahlt werden, sind sehr oberflächlich.

[96] Zur kritischen Würdigung der Berichte über Beihilfen hinsichtlich der Kriterien Vergleichbarkeit, Übersichtlichkeit und Vollständigkeit vgl. *Dickertmann/Leiendecker* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf Deutschland 14 von insgesamt 30 Verfahren, in denen die Kommission die Beihilfen als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erachtet und die Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 EGV durch eine ablehnende oder teilweise ablehnende Entscheidung abgeschlossen hat.[97] Von 22 Entscheidungen der Kommission über die Rückerstattung von Beihilfen entfallen im Jahr 1999 zehn auf Unternehmen in Deutschland.[98] Die im Vergleich zum Bevölkerungsanteil überproportionale Beteiligung Deutschlands gilt auch für die Teilmenge der Verfahren bezüglich Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen. Deutschland betreffen 15 von insgesamt 25 Verfahren, die von der Kommission für das Jahr 1999 genannt werden.[99] Die Fälle in Deutschland stehen im Mittelpunkt der weiteren Analyse.

II. Zulässige und unzulässige Beihilfen in Deutschland

Die Kommission führt in ihrem Bericht für das Jahr 1999 unter Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten insgesamt 15 förmliche Prüfverfahren in Deutschland auf.[100] Ferner werden unter den sektorbezogenen Beihilfen mehrere Fälle genannt, die ebenfalls staatliche Hilfen an existenzgefährdete Unternehmen in Deutschland betreffen. Dies gilt für Zahlungen in der Stahlindustrie zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH und der Gröditzer Stahlwerke, im Schiffbau an die Kvaerner Warnow Werft GmbH und für geplante Beihilfen zur Umstrukturierung der Saxonylon Textil GmbH im Bereich Kunstfasern.[101]

Die von der Kommission für das Jahr 1999 genannten Verfahren betreffen fast ausschließlich Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in Ostdeutschland. Nur ein Verfahren unter den obigen 15 bezieht sich auf ein Unternehmen in Westberlin und unter den sektoralen Fällen betrifft die Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH ein Verfahren in Bayern. Auch im davor liegenden Jahr 1998 betreffen die aufgeführten Verfahren fast ausschließlich ostdeutsche Unternehmen,[102] die nahezu ein Jahrzehnt nach Einführung der Marktwirtschaft zusätzlich zu den umfangreichen Regionalbeihilfen[103] weitere staatliche Unterstützungen fordern, um wettbewerbsfähig zu werden bzw. um zu überleben.

Die EK hat in Deutschland offensichtlich durch ihre Zuständigkeit für die Beihilfekontrolle sehr wichtige Funktionen inne. Sie übt eine Selektionsfunktion aus, in-

---

[97] Vgl. *Anlage A 7* im Anhang.

[98] Vgl. *Anlage A 8* im Anhang.

[99] Vgl. *Anlage A 9* im Anhang.

[100] Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 299–304. Zur Übersicht über die Fälle siehe *Anlage A 9* im Anhang.

[101] Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 255–260 und 299–304.

[102] Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (1999) 743 endg., S. 285–290.

[103] Ostdeutschland ist nach der deutschen Fördergebietskarte ein Gebiet nach Art. 87 Abs. 3 Buchstabe a) EGV.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem sie beurteilt, in welchen Fällen durch weitere Hilfen eine erfolgreiche Umstrukturierung ohne unzumutbare Verfälschungen des Wettbewerbs erreicht werden kann sowie in welchen Fällen dies nicht zu erwarten ist und die Beihilfen unzulässig sind. Sie beaufsichtigt und kontrolliert die diversen Programme und Einzelaktivitäten insbesondere ostdeutscher Landesregierungen, mit denen notleidende Unternehmen unterstützt werden, bezüglich verfälschender Wirkungen auf den Wettbewerb und den Handel. Sie entscheidet so letztlich, ob Unternehmen weitergeführt oder stillgelegt werden.

Die EK nennt in den Leitlinien 1999 vier Voraussetzungen, die genehmigungsfähige Beihilfevorhaben erfüllen müssen. Es stellt sich die Frage, wie die Kommission diese Voraussetzungen prüft und hinsichtlich welcher Merkmale sich zulässige und unzulässige Vorhaben in der Regel unterscheiden.

a) Die veröffentlichten Entscheidungen der Kommission enthalten in nahezu allen Fällen implizite Hinweise auf die kritische Lage der Unternehmen, teilweise werden die auftretenden Verluste beziffert.[104] Aber klare und systematische Aussagen zu den Kriterien, die in den Leitlinien zur Definition der Unternehmen in Schwierigkeiten genannt werden, wie beispielsweise zum Verlust von mehr als der Hälfte des Eigenkapitals, enthalten die Veröffentlichungen nicht. Jedoch gibt es in den Fällen keinerlei Anzeichen dafür, dass Beihilfen an ungefährdete Unternehmen beantragt und genehmigt werden. Demgegenüber werden Beihilfen an erkennbar nicht überlebensfähige Unternehmen häufig beantragt, aber nicht genehmigt.

b) Von den Genehmigungsvoraussetzungen der Leitlinien wird in den betrachteten Entscheidungen des Jahres 1999 in der Regel an erster und zentraler Stelle differenziert dargestellt, ob ein detaillierter Umstrukturierungsplan vorliegt, der das Unternehmen unter realistischen Annahmen in wenigen Jahren in die Gewinnzone führen soll. Ein Plan gilt insbesondere als realistisch, wenn er von unabhängigen Experten erstellt wurde, die Stärken und Schwächen des Unternehmens zutreffend beschreibt, den Markt und seine erwarteten Entwicklungen berücksichtigt, konkrete Maßnahmen zur materiellen Umstrukturierung benennt (z. B. die Aufgabe defizitärer Bereiche) und mit den verfügbaren Mitteln vollständig ohne weitere Änderung umgesetzt werden kann.[105]

In allen Fällen, in denen ein solcher Plan fehlt oder dieser als unrealistisch angesehen wird, erfolgt keine Genehmigung der Beihilfen durch die Kommission.[106] In-

[104] Vgl. die Entscheidung in den Verfahren Graphischer Maschinenbau GmbH, ABl. L 272 vom 22.10.1999, S. 21, und Entstaubungstechnik Magdeburg, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 65, FN 5.

[105] Dies galt bereits vor Einführung der jetzigen Leitlinien. Vgl. *Soukup* (1995), S. 223 f., *Evans* (1997), S. 115 f., *Harbord/Yarrow* (1999), S. 102 f.

[106] Vgl. die Ausführungen der Kommission in den Entscheidungen Spindelfabrik HARTHA GmbH, ABl. L 145 vom 10.06.1999, S. 32, Weida Leder GmbH, ABl. L 61 vom 8.03.2000, S. 4, Lautex GmbH, ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 19, Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH, ABl. L 65 vom 14.03.2000, S. 26, und Korn Fahrzeuge und Technik GmbH, ABl. L 295 vom 23.11.2000, S. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folge der Verfahrensdauer stützt sich die Kommission in ihrer Beurteilung der vorgelegten Umstrukturierungspläne teilweise auch auf die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung. Verläuft die Umstrukturierung schlechter als erwartet, so wird der Plan aus der Postperspektive als ungeeignet beurteilt.[107] Die bereits gezahlten Beihilfen werden dann als unvereinbar eingestuft und sind zurückzuzahlen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn das Unternehmen zwischenzeitlich in Konkurs ging.[108]

In den Fällen untersagter Beihilfen, in denen der Umstrukturierungsplan fehlt oder für unrealistisch gehalten wird, kommt bei den Unternehmen in Ostdeutschland fast immer ein zweites Merkmal hinzu: Es sind keine privaten Investoren vorhanden, die das Unternehmen mehrheitlich übernehmen und sich in angemessener Weise an den Kosten der Umstrukturierung beteiligen. Es sind alles Fälle mit gescheiterten Privatisierungsbemühungen. Entweder wurde kein privater Investor für das Unternehmen gefunden,[109] oder dieser zog sich zurück[110] oder dessen Anteil an den erwarteten Kosten der Umstrukturierung lag unter zehn Prozent.[111] Fehlen private Investoren, dann befürchtet die Kommission dauerhafte Verluste oder weitere Beihilfen im Fall einer späteren Privatisierung.[112] Die Beteiligung privater Investoren an der Umstrukturierung im Rahmen einer Privatisierung existenzgefährdeter Unternehmen begünstigt seit jeher die Genehmigung von Beihilfen,[113] obgleich dieses Merkmal nicht in den Leitlinien genannt wird. Der Einstieg privater Investoren reduziert nicht nur die benötigte Beihilfe, sondern wird zugleich als Beleg für die erwartete Rentabilität und Tragfähigkeit der geplanten Umstrukturierung angesehen. Diese Erwartung ist auch an den Merkmalen genehmigter Beihilfen erkennbar. Die Kommission sieht in der Regel diejenigen Vorhaben als vereinbar an, in denen der private Mehrheitseigentümer mehr als 20% der Umstrukturierungskosten übernimmt[114] und ein als realistisch angesehener Umstrukturierungsplan vor-

---

[107] Dies gilt auch für den Fall unerwarteter exogener Einflüsse.

[108] Vgl. hierzu die Entscheidung im Fall Dieselmotorenwerk Rostock GmbH, ABl. L 232 vom 2.09.1999, S. 27f., Tz. 11.

[109] Dies gilt für die Fälle Dieselmotorenwerk Rostock GmbH, ABl. L 232 vom 2.09.1999, S. 24, Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH, ABl. L 65 vom 14.03.2000, S. 26, und Weida Leder GmbH, ABl. L 61 vom 8.03.2000, S. 4.

[110] Vgl. die Entscheidung Lautex GmbH, ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 19.

[111] Der geplante Anteil des Investors betrug 1,75% im Fall Brockhausen Holze GmbH, ABl. L 7 vom 12.01.2000, S. 6 und zunächst 7,8% im Fall Lautex GmbH, ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 19.

[112] Vgl. die Begründung der Kommission für die Genehmigung der Beihilfen im Fall Chemieanlagenbau Staßfurt AG, ABl. L 130 vom 26.05.1999, S. 24, „Da ein privater Investor das Unternehmen übernommen hat, sind die Bedenken hinsichtlich eines möglichen Bedarfs an weiteren Umstrukturierungshilfen bei einer zukünftigen Entscheidung gegenstandslos geworden."

[113] Vgl. z. B. die Entscheidung der Kommission im Fall Rover, ABl. L 25 vom 28.01.1989, S. 25, und zum Überblick *Evans* (1997), S. 126f.

[114] Der geplante Eigenanteil des privaten Investors betrug 75,4% im Fall Graphischer Maschinenbau, ABl. L 272 vom 22.10.1999, S. 16, 69% im Fall Everts Erfurt, ABl. L 310 vom 4.12.1999, S. 56, 26% im Fall Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH, ABl. L 150 vom

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liegt. Die folgende Abbildung fasst das dargestellte Entscheidungsverhalten der Kommission über beantrage Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen zusammen.

		Liegt ein realistischer Umstrukturierungsplan vor?	
		Ja	Nein
Trägt ein privater Investor > 20 % der Kosten?	Ja	Zulässige Beihilfen	–
	Nein	–	Unzulässige Beihilfen

Abbildung D.1 Entscheidungen der EK über (un)zulässige Beihilfen

c) Von den Genehmigungsvoraussetzungen der Leitlinien analysiert die Kommission in den Entscheidungen des Jahres 1999 nach dem Umstrukturierungsplan an zweiter Stelle, ob unzumutbare Wettbewerbsverfälschungen vermieden werden bzw. wie nachteilige Wirkungen der geplanten Beihilfen auf die Konkurrenten durch Gegenleistungen abzumildern sind. Im Mittelpunkt dieser Prüfung steht die Frage, ob Überkapazitäten auf den Märkten der existenzgefährdeten Unternehmen bestehen. Die Ergebnisse dieser Analyse haben nur einen sehr geringen Einfluss auf die Entscheidungen des Jahres 1999. In fast allen Verfahren sind Überkapazitäten kein Problem und die Unternehmen verfügen zudem nur über niedrige Marktanteile auf internationalen Märkten.

Nur in einem Fall mit abgelehnten Umstrukturierungsbeihilfen, im Verfahren Lautex GmbH Weberei und Veredlung,[115] werden Überkapazitäten auf dem Markt für Textilien infolge steigender Importe aus Niedriglohnländern festgestellt. Mögliche Wettbewerbsverfälschungen als Folge von Beihilfen werden auf diesem Markt mit Überkapazitäten nicht ausgeschlossen. Die Untersagung wird aber zentral mit dem unsicheren Umstrukturierungserfolg und einem fehlenden privaten Investor begründet. Es erfolgt in diesem Fall deshalb auch keine Prüfung, ob die Beihilfen genehmigungsfähig wären, wenn das Unternehmen als Gegenleistung die Kapazität reduziert hätte. Insgesamt waren Überkapazitäten bei den Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in Ostdeutschland nicht entscheidungsrelevant.

Die Frage der Kapazität stand in Ostdeutschland im Jahr 1999 dagegen im Mittelpunkt einer Entscheidung im Verfahren über sektorale Beihilfe an die Kvaerner Warnow Werft GmbH.[116] In dem Verfahren werden Probleme deutlich, die mit dem

23.06.2000, S. 64, 25,1 % im Fall Kranbau Eberswalde, ABl. L 326 vom 18.12.1999, S. 57, und 24,2 % im Fall SKET Maschinen- und Anlagenbau, ABl. L 30 vom 4.02.2000, S. 25.

[115] Vgl. ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 19.

[116] Entscheidung der Kommission vom 8.07.1999 über die staatliche Beihilfe der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Kvaerner Warnow Werft GmbH, ABl. L 274 vom 23.10.1999, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

üblichen Verlangen[117] der Kommission nach einer irreversiblen Reduktion der Kapazität des Beihilfeempfängers auf Märkten mit Überkapazitäten verbunden sind. Sie fordert den Kapazitätsabbau als Gegenleistung des Beihilfeempfängers, damit die Anpassungslast bei Überkapazität nicht auf andere Anbieter verlagert wird.[118] Der Kvaerner Konzern wurde beim Kauf der Warnow Werft im Jahr 1992 vertraglich verpflichtet, als Gegenleistung zu den im Rahmen der Privatisierung während der Jahre 1993–1995 gezahlten Beihilfen von 1.246,9 Mio. DM, „die Neubaukapazität der Warnow Werft von jährlich 85.000 cgt bis zum 31. Dezember 2005 nicht zu überschreiten".[119] Als dann der Output der Werft im Jahr 1998 mit 122.414 cgt die auf zehn Jahre angelegte Kapazitätsbegrenzung übertraf, erklärte die Kommission einen proportionalen Teil[120] der gezahlten Beihilfe in Höhe von 83 Mio. DM zuzüglich Zinsen für unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt und legte dessen Rückzahlung fest. Der Einwand, dass das Verfahren zur Berechnung der Kapazitätsüberschreitung die vergleichsweise geringe vertikale Integration der Werft und die hohen Produktivitätssteigerungen vernachlässigt, blieb unberücksichtigt. Eine von der Kommission festgelegte Kapazität ist deshalb als die Vorgabe einer fest einzuhaltenden Obergrenze für den Output zu interpretieren. Die fixierte Grenze wirkt in Bereichen mit im Zeitablauf steigenden Größenvorteilen oder hohen Produktivitätsfortschritten als eine Rationalisierungs- oder Rentabilitätsfalle für das betreffende Unternehmen.[121]

d) Die Kommission betitelt in den Entscheidungen einen dritten Unterpunkt der Analyse noch häufig mit der Überschrift „Verhältnis zu Kosten und Nutzen der Umstrukturierung".[122] Die Überschrift ist noch ein Relikt aus den Leitlinien von 1994. Unter dieser Überschrift ermittelt die EK nicht die Kosten und den Nutzen. Sie prüft statt dessen, ob die geplanten Beihilfen auf das notwendige Maß begrenzt sind, den Unternehmen keine überschüssige Liquidität zugeführt wird und die Beihilfeempfänger für die Umstrukturierung in hinreichendem Maße eigene Mittel einsetzen.

---

[117] Vgl. *Leitlinien* (1999) Tz. 39, *Simon* (1999), S. 52 f., *Evans* (1997), S. 118–123, *Soukap* (1995), S. 224–226.

[118] Dabei ist die geforderte Reduktion in der Regel erstens vom Ausmaß der Überkapazität und zweitens vom Volumen der Beihilfen abhängig. Vgl. *Evans* (1997), S. 120.

[119] ABl. L 274 vom 23.10.1999, S. 24, Tz. 10. Deutschland wurde verpflichtet, die im Jahr 1990 vorhandene Schiffbaukapazität in Ostdeutschland bis zum Jahr 1995 um 40% auf eine Höchstkapazität von 327.000 cgt zu reduzieren und davon erhielt die Kvaerner Warnow Werft die Kapazität von 85.000 cgt.

[120] Die Kommission ermittelte erst den Prozentsatz der Kapazitätsüberschreitung in Bezug auf die zehnjährige Kapazität und dann mit Hilfe dieses Satzes den unvereinbaren Anteil an dem Beihilfevolumen. Vgl. ABl. L 274 vom 23.10.1999, S. 34, Tz. 104.

[121] Dies gilt in besonderem Maße für Branchen, in denen die sogenannte Überkapazität durch zunehmendes Kapazitätswachstum außerhalb der EU verursacht wird, wie im Schiffbau durch das koreanische Angebot oder in der Porzellanindustrie durch Neueinsteiger aus Osteuropa und Südostasien. Vgl. ABl. C 272 vom 23.09.2000, S. 34, Tz. 30.

[122] Vgl. hierzu z. B. die Entscheidungen Korn Fahrzeuge und Technik GmbH, ABl. L 295 vom 23.11.2000, S. 27, CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 48 und Lautex GmbH, ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Jahr 1999 kürzte die Kommission in zwei der insgesamt betrachteten Entscheidungen das beantragte Beihilfevolumen, um den Zufluss überschüssiger Liquidität zu unterbinden. Im Verfahren Graphischer Maschinenbau GmbH reduzierte die Kommission das im Umstrukturierungsplan vorgesehene Volumen von 9,31 Mio. DM auf den zulässigen Betrag von 4,435 Mio. DM. Diesen Betrag sah die EK im Verhältnis zu den förderfähigen Umstrukturierungskosten von 18,055 Mio. und zu dem Eigenmittelbetrag von 13,62 Mio. DM als das erforderliche Mindestmaß an. Sie erklärte die zusätzlich gewünschten Beihilfen von 4,875 Mio. DM mit plausiblen Argumenten für unzulässig mit dem Gemeinsamen Markt. Denn in diesem Umfang wurden Kosten für die Konzeption und Entwicklung neuer Produkte geltend gemacht, die überwiegend bei der Muttergesellschaft anfielen und auch dieser zu Gute kamen.[123] In der Entscheidung über Beihilfen an die CBW Chemie GmbH kürzte die Kommission das beantragte Beihilfevolumen um neun Mio. DM. Dieser Betrag sollte zum Ausgleich eines negativen Cash-flows dienen, der aus der geplanten besonders schnellen Abschreibung der Investitionsgüter resultierte. Im Laufe des Verfahrens verzichteten Kreditinstitute zudem auf staatliche Bürgschaften für Kredite, wurde zusätzlich eine variable, erfolgsabhängige Kaufpreiskomponente in den Privatisierungsvertrag eingeführt und erhöhte der Investor seinen Beitrag zu den Kosten der Umstrukturierung auf 19,1 %.[124] Auf diese Weise begrenzte die Kommission das Beihilfevolumen auf das notwendig erscheinende Maß.

In der Gesamtbetrachtung sind die ablehnenden Entscheidungen der EK bezüglich beantragter Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung im Jahr 1999 in Deutschland nicht zu kritisieren, sondern zu begrüßen. Sie betrafen ausnahmslos ostdeutsche Unternehmen, die in dem Jahrzehnt seit Einführung der Marktwirtschaft trotz massiver Hilfen der Treuhandanstalt (THA), der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und der Bundesländer keine tragfähigen Umstrukturierungspläne entwickelten und keine privaten Investoren fanden. In der Vergangenheit wurde durch diese Hilfen bereits in hinreichendem Maße die benötigte Zeit für die Entwicklung von Alternativen erkauft.[125] Die zusätzlich geforderten Beihilfen hätten die Unternehmen nur eine weitere, aber begrenzte Zeit künstlich am Leben erhalten und den Wettbewerb verfälscht.

Auch die betrachteten positiven Entscheidungen im Jahr 1999 traf die Kommission weitestgehend anhand objektiver Kriterien. Für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärte die EK ausschließlich Beihilfen an privatisierte Unternehmen mit geringen Anteilen auf Märkten ohne Überkapazitäten, mit realisierbaren Umstrukturierungsplänen, erwarteter Rentabilität und privaten Investoren, die sich in angemessen erscheinender Weise an den Kosten der Sanierung und Umstellung beteiligten. Es ist bezüglich der betrachteten Fälle ersichtlich, dass sich erstens die pri-

[123] Vgl. Graphischer Maschinenbau GmbH, ABl. L 272 vom 22.10.1999, S. 16–25.

[124] Vgl. CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 38–49.

[125] Zur Auseinandersetzung mit der „buy time"-Strategie in Ostdeutschland vgl. *Monopolkommission* 1996, S. 45, Tz. 45, *Röller/Hirschhausen* (1999), S. 137.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vaten Investoren ohne die Beihilfen nicht engagiert hätten. Der Staat übernahm durch die Beihilfen im Rahmen der Privatisierung z. B. aufgelaufene Verluste, die Kosten für den Abbruch bestehender Anlagen, die Schaffung benötigter Infrastruktureinrichtungen, die Entsorgung chemischer Rückstände,[126] die Stilllegung unrentabler Produktionsanlagen,[127] die Entwicklung neuer Produkte oder die Kosten der Qualifizierung des Personals[128] für die neuen Aufgaben. Viele dieser Maßnahmen hätten die Gebietskörperschaften im alternativen Fall einer Untersagung der Beihilfen letztlich ebenfalls finanzieren müssen. Ohne Beihilfen hätten sich die Investoren nicht engagiert, die Unternehmen wären in Konkurs gegangen, der Staat hätte einen erheblichen Teil der Kosten im Rahmen der Abwicklung der Unternehmen tragen müssen bzw. die Kosten aus den Altlasten (z. B. Abriss, Entsorgung und Entsiegelung) wären den Gebietskörperschaften zugefallen.[129] Zweitens sind in den vier Fällen des Jahres 1999 keine direkten negativen Wettbewerbseffekte unmittelbar zu erkennen. In zwei Fällen übernahmen Investoren einige Teile des ehemaligen Kombinats SKET Schwermaschinenbau in Magdeburg und strukturierten die tradierte Produktion mit hohem Aufwand auf junge, wachsende Märkte für alternative Energieerzeugung und Umwelttechnik um.[130] Im einem Fall wurde der Eintritt eines innovativen Newcomers in einen Markt mit oligopolistischer Struktur und zwei dominierenden Anbietern durch Beihilfen im Rahmen von Privatisierung und Umstrukturierung unterstützt, so dass eine Verbesserung der Marktstruktur eintrat.[131] Und im vierten Fall baute das privatisierte Unternehmen die Kapazität im Rahmen der Umstrukturierung erheblich ab und spezialisierte sich auf einen expandierenden Nischenmarkt.[132]

Ein zentraler Punkt für die Genehmigungen war in den meisten Fällen der Tatbestand der Privatisierung, denn die Kommission bewertet die zu früheren Zeitpunkten geleisteten Hilfen des Staates an zwischenzeitlich privatisierte anders als an nicht privatisierte Unternehmen.

---

[126] Vgl. CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 44.

[127] Vgl. Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 65.

[128] Vgl. SKET Maschinen- und Anlagenbau, ABl. L 30 vom 4.02.2000, S. 25.

[129] Vgl. hierzu z. B. die Entscheidung CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 44.

[130] Die SKET Maschinen- und Anlagenbau GmbH wurde zum Zulieferer für den Bau von Windkraftwerken und die Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH stellte die Produktion auf industrielle Entstaubungs- und Rauchgasanlagen um. Vgl. ABl. L 30 vom 4.02.2000, S. 25–32, und ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 64–69.

[131] Vgl. Everts Erfurt GmbH, ABl. L 310 vom 4.12.1999, S. 56–61.

[132] Vgl. Kranbau Eberswalde GmbH, ABl. L 326 vom 18.12.1999, S. 63, Tz. 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Zum Verfall von Begünstigungen durch den Transfer zum Meistbietenden

Die Vorstellung, dass ein Kauf von Unternehmensvermögen auf dem Markt durch den Meistbietenden das erworbene Vermögen von Ertragsproblemen einerseits oder früheren Begünstigungen aus Beihilfen andererseits befreit, wird hier als Marktpreisansatz bezeichnet. Die EK wendet einen solchen Ansatz in Beihilfeverfahren an. Aus Sicht der Kommission können sich Begünstigungen verflüchtigen, die Unternehmen zu früheren Zeitpunkten durch genehmigte oder ungenehmigte, verdeckt gewährte staatliche Hilfen erhielten. Nach dem Ansatz verfügen Unternehmen über keine Elemente staatlicher Beihilfen mehr, wenn das Verkaufsverfahren folgende Bedingungen erfüllt: Es muss eine offene Ausschreibung stattfinden, die allen potenziellen Bietern ohne Diskriminierung offensteht und an keine Bedingungen gebunden ist, die Bieter müssen über genügend Zeit und Informationen zur Bewertung der Vermögenswerte vor Abgabe der Angebote verfügen und das Unternehmen muss an den Meistbietenden veräußert werden.[133] Nach diesem Ansatz wäscht der Verkauf bzw. die Privatisierung aufgrund der offenen, bedingungslosen und transparenten Ausschreibung und der Vergabe der Eigentumsrechte an den Meistbietenden zum Marktpreis frühere Beihilfen bzw. staatliche Begünstigungen aus dem Unternehmen heraus.[134] Der Ansatz ist plausibel, denn auf dem offenen Markt werden die Käufer die angebotenen Vermögensgegenstände völlig unabhängig von der früheren Finanzierung allein nach den erwarteten zukünftigen Erträgen bewerten.

Die Genehmigungen der Beihilfen an die ostdeutschen Unternehmen in Schwierigkeiten im Jahr 1999 beruhen direkt oder indirekt auf der Anwendung des Marktpreisansatzes, denn die betreffenden Unternehmen wurden in offenen uneingeschränkten Ausschreibungsverfahren[135] privatisiert, bei denen der Meistbietende den Zuschlag erhielt. Durch den Verkauf zum Marktpreis verflüchtigen sich aus Sicht der Kommission alle zu früheren Zeitpunkten gewährten staatlichen Unterstützungen, auch wenn Unternehmen für nur 1 DM verkauft werden.[136]

---

[133] Vgl. XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1994), Tz. 402 f., und CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 41.

[134] Vgl. *Evans* (1997), S. 70–74.

[135] Mehrere Unternehmen wurden sogar zweimal auf dem Markt verkauft. Kranbau Eberswalde wurde in den Jahren 1993 und 1996 ausgeschrieben, da der erste Erwerber in Schwierigkeiten geriet. Der zweite Investor zahlte 2 Mio. DM als Kapitaleinlage. Vgl. ABl. L 326 vom 18.12.1999, S. 58, Tz. 4–6. Everts Erfurt GmbH wurde im Jahr 1991 per Ausschreibung privatisiert und nach dem Konkurs der Muttergesellschaft im Jahr 1997 erneut verkauft. Vgl. ABl. L vom 4.12.1999, S. 57.

[136] Vgl. Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 65, Tz. 8 und S. 66, Tz. 16, und SKET Maschinen- und Anlagenbau, vgl. ABl. L 30 vom 4.02.2000, S. 26, Tz. 15 f. und S. 30. Es ist zu berücksichtigen, dass die Investoren zusätzlich Bankbürgschaften von mehreren Mio. DM übernahmen, sich zur Weiterbeschäftigung von Mitarbeitern für eine bestimmte Dauer und zur Vornahme bestimmter Investitionen verpflichteten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Marktpreisansatz hat in Beihilfeverfahren in zwei weiteren Bereichen wirtschaftliche Konsequenzen. Erstens wendet die Kommission den Grundsatz der einmaligen Beihilfe nach dem Marktpreisansatz unter bestimmten Bedingungen nicht auf den Erwerber des Vermögens eines Unternehmens, das bereits genehmigte Umstrukturierungsbeihilfen erhielt, an. Die Ausnahme von dem Grundsatz gilt dann, wenn das Vermögen des Beihilfeempfängers eindeutig zum Marktpreis verkauft wird, das kaufende Unternehmen sich deutlich vom früheren Unternehmen unterscheidet und der Erwerb nicht nur der Umgehung des Grundsatzes der einmaligen Beihilfe dient.[137] Reine Änderungen der Eigentumsverhältnisse, nach denen ein und dasselbe Unternehmen unverändert weitergeführt wird, durchbrechen den Grundsatz der einmaligen Beihilfe demgegenüber nicht. Zweitens wird der Marktpreisansatz von der Kommission in dem Fall analog angewendet, in dem einem Unternehmen unrechtmäßig Beihilfen gewährt wurden und die Beihilfen grundsätzlich von ihm selbst, seinem Rechtsnachfolger oder den Erwerbern seines Vermögens zurück zu erstatten sind. Aus dem Ansatz folgt, dass der Erwerb von Unternehmensteilen zum Marktpreis von der Rückzahlungspflicht befreit ist.

Der Marktpreisansatz steht im Widerspruch zu der Passed-through-Doktrin. Eine Variante dieser Doktrin wurde von den USA in einer juristischen Auseinandersetzung vor der WTO (World Trade Organization) formuliert, um amerikanische Abwehrmaßnahmen gegen Stahlexporte eines britischen Unternehmens in die USA zu rechtfertigen.[138] Nach der Doktrin werden die begünstigenden Wirkungen von Beihilfen durch einen Wechsel der Eigentumsrechte an den Produktionsanlagen auf dem Markt nicht aufgehoben.

Das United States Department of Commerce sah in dem strittigen Fall auf Grund der Passed-through-Doktrin die Exporte der britischen UES (United Engineering Steels Limited) bzw. deren Nachfolgerin, BSES (British Steel Engineering Steel), in den Kalenderjahren 1993 bis 1997 durch einen Teil der staatlichen Hilfen begünstigt, die deren ehemalige Muttergesellschaft British Steel Corporation als staatliches Unternehmen in den Jahren 1977/1978 und 1985/1986 erhielt.[139] Die British Steel Corporation gründete im Jahr 1986 gemeinsam mit der in Privatbesitz befindlichen GKN (Guest, Keen and Nettlefolds) die UES als Gemeinschaftsunternehmen und brachte in die Neugründung die Anlagen ihrer Tochtergesellschaft Special Steels Business ein. Nach Umwandlung der British Steel Corporation in die British Steel plc wurde letztere im Dezember 1988 vollständig durch Verkauf der Aktien an der Börse privatisiert.[140] Im März 1995 erwarb British Steel plc die UES vollständig durch Kauf der zweiten Anteilshälfte von GKN und benannte das Unternehmen in

[137] Vgl. *Leitlinien* (1999), Tz. 50.

[138] Vgl. United States – Imposition of Countervaling Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom, Panel Report, WT/DS138/R, 23. Dezember 1999.

[139] Vgl. *WTO*, Annual report 2000, S. 74 f.

[140] Vgl. Panel Report, WT/DS138/R, Para. 6.23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

BSES (British Steel Engineering Steel) um. Nach der Passed-through-Doktrin sind frühere Beihilfen zugunsten der British Steel Corporation dauerhaft in den Produktionsanlagen verkörpert, mit denen UES die Exportgüter erstellt, und die Begünstigung wurde auch nicht durch die Beteiligung von GKN und die Privatisierung von British Steel plc an der Börse aufgehoben.[141]

Das Panel der WTO akzeptierte in seiner Entscheidung obige Anwendung der Doktrin nicht. Eine fortbestehende Begünstigung durch die eingebrachten Produktionsanlagen liege nicht vor, da die Gründung von UES und die Privatisierung von British Steel plc unbestritten zu fairen Marktpreisen vorgenommen wurden.[142] Auch die Berufungsinstanz der WTO folgte dieser Argumentation, die die Europäischen Gemeinschaften in dem Verfahren auf der Basis des Marktpreisansatzes vorbrachten.[143] Damit führte die EK den Ansatz, den sie wohlbegründet in der Kontrolle von Beihilfen der Mitgliedstaaten verwendet, erfolgreich auf internationaler Ebene in die Auseinandersetzung über Beihilfen zur Exportförderung ein.

IV. Durchsetzungs- und Rückforderungsprobleme

Der praktische Schutz des Wettbewerbs durch die europäische Beihilfekontrolle ist in starkem Maße von der Akzeptanz der Regeln und ihrer einheitlichen Durchsetzung in den Mitgliedstaaten abhängig. Bisher unterwerfen sich nicht alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise den Regeln, wenn sie Beihilfen gewähren. Nach Ermittlungen der EK beträgt der Anteil der nicht angemeldeten Beihilfen an allen von der Kommission geprüften Fällen fast 20%.[144] Dabei bleibt unklar, wie hoch die Dunkelziffer der nicht erfassten Beihilfen liegt.

Die Durchsicht der veröffentlichten förmlichen Prüfverfahren der Kommission im Jahre 1999 bezüglich Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten belegt, dass Deutschland in diesen Fällen die Vorschriften selten eingehalten hat.[145] Meistens erfolgte die Anmeldung nachträglich, nachdem bereits mindestens eine Beihilfe gewährt wurde. Teilweise wurden angeforderte Auskünfte sehr schleppend erteilt und gewährte Beihilfen unvollständig gemeldet. In einem Fall meldete Deutschland die Beihilfen trotz Anzeige eines Konkurrenten und Auskunftsverlangen der Kommission[146] erst nach Einleitung der Gesamtvollstreckung des Beihilfeempfängers an.[147]

---

[141] Vgl. Panel Report, WT/DS138/R, Para. 2.5.

[142] Zur Kurzfassung vgl. *WTO*, Annual report 2000, S. 74f.

[143] Vgl. *WTO*, Report of the Appellate Body, WT/DS138/AB/R, 10. Mai 2000, S. 26f.

[144] Vgl. XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1999), Tz. 287, und XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik (2000), Tz. 313.

[145] Die Regeln werden auch von anderen Mitgliedstaaten unvollständig eingehalten. Vgl. z. B. die Ausführungen der Kommission zum Fall Verlipack in Belgien im Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 299.

[146] Zum Verfahrensablauf in solchen Fällen siehe *Abbildung A 6* im Anhang.

[147] Vgl. Brockhausen Holze GmbH, ABl. L 7 vom 12.01.2000, S. 6, Tz. 1 und S. 8, Tz. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nur in einem Fall[148] wurden geplante Beihilfen ordnungsgemäß beantragt. Die meisten Entscheidungen der Kommission enthalten den Vermerk, dass Deutschland die Beihilfemaßnahmen unter Verstoß gegen Art. 88 Abs. 3 EG-Vertrag rechtswidrig durchgeführt hat.[149]

Die Kommission prüft rechtswidrig gewährte Beihilfen in gleicher Weise wie regelkonform beantragte Vorhaben. In fast allen Positiventscheidungen[150] des Jahres 1999 erklärte die Kommission bereits rechtswidrig gewährte Beihilfen nachträglich für vereinbar.

In allen fünf ablehnenden Entscheidungen[151] erklärte die Kommission bereits gewährte Beihilfen nachträglich für unvereinbar und forderte Deutschland auf, die umfangreichen, rechtswidrig zur Verfügung gestellten Beihilfen einschließlich der Zinsen von den Unternehmen unverzüglich nach nationalen Verfahren zurückzufordern.[152] Da sich zum Zeitpunkt der Entscheidung vier von den fünf Unternehmen bereits im Insolvenzverfahren befanden, ist deren Fähigkeit zur Rückzahlung der rechtswidrig erworbenen Beihilfen aber fraglich.

Die Mitgliedstaaten befolgen nur mangelhaft die Entscheidungen der Kommission, nach denen sie alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, um gemäß Art. 14 Verfahrensordnung die rechtswidrigen Beihilfen vom Empfänger zurückzu-

---

[148] Vgl. Graphischer Maschinenbau GmbH, ABl. L 272 vom 22.10.1999, S. 16. Zudem wurde in einem Fall die geplante Vertragsänderung ordnungsgemäß beantragt. Vgl. Dow/Buna SOW Leuna Olefinverbund GmbH, ABl. L 269 vom 19.10.1999, S. 36. Die erwähnten Beihilfen nach speziellen Regeln der Wirtschaftszweige wurden dagegen korrekt beantragt. Vgl. Saxonylon Textil GmbH, ABl. L 268 vom 16.10.1999, S. 25, CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 38.

[149] Vgl. SKET Maschinen- und Anlagenbau, ABl. L 30 vom 4.02.2000, S. 32, Tz. 58, Kranbau Eberswalde GmbH, ABl. L 326 vom 18.12.1999, S. 64, Tz. 48, Weida Leder GmbH, ABl. L 61 vom 8.03.2000, S. 10, Tz. 55, Brockhausen Holze GmbH, ABl. L 7 vom 12.01.2000, S. 13, Tz. 64, Dieselmotorenwerk Rostock GmbH, ABl. L 232 vom 2.09.1999, S. 31, Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH, ABl. L 65 vom 14.03.2000, S. 32, Tz. 34, Korn Fahrzeuge und Technik GmbH, ABl. L 295 vom 23.11.2000, S. 29, Tz. 69, Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH, ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 69, Tz. 39.

[150] Eine Positiventscheidung hatte nur die Nachprüfung von Vertragsänderungen zum Gegenstand. Vgl. Dow/Buna SOW Leuna Olefinverbund GmbH, ABl. L 269 vom 19.10.1999, S. 36–44.

[151] Damit beziehen sich fünf von den zehn in Tabelle A 8 im Anhang für Deutschland aufgeführte Rückforderungen auf Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten. Die übrigen fünf Rückerstattungen beziehen sich auf Beihilfen in Wirtschaftszweigen mit Sonderregeln (Stahl, Schiffbau) und auf den Fall Westdeutsche Landesbank. Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 354 f.

[152] Die Rückforderungen betragen 7 Mio. DM im Fall Spindelfabrik HARTHA GmbH, ABl. L 145 vom 10.06.1999, S. 36, ca. 6 Mio. DM im Fall Korn Fahrzeuge und Technik GmbH, ABl. L 295 vom 23.11.2000, S. 29, ca. 24 Mio. DM im Fall Weida Leder GmbH, ABl. L 61 vom 8.03.2000, S. 10, ca. 119 Mio. DM im Fall Lautex GmbH Weberei und Veredlung, ABl. L 42 vom 15.02.2000, S. 35, ca. 16 Mio. DM im Fall Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH, ABl. L 65, S. 32, vom 14.03.2000 und ca. 6 Mio. DM im Fall Brockhausen Holze GmbH, ABl. L 7 vom 12.01.2000, S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fordern.[153] In dem Bericht für das Jahr 1999 weist die Kommission 29 noch nicht vollzogene Entscheidungen über die Erstattung von Beihilfen im Zeitraum 1983 bis 1998 aus, von denen dreizehn Deutschland betreffen. Auf Deutschland entfallen damit unter allen Mitgliedstaaten mit großem Abstand die meisten unerledigten Rückforderungen, die teilweise bereits seit Jahren verschleppt werden.[154]

Die Kommission dehnte in zwei Entscheidungen der Jahre 1999 und 2000, die Unternehmen in Deutschland betreffen,[155] die Aufforderung zur Rückerstattung auf die Nachfolgegesellschaften des Beihilfeempfängers aus, z. B. auf die nach dem Konkurs eines Beihilfeempfängers gebildete Auffanggesellschaft und deren Tochtergesellschaft. Die Kommission begründet die Entscheidungen mit Hinweisen, dass die von Rückforderungen bedrohten Beihilfeempfänger ihre Vermögenswerte zu nicht marktgerechten Preisen an andere Unternehmen übertragen, damit diese weiterhin von den Beihilfen partizipieren.[156] Um diese Umgehung der Rückforderung zu verhindern, dehnt die EK die Rückforderung auf alle Unternehmen aus, denen Vermögenswerte in „einer Form übertragen worden sind bzw. übertragen werden, um die Konsequenzen dieser Entscheidung zu umgehen."[157] Nach dem Marktpreisansatz betreffen die Rückforderungen dagegen nicht diejenigen Unternehmen, die Vermögensteile nach einer öffentlichen Versteigerung oder auf andere Weise zu Marktpreisen erwerben. Da der Verkauf zum Marktpreis an den Meistbietenden früher gewährte Begünstigungen auflöst, kann vom Erwerber keine Beihilfe zurückgefordert werden.

E. Zusammenfassung und Schlussbemerkung

In der theoretischen Analyse haben Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen prinzipiell nachteilige Wirkungen auf die Anreiz- und Sanktionsfunktionen des Wettbewerbs und sie beeinträchtigen den Handel. Zugleich sind keine generellen Argumente für die Vergabe von Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen erkennbar. So ist nur im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Ausnahme von dem Verbot mit den Zielen der Gemeinschaft vereinbar ist.

Die Regeln der EU tragen der Einschätzung hinreichend Rechnung. Ausnahmen vom Verbot werden nach einer Verfahrensordnung genehmigt, die durch festgelegte Abläufe, Zuständigkeiten und Fristen Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und

[153] Vgl. *Barth* 1996.

[154] So stellte die Kommission in der Entscheidung vom 8. Juli 1999 über das Vorhaben Deutschland zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke i. K. fest, dass Deutschland wegen unterlassener Rückforderungen von gewährten Beihilfen von 74 Mio. DM zuzüglich Zinsen gegen Art. 86 EGKS-Vertrag verstoßen hat. Vgl. ABl. L 230 vom 31.08.1999, S. 8 Art. 1.

[155] Vgl. Gröditzer Stahlwerke GmbH, ABl. L 292 vom 13.11.1999, S. 27, und System Microelectronic Innovation GmbH, ABl. L 238 vom 22.09.2000, S. 50.

[156] Vgl. Bericht, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 256.

[157] System Microelectronic Innovation GmbH, ABl. L 238 vom 22.09.2000, S. 58, Tz. 54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transparenz sichert. Leitlinien konkretisieren die Voraussetzungen, die zulässige Beihilfe vor und nach der Vergabe erfüllen müssen.

Die EK kontrolliert seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt die Beihilfen der Mitgliedstaaten an existenzgefährdete Unternehmen. Sie überprüft den Zweck, das Volumen und die Wirkung jeder einzelnen Maßnahme. Sie genehmigt nur Umstrukturierungsvorhaben, die in begrenzter Zeit eine langfristige Rentabilität und Überlebensfähigkeit der Unternehmen wiederherstellen und von denen keine unzulässigen Beeinträchtigungen von Wettbewerb und Handel erwartet werden. Dabei unterstellt sie mit überzeugenden Argumenten im Gegensatz zur Passed-through-Doktrin eine Auflösung früherer Beihilfen, wenn das Unternehmen nach offener Ausschreibung an den Meistbietenden veräußert wird. Die EK entscheidet schnell, unabhängig und vorhersehbar. Beihilfen an Unternehmen ohne tragfähigen Umstrukturierungsplan und ohne private Investoren erklärt die Kommission für unzulässig. Genehmigte Beihilfen erhalten nur existenzgefährdete Unternehmen. Die Eigenkapitalverluste der Unternehmen werden aber von der EK in den Entscheidungen nicht explizit quantifiziert und dokumentiert. Mitnahmeeffekte sind nicht erkennbar. Ob die genehmigten Umstrukturierungen tatsächlich erfolgreich waren, konnte für die Entscheidungen des Jahres 1999 nicht untersucht werden. Eine Überprüfung der Bestandsfestigkeit ist erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

Die Kommission hat, indem sie die Beihilfen der Mitgliedstaaten genehmigt und kontrolliert, eine wichtige Funktion in der Gemeinschaft inne, die sie in den untersuchten Entscheidungen mit nur restriktiv gewährten Ausnahmen für Beihilfen zur Umstrukturierung verantwortungsvoll ausgeübt hat. Die geltenden Regeln und die Entscheidungspraxis der Kommission sind insgesamt als sachgerecht zu beurteilen.

Die Mitgliedstaaten der EU missachten teilweise die europäischen Regeln. Auf Deutschland entfallen im Jahr 1999 besonders zahlreiche Regelverstöße, trotz des hohen Volumens an genehmigten Beihilfen. Nahezu alle förmlichen Prüfverfahren decken rechtswidrige Verhaltensweisen auf. Zudem entfällt auf diesen Mitgliedstaat ein hoher Anteil an den unerledigten Rückforderungen von Beihilfen. Insbesondere die Wirtschaftspolitiker der Bundesländer missachten in Deutschland die nachteiligen Wirkungen von Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel, zudem besteht ein mangelhaftes Unrechtsverständnis bei Verstößen gegen das europäische Beihilferecht. In der nationalen Wirtschaftspolitik ist die Ächtung von Beihilfen offensichtlich nicht hinreichend verankert. An dieser Stelle besteht ein Defizit in der deutschen Wettbewerbsordnung. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

Es ist ein Vorschlag der Monopolkommission aufzugreifen: Sie fordert, dass in Deutschland durch ein einfaches Gesetz ein grundsätzliches Verbot für Subventionen in Anlehnung an Art. 87 EGV einzuführen ist. Von dem Verbot soll nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden können, in denen ein zwingendes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentliches Interesse besteht.[158] Der Vorschlag der Monopolkommission ist aus zwei Gründen nachdrücklich zu unterstützen. Erstens besteht in Deutschland ein mangelhaftes Problembewusstsein und Unrechtsverständnis gegenüber der europäischen Beihilfepolitik. Zweitens erfasst das europäische Verbot diejenigen Beihilfen unvollständig, die ihre Wirkungen nur in Deutschland entfalten. Hier besteht eine erhebliche Lücke, denn viele Subventionen werden von den Bundesländern und Gemeinden vergeben und haben nur eine regionale Wirkung.[159]

Anhang

A 1: Staatliche Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe 1994–1998 in Mio. EUR

	1994	1995	1996	1997	1998
EUR 15		39.615	34.486	33.730	29.702
EUR 12	40.341	38.441	33.357	32.470	28.400
In % der Wertschöpfung	3,0	2,8	2,5	2,3	2,0
In EUR pro Beschäftigten	1.357	1.298	1.182	1.151	1.007

Quelle: KOM (2000) 205, S. 11 f. Die Angaben beziehen sich auf Preise von 1997.

[158] Vgl. *Monopolkommission* (1996), S. 47, Tz. 151–153.

[159] Vgl. *Ragnitz* (2000), S. 228.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 2: Staatliche Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Jahresdurchschnittswerte 1990–1992, 1994–1996 und 1996–1998

	ivH der Wertschöpfung		
	1990–1992	1994–1996	1996–1998
Österreich		1,3	1,4
Belgien	7,9	2,5	1,9
Dänemark	1,9	2,6	2,9
Deutschland	3,5	3,8	2,6
Griechenland	12,5	4,8	4,9
Spanien	2,1	2,3	2,1
Finnland	2,7	1,6	1,6
Frankreich	2,7	1,7	2,0
Irland		1,3	1,9
Italien	8,9	5,5	4,4
Luxemburg	3,5	2,2	2,3
Niederlande	2,5	1,1	1,1
Portugal	4,6	1,4	1,0
Schweden		0,8	0,8
Verein. Königreich	1,4	0,6	0,7
EUR 12 bzw.15	3,8	2,8	2,3

Quellen: COM (97) 170, S. 8, Tabelle 3 und KOM (2000) 205, S. 13, Tabelle 3. Durchschnitt 1990–1992 in Preisen von 1993 und die Durchschnitte 1994–1996 und 1996–1998 in Preisen von 1997.

A 3: Formen der staatlichen Beihilfen für das Verarbeitende Gewerbe 1996–1998

	Anteil ivH
Staatliche Zuschüsse	58
Steuerbefreiungen	23
Zinsgünstige Kredite	11
Kapitalbeteiligungen	4
Bürgschaften	3
Steuerstundungen	1
Insgesamt	100

Quelle: KOM (2000) 205, S. 30, Tabelle 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

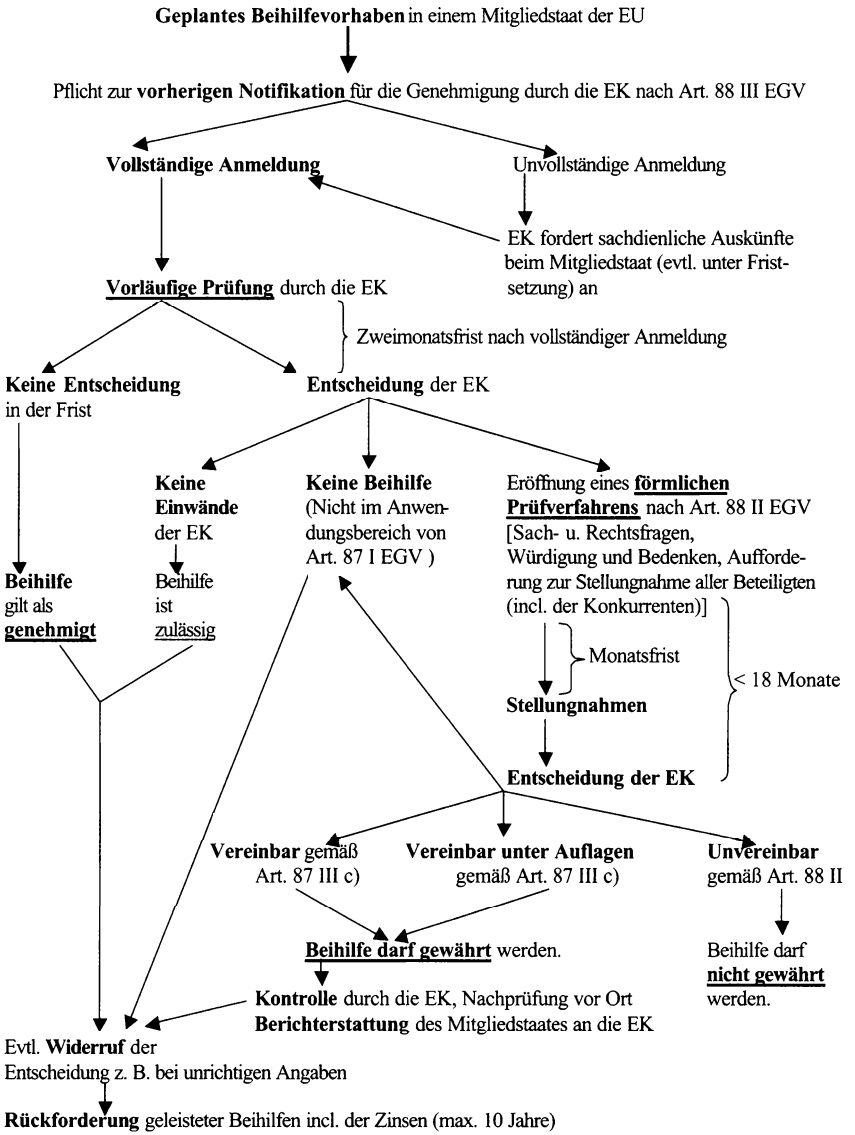
A 4: Staatliche Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe 1996–1998 nach Funktionen

Zweckbestimmung	Anteil ivH	
Regional	57	
Sektoral	8	
Horizontal	35	
darunter:		
Forschung und Entwicklung		11
KMU		9
Energieeinsparung		3
Handel		2
Umwelt		2
Rettungsbeihilfen und sonstige Zwecke		8
Summe	100	

Quelle: KOM (2000) 205, S. 18, Tabelle 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

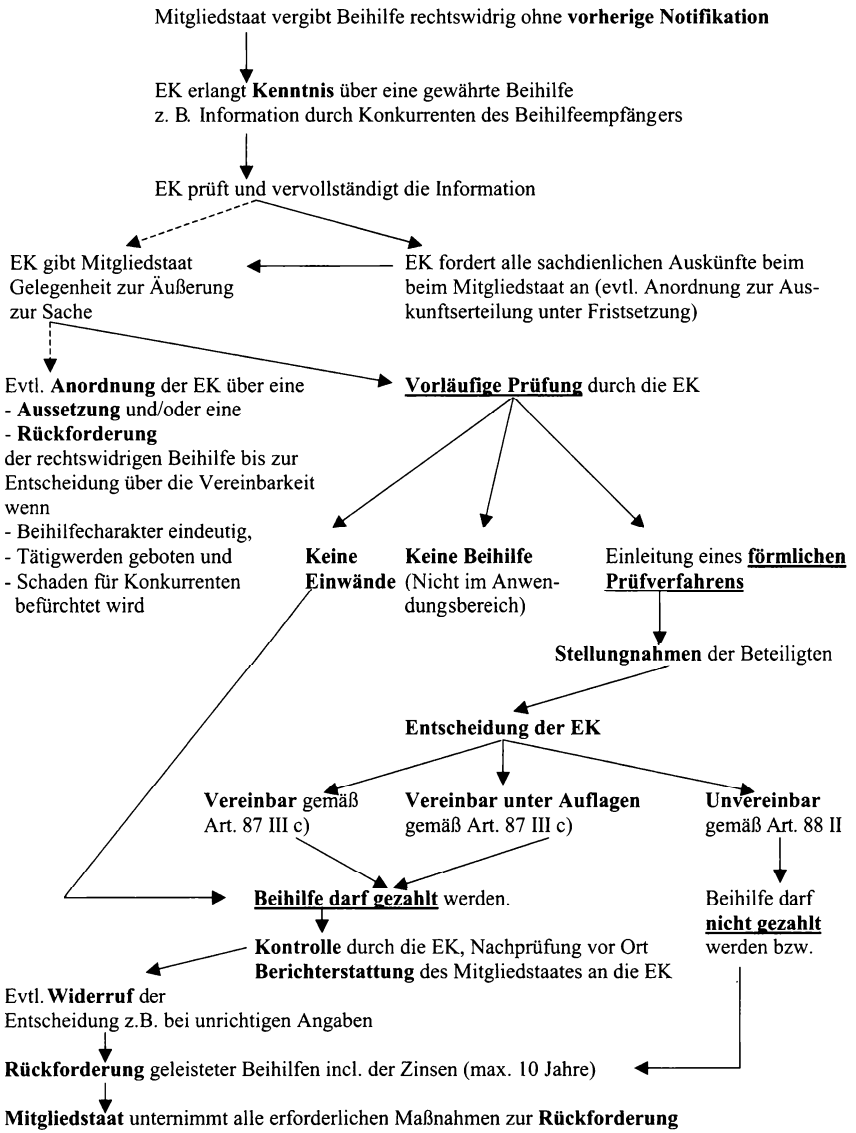
A 5: Das Entscheidungsverfahren bei Ad-hoc-Beihilfen der Mitgliedstaaten in der EU



Quelle: Nach Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, ABl. L 83 vom 27.03.1999, S. 1–9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 6: Die Kontrolle rechtswidriger Ad-hoc-Beihilfen der Mitgliedstaaten in der EU



Quelle: Nach Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, ABl. L 83 vom 27.03.1999, S. 1–9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 7: Entscheidungen der Kommission im Jahr 1999 nach Mitgliedstaaten

	Keine Einwände	Entscheidungen im Rahmen eines Verfahrens				Sonstige Entscheidungen
		Verfahrens-eröffnung	Befürwortet	Abschlägig	Bedingungen Auflagen	
Deutschland	61	16	13	14	1	19
Spanien	54	11	2	3	0	9
Italien	43	18	6	8	1	18
Niederlande	14	3	1	0	1	5
Vereinigtes K.	13	1	1	1		1
Österreich	13	1	0	0	0	0
Frankreich	12	6	1	2	0	8
Irland	9	1	1	0	0	1
Belgien	9	4	1	0	0	0
Schweden	8	0	0	0	0	0
Finnland	7	0	1	0	0	0
Portugal	7	1	0	0	0	0
Dänemark	5	0	0	0	0	0
Griechenland	3	0	1	2	0	2
Luxemburg	0	0	0	0	0	0
Summe	258	62	28	30	3	63

Quelle: Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 414.

A 8: Entscheidungen der Kommission über die Erstattung von Beihilfen (Anzahl der Fälle)

	1998	1999
Deutschland	12	10
Italien	3	4
Spanien	4	3
Frankreich	2	2
Griechenland	0	2
Niederlande	1	1
Luxemburg	1	0
Österreich	1	0
Summe	24	22

Quellen: Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (99) 743 endg., S. 338–344, Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 353–355.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 9: Verfahren bezüglich Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung im Jahr 1999

	Belgien	
1	Verlipack	C 40/99
	Deutschland	
2	Graphischer Maschinenbau GmbH	C 54/98
3	Spindelfabrik Hartha GmbH	C 58/97
4	Dessauer Geräteindustrie GmbH	NN 63/98
5	Anwendung der De-minimis-Bestimmungen auf Umlaufmittel im Land Thüringen	NN 218/99
6	Dieselmotorenwerk Rostock GmbH	C 6/97
7	Korn Fahrzeuge und Technik GmbH	C 233/99
8	Dow/Buna SOW Leuna Olefinverbund GmbH	C 83/97
9	Weida Leder und Abwasser GmbH	C 19/98
10	Lautex GmbH Weberei und Veredlung	C 23/97
11	SKET Maschinen- und Anlagenbau GmbH	C 69/97
12	Brockhausen Holze GmbH	C 5/98
13	Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen	C 80/97
14	Kranbau Eberswalde GmbH	C 22/98
15	Everts Erfurt GmbH	C 42/97
16	Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH	C 16/B/95
	Spanien	
17	Babcock Wilcox Espana SA	C 33/98
18	Ercros	NN 62/99
	Frankreich	
19	Goding Consumer Electronics	C 14/98
	Italien	
20	SIRAP SpA	C 27/96
21	Enterpise SpA	N 648/98
22	Siciliana Acque Minerali Srl	N 576/97
23	Seleco SpA et Multimedia	C 46/94
24	Gesetz über die Sonderverwaltung	C 68/99
25	Banco di Sicilia et Sicilcassa	C 16/98

Quelle: Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 299–307.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 10: Entscheidungen der Kommission über Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten in Deutschland im Jahr 1999

1	Graphischer Maschinenbau GmbH	ABl. L 272 vom 22.10.1999, S. 16
2	Spindelfabrik Hartha GmbH	ABl. L 145 vom 10.6.1999, S. 32
3	Dessauer Geräteindustrie GmbH	ABl. C 213 vom 24.7.1999, S. 12
4	Dieselmotorenwerk Rostock GmbH	ABl. L 232 vom 2.9.1999, S. 24
5	Korn Fahrzeuge und Technik GmbH	ABl. L 295 vom 23.11.2000, S. 21
6	Dow/Buna SOW Leuna Olefinverbund GmbH	ABl. L 269 vom 19.10.1999, S. 36
7	Weida Leder GmbH Weida	ABl. L 61 vom 8.3.2000, S. 4
8	Lautex GmbH Weberei und Veredlung	ABl. L 42 vom 15.2.2000, S. 19
9	SKET Maschinen- und Anlagenbau	ABl. L 30 vom 4.2.2000, S. 25
10	Brockhausen Holze GmbH	ABl. L 7 vom 12.1.2000, S. 6
11	Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH	ABl. L 65 vom 14.3.2000, S. 26
12	Kranbau Eberswalde GmbH	ABl. L 326 vom 18.12.1999, S. 57
13	Everts Erfurt GmbH	ABl. L 310 vom 4.12.1999, S. 56
14	Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH	ABl. L 150 vom 23.6.2000, S. 64

darunter:

Ablehnende Entscheidungen

1	Spindelfabrik HARTHA GmbH	ABl. L 145 vom 10.6.1999
2	Korn Fahrzeuge und Technik GmbH	ABl. L 295 vom 23.11.2000
3	Weida Leder GmbH	ABl. L 61 vom 8.3.2000
4	Lautex GmbH Weberei und Veredlung	ABl. L 42 vom 15.2.2000
5	Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH	ABl. L 65 vom 14.3.2000
6	Brockhausen Holze GmbH	ABl. L 7 vom 12.1.2000

Teilweise ablehnende Entscheidungen

1	Dieselmotorenwerk Rostock GmbH	ABl. L 232 vom 2.9.1999
2	Graphischer Maschinenbau GmbH	ABl. L 272 vom 22.10.1999

Positiventscheidungen bzw. vereinbare Beihilfen

1	Dow/Buna SOW Leuna Olefinverbund GmbH	ABl. L 269 vom 19.10.1999
2	SKET Maschinen- und Anlagenbau GmbH	ABl. L 30 vom 4.2.2000
3	Everts Erfurt GmbH	ABl. L 310 vom 4.12.1999
4	Kranbau Eberswalde GmbH	ABl. L 326 vom 18.12.1999
5	Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH	ABl. L 150 vom 23.6.2000

Sonstige Entscheidungen der Kommission

1	Dessauer Geräteindustrie GmbH	ABl. C 213 vom 24.7.1999

Ablehnende Entscheidungen nach speziellen Regeln der Wirtschaftszweige im Jahr 1999

CBW Chemie GmbH Bitterfeld-Wolfen	ABl. L 150 vom 23.6.1999, S. 38
Saxonylon Textil GmbH	ABl. L 268 vom 16.10.1999, S. 25
Gröditzer Stahlwerke GmbH	ABl. L 292 vom 13.11.1999, S. 27

Quellen: Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 299–307 sowie Amtsblatt C und L.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 11: Noch nicht vollzogene Entscheidungen über die Erstattung von Beihilfen seit 1983

	Stand 1997	Stand 1998
Deutschland	9	13
Spanien	3	5
Belgien	3	3
Frankreich	1	3
Italien	1	2
Griechenland	1	1
Vereinigtes Königreich	1	1
Österreich		1
Summe	19	29

Quellen: Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (99) 743 endg., S. 334–337, Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 349–352.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 12: Entscheidungen der Kommission im Jahr 1999 in Beihilfeverfahren in anderen Bereichen als der Landwirtschaft, der Fischerei, dem Verkehr und dem Kohlenbergbau

	Anzahl der Entscheidungen nach Art. 88 Abs. 2 EGV			
	ohne förmliches Prüfverfahren nach EGV und EGKS-Vertrag als vereinbar erachtete Beihilfen	Anzahl der neu eingeleiteten Verfahren	Anzahl der durch positive Entscheidung abgeschlossenen Verfahren	Anzahl der durch (voll und teilweise) ablehnende Entscheidung abgeschlossenen Verfahren
Deutschland	62	15	7	13
Spanien	49	9	–	3
Italien	34	14	2	7
Vereinigtes K.	12	2	–	–
Österreich	11	–	–	–
Niederlande	10	3	–	2
Irland	8	1	1	–
Frankreich	8	6	1	2
Schweden	8	–	–	–
Belgien	7	–	–	–
Finnland	7	–	1	–
Dänemark	5	–	–	–
Griechenland	5	–	–	2
Portugal	5	1	1	–
Luxemburg	–	–	–	–
Summe	231	53	13	29

Quelle: Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, SEK (2000) 720 endg., S. 321–327.

Literatur

Andel, N. (1988): Subventionen, in: HdWW, Bd. 7, Ungekürzte Studienausgabe, S. 491–510

Bär-Bouyssière, B. (2000): Artikel 87 bis 89 Staatliche Beihilfen, in: Schwarze, J. (Hrsg.): EU-Kommentar, Baden-Baden

Barth, A. (1996): Mitgeschriebene Kompetenzen der Kommission im Beihilferecht: Das Dilemma bei der Rückforderung gemeinschaftswidriger Subventionen, Frankfurt u. a.

Cremer, W. (1999): Art. 87 Staatliche Beihilfen, in: Callies, C./Ruffert, M., (Hrsg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied

Deutsche Bundesbank (2000): Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht Dezember 2000, S. 15–29

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dickertman, D./*Leiendecker*, A. (2000): Der Beihilfebericht der Europäischen Kommission auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, S. 730–738

Dixit, A. K./*Pindyck*, R. S. (1994): Investment under uncertainty, Princeton University Press, Princeton New Jersey

Evans, A. (1997): European Community Law of State Aid, Oxford

Evans, A./*Martin*, S. (1991): Socially acceptable distortions of competition: Community policy on State aid, European Law Review, Vol. 16, S. 79–111

Fingleton, J./*Ruande*, F./*Ryan*, V. (1999): Market definition and State aid control, European Economy, 1999, Number 3, S. 65–88

Härtel, H.-J./*Krüger*, R./*Seeler*, J./*Weinhold*, M. (1992): Unternehmenssanierung und Wettbewerb in den neuen Bundesländern, HWWA-Report Nr. 103

Harbord, D./*Yarrow*, G. (1999): State aids, restructuring and privatisation, European Economy, 1999, Number 3, S. 89–131

Kallfass, H. H. (2001): Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Diskussionspapier Nr. 22, März 2001, http://www.wirtschaft.tu-ilmenau.de

Lehner, S./*Meiklejohn*, R. (1991): Fair competition in the internal market: Community State aid policy, European Economy, Vol. 48, S. 7–114

Mederer, W. (1999): Staatliche Beihilfen, in: von der Groeben, Hans, u. a., (Hrsg.): Kommentar zum EU-EG-Vertrag, 5. Auflage, Baden-Baden

Meiklejohn, R. (1999): Introduction and synopsis, European Economy, 1999, Number 3, S. 7–24

— (1999): The economics of State aid, European Economy, 1999, Number 3, S. 25–31

Monopolkommission (1996): XI. Hauptgutachten 1994/1995, Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, Baden-Baden

Püttner, G./*Spannowsky*, W. (1994): Beihilfenrecht und Beihilfenaufsicht, in: Klemmer, P. (Hrsg.): Handbuch Europäischer Wirtschaftspolitik, S. 319–373

Quigley, C. (1988): The notion of State aids in the EEC, European Law Review, Vol. 13, S. 242–256

Ragnitz, J. (2000): Die Zukunft der Ostförderung, Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 80. Jg., S. 225–229

Röller, L.-H./*Hirschhausen*, C. von (1999): State aid, restructuring and privatisation in the new German Länder, European Economy, 1999, Number 3, S. 132–160

Schmidt, I./*Schmidt*, A. (1997): Europäische Wettbewerbspolitik, Eine Einführung, München

Simon, S. (1999): Recent developments in State aid policy, European Economy, 1999, Number 3, S. 46–64

Slocock, B. (2000): Who can beneficiary of a State aid, Competition Policy Newsletter, 2000 Number 1, S. 7–12

van Miert, K. (2000): Macht Markt Wettbewerb, Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel, Stuttgart, München

Vanhalewyn, E. (1999): Trends and patterns in State aids, European Economy, 1999, Number 3, S. 32–45

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Europäische Kommission: Berichte, Mitteilungen, Leitlinien und Verordnungen

Fünfter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im Verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, (1997), COM (97) 170, Brüssel 1997

Sechster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im Verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, (1998), COM (98) 417, Brüssel 1998

Siebenter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im Verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, (1999), KOM (99) 148, Brüssel, den 30.03.1999

Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, (2000), KOM (2000) 205, Brüssel, den 11.04.2000

XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998, Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft, (1999), SEK (99) 743 endg., Luxemburg 1999

XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1999, Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft, (2000), SEK (2000) 720 endg., Luxemburg 2000

Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, (1999), Bericht der GD IV in Verbindung mit dem XXVIII. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 1998, SEK (99) 743 endg.

Bericht über die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union, Zweiter Teil, (2000), Bericht der Generaldirektion Wettbewerb in Verbindung mit dem XXIX Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik 1999, SEK (2000) 720 endg.

Gemeinschaftsrahmen für Ausbildungsbeihilfen, ABl. C 343 vom 11.11.1998

Leitlinien (1994) für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 368 vom 23.12.1994, S. 12, hier zitiert nach Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, Band IIA, Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Stand am 30. Juni 1998, Brüssel, Luxemburg, 1999, S. 229

Leitlinien (1997) für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 283 vom 19.09.1997, S. 2

Leitlinien (1999) der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 288 vom 09.10.1999, S. 2 ff.

Berichtigung (2000) der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 121 vom 29.04.2000, S. 29

Mitteilung (1993) über öffentliche Unternehmen in der Verarbeitenden Industrie, ABl. C 307 vom 12.11.1993, S. 3

Mitteilung (1998) der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung vom 11.11.1998, ABl. C 383/3 vom 10.12.1998

Mitteilung (2000) der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften vom 24.11.1999, ABl. C 71 vom 11.03.2000

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. L 142 vom 15.05.1998, S. 1–4

Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, ABl. L 83 vom 27.03.1999, S. 1–9

Verordnung (EG) Nr. 68/2000 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen, ABL. L vom 13.01.2001, S. 20

Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis"-Beihilfen, ABL. L vom 13.01.2001, S. 30

Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen, ABL. L 10 vom 13.01.2001, S. 33

Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, Band IIB, Erläuterungen zu den Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Brüssel, Luxemburg 1997

Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, Band IIA, Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Stand am 30. Juni 1998, Brüssel, Luxemburg, 1999

Europäische Kommission: Entscheidungen

Entscheidung der Kommission vom 29. März 1988 über die von der französischen Regierung gewährten Beihilfen für die Unternehmensgruppe Renault, (88/454 EWG), ABl. L 220 vom 11.08.1988, S. 30

Entscheidung der Kommission vom 3. Mai 1989 über Beihilfe der spanischen Regierung an ENASA, (89/633 EWG), ABl. L 367 vom 16.12.1989, S. 62

Entscheidung der Kommission vom 13. Juli 1988 betreffend die Beihilfe der britischen Regierung an den Kraftfahrzeughersteller Rover Group, (89/58 EWG), ABl. L 25 vom 28.01.1989, S. 92

Entscheidung der Kommission vom 18. Oktober 1995 über eine staatliche Beihilfe des Freistaates Bayern an das EGKS-Stahlunternehmen Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg, (96/178/EGKS), ABl. L 53 vom 02.03.1996, S. 41

Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 1995 über das Programm „Konsolidierungsfonds des Landes Thüringen", ABl. C 215 vom 25.08.1996, S. 6

Entscheidung der Kommission vom 13. März 1996 über eine staatliche Beihilfe des Freistaates Bayern an das EGKS-Stahlunternehmen Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg, (96/484/EGKS), ABl. L 198 vom 08.09.1996, S. 40

Entscheidung der Kommission vom 21. April 1999 in einem Verfahren nach Artikel 66 EGKS-Vertrag über eine staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, (99/597/EGKS), ABl. L 230 vom 31.08.1999, S. 4

Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über das Vorhaben Deutschlands zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke i. K., (1999/657/EG), ABl. L 259 vom 06.10.1999, S. 23

Entscheidung der Kommission vom 26. Juni 1996 über staatliche Beihilfen Deutschlands zur Förderung der Investitionsvorhaben von Mercedez-Benz in Ludwigsfelde (Brandenburg), (97/13/EG), ABl. L 5 vom 9.01.1997, S. 30

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 1997 über die Beihilfen des Landes Thüringen zugunsten der Thüringer Motorenwerke GmbH, (1998/664/EG), ABl. L 316 vom 25.11.1998, S. 23

Entscheidung der Kommission vom 9. Dezember 1998 über Beihilfen Deutschlands für die Maschinenfabrik Sangerhausen (Samag), (1999/663/EG), ABl. L 5 vom 09.01.1997, S. 19

Entscheidung der Kommission vom 22. April 1998 über eine staatliche Beihilfe zugunsten der Triptis Porzellan GmbH i GV, (99/157/EG), ABl. L 52 vom 27.02.1999, S. 48

Entscheidung der Kommission vom 3. Februar 1999 über eine von Deutschland geplante staatliche Beihilfe zugunsten der Graphischer Maschinenbau GmbH Berlin, (1999/690/EG), ABl. L 272 vom 22.10.1999, S. 16–25

Entscheidung der Kommission vom 3. Februar 1999 zu einer staatlichen Beihilfe Deutschlands zugunsten der Spindelfabrik HARTHA GmbH, (1999/380/EG), ABl. L 145 vom 10.06.1999, S. 32–36

Entscheidung der Kommission vom 21. April 1999 betreffend die staatliche Beihilfe der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Dieselmotorenwerk Rostock GmbH, (1999/600/EG), ABl. L 232 vom 02.09.1999, S. 24–32

Entscheidung der Kommission vom 26. Mai 1999 über die staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten von Dow/Buna SOW Leuna Olefinverbund GmbH (BSL), (1999/679/EG), ABl. L 269 vom 19.10.1999, S. 36

Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über die staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Kvaerner Warnow Werft GmbH, (1999/675/EG), ABl. L 274 vom 23.10.1999, S. 23

Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über die staatliche Beihilfe, die Deutschland zugunsten der Gröditzer Stahlwerke GmbH und ihres Tochterunternehmens Walzwerk Burg GmbH gewährt hat, (1999/720/EG, EGKS), ABl. L 2792 vom 13.11.1999, S. 27–41

Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über eine von der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Westdeutschen Landesbank Girozentrale durchgeführten Maßnahme, (2000/392/EG), ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 1–37

Entscheidung der Kommission vom 14. Juli 1999 über Beihilfen Deutschlands zugunsten der Weida Leder GmbH (Weida), Thüringen, (2000/194/EG), ABl. L 061 vom 08.03.2000, S. 4–11

Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999 über die staatliche Beihilfe, die Deutschland zugunsten des Unternehmens CBW Chemie GmbH, Bitterfeld-Wolfen, durchführen will, (2000/393/EG), ABl. L 150 vom 23.06.200, S. 38–49

Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999 über die staatliche Beihilfe, die Deutschland zugunsten von Saxonxlon Textil GmbH durchführen will, (1999/673/EG), ABl. L 268 vom 16.10.1999, S. 25

Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999 über eine staatliche Beihilfe Deutschlands an die SKET Maschinen- und Anlagenbau GmbH, (2000/75/EG), ABl. L 030 vom 04.02.2000, S. 25–32

Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999 über staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Lautex GmbH Weberei und Veredlung, (2000/129/EG), ABl. L 042 vom 15.02.2000, S. 19–35

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 über staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland an die Brockhausen Holze GmbH, (2000/21/EG), ABl. L 007 vom 12.01.2000, S. 6–13

Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 über eine Beihilfe der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Everts Erfurt GmbH, (99/787/EG), ABl. L 310 vom 04.12.1999, S. 56–61

Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 über staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Kranbau Eberswalde GmbH, (1999/840/EG), ABl. L 326 vom 18.12.1999, S. 57–64

Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 betreffend eine staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Pittler/Tornos Werkzeugmaschinen GmbH, (2000/211/EG), ABl. L 065 vom 14.03.2000, S. 26–32

Entscheidung der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die staatlichen Beihilfen Deutschlands zugunsten der Entstaubungstechnik Magdeburg GmbH, (2000/395/EG), ABl. L 150 vom 23.06.2000, S. 64–69

Entscheidung der Kommission vom 11. April 2000 über die staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der System Microelectronic Innovation GmbH, Frankfurt/Oder, (2000/567/EG), ABl. L 238 vom 22.09.2000, S. 50–58

Entscheidung der Kommission vom 23. Februar 2000 über die Beihilfe Deutschlands zugunsten der Korn Fahrzeuge und Technik GmbH (Thüringen), (2000/732/EG), ABl. L 295 vom 23.11.2000, S. 21–29

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitarbeiterverzeichnis

Duijm, Bernhard, PD Dr., Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Abt. VWL., insbes. Wirtschaftspolitik II, Nauklerstraße 47, 72074 Tübingen.

Heilemann, Ullrich, Prof. Dr., Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Hohenzollernstr. 1–3, 45128 Essen.

Herz, Bernhard, Prof. Dr., Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre I, 95440 Bayreuth.

Hillebrand, Bernhard, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Forschungsgruppe Energiewirtschaft, Hohenzollernstr. 1–3, 45128 Essen.

Kallfass, Hermann H., Prof. Dr., Technische Universität Ilmenau, Fachgebiet Wirtschaftspolitik, 98684 Ilmenau.

Knieps, Günter, Prof. Dr., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Platz der Alten Synagoge, 79085 Freiburg i. Br.

Kruse, Jörn, Prof. Dr., Universität der Bundeswehr Hamburg, FB Wirtschafts- u. Organisationswissenschaften, Institut für Wirtschaftspolitik, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg.

Schneider, Friedrich, Prof. Dr., Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre, A – 4040 Linz-Auhof.

v. Weizsäcker, C. Christian, Prof. Dr., Staatswissenschaftliches Seminar der Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50760-3 | Generated on 2025-09-09 16:16:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/