
Deregulierung in Deutschland – theoretische und empirische Analysen: Eine Einführung

*Peter Eitner und Joachim Ragnitz**

In der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion wird seit langem darüber diskutiert, inwieweit das in Deutschland bestehende Regulierungssystem noch angemessen ist. Tatsächlich sind seit Beginn der achtziger Jahre, dem Beginn der Deregulierungsdebatte, eine ganze Reihe von Märkten liberalisiert worden, die früher durch staatliche Monopole gekennzeichnet waren. Darüber hinaus wurden Regulierungen aber auch in anderen Bereichen abgebaut, so im Handwerk, im Einzelhandel oder auch auf dem Arbeitsmarkt, weil sie sich zunehmend als hemmend für die wirtschaftliche Dynamik erwiesen haben. Mit Blick auf die fortbestehenden Wachstumsprobleme Deutschlands stehen Möglichkeiten der Deregulierung auch weiterhin im Vordergrund des Interesses.

Infolge der wirtschaftspolitischen Bedeutung der Thematik hat das Institut für Wirtschaftsforschung Halle am 25. März 2004 eine wissenschaftliche Tagung veranstaltet, bei der unter dem Titel „Deregulierung in Deutschland – theoretische und empirische Analysen“ eine Reihe von aktuellen Forschungsarbeiten vorgestellt wurden. Neben ex-post-Wirkungsanalysen bereits vollzogener Deregulierungsschritte wurden dabei auch aktuelle Themen der Deregulierungsdebatte einer ex-ante-Analyse unterzogen. Ausgewählte Beiträge dieser Tagung werden in diesem Band dokumentiert.

Vor allem auf früheren Monopolmärkten wird die Deregulierung – in einem weiteren Sinne – als ein Instrument der Wettbewerbspolitik betrachtet. *Andreas Schulze* (Universität Potsdam) gab hierzu einen allgemeinen Überblick über unterschiedliche Liberalisierungsansätze in Netzindustrien. Ausgehend von der Überlegung, dass nur Teile der Wertschöpfungskette netzgebundener Industrien durch ein natürliches Monopol gekennzeichnet sind, wird die stufenweise Herauslösung von Aufgaben und die Umwandlung der Eigentumsstruktur analysiert, wobei zur Wahrung des Zuganges zum Netz zwischen Lösungen des verhandelten Netzzuganges des staatlich-administrativ regulierten Netzzuganges unterschieden wird.

Ralf Dewenter von der Universität der Bundeswehr in Hamburg und *Justus Haucap* von der Ruhr-Universität in Bochum referierten hierauf aufbauend zum Thema: „Die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Deutschland: Bisherige Erfolge und weiterer Handlungsbedarf“. Ausgangspunkt bildet auch hier die Unterscheidung zwi-

* Dr. Joachim Ragnitz ist Leiter der Abteilung Strukturwandel am IWH; Dipl.-Volkswirt Peter Eitner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in dieser Abteilung.

schen Infrastruktur (Netz) und Dienstleistung (Informationsübertragung), wobei im Netzbereich die Teilnehmeranschlussleitung und das Fernnetz gesonderte Anforderungen stellen. Dewenter und Haucap verweisen auf eine Reihe von Erfolgen im Anschluss an die Deregulierung, u. a. die Zahl der Anbieter von Telekommunikationsleistungen, Markt-, Umsatz- und Volumenanteile der neuen Wettbewerber, die insbesondere durch das Angebot an höherwertigen Anschlüssen zustande kommen sowie die Tarifgestaltung. Berechnungen zur Konsumentenrente ergeben erhebliche gesamtwirtschaftliche Vorteile der bisherigen Liberalisierungsschritte in diesem Sektor.

Einen zweiten Bereich eines ehemaligen, nunmehr aber liberalisierten Staatsmonopols stellt der Luftfahrtsektor dar. *Frank Fichert* vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz beschäftigte sich mit dem „Wettbewerb im innerdeutschen Luftverkehr – empirische Analyse eines deregulierten Marktes mit wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen“. Ausgangspunkt seines Beitrages bildete die historische Entwicklung in den USA, wo die intensive (Preis)Regulierung seit Ende der 70er Jahre allmählich aufgehoben wurde und zu einem Anstieg der Zahl der Wettbewerber sowie zu einer größeren Vielfalt an Preis- und Verbindungsangeboten beigetragen hat. Preisdifferenzierung, die Bedeutung von Luftverkehrsknotenpunkten (Hubs) als Teil der Flugstrecke und die Existenz von Billiganbietern (low cost carriers) sind auch für den in den 90er Jahren liberalisierten europäischen Markt von Bedeutung. Eine empirische Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Marktstruktur und Flugpreis bestätigt die Abhängigkeit des Streckenpreises insbesondere von der Länge der Strecke, aber auch der Marktkonzentration. Hieraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass neben einem Kapazitätsausbau der Flughäfen ein wettbewerbsförderndes Verfahren der Zuteilung von Start- und Landerechten notwendig sei.

Änderungen des Regulierungsrahmens für einzelne Märkte können darüber hinaus auch die Rahmenbedingungen für den Strukturwandel verändern; überdies beeinflussen sie die Wohlfahrt von Konsumenten und Unternehmen. *Steffen Hentrich* (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) beschäftigte sich vor diesem Hintergrund mit dem Thema: „Die Gemeinsame Europäische Fischereipolitik, Regulierungsdefizite und Reformalternativen“. Ziel ist der Nachweis, dass die Fischereipolitik der EU durch eine Vielzahl diverser Vorschriften und durch Subventionen die Überfischung der Fischbestände fördert. In einem komparativ-statischen Modellrahmen wird gezeigt, dass überhöhte Fangmengen zu einer Reduktion der Konsumentenrente führen, d. h. die bisherigen Instrumente der EU ineffizient sind. Stattdessen werden handelbare Verfügungs- und Eigentumsrechte für mobile als auch immobile Fischarten bzw. Gruppenfangrechte als bessere Lösung vorgeschlagen.

Lucinda Trigo Gamarra (Universität Lüneburg) referierte über ein laufendes Forschungsprojekt über die zu erwartenden Auswirkungen der europäischen Versicherungsvermittlerrichtlinie. Da das Versicherungsunternehmen gegenüber dem Versicherungsvermittler mit Provisionen arbeiten kann, führt ein unzureichender Informations-

stand des Versicherungsnehmers häufig dazu, dass er ein aus seiner Sicht suboptimales Angebot unterbreitet bekommt. Damit hat der Versicherungsnehmer prinzipiell einen Anreiz, die Seriosität des Versicherungsvertreters auf eigene Rechnung zu überprüfen. Alternativ können auch die Versicherungsvertreter selber diese Kosten auf sich nehmen, um durch Vorlage von Referenzen ihrerseits ihre Eignung unter Beweis zu stellen und damit zusätzliche Kunden zu gewinnen. Alternativ kann aber auch der Staat regulierend durch Vorgabe von Mindestqualitätsstandards oder durch Formulierung von Haftungsregeln eingreifen. In diese Richtung zielen die Vorschriften der EU-Versicherungsvermittlerrichtlinie. Die sich daraus ergebenden Anpassungsprozesse auf dem Versicherungsmarkt sollen in diesem Projekt empirisch und theoretisch untersucht werden.

Mit dem Problem der Handwerksregulierung im Baubereich beschäftigten sich *Wiebke Röber* und *Thomas Wein* (Universität Lüneburg) in ihrem Vortrag „Bauherren und Bauhandwerksdienstleistungen – eine empirisch-informationsökonomische Analyse“. Die Regulierung im Handwerk wird i. d. R. mit der dort erbrachten Ausbildungsleistung, dem Verbraucherschutz und dem Argument der Nichtexistenz eines potenziellen Marktes für niedrige Qualität begründet. Aus theoretischer Sicht kann es durch die asymmetrische Informationsverteilung und negative externe Effekte zu adverser Selektion und zu Moral Hazard kommen. Auch wenn es marktnahe Problemlösungen wie screening und signaling gibt, werden von Seiten des Staates auch hier Regulierungen wie Informationspflichten, Qualitäts- und Mindeststandards, die Beschränkung des Marktzutritts sowie die Einführung von Haftungsregeln bevorzugt. Wie diese sich mit Blick auf die verschiedenen Aspekte des Marktversagens auswirken, wird in diesem Forschungsprojekt untersucht.

Schließlich befassten sich *Wolfgang Dürig* und *Bernhard Lagemann* vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in ihrem Vortrag mit dem Thema „Exzessive technische Bauregulierung: Nur ein deutsches Problem, und überhaupt ein Problem?“ (hier nicht dokumentiert). In Deutschland sind es insbesondere die Bereiche der Bauplanung, des Marktzutritts, des Vertragsrechtes, des Arbeitsrechtes sowie der Bauprodukte (technische Spezifikationen und Normen sowie allgemeingültige nicht-kodifizierte Technikregeln), die durch den Gesetzgeber bzw. Normungsinstitutionen administrativen Vorschriften unterworfen werden. Auf der europäischen und internationalen Ebene kommen eine Reihe weiterer freiwilliger, obligatorisch-verbindlicher bzw. quasi-verpflichtender Vorschriften hinzu. Die Frage, wie viele Regulierungen aus ökonomischer Sicht notwendig sind, hängt u. a. von etwaigen positiven Externalitäten der Bausicherheit, von Informationsasymmetrien zwischen Bauherren und Bausausführenden und von der Irreversibilität von Investitionen ab. Alternativ zur aktuellen Situation wird von den Autoren die Anpassung des deutschen an das europäische Regulierungsniveau oder ein freiwilliger Verzicht auf obligatorische bzw. quasi-obligatorische Anforderungen diskutiert.

Alternative Liberalisierungsansätze in Netzindustrien

*Andreas Schulze**

1. Einführung und Grundlagen

1.1 Problemstellung und Vorgehensweise

Die Binnenmarktpolitik der Europäischen Union zielt nicht nur auf die Vollendung eines Gemeinsamen Marktes, sondern in den Netzindustrien auch auf eine Liberalisierung zum Nutzen der Nachfrager. Von der Marktöffnung und Wettbewerbsförderung profitieren dabei nicht nur die Konsumenten netzgebundener Dienstleistungen in Form niedrigerer Preise, höherer Qualitäten, innovativer Produkte usw., sondern auch und vor allem die Unternehmen, die diese Dienstleistungen als Produktionsfaktoren nachfragen. Die kostengünstige, qualitativ und quantitativ hinreichende Verfügbarkeit von Elektrizität, Gas, Telekommunikations- sowie Transportdienstleistungen stellt für viele Branchen einen entscheidenden Standortfaktor dar, der die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf globalisierten Märkten beeinflusst.

Bereits seit mehr als einem Jahrzehnt sind die Bemühungen der Europäischen Union zur Marktöffnung der Telekommunikation, der Eisenbahn und der leitungsgebundenen Energieversorgung im Gange, doch sowohl im Vergleich der Mitgliedstaaten untereinander als auch im Quervergleich der verschiedenen Netzindustrien fallen die Ergebnisse der Liberalisierung recht unterschiedlich aus. Dies gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, die zum einen im europäischen Maßstab keine Vorreiterrolle einnimmt¹ und zum anderen in den genannten Wirtschaftsbereichen alternative Liberalisierungsansätze verfolgt. In dem vorliegenden Aufsatz sollen diese Liberalisierungsansätze gegenübergestellt und aus volkswirtschaftlicher Sicht beurteilt werden, um daraus anschließend normative Schlussfolgerungen für einen intersektoralen Vergleich zu ziehen.²

Ausgehend von einigen ordnungsökonomischen Überlegungen wird zunächst der Zusammenhang zwischen Privatisierung und Marktöffnung monopolistisch geprägter Netzindustrien erörtert. Im Anschluss daran werden alternative Liberalisierungsansätze für Netzindustrien vorgestellt und diskutiert. Dabei geht es zuerst um eine Marktöffnung

* Andreas Schulze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Potsdam.

1 Vgl. etwa *Hirschhausen* (2003), S. 784.

2 Vgl. dazu auch *Knoll* (1999), S. 743; *Bickenbach* (2002), S. 250 ff. und 266 ff.

durch diskriminierungsfreien Netzzugang und die Frage, wie wirksam dies durch verschiedene Netzzugangssysteme gewährleistet werden kann. Zum anderen handelt es sich um das weitergehende Konzept der vertikalen Desintegration der Netzinfrastruktur, wobei anhand einer Stufentheorie das Ausmaß des wettbewerblichen Diskriminierungspotenzials dargestellt wird. Darauf aufbauend wird die institutionelle Ausgestaltung der Wettbewerbsaufsicht in Netzindustrien betrachtet. Auf der Grundlage der erarbeiteten ordnungs- und wettbewerbsökonomischen Erkenntnisse wird abschließend ein Bewertungsmaßstab entwickelt, anhand dessen die Liberalisierungsprozesse in den Netzsektoren Telekommunikation, Schienenverkehr und Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland zu beurteilen sind und auf verbleibenden Reformbedarf hingewiesen werden kann.³

1.2 Ordnungsökonomische Systematisierung

In Deutschland wie in der Europäischen Union ist die ordnungspolitische Grundentscheidung für ein marktwirtschaftliches System getroffen worden. Marktwirtschaften sind grundsätzlich gekennzeichnet durch private Verfügungsrechte an den Produktionsfaktoren, eine dezentrale Steuerung der ökonomischen Aktivitäten über den Markt und die nicht-autoritäre Kontrolle der Marktteilnehmer durch den Wettbewerb. Dem Staat kommt dabei die Aufgabe zu, im Rahmen der Wirtschaftsverfassung Spielregeln für die Marktakteure festzulegen und die konsequente Einhaltung dieser ordnungspolitischen Rahmenbedingungen durch die Privaten zu überwachen. Dazu zählt insbesondere der Schutz des Wettbewerbs vor Beschränkungen.⁴

Gleichwohl gilt auch in der Marktwirtschaft kein Grundsatz ohne Ausnahme. So existieren für eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen ordnungspolitische Ausnahmeregelungen, die das Markt-Wettbewerb-Prinzip außer Kraft setzen. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen der Erlaubnis zu privaten Wettbewerbsbeschränkungen und der staatlichen Regulierung. Im Falle kartellrechtlicher Branchenfreistellungen räumt der Gesetzgeber den Unternehmen in bestimmten Märkten wettbewerbswidrige Rechte ein, beispiels-

³ Vgl. auch *Schmutzler, Bühler* (2003), die auf wirtschaftspolitische Zielkonflikte und damit zusammenhängend unterschiedliche Interessenlagen bei Liberalisierungen hinweisen. Als Erfolgsindikator soll hier ausschließlich die Erreichung des normativen, weil ordnungs- und wettbewerbsökonomisch begründbaren Ziels der Marktöffnung dienen. Davon zu unterscheiden sind die von polit-ökonomischen Akteuren (beispielsweise Politiker, Regulierungsbürokratie, Interessengruppen von Marktteilnehmern) artikulierten Erwartungen an eine aus partikulärer Sicht erfolgreiche Liberalisierung (z. B. nachfrageseitig Fokussierung auf nachhaltige Preissenkungen ohne Einbußen an Qualität oder Versorgungssicherheit, angebotsseitig Anspruchsdenken neuer gegenüber Besitzstandswahrung etablierter Anbieter usw.). Diese oftmals konfliktären Eigeninteressen der Beteiligten können daher nicht als gesamtwirtschaftlicher Bewertungsmaßstab dienen. Sie zu untersuchen ist Gegenstand einer positiven Theorie der (Re-)Regulierung. Vgl. *Basedow* (2003), S. 5 ff.

⁴ Vgl. *Gröner, Knorr* (2001), S. 131 f.; *Nitsche* (2001), S. 249; *Kerber* (2003), S. 301 f.

weise Kartelle zu schließen, vertikale Bindungen einzugehen oder Empfehlungen auszusprechen. Darüber hinaus werden einige Märkte überhaupt nicht vom Anwendungsbereich des allgemeinen Wettbewerbsrechts erfasst. Im Falle staatlicher Regulierung erfolgt hingegen eine direkte Kontrolle oder unmittelbare Festlegung einzelner Aktionsparameter erwerbswirtschaftlicher Anbieter durch den Staat oder staatlich beauftragte Institutionen. Zu diesen marktwidrigen Interventionen gehören beispielsweise institutionelle Marktzutrittsschranken, Vorgaben bezüglich Investitionen, Genehmigungen von Preisen sowie Geschäftsbedingungen usw. Handelt es sich im ersten Fall also um die Legalisierung privater Wettbewerbsbeschränkungen, so liegen im zweiten Fall definitiv staatliche Wettbewerbsbeschränkungen vor.⁵

Traditionell wurden die Netzindustrien Eisenbahn, Strom- und Gasversorgung sowie Telekommunikation in Deutschland als ordnungspolitische Ausnahmereiche behandelt. Die ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen erstreckten sich von der kartellrechtlichen Freistellung dieser Sektoren, die insbesondere in der leitungsgebundenen Energieversorgung in Form von Gebietsschutzverträgen eine große Rolle spielte, bis hin zum staatlichen Monopol der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Bundespost. Wurden diese Ausnahmereiche jedoch einer kritischen Analyse auf ihre ordnungspolitische Legitimation unterzogen, zeigte sich, dass die Mehrzahl mit vermeintlichen Branchenbesonderheiten begründet wurde, die aus volkswirtschaftlicher Sicht keine wettbewerbsbeschränkenden Aktivitäten rechtfertigen. Lediglich bei Vorliegen von Markt- bzw. Wettbewerbsversagen ist ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf zu prüfen, um volkswirtschaftlich unerwünschte Ergebnisse zu verhindern. Da diese Tatbestände keinesfalls branchenweit auftreten müssen, sondern allenfalls in Teilbereichen zu vermuten sind, ist eine disaggregierte Betrachtung von Netzsektoren angezeigt.⁶

1.3 „Neue“ Besonderheitenlehre für Netzindustrien

Unter Netzindustrien werden im Allgemeinen diejenigen Wirtschaftsbereiche verstanden, in denen die Produktion der Nutzung einer spezifischen Netzinfrastruktur bedarf. Der Zugang zur Netzinfrastruktur, beispielsweise zu Schienenwegen und Bahnhöfen der Eisenbahn, zu Leitungen der Strom- und Gasversorgung sowie Telekommunikation, stellt hier eine unabdingbare Voraussetzung für das Angebot auf den entsprechenden

5 Vgl. *Eickhof* (1993), S. 204. Der Begriff „staatliche Regulierung“ soll hier in dem erwähnten engeren Sinne gebraucht werden und nicht – wie etwa „Regulation“ in der angelsächsischen Literatur – für verschiedenste Maßnahmen der (sektoralen) Wirtschaftspolitik. Zur juristischen Einordnung siehe *Basedow* (2003), S. 4, wonach unter Regulierung diejenigen Vorschriften der Legislative, Exekutive und auch Judikative zu verstehen sind, „welche die Freiheit des marktbezogenen wirtschaftlichen Handelns in Bezug auf einzelne Märkte und Gruppen einengen ... [z]um Beispiel ... die Vertragsfreiheit bezüglich der kontrahierten Leistungen und Preise“.

6 Vgl. *Eickhof* (1993), S. 206 ff.; *Knieps* (1997), S. 40 f.; *Gröner, Knorr* (2001), S. 134 ff.; *Basedow* (2003), S. 8 ff.

Gütermärkten dar. Diese Märkte sind der jeweiligen Netzinfrastruktur typischerweise nachgelagert und überdies der Betrieb der Netzinfrastruktur zusammen mit der Produktion netzgebundener Dienstleistungen in einem Unternehmen vertikal integriert.⁷ In erster Linie wurden ordnungspolitische Ausnahmeregelungen in Netzindustrien mit dem Verweis auf (netz-)ökonomische Besonderheiten begründet, die das Vorliegen eines natürlichen Monopols vermuten lassen.⁸ Als Konsequenz wurden ein Wettbewerbsversagen in den betreffenden Märkten abgeleitet und daher ein umfassendes System privater Wettbewerbsbeschränkungen sowie staatlicher Regulierungen eingeführt.⁹

Diese tradierte Betrachtung von Netzindustrien hat sich durch neuere wettbewerbsökonomische Erkenntnisse grundlegend gewandelt. Die in Netzindustrien vorherrschende vertikale Integration der Netzinfrastruktur darf nicht dazu verleiten, über alle Produktionsstufen hinweg ein natürliches Monopol zu unterstellen. Im Rahmen einer disaggregierten Betrachtung der Wertschöpfungskette sind die einzelnen Produktionsstufen auf ihre tatsächlichen ökonomischen Eigenschaften zu untersuchen. Das Merkmal eines natürlichen Monopols, die Subadditivität der Kostenfunktion, ist in der Regel nur bei der Netzinfrastruktur selbst gegeben. Demzufolge ist auch das Wettbewerbsversagen auf diesen Teilbereich begrenzt, während andere, vor- oder nachgelagerte Teilbereiche durchaus wettbewerbsfähig organisierbar sind. Die praktische Umsetzung dieser Erkenntnisse legt nicht nur eine grundlegende Reorganisation von Netzindustrien, sondern weitgehende institutionelle Reformen mit dem Ziel einer wirksamen Marktöffnung nahe. Dies bedeutet aber nicht nur, die Märkte de jure zu liberalisieren, d. h. formal für Konkurrenten zu öffnen und von jeglicher staatlichen Regie zu befreien. Für aktiven Wettbewerb in den Netzdienstleistungsmärkten scheint vielmehr eine über die allgemeine Wettbewerbsaufsicht hinausgehende, sektorspezifische Marktmachtkontrolle unabdingbar zu sein.¹⁰

Wenngleich der ordnungspolitische Paradigmenwechsel hin zu Wettbewerbsmärkten unter Ökonomen unbestritten ist, herrscht allenthalben Unklarheit darüber, ob Netzmonopole mit Marktmacht überhaupt noch – und wenn ja: wie und von welcher Institution – staatlicherseits reguliert werden sollen. Der originär liberalen Sichtweise wird mit einer „neuen“ Besonderheitenlehre für Netzindustrien begegnet, die Liberalisierung im Wege einer wettbewerbsfördernden (Re-)Regulierung und/oder auch einer weitgehenden Entflechtung der Netzinfrastruktur zu erreichen versucht. Auf den ersten Blick scheint es

⁷ Vgl. zur vertikalen Integration ausführlich *Fell* (2001); *Karl* (1997); speziell zu Netzsektoren *Kruse* (1997); *Eisenkopf* (2003), S. 449 ff.

⁸ Neben Subadditivität, die im Ein-Produkt-Fall auf Größenvorteile (Economies of Scale) zurückzuführen ist, kann Subadditivität im Mehr-Produkt-Fall auf Verbundvorteilen einer gemeinsamen Produktion verschiedener Güter (Economies of Scope) beruhen. Siehe dazu näher unter 2.2.1 und 2.4.1; vgl. auch *Kruse* (1997), S. 251 f.; *Fritsch u. a.* (2003), S. 190; *Basedow* (2003), S. 17 f.

⁹ Vgl. *Eickhof* (1993), S. 215 ff.; *Monopolkommission* (2002), Tz. 726.

¹⁰ Vgl. *Kurth* (2001), S. 2; *Kantzenbach* (2001), S. 5.

ordnungspolitisch allerdings paradox, von Liberalisierung zu sprechen, wenn anstelle einer Deregulierung obsoleter Marktordnungen nunmehr eine neuerliche staatliche Regulierung der Netzinfrastruktur erfolgt. Doch „[d]as Ergebnis der Deregulierungsprozesse besteht entgegen landläufiger Meinung im Allgemeinen nicht in einer umfassenden Liberalisierung und der schlichten Abschaffung von Rechtsnormen, sondern in einer neuartigen Mischung von Wirtschaftsfreiheit, Wettbewerb und regulativen Eingriffen“.¹¹ Darüber hinaus ist mit dieser Forderung häufig die Einrichtung sektorspezifischer oder (netz-)sektorübergreifender Regulierungsbehörden verbunden, die die Aufgaben der Marktmachtkontrolle anstelle der allgemeinen Wettbewerbsbehörden wahrnehmen sollen. Auch dies führt keineswegs zur angestrebten Entstaatlichung, sondern sogar zu einer Ausweitung der staatlichen Bürokratie und den damit verbundenen Problemen. Die verschiedenen Ansatzpunkte sollen daher im Folgenden erläutert werden und im Hinblick auf das Ziel einer weitestmöglichen Marktöffnung kritisch hinterfragt werden. Dazu ist zunächst auf einen komplementären Liberalisierungsaspekt, die Privatisierung, einzugehen.

2. Ansatzpunkte zur Liberalisierung in Netzindustrien

2.1 Liberalisierung durch Privatisierung

2.1.1 Interdependenz von Privatisierung und Marktöffnung

Wie eingangs bereits erwähnt, basieren marktwirtschaftliche Systeme nicht zuletzt auf den Anreizwirkungen von privatem Eigentum. Der Gewinnerzielungsmöglichkeit als positivem Anreiz steht dabei stets die Gefahr von Verlusten als marktlicher Sanktion gegenüber, die beide das Leistungsstreben der Unternehmen fördern und so zur betrieblich-technischen Effizienz der Produktion, d. h. einer optimalen Kombination der eingesetzten Produktionsfaktoren, beitragen. Idealtypische Marktwirtschaften, in denen ausschließlich private Wirtschaftssubjekte agieren und der Staat sich auf seine oben beschriebene ordnungspolitische Rolle beschränkt, existieren in der Realität jedoch nicht. Neben ordnungspolitischen Ausnahmebereichen ist daher in Marktwirtschaften noch ein weiterer Fremdkörper in Form staatlicher Unternehmen vorzufinden, die insbesondere in fast allen Netzindustrien anzutreffen waren und es teilweise noch immer sind. Dabei handelt es sich nicht nur um die Frage der ordnungspolitischen Legitimation öffentlicher Unternehmen, sondern vielmehr um ein volkswirtschaftliches Problem.

¹¹ Basedow (2003), S. 4. Vgl. ebenda, S. 15. So auch die *Monopolkommission* (2002), Tz. 803, die sich für eine geeignete Kombination aus Liberalisierungs- und Regulierungsinstrumenten ausspricht, um die Freiheit der Wettbewerber und Nachfrager vor der Marktmacht von Monopolisten zu schützen.

Erfahrungsgemäß weisen Unternehmen der öffentlichen Hand gegenüber Unternehmen mit privaten Anteilseignern im Allgemeinen eine geringere produktive Effizienz auf.¹² Ressourcenverschwendungen sind hauptsächlich der bürokratischen Verwaltung statt unternehmerischen Organisation der Produktion, einer unzureichenden internen und externen Kontrolle, einer politischen Instrumentalisierung für nicht-ökonomische Zwecke, der Verlustabdeckung bzw. Schuldenübernahme durch öffentliche Haushalte und letztlich der fehlenden Konkursfähigkeit geschuldet. Ging staatliche Produktion wie in der Vergangenheit nun noch mit den oben angeführten Wettbewerbsbeschränkungen einher, resultierte daraus eine relativ hohe Ineffizienz. Denn im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen, die mit privaten Konkurrenten im Wettbewerb stehen, unterliegen staatliche Monopole nämlich weder hinreichenden internen Anreizstrukturen noch einer wirksamen Kontrolle durch direkten Wettbewerb.¹³

Aus diesen Gründen können auch Privatisierung und Marktöffnung als Elemente der Liberalisierung nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, zumal sie im Zuge des Liberalisierungsprozesses oft mehr oder weniger zeitgleich erfolgen und somit Wechselwirkungen auslösen.¹⁴ Einerseits verspricht eine bloße Privatisierung staatlicher Monopole ohne begleitende Marktöffnung volkswirtschaftlich gesehen kaum nennenswerte Vorteile, sondern wirft um so mehr die Frage nach der Legitimation von gesetzlichen Marktzutrittsschranken auf. Andererseits stellt die kapitalmäßige Beteiligung Privater an bislang staatlichen Unternehmen zwar keine notwendige Voraussetzung zur Öffnung monopolistischer Märkte dar, aber angesichts knapper öffentlicher Mittel sind der nötige Ausbau und die Verbesserung der Infrastruktur gerade in den Netzindustrien kaum ohne die Mobilisierung privaten Kapitals zu leisten.¹⁵ Überdies setzt eine Marktöffnung ohne Privatisierung das staatliche Monopol zwar dem Wettbewerb aus, birgt aber die Gefahr von Interessenverquickung in sich. So ist der Staat aus ordnungspolitischer Sicht gehalten, für Wettbewerbsförderung Sorge zu tragen, die aber weder im betriebswirtschaftlichen Interesse des etablierten Anbieters noch im finanziellen Interesse seines Eigentümers – des Staates – liegen kann. Diesen Zielkonflikt zwischen Privatisierung und Markt-

12 Dabei handelt es sich um ein Phänomen, das von *Leibenstein* (1966) als X-Ineffizienz großer Unternehmen bezeichnet wurde. Vgl. *Eickhof* (2001), S. 68 ff.

13 Vgl. *Olsen* (1995), S. 196 f.; *Kruse* (1997), S. 249 f.; *Gröner, Knorr* (2001), S. 135 ff. Allenfalls gehen indirekte Wettbewerbswirkungen von Seiten möglicher Substitutionskonkurrenz aus, beispielsweise bei der Eisenbahn vom intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern.

14 So lassen sich Liberalisierungsfolgen bei gleichzeitiger Marktöffnung und Privatisierung nicht ihrer Ursache zuordnen, d. h. ob und inwieweit sie auf die Einführung wettbewerblicher oder privater Anreizstrukturen zurückzuführen sind, ferner ob und wie sich diese gegenseitig beeinflussen.

15 Vgl. dazu auch *Bortolotti u. a.* (2003), S. 306 ff., die aufgrund empirischer Untersuchungen zu dem Schluss gelangen, dass das Ausmaß und die Intensität von Privatisierungen u. a. von der Lage der öffentlichen Finanzen abhängen. Die laufenden Haushalte können auf der Ausgabenseite durch Privatisierungen entlastet werden, indem Subventionen für unprofitable Unternehmen zurückgeführt und Investitionen privat finanziert werden. Auf der Einnahmenseite fallen Privatisierungserlöse an, die zur Schuldentilgung und damit Verringerung der zukünftigen Zinsbelastung dienen können.

öffnung durch eine unabhängige Wettbewerbsaufsicht auszuräumen, erscheint kritikwürdig. Letztere sieht sich zumindest dem Anschein ausgesetzt, bei ihren Entscheidungen doch politischer Einflussnahme zu unterliegen.¹⁶ Daher sollten mögliche Wettbewerbsverzerrungen von vornherein durch eine konsequente Privatisierung vermieden werden, die sich wegen der Komplexität von Privatisierungsprozessen zumeist stufenweise vollzieht.

2.1.2 Privatisierungsstufen

Der Fortschritt von Privatisierungsprozessen kann mit dem abnehmenden Einfluss des Staates als Anteilseigner beschrieben werden.¹⁷ Im Folgenden sollen daher verschiedene Stufen von Privatisierung unterschieden werden, mit denen der auf Unternehmen ausgehende Staatseinfluss sukzessive zurückgeführt wird. Abnehmender Staatseinfluss auf Unternehmen geht dabei mit abnehmender Ineffizienz der Leistungserstellung einher, da die sich die Organisation der Produktion mehr und mehr an effizienzorientierte privatwirtschaftliche Mechanismen annähern kann. Vor einer Änderung der eigentlichen Eigentumsverhältnisse ist als Vorstufe zunächst eine Aufgabenprivatisierung erforderlich, d. h. die Streichung der bis dato öffentlich erbrachten Leistungen aus dem Katalog der hoheitlichen Staatsaufgaben und deren Überführung in unternehmerische Tätigkeiten, die von nun an am Markt angeboten werden. Die Herauslösung betrieblicher Funktionen aus dem staatlichen Aufgabenbereich und deren Übertragung auf privatwirtschaftlich agierende Anbieter ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Liberalisierung des entsprechenden Marktes, da ansonsten keine als marktwirtschaftlich zu charakterisierenden Leistungsbeziehungen zustande kommen können.¹⁸

Kraft Reformgesetz wandeln sich bisher hoheitlich ausgeübte Staatsaufgaben in privatwirtschaftlich am Markt zu erbringende Leistungen. So werden beispielsweise bei der Eisenbahn aus einem „Beförderungsfall“ eine am Markt angebotene Verkehrsdienstleistung, im Fernmeldewesen aus einem amtlich vermittelten Telefongespräch eine marktliche Telekommunikationsdienstleistung oder im Bereich von leitungsgebundenen Energien aus einer öffentlichen Versorgung von Abnehmern nunmehr die Belieferung von Kunden mit Strom oder Gas. Aus öffentlich-rechtlichen Leistungsbeziehungen mit dem Staat werden somit privatrechtliche Austauschbeziehungen von Anbietern und Nachfragern als gleichberechtigte Vertragspartner. Die Nachfrager sind nicht länger von dem

¹⁶ Ein – wenngleich in Deutschland bisher einzigartig gebliebenes – Beispiel für die anfällige Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) war die umstrittene Weisung des im Jahr 2000 amtierenden Bundeswirtschaftsministers, der damals kurz vor dem Börsengang stehenden Deutschen Post AG die von der Behörde vorzunehmende Portosenkung nicht zu verordnen. Vgl. *o. V.* (2000); *Kurth* (2001), S. 2.

¹⁷ Vgl. *Vogelsang* (2003), S. 313.

¹⁸ Insofern besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen Aufgabenprivatisierung und Marktöffnung. Vgl. *Möschel* (1997), S. 351 und S. 355 ff.

Wohlwollen oder sogar der Willkür staatlicher Aufgabenträger abhängig und auch nicht der möglicherweise mangelnden Leistungsbereitschaft ausgesetzt, sondern in ihren souveränen Konsumentenrechten gegenüber den Anbietern gestärkt. Dies bewirkt auf Seiten des Anbieters eine zunehmende Kunden- bzw. Marktorientierung und zwingt zu Effizienzsteigerungen.

Die Organisationsprivatisierung bezieht sich dagegen auf die Umwandlung von in öffentlich-rechtlichem Eigentum stehenden Betrieben in private Rechtsformen. Dabei ist zwischen formeller und materieller Privatisierung zu unterscheiden. Die formelle Privatisierung stellt lediglich einen Rechtsformenwechsel von einer staatlichen Institution zu einer privaten (Kapital-)Gesellschaft dar, deren Anteile vollständig in öffentlichem Eigentum stehen. Dadurch werden jedoch allenfalls in geringem Ausmaß Anstrengungen zu höherer Effizienz ausgelöst, da bei etwaigen Unternehmensproblemen gewiss mit Hilfen von Seiten der öffentlichen Hand gerechnet werden kann. Dies ändert sich erst grundlegend bei einer materiellen Privatisierung, da hier eine Veräußerung des staatlichen Produktivvermögens und damit eine tatsächliche Übertragung des Eigentums sowie der unternehmerischen Verantwortung an nicht-staatliche Anteilseigner erfolgt.¹⁹ Während die formelle Privatisierung staatlicher Monopole in einem Akt vollzogen wird, läuft die Beteiligung Privater in der Regel schrittweise in Form von Teilprivatisierungen bis zur vollständigen materiellen Privatisierung ab. So sind in Deutschland Anfang der 1990er Jahre zuerst die Aufgaben der staatlichen Monopole der Eisenbahn und der Telekommunikation (ebenso der Post) privatisiert worden, später wurden die Unternehmen durch Gründung von Aktiengesellschaften formell privatisiert, und die materielle Privatisierung ist erst mehr oder weniger im Gange.²⁰ Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Privatisierungsstufen und dem Abbau von Ineffizienzen veranschaulicht die folgende Abbildung.

Demzufolge kann nur ein vollständiger Verkauf von Staatsunternehmen an Private als „echte Privatisierung“²¹ angesehen werden, und auch eine „nur formale Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen ... ohne eine Veränderung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen kann nicht als Privatisierung in dem hier verstandenen Sinne betrachtet werden“.²² Im ersten Fall werden die positiven Anreizwirkungen und negativen Sanktionsmöglichkeiten privaten Eigentums nicht voll ausgeschöpft und können eventuell gar nicht hinreichend wirksam werden, wenn sie durch die aufrecht erhaltenen Möglichkeiten politischer Einflussnahme auf Unternehmensebene ausgehöhlt oder blo-

¹⁹ Vgl. *Möschel* (1997), S. 351.

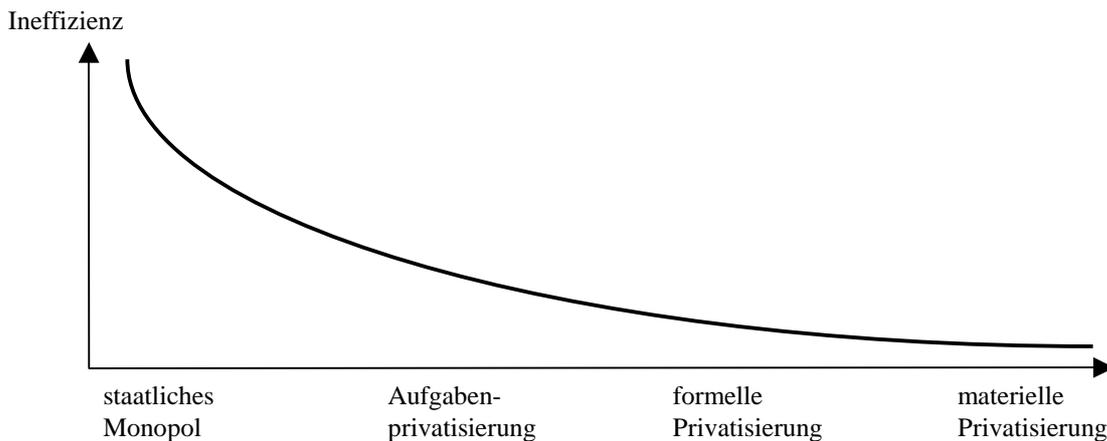
²⁰ Vgl. *Eickhof* (2001), S. 67 ff. Die Energieversorgungswirtschaft in Deutschland ist im Unterschied dazu durch eine gänzlich andere Struktur gekennzeichnet, d. h., neben privaten und staatlichen existieren auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Mögliche Privatisierungen stehen in dieser Branche daher nicht primär unter dem Gesichtspunkt der Liberalisierung.

²¹ *Duijm* (2002), S. 9.

²² *Oltén* (1995), S. 197.

kiert werden. Im zweiten Fall mangelt es an der freien Betätigungsmöglichkeit Privater auf dem Markt, sodass noch immer von einem „staatlichen“ Monopol – wenngleich in privater Erscheinungsform – auszugehen ist. Welche Marktöffnungsprobleme stellen sich neben der Frage der Eigentümerschaft noch in Netzindustrien?

Abbildung 1:
Zusammenhang zwischen Privatisierungsstufen und Ineffizienz



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Liberalisierung durch Deregulierung und Re-Regulierung

2.2.1 Abgrenzung des relevanten Marktes: Netzinfrastruktur versus Netzdienstleistungen

Wie eingangs erwähnt, waren die Netzindustrien in Deutschland lange Zeit durch ordnungspolitische Ausnahmeregelungen geprägt, die einer wettbewerblichen Organisation entgegenstanden. Der Schutz vor Wettbewerb erstreckte sich dabei über die Netzinfrastruktur hinaus bis hin zu den netzgebundenen Dienstleistungen. Aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften sind diese verbundenen Märkte jedoch voneinander abzugrenzen. So zeigt sich bei einer disaggregierten Analyse von Infrastruktur- und Dienstleistungsmärkten, dass Wettbewerbsversagen aufgrund eines natürlichen Monopols lediglich bei der Netzinfrastruktur – vor allem im lokalen Bereich – begründet werden kann.²³

Aus Netzeffekten beim Aufbau und Betrieb der Infrastruktur resultiert zunächst eine subadditive Kostenstruktur (sinkende Durchschnitts- und Grenzkosten), die schließlich dazu führt, dass ein Alleinanbieter die Netzinfrastruktur kostengünstiger und damit allo-

²³ Vgl. Blankart, Knieps (1996), S. 486; Kruse (1997), S. 252 ff.; Monopolkommission (2002), Tz. 726.

kativ effizienter bereitstellen kann als eine Mehrzahl von Netzbetreibern. Ein wettbewerbliches Infrastrukturangebot würde hingegen eine Kostenduplizierung hervorrufen, die volkswirtschaftlich unerwünscht ist, weil sie in komparativ-statischer Betrachtung die Marktergebnisse verschlechtert. Letztendlich würde sich in diesem Markt ohnehin nur ein Anbieter behaupten können, sodass Infrastrukturwettbewerb langfristig nicht möglich erscheint. Dann bedarf es jedoch eigentlich auch keines Schutzes vor Marktzutritten durch Konkurrenten. Staatliche Markteintrittsregulierungen sowie vergleichbare private Wettbewerbsbeschränkungen sind daher überflüssig und demzufolge durch Deregulierung abzuschaffen.²⁴

Aus dynamischer Sicht erscheint es sogar durchaus sinnvoll, die durch ein natürliches Monopol charakterisierten Infrastrukturmärkte für neue Anbieter offen zu halten. Der Netzmonopolist bleibt dadurch zumindest potenzieller Konkurrenz ausgesetzt, die – Angreifbarkeit des Marktes im Sinne des Konzeptes der Contestable Markets²⁵ vorausgesetzt – eine disziplinierende Wirkung wie effektiver Wettbewerb aktiver Konkurrenten ausübt. Bei Offenheit des Marktes können überdies Effekte von Seiten der Substitutionskonkurrenz ausgehen und innovative Technologien dynamische Effizienz im Markt bewirken.²⁶ Aber auch im Hinblick auf die produktive Effizienz sorgt allein schon die Möglichkeit von Wettbewerb dafür, dass sich monopolistische Netzbetreiber so wirtschaftlich wie nur möglich verhalten.

Die Deregulierung obsoleter Marktordnungen stellt jedoch nur eine formale Marktöffnung dar, der in Netzindustrien aus den eben genannten Gründen nicht unbedingt Marktzutritte neuer Anbieter und damit die Etablierung von Wettbewerb folgen. Aus der geschilderten Problematik des natürlichen Monopols bei der Netzinfrastuktur können sich wettbewerbsökonomische Folgeprobleme ergeben, die näher zu beleuchten sind. Zunächst ist die Netzinfrastuktur auf Marktmachtpotenzial zu untersuchen, aus dem sich auf die Notwendigkeit einer staatlichen Marktmachtkontrolle in Form der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen oder Re-Regulierung schließen

24 Die Gefahr des volkswirtschaftlich ineffizienten Rosinenpickens (Cream Skimming), d. h. partieller Marktzutritte nur in besonders hochpreisigen, gewinnträchtigen Segmenten oder wenn sich die relevante Nachfragemenge im Bereich wieder ansteigender Durchschnittskosten befindet, wird in der Literatur nicht abschließend geklärt. So kommt *Eickhof* (1993), S. 216, zu dem Schluss, dass die tatsächlichen Wohlfahrtseffekte eines Rosinenpickers praktisch nicht ableitbar sowie die spezifische Konstellation eines nicht marktzutrittsresistenten natürlichen Monopols schwer überprüfbar seien und mit ungerechtfertigtem Verweis darauf effizienter Wettbewerb verhindert würde. *Fritsch u. a.* (2003), S. 213, argumentieren sowohl für den Ein-Produkt- als auch für den Mehr-Produkt-Fall, „dass in gesamtwirtschaftlicher Sicht unerwünschte Marktzutritte zwar grundsätzlich möglich, aber eher unwahrscheinlich sind“.

25 Vgl. ausführlich *Baumol u. a.* (1988); *Blankart, Knieps* (1996), S. 485 ff.

26 Am Beispiel der Telekommunikationsinfrastruktur lässt sich dies durch die Nutzung von Stromleitungen (Powerline) und Fernseekabelnetzen oder durch funkbasierte Technologien (Mobiltelefonie, Wireless Local Loop) illustrieren. Hingegen sind bei der Eisenbahn und in der leitungsgebundenen Energieversorgung solche Entwicklungen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

lässt. Des Weiteren ist über alternative Zugangsmöglichkeiten zur Netzinfrastruktur zu befinden, da Letztere von Newcomern im Regelfall auf absehbare Zeit weder zu duplizieren noch zu substituieren ist. Besteht im Bereich der Netzinfrastruktur nachweislich Marktmacht und herrscht darüber hinaus eine vertikale Integration mit der Produktion von Netzdienstleistungen vor, resultiert aus der Monopolisierung der Netzinfrastruktur ein erhebliches Diskriminierungspotenzial gegenüber konkurrierenden Diensteanbietern. Gegen all diese Probleme bietet eine reine Deregulierung jedoch keinerlei Handhabe, sodass eine wirksame Marktöffnung weitergehender Maßnahmen bedarf.

2.2.2 Lokalisierung und Kontrolle von Marktmacht bei Netzinfrastruktur

In einem ersten Schritt ist nun die Frage zu klären, unter welchen Bedingungen Netzinfrastruktur tatsächlich Marktmachtpotenzial enthält. Hierzu ist wiederum das Konzept der Contestable Markets als geeigneter Referenzansatz heranzuziehen. Die Kernaussage dieses Konzeptes lautet, dass ein natürliches Monopol dann hinreichend durch potenzielle Konkurrenz diszipliniert wird, wenn seine Marktposition angreifbar oder bestreitbar ist. In diesem Fall erübrigt sich eine staatliche Marktmachtkontrolle, da der Monopolist jederzeit mit dem Marktzutritt von aktiven Wettbewerbern rechnen muss und seine Marktstellung daher nicht missbräuchlich zu Lasten der Nachfrager ausnutzen wird. Anderenfalls würden Konkurrenten tatsächlich zum Markteintritt bewegt und könnten unter den getroffenen Modellannahmen die Position des eingesessenen Anbieters in Form eines Hit-and-Run-Wettbewerbs streitig machen. Zu den modelltheoretischen Voraussetzungen zählen ein freier, nicht mit versunkenen Kosten einhergehender Markteintritt und auch Marktaustritt, die Verfügbarkeit der gleichen Produktionstechnologie und eine verzögerte Reaktion des etablierten Anbieters auf Preissenkungen des Newcomers.²⁷

Im Umkehrschluss lässt sich aus dem Konzept der Contestable Markets folgern, dass bei Nicht-Angreifbarkeit eines Marktes die disziplinierende Wirkung von potenzieller Konkurrenz ausbleibt und demzufolge staatlicherseits wahrzunehmen ist. Als entscheidende Marktein- bzw. -austrittsbarriere erweist sich dabei die Höhe der versunkenen Kosten. Diesbezüglich wird auch von Irreversibilität gesprochen. Dies besagt, dass die für einen Marktzutritt zu tätigen Investitionen so spezifisch sind, dass sie bei einem Marktaustritt keiner anderweitigen wirtschaftlichen Verwendung mehr zugeführt werden können und somit unwiederbringlich verloren gehen. Diese Eigenschaft trifft in hohem Maße auf Netzinfrastruktur verschiedener Art zu, z. B. Schienenwege, erdverbundene bzw. lokal verlegte Leitungen für Erdgas, Strom oder Telekommunikation.²⁸ In diesen Fällen tritt zur hohen Subadditivität der Kosten noch eine hohe Irreversibilität der Investitionen hinzu, weshalb es sich demzufolge um nicht-angreifbare natürliche Mono-

²⁷ Vgl. ausführlich *Baumol u. a.* (1988); *Blankart, Knieps* (1996), S. 485 ff.

²⁸ Vgl. *Blankart, Knieps* (1996), S. 486; *Kruse* (1997), S. 252 ff.; *Monopolkommission* (2002), Tz. 726.

pole handelt. Mangels potenzieller Konkurrenz sind sie einer staatlichen Marktmachtkontrolle zu unterwerfen, was in den folgenden Ausführungen verkürzt als reguliertes Netzmonopol bezeichnet wird, wobei damit noch keine Aussage über die institutionelle Ausgestaltung der Wettbewerbsaufsicht getroffen wird.

Alle übrigen Bereiche von Netzindustrien, in denen die genannten Eigenschaften nicht gemeinsam auftreten, sind dagegen wettbewerbsfähig. Hier ist eine staatliche Regulierung nicht nur überflüssig, sondern sogar volkswirtschaftlich schädlich.²⁹ Infolgedessen sind die wettbewerblichen Märkte vollständig zu deregulieren. Trotz dieser klaren theoretischen Unterscheidung können in der wettbewerbs- und regulierungspolitischen Praxis zwei Arten von Fehlern auftreten, die in der folgenden Tabelle 1 systematisiert werden.³⁰ Vom Fehler 1. Art wird gesprochen, wenn staatlicherseits in funktionsfähige Wettbewerbsmärkte eingegriffen wird, obwohl kein wettbewerbsökonomischer Anlass dazu besteht (Überregulierung). Der Fehler 2. Art liegt hingegen vor, wenn die staatliche Marktmachtkontrolle unterbleibt, obwohl ein Bedarf dafür besteht. Dies wird im Folgenden verkürzt als unreguliertes Netzmonopol bezeichnet. Wie ist nun mit nicht-angreifbaren natürlichen Monopolen zu verfahren, um dennoch Wettbewerb in den der Netzinfrastuktur nachgelagerten Märkten zu etablieren?

Tabelle 1:

Wettbewerbspolitische Fehlerquellen bei der Marktmachtkontrolle

Marktmachtkontrolle	JA	NEIN
Angreifbarkeit	Fehler 1. Art	✓
Nicht-Angreifbarkeit	✓	Fehler 2. Art

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Modelle zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs

2.3.1 Verhandelter Netzzugang mit Missbrauchsaufsicht im Sinne der Essential-Facilities-Doktrin

Wenn aus (netz-)ökonomischen Gründen auf kurze Sicht nicht mit einem Infrastrukturwettbewerb zu rechnen ist, weil der Aufbau kompetitiver Netzinfrastuktur in den

²⁹ Vgl. Blankart, Knieps (1996), S. 488.

³⁰ In Analogie zum Markt- bzw. Wettbewerbsversagen wird nun von Staatsversagen gesprochen. Vgl. dazu Duijm (2002), S. 12. Zum Fehler 1./2. Art siehe Knieps (1997), S. 51; Haucap, Kruse (2004), S. 268.

meisten Fällen weder volkswirtschaftlich sinnvoll noch praktikabel erscheint, erweist sich der Marktzugang für Diensteanbieter unter Nutzung der bestehenden Netze als einzig realisierbare Wettbewerbsmöglichkeit (Third Party Access [TPA]).³¹ Um wettbewerbsbegründenden Konkurrenten ohne eigene Netzinfrastruktur den Zugang zu wesentlichen Einrichtungen (Essential Facilities) zu ermöglichen, haben sich verschiedene Netzzugangsmodelle mit unterschiedlichen Verfahren zur Bestimmung der Netznutzungsbedingungen herausgebildet. Eine dieser Möglichkeiten ist der verhandelte Netzzugang (Negotiated TPA), der auf der im US-amerikanischen Antitrust-Recht entwickelten Essential-Facilities-Doktrin basiert.³²

Der nunmehr auch im europäischen und deutschen Kartellrecht eingeführten Essential-Facilities-Doktrin nach haben die Inhaber sog. wesentlicher Einrichtungen diese unter bestimmten Bedingungen auch Dritten gegen Zahlung eines angemessenen Entgelts bereitzustellen. Zu diesen Bedingungen gehören, dass die Nutzung der wesentlichen Einrichtung für das Angebot wettbewerblischer Dienstleistungen zwingend notwendig ist, ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen, der Aufbau eigener Ressourcen wirtschaftlich nicht zumutbar oder völlig ausgeschlossen und die gemeinschaftliche Nutzung technisch möglich sind. Im Wege von Verhandlungen einigen sich dann Netzbetreiber und Netznutzer grundsätzlich privat über die jeweiligen Zugangskonditionen. Kommt im Streitfall keine Einigung zustande, können die Kartellbehörden zur Entscheidung angerufen werden. Unter den in Deutschland derzeit geltenden Rahmenbedingungen kann die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen jedoch weder zeitnah noch mit unmittelbarem Vollzug, sondern nur ex post und bei Einlegung von Rechtsmitteln mit aufschiebender Wirkung einschreiten. Daher kann mit diesem Instrument kein gleichermaßen symmetrischer Zugang von internen und externen Nutzern zu Netzen und anderen wesentlichen Einrichtungen verwirklicht werden.³³

Bei diesem Netzzugangssystem muss es nicht in jedem Einzelfall zu gegenseitigen Verhandlungen kommen.³⁴ So können verbindliche Netznutzungsentgelte anbieterseitig festgelegt werden, wie es gegenwärtig im Rahmen der staatlich erlassenen Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung in Form des Trassenpreissystems der Netz AG der Deutschen Bahn erfolgt. Ein anderer Weg wurde bislang in der leitungsgebundenen Energieversorgung in Deutschland beschritten, indem sich ausgewählte Interessenvertreter beider Marktseiten im Rahmen von Verbändevereinbarungen über die Modalitäten des Zugangs zu Strom- bzw. Gasnetzen zu verständigen versuchten. Diese beruhen je-

31 Vgl. *Eisenkopf* (2003), S. 451 ff.

32 Vgl. ausführlich *Rottenbiller* (2002); *Blankart, Knieps* (1996), S. 490 ff.

33 Vgl. *Kreikenbaum, Schulze* (2001), S. 522 ff.; *Basedow* (2003), S. 18. Vgl. auch *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2003), S. 26 ff., wo auf S. 33 treffend festgestellt wird: „Die bestehende kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht ist bei der Kontrolle von Netznutzungsentgelten an Grenzen gestoßen.“

34 Vgl. *Vaterlaus u. a.* (2003), S. 11 f.

doch weder auf einer das Energiewirtschaftsgesetz konkretisierenden Rechtsverordnung, noch beinhalten sie marktweit verbindliche Netzzugangskonditionen, sondern lediglich allgemeine Kalkulationsgrundlagen zur Berechnung der Netznutzungsentgelte.³⁵

Mangels staatlicher Marktmachtkontrolle der Netznutzungstarife gleichen beide Zugangssysteme einem unregulierten Netzmonopol, bei dem missbräuchlich überhöhte Preise gefordert werden können, wenn es wie im Falle von Eisenbahninfrastruktur und Energieversorgungsleitungen nicht angreifbar ist.³⁶

2.3.2 Staatliche Regulierung des Netzzugangs

Im Fall des regulierten Netzzugangs (Regulated TPA) werden der Nutzungspreis wie auch die anderen Konditionen von vornherein für alle Marktteilnehmer staatlicherseits festgelegt. Beispielhaft hierfür ist die Telekommunikation, in der die Netznutzungstarife einer vorherigen Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post unterliegen.³⁷ Diese Art des Netzzugangs entspricht damit dem Modell eines (preis-)regulierten Netzmonopols, das bei vertikaler Integration allerdings nicht-preisliche Diskriminierungsanreize gegenüber konkurrierenden Netznutzern aufweist. Gegen eine umfassende Netzzugangsregulierung sprechen die institutionenökonomischen Annahmen positiver Informationskosten des Regulierers einerseits und spezifischen Wissens auf Seiten des Monopolunternehmens andererseits.³⁸ Von asymmetrischer Informationsverteilung ausgehend, ist zu vermuten, dass der Monopolist quantitativ mehr und qualitativ bessere Informationen über seine Kostenstrukturen besitzt, als sie eine extern agierende Regulierungsinstanz jemals erlangen könnte. Zwar kann sie durchaus versuchen, sich diese unter Inkaufnahme steigender Informationskosten anzueignen. Dann droht jedoch die Gefahr, dass der volkswirtschaftliche Nutzen der Regulierung durch steigende Regulierungskosten zunehmend aufgezehrt wird.³⁹

35 In der 2003 novellierten Fassung des Energiewirtschaftsgesetzes wurden die von den Verbänden ausgehandelten Kalkulationsgrundsätze jedoch als „gute fachliche Praxis“ mit Beweislastumkehr „verrechtlicht“, d. h. ein vermuteter Marktmachtmissbrauch muss nicht von den Betroffenen widerlegt werden, sondern ist von der Wettbewerbsaufsicht nachzuweisen. Vgl. Böge (2003), S. 653 ff.

36 Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 755 ff.

37 Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 772 ff. Bezüglich der sektorspezifischen Kompetenz siehe Abschnitt 3.

38 Vgl. dazu und zum ebenfalls institutionenökonomisch begründeten Prinzipal-Agent-Problem der Regulierung, auf das hier nicht näher eingegangen werden soll, Evers (2003), S. 128.

39 Vgl. auch *Haucap, Kruse* (2004), S. 268, die bezüglich eines effizienten Regulierungsrahmens auf die „erwarteten Wohlfahrtskosten“, d. h. der mit bestimmten Wahrscheinlichkeiten gewichteten Kosten wettbewerbspolitischer Fehlentscheidungen (zum Fehler 1./2. Art siehe im vorherigen Abschnitt), zuzüglich der Transaktionskosten von Exekutive, Judikative und Betroffenen hinweisen. Mangels Quantifizierbarkeit bleibt dieser Ansatz zwar akademisch, lenkt die ordnungspolitische Diskussion aber weg von rein verfahrenstechnischen bzw. -rechtlichen Aspekten in eine (institutionen-)ökonomische Richtung.

Eine Ex-ante-Regulierung von Infrastrukturmonopolen ist jedoch nicht nur mit einem mehr oder weniger hohen bürokratischen Aufwand, sondern auch der latenten Gefahr verbunden, dass sich die Regulierungsinstanz zunehmend von den Interessen der zu regulierenden Branche vereinnahmen lässt.⁴⁰ Die eigennützig handelnden Bürokraten gehen dabei eine Art Symbiose mit den zu beaufsichtigenden Anbietern ein, was aber nicht nur einen beiderseitigen Vorteil, sondern vielmehr einen Nachteil auf Kosten der Allgemeinheit darstellt. Eine durch das Interesse von Branchenangehörigen (mit-) bestimmte Regulierung ist als Rent-Seeking anzusehen, d. h. als Suche nach ungerechtfertigten ökonomischen Vorteilen, die es aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu unterbinden gilt. Um dem entgegenzuwirken, wird von der Monopolkommission eine sektorübergreifende Regulierungsbehörde für Netzindustrien mit interner Rotation der Beschäftigten vorgeschlagen, sodass Letztere vor einer allzu starken Identifikation mit „ihrer“ Branche und der interessengeleiteten Beeinflussung durch Branchenangehörige bewahrt bleiben.⁴¹

Neben der nicht abschließend zu klärenden Frage, welches der beiden Netzzugangssysteme effizienter zu sein scheint, spielt – wie eben exemplarisch angeführt – diesbezüglich auch die institutionelle Ausgestaltung der staatlichen Marktmachtkontrolle eine entscheidende Rolle. Je nach dem, mit welchem Instrumentarium die Kartell- bzw. Regulierungsbehörden ausgestattet werden, unterscheiden sich die Missbrauchsaufsicht nach der Essential-Facilities-Doktrin und die Regulierung des Netzzugangs allenfalls marginal.⁴² Vielmehr sind beide vor gleiche praktische Probleme gestellt und bei der Lösung mit denselben theoretischen Defiziten konfrontiert. Zielführender ist es daher, die institutionelle Frage weiter zu verfolgen, welcher der beiden Träger der Wettbewerbsaufsicht aus ordnungsökonomischer und volkswirtschaftlicher Sicht besser geeignet erscheint. Darauf soll im Anschluss an die nun zu betrachtende Problematik der vertikalen Integration in Netzindustrien eingegangen werden, die einen zentralen Ausgangspunkt der Marktöffnung und damit einen ursachenadäquaten Ansatzpunkt für die Wettbewerbspolitik darstellt.

40 Zur Capture Theory of Regulation vgl. grundlegend *Bernstein* (1955); *Basedow* (2003), S. 18. *Heyes* (2003) entwickelt diesen Ansatz dahingehend weiter, dass Mitarbeiter von Regulierungsbehörden überdies einen beruflichen Wechsel in die zu beaufsichtigende Industrie anstreben oder als deren Berater tätig werden wollen. Daher erhöhen diese auch die Komplexität der Regulierung, um später über gefragtes Insiderwissen verfügen zu können.

41 Vgl. *Monopolkommission* (2002), Tz. 881 ff.

42 Vgl. *Duijm* (2002), S. 10 ff.; *Haucap, Kruse* (2004), S. 269.

2.4 Theorie der vertikalen (Des-)Integration

2.4.1 Allokativ-statische, wohlfahrtsökonomische Analyse vertikaler Integration

Im Folgenden wird sich der vertikalen Marktstruktur näher gewidmet, die in Netzindustrien in der Regel von einem Netzmonopolisten beherrscht wird, der bislang auf allen Marktstufen konkurrenzlos war. Über den Zugang zur Netzinfrastruktur besitzt er den Schlüssel zur Marktöffnung für Konkurrenten auf nachgelagerten Marktstufen. Um mögliche Behinderungsstrategien gegenüber Wettbewerbern von vornherein auszuschließen, ist es naheliegend, Netzinfrastruktur und andere Aktivitäten institutionell zu trennen.⁴³ Bevor auf das Konzept der vertikalen Desintegration eingegangen werden kann, ist zunächst der Frage nachzugehen, worin die ökonomischen Ursachen oder Anreize vertikaler Integration bestehen. Da die vertikale Integration in den Netzindustrien oftmals organisch gewachsen und damit historisch bedingt ist, liegen möglicherweise gute Gründe für die Beibehaltung einer solchen Marktstruktur auch in einem wettbewerblichen Umfeld vor, mit ökonomischen Worten: Effizienzvorteile vertikal integrierter gegenüber nicht-integrierter Produktion.

Als ein erstes ökonomisches Argument für die Vorteilhaftigkeit vertikaler Integration sind Verbundvorteile (Economies of Scope) anzuführen. Neben Netzeffekten, die bei der Infrastrukturnutzung zur Subadditivität der Kosten und damit zu einem natürlichen Monopol führen können, lassen sich in Netzindustrien oftmals noch Verbundvorteile einer gemeinsamen Produktion von Netzinfrastruktur und netzgebundenen Dienstleistungen realisieren. Effizienzvorteile verbundener Produktion liegen dann vor, wenn es aus betrieblich-technischen Gründen kostengünstiger ist, verschiedene Güter innerhalb eines Mehrproduktunternehmens zusammen herzustellen, als sie organisatorisch voneinander getrennt zu erstellen.⁴⁴ Stehen die betreffenden Güter dabei wie in den Netzindustrien in einer Wertschöpfungskette, indem eines dieser Güter als Vorleistung für die Produktion der nachfolgenden Güter dient, so wird dies als Vorwärtsintegration bezeichnet. Vor- und nachgelagerte Stufen, zwischen denen sonst Marktbeziehungen bestehen würden, werden nun in den unternehmensinternen Produktionsprozess eingeschlossen, um eine höhere Effizienz zu erzielen.⁴⁵

Ein anderer Gesichtspunkt vertikaler Integration zielt auf die Vermeidung der doppelten Marginalisierung bei unvollkommenem Wettbewerb auf den verbundenen Märkten. Agieren auf zwei aufeinander folgenden Produktionsstufen verschiedene Unternehmen, erfolgt auf jeder Stufe je nach Wettbewerbsintensität ein mehr oder weniger großer Gewinnaufschlag auf die Kosten. So verlangt zunächst der Infrastrukturbetreiber einen

43 Vgl. *OECD* (2001), Tz. 5 ff.

44 Vgl. *Fritsch u. a.* (2003), S. 190; *Knieps* (2001), S. 25 f.

45 Vgl. *Rottenbiller* (2002), S. 52.

über den Grenzkosten liegenden Faktorpreis für das Zwischenprodukt, den Zugang zu seiner Netzinfrastruktur und damit verbunden deren Nutzung. Dies führt zu einem ineffizienten Faktoreinsatz bei der nachfolgenden Produktion netzgebundener Dienstleistungen, da von diesem Produktionsfaktor zu einem höheren Preis als den Grenzkosten weniger verarbeitet wird. Der Anbieter des Endproduktes wird je nach Wettbewerbsintensität ebenfalls einen über die Vollkosten hinausgehenden Gewinnaufschlag kalkulieren, der wiederum den Endnachfragerpreis erhöht. Insgesamt ergibt sich nun ein zweistufiger Preisaufschlag, der im Fall vertikaler Integration nur einstufig erfolgen würde. Dies bewirkt bei Nicht-Integration einen Wohlfahrtsverlust.⁴⁶

Aber schon in der traditionellen, neoklassisch fundierten Industrieökonomik „kamen als Motive für vertikale Integrationen vorrangig strategische Aspekte zur Bildung oder Festigung von Marktmacht in Betracht“,⁴⁷ die in dynamischer Hinsicht Ineffizienzen und damit Wohlfahrtsverluste vermuten lassen. Die zu dynamischer Effizienz führenden Wettbewerbsfunktionen umfassen die ständige Anpassung von Kapazitäten, Produkten usw. an Nachfrageänderungen sowie die Hervorbringung und Nutzung von technischem Fortschritt in Form von Produkt- und Prozessinnovationen. Die Anpassungs- und Fortschrittsfunktion können jedoch nur im Wettbewerbsprozess bestmöglich erbracht werden, der zur Funktionsfähigkeit die Abwesenheit von Marktzutrittsschranken und Marktmacht bedingt. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht sprechen daher Motive, die Wettbewerbsbeschränkungen zum Ziel haben, gegen eine vertikale Integration. Sie werden im Anschluss an einige institutionenökonomische Überlegungen noch einmal aus dem Blickwinkel von Diskriminierungsmöglichkeiten aufgegriffen.

2.4.2 Institutionenökonomische Analyse vertikaler Integration

Als moderner Ansatz zur Erklärung der Vorteilhaftigkeit einer hierarchischen Organisation gegenüber marktlicher Koordination dient die Transaktionskostentheorie. Der von der Neuen Institutionenökonomik geprägte Begriff der Transaktionskosten umfasst sämtliche beim Austausch von Gütern anfallenden Kosten, angefangen von Informations- und Anbahnungskosten über Durchführungs- und Kontrollkosten bis hin zu Anpassungs- und Motivationskosten. Transaktionen können sowohl über Märkte als auch innerhalb hierarchischer Organisationen koordiniert werden. Die Kosten, die bei der Nutzung einer dieser beiden Alternativen anfallen, fließen daher in ein rationales Entscheidungskalkül zur Wahl eines institutionellen Arrangements ein. Demzufolge ist diejenige Institution effizient, bei der die entsprechenden Kosten minimal sind. Solange die Kosten marktlicher Transaktionen die Organisationskosten einer unternehmensinter-

⁴⁶ Vgl. *Erlei* (2001), S. 189; *Berndt, Keller* (2002), S. 707 f.; *Rottenbiller* (2002), S. 55 f.

⁴⁷ Vgl. *Erlei* (2001), S. 186; *Karl u. a.* (1997), S. 12 ff.

nen Abwicklung überwiegen, lohnt sich demzufolge eine vertikale Integration. Sind sie gleich, ist der optimale Integrationsgrad erreicht.⁴⁸

Wenngleich sich Transaktionskosten nicht operationalisieren lassen, können sie dennoch zu einem Vergleich alternativer institutioneller Arrangements, wie der Entscheidung zwischen Marktbezug und vertikaler Integration einer Netzinfrastruktur, herangezogen werden.⁴⁹ Zur Abwägung der Kosten marktlicher Transaktionen gegenüber den Kosten einer hierarchischen Organisation können die folgenden Kriterien dienen:

- **Unsicherheit:** Die Transaktionskosten steigen aufgrund der Unvollständigkeit von Verträgen, beispielsweise bezüglich mehr oder weniger wahrscheinlicher sowie völlig ungewisser Ereignisse in der Zukunft, mit zunehmender Unsicherheit an. Durch vertikale Integration lässt sich hingegen die wirtschaftliche Abhängigkeit von vor- oder nachgelagerten Marktpartnern absichern, eine bessere Informationslage über angebots- sowie nachfrageseitige Änderungen und eine schnellere Reaktion darauf erreichen, sodass hier komparative Kostenvorteile vorliegen. Dies betrifft in Netzindustrien beispielsweise das Risiko der optimalen Kapazitätsdimensionierung bzw. -auslastung einer Netzinfrastruktur, das durch die eigene, unternehmensinterne Nachfrage nach dieser Vorleistung erheblich reduziert werden kann.⁵⁰
- **Häufigkeit:** Während häufig(er) vorgenommene Austauschbeziehungen transaktionskostengünstig(er) über Märkte realisiert werden können, verursachen einmalige oder seltene Vertragsabschlüsse auf Seiten beider Vertragsparteien relativ hohe Transaktionskosten und begünstigen damit ebenfalls eine vertikale Integration, z. B. bei der langfristigen Nutzung einer Netzinfrastruktur.
- **Faktorspezifität:** Sie kann in verschiedene Formen unterteilt werden, wobei die Transaktionskosten auf Märkten generell um so höher liegen, je spezieller und damit eingeschränkter die Verwendungsmöglichkeiten des Gutes sind. Aus (transaktionskosten-)ökonomischer Sicht lohnt es sich bei Gütern mit hoher Spezifität, diese selbst zu erstellen, da Marktbeziehungen aus vertragstheoretischer Sicht problematischer und demzufolge mit höheren Transaktionskosten verbunden sind als eine Eigenproduktion im Unternehmen. Netzinfrastruktur – gleich welcher Art – weist eine äußerst hohe Faktorspezifität auf, da sie kaum einer anderen wirtschaftlichen Verwendungsfähigkeit als der jeweiligen Netzindustrie zuzuführen ist.⁵¹

48 Vgl. *Erlei* (2001), S. 183 ff.; *Kerber* (2003), S. 313 f. und S. 342.

49 Zum Comparative Institutional Approach vgl. *Demsetz* (1969).

50 Vgl. *Basedow* (2003), S. 12; zum Investitionsverhalten die industrieökonomische Studie von *Buehler u. a.* (2002); *Hirschhausen u. a.* (2003), S. 780 ff.

51 Vgl. *Erlei* (2001), S. 190. In diesem Zusammenhang wird auch von Irreversibilität oder versunkenen Kosten gesprochen, die jeweils dasselbe Phänomen beschreiben.

Die bei Marktbeziehungen anfallenden Transaktionskosten lassen sich also durch eine vertikale Integration der entsprechenden Aktivitäten reduzieren. Die Ersparnis ist dabei um so größer, je höher die Unsicherheit, je geringer die Häufigkeit und je höher die Faktorspezifität einer Transaktion sind. Alle drei Bedingungen treffen in entsprechender Ausprägung auf Netzinfrastruktur zu, sodass in Netzindustrien neben den im vorherigen Abschnitt angesprochenen Vorteilen aus allokativ-statischer bzw. wohlfahrtsökonomischer Sicht auch Transaktionskostensparnisse für eine vertikale Integration sprechen dürften. Volkswirtschaftlich ineffiziente Unter- oder Überinvestitionen in die Netzinfrastruktur können dadurch vermieden werden.

2.4.3 Dynamische, wettbewerbsökonomische Analyse vertikaler Integration

Aus den bisherigen Ausführungen sollte jedoch noch nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass vertikale Integration in Netzindustrien ein effizienteres institutionelles Arrangement darstellt als eine alternative vertikale Marktbeziehung unabhängig voneinander produzierender Unternehmen. Vielmehr drohen bei einer vertikal integrierten Struktur gerade in Netzindustrien, die durch die Problematik monopolistischer Netzinfrastrukturen gekennzeichnet sind, auch volkswirtschaftliche Nachteile. Aufgrund der nicht durch potenzielle Konkurrenz angreifbaren Monopolstellung im Bereich des Netzes muss der Betreiber „folglich Markteintritte nicht fürchten, wenn er sowohl allokativ, technisch als auch qualitativ ineffizient produziert“.⁵² Daraus resultieren nicht nur unmittelbare Wohlfahrtsverluste auf dem Infrastrukturmarkt, sondern auch mittelbar Effizienzeinbußen auf nachgelagerten Dienstleistungsmärkten. Darüber hinaus drohen hier Verluste an dynamischer Effizienz, die sich erst bei einer wettbewerbsökonomischen Betrachtung erschließen. Damit sind die von einem Wettbewerbsprozess ausgehenden Anreize zu ständigen Effizienzsteigerungen gemeint, die über die in einem optimalen Gleichgewichtszustand zu erreichende betriebliche (Produktions-)Effizienz sowie allokativ (Markt-)Effizienz hinausgehen.

Das institutionenökonomisch fundierte Argument der Transaktionskostensparnis lässt sich ebenfalls relativieren. So hängt das Ausmaß der marktlichen Transaktionskosten und damit die Make-or-Buy-Entscheidung auch von den institutionellen Rahmenbedingungen ab.⁵³ In einem wettbewerblichen Umfeld besteht zwischen Netzbetreiber und Netznutzer eine geringere gegenseitige Abhängigkeit, da im Problemfall auf alternative Marktteilnehmer ausgewichen werden kann, wobei allein schon dadurch die Kompromissbereitschaft bei etwaigen Konflikten zunimmt. Eine größere Zahl an Marktteilnehmern erhöht aber auch die Häufigkeit von Transaktionen, sodass die Transaktionskosten infolge von Erfahrungs- und Lernkurveneffekten sinken. Lediglich die Faktorspezifität

⁵² Rottenbiller (2002), S. 67.

⁵³ Vgl. Kruse (1997), S. 251.

dürfte kaum durch die institutionellen Rahmenbedingungen zu beeinflussen sein, da sie sich bei Wettbewerb nicht verändern wird.

Auf der Basis wohlfahrtstheoretischer Modelle wird zuweilen abgeleitet, dass ein vertikal integrierter Netzmonopolist unter bestimmten Bedingungen kein Interesse habe, Konkurrenten auf nachgelagerten Wettbewerbsmärkten zu diskriminieren. Insbesondere bei Abwesenheit regulatorischer Eingriffe seien theoretisch keinerlei Anreize zur Diskriminierung vorhanden.⁵⁴ Diese Aussage mag unter den gegebenen, restriktiven Annahmen formal-analytisch richtig sein, verkennt jedoch wie häufig bei neoklassisch fundierten Modellen die Wirklichkeit. Dahinter steht die widerlegbare These, Netzmonopolisten würden ihre Infrastruktur aus eigenem Antrieb für konkurrierende Diensteanbieter öffnen, da sie durch die Mitbenutzung zusätzliche Einnahmen erzielen können. Zunächst ist aus preistheoretischer Sicht zu analysieren, wie hoch die Netznutzungsentgelte ohne Regulierung festgelegt würden.⁵⁵

Darüber hinaus wird nicht betrachtet, dass den Zusatzeinnahmen aus der Infrastrukturbereitstellung für Dritte entgangene Erlöse auf den komplementären Dienstleistungsmärkten gegenüberstehen, denn jede Netznachfrage repräsentiert zugleich ein Konkurrenzangebot auf dem nachgelagerten Markt. Daraus resultieren ceteris paribus unmittelbar Erlöseinbußen in Höhe der Nachfrage, die von Konkurrenten bedient wird. Infolge des Wettbewerbsprozesses drohen dem eingesessenen Anbieter jedoch noch weitere Umsatzverluste, weil beispielsweise aufkommender Preiswettbewerb marktweite Preisenkungen erzwingt oder im Zuge des Qualitäts- und Servicewettbewerbs Marktanteile an Newcomer verloren gehen. Aus eben diesen Gründen sind Behinderungsstrategien rational und dominieren auch empirisch in der ersten Phase von Marktöffnungsprozessen. Während preisliche Diskriminierungen durch geeignete Netzzugangssysteme weitgehend auszuschließen sind, stellen insbesondere die verbleibenden nicht-preislichen Diskriminierungen eine staatliche Marktmachtkontrolle vor erhebliche Probleme. Durch eine vertikale Desintegration können diese Probleme jedoch erheblich verringert oder sogar ganz vermieden werden.⁵⁶

2.4.4 Konsequenz: Vertikale Desintegration

Die vertikale Desintegration – synonym auch als Entflechtung (Unbundling) oder Separierung bezeichnet – stellt eine Marktstrukturregulierung dar, die sich gegen eine beste-

⁵⁴ Vgl. beispielsweise *Berndt, Keller* (2002), S. 708 f.

⁵⁵ Bei der vollständigen vertikalen Integration werden zur Vermeidung des doppelten Gewinnaufschlags intern lediglich die Grenzkosten der Netznutzung verrechnet (siehe 2.5.1). Davon ist jedoch nicht ohne weiteres gegenüber externen Netznutzern auszugehen, sondern der Monopolpreistheorie nach mit einer für den Netzbetreiber gewinnmaximalen, aber volkswirtschaftlich suboptimalen Preis-Mengen-Kombination (Cournot'sche Lösung). Die Folge wären überhöhte Netznutzungsentgelte (preisliche Diskriminierung) und eine geringere Netznutzung von Seiten Dritter.

⁵⁶ Vgl. *OECD* (2001), Tz. 7 ff.; ähnlich *Eisenkopf* (2003), S. 451.

hende vertikale Konzentration auf zwei oder mehreren verbundenen Märkten richtet. Im Gegensatz zur Fusionskontrolle erfolgt der marktstrukturelle Eingriff jedoch nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit einem Unternehmenszusammenschluss, sondern beabsichtigt die Öffnung einer historisch gewachsenen, monopolistischen Marktstruktur für Wettbewerb. Eine konsequent betriebene Marktöffnungspolitik bedingt aber auch eine strenge Fusionskontrolle, um nicht durch vertikale Zusammenschlüsse von Unternehmen konterkariert zu werden.⁵⁷

In den Netzindustrien geht es um eine funktionale Aufgliederung der Wertschöpfungskette in die Netzinfrastruktur einschließlich des Netzbetriebs, in vorgelagerte Produktionsstufen (Upstream-Aktivitäten, wie z. B. Erzeugung von Elektrizität) und in nachgelagerte Produktionsstufen (Downstream-Aktivitäten, beispielsweise Verkauf von Strom).⁵⁸ Die entsprechenden Aktivitäten bilden fortan je nach Desintegrationsgrad mehr oder weniger eigenständige Unternehmenseinheiten. Als Grade der Desintegration sollen im Folgenden die rechnerisch-buchhalterische Trennung, die organisatorische Trennung, die (gesellschafts-)rechtliche Separierung und die eigentumsmäßige Separierung unterschieden werden:⁵⁹

- **Rechnerisch-buchhalterische Trennung:** Sie stellt die schwächste Form von Entflechtungsmaßnahmen dar, weil hier lediglich eine nach einschlägigen Funktionsbereichen des Unternehmens getrennte Rechnungslegung verlangt wird (Unbundling of Accounts). Die Kontierung und Bilanzierung der Aktivitäten sollen nunmehr so erfolgen, als ob es sich bei diesen Segmenten um selbständig wirtschaftende Unternehmen handeln würde. Gleichwohl bleiben die internen organisatorischen Abläufe, die rechtlichen Beziehungen nach innen und außen sowie die Eigentumsverhältnisse davon völlig unberührt. Die Trennung der Rechnungsführung nach funktionalen Kriterien kann jedoch eine Transparenz der Kostenstruktur sowie die Offenlegung wettbewerbsverzerrender Quersubventionen zwischen einzelnen Unternehmensbereichen bewirken und bildet damit eine unabdingbare Voraussetzung für den diskriminierungsfreien Netzzugang Außenstehender. Erst auf dieser Grundlage können „gerechte“ Netznutzungspreise ermittelt werden, sodass interne und externe Netznutzungen gleich behandelt werden. Aufgrund betriebswirtschaftlicher Kalkula-

⁵⁷ Vgl. *Kruse* (1997), S. 258 und S. 262 ff.; *Duijm* (2002), S. 11 f.; *Kerber* (2003), S. 343 f. Die Bedeutung dieses Aspektes zeigt sich auf dem deutschen Strom- und Gasmarkt, wo die Fusionskontrolle nach der Marktöffnung nicht nur horizontale Zusammenschlüsse wohlwollend ermöglichte – u. a. durch eine industriepolitisch motivierte Ministererlaubnis wie im Fall E.on/RuhrGas –, sondern auch der zunehmenden vertikalen Integration aus Nachlässigkeit tatenlos zusah. Vgl. etwa *Säcker, Boesche* (2001), S. 2329 ff.; *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2003), S. 12 und 36 f.

⁵⁸ Vgl. *Fell* (2001), S. 4 ff.

⁵⁹ Vgl. dazu *Monopolkommission* (2002), Tz. 811; *Dannischewski* (2003), S. 158 ff. Die Einrichtung sog. „Chinese Walls“, d. h. einer aus dem Universalbanksystem bekannten Unterbrechung von Informationskanälen innerhalb integrierter Unternehmen, soll hier nicht weiter verfolgt werden, da diesem Instrument mit einer berechtigten Skepsis zu begegnen ist.

tionsspielräume bleibt allerdings „die immanente Gefahr, über eine opportunistische Gestaltung der Verrechnungspreise die verbundenen Unternehmensteile zu bevorzugen“.⁶⁰ Die rechnerisch-buchhalterische Trennung ist daher aus wettbewerbsökonomischer Sicht eine notwendige, aber noch keinesfalls eine hinreichende Bedingung für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs.⁶¹

- **Organisatorische Trennung:** Eine weitergehende Entflechtungsmaßnahme stellt die Verpflichtung zur eigenständigen Organisation der Netzinfrastruktur unabhängig von anderen Unternehmenssparten dar (Management Unbundling). Hierbei werden die internen Verflechtungen nicht nur rechnerisch-buchhalterisch aufgelöst, so als ob die verschiedenen Aktivitäten eigenständig erfolgen würden. Das Ziel besteht vielmehr darin, die Unternehmensstruktur dahingehend zu reorganisieren, dass unterschiedliche Tätigkeitsbereiche in Form einzelner Abteilungen oder Sparten eines Unternehmens geführt werden. Eine solche Spartenorganisation kann dabei trotz anfallender Umstellungskosten auch im gesamtunternehmerischen Interesse liegen, weil die finanziellen Beziehungen zwischen einzelnen Bereichen dadurch nicht nur transparenter werden, sondern sich im Hinblick auf betriebswirtschaftliche Kennziffern wie Produktivität, Rentabilität usw. zielgerichteter steuern lassen. Aus wettbewerbsökonomischer Perspektive ist die organisatorische Trennung als ein weiterer Schritt anzusehen, die Unabhängigkeit der Netzinfrastruktur von anderen Unternehmensteilen zu stärken und das Diskriminierungspotenzial gegenüber Dritten beim Netzzugang zu verringern. Nach wie vor existieren jedoch spartenübergreifende Beziehungen, die formeller und informeller Art sind. Formell sind die einzelnen Sparten in ihrer Entscheidungsgewalt nicht frei, da sie an das Weisungsrecht der übergeordneten Unternehmensführung gebunden sind. Beispielsweise kann Letztere Netznutzungsbedingungen anordnen, die unternehmensinterne Leistungsbeziehungen im Interesse der betroffenen Sparten besser stellen als eine vergleichbare Netznutzung durch Konkurrenten. Als informell sind hingegen die vielfältigen personellen und informatorischen Beziehungen in einem Unternehmen anzusehen, über die detaillierte Kenntnisse der Netznutzung durch Dritte verfügbar sind. Diese lassen sich zum eigenen Vorteil der Insider und zum Nachteil der jeweiligen Konkurrenten einsetzen, indem etwa absehbare Konkurrenzangebote am Markt preislich unterboten werden. Durch eine organisatorische Trennung ist die Diskriminierungsfreiheit beim Netzzugang daher bei weitem noch nicht gewährleistet.
- **(Gesellschafts-)Rechtliche Separierung:** Die (gesellschafts-)rechtliche Separierung (Legal Unbundling) ist eine noch weitgehendere Variante von Entflechtung. Hier ist für die Netzinfrastruktur eine rechtlich selbständige Tochter(-Gesellschaft) zu gründen, die also nicht nur hinsichtlich der Organisation, sondern auch im Hinblick auf

⁶⁰ Monopolkommission (2002), Tz. 811.

⁶¹ Vgl. Rottenbiller (2002), S. 115 ff.

ihre Rechtsform und Entscheidungsgewalt unabhängig ist. Sie kann zwar im Rahmen einer Holdingstruktur bzw. eines Konzerns weiterhin im Eigentum der Mutter (-Gesellschaft) verbleiben, allerdings darf es keinerlei Überschneidungen in Bezug auf Personal und Verwaltung geben, um die Unabhängigkeit des Netzinfrastukturunternehmens nicht auszuhöhlen. Sowohl eine gemeinsame Führung in Personalunion als auch ein unmittelbarer Informationsaustausch von Geschäftsinterna sind dadurch ausgeschlossen. Im Vergleich zur organisatorischen Trennung fallen bei dieser Entflechtungsmaßnahme höhere Kosten an. Die (gesellschafts-)rechtliche Separierung beinhaltet dafür zweckmäßige Vorkehrungen, um ein hohes Maß an Unabhängigkeit zu erreichen. Vollkommene Unabhängigkeit lässt sich damit allerdings nicht realisieren, denn wie jedes Konzernunternehmen unterliegt auch die Netzinfrastukturgesellschaft der uneingeschränkten Entscheidungsgewalt des Konzernvorstands. Solange die Unternehmenspolitik des Netzinfrastukturbetreibers jedoch maßgeblich von oben „fremdbestimmt“ werden kann, ist ein diskriminierungsfreier Netzzugang noch nicht garantiert.⁶²

- ***Eigentumsmäßige Separierung:*** Die weitgehendste Form einer institutionellen Separierung wird erreicht, wenn die Netzinfrastuktur-Gesellschaft aus dem Unternehmensverbund ausgegliedert wird und das Eigentum in die Hände gänzlich anderer Anteilseigner übergeht (Ownership Unbundling). Die fehlende Interessenverknüpfung zwischen Netzinfrastuktur und vor- oder nachgelagerten Aktivitäten schafft eine eindeutige, völlige Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung und bietet darüber die beste Gewähr für eine Nichtdiskriminierung aller Netznutzer. Die eigentumsmäßige Separierung ist daher aus wettbewerbsökonomischer Sicht als zweckmäßigste, aber auch tiefgreifendste Form einer vertikalen Desintegration anzusehen. Die Durchführung einer solchen Zerschlagung wäre aus eigentumsrechtlichen Gründen mit hohen Entschädigungszahlungen verbunden, sodass sie faktisch nur bei einem ehemaligen Staatsmonopol realisierbar ist, dessen materielle Privatisierung noch nicht begonnen wurde.⁶³

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht schematisch das Ausmaß des Diskriminierungspotenzials in Relation zu verschiedenen Graden vertikaler (Des-)Integration. Während sich die rechnerisch-buchhalterische Trennung als Mindestanforderung in allen liberalisierten Netzindustrien durchgesetzt hat und auch die organisatorische Trennung – oftmals von unternehmerischer Seite sogar freiwillig realisiert – bereits weit verbreitet ist, ist die (gesellschafts-)rechtliche Separierung erst im Kommen und die Durchsetzung einer eigentumsmäßigen Separierung bislang der Ausnahmefall. Mit zunehmendem Des-

⁶² Vgl. *Parlasca* (2002), S. 174 f.

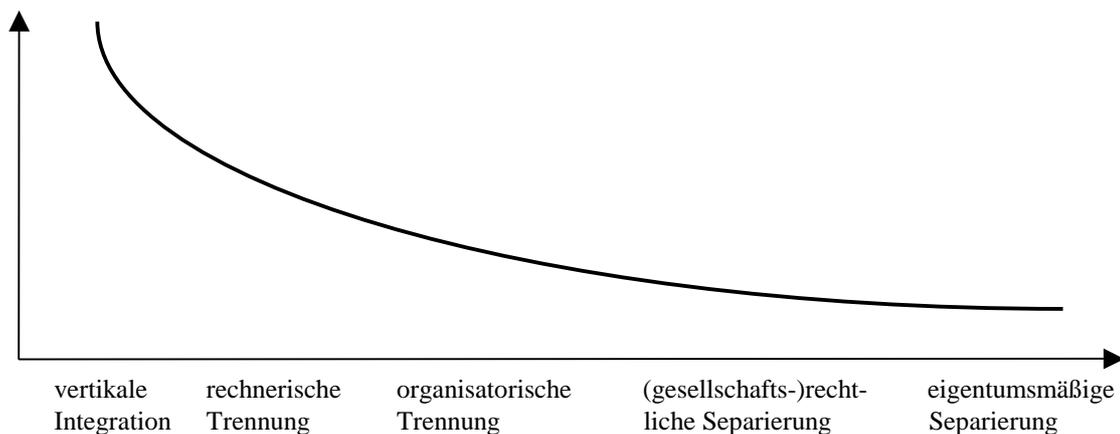
⁶³ Hieraus ergibt sich ein weiterer Zusammenhang zwischen Privatisierung und Marktöffnung, auf den im Abschnitt 2.1 hingewiesen wurde. Vgl. auch *Eisenkopf* (2003), S. 451, der diesbezüglich auf das Beharrungsvermögen politökonomischer Kräfte verweist, die eine eigentumsmäßige Separierung bisher verhindert haben.

integrationsgrad steigen aber auch die entsprechenden Kosten, wobei hier nicht nur Reorganisationskosten der Unternehmen selbst, sondern auch die Wohlfahrtskosten zu berücksichtigen sind. So können die angesprochenen Transaktionskostensparnisse und Verbundvorteile vertikaler Integration verloren gehen. Die möglichen statischen Effizienzverluste bei vertikaler Desintegration sind jedoch gegen dynamische Effizienzgewinne wettbewerblicher Marktprozesse abzuwägen. Es ist hierbei davon auszugehen, dass die mit einer vertikalen Separierung einhergehenden Wohlfahrtsverluste durch wettbewerbsinduzierte Wohlfahrtsgewinne ausgeglichen und langfristig sogar überkompensiert werden.⁶⁴

Abbildung 2:

Zusammenhang zwischen (Des-)Integrationsgrad und Diskriminierungspotenzial

Diskriminierungspotenzial



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Institutionelle Ausgestaltung der Wettbewerbsaufsicht

3.1 Systematisierung der Träger und Kompetenzabgrenzung

Nachdem alternative Netzzugangsmodelle sowie Möglichkeiten und Grenzen vertikaler Desintegration angesprochen wurden, verbleibt letztlich noch die Frage der institutionellen Ausgestaltung der staatlichen Marktmachtkontrolle in liberalisierten Netzsektoren. Die naheliegende Aufgabenzuordnung der Ex-post-Missbrauchsaufsicht zu den Kartellbehörden und der Ex-ante-Netzzugangsregulierung zu einer (oder mehreren) sektorspezifischen Regulierungsbehörde(n) greift dabei zu kurz, zumal sich beide Auf-

⁶⁴ Vgl. Kruse (1997), S. 259; Rottenbiller (2002), S. 118 f.

gaben je nach Instrumentarium nur unwesentlich unterscheiden müssen.⁶⁵ Die vereinfachte Aufteilung verleitet eher dazu, funktionelle und institutionelle Gesichtspunkte zu vermengen, die es aus analytischer Sicht gerade auseinander zuhalten gilt. Bevor im Anschluss Kriterien dafür gesucht werden, welche Anforderungen an eine effiziente Wettbewerbsaufsicht zu stellen sind, werden zunächst die in Frage kommenden Träger staatlicher Marktmachtkontrolle und mögliche Kombinationen systematisiert sowie für den letztgenannten Fall eine Kompetenzabgrenzung zwischen ihnen vorgenommen:⁶⁶

- **Wettbewerbsbehörden** zeichnen sich traditionell durch eine Zuständigkeit für alle wettbewerbspolitischen Aufgaben aus, wobei die allgemeine Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen ein Aufgabenfeld neben der Kartellaufsicht und der Fusionskontrolle ist. Grundsätzlich sind Wettbewerbsbehörden branchenübergreifend tätig, sie könnten aber genauso gut sektorspezifisch organisiert sein. Bezüglich einer staatlichen Marktmachtkontrolle, die durch Anwendung spezieller Wettbewerbsregeln in bestimmten Wirtschaftsbereichen gekennzeichnet ist, sind nun zwei Alternativen denkbar. Diese Aufgabe könnte ebenfalls durch die Kartellbehörden wahrgenommen oder gänzlich auf Regulierungsbehörden übertragen werden.
- **Regulierungsbehörden** sind typischerweise dadurch charakterisiert, dass sich ihre Zuständigkeit ausschließlich auf eine sektorspezifische Marktmachtkontrolle in einzelnen oder ggf. auch mehreren Branchen erstreckt. Kartellaufsicht und Fusionskontrolle zählen hingegen normalerweise nicht zu ihren Aufgaben, die wie die Missbrauchsaufsicht in der Regel bei den Wettbewerbsbehörden verbleibt. Letztere könnte aber auch ausschließlich bei einer Regulierungsbehörde angesiedelt sein.
- **Aufgaben- bzw. Arbeitsteilung** liegt vor, wenn sowohl Wettbewerbs- als auch Regulierungsbehörde(n) Aufgaben staatlicher Marktmachtkontrolle ausüben, wobei sich die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen allgemeiner und sektorspezifischer Aufsicht stellt. Um eine Doppelzuständigkeit und damit Konfliktfälle zu vermeiden, erfolgt zumeist eine Spezialisierung der Kartellbehörden auf wettbewerbspolitische Fragen, während die Regulierungsbehörde eher die technischen Aufgaben übernimmt.

Ein Blick auf die gegenwärtig in der Bundesrepublik vorzufindende Aufsichtsstruktur in den Netzsektoren offenbart eine Heterogenität, wobei ohne erkennbare Systematik unterschiedliche Varianten realisiert worden sind.⁶⁷ Im Bereich der Eisenbahn verfügen die Kartellbehörden über uneingeschränkte wettbewerbspolitische Befugnisse. Eine sektorspezifische Marktmachtkontrolle erfolgt nicht, auch wenn das Eisenbahn-Bundesamt formal entsprechende Kompetenzen besitzt und daher zuweilen als eine Art sektor-

⁶⁵ Vgl. *Duijm* (2002), S. 10 f.

⁶⁶ Vgl. *Koenig, Kühling* (2001), S. 811 ff.

⁶⁷ Siehe dazu Tabelle 2.

Tabelle 2:
Überblick über die nationale Wettbewerbsaufsicht in den Netzsektoren

Aufsichtsinstitutionen		Funktionen
E i s e n b a h n		
ab 1.1.1994	Bundeskartellamt (IX. Beschlussabteilung, u. a. Verkehr)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>kartellrechtliche Befugnisse</u> (Kartell- und Missbrauchsaufsicht, Fusionskontrolle)
	Eisenbahn-Bundesamt mit Trassenagentur/ Landesbahnbehörden	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-post-Missbrauchsaufsicht</u> (Durchsetzung des Missbrauchs-, Behinderungs- und Diskriminierungsverbots; Gewährleistung des Netzzugangs) gemäß Eisenbahnrecht
T e l e k o m m u n i k a t i o n		
ab 1.1.1998	Bundeskartellamt (VII. Beschlussabteilung, u. a. Fernmeldewesen)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>kartellrechtliche Befugnisse</u> (Kartell- und Missbrauchsaufsicht, Fusionskontrolle)
	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-ante-Regulierung</u> (Festlegung von Bedingungen für den Anschluss und den Zugang zu Telekommunikationsnetzen, Netznutzungs- und Zusammenschaltungsentgelten, Endkundenpreisen), • <u>Ex-post-Missbrauchsaufsicht</u> (nachträgliche Änderungen der Bedingungen, Tarife usw.) gemäß Telekommunikationsrecht
L e i t u n g s g e b u n d e n e E n e r g i e v e r s o r g u n g		
traditionell	Energiewirtschaftliche Preisaufsicht der Landes- wirtschaftsministerien	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-ante-Regulierung</u> (kostenbezogene Genehmigung der Strompreise im Tarifabnehmerbereich) gemäß Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt)
	Bundeskartellamt (VIII. Beschlussabteilung, u. a. Energieversorgung), ggf. Landeskartellbehörden	<ul style="list-style-type: none"> • <u>kartellrechtliche Befugnisse</u> (Kartell- und Missbrauchsaufsicht, Fusionskontrolle)
ab 1.8.2001	Bundeskartellamt (XI. Beschlussabteilung, nur Elektrizitätswirtschaft)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-post-Missbrauchsaufsicht</u> (Durchsetzung des Missbrauchs-, Behinderungs- und Diskriminierungsverbots; Gewährleistung des Netzzugangs und Überprüfung der Netznutzungsentgelte) gemäß Kartell- bzw. Energiewirtschaftsrecht
ab 1.7.2004	Bundesregulierungsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ex-ante-Regulierung</u> (Festlegung der Bedingungen für den Anschluss und den Zugang zu Energieversorgungsnetzen einschließlich Netznutzungstarifen, zumindest Genehmigung der Kalkulationsmethoden), • <u>Ex-post-Missbrauchsaufsicht</u> (nachträgliche Änderungen der Bedingungen, Tarife usw.), • <u>Beschwerde- und Streitbelegungsstelle</u> (außergerichtliche Schlichtung von Konflikten zwischen Netznutzern und Netzbetreibern), • <u>Monitoring</u> (Überwachungs- und Berichterstattungsaufgaben, z. B. über Entflechtungs- und Informationspflichten der Netzbetreiber), • <u>nicht-wettbewerbliche Aufgaben</u> (z. B. Clearingstelle für Vergütungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz [EEG], Monitoring der Versorgungssicherheit) gemäß Energiewirtschaftsrecht

Quelle: Eigene Darstellung.

spezifische Regulierungsbehörde für den Trassenmarkt angesehen wird. Es beschränkt sich jedoch selbst auf eine technische Überwachung und überlässt die Klärung wettbewerbsrechtlicher Fragen den Kartellbehörden.⁶⁸

Ganz anders verhält es sich in der Telekommunikation. Die Kartellbehörden sind faktisch nur noch für die Kartellaufsicht und die Fusionskontrolle zuständig. Die übrigen wettbewerbspolitischen Aufgaben, d. h. die Marktmachtkontrolle in Form von sektorspezifischer Regulierung als auch die spezielle Missbrauchsaufsicht, obliegen grundsätzlich der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP), die bei ihren Entscheidungen das Benehmen – nicht aber das Einvernehmen – mit den Kartellbehörden herstellen soll.⁶⁹

Wiederum anders und überdies gerade in Veränderung begriffen stellt sich die Situation in der leitungsgebundenen Energieversorgung dar. Traditionell sind die energiewirtschaftlichen Fachaufsichtsbehörden der Länder für die Genehmigung der Strompreise im Tarifabnehmerbereich zuständig, was die Kostenprüfung der Netzinfrastruktur mit einschließt. In allen anderen Märkten werden sämtliche wettbewerbspolitischen Aufgaben derzeit von den Kartellbehörden übernommen. Seit der Liberalisierung der Energiemärkte nimmt die Missbrauchsaufsicht über die Netzmonopole eine bedeutende Rolle ein, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass im Bundeskartellamt extra eine eigene Beschlussabteilung für die Elektrizitätswirtschaft geschaffen wurde. Zukünftig, d. h. nach Verabschiedung des neuen Energiewirtschaftsgesetzes, wird die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post die sektorspezifische Marktmachtkontrolle auch in diesen Märkten übernehmen.⁷⁰

3.2 Kriterien für eine effiziente Wettbewerbsaufsicht

Die für eine staatliche Marktmachtkontrolle in Frage kommenden Aufsichtsinstitutionen weisen diverse Vor- und Nachteile auf, die eine generelle Aussage über ihre Eignung erschweren. Anhand verschiedener Kriterien lässt sich jedoch ein Vergleich anstellen, der aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen zumindest Tendenzaussagen darüber erlaubt, welche Alternative der Wettbewerbsaufsicht vorzugswürdig erscheint. Zu diesen Vergleichskriterien zählen wie folgt:⁷¹

- **Wettbewerbliche Zieldefinition:** Die Zielsetzung einer staatlichen Marktmachtkontrolle besteht allgemein eindeutig im Schutz und in Netzindustrien besonders der

⁶⁸ Vgl. Koenig, Kühling (2001), S. 816 ff.; Eisenkopf (2003), S. 458 f.

⁶⁹ Vgl. Kurth (2001), S. 3; Eisenkopf (2003), S. 460 f.

⁷⁰ Vgl. Kurth (2001), S. 2; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003), S. 53 ff.; Eisenkopf (2003), S. 456 f.

⁷¹ Vgl. Duijm (2002), S. 14 ff.; Eisenkopf (2003), S. 450 ff.; Haucap, Kruse (2004), S. 270 ff.

Förderung des Wettbewerbs. Die Einbeziehung weiterer, nicht-wettbewerblicher oder außerökonomischer Ziele aus anderen Politikfeldern kann hingegen zu Zielkonflikten führen, die die Marktöffnung unter Umständen negativ beeinflussen. Diese Gefahr ist bei sektorspezifischen Regulierungsbehörden besonders ausgeprägt, da sie nicht wie Wettbewerbsbehörden traditionell nur dem Wettbewerbsschutz verpflichtet sind. Regulierungsbehörden können vielmehr als Einfallstor für energie- oder umweltpolitische, regional- sowie verteilungspolitische und viele andere Zwecke dienen.⁷²

- ***Konsistenz von Entscheidungen in zeitlicher, sektoraler und regionaler Hinsicht:*** Konsistenz bedeutet die Widerspruchsfreiheit wettbewerbspolitischer Entscheidungen in verschiedener Hinsicht. Die zeitliche Konsistenz bezieht sich auf die Vorhersehbarkeit von Entscheidungen der Wettbewerbsaufsicht. Ändern sich die angewandten Regeln nicht von Fall zu Fall, d. h. haben sie längere Zeit Bestand, werden sie für die Marktteilnehmer verlässlich. Diese können dann zukünftige Entscheidungen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit antizipieren und gewinnen Planungssicherheit. Die sektorale und regionale Konsistenz betrifft die Gleichbehandlung sachlich vergleichbarer Tatbestände unabhängig von der jeweiligen Branchenzuordnung oder gebietsmäßigen Zuständigkeit der Wettbewerbsaufsicht. Die genannten Aspekte sprechen dabei eher für sektorübergreifende Wettbewerbsbehörden als für spezifische Regulierungsinstitutionen. Wettbewerbsbehörden genießen nicht zuletzt deshalb eine hohe Reputation, weil sie im Zeitablauf gleiche wettbewerbspolitische Maßstäbe anlegen und völlig branchen- sowie gebietsneutral agieren. Demgegenüber sind bei Regulierungsbehörden erhebliche Bedenken im Hinblick auf die zeitliche, sektorale und regionale Konsistenz der Wettbewerbsaufsicht angezeigt.⁷³
- ***Institutionelle Unabhängigkeit und Handlungskompetenz:*** Die Wettbewerbsaufsicht sollte institutionell, d. h. in weisungsrechtlicher, personeller und finanzieller Hinsicht, vollkommen unabhängig von politökonomischen Akteuren sein und dadurch die nötige Handlungskompetenz erhalten. Politiker können keinen Einfluss auf Entscheidungen nehmen, wenn ihnen die jeweiligen Entscheidungsträger nicht direkt unterstellt sind, diese auch nicht vorzeitig abberufen werden können und das Budget der Behörde nicht zur Disposition steht. Relativ junge, sektorspezifische Aufsichtsbehörden erscheinen hierbei anfälliger als bewährte, sektorübergreifende Institutionen, da die Beschneidung der Unabhängigkeit eine große Aufmerksamkeit

⁷² Ein aktuelles Beispiel für solche wettbewerbsfremden Aufgaben von Regulierungsbehörden stellt die geplante Regulierung der Strom- und Gasmärkte dar. Neben der eigentlichen Netzzugangsregulierung sowie damit eng zusammenhängenden Aufgaben sollen etwa auch die Versorgungssicherheit und die Förderung erneuerbarer Energien zum Aufgabenspektrum der Regulierungsbehörde gehören. Siehe dazu Tabelle 2.

⁷³ Vgl. Kantzenbach (2001), S. 6; Eisenkopf (2003), S. 454, der sich gegen eine Sektoralisierung der Wettbewerbsaufsicht ausspricht und auch einen „Wettbewerb der Regulierungsinstitutionen“ kritisiert.

der Öffentlichkeit hervorrufen würde. Neben formellen spielen aber auch informelle Einflussmöglichkeiten eine Rolle, da sie ebenfalls die gebotene Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde gefährden. Letztere gehen insbesondere von gut organisierten Interessengruppen aus, die es bei sektorspezifischen Aufsichtsbehörden relativ einfach haben, einen bereitwilligen Ansprechpartner für ihre Belange zu finden. Bei sektorübergreifenden Wettbewerbsbehörden ist diese Gefahr hingegen relativ gering, da kaum Interessenidentität bestehen dürfte.⁷⁴

- **Sachverstand und Informationslage:** In Bezug auf Sachverstand und Informationslage ergeben sich offensichtlich Vorteile bei einer Spezialisierung der Wettbewerbsaufsicht. So verfügen sektorspezifische Behörden über ein durch laufende Erfahrungen gewonnenes Fachwissen, große Sachkenntnis im Detail und bessere Informationen als allgemeine Wettbewerbsbehörden, weil sie mit den Problemen in den von ihnen beobachteten Märkten ständig beschäftigt und daher bestens vertraut sind.
- **Problemlösungskapazität:** Eng mit dem Sachverstand und der Informationsversorgung verbunden ist die Problemlösungskapazität, d. h. die schnelle Verfügbarkeit der nötigen personellen Ressourcen für eine auch gerichtlichen Überprüfungen standhaltende Entscheidung. Hier liegen die Vorteile wiederum auf Seiten sektorspezifischer Aufsichtsinstitutionen, die Untersuchungen in viel kürzerer Zeit zur Entscheidungsreife führen können.
- **Organisationsflexibilität:** Die staatliche Marktmachtkontrolle steht unter der Maßgabe, sich nur auf Bereiche zu erstrecken, in denen dies wettbewerbsökonomisch erforderlich ist. Ist die Wettbewerbsaufsicht erfolgreich, oder ändern sich Rahmenbedingungen beispielsweise infolge von technischem Fortschritt, so ist die Behördenorganisation anzupassen. Die Organisationsflexibilität von sektorübergreifenden Wettbewerbsbehörden ist dabei wesentlich höher, da nicht ausgelastete Ressourcen für die Wettbewerbsaufsicht in anderen Märkten eingesetzt werden können. Bei sektorspezifischen Aufsichtsinstitutionen ist diese Möglichkeit nicht gegeben. Daher ist mit einem erheblichen Beharrungsvermögen zu rechnen, das dem ökonomisch gebotenen Auslaufen der staatlichen Marktmachtkontrolle (Phasing Out) entgegenwirkt.

Werden die einzelnen Kriterien nun ungewichtet zusammengefasst, lässt sich kein eindeutiges Ergebnis ableiten, welche institutionelle Ausgestaltung der Wettbewerbsaufsicht effizienter ist. Sowohl sektorübergreifende Aufsichtsbehörden als auch sektorspezifische Institutionen sind in der einen oder anderen Hinsicht überlegen. Es spricht jedoch Einiges für eine sektorübergreifende Wettbewerbsaufsicht, weil sie in Bezug auf die angesprochenen Gesichtspunkte weniger weitreichende Konsequenzen beinhaltet als sektorspezifische Institutionen. So dürften sektorübergreifende Behörden eine klare Wett-

⁷⁴ Vgl. Koenig, Kühling (2001), S. 815.

bewerbszielsetzung verfolgen, konsistente Entscheidungen fällen, institutionell unabhängig und handlungskompetent sein sowie eine flexible Organisation besitzen. Deutliche Defizite bestehen hinsichtlich des Sachverstands, der Informationslage und Problemlösungskapazität, wohingegen diese Eigenschaften bei sektorspezifischen Behörden wesentlich besser ausgeprägt sind. Wie schwerwiegend die Nachteile sektorübergreifender Behörden im Einzelfall sind und inwieweit sie überwunden werden können, sollte in der wettbewerbspolitischen Praxis ermittelt werden.⁷⁵

4. Schlussfolgerungen und intersektoraler Vergleich des Liberalisierungsprozesses in Netzindustrien

Aus den verschiedenen theoretischen Ansatzpunkten zur Liberalisierung von Netzindustrien ergeben sich folgende Implikationen: Sofern es sich um Staatsmonopole handelte, lässt sich aus dem eingangs erläuterten Zusammenhang zwischen Privatisierung und Marktöffnung ableiten, dass eine materielle Privatisierung anzustreben ist. Eine wirksame Marktöffnung zeichnet sich durch eine vollständige Deregulierung wettbewerbsfähiger Bereiche und einen diskriminierungsfreien Zugang zur monopolistischen Netzinfrastruktur aus. Im Falle von Nicht-Angreifbarkeit der Netzmonopole ist eine staatliche Marktmachtkontrolle unverzichtbar, sodass ein regulierter Netzzugang angemessen ist. In Anbetracht der vertikalen Integration der Netzinfrastruktur ist jedoch mit der Ausnutzung von Diskriminierungsmöglichkeiten von Seiten der etablierten, vollständig integrierten Anbieter gegenüber ihren neu auf den Markt tretenden Konkurrenten zu rechnen. Aus diesem Grund ist eine weitgehende Entflechtung der Netzinfrastruktur vorzunehmen, d. h. zumindest eine (gesellschafts-)rechtliche, möglichst aber eine eigentumsmäßige Separierung. Im Hinblick auf die Frage der institutionellen Ausgestaltung der notwendigen Wettbewerbsaufsicht spricht vieles für sektorübergreifende Lösungen, um die bei spezifischen Regulierungsbehörden drohenden Probleme zu vermeiden. Vor diesem theoretischen Hintergrund ergibt sich nun in der wirtschaftspolitischen Praxis der hier behandelten Netzindustrien ein davon abweichendes und im Quervergleich überdies ein uneinheitliches Bild.

In der Telekommunikation ist bis jetzt eine materielle Teilprivatisierung des ehemaligen Staatsmonopolisten erreicht worden, und ein vollständiger Rückzug der öffentlichen Hand aus der Deutschen Telekom AG zeichnet sich ab. Die Marktordnung ist einerseits durch die Aufhebung der Monopolrechte des Bundes dereguliert worden, andererseits wurden umfangreiche Regulierungen neu eingeführt, die über den Netzzugang bzw. die

⁷⁵ So hat beispielsweise das Bundeskartellamt in den letzten Jahren umfangreiche Erfahrungen auf dem Gebiet des Netzzugangs in der Elektrizitätswirtschaft gesammelt und damit Sachverstand und Problemlösungskapazität erworben. Vgl. Böge (2003), S. 653 ff. In anderen netzgebundenen Märkten, wie etwa der Gasversorgung, waren die Kartellbehörden hingegen weit weniger erfolgreich.

Zusammenschaltung von Netzen weit hinausgehen. Der regulierte Netzzugang hat sich hier als wirksames Marktöffnungsinstrument auch ohne eine tiefgreifende Entflechtung bewährt. Während die Rolle der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post anfangs ordnungspolitisch äußerst umstritten war, hat sie sich durch ihr erfolgreiches Mitwirken bei der Liberalisierung inzwischen einen recht guten Ruf erworben. Die von der Reform des europäischen Telekommunikationsrechts ausgehende Novellierung des deutschen Telekommunikationsgesetzes sollte jedoch dazu genutzt werden, die Regulierung auf das wettbewerbsökonomisch gebotene Maß zu beschränken und die institutionelle Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde zu sichern.

Im Schienenverkehr wurde der Liberalisierungsprozess durch die Bahnstrukturreform eingeleitet, in deren Rahmen die Privatisierung und Marktöffnung vorbereitet wurden. Bislang wurde jedoch lediglich eine formelle Privatisierung realisiert, wobei für eine vollständige materielle Privatisierung die grundgesetzliche Schranke besteht, dass die Netzinfrastruktur im Mehrheitsbesitz des Bundes verbleiben muss. Ursprünglich war deshalb eine eigentumsmäßige Separierung der Infrastruktur vorgesehen, die zumindest eine vollständige materielle Privatisierung der Transportgesellschaften ermöglicht hätte. Diese Planungen sind jedoch revidiert worden, um die vertikale Integration der Deutschen Bahn AG aufrechtzuerhalten. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist dies jedoch ein Schritt zurück, denn dadurch wird ein diskriminierungsfreier Netzzugang auf Dauer erschwert. Hinzu kommt, dass die Marktöffnung bisher darunter leidet, dass hier der verhandelte Netzzugang angewandt wird und keine staatliche Marktmachtkontrolle erfolgt, obwohl Eisenbahninfrastruktur typischerweise nicht angreifbar ist. Wenngleich formal eine sektorspezifische Regulierungsinstanz existiert, sollte die Wettbewerbsaufsicht jedoch nicht in Form einer Trassenagentur beim Eisenbahn-Bundesamt, sondern sektorübergreifend angesiedelt werden.

In der leitungsgebundenen Energieversorgung mit Strom und Gas spielt die Privatisierung hingegen eine zu vernachlässigende Rolle, da die Versorgungswirtschaft nie ausschließlich in staatlichem Eigentum stand. Das Hauptaugenmerk der Liberalisierung liegt daher auf der Marktöffnung der Gebietsmonopole für Konkurrenten. Dazu sollte in der Vergangenheit der verhandelte Netzzugang dienen, der im Elektrizitätsbereich auf der Basis von Verbändevereinbarungen nach einigen Anfangsschwierigkeiten durchaus praktikabel war, im Gasmarkt jedoch nicht einmal ansatzweise Wettbewerb ermöglichen konnte. Mangels staatlicher Marktmachtkontrolle der nicht angreifbaren Netzinfrastruktur, aber auch aufgrund der vertikalen Integration sind von der Europäischen Union tiefgreifende Veränderungen vorgeschrieben worden. Der Netzzugang ist ab Mitte dieses Jahres zu regulieren, und die Übertragungs- sowie Verteilnetzbetreiber sind gesellschaftsrechtlich zu separieren. Diese Vorgaben sind wettbewerbsökonomisch zu begrüßen, bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der Wettbewerbsaufsicht ist jedoch zu kritisieren, dass dafür eine sektorspezifische Regulierungsinstanz vorgesehen ist.

Literaturverzeichnis

- BASEDOW, J. (2003): Regulierung und Wettbewerb in marktwirtschaftlichen Ordnungen, Rechtspolitisches Forum Nr. 14, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg, elektronisch veröffentlicht unter: http://www.irp.uni-trier.de/14_Basedow.pdf, recherchiert am 27.01.2004.
- BAUMOL, W. J. u. a. (1988): Contestable Markets and the Theory of Market Structure, New York u. a.
- BERNDT, A.; KELLER, K. (2002): Theorie der vertikalen Integration, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 31. Jg., S. 705-709.
- BERNSTEIN, M. H. (1955): Regulating Business by Independent Commissions. London.
- BICKENBACH, F. u. a. (2002): Wettbewerbspolitik und Regulierung – Die Sichtweise der Neuen Institutionenökonomik, in: Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft. Heidelberg, S. 217-275.
- BLANKART, C. B.; KNEIPS, G. (1996): Regulierung von Netzen?, in: ifo-Studien, 42. Jg., S. 483-504.
- BÖGE, U. (2003): Kartellrechtliche Aufsicht über die Netzmonopole im leitungsgebundenen Energiebereich, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 53. Jg., S. 652-655.
- BORTOLOTTI, B. u. a. (2003): Privatization around the world: evidence from panel data, in: Journal of Public Economics, Vol. 88, S. 305-332.
- BUEHLER, S. u. a. (2002): Infrastructure Quality in Deregulated Industries: Is there an Underinvestment Problem? Working Paper No. 0209. Socioeconomic Institute, University of Zurich.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (2003): Bericht an den Deutschen Bundestag über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen (Monitoring-Bericht), BT-Drucksache 15/1510.
- DANNISCHEWSKI, J. (2003): Unbundling im Energierecht. Konzept und Funktionen von Entflechtungsmaßnahmen. Baden-Baden.
- DEMSETZ, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, Vol. 12, S. 1-22.
- DUIJM, B. (2002): Wettbewerbssicherung nach Privatisierung und Deregulierung: Aufgabe allgemeiner Wettbewerbs- oder sektoraler Regulierungsbehörden?, in:

- Berg, Hartmut (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes. Berlin, S. 9-27.
- EICKHOF, N. (1993): Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 43, S. 203-222.
- EICKHOF, N. (2001): Öffentliche Unternehmen aus volkswirtschaftlicher Perspektive, in: Edeling, Thomas, u. a. (Hrsg.), Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung? Opladen, S. 67-75.
- EISENKOPF, A. (2003): Zur Rolle von sektorspezifischen Regulierungsinstitutionen in Netzindustrien, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4. Jg., S. 449-465.
- ERLEI, M. (2001): Organisationsökonomik und vertikale Integration: Wettbewerbspolitische Implikationen, in: Pies, Ingo; Leschke, Martin (Hrsg.), Oliver Williamson's Organisationsökonomik. Tübingen, S. 183-217.
- EVERS, M. (2003): Die institutionelle Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen. Berlin.
- FELL, U. (2001): Vertikale Integration und vertikale Gegenmacht. Theorie und wettbewerbspolitische Implikationen. Bayreuth.
- FRITSCH, M. u. a. (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 5. Aufl. München.
- GRÖNER, H.; KNORR, A. (2001): Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft: Das Beispiel Eisenbahn, in: Söllner, Fritz; Wilfert, Arno (Hrsg.), Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates. Heidelberg, S. 131-161.
- HAUCAP, J.; KRUSE, J. (2004): Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 54. Jg., S. 266-275.
- HEYES, A. G. (2003): Expert Advice and Regulatory Complexity, in: Journal of Regulatory Economics, Vol. 24, S. 119-133.
- HIRSCHHAUSEN, C. von, u. a. (2003): Infrastrukturausbau in Europa – Mehr Investitionen und höhere Effizienz durch bessere Regulierung, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 49, S. 780-784.
- KANTZENBACH, E. (2001): Grundsätzlich braucht jeder Sektor eine Speziallösung, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 89, S. 5-7.
- KARL, H.-D. u. a. (1997): Wettbewerbsprobleme vertikaler Integration?, in: ifo-Schnelldienst, o. Jg., S. 12-24.

- KERBER, W. (2003): Wettbewerbspolitik, in: Bender, Dieter u. a. (Hrsg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 8. Aufl. München, S. 297-362.
- KNIEPS, G. (1997): Wettbewerbspolitik, in: von Hagen, Jürgen, u. a. (Hrsg.), Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2. Berlin u. a., S. 39-79.
- KNIEPS, G. (2001): Wettbewerbsökonomie. Berlin u. a.
- KNOLL, N. (1999): Liberalisierung und Regulierung von Infrastrukturmärkten, in: WIFO-Monatsberichte, 72. Jg., S. 743-751.
- KOENIG, C.; KÜHLING, J. (2001): Institutionelle Regulierungsordnung in der Eisenbahn- und Energiewirtschaft – sektorspezifische Regulierungsbehörden oder Bundeskartellamt?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 51. Jg., S. 810-820.
- KREIKENBAUM, D.; SCHULZE, A. (2001): Regulierung der Strom- und Gasmärkte aus wettbewerbstheoretischer Sicht, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., S. 519-525.
- KRUSE, J. (1997): Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: Kruse, Jörn u. a. (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen. Baden-Baden, S. 247-270.
- KURTH, M. (2001): Erfahrungen mit der sektorspezifischen Wettbewerbspolitik, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 89, S. 2-4.
- LEIBENSTEIN, H. (1966): Allocative Efficiency versus X-Inefficiency, in: American Economic Review, Vol. 56, S. 392-415.
- MÖSCHEL, W. (1997): Notwendigkeit und Potentiale der Aufgabenprivatisierung, in: Kruse, Jörn u. a. (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen. Baden-Baden, S. 351-362.
- MONOPOLKOMMISSION (2002): Netzwettbewerb durch Regulierung, XIV. Hauptgutachten 2000/2001. Baden-Baden.
- NITSCHKE, R. (2001): Liberalisierung von Netzökonomien: Herausforderung für die Wettbewerbspolitik, in: Röller, Lars-Hendrik; Wey, Christian (Hrsg.), Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft. Berlin, S. 249-290.
- OECD (2001): Draft Council Recommendation Concerning Structural Separation in Regulated Industries, C(2001)78. Paris.
- o. V. (2000): „Müller verstößt gegen das Postgesetz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 80 vom 4.4., S. 17.
- OLTEN, R. (1995): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. München.

- PARLASCA, S. (2002): Strukturelle und institutionelle Hemmnisse bei der Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft, in: Priddat, Birger (Hrsg.), Finanzpolitik in der Informationsgesellschaft. Marburg, S. 161-183.
- ROTTENBILLER, S. (2002): Essential Facilities als ordnungspolitisches Problem. Frankfurt am Main, u. a.
- SÄCKER, F.-J.; BOESCHE, K. V. (2001): Vertikale Fusionen im Energiesektor gefährden wirksamen Wettbewerb, in: Betriebs-Berater, 56. Jg., S. 2329-2337.
- SCHMUTZLER, A.; BÜHLER, S. (2003): Tücken bei der Liberalisierung von Netziindustrien. Plädoyer für einen Mix von Wettbewerbs- und Regulierungspolitik, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 224 vom 27./28.9., S. 29.
- VATERLAUS, S. u. a. (2003): Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Bern.
- VOGELSANG, I. (2003): The German Telecommunications Reform – Where did it come from, Where is it, and Where is it Going?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4. Jg., S. 313-340.