

Schröter, Klaus

Book — Digitized Version

Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen
Energiewirtschaft: Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft
der Bundesrepublik Deutschland

Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 3

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Schröter, Klaus (1987) : Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft: Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 3, ISBN 978-3-631-75431-3, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13951>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182907>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Klaus Schröter

Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft
der Bundesrepublik Deutschland



Klaus Schröter

Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

Die Fernwärmewirtschaft ist – ebenso wie die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft – ein Zweig der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Im Gegensatz zu den Elektrizitäts- und Gas-Versorgungsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland haben die Fernwärme-Versorgungsunternehmen jedoch keine wettbewerbsrechtliche Sonderstellung: Sie können keine rechtswirksamen wettbewerbsbeschränkenden Verträge im Sinne der §§ 1, 15 und 18 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) abschließen, was den anderen Versorgungsunternehmen ausdrücklich erlaubt ist. Dafür unterliegt die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft einer umfassenden Kontrolle aufgrund des Energiewirtschaftsgesetzes und einer Vielzahl anderer Gesetze und Verordnungen. Außerdem gilt für diese – zusätzlich zur allgemeinen Mißbrauchsaufsicht im Rahmen des GWB – eine spezielle Mißbrauchsaufsicht nach den §§ 103-105 GWB. Diese unterschiedliche Rechtsstellung der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft einerseits und der Fernwärmewirtschaft andererseits ist erklärungsbedürftig.

Klaus Schröter wurde 1953 in Nördlingen geboren. Nach seinem Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Konstanz war er seit 1976 für 4 Jahre als Vorstandsassistent in einem mittleren Querverbund-Unternehmen beschäftigt. Die dort gewonnenen Erfahrungen waren der Anlaß, während seiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Dr. I. Schmidt an der Universität Hohenheim über die wettbewerbspolitische Behandlung der Versorgungswirtschaft zu promovieren.

Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Cay Folkers
Prof. Dr. Klaus Herdzina
Prof. Dr. Franz Mehler †
Prof. Dr. Walter Piesch
Prof. Dr. Ingo Schmidt
Prof. Dr. Helmut Walter
Prof. Dr. Josua Werner

Band 3



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York

Klaus Schröter

**Die
wettbewerbspolitische
Behandlung
der
leitungsgebundenen
Energiewirtschaft**

Dargestellt am Beispiel
der Fernwärmewirtschaft
der Bundesrepublik Deutschland



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York

Schröter, Klaus:

Die wettbewerbspolitische Behandlung der
leitungsgebundenen Energiewirtschaft :
dargest. am Beispiel d. Fernwärmewirtschaft
d. Bundesrepublik Deutschland / Klaus
Schröter. — Frankfurt am Main ; Bern ;
New York : Lang, 1986.

(Hohenheimer volkswirtschaftliche
Schriften ; Bd. 3)

ISBN 3-8204-9551-7

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published
on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the
international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more
on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 100

ISSN 0721-3085

ISBN 3-8204-9551-7

ISBN 978-3-631-75431-3(eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1986

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wäre ohne die Anregungen, Hilfestellungen und Korrekturen der folgenden Personen in dieser Form nicht möglich gewesen. Ihnen möchte ich hiermit ganz herzlich danken.

- Die Herren Dipl.-Volkswirt Fridjof Ackermann und Dipl.-Ingenieur Johannes Strickrodt - Vorstandsmitglieder der Stadtwerke Wolfsburg AG - vermittelten mir als deren Assistent erste Einblicke in die Praxis der Versorgungswirtschaft.
- Herr Prof. Dr. Klaus Herdzina, Universität Hohenheim, beriet mich bei der Konzeption der Arbeit und stellte sich als Zweit-Gutachter zur Verfügung.
- Meine Kollegen - Dipl.-Ökonom Ulrich Kirschner, Dipl.-Volkswirt Harald Lob, Dipl.-Ökonom Heinrich Pascher, Dipl.-Volkswirt Wolfgang Ries und Dipl.-Ökonom Jan B. Rittaler - gaben mir in zahlreichen Diskussionen wertvolle Anregungen.
- Herr Prof. Dr. Helmut Gröner, Universität Bayreuth, ermutigte mich in einem langen Gespräch, im 3. Teil der Arbeit nicht die "herrschende" Meinung darzustellen.
- Frau Höfer von der Universitätsbibliothek Stuttgart besorgte mir Literatur, die mir ohne sie nicht zugänglich gewesen wäre.
- Frau Renate Strobel, Frau Gabriele Hoffmann und Frau Irmgard Preg haben meine Manuskripte in einen lesbaren Text verwandelt.
- Meine Mutter Gretel Schröter, meine Frau Ingrid Schröter sowie Irmgard Preg haben die meisten der wenigen Schreibfehler ausgemerzt; die noch verbliebenen habe ich selbst zu vertreten.

Zu ganz besonderem Dank bin ich - last but not least - meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ingo Schmidt, verpflichtet. Seine intensive Betreuung, wofür er selbst einen Teil seiner Freizeit opferte, sucht ihresgleichen.

Stuttgart, im Februar 1986

Klaus Schröter

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Teil 1:	
Der Beitrag der Wirtschaftswissenschaften zur Begründung von Ausnahmebereichen	
A. Begründungen der traditionellen Wirtschaftstheorie	7
I. Ergebnisse, Mechanismen und Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes	9
1. Ergebnisse eines funktionierenden Marktes	10
a) Modell der vollständigen Konkurrenz	10
b) Dynamische Wettbewerbsprozesse	13
2. Mechanismen eines funktionierenden Marktes	18
a) Modell der vollständigen Konkurrenz	18
b) Dynamische Wettbewerbsprozesse	19
3. Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes	22
a) Modell der vollständigen Konkurrenz	23
b) Dynamische Wettbewerbsprozesse	25
aa) Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs ...	25
bb) Systemtheoretischer Ansatz	26
cc) "Contestable Markets"-Modell	27
II. Bedingungen für ein Versagen des Marktes	30
1. Unerwünschte Marktergebnisse	30
a) Funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung	31
b) Zusammensetzung des laufenden Angebots nach den Käuferpräferenzen	31
c) Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten	33
d) Flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität an die außerwirtschaftlichen Daten	34
e) Durchsetzung des technischen Fortschritts	35
f) Gewähr der Entfaltungsmöglichkeiten individueller Freiheit	36

2. Ungeeignete Marktmechanismen	36
a) Natürliches Monopol als Folge richtig funktionierender Marktmechanismen	37
b) Ruinöse Konkurrenz als Folge falsch funktionierender Marktmechanismen	41
c) Wettbewerbliche Ausnahmebereiche als Folge unerwünschter Marktmechanismen	44
3. Fehlende Wettbewerbsvoraussetzungen	45
a) Fehlende Tauschfähigkeit der Güter	46
b) Fehlende Marktmechanismen	48
c) Unfreiheit im Austausch- oder Parallelprozeß	49
d) Marktschranken	50
III. Möglichkeiten der Sicherung des öffentlichen Interesses im Falle des Marktversagens	53
1. Regulierung privater Unternehmen	53
a) Direkte Preisregulierung	54
b) Renditeregulierung	60
c) Qualitäts- und Konditionenregulierung	66
d) Kontrahierungszwang	67
e) Marktzutrittsregulierung	68
2. Produktion durch öffentliche Unternehmen	70
a) Die öffentliche Hand als Unternehmen	72
b) Unternehmen im öffentlichen Eigentum	75
c) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	77
d) Regulierung öffentlicher Unternehmen i.w.S. ...	78
3. Sonstige Möglichkeiten	81
a) Ausschreibungs- und Wahlverfahren	81
b) Künstlicher Wettbewerb im natürlichen Monopol	82
c) Potentielle Konkurrenz	88
d) Mißbrauchsaufsicht	89
e) Steuern und Subventionen	90
IV. Zusammenfassung	92

B. Begründungen der Neuen Politischen Ökonomie	93
I. Demokratietheoretische Ansätze	94
1. Nachfrage nach Regulierung	95
a) Vorteile der Regulierung für einzelne Interessengruppen	95
b) Durchsetzungsmöglichkeiten einzelner Interessengruppen	100
2. Das Angebot an Regulierung	102
II. Die Regulierungskommissionen als selbständige Bürokratie	103
1. Existenzsicherung	103
2. Konfliktminimierung	105
3. Andere Interessen	106
III. Zusammenfassung	108

Teil 2:

Der Beitrag der Politik zur Gestaltung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

A. Entstehung der einzelnen Wirtschaftszweige und ihrer gesetzlichen Rahmenbedingungen	110
I. Entwicklung der leitungsgebundenen Energieversorgung	111
1. Gaserzeugung und -verteilung	111
2. Stromerzeugung und -verteilung	114
3. Fernwärmeerzeugung und -verteilung	118
II. Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen	121
1. Gesetzgebung bis 1933	121
2. Gesetzgebung im 3. Reich	125
a) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft	126
b) Preisstoppverordnung	129
c) Verordnung zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung	129
d) Konzessionsabgabenverordnung	130
III. Zusammenfassung	133

B. Derzeitige Gestaltung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft in der BRD	134
I. Regulierung der Energie-Versorgungsunternehmen i.S. von § 103 GWB	135
1. Aufsicht nach dem Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft	135
a) Fortgeltung des EnWG	136
b) Begriffsbestimmungen und Verfahrensfragen	137
c) Investitionsaufsicht und Marktzutrittskontrolle	138
d) Kontrahierungszwang	139
e) Betriebsuntersagung und Enteignung	140
f) Ermächtigung zu weiteren rechtlichen Regelungen	142
g) Reformbestrebungen	142
2. Preisaufsicht	145
3. Regelung der allgemeinen Versorgungsbedingungen ...	148
4. Mißbrauchsaufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	150
a) Konzeption der Ausnahmebereiche	151
b) Freigestellte Tatbestände	152
c) Mißbrauchsaufsicht	156
aa) Ausbeutungsmißbrauch	156
bb) Behinderungsmißbrauch	159
α) Behinderung von Eigenerzeugern	160
β) Behinderung der Durchleitung	161
5. Regulierung der Benutzung öffentlicher Wege zur Leitungsverlegung	163
6. Aufsicht über die Energieversorgung in Ausnahmesituationen	166
a) Energiewirtschaftliche Krisen	166
b) Politische Krisen	168
II. Regulierung der Fernwärmeversorgung	169
1. Aufsicht nach dem Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft	169
2. Regelung der allgemeinen Versorgungsbedingungen ...	171
3. Anschluß- und Benutzungszwang	173

4. Mißbrauchsaufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	175
a) Abgrenzung des Marktes für Fernwärme	176
b) Freistellbare Tatbestände	179
c) Mißbrauchsaufsicht	181
aa) Ausbeutungsmißbrauch	181
bb) Behinderungsmißbrauch	184
5. Regulierung der Benutzung öffentlicher Wege zur Leitungsverlegung	185
6. Aufsicht über die Fernwärmeversorgung in Ausnahmesituationen	186
III. Zusammenfassung	188

Teil 3:

Schlußfolgerungen für die wettbewerbspolitische Behandlung der Fernwärmeversorgung

A. Konsequenzen und Möglichkeiten einer marktwirtschaftlichen Organisation der Fernwärmewirtschaft	191
I. Ist die Realisierung des Zielkataloges (Wettbewerbsfunktionen) durch einen freien Wettbewerb erwünscht oder liegt ein sog. politischer Ausnahmebereich vor?	192
1. Funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung	193
2. Zusammensetzung des laufenden Angebots nach den Käuferpräferenzen	194
3. Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten	195
4. Flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität an die außerwirtschaftlichen Daten	197
5. Durchsetzung des technischen Fortschritts	199
6. Gewähr der Entfaltungsmöglichkeiten individueller Freiheit	199

II. Sind die Marktmechanismen im Wärmemarkt funktionsfähig?	201
1. Natürliches Monopol als Folge richtig funktionierender Marktmechanismen	201
2. Ruinöse Konkurrenz als Folge falsch funktionierender Marktmechanismen	203
3. Wettbewerblicher Ausnahmereich als Folge unerwünschter Marktmechanismen	205
III. Existieren die Wettbewerbsvoraussetzungen im Wärmemarkt?	207
1. Tauschfähigkeit der Güter	207
2. Marktmechanismen	208
3. Freiheit im Austausch- und Parallelprozeß	209
4. Geringe Marktschranken	210
IV. Zusammenfassung	212
B. Vorschläge für eine weitgehend marktwirtschaftliche Ausgestaltung der Fernwärmewirtschaft	215
I. Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen bzw. der Wettbewerbsbedingungen	216
1. Verkürzung der Vertragslaufzeit	216
2. Abbau der verbrauchsabhängigen Preisbestandteile	218
a) Hausanschlußkosten und Netzkostenbeitrag	218
b) Grund- und Verrechnungspreise	221
3. Entflechtung von Querverbundunternehmen	227
4. Reformen bei öffentlichen Unternehmen	230
5. Abbau von Marktschranken	231
a) Hoher Kapitalbedarf	232
b) Konzessionsverträge	236
c) Versorgungskonzepte	239
d) Anschluß- und Benutzungszwang bzw. Verbrennungsverbot	241

II. Vorschläge zur Korrektur der Marktergebnisse	244
1. Verringerung der Importabhängigkeit der Energieversorgung	244
2. Verringerung der Umweltbelastung	247
3. Förderung des Energiesparens	249
4. Erhöhung der Versorgungssicherheit	251
III. Zusammenfassung	253
Resümee:	
Wettbewerbspolitische Beurteilung der Fernwärmewirtschaft	255
Literaturverzeichnis	262
1. Monographien, Beiträge in Sammelwerken und Zeitschriften	262
2. Zeitungsartikel ohne namentlich genannten Autor	293
3. Drucksachen des Deutschen Bundestages	294
4. Gerichtsentscheidungen	295
5. Gesetze und Verordnungen	296
a) Nicht mehr gültige Gesetze und Verordnungen in chronologischer Reihenfolge	296
b) Energiewirtschaftsgesetz	297
c) Regulierung von Konzessionsabgaben und Preisen	297
d) Regulierung der allgemeinen Versorgungsbedingungen	297
e) Aufsicht über die Energieversorgung in Ausnahmesituationen	298
f) Gesetze und Verordnungen zur Energieeinsparung und zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken	298
g) Regulierung nicht-energiewirtschaftlicher Ausnahmebereiche	299
h) Andere Gesetze und Verordnungen	299

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Natürliches Monopol trotz steigenden Verlaufs der Funktion der durchschnittlichen Gesamtkosten	39
Abb. 2: Stabiles und instabiles Marktgleichgewicht	52
Abb. 3: Regulierung eines Monopols mit steigenden durchschnittlichen Gesamtkosten	56
Abb. 4: Regulierung eines Monopols mit fallenden durchschnittlichen Gesamtkosten	58
Abb. 5: Monopol und Dyopol mit konstanten Grenzkosten	83
Abb. 6: Monopol und Dyopol mit steigenden Grenzkosten	85
Abb. 7: Monopol und Dyopol mit fallenden Grenzkosten	85
Abb. 8: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens bei vollständig kostenorientierter Preisgestaltung	224
Abb. 9: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens bei teilweise kostenorientierter Preisgestaltung	224
Abb. 10: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens bei ausschließlich verbrauchsabhängigen Preisen	225
Abb. 11: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens mit garantierter Mindestabnahmemenge ohne Verlustrisiko	225
Abb. 12: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens mit garantierter Mindestabnahmemenge mit Verlustrisiko	226

Einleitung

Nach einer in den Wirtschaftswissenschaften gängigen Definition werden Gegenstände und Tätigkeiten dadurch zu Gütern im wirtschaftlichen Sinne, daß sie Nutzen stiften und deshalb nachgefragt werden. In einer arbeitsteiligen Wirtschaft müssen Güter daher im allgemeinen von einem Hersteller (Anbieter) zu einem Verbraucher (Nachfrager) transportiert werden. Die Transaktionen innerhalb der Wirtschaft sind also mit physischen Transportaufgaben verbunden. Solange die für den Transport erforderlichen Räume jedermann zur Verfügung stehen, kann die Wettbewerbstheorie eine Reihe von Bedingungen angeben, unter denen Wettbewerb mehr oder weniger möglich ist.

In einigen Bereichen unserer Wirtschaft sind die für den Gütertransport erforderlichen "Räume" nicht jedermann zugänglich, sondern in der Verfügungsgewalt der Hersteller dieser Güter; es kann also kein anderer als der Besitzer des Transportsystems diese Güter vertreiben, und es kann kein Nachfrager die Güter bei jemand anderem beziehen außer beim Besitzer des Transportsystems, an das er angeschlossen ist. Wettbewerb ist also *prima facie* unmöglich.

Diese Bereiche der Wirtschaft sind die leitungsgebundene Energie- und Wasserversorgung, deren Vertreter aufgrund der genannten Gemeinsamkeit ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl besitzen.

Dennoch gibt es einige gravierende Unterschiede innerhalb der leitungsgebundenen Energie- und Wasserversorgung:

- Es gibt Unterschiede in der Exklusivität der Transportmöglichkeiten: Elektrizität läßt sich in größeren Mengen wirtschaftlich nur über feste metallische Leitungen transportieren; Öl, Gas und Wasser (warmes und kaltes) lassen sich auch in Behältern über das öffentliche Straßennetz transportieren;
- Darüber hinaus gibt es Unterschiede in der Substituierbarkeit der Güter: Elektrizität läßt sich in einigen Anwendungsberei-

chen (z.B. Licht, Kraft, Elektronik) schlecht oder gar nicht substituieren; Öl, Gas und warmes Wasser lassen sich teils gegenseitig, teils durch andere Energieträger substituieren; Leitungswasser läßt sich (teilweise) durch selbst gefördertes Grund- oder Oberflächenwasser substituieren.

Aus diesen Unterschieden ergibt sich bereits eine gewisse Sonderstellung der Elektrizität, für die es in einigen Bereichen weder in der Anwendung noch in ihrem Transport Alternativen gibt. Entsprechend befaßt sich die Diskussion um die wettbewerbspolitische Sonderstellung der leitungsgebundenen Energie- und Wasserversorgung auch ganz überwiegend mit der Elektrizitätswirtschaft. Im Rahmen dieser Diskussion gibt es die beiden extremen Standpunkte, daß Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft völlig unmöglich bzw. sinnlos wäre oder daß dort Wettbewerb wie in jeder anderen Branche möglich wäre, wenn nur das Leitungsnetz öffentlich zugänglich wäre; außerdem gibt es noch eine Vielzahl verschiedener zwischen diesen Extremen angesiedelter Standpunkte.

Die übrigen Branchen der leitungsgebundenen Energie- und Wasserversorgung sind von dieser Diskussion bisher aus unterschiedlichen Gründen weitgehend verschont geblieben:

- Die leitungsgebundene Wasserversorgung kann für sich lebenswichtige hygienische Argumente geltend machen.¹⁾
- Die leitungsgebundene Gasversorgung unterliegt einer gewissen Substitutionskonkurrenz durch andere Energieträger und durch das in Behältern auf Straßen transportierbare Flüssiggas.
- Die leitungsgebundene Ölversorgung wird derzeit nur zwischen weiterverteilenden Unternehmen betrieben und ist außerdem durch konventionellen Transport substituierbar; sie hat daher keine direkten Auswirkungen auf private Endverbraucher.

1) Die Wasserversorgung soll daher in der weiteren Betrachtung unberücksichtigt bleiben, auch wenn dieses Gebiet einer eingehenden Untersuchung wert wäre, so daß im folgenden nur noch von der leitungsgebundenen Energieversorgung die Rede sein wird.

- Die leitungsgebundene Kohleversorgung ist technologisch noch nicht ausgereift und daher so gut wie unbekannt; Kohle wird derzeit fast ausschließlich über öffentlich zugängliche Transportwege vertrieben.
- Die leitungsgebundene Fernwärmeversorgung ist noch relativ jung und nach wie vor von geringer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung; außerdem unterliegt sie einer erheblichen Substitutionskonkurrenz.

In den beiden ersten Bereichen - Wasser- und Gasversorgung - sind derzeit keine technischen Entwicklungen in Sicht, durch die die genannten Begründungen obsolet werden würden; bei der leitungsgebundenen Öl-, Kohle- und Fernwärmeversorgung ist dagegen denkbar, daß deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung und Verbreitung zunehmen wird.

Dieser eher technischen Betrachtungsweise ist jedoch die wirtschaftspolitische Realität in der BRD gegenüberzustellen:

- Die leitungsgebundene Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sind von weiten Teilen der Wettbewerbsgesetzgebung ausgeschlossen und unterliegen mehr oder weniger einer speziellen wirtschaftlichen Fachaufsicht.
- Die leitungsgebundene Öl-, Kohle- und Fernwärmeversorgung unterstehen vollständig der allgemeinen Wettbewerbsgesetzgebung und unterliegen keiner zusätzlichen wettbewerbsrechtlichen Kontrolle.

Diese unterschiedliche wirtschaftspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft ist aufgrund der technischen Entwicklungen nicht in dem derzeit praktizierten Ausmaß gerechtfertigt. Die vorliegende Arbeit hat daher zum Ziel, am Beispiel der Fernwärmeversorgung zu untersuchen, welche Stellung eine leitungsgebundene Energieversorgung in der Wettbewerbspolitik haben sollte, die sowohl einer gewissen Substitutionskonkurrenz als auch technologischem Wandel unterworfen ist; die Ergebnisse der Arbeit sollten demnach - in gewissen Grenzen - auf andere

Bereiche der leitungsgebundenen Energieversorgung übertragbar sein. Um diesem Ziel gerecht zu werden, sind der eigentlichen Untersuchung (Teil 3) ein theoretisches (Teil 1) und ein deskriptives Kapitel (Teil 2) vorangestellt:

Im 1. Teil soll dargestellt werden,

- weshalb Wettbewerb überhaupt erwünscht sein kann, wie er funktioniert und welche Voraussetzungen dafür erforderlich sind (Abschnitt A I),
- unter welchen Umständen Wettbewerb entweder nicht möglich oder nicht erwünscht sein kann (Abschnitt A II),
- welche wirtschaftspolitischen Möglichkeiten im Falle des Marktversagens gegeben sind (Abschnitt A III), sowie
- welche nicht dem Marktmechanismus zuzurechnenden Faktoren die wettbewerbspolitische Behandlung einzelner Branchen beeinflussen können (Abschnitt B).

Im 2. Teil soll dargestellt werden, wie die leitungsgebundene Energiewirtschaft derzeit in der Wettbewerbspolitik behandelt wird (Abschnitt B) und wie es dazu kam (Abschnitt A).

Im 3. Teil soll versucht werden, aus den theoretischen Überlegungen des 1. Teils unter Berücksichtigung der praktischen Gegebenheiten, die im 2. Teil dargestellt sind, Schlußfolgerungen für die wettbewerbspolitische Behandlung der Fernwärmewirtschaft zu ziehen.

Dabei wird zunächst geprüft, ob eine marktwirtschaftliche Organisation der Fernwärmewirtschaft als Teil des Wärmemarktes die im 1. Teil dargestellten Funktionen des Wettbewerbs erfüllen sollte und ob sie überhaupt funktionsfähig wäre (Abschnitt A). Sodann werden Vorschläge erarbeitet, durch die zum einen die Wettbewerbsintensität auf dem Wärmemarkt erhöht werden kann und zum anderen die Wettbewerbsergebnisse gegebenenfalls in politisch gewünschte Richtungen beeinflußt werden können (Abschnitt B).

Da die Vorschläge in Abschnitt B des 3. Teils im Rahmen der Diskussion um die leitungsgebundene Energiewirtschaft einen relativ radikalen Standpunkt zugunsten des Wettbewerbs darstellen, soll abschließend in der "Wettbewerbspolitischen Beurteilung der Fernwärmewirtschaft" untersucht werden,

- inwieweit diese Vorschläge eine notwendige Folge der theoretischen Überlegungen des 1. Teils darstellen bzw. welche Implikationen die Standpunkte haben, die das bestehende System der Regulierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft konservieren wollen, und
- welche Realisierungschancen den wettbewerbspolitischen Vorschlägen angesichts der in Teil 2 Abschnitt B dargestellten politischen Gegebenheiten beschieden sind.

Teil 1: Der Beitrag der Wirtschaftswissenschaften zur Begründung von Ausnahmereichen

Zwar ist in der Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz "ein bestimmtes Wirtschaftssystem nicht gewährleistet",¹⁾ jedoch fiel bereits sehr früh die Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung.²⁾ Da diese marktwirtschaftliche Ordnung mit Wettbewerb als anonymem Kontroll- und Steuerungsmechanismus³⁾ hier wie in den anderen westlichen Ländern⁴⁾ als vorherrschend anzusehen ist, gelten Branchen, in denen aufgrund staatlicher Entscheidungen kein Wettbewerb herrscht, als Ausnahmereiche. Insofern ist der Begriff "Ausnahmereiche" hinreichend bestimmt, als gesagt wird, ein Bereich sei vom allgemein vorherrschenden Wettbewerb ausgenommen. Problematisch wird diese Definition jedoch, wenn bestimmt werden soll, in welchem Ausmaß diese Bereiche vom Wettbewerb bzw. der Wettbewerbsgesetzgebung ausgenommen werden sollen.

Wenn wirtschaftspolitische Entscheidungen keine reinen Willkürakte sein sollen, müssen ihnen wirtschaftswissenschaftliche Überlegungen zugrunde liegen. Diese normativen wissenschaftlichen Aussagen sind Gegenstand von Abschnitt A, während in Abschnitt B positive Theorien dargestellt werden sollen, die nicht notwendig davon ausgehen, daß politische Entscheidungen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen.

1) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.7.1954. In: BVerfG E, Bd. 4, S. 7 ff.

2) Vgl. Lampert, Heinz: Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Bd. 8. Stuttgart u.a. 1980, S. 705-735, 706 ff.

3) Vgl. Kaysen, Carl; Turner, Donald F.: Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis. 3. Aufl. Cambridge, Mass. 1971, S. 14: "Competition in this context is desirable because it substitutes an impersonal market control for the personal control of powerful business executives, or for the personal control of government bureaucrats."

4) Zu diesen "westlichen" Ländern gehören auch einige fernöstliche, wie z.B. Japan.

A. Begründungen der traditionellen Wirtschaftstheorie

Die normative Aussage, ein bestimmter Wirtschaftsbereich solle nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden, setzt bereits andere normative Aussagen voraus, nämlich warum in den übrigen Bereichen der Wettbewerb erwünscht ist, d.h., welche erwünschten Folgen durch Wettbewerb im allgemeinen zu erwarten sind.

Wenn man den Markt als einen Mechanismus (black box) versteht, der bestimmte Inputs verarbeitet und als Output ein Marktergebnis (Wohlstand, Gerechtigkeit, Freiheit, Fortschritt usw.) hervorbringt, so lassen sich drei Arten von Marktversagen unterscheiden:¹⁾

1) Vgl. Kaysen, Carl; Turner, Donald F.: Antitrust Policy, a.a.O., S. 189 f., die eine ähnliche Einteilung vornehmen:

"(a) Situations in which competition, ..., cannot exist or survive for long, and in which, therefore, an unregulated market will not produce competitive results.

(b) Situations in which active competition exists but where, because of imperfections in the market, competition does not produce one or more competitive results.

(c) Situations in which competition exists, or could exist, and has produced or may be expected to produce competitive results, but where in light of the policy considerations competitive results are unsatisfactory in one or more respects."

Kaysen/Turner erläutern die Situation (a) als natürliches Monopol, (b) als ruinösen Wettbewerb und (c) mit dem Beispiel politisch erwünschter Ressourcenschonung (S. 191-200); die Situationen (a) und (b) entsprechen somit dem Punkt 2., die Situation (c) dem Punkt 1. meiner Klassifikation.

Andere Klassifikationen finden sich z.B. bei

Herdzina, Klaus: Wettbewerbspolitik. Stuttgart 1984, S. 105 f., der zwischen nachfragebedingten (externe Effekte, öffentliche Güter) und angebotsbedingten (unterschiedliche Ressourcenausstattung, niedrige Angebotselastizitäten, Größenvorteile) Ursachen von Marktversagen unterscheidet, oder bei

Bartling, Hartwig: Wettbewerbsliche Ausnahmebereiche: Rechtfertigung und Identifizierung. In: Feldsieper, Manfred; Gross, Richard (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft: Festschrift für R. Meimberg. Berlin 1983, S. 325-346, der die Ursachen für wettbewerbsliche Ausnahmebereiche in die Gruppen "Scheinprobleme" (S. 326), "Relevante, aber nicht hinreichende Bedingungsfaktoren" (S. 328) und "Wettbewerbspathologische Faktoren" (S. 332) einordnet.

(1) Unerwünschte Marktergebnisse:

Die Outputs des mit geeigneten Inputs zufriedenstellend arbeitenden Marktmechanismus können unerwünscht sein (z.B. meritorische Güter).

(2) Ungeeignete Marktmechanismen:

Der Marktmechanismus kann für die Inputs ungeeignet sein, so daß Wettbewerb entweder nicht möglich (z.B. natürliches Monopol) oder selbstzerstörerisch ist (z.B. ruinöse Konkurrenz).

(3) Fehlende Wettbewerbsvoraussetzungen:

Die Inputs können für den Marktmechanismus ungeeignet sein (z.B. fehlende Eigentumsrechte bei öffentlichen Gütern).

I. Ergebnisse, Mechanismen und Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes

Um von Marktversagen sprechen zu können, ist es zunächst erforderlich, den logischen Gegensatz, das ist ein funktionierender Markt, zu beschreiben, und zwar gemäß obiger Systematisierung:

- Welche Ergebnisse soll der Wettbewerb hervorbringen (Ziele),
- wie funktioniert er (Mittel) und
- welche Bedingungen sind für seine Existenz notwendig (Voraussetzungen)?

Diese Dreiteilung einer Beschreibung und ihre Reihenfolge ist nicht unproblematisch, da Ziele, Mittel und Voraussetzungen interdependent sind. Insbesondere ist die Frage, ob Wettbewerb ein Ziel oder ein Mittel ist, nicht eindeutig zu klären, wenn man individuelle Freiheit als ein gesellschaftliches Ziel ansieht, diese Freiheit aber sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis des funktionierenden Marktes ist.

Diese Kontroverse¹⁾ ist jedoch im Rahmen dieser Untersuchung von untergeordneter Bedeutung, da hier nicht die Gründe für die prinzipiell marktwirtschaftliche Organisation einiger Volkswirtschaften untersucht werden sollen, sondern einige ihrer Implikationen.

Damit liegt eine bestimmte Reihenfolge der Untersuchung jedoch bereits fest: Über die Vorteilhaftigkeit des Wettbewerbs wird anhand seiner Ergebnisse entschieden; erst danach interessieren die Möglichkeiten seiner Realisierung, nämlich Funktionsmechanismen und Voraussetzungen.

1) Vgl. den Überblick bei Schmidbauer, Herbert: Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik. Tübingen 1974, S. 55 ff.

1. Ergebnisse eines funktionierenden Marktes

Wenn alle durch Wettbewerb zustande gekommenen Marktergebnisse a priori als wünschenswert angesehen werden, sind sie zugleich die Ziele der Wettbewerbspolitik. Da diese nur ein Teil der Wirtschaftspolitik ist, können Marktergebnisse auch nur eine Teilmenge aller wirtschaftspolitischen Ziele darstellen¹⁾ und mit den übrigen wirtschaftspolitischen Zielen in Konflikt stehen. Wenn Marktergebnisse in Einzelfällen als unerwünscht gelten, läßt sich das häufig mit einem solchen Zielkonflikt erklären.

a) Modell der vollständigen Konkurrenz

Die neoklassische Vorstellung von einem funktionierenden Markt ist die der vollständigen Konkurrenz, die in einem einfachen, aber vollständigen Totalmodell zuerst ausführlich von Léon Walras²⁾ dargestellt worden ist. Die Ergebnisse dieses Modells haben - zumindest teilweise - auch in andere Wettbewerbsvorstellungen Eingang gefunden, weshalb eine kurze Skizzierung der Ergebnisse dieses Modells hier zweckmäßig ist.³⁾

(1) Produktionsgleichgewicht: Die Grenzrate der technischen Substitution zwischen den Faktoren ist für alle Unternehmungen dem Preisverhältnis der Faktoren gleich; dadurch ist die Verteilung

1) Vgl. Schachtschabel, Hans G.: Wirtschaftspolitische Konzeptionen. 3. Aufl. Stuttgart u.a. 1976, S. 31

2) Walras, Léon: Elements of Pure Economics or the Theory of Social Wealth. Translated by William Jaffé. 2. Aufl. London 1965 (Originaltitel: Elements d'économie politique pure. Lausanne 1926); ein kritischer Überblick findet sich bei Morishima, Michio: Walras' Economics: A Pure Theory of Capital and Money. Cambridge 1977

3) Die folgende Darstellung basiert im wesentlichen auf Külp, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I: Die Wohlfahrtskriterien. Tübingen u.a. 1975, S. 38 ff. und Koutsoyiannis, A.: Modern Microeconomics. 2. Aufl., 2. Nachdruck. London u.a. 1981, S. 484 ff.

der Produktionsfaktoren zwischen den Unternehmen pareto-optimal,¹⁾ und die Produktionsfaktoren werden entsprechend ihrer Grenzproduktivität entlohnt. Da die Haushalte Anbieter der Faktoren sind, ergibt sich daraus eine leistungsgerechte Einkommensverteilung.

(2) Haushaltsgleichgewicht: Die Grenzrate der Substitution zwischen den Gütern ist für alle Haushalte dem Preisverhältnis der Güter gleich; dadurch ist die Verteilung der Güter zwischen den Haushalten pareto-optimal, und die Güter stiften den größtmöglichen Nutzen.

(3) Simultanes Produktions- und Haushaltsgleichgewicht (optimum optimorum): Die Grenzrate der Transformation ist der Grenzrate der Substitution gleich; das impliziert, daß die Unternehmen die Produktionsfaktoren optimal einsetzen (d.h. mit minimalen Kosten produzieren), keinen "unnormalen" Gewinn erwirtschaften (Preis = Grenzkosten = durchschnittliche Gesamtkosten) und genau die von den Konsumenten gewünschten Gütermengenkombinationen anbieten (Angebotssteuerung gemäß den Käuferpräferenzen).

Daß die Wirklichkeit, die dieses Modell ursprünglich abbilden sollte, nicht an das Modell angepaßt werden kann, ist angesichts seiner restriktiven Voraussetzungen plausibel.²⁾ Deshalb ist zu prüfen, ob die Ergebnisse dieses Modells als anzustrebende Ergebnisse eines funktionierenden Marktes überhaupt realisierbar sind. Eine Reihe von Gründen spricht dagegen:

Grundsätzlich ergibt sich aus der Theorie des Zweitbesten, "that if one of the Paretian optimum conditions cannot be fulfilled

1) Der Begriff "Pareto-Optimum" beschreibt eine Situation, bei der durch Änderung der interpersonellen Güterverteilung einzelne Individuen nur auf Kosten anderer bessergestellt werden können. Da eine derartige Verteilung als gerecht oder ungerecht empfunden werden kann, wäre der Begriff "Pareto-Effizienz" eher angebracht, ist jedoch in der Literatur nur wenig verbreitet.

2) Vgl. unten Abschnitt 3.

a second best optimum situation is achieved only by departing from all other optimum conditions".¹⁾ Diese Behauptung ist bislang nur für den Fall widerlegt worden, daß keine externen Effekte auftreten ("in a situation where only prices and the variables under the deviant's control enter into his decision rule"²⁾, was aber von geringer praktischer Bedeutung ist, da die Annahme, daß es keine externen Effekte gebe, wirklichkeitsfremd ist.

Selbst wenn alle Voraussetzungen des Modells erfüllbar wären, kann diese Situation einigen anderen allgemein akzeptierten wirtschaftspolitischen Zielen widersprechen:³⁾

- Die Ausnutzung von Größenvorteilen bei der Produktion ist bei sehr vielen und damit sehr kleinen Unternehmen meistens nicht möglich.⁴⁾
- Eine von den Verbrauchern eventuell gewünschte Produktdifferenzierung widerspricht der Homogenitätsbedingung.
- Wenn die Unternehmen weder Preis noch Qualität ihres Gutes bestimmen können und keine ungewöhnlichen Gewinne erwirtschaften können, besteht auch kein Anreiz zu technischem oder sonstigem Fortschritt. Es herrscht sog. "Schlafmützenkonkurrenz"⁵⁾, bei der die für den Wettbewerb typische Handlungsfreiheit nicht existiert.

Zudem würde die ausschließlich leistungsgerechte Einkommensverteilung des Modells der vollständigen Konkurrenz zu progressiv

1) Lipsey, R.G.; Lancaster, K.: The General Theory of Second Best. In: Review of Economic Studies 24 (1956/57), S. 11-32, 12

2) Davis, O.E.; Whinston, A.B.: Welfare Economics and the Theory of the Second Best. In: Review of Economic Studies 32 (1965), S. 1-14, 12: "deviant" ist dabei ein Wirtschaftssubjekt, dessen Präferenzordnung oder Technologie von anderer Art ist, als in den Voraussetzungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz angenommen wird.

3) Vgl. Schmidt, Ingo: Wettbewerbstheorie und -politik: Eine Einführung. Stuttgart 1981, S. 7

4) Annahmegemäß gibt es im Modell allerdings keine economies of scale.

5) Lutz, Friedrich A.: Bemerkungen zum Monopolproblem. In: ORDO 8 (1956), S. 19-43, 32

ansteigenden Unterschieden der Verteilung führen, "da ja die Tüchtigen dadurch noch stärker und tüchtiger und die Schwachen noch schwächer gemacht werden könnten"¹⁾.

Aus alledem ergibt sich, daß heute "(k)aum ein Autor verfehlt, ängstlich darauf hinzuweisen, daß er nicht an den Begriff 'vollkommene Konkurrenz' denke, wenn er vom Wettbewerb spricht"²⁾.

Die Versuche, die neoklassische Preistheorie weiterzuentwickeln, haben - so E. Böhler - nur dazu geführt, daß "(d)ie National-Ökonomie zu einem ungeheuren Schlachtfeld von Modellruinen geworden (ist), auf denen in erhabener Einsamkeit je ein National-ökonom sitzt"³⁾.

b) Dynamische Wettbewerbsprozesse

Aus dem Bestreben, zu dem früher einmütig akzeptierten und inzwischen überwiegend abgelehnten Referenzmodell der vollkommenen Konkurrenz eine Alternative zu entwickeln, entstand eine Fülle neuer Wettbewerbskonzepte,⁴⁾ denen gemeinsam ist, daß sie

1) Surányi-Unger, Theo: Die philosophischen Grundlagen wirtschaftspolitischer Zielsetzungen. In: Seraphim, Hans-Jürgen (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Berlin 1960, S. 95-113, 112

2) Sohmen, Egon: Wettbewerbskonzeptionen und Wirtschaftspolitik. In: Bickel, Wilhelm (Hrsg.): Verstehen und Gestalten der Wirtschaft: Festgabe für Friedrich A. Lutz. Tübingen 1971, S. 99-118, 102; eine gegensätzliche Position vertritt z.B. Brandt, Karl: Das neoklassische Marktmodell und die Wettbewerbstheorie. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 199 (1984), S. 97-122

3) Böhler, Eugen: Der Mythos in Wirtschaft und Wissenschaft. Freiburg i.Br. 1965, S. 20

4) Vgl. Schmidbauer, Herbert: Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 23, der in einer unvollständigen Aufzählung 37 verschiedene Attribute zu Wettbewerb nennt.

nicht durch ein mathematisch exaktes Totalmodell der Wirtschaft dargestellt werden können. Marktergebnisse lassen sich deshalb nicht als notwendige Folge bestimmter Annahmen nachweisen, sondern nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorhersagen. Das führt zu einer methodischen Vermischung von Annahmen über die Struktur eines funktionsfähigen Marktes und wirtschaftspolitischen Zielen, da nicht immer eindeutig nachzuvollziehen ist, ob aus gegebenen Zielfunktionen ein Wettbewerbsmodell entwickelt wird, das diese erfüllen kann,¹⁾ oder aus einem gegebenen Wettbewerbsmodell abgeleitet wird, welche Ziele (Ergebnisse) damit erreichbar sind.²⁾

Ein erster Schritt in die Richtung eines neuen Wettbewerbskonzeptes war Clarks "Concept of Workable Competition"³⁾, das davon ausging, daß trotz Verletzung einiger Normen der vollständigen Konkurrenz ein funktionsfähiger Wettbewerb stattfinden könne, wenn nur einige Mindestvoraussetzungen erfüllt seien.⁴⁾ Clark nimmt dabei das Ergebnis der Theorie des Zweitbesten be-

1) Vgl. z.B. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. 2. Aufl. Göttingen 1967, S. 14: "Viel fruchtbarer ist demgegenüber der von J.M. Clark verwendete Ansatz, bei dem von einer Reihe gesamtwirtschaftlicher Funktionen ausgegangen und nach dem Charakter der Wettbewerbsprozesse gefragt wird, die diese erfüllen ..."

2) Vgl. ebenda: "Ausgegangen wird von jenen ökonomischen Antriebs- und Steuerungsfunktionen, die ... grundsätzlich von Wettbewerbsprozessen erfüllt werden können und die gesamtwirtschaftlich wesentlich sind."

3) Clark, John Maurice: Toward a Concept of Workable Competition. In: American Economic Review 30 (1940), S. 241-256

4) Vgl. Scherer, F.M.: Industrial market structure and economic performance. 2. Aufl. Chicago 1980, S. 42, der als Ergebnis der Weiterentwicklung von Clarks Ansatz 16 solcher Mindestnormen aufzählt, die sich von den Annahmen der vollständigen Konkurrenz jedoch nur durch die Formulierung "There should be ..." und der Forderung nach unvollständiger Markttransparenz unterscheiden.

reits intuitiv vorweg.¹⁾ In seinem Buch "Competition as a Dynamic Process"²⁾ entwickelte Clark dieses Konzept weiter in der Richtung, daß Unvollkommenheitsfaktoren für den technischen Fortschritt unabdingbar seien und damit die vollständige Konkurrenz kein Leitbild mehr sein könne (neues Leitbild des wirksamen Wettbewerbs).

Die Allokationseffizienz wird also nicht mehr im statischen Sinne, sondern im Zusammenhang mit den aus dem technischen Fortschritt resultierenden Marktergebnissen gesehen.³⁾ Auf dieser Grundlage entwickelten sich teilweise unterschiedliche Wettbewerbskonzepte, für die hier stellvertretend das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs in der von Kantzenbach vertretenen spezifischen Form⁴⁾ und das Konzept der Wettbewerbsfreiheit von Hoppmann⁵⁾ in ihren Ergebnissen kurz dargestellt werden sollen.

Kantzenbach geht von 5 gesamtwirtschaftlichen Funktionen des Wettbewerbs aus und fragt nach dem Charakter der Wettbewerbsprozesse, die diese Funktionen erfüllen:⁶⁾

- 1) Vgl. Clark, John Maurice: Toward a Concept of Workable competition, a.a.O., S. 242: "If there are, for example, five conditions, all of which are essential to perfect competition, and the first is lacking in a given case, then it no longer follows that we are necessarily better off for the presence of any one of the other four. In the absence of the first, it is a priori quite possible that the second and third may become positive detriments; and a workably satisfactory result may depend on achieving some degree of 'imperfection' in these other two factors."
- 2) ders.: Competition as a Dynamic Process. Washington D.C. 1961
- 3) Vgl. Brandt, Karl: Das neoklassische Marktmodell und die Wettbewerbstheorie, a.a.O., S. 106
- 4) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., und Kantzenbach, Erhard; Kallfass, Hermann H.: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs: workable competition. In: Cox, Helmut u.a. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht. München 1981, S. 103-127
- 5) Vgl. Hoppmann, Erich: Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs. In: Schneider, Hans-Karl (Hrsg.): Grundlagen der Wettbewerbspolitik. Berlin 1968, S. 9-49
- 6) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 14 ff.

- funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung,
- Zusammensetzung und Verteilung des laufenden Angebots nach den Käuferpräferenzen,
- Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten,
- flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität an die außerwirtschaftlichen Daten sowie
- Durchsetzung des technischen Fortschritts.

Die drei ersten (statischen) Funktionen entsprechen dabei den Ergebnissen des totalen Konkurrenzgleichgewichts,¹⁾ das jedoch nicht die wohlfahrtsoptimale Marktform sei, da sowohl die Heterogenität konkurrierender Produkte als auch eine beschränkte Anzahl von Konkurrenten (Massenproduktionsvorteile) für ein Wohlfahrtsoptimum erforderlich seien.²⁾

Hoppmann dagegen unterscheidet nur zwei große Zielkomplexe: Wettbewerbsfreiheit und ökonomische Vorteilhaftigkeit.³⁾ Freiheit des Wettbewerbs umfasse dabei sowohl die Freiheit der Konkurrenten zum Vorstoß und zur Imitation als auch die Auswahlfreiheit der Marktpartner auf der Marktgegenseite. Diese Freiheiten seien sowohl Voraussetzung als auch Konsequenz des Wettbewerbsprozesses.

Die ökonomische Vorteilhaftigkeit sieht Hoppmann in wechselseitigen individuellen Vorteilen ("Jeder Marktteilnehmer erzielt also einen ökonomischen Vorteil, wenn man sich auf der Marktgegenseite um seine Gunst bewirbt."⁴⁾), nicht aber in überindividuellen Vorteilen, da das voraussetze, daß die Volkswirtschaft als ein eigenes Wirtschaftssubjekt eigene Zwecke und Ziele verfolge, zu deren Verwirklichung der Wettbewerb als Instrument ein-

1) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 27

2) Vgl. ders., S. 31

3) Vgl. Hoppmann, Erich: Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, a.a.O., S. 14 ff.

4) Ders., S. 18

gesetzt werden solle.¹⁾

Trotz der sehr unterschiedlichen Ansätze der verschiedenen Wettbewerbskonzepte unterscheiden sich die erwünschten Wettbewerbsergebnisse allenfalls graduell.²⁾ Sie lassen sich fast immer unter den Oberbegriffen "Freiheit, Wohlstand, Gerechtigkeit" zusammenfassen.

Wenn Kantzenbach auch "die Erweiterung des persönlichen Freiheitsbereichs" als außerökonomische Funktion nicht zu den Wettbewerbsergebnissen zählt,³⁾ so impliziert doch seine zweite Wettbewerbsfunktion (Konsumentensouveränität) ein gewisses Maß an Freiheit.⁴⁾

Als Kriterium zur Beurteilung von Marktversagen sollen deshalb hier die 5 Wettbewerbsfunktionen nach Kantzenbach dienen, erweitert um die in seinem Sinne außerökonomische Freiheitsfunktion. Diesem erweiterten Zielkatalog folgt auch Kantzenbach in einem späteren Aufsatz.⁵⁾

1) Vgl. Hoppmann, Erich: Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, a.a.O., S. 19 f.

2) Sohmen, Egon: Wettbewerbskonzeptionen und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 118 faßt das pointiert zusammen: "Dem beängstigend harten Krieg der Worte folgt oft eine überraschende Einmütigkeit der Taten."

3) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 16

4) Vgl. dazu Willeke, Eduard: Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen. In: Seraphim, Hans-Jürgen (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a.a.O., S. 115-173, 141: "Daß die ökonomischen Ziele auch ihren metaökonomischen, d.h. transzendenten Bezug im letzten haben, kann nicht bestritten werden. Aber das gilt doch schlechthin für alle politischen Ziele wie überhaupt für das Geschehen in dieser Welt."

5) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Konzentration als Problem der Konkurrenzwirtschaft. In: Arndt, Helmut (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft: On Economic Concentration. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1971, S. 159-183. In Fn. 30 auf S. 172 weist er jedoch darauf hin, daß er die "Aufgabe dieses Artikels vor allem in der Wiedergabe der Literatur und nicht in der Darlegung eigener Auffassungen" sehe.

2. Mechanismen eines funktionierenden Marktes

Nachdem ein Katalog von wünschenswerten Marktergebnissen aufgestellt worden ist, ist nun zu untersuchen, mit welchen Mitteln diese innerhalb eines Marktmechanismus erreicht werden können, d.h., wie dieser Mechanismus funktioniert.

a) Modell der vollständigen Konkurrenz

Im Modell der vollständigen Konkurrenz auf Gütermärkten ist die Frage nach den Marktmechanismen einfach zu beantworten: Wegen fehlender Marktschranken werden immer dann Unternehmen ein Produkt zusätzlich anbieten, wenn dabei ein Gewinn zu erzielen ist, so daß die angebotene Menge steigt, der Preis fällt und schließlich kein Gewinn mehr erwirtschaftet werden kann ($\text{Preis} = \text{Grenzkosten} = \text{durchschnittliche Gesamtkosten}$). Außerdem müssen alle Unternehmen den gleichen Preis für ein Gut fordern; denn aufgrund der vollständigen Transparenz und Homogenität wenden sich die Nachfrager ausschließlich an den günstigsten Anbieter. Dieser Prozeß führt bei fehlendem technischen Fortschritt zu einem stationären Zustand, in dem der Preis für Anbieter und Nachfrager ein Datum ist. Aus dem Modell der vollständigen Konkurrenz ergibt sich insofern, daß der Wettbewerb "dann am vollkommensten ist, wenn mangels irgendwelcher einsetzbarer Unterschiede ein Wettbewerb - nicht mehr möglich ist"¹⁾.

Der einzige Mechanismus eines derart statischen "Wettbewerbs" ist dann für die Produzenten die pure Existenzangst; denn ein Überschreiten des gegebenen Preises hätte den Ruin des Unternehmens zur Folge, weil es nichts mehr absetzen könnte, ebenso wie ein Unterschreiten des Preises, weil es dann zwar beliebig viel

1) Arndt, Helmut: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft. Berlin 1952, S. 34; der etwas überraschende Gedankenstrich in obigem Zitat ist aus dem Original übernommen worden.

absetzen könnte, jedoch nicht einmal seine Grenzkosten decken könnte und somit Verlust erlitt.

Die Nachfrager werden in diesem Modell von ihren (grenzenlosen) Bedürfnissen und ihrer perfekten Rationalität dazu gezwungen, die homogenen Güter nur bei den billigsten Anbietern nachzufra-gen.

Die Marktpreise liefern in diesem Modell den Anbietern, die ihre Produktionskosten kennen, und den Nachfragern, die ihre Präfe-renzen kennen, alle nötigen Informationen, um die Angebots- bzw. Nachfragemenge festzulegen. Das gilt zumindest so lange, wie nach einer einmaligen Preisänderung keine weiteren Änderungen mehr zu erwarten sind, d.h., wenn die Preise der Vergangenheit eine zu-lässige Planungsgrundlage für die Zukunft darstellen.¹⁾

b) Dynamische Wettbewerbsprozesse

Allgemein wird Wettbewerb jedoch als ein dynamischer Prozeß ver-standen,²⁾ in welchem Existenzangst und Rationalität nicht die einzigen Antriebsmechanismen sind. Im Gegensatz zu der sehr un-terschiedlichen Beurteilung der Ziele und Ergebnisse des funk-

1) Zu der These, bei vollständiger Konkurrenz sei eine Anpas-sung an veränderte Daten rein logisch nicht möglich, weil die gegenwärtigen Preise nur vergangene Entwicklungen, aber keine zukünftigen wiedergeben können, vgl. Schmidbauer, Her-bert: Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspoli-tik, a.a.O., S. 404-417, der zu dem Ergebnis kommt, daß entweder geringe andere Marktinformationen vorhanden sind oder durch einen Tâtonnement-Prozeß auch für die Zukunft optimale Entwicklungen möglich sind.

2) Vgl. Herdzina, Klaus: Wirtschaftliches Wachstum, Struktur-wandel und Wettbewerb. Berlin 1981, S. 253 "Selbst die Auto-ren, die ihn (den Wettbewerb) in nicht adäquater theoretis-cher Einengung mit dem Modell des homogenen Polypols um-schrieben haben, meinten eigentlich den Anpassungsprozeß an diese Marktform, nicht aber den Endzustand selbst, wenn sie vom Wettbewerb sprachen."

tionsfähigen Wettbewerbs sind in der Literatur kaum widersprüchliche Ansichten über die Prozesse zu finden, die die Funktionsfähigkeit und somit den Bestand dieses Wettbewerbs gewährleisten. Allein die Unterscheidung Hoppmanns zwischen Austausch- und Parallelprozessen¹⁾ hat in dieser Form keine allgemeine Verbreitung gefunden, da die Austauschprozesse (die Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern) üblicherweise im Rahmen der Marktabgrenzung untersucht werden und nur die Parallelprozesse (die Beziehungen zwischen den Anbietern) zur Beschreibung des Wettbewerbs herangezogen werden.

Zur Darstellung der Wettbewerbsmechanismen ist hier jedoch die Berücksichtigung beider Prozesse erforderlich, zumal sie sich gegenseitig bedingen.

Beziehungen zwischen Anbieter(n) und Nachfragern bestehen unabhängig von der Marktform, also auch im Monopol, und sind insofern für diese Arbeit, die sich auch mit natürlichen Monopolen auseinanderzusetzen hat, von besonderer Bedeutung. In diesem Austauschprozeß haben die Nachfrager eine mehr oder minder große Auswahlfreiheit zwischen verschiedenen mehr oder minder gut substituierbaren Produkten, die Anbieter können je nach dem Grad ihrer Produktionsflexibilität alternativ verschiedene Produkte anbieten.²⁾ Die Anbieter sind also, sofern Substitute für die Nachfrager zur Verfügung stehen, gezwungen, ihre Produktpalette an den Verbraucherwünschen auszurichten, um ihren Absatz nicht zu verlieren.

Existenzangst und Gewinnstreben der Unternehmer führen dadurch im Zusammenspiel mit den Präferenzen der Verbraucher zum tendenziell gleichen Effekt einer aus Verbrauchersicht günstigen Versorgung.

1) Vgl. Hoppmann, Erich: Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, a.a.O., S. 40 ff.

2) Vgl. ders., S. 40

Der Parallelprozeß stellt die Beziehungen zwischen Anbietern dar, wobei zu unterscheiden ist, ob diese Anbieter aktuell auf einem Markt anbieten (tatsächlicher Wettbewerb) oder ob sie auf diesem Markt anbieten können (potentieller Wettbewerb, Pleiopopol). Zur Beschreibung tatsächlicher Wettbewerbsprozesse kann vorerst der potentielle Wettbewerb außer acht gelassen werden.¹⁾

Der tatsächliche Wettbewerb wird übereinstimmend als ein "dynamischer Prozeß verstanden, der durch eine Folge von Vorstoß- und Verfolgungsphasen gekennzeichnet ist, ..." ²⁾, in denen die Unternehmen ihre Aktionsparameter Angebotsmenge, Preis, Qualität, Konditionen, Rabatte, Werbung, Nebenleistungen u.a. einsetzen können. Der Anreiz zu diesen initiatorischen und imitatorischen Handlungen ist einerseits finanziell, weil Gewinne erwirtschaftet werden können, andererseits möglicherweise auch in der menschlichen Natur begründet.³⁾ Das Motiv der Existenzangst spielt dann beim eigentlichen Wettbewerbsprozeß nur eine untergeordnete Rolle, wenn man annimmt, eine unterlassene nachahmende oder vorstoßende Handlung bedeute nur den Verzicht auf zusätzliche Gewinne.

1) Vgl. Zöhlhörer, Werner: Wettbewerbspolitik im Oligopol. Basel u.a. 1968, S. 15: "Der stärkste, zuverlässig wirksame Preisdruck geht von der Existenz unabhängiger Anbieter von im wesentlich gleichen Gütern aus, der schwächste in der Regel von der Furcht vor potentiellen Konkurrenten."

Eine völlig andere Auffassung vertreten jedoch die Verfechter des "Contestable Market"-Konzepts, das weiter unten in Abschnitt 3.b)cc) behandelt werden wird.

2) Schmidt, Ingo: Wettbewerbstheorie und -politik, a.a.O., S. 36

3) Vgl. Arndt, Helmut: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, a.a.O., S. 43. "Diese beiden Triebkräfte halten auch den gesellschaftlichen Prozeß des Wettbewerbs in the long run in Gang: Der Trieb zur Nachahmung, der den Menschen ebenso wie den Tieren angestammt ist und die Neigung zum Schöpferischen (der Trieb, Neues zu schaffen), durch die sich der Mensch von allen anderen Lebewesen unterscheidet, ..."

Entsprechend der großen Anzahl verschiedener Aktionsparameter der Wettbewerber liefern die Marktpreise allein keine ausreichenden Informationen für zukünftige Planungen und können deshalb auch nicht der einzige Koordinationsmechanismus sein. Wenn man den Preismechanismus der vollständigen Konkurrenz als "invisible hand" bezeichnet, so hat diese Hand in einem dynamischen Wettbewerbsprozeß den Gebrauch ihrer einzelnen Finger dazugelernt:

Bei einer Vielzahl von anderen Entscheidungsgrundlagen neben den Marktpreisen, nämlich allen Aktionsparametern aller Mitbewerber, kann man davon ausgehen, daß Entscheidungen unter Unsicherheit getroffen werden und insofern ex post nicht immer optimal sein können.

Um zu prüfen, ob ein Markt versagt, läßt sich somit folgender Katalog von Marktmechanismen aufstellen:

Existenzangst oder Gewinnstreben der Anbieter, Bedürfnisse der Nachfrager, der Trieb zur Nachahmung und die Neigung zum Schöpferischen als Antriebskräfte (die beiden letzteren auch unter den Namen "Wettbewerbsgesinnung" oder "spirit of competition") sowie die Preise und alle anderen unternehmerischen Aktionsparameter als Informationsträger.

3. Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes

Für die Diagnose von Ausnahmebereichen liefern die Voraussetzungen oder Bedingungen¹⁾ für das Funktionieren eines Marktes die zuverlässigsten Informationen, da die Existenz bzw. das Fehlen bestimmter Marktstrukturelemente eindeutiger festzustellen ist als z.B. ein bestimmter Zielerreichungsgrad oder die Existenz von spezifischen Marktmechanismen.

1) Die Begriffe "Voraussetzung" und "Bedingung" werden hier synonym gebraucht.

a) Modell der vollständigen Konkurrenz

Da die Ergebnisse des Modells der vollständigen Konkurrenz logisch konsistente Konklusionen aus den Annahmen darstellen, seien diese Annahmen hier der Vollständigkeit halber kurz aufgezählt:¹⁾

- (1) Die Produktionsfaktoren und Güter sind homogen, beliebig beweglich und teilbar. Die Produktionsfaktoren sind außerdem nicht vermehrbar.
- (2) Die Unternehmen produzieren nur je ein Gut mit konstanten oder abnehmenden Skalenerträgen (konstanten oder zunehmenden Grenzkosten).²⁾
- (3) Die Präferenzen von Konsumenten lassen sich durch stetige Indifferenzkurven darstellen, die konvex zum Ursprung sind und sich nicht schneiden.
- (4) Das Ziel der Konsumenten ist Nutzenmaximierung, das der Unternehmen Gewinnmaximierung.
- (5) Es gibt keine externen Effekte bei Konsum und Produktion.
- (6) Die Konsumenten sind alleinige Anbieter der Produktionsfaktoren; die Verteilung der Faktoren zwischen den Konsumenten ist exogen vorgegeben.
- (7) Es gibt keine Friktionen auf den Märkten, keine Zu- oder Austrittsschranken und keine staatlichen Eingriffe.

1) Wiederum in Anlehnung an Külp, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I, a.a.O., S. 38 ff., und Koutsoyiannis, A.: Modern Microeconomics, a.a.O., S. 484 ff.

2) Zunehmende Skalenerträge hätten zur Folge, daß die Durchschnittskosten fallen und deshalb größer als die Grenzkosten wären, so daß die Gewinnmaximierungsregel dieses Modells ($p=K'$) zu Verlusten der Unternehmen führte. Außerdem wäre die Produktionsmöglichkeitskurve konvex zum Ursprung, wodurch das Modell nicht mehr notwendig eine eindeutige Lösung hätte.

- (8) Die Zahl der Anbieter und Nachfrager ist sehr groß.¹⁾
(9) Es existiert eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion, die eine eindeutige Präferenzordnung aller denkbaren Zustände ermöglicht.

Obwohl in der Wirklichkeit wahrscheinlich keine einzige dieser Voraussetzungen vollständig gegeben sein wird, wäre es unrealistisch, daraus zu schließen, in jeder Branche der Wirklichkeit müsse ein totales Marktversagen vorliegen.²⁾ Zur Beurteilung des Vorliegens von Ausnahmereichen eignen sich diese Modellannahmen insofern nicht.

1) Die Anzahl der Anbieter muß so groß sein, "daß sich die Auswirkungen einer marktstrategischen Variablen (...) durch eine einzige Firma auf viele Konkurrenten verteilen und daher nicht mehr für jeden einzelnen Konkurrenten fühlbar sind". Die Anzahl hängt also von den "Grenzen der Fühlbarkeit" ab. Vgl. Krelle, Wilhelm: Preistheorie: II. Teil, 2. Aufl. Tübingen 1976, S. 541

Andererseits ist zur mathematischen Ableitung der Modellergebnisse u.U. eine unendliche Anzahl von Anbietern und Nachfragern erforderlich (als hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung für die Differenzierbarkeit aggregierter Funktionen), was aber bei der Übertragung auf die Wirklichkeit verschiedene Probleme mit sich bringt.

- 2) Dieser Schluß ist nur im Rahmen des abstrakten Modells zwingend, da alle einzelnen Voraussetzungen jeweils notwendige Bedingungen sind und nur die Gesamtheit dieser Voraussetzungen eine hinreichende Bedingung für das Modellergebnis darstellt (Komplementarität der Bedingungen). Zur Definition von notwendigen und hinreichenden Bedingungen vgl. Yamane, Taro: Mathematics for Economists: An Elementary Survey. 2. Aufl. Englewood Cliffs, N.J. 1968, S. 67 f: "... when a condition p is the logical consequence of the statement q, p is called the necessary condition for q." "... when statement q logically follows from the condition p, this p is called the sufficient condition for q to be true ... Hence we have:

$q_1 \rightarrow p_1$ p_1 is a necessary condition for q_1
 $q_2 \leftarrow p_2$ p_2 is a sufficient condition for q_2
 $q_3 \leftrightarrow p_3$ p_3 is a necessary and sufficient condition for q_3 ".

Die Aussage Schmidbauers (Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 132) "Die notwendigen Bedingungen sind nicht angebbare." ist damit nicht zu vereinbaren.

b) Dynamische Wettbewerbsprozesse

Im Gegensatz zu den Ergebnissen und Mechanismen lassen sich die Wettbewerbsvoraussetzungen verschiedener Wettbewerbskonzepte nicht ohne weiteres auf einen Nenner bringen; gemeinsam ist allen Konzepten nur, daß sie die Tauschfähigkeit eines Gutes¹⁾ sowie die Existenz von Anbietern und Nachfragern implizit voraussetzen.

aa) Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs

Die Wettbewerbsvoraussetzungen bei Clark und Kantzenbach haben im wesentlichen den Charakter von notwendigen Bedingungen, deren Summe aufgrund ihrer stochastischen Formulierung jedoch keine hinreichende Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs darstellt.

Bei Clark findet sich ein umfangreicher Katalog von Faktoren, die die Effizienz des Wettbewerbs fördern:²⁾

- Kenntnisse der Marktteilnehmer über Preise und Qualitäten,³⁾
- Gewinnstreben und Wettbewerbsgesinnung der Unternehmen,
- höhere Nachfrageelastizität für ein Unternehmen als für eine Gruppe von Unternehmen,
- ausreichende Vorsprungsgewinne, um potentielle Konkurrenten zu tatsächlichen werden zu lassen,
- angemessene Diffusionsgeschwindigkeit des technischen Fortschritts und
- relativ viele, aber nicht zu kleine Unternehmen.

1) Tauschfähigkeit bedeutet hier, daß beim Tausch eines Gutes auch Eigentumsrechte an ihm getauscht werden, d.h. externe Effekte und öffentliche Güter bleiben von vornherein unberücksichtigt.

2) Vgl. Clark, John Maurice: Competition as a Dynamic Process, a.a.O., S. 478 ff.

3) Freie Übersetzung des Ausdrucks "customer competence", die sich aus den Ausführungen Clarks (a.a.O., S. 466 f.) ergibt.

Diese noch wenig systematisierten Faktoren reduziert Kantzenbach¹⁾ auf drei konkrete Marktstrukturelemente, nämlich den Grad der Produkthomogenität und Markttransparenz und die Zahl der Anbieter, wobei er die maximale effektive Wettbewerbsintensität (im Gegensatz zur potentiellen Wettbewerbsintensität) bei einer jeweils mittleren Realisierung der Strukturelemente sieht:

"Eine optimale Wettbewerbsintensität scheint sich deshalb am ehesten im Bereich weiter Oligopole mit mäßiger Produktdifferenzierung und unvollkommener Markttransparenz herauszubilden."²⁾

bb) Systemtheoretischer Ansatz³⁾

Statt der notwendigen, aber nie hinreichenden Bedingungen für Wettbewerb bei Kantzenbach findet sich z.B. bei Hoppmann nur eine allgemein formulierte, allerdings notwendige und (seines Erachtens auch) hinreichende Bedingung:

"Wettbewerb setzt also voraus, daß Freiheit zu Wettbewerb erstens besteht und zweitens auch erhalten bleibt. Da aber der Freiheitsbereich des einen im Freiheitsbereich des anderen seine Grenze findet, kann Freiheit zu Wettbewerb nur in einem relativen Sinne verstanden werden."⁴⁾ Wenn diese Freiheit als Wettbewerbsvoraussetzung etwas konkreter dargestellt wird,⁵⁾ lassen sich bereits

1) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 91 ff.

2) Kantzenbach, Erhard; Kallfass, Hermann H.: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, a.a.O., S. 110

3) Vgl. Tolksdorf, Michael: Stand und Entwicklungstendenzen der Wettbewerbstheorie. In: Wirtschaft und Wettbewerb 30 (1980), S. 785-803, 798: "... statt der verunglückten Bezeichnung 'neoklassische Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs' ..."

4) Hoppmann, Erich: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik. In: ORDO 18 (1967), S. 77-94, 79 f.

5) Vgl. Hoppmann, Erich: Zum Problem einer wirtschaftlich praktikablen Definition des Wettbewerbs, a.a.O., S. 40 ff., worauf die folgende Darstellung basiert.

einige Gemeinsamkeiten zum Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs feststellen:¹⁾

- Die Wettbewerbsfreiheit im Austauschprozeß bedeutet, auf der jeweiligen Marktgegenseite unter mehreren Alternativen wählen zu können.²⁾
- Die Wettbewerbsfreiheit im Parallelprozeß bedeutet, daß die tatsächlichen und potentiellen Wettbewerber auf den Märkten tätig werden können und ihre Aktionsparameter frei wählen können.³⁾
- Die Wettbewerbsfreiheit im dynamischen Prozeß bedeutet die Freiheit zum Vorstoß und die Freiheit zur Verfolgung, um einen solchen Vorstoß wieder einzuholen.⁴⁾

cc) "Contestable Markets"-Modell⁵⁾

Das Konzept der "Contestable Markets"⁶⁾ schränkt die Voraussetzungen des systemtheoretischen Ansatzes noch weiter ein, indem in einem abstrakten Modell nachgewiesen wird, daß sich bereits durch die Möglichkeit des freien Marktzutritts alle erwünschten

1) Dabei ist immer zwischen einer formalen Freiheit (= Gleichheit vor dem Gesetz) und einer materialen Freiheit (im Rahmen der formalen Freiheit Ziele tatsächlich zu verwirklichen) zu unterscheiden. Vgl. Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Bd. 1: Grundlagen. Wiesbaden 1961, S. 73 f.

2) Vgl. die "mäßige Produktdifferenzierung" bei Kantzenbach (Abschnitt a) oben).

3) Vgl. die "Wettbewerbsgesinnung" bei Clark (Abschnitt a) oben), die diese Freiheit impliziert.

4) Vgl. die "angemessene Diffusionsgeschwindigkeit des technischen Fortschritts" bei Clark (Abschnitt a) oben).

5) Erstmals umfassend dargestellt in Baumol, William J. u.a.: Contestable Markets and The Theory of Industry Structure. New York u.a. 1982. Vgl. auch den Überblick von Braulke, Michael: Contestable Markets - Wettbewerbskonzept mit Zukunft? In: Wirtschaft und Wettbewerb 33 (1983), S. 945-954, 946

6) Sinngemäß zu übersetzen mit "Märkte, auf denen Wettbewerb (potentiell) möglich ist".

Ergebnisse des Modells der vollständigen Konkurrenz ergeben, insbesondere die Gleichheit von Preis und Grenzkosten und die Minimierung der Gesamtkosten einer Industrie.¹⁾ Diese hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung²⁾ ist allerdings in ihrer Konkretisierung sehr restriktiv, da freier Marktzutritt in diesem Konzept bedeutet,

- daß den Anbietern auf einem Markt Preisänderungen verboten sind, wenn ein potentieller Konkurrent dort eintritt, bzw.
- daß potentielle Konkurrenten davon ausgehen, daß die Marktpreise sich durch ihren Markteintritt nicht ändern und
- daß der Marktein- oder -austritt kostenlos wenigstens in dem Sinne ist, daß sich Investitionen beim Marktaustritt ohne Verlust liquidieren lassen.³⁾

Diese Annahmen treffen zwar im allgemeinen wahrscheinlich nicht zu,⁴⁾ können aber in Sonderfällen durchaus realistisch sein. Die beiden ersten Annahmen über die Invarianz der Preise beim Marktzutritt sind z.B. bei der Preisaufsicht der westdeutschen Energiewirtschaft teilweise gegeben, die dritte Annahme des verlustlosen Marktaustritts ist z.B. in einigen Bereichen der Transportindustrie gegeben, wo Fahr- oder Flugzeuge beim Marktaustritt zum Einsatz in einer anderen Region zu guten Bedingungen verkaufbar sein können.⁵⁾

1) Vgl. Bailey, Elizabeth E.: Foreword. In: Baumol, William J. u.a.: Contestable Markets, a.a.O., S. XIII-XXII, XX; diese Erkenntnis ist allerdings nicht neu. Vgl. z.B. Machlup, Fritz: Wettbewerb im Verkauf: Modellanalyse des Anbieterverhaltens. Göttingen 1969, S. 300 ff.

2) Weil die Ergebnisse des Modells der vollständigen Konkurrenz sich selbstverständlich auch bei Vorliegen der Voraussetzungen dieses Modells einstellen.

3) Vgl. Baumol, William J. u.a.: Contestable Markets, a.a.O., S. 11

4) Vgl. die Kritik von Bräulke, Michael: Contestable Markets, a.a.O., S. 949-952

5) Ähnliches wäre auch im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung denkbar, wenn die Leitungswege, wie öffentliche Straßen, vom Staat gebührenfrei jedermann zur Benutzung angeboten werden würden.

Unter diesen Aspekten kann das Konzept der Contestable Markets gerade für natürliche Monopole, die einer Preisaufsicht unterliegen, nützliche Denkanstöße bieten.¹⁾

¹⁾ Vgl. Krakowski, Michael: Grenzen natürlicher Monopole. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 404-412, 408 f.

II. Bedingungen für ein Versagen des Marktes

Nachdem im vorigen Abschnitt die Ergebnisse, Mechanismen und Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes skizziert worden sind, soll nunmehr systematisch überprüft werden, in welchen Fällen die Marktergebnisse unerwünscht, die Marktmechanismen ungeeignet oder funktionsunfähig und die Wettbewerbsvoraussetzungen (zumindest teilweise) nicht gegeben sein können. Dem Thema der Arbeit entsprechend sollen dabei die Fälle, die für die Fernwärmewirtschaft ohne Belang sind, nur der Vollständigkeit halber erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt werden.

Eine nähere Prüfung, ob die hier erarbeiteten Begründungen für ein Marktversagen auch auf die Fernwärmewirtschaft zutreffen, erfolgt später in Teil 3 Abschnitt A.

1. Unerwünschte Marktergebnisse

Obwohl die im vorigen Abschnitt aufgeführten Wettbewerbsergebnisse i.S. eines normativ vorgegebenen wettbewerbspolitischen Zielkataloges im allgemeinen als erwünscht gelten und vermutlich ein wesentlicher Grund für die marktwirtschaftliche Gestaltung der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland waren, können sie in einzelnen Fällen aufgrund außerökonomischer Überlegungen als unerwünscht gelten.¹⁾ Soweit diesen Überlegungen ethische Werturteile zugrunde liegen, sind sie für die Fernwärmewirtschaft regelmäßig ohne Bedeutung, da dort eher praktische Probleme, wie

1) In diesen Fällen handelt es sich eindeutig um politische Ausnahmebereiche. Vgl. Hoppmann, Erich: Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 187 (1973), S. 161-169, 165 f. Vgl. dazu die kritischen Anmerkungen von Tolksdorf, Michael: Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 187 (1973), S. 543-549

Umweltschutz, Ressourcenschonung, Arbeitsplatzsicherung usw., im Vordergrund stehen.¹⁾

Hier sollen deshalb die Wettbewerbsfunktionen, die oben im Abschnitt I.1.b) aufgeführt worden sind, darauf überprüft werden, ob ihre Realisierung durch Wettbewerb die Einschränkung des Wettbewerbs, d.h. die Schaffung eines Ausnahmereiches, rechtfertigt.

a) Funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung

Eine ausschließlich leistungsgerechte Einkommensverteilung impliziert zwar keine Gerechtigkeit in ethischem Sinne, stellt jedoch in jedem Fall eine mögliche Ausgangsbasis für staatliche Umverteilungsmaßnahmen dar.²⁾ Insofern läßt sich daraus kein Grund für einen wettbewerblichen Ausnahmereich herleiten. Gleichwohl werden wettbewerbsfeindliche Regelungen - wohl auch durch den Einfluß starker Interessenvertretungen - mit dem Argument einer ungerechten Einkommensverteilung gerechtfertigt, z.B. im Bereich der Landwirtschaft.³⁾

b) Zusammensetzung des laufenden Angebots nach den Käuferpräferenzen

"While consumer sovereignty is the general rule, situations may

1) Marktergebnisse in diesen Bereichen als "gut" oder "schlecht" zu bezeichnen, ist freilich auch ein Werturteil. Vgl. Hoppmann, Erich: Noch einmal zur ökonomischen Begründung von Ausnahmereichen: Eine Bemerkung über konkurrierende Ansätze der Wettbewerbspolitik. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 188 (1974), S. 256-267, 259

2) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 16

3) Vgl. Bartling, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmereiche, a.a.O., S. 330

arise, within the context of a democratic community, where an informed group is justified in imposing its decision upon others."¹⁾ Musgrave führte die Nachfrage nach Medikamenten, Erziehung oder Gesundheitsleistungen als Beispiel dafür an, daß Konsumenten aufgrund mangelnder Information von einem Gut mehr oder weniger konsumieren als ihnen "zuträglich" ist. Damit begründete er die Theorie der meritorischen und demeritorischen Güter.²⁾

Der letzte Fall könnte für die Fernwärmewirtschaft von Bedeutung sein: Die Erzeugung von Wärme (z.B. zur Raumheizung) hat regelmäßig externe Effekte³⁾ in Form von Emissionen und dem Verbrauch knapper und nicht regenerierbarer Ressourcen zur Folge. Da bei freiem Wettbewerb wahrscheinlich eine relativ billige Wärmequelle bevorzugt nachgefragt werden würde, läßt sich eine staatliche Nachfragesteuerung dann begründen, wenn der geringe Preis einer Wärmequelle durch nicht abgegoltene negative externe Effekte ermöglicht wird.

Einer derartigen Begründung für Ausnahmereiche kann in demokratischen Staaten allerdings eine logische Inkonsistenz zugrunde liegen: Diejenigen staatlichen Instanzen, die den Verbrauchern ein bestimmtes, von ihnen nicht freiwillig praktiziertes Nachfrageverhalten vorschreiben, sind von denselben Nachfragern zuvor

1) Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York 1959, S. 14

2) Vgl. Head, John G.: On Merit Goods. In: Finanzarchiv NF. 25 (1966), S. 1-29, 3:

"merit goods may be defined as those of which, due to imperfect knowledge, individuals would choose to consume too little."

"'demerit' goods may be defined as those of which, due to imperfect knowledge, individuals would choose to consume too much."

3) Vgl. z.B. Due, John F.; Friedlaender, Ann F.: Government Finance: Economics of the Public Sector. 5. Aufl. Homewood, Ill. 1973, S. 77: "externalities arise from interactions between the production function of firms or utility functions of individuals that are not reflected in prices charged for the goods."

freiwillig gewählt worden.¹⁾

Grundsätzlich unerwünscht scheint die Konsumentensouveränität im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung zu sein, wenn einem Unternehmen Monopolrechte für ein bestimmtes Gebiet eingeräumt werden, die Nachfrager also nicht frei bestimmen können, von welchem Unternehmen sie versorgt werden wollen.²⁾ Dieses Problem interessiert hier jedoch nur am Rande, da diese unerwünschte Konsumentensouveränität nicht das Ergebnis von Wettbewerb sein kann, da ein solcher in diesem Falle gar nicht stattfindet.

c) Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten

Durch diese Wettbewerbsfunktion sollen die "Gesamtkosten gegebener Produktionsvolumina bei gegebener Produktionstechnik gesenkt bzw. die Wertschöpfung gegebener Faktoreinsatzmengen gesteigert"³⁾ werden.

Dieses Ziel einer kostengünstigen Produktion kann zugunsten anderer politischer Ziele hintangestellt werden, beispielsweise,

-
- 1) Vgl. Blankart, Charles Beat: Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Skalenerträgen Öffentlicher Unternehmen: Eine theoretische und empirische Betrachtung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 1-25, 4 und Rittig, Gisbert: Öffentliche Güter, öffentliche Unternehmungen und die oeconomia publica. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen: Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unternehmen - Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Baden 1984, S. 15-57, 40 f.
- 2) Vgl. Lacroix, Jean: Die Freiheit der Wahl des Verbrauchers. In: Annalen der Gemeinwirtschaft 43 (1974), S. 473-490, 473 ff.
- 3) Kantzenbach, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O., S. 17

um die autarke Versorgung eines Landes als Vorbeugung gegen einen Krisenfall zu gewährleisten. In diesem Sinne sind z.B. Maßnahmen zur Stützung der landwirtschaftlichen Produktion im Rahmen der EG, Subventionen für die stahlerzeugende und -verarbeitende (Werften) Industrie zu verstehen, aber auch die staatliche Förderung der Atom- und Kohlewirtschaft.

Wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zugunsten der Fernwärme ließen sich auch in diesem Kontext rechtfertigen, da bei der Fernwärmeerzeugung heimische Energieträger (Kohle und Kernenergie¹⁾) verwendet werden können, die u.U. zwar nicht die billigsten sind, jedoch die Importabhängigkeit der Energieversorgung der BRD verringern können.

d) Flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität an die außerwirtschaftlichen Daten

Da sich Produktionstechnik und Nachfragestruktur beständig wandeln, ist eine Anpassung seitens der Anbieter prinzipiell unerlässlich. Im Falle eines Nachfragerückgangs bedeutet das auch eine Einschränkung der Produktion (oder nicht mehr kostendeckende Preise und damit das Verschwinden einiger Anbieter). In jedem Fall ist ein solcher Prozeß in einigen Branchen mit dem Verlust von Arbeitsplätzen verbunden, wodurch sich staatliche Instanzen häufig zum Einschreiten genötigt sehen.

Bei tatsächlich funktionsfähigem Wettbewerb in allen Bereichen müßte jedoch der Verlust von Arbeitsplätzen in einer Branche durch einen entsprechenden Zuwachs in einer anderen ausgeglichen werden, so daß sich derartige staatliche Eingriffe zur Arbeits-

1) Kernbrennstoffe sind derzeit zwar keine heimischen Energieträger, die Versorgung damit gilt jedoch als weitgehend krisensicher. Vgl. Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.): Kernenergie: Eine Bürgerinformation. 4. Aufl. Bonn 1981, S. 95 f.

platzsicherung nur damit rechtfertigen lassen, daß der Wettbewerb nicht überall funktioniert oder zu große zeitliche Friktionen aufweist. Ein derartiges Argument zur Begründung eines ständigen Ausnahmereichs ist jedoch nur schwer vorstellbar.

e) Durchsetzung des technischen Fortschritts

Da sich der Wettbewerb "als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen betrachten (läßt), die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden"¹⁾, ist technischer Fortschritt bei funktionierendem Wettbewerb sozusagen unvermeidlich.

Es besteht jedoch einerseits die verbreitete Meinung, daß bestimmte technische Großprojekte (z.B. Kernfusion) von privaten Unternehmen wegen ihrer zu großen finanziellen Risiken nicht in Angriff genommen werden würden, der Wettbewerb also nicht für genügend technischen Fortschritt Sorge, so daß der Markt für Grundlagen- und Großforschung nicht allein dem Wettbewerb überlassen werden dürfe. Andererseits wird - insbesondere aus ethischen Gründen - technischer Fortschritt, der sich in einer Wettbewerbswirtschaft entwickelt, teilweise mißtrauisch betrachtet, z.B. auf den Gebieten Gentechnologie, elektronische Datenverarbeitung, chemische Nahrungsmittelbehandlung usw.

In solchen Fällen könnte eine Regierung die Nachfrage nach technischem Fortschritt für korrekturbedürftig erklären und den Wettbewerb auf diesen Gebieten beschränken.

1) Hayek, Friedrich August: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Veit, Reinhold (Hrsg.): Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek. Tübingen 1969, S. 249-265, 249

f) Gewähr der Entfaltungsmöglichkeiten individueller Freiheit

Da individuelle Freiheit sowohl Voraussetzung als auch Folge eines Wettbewerbsprozesses sein kann, ist hier zunächst zu klären, welche kausalen Beziehungen zwischen Wettbewerb und Freiheit bestehen können:

- Die Auswahlfreiheit der Nachfrager (Freiheit der Nachfrager im Austauschprozeß) ist ein Ergebnis des Wettbewerbs, d.i. eine Folge der Freiheit der Anbieter zu Vorstoß und Verfolgung (Freiheit im Parallelprozeß).¹⁾
- Die Freiheit im Parallelprozeß kann zwar z.B. durch Nachfragemacht behindert werden, ist aber auch ohne Freiheit im Austauschprozeß möglich.
- Die Freiheit der Anbieter, anbieten zu können, was sie wollen (Freiheit der Anbieter im Austauschprozeß), ist Voraussetzung des Wettbewerbs; die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs hat die Sicherung der Freiheit zur Folge.

Die einzige Freiheit, deren Entstehung eindeutig als Ergebnis des Wettbewerbs interpretiert werden kann, ist also die Auswahlfreiheit der Nachfrager; dies ist jedoch eine Teilmenge der bereits oben unter b) behandelten Konsumentensouveränität, die auch die Steuerung des Angebots gemäß den Käuferpräferenzen impliziert. Sieht man dagegen nur die Sicherung der Freiheit im Parallelprozeß und der Freiheit der Anbieter im Austauschprozeß als Ergebnis des Wettbewerbs als sozialem Kontrollmechanismus an, so ist mir kein Bereich der Wirtschaft bekannt, in welchem ein solches Wettbewerbsergebnis nach allgemeiner Ansicht unerwünscht ist.

2. Ungeeignete Marktmechanismen

Marktmechanismen können ungeeignet sein, bestimmte Ergebnisse

1) Vgl. Hoppmann, Erich: Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, a.a.O., S. 15

hervorzubringen, wenn sie entweder:

- den Wettbewerb zum Erliegen bringen (natürliches Monopol),
- den Wettbewerb zwar aufrechterhalten, aber dieser nicht die erwarteten Ergebnisse hervorbringt (ruinöse Konkurrenz), oder
- in bestimmten Bereichen per se als unerwünscht gelten (z.B. Gewinnstreben beim Angebot karitativer Leistungen).

Dies entspricht im wesentlichen dem Katalog von Marktmechanismen, der im ersten Abschnitt unter 2.b) zusammengestellt worden ist.

Im folgenden wird ein Marktmechanismus als

- "richtig" funktionierend bezeichnet, wenn er in der Lage ist, wenigstens eine Funktion des normativ vorgegebenen wettbewerbspolitischen Zielkataloges zu erfüllen - hier die Realisierung der Anpassungsflexibilität einschließlich der Auslese leistungsschwacher Unternehmen, obwohl das im Falle des natürlichen Monopols zum Erliegen des Wettbewerbs führt, und als
- "falsch" funktionierend, wenn er - entgegen seiner in der Theorie geplanten Zweckbestimmung - die Realisierung wenigstens einer Funktion des normativ vorgegebenen wettbewerbspolitischen Zielkataloges verhindert - hier auch die Anpassungsflexibilität, weil im Falle der ruinösen Konkurrenz nicht notwendig die leistungsschwächsten Unternehmen zum Ausscheiden vom Markt gezwungen werden.¹⁾

a) Natürliches Monopol als Folge richtig funktionierender Marktmechanismen

Wenn unter dem Druck des Wettbewerbs kostengünstig produzierende Unternehmen ihre Produkte billiger anbieten als Unternehmen mit

1) Einen kritischen Überblick über diese Begründungen für Ausnahmebereiche gibt Breyer, Stephen: Regulation and Its Reform. Cambridge, Mass. 1982, S. 15-35

höheren Produktionskosten, führt der Wettbewerb zum Ausscheiden der teureren Unternehmen.¹⁾ Im Idealfall verbleiben nur die Unternehmen am Markt, die bei gegebener Technik mit minimalen Kosten produzieren. Wenn diese kostenminimale Produktionsmenge relativ zu der am Markt nachgefragten Menge sehr groß ist, bleiben nur wenige oder ein Unternehmen übrig; man spricht von einem natürlichen Oligopol²⁾ oder natürlichen Monopol - wohl in der Annahme, die minimalen Produktionskosten seien etwas Naturgegebenes. Der Wettbewerb bringt sich also entweder selbst zum Erliegen oder führt zu ineffizienten Ergebnissen.³⁾

Diese schon früh erkannte Möglichkeit des Marktversagens⁴⁾ wurde in neueren Theorien etwas differenzierter behandelt: Danach sind stetig fallende Durchschnittskosten der Produktion weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung für das Vorliegen eines natürlichen Monopols.⁵⁾ Als notwendige Bedingung gilt statt dessen die Subadditivität der Kosten, d.h., daß die Summe der

1) Wenn ein Unternehmen aufgrund dieses Wettbewerbsdruckes seine Kosten senken kann, gehört es dadurch zur kostengünstigen Gruppe, ist also insofern aus der teuren Gruppe ausgeschieden.

2) Vgl. Kaysen, Carl; Turner, Donald F.: Antitrust Policy, a.a.O., S. 193 f.

3) Vgl. z.B. Bonbright, James C.: Principles of Public Utility Rates. New York 1961, S. 11;

Posner, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation. In: Stanford Law Review 21 (1969), S. 548-643, 548, oder

Bartling, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmebereiche, a.a.O., S. 334 f.

4) Vgl. z.B. Marshall, Alfred: Principles of Economics. Bd. 1: Text. 9. Aufl. London 1961 (1. Aufl. 1890), S. 484 f.: "... the supply schedule for the commodity, if not monopolized, would show higher supply prices than those of our monopoly supply schedule."

5) Dem widerspricht Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Bd. 2, New York, u.a. 1971, S. 124 f., indem er davon ausgeht, daß die durchschnittlichen Produktionskosten eines natürlichen Monopols immer fallend seien. Sollten bei einem natürlichen Monopol in der Realität trotzdem steigende Durchschnittskosten zu beobachten sein, so sei das auf nicht internalisierte externe Effekte zurückzuführen, z.B. auf hohe Preise für knappe Ressourcen. Dadurch nähert sich der Begriff des natürlichen Monopols einer Tautologie.

Produktionskosten mehrerer Unternehmen größer ist als die Produktionskosten eines Unternehmens.¹⁾ Daß ein natürliches Monopol nach dieser Definition auch bei Vorliegen steigender Durchschnittskosten gegeben sein kann, erläutert ein fiktives Zahlenbeispiel Faulhabers:²⁾

Um 3 Ortschaften mit je 10.000 Gallonen Wasser pro Tag zu versorgen, entstehen folgende Kosten: Je Ortschaft ein Leitungsnetz zu je 100 \$ und ein Brunnen mit Wasserbehältern für 20.000 Gallonen zu 200 \$ oder ein tieferer Brunnen mit Behälter für 30.000 Gallonen zu 350 \$. Somit kostet die Versorgung eines Ortes 300 \$ (1 x 100 \$ für Leitungen + 200 \$ für Brunnen = 300 \$ je Ort), die zweier Orte 400 \$ (2 x 100 \$ für Leitungen + 200 \$ für Brunnen = 200 \$ je Ort) und die aller 3 Orte 650 \$ (3 x 100 \$ für Leitungen + 350 \$ für Tiefbrunnen = 217 \$ je Ort); die Funktion der durchschnittlichen totalen Kosten besitzt also ein Minimum:

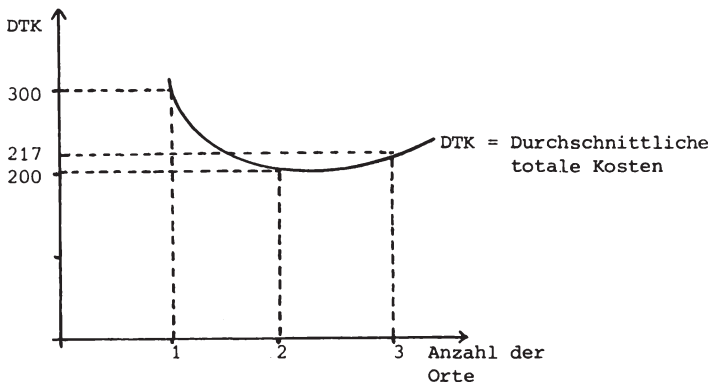


Abb. 1: Natürliches Monopol trotz steigenden Verlaufs der Funktion der durchschnittlichen Gesamtkosten

- 1) Vgl. Baumol, William J.: On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry. In: American Economic Review 67 (1977), S. 809-822, 809
- 2) Faulhaber, Gerald R.: Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. In: American Economic Review 65 (1975), S. 966-977, 974

Trotzdem ist die Versorgung aller 3 Orte durch ein Unternehmen ($3 \times 100 \text{ \$}$ für Leitungen + $350 \text{ \$}$ für Tiefbrunnen = $650 \text{ \$}$) billiger als durch 2 ($3 \times 100 \text{ \$}$ für Leitungen + $2 \times 200 \text{ \$}$ für zwei Brunnen = $700 \text{ \$}$) oder 3 Unternehmen ($3 \times 100 \text{ \$}$ für Leitungen + $3 \times 200 \text{ \$}$ für je einen Brunnen = $900 \text{ \$}$). In diesem natürlichen Monopol ergibt sich jedoch das Problem, daß ein potentieller Konkurrent die Versorgung von 2 Ortschaften zu einem geringeren Preis ($2 \times 100 \text{ \$}$ für Leitungen + $200 \text{ \$}$ für einen Brunnen = $400 \text{ \$}$) anbieten könnte als das Monopolunternehmen ($2 \times 217 \text{ \$}$).¹⁾ Dieses Phänomen des "Rosinen-Pickens" (cream skimming) ist bei der Kontrolle natürlicher Monopole von Bedeutung (vgl. unten Abschnitt III).

Das Kriterium der Kostensubadditivität reicht jedoch nicht aus, einen Wirtschaftsbereich mit der Begründung, er sei ein natürliches Monopol, vom Wettbewerb freizustellen.²⁾ Vielmehr ist ein natürliches Monopol noch durch andere Merkmale charakterisiert, wie z.B. die physische Verbindung zwischen Anbietern und Nachfragern,³⁾ die Lebensnotwendigkeit eines Gutes, unterschiedliche Nachfrageelastizitäten, starke und regelmäßige Nachfrageschwankungen oder einheitliche Produkte.⁴⁾ Durch eine solche "Präzi-

1) Diese Gefahr läßt sich vermeiden, wenn das natürliche Monopol Preisdifferenzierung betreiben darf. Vgl. Finsinger, Jörg: Zur Anatomie von wohlfahrtsoptimalen Preisen für öffentliche Unternehmen, die unter zunehmenden Skalenerträgen produzieren. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (1980), S. 136-160, 155

2) Vgl. Scherer, F.M.: The Determinants of Industrial Plant Sizes in Six Nations. In: The Review of Economics and Statistics 55 (1973), S. 135-145, 141, aus dessen Daten für 1967 zu schließen wäre, daß z.B. die Zigarettenindustrie in Schweden oder die Kühlschrankindustrie Kanadas und Schwedens ein natürliches Monopol wären. Vgl. auch Kaysen, Carl; Turner, Donald F.: Antitrust Policy, a.a.O., S. 191 und Sharkey, William W.: The theory of natural monopoly. Cambridge, Mass. u.a. 1982, S. 20

3) So z.B. Bonbright, James C.: Principles of Public Utility Rates, a.a.O., S. 12 f.; zu denken ist an eine Verbindung durch Gas-, Wasser-, Fernwärme-, Strom- oder Telefonleitungen.

4) Vgl. Shepherd, William G.; Wilcox, Clair: Public Policies Toward Business. 6. Aufl. Homewood, Ill. 1979, S. 270 f.

sierung" des Begriffes werden allerdings die Schwierigkeiten nicht geringer, eine bestimmte Branche als natürliches Monopol zu klassifizieren. Dazu kommt, daß die Technologie einem ständigen Wandel unterworfen ist, so daß der Status einer Branche als natürliches Monopol nicht notwendig im Zeitablauf bestehen bleibt.¹⁾ Diesen Aspekt führt Möschel²⁾ sogar dahingehend aus, daß auch im Falle eines natürlichen Monopols Wettbewerb immer möglich bleibe, nur sein kurzfristiges Ergebnis unerwünscht sein könne.

b) Ruinöse Konkurrenz als Folge falsch funktionierender Marktmechanismen

Der Begriff der ruinösen Konkurrenz wird in der Literatur unterschiedlich verwandt:

- Einmal wird darunter ein marktstrategisches Verhalten auf konzentrierten Märkten verstanden, d.h. Kampfpreisunterbietungen

1) Wenn z.B. ein leitungsgebundenes Telefonnetz durch einen koordinierten Funkverkehr ersetzt wird, verliert das Fernmeldewesen seinen Status als natürliches Monopol. Vgl. auch Graf, Gerhard: Regulierung und innovatorische Prozesse. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 32 (1981), S. 311-345, der ein natürliches Monopol als Begründung für einen Ausnahmebereich auf die Fälle beschränken will, "die technologisch so weit ausge-reift sind, daß auch die Zulassung des Wettbewerbs keine Produktinnovationen oder neue Produktionsverfahren erwarten läßt und deshalb die durch die Parallelinvestitionen bewirkte Obsoleszenz bereits vorhandener Anlagen nicht rational ist." (S. 343) und

Fanara, Philip u.a.: Energy and competition: the saga of electric power. In: The Antitrust Bulletin 25 (1980), S. 125-142, 142, die für die Elektrizitätserzeugung in den USA folgern: "Ironically, the closer the technological conditions in the industry approach a competitive state, the closer the industry moves to state ownership." sowie

Shepherd, William G.: The Treatment of Market Power: Antitrust, Regulation, and Public Enterprise. New York u.a. 1975, S. 226 ff., der 4 Marktphasen für "utilities" unterscheidet.

2) Vgl. Möschel, Wernhard: Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen. In: ORDO 32 (1981), S. 85-102, 100

marktstarker Unternehmen zur Verdrängung tatsächlicher oder zur Abschreckung potentieller Konkurrenten.¹⁾ Diese Art von ruinösem Wettbewerb ist jedoch kein Marktversagen an sich, sondern allenfalls Folge eines anderen Marktversagens, nämlich der Entstehung von marktmächtigen Unternehmen. Für den Fall, daß z.B. eine Fernwärmeversorgung von zwei oder mehr Unternehmen angeboten werden würde, würde dieser Prozeß entweder zu einem (natürlichen) Monopol oder - falls er dauerhaft bestehen bleibt - zu einer preisgünstigen Versorgung führen.

- Die andere Verwendung des Begriffes ruinöse Konkurrenz betrifft (auch atomistisch strukturierte) Märkte, auf denen aufgrund von Überkapazitäten und gestörter Information oder Marktaustrittsschranken dauerhaft so niedrige Preise herrschen, daß die Erlössituation aller Anbieter unbefriedigend ist.²⁾ Eine solche Situation ist einerseits in Branchen denkbar, bei denen die Fixkosten relativ zu den variablen Kosten sehr hoch sind³⁾, weil die Unternehmen versucht sein können, aufgrund äußerst geringer Grenzkosten mit vereinzelt Preissenkungen einen allgemeinen Preisverfall einzuleiten. Ein bekanntes Beispiel dafür sind die Eisenbahngesellschaften der USA Ende des 19. Jahrhunderts.⁴⁾ Andererseits ist in allen Branchen, die sich in einer späten Marktphase (Stagnations- oder Rückbildungs-

1) Vgl. z.B. Stackelberg, Heinrich von: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl. Tübingen u.a. 1951, S. 210,

Krelle, Wilhelm: Preistheorie. I. Teil: Monopol- und Oligopoltheorie. 2. Aufl. Tübingen 1976, S. 136, oder

Fellner, William: Competition Among the Few: Oligopoly and Similar Market Structures. (Reprint) New York 1965, S. 177-183

2) Vgl. z.B. Bain, Joe S.: Industrial Organization. 2. Aufl. New York u.a. 1968, S. 469-496, oder

Bartling, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmereiche, a.a.O., S. 335-337

3) Vgl. Kaysen, Carl; Turner, Donald F.: Antitrust Policy, a.a.O., S. 195-198

4) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1979, S. 42 und 149-155

phase) befinden, mit Überkapazitäten zu rechnen.¹⁾ Diese Überlegungen scheinen auch bei der leitungsgebundenen Energiewirtschaft eine bedeutende Rolle zu spielen, da z.B. die Aufgabe des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)²⁾, wie aus dessen Präambel hervorgeht, u.a. darin besteht, "volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern".³⁾

Diese beiden Arten der ruinösen Konkurrenz, die wegen ihrer gleichen Symptome praktisch nicht immer zu unterscheiden sind, lassen sich mittels einer Definition von Tolksdorf⁴⁾, die auf der Arndt'schen Prozeßtheorie⁵⁾ basiert, wenigstens theoretisch exakt voneinander abgrenzen:

- Der ruinöse Wettbewerb als Oligopolkampf ist ein monopolistischer Verwandlungsprozeß im Sinne Arndts, bei dem aufgrund der Produktionsausweitung "stärkerer" Unternehmen "schwächere" vom Markt verdrängt werden.
- Der ruinöse Wettbewerb als chronischer Preisverfall ist ein isopolistischer Verwandlungsprozeß im Sinne Arndts, bei dem aufgrund zu geringer Unterschiede zwischen den Unternehmen Ausleseprozesse, wenn überhaupt, nur sehr langsam verlaufen, so daß z.B. bei einem Nachfragerückgang Überkapazitäten zu langsam abgebaut werden.

1) Vgl. Heuß, Ernst: Allgemeine Markttheorie. Tübingen u.a. 1965, S. 105 ff.

2) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) v. 13.12.1935 (RGBl. I, S. 1451), zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.12.1977 (BGBl. I, S. 2750)

3) Vgl. Emmerich, Volker: Deutsche Energiepolitik in den letzten 25 Jahren: Ein kritischer Überblick aus wettbewerbspolitischer Sicht. In: Juristenzeitung 37 (1982), S. 496-500, 498

4) Tolksdorf, Michael: Ruinöser Wettbewerb: Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung. Berlin 1971, S. 36

5) Arndt, Helmut: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, a.a.O., S. 96-104

Falls jedoch Überkapazitäten durch falsche staatliche Anreize, wie Investitionsprämien, Zinsverbilligungen usw., aufgebaut werden (z.B. Stahlindustrie in Italien), kann auch ein Zustand der ruinösen Konkurrenz entstehen, der jedoch offensichtlich nicht auf ungeeignete Marktmechanismen zurückzuführen ist.¹⁾

c) Wettbewerbliche Ausnahmebereiche als Folge unerwünschter Marktmechanismen

Anhand der in Abschnitt I.2. oben erarbeiteten Marktmechanismen läßt sich schließlich prüfen, inwieweit diese als unerwünscht gelten können und daher zur Begründung eines wettbewerblichen Ausnahmebereichs herangezogen werden können:

- Existenzangst bei Unternehmen als Antriebsmechanismus kann nur vorliegen, wenn deren Existenz tatsächlich gefährdet sein kann; sie darf deshalb bei Monopolen, die lebensnotwendige Güter anbieten (z.B. Fernwärmeversorgung in Nordeuropa), und bei Unternehmen, deren Kunden auf die Leistungen dieses Unternehmens angewiesen sind (z.B. Versicherungsgesellschaften, Banken), nur dann eine Rolle spielen, wenn irgendwelche Ersatzleistungen verfügbar sind (z.B. elektrische Heizgeräte, Rückversicherungen, Bankeinlagensicherung²⁾).
- Das Gewinnstreben von Unternehmen kann in sozialen, medizinischen oder karitativen Bereichen als unerwünscht gelten, wenn gleich sich in vielen Fällen Regelungen erdenken lassen, die dieses Problem entweder auflösen oder verlagern (z.B. Bezahlung der Leistungen gewinnmaximierender Privatkliniken durch Krankenversicherungen, wodurch auch die medizinische Versorgung einkommensschwacher Personen sichergestellt werden könnte).

1) Vgl. Hamm, Walter: Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklung. In: ORDO 29 (1978), S. 156-172, 164

2) Aufgrund freiwilliger und gesetzlich vorgeschriebener Regelungen. Vgl. Müller, Werner A.: Bankenaufsicht und Gläubigerschutz. Baden-Baden 1981, S. 35-51

- Soweit die Bedürfnisse der Nachfrager zur Begründung von Ausnahmebereichen herangezogen werden, ist dieses Argument bereits oben im Abschnitt II.1.b) abgehandelt worden.
- Die Wettbewerbsgesinnung der Marktteilnehmer (der Trieb zur Nachahmung bzw. die Neigung zum Schöpferischen) kann in einer evolutionären Wirtschaft schlechthin nicht unerwünscht sein.
- Die Preise, die sich unter Wettbewerbsbedingungen bilden, können als unerwünscht gelten, wenn man annimmt, sie gäben die wahren Knappheitsverhältnisse der Güter nicht richtig wieder (z.B. das Problem der intertemporalen Ressourcenallokation).

Im allgemeinen läßt sich damit jedoch kein wettbewerblicher Ausnahmebereich rechtfertigen; allenfalls können indirekte Steuern bzw. Subventionen zur Preisbeeinflussung als angemessen angesehen werden.

3. Fehlende Wettbewerbsvoraussetzungen

Entsprechend den im obigen Abschnitt I.3. dargestellten notwendigen und/oder hinreichenden Bedingungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb soll hier geprüft werden, ob deren Fehlen zu Marktversagen führen kann. Die Voraussetzungen des Modells der vollständigen Konkurrenz bleiben unberücksichtigt, da dieses abstrakte statische Gleichgewichtsmodell nicht den Anspruch erheben kann, reale Zustände zu beschreiben, sondern als idealtypisch zu verstehen ist.¹⁾

Die stochastischen Voraussetzungen für einen funktionsfähigen

1) Vgl. z.B. Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Bd. 2: Der Absatz. 15. Aufl. Berlin u.a. 1976, S. 186: "Je mehr von den Bedingungen, die vollkommene Märkte kennzeichnen, aufgegeben wird, umso mehr nähert man sich Marktsituationen, wie sie für empirisches Marktgeschehen charakteristisch sind."

Wettbewerb bei Kantzenbach - weite Oligopole mit mäßiger Produktdifferenzierung und unvollkommener Markttransparenz - eignen sich für diese Überlegungen auch nicht, da diese Voraussetzungen in der Regel nur mehr oder weniger, aber nicht ganz oder gar nicht gegeben sind und somit das unlösbare Problem aufträte, eine Grenze zu ziehen, jenseits derer Marktversagen mit Sicherheit diagnostiziert werden könnte.

Deshalb sollen hier nur im Rahmen des Konzepts eines funktionsfähigen Wettbewerbs die beiden (implizit immer angenommenen) Wettbewerbsvoraussetzungen der Tauschfähigkeit der Güter und der vorhandenen Marktmechanismen sowie die Voraussetzungen des systemtheoretischen Ansatzes (Freiheit im Austausch- und Parallelprozeß) und der Theorie der Contestable Markets (freier Marktzutritt) behandelt werden.

a) Fehlende Tauschfähigkeit der Güter

Da auf einem Markt Güter oder Dienstleistungen getauscht werden, ist (neben der Existenz der Tauschobjekte als trivialer Voraussetzung) insbesondere deren Tauschfähigkeit von Bedeutung. Diese Eigenschaft wird im allgemeinen stillschweigend vorausgesetzt, obwohl sie nicht immer gegeben ist. Unter Tauschfähigkeit soll hier verstanden werden, daß es möglich ist, Eigentumsrechte an einem Gut zu erwerben¹⁾ und damit andere Menschen vom Konsum dieses Gutes auszuschließen. Diese Eigenschaft fehlt definitionsgemäß bei (nicht internalisierten) externen Effekten, als deren Extremfall öffentliche Güter anzusehen sind,²⁾ von deren Konsum

1) Zu den Theorien der "property rights" vgl. den Sammelband von Neumann, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte: Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26.-28. September 1983. Berlin 1984

2) Vgl. Ehrlicher, Werner: Finanzwissenschaft. In: Ehrlicher, Werner u.a. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre. Bd. 2. 3. Aufl. Göttingen 1972, S. 295-380, 317 ff.

niemand ausgeschlossen werden kann (fehlendes Ausschlußprinzip), und deren Konsum die Konsumtionsmöglichkeiten anderer Konsumenten nicht einschränkt (Nicht-Rivalität im Konsum).¹⁾

Häufig läßt sich die fehlende Tauschfähigkeit und damit die fehlende Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs jedoch durch zusätzliche Regelungen wiederherstellen, z.B. durch Autobahngebühren, Rundfunk- und Fernsehgebühren oder Werbung als Nebenleistung bei privaten Rundfunkveranstaltern.²⁾ Im Falle der Fernwärmeversorgung müßte dem Versorgungsunternehmen eine Möglichkeit gegeben werden, die angeschlossenen Verbraucher von der Versorgungsleitung wirksam zu trennen, wenn sie den vereinbarten Preis für die Wärmelieferung nicht bezahlen.³⁾

Die Tauschfähigkeit eines Gutes kann eingeschränkt sein, falls beim Tausch zwischen Leistung und Gegenleistung ein zu großer Zeitraum liegt, was sich ergeben kann, wenn einem Anbieter die Höhe seiner Produktionskosten noch nicht bekannt ist und wenn

1) Vgl. Alchian, Armen A.; Allen, William R.: Exchange and Production: Theory in Use. Belmont, Calif. 1969, S. 164 f.

2) Vgl. Bartling, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmebereiche, a.a.O., S. 328 f.

Zur Problematik des "free rider"-Verhaltens und der theoretischen Lösungsansätze vgl. Stigler, George J.: Free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation. in: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 359-365

3) Z.B. durch plombierte Meß- und Absperrvorrichtungen (Übergabestellen) und straf- und zivilrechtliche Regelungen bei unbefugter Benutzung der Übergabestellen.

Zwar handelt es sich bei der unbefugten Entnahme von Wasser aus Fernheizleitungen um Diebstahl im Sinne des § 248 StGB, die induktive Abführung von Wärme aus einer solchen Leitung ist jedoch noch nicht strafrechtlich erfaßt, wie z.B. der Stromdiebstahl in § 248 c StGB. Wegen der üblichen Wärmeisolierung der Fernwärmeleitungen seitens der Versorgungsunternehmen wären allerdings auch einige technische Schwierigkeiten zu überwinden, ohne Beschädigung dieser Isolierung (§ 303 StGB) Wärmeenergie aus der Leitung in nennenswertem Umfang zu entwenden.

der Nachfrager seine Gegenleistung bereits erbracht hat.¹⁾ Das ist z.B. bei Vorauszahlungen für Fernwärme oder Elektrizität, die nicht im voraus herstellbar sind, der Fall.²⁾ Dadurch könnte ein Unternehmen, das in Konkurrenz zu anderen steht, durch systematisch zu geringe Kostenprognosen andere, eventuell leistungsfähigere Unternehmen ruinieren und irgendwann selbst zugrunde gehen, wodurch die Auslesefunktion des Wettbewerbs in ihr Gegenteil verkehrt würde. Eine solche Situation könnte sich z.B. ergeben, wenn ein Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen die Kosten für die Entsorgung des radioaktiven Materials bei der Stromerzeugung durch Kernenergie unterschätzt und dadurch so billigen Nachtstrom zu Heizzwecken anbietet, daß eventuell günstigere Heizenergieträger vom Markt verdrängt werden.³⁾

b) Fehlende Marktmechanismen

Im Gegensatz zu den Überlegungen im Abschnitt II.2. oben, bei denen ungeeignete Marktmechanismen im Vordergrund standen, kann es auch sein, daß Marktmechanismen überhaupt nicht vorhanden sind und sich somit auch kein funktionsfähiger Wettbewerb entwickeln kann:

- Die Wettbewerbsgesinnung der Anbieter kann bei sehr starker Gruppensolidarität fehlen, wie das z.B. bei Ärzten, Apothekern oder Gewerkschaftsmitgliedern der Fall ist, obwohl hier die formale Wettbewerbsvoraussetzung einer ausreichenden Anbieterzahl sicher erfüllt ist (Gruppensolidarität im Polypol).
- Bei fehlender Tauschfähigkeit der Güter können sich auch keine Preise als Informationsträger bilden; dieser Fall ist jedoch im vorigen Abschnitt behandelt worden.

1) Vgl. Börner, Bodo; Meyer, Ernst: Ausnahmereiche des GWB: Zur rechtlichen und wirtschaftlichen Begründung. Köln 1972, S. 4

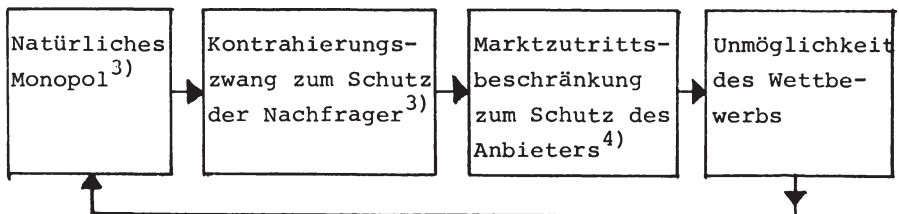
2) Die Produktionskosten hängen aufgrund hoher Fixkosten sehr stark von der nachgefragten Menge ab, die jedoch nicht genau vorhersehbar ist.

3) Vgl. Traube, Klaus: Drei neue Atomkraftwerke pro Jahr? In: Der Spiegel 35 (1981), Nr. 49, S. 66-80

c) Unfreiheit im Austausch- oder Parallelprozeß

Der Begriff der Freiheit soll hier nicht im Sinne von Anarchie, sondern nur in einem relativen Sinne gebraucht werden, da "der Freiheitsbereich des einen im Freiheitsbereich des anderen seine Grenze findet", ¹⁾ wie ihn z.B. Hayek definiert: ²⁾ "Freiheit unter Rechtssätzen allgemeiner Art würde tatsächlich bedeuten, daß der private Staatsbürger niemandes Willen, sondern nur abstrakten Regeln zu gehorchen hätte, Regeln, die im wesentlichen aus Verboten bestünden, die ihn hinderten, in die gleichermaßen geschützte Sphäre anderer einzugreifen." Allgemeingültige staatliche Verbote wären demnach also keine Freiheitsbeschränkung; Freiheit kann danach nur entweder durch private Macht (z.B. im Falle des natürlichen Monopols, das die Auswahlfreiheit der Nachfrager beschränkt) oder durch staatliche Gebote (z.B. Kontrahierungszwang, der die Auswahlfreiheit der Anbieter beschränkt) eingeschränkt sein.

Gerade bei den aufgeführten Beispielen, die für die leitungsgedundene Energiewirtschaft typisch sein können, ergibt sich eine zirkuläre Verknüpfung der fehlenden Wettbewerbsvoraussetzungen:



1) Hoppmann, Erich: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 80

2) Hayek, Friedrich August: Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit. In: Veit, Reinhold (Hrsg.): Freiburger Studien, a.a.O., S. 47-55, 50

3) Unfreiheit im Austauschprozeß

4) Unfreiheit im Parallelprozeß, da potentiellen Anbietern die Teilnahme an diesem Prozeß verwehrt wird.

Um bei einem natürlichen Monopol die Versorgung der Konsumenten sicherzustellen, ist die Einführung eines Kontrahierungszwangs erforderlich. Ein Unternehmen, welches gezwungen ist, seine Leistung jedem Konsumenten anzubieten, muß wiederum vor dem Marktzutritt anderer Anbieter geschützt werden, wenn diese nicht dem gleichen Kontrahierungszwang unterliegen. Unter diesen Bedingungen, die wegen der vermuteten Unmöglichkeit des Wettbewerbs geschaffen wurden, wird der Wettbewerb dann mit Sicherheit unmöglich. Welche dieser Bedingungen jedoch für die Unmöglichkeit des Wettbewerbs ursächlich ist, läßt sich ex post nicht mehr entscheiden.

Isoliert betrachtet, müssen ein Kontrahierungszwang (wie z.B. im Taxigewerbe) oder Marktzutrittschranken (wie z.B. im Güterfernverkehr) nicht notwendig Marktversagen zur Folge haben; in den genannten Beispielen findet nur aufgrund zusätzlicher Preisregulierungen kein Wettbewerb statt.

d) Marktschranken

Nach dem "Contestable Markets"-Modell¹⁾ ist die freie Marktzutritts- und Marktaustrittsmöglichkeit die einzige notwendige Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Soweit Marktschranken nur aufgrund gesetzlicher Regelungen errichtet werden, wurde dieser Fall bereits im vorigen Abschnitt c) behandelt.

Die Bedingung der fehlenden Marktschranken in dieser Theorie ist jedoch zusätzlich dadurch von Interesse für den Bereich der

1) Vgl. oben Abschnitt I.3.b)cc) sowie Müller, Udo; Stahlecker, Peter: Marktstruktur und Innovation als Problem der Preis- und Wettbewerbstheorie. In: Methods of Operations Research 48 (1984), S. 317-335, die versuchen, Zusammenhänge zwischen dem abstrakten Modell der Contestable Markets und der verbalen Konzeption der Wettbewerbsfreiheit durch Hayek herzustellen.

Energiewirtschaft, daß Marktschranken auch dann als gegeben angesehen werden, wenn entweder die aktuellen Anbieter auf den Marktzutritt eines bisher potentiellen Konkurrenten durch Preisänderungen reagieren (Fall 1) oder der Marktzu- oder -austritt nicht kostenlos ist (Fall 2).¹⁾

(1) Entsprechend der Definition einer notwendigen Bedingung²⁾ ließe sich daraus für den ersten Fall folgern, daß Wettbewerb nur möglich wäre, wenn die Preise aller Unternehmen insofern reguliert werden würden, daß sie beim Marktzutritt eines weiteren Unternehmens keine Preissenkungen vornehmen dürften; insofern müßte man die gesamte Volkswirtschaft zum Ausnahmebereich erklären. Bei den jedoch ohnehin preisregulierten Branchen (z.B. Elektrizitätsversorgung der privaten Haushalte) ergäbe sich hier eine Chance, den Wettbewerb zu ermöglichen, wenn es keine zusätzlichen Marktschranken gäbe. Diese gibt es jedoch meist wegen der Gefahr des "Rosinenpickens" im Bereich natürlicher Monopole, wo der so ermöglichte Wettbewerb eben unerwünscht wäre.

(2) Für den zweiten Fall ließe sich folgern, daß Wettbewerb nur möglich wäre, wenn bei nicht kostenlosem Marktzu- oder -austritt dieser durch irgendwelche Regelungen, z.B. Subventionen, kostenlos gemacht werden würde. Das könnte in Branchen mit Überkapazitäten (z.B. Landwirtschaft, Binnenschifffahrt) berechtigt sein, da sich hier beim Marktaustritt die nicht mehr benötigten Produktionsmittel nur mit Verlust veräußern ließen. Derartige Marktaustrittsschranken könnten also zu einem Zustand der ruinösen Konkurrenz führen,³⁾ insbesondere wenn die (gegen ihren eigentlichen Willen) am Markt verbleibenden Anbieter bei sinkenden Preisen mehr anbieten, d.h. ein inverses Angebotsverhalten praktizieren. Das führt nur dann zu einem stabilen Marktgleichgewicht, wenn die Angebotsfunktion steiler als die Nachfragefunktion ist, was jedoch eher zufällig bedingt sein wird.⁴⁾

1) Vgl. Baumol, William J.: Contestable Markets, a.a.O., S. 11

2) Vgl. oben S. 24, Fn. 2

3) Vgl. oben Abschnitt 2.b)

4) Vgl. Schumann, Jochen: Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. 4. Aufl. Berlin u.a. 1984, S. 174

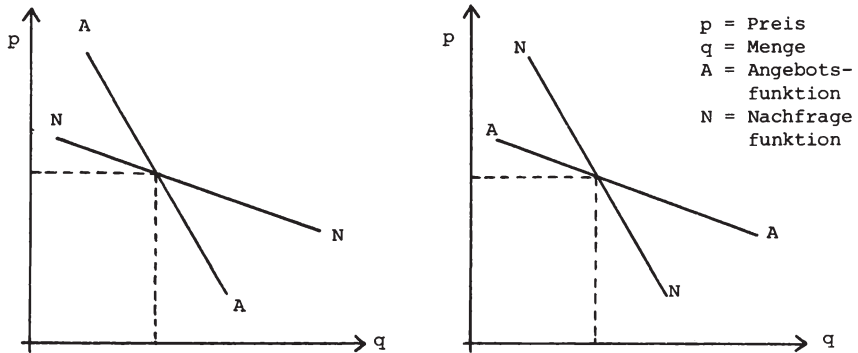


Abb. 2: Stabiles und instabiles Marktgleichgewicht

Im Bereich der leitungsgebundenen Energiewirtschaft sind die Marktaustrittskosten besonders hoch (die Übernahme eines Unternehmens durch ein anderes soll hier nicht als Marktaustritt gelten), da meist sogar der Schrottwert der unterirdisch verlegten Leitungen geringer sein wird als ihre Ausgrabungskosten. Wegen rechtlicher Regelungen, die die Existenz der Anbieter leitungsgebundener Energie nicht sehr gefährdet erscheinen läßt, ist eine solche Situation meines Wissens jedoch noch nicht vorgekommen. Im Falle einer totalen Deregulierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft wäre aufgrund obiger Überlegungen eventuell mit ruinöser Konkurrenz und instabilen Marktgleichgewichten wegen der sehr hohen Marktaustrittsschranken zu rechnen.

III. Möglichkeiten der Sicherung des öffentlichen Interesses im Falle des Marktversagens

Im vorigen Abschnitt ist untersucht worden, unter welchen Umständen die normativ vorgegebenen wettbewerbspolitischen Ziele entweder nicht (vollständig) durch Wettbewerb erreicht werden können oder - ausnahmsweise - gar nicht erwünscht sind. Für diese Ausnahmereiche gilt es nun zu überlegen, wie die wettbewerbspolitischen Zielfunktionen entweder möglichst vollständig erfüllt werden können oder ihre Realisierung - ausnahmsweise - verhindert werden kann. Diese theoretischen Überlegungen betreffen in den beiden ersten Abschnitten 1. und 2. die in verschiedenen Ländern bereits seit langem angewandten Verfahren der Regulierung und des öffentlichen Angebotes, im dritten Abschnitt bislang noch nicht realisierte Verfahren.

1. Regulierung privater Unternehmen

"Regulation is what regulators do"¹⁾. Diese triviale Definition deutet die Schwierigkeiten an, die eine konkrete Definition bereitet. In einem allgemeinen Sinne umfaßt staatliche Regulierung "alle hoheitlichen Eingriffe in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, die nicht allein der Festlegung und Durchsetzung allgemein gültiger Spielregeln der Marktwirtschaft dienen. In diesem Sinne wäre ein allgemeines Kartellverbot keine Regulierung, wohl aber eine Mißbrauchsaufsicht über erlaubte Kartelle."²⁾ Nach solch einer umfassenden Definition gäbe es jedoch z.B. in der BRD aufgrund zahlreicher Sicherheitsvorschriften (z.B. TÜV, VDE usw.) und rechtlicher Bestimmungen (z.B. Gesellschaftsrecht) keine unregulierten Wirtschaftsbereiche.

1) Shepherd, William G.; Wilcox, Clair: Public Policies Toward Business, a.a.O., S. 267

2) Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung, a.a.O., S. 342

Deshalb soll hier in Anlehnung an die amerikanische Praxis unter Regulierung eine Situation verstanden werden, in der staatliche Institutionen nur die Unternehmen einer oder mehrerer bestimmter Branchen mehr oder weniger beaufsichtigen.¹⁾ Insofern wäre die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland nach § 22 GWB²⁾ keine Regulierung, da sie für die marktbeherrschenden Unternehmen aller Branchen gilt (außer Bundesbahn, Bundespost - § 99 GWB und Bundesbank, Branntweinmonopol - § 101 GWB).

a) Direkte Preisregulierung

Da die Marktpreise ein essentieller Wettbewerbsmechanismus sind, ist bei einer Regulierung der Preise Wettbewerb - sofern er zuvor möglich war - nur noch beschränkt funktionsfähig,³⁾ was zur Folge hat, daß seine Funktionen überwiegend durch andere Mechanismen erfüllt werden müssen. Insofern läßt sich Preisregulierung nur in den Bereichen rechtfertigen, in denen Wettbewerb ohnehin langfristig nicht möglich ist:

- Im Falle des natürlichen Monopols zur Verhinderung unangemessen hoher Preise und
- im Falle ruinösen Wettbewerbs zur Verhinderung zu niedriger Preise, was jedoch die Ursachen des ruinösen Wettbewerbs nur

1) Vgl. Edwards, Corwin D.: Maintaining Competition: Requisites of a Governmental Policy. Westport, Conn. 1949 (Reprint, ebenda 1973), S. 249: "Programs of public control fall into two broad classes: those that are applied to particular segments of the national economy in order to improve the performance of these segments, and those that are intended to maintain balance, coordination, and a high level of activity in the economy as a whole. In the first group fall such programs as the regulation of public utilities and of new security issues."

2) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung v. 24.9.1980, BGBl. I, S. 1761

3) Vgl. Schmidt, Ingo: Wettbewerbstheorie und -politik, a.a.O., S. 44 f., der auf eine "Art Hierarchie der Wirksamkeit der verschiedenen Wettbewerbsformen" hinweist, an deren erster Stelle der Preiswettbewerb stehe, der durch Qualitäts-, Werbungs-, Substitutions- und potentiellen Wettbewerb allenfalls teilweise ersetzt werden könne.

perpetuiert.

Die Bereiche, in denen die Marktpreise zum Schutz der Anbieter zu gering (z.B. Landwirtschaft) oder zum Schutz der Konsumenten zu hoch (z.B. Wohnungsmieten) wären, ließen sich ebenso durch Steuern oder Subventionen beeinflussen.¹⁾ Das gilt auch für die Abgeltung externer Effekte, da in diesen Fällen durch Preisregulierung zusätzlich die Marktpreisbildung der Güter oder Leistungen verhindert würde, die die externen Effekte verursachen.

Bei einem (natürlichen) Monopol ist aufgrund des Cournot'schen Monopolmodells²⁾ mit höheren Preisen zu rechnen, als sie sich bei vollständiger Konkurrenz oder auch (nur) funktionsfähigem Wettbewerb ergäben. Dabei wird in der neoklassischen Theorie nicht in Frage gestellt, daß ein Monopolist technisch effizient produziert, d.h., zur Maximierung seines Gewinns eine Minimal-kostenkombination der Produktionsfaktoren wählt. Ein Problem ergibt sich vor allem aus den allokativen Wohlfahrtsverlusten, die sich bei monopolistisch überhöhten Preisen ergeben.³⁾

Da die Preisregulierung auch Kosten verursacht, kann sie nur sinnvoll sein, wenn diese Kosten geringer sind als die Wohlfahrtsverluste durch die Monopolpreise.⁴⁾ Dies zu beurteilen, dürfte in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.⁵⁾ Ein weiteres Problem ist die Festlegung eines anderen als des vom re-

1) Vgl. Posner, Richard A.: Taxation by regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 22-50, der sowohl die Wirkungen von Steuern und Regulierung vergleicht als auch die interne Subventionierung bei regulierten Unternehmen als Steuer bzw. Subvention interpretiert.

2) Cournot, Augustin: Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums. Jena 1924 (Original: Paris (1863) S. 47-56

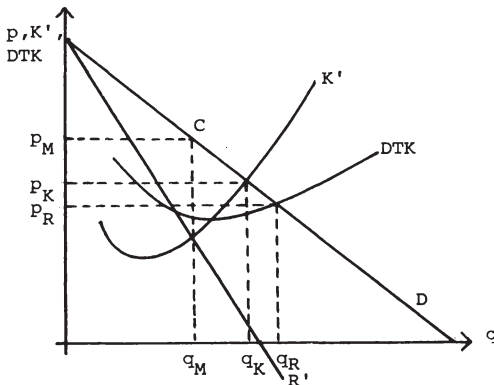
3) Vgl. Scherer, F.M.: Industrial market structure and economic performance, a.a.O., S. 14 f.

4) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung, a.a.O., S. 47

5) Vgl. für einen Überblick Frey, Bruno S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. München 1981, S. 105 ff., und folgende Beispiele:

- Eine Studie über Gaspreisregulierung in den USA kam z.B. für 1958 zum Ergebnis, daß die Kosten der Regulierung 7% der

gulierten Unternehmen gewünschten (Monopol-)Preises. Theoretisch bietet sich hierzu die graphische Darstellung des Cournot'schen Monopolmodells an:¹⁾



p = Preis
q = Menge
D = Nachfragefunktion
C = Cournot'scher Punkt
R' = Grenzerlösfunktion
DTK = Durchschnittliche totale Kosten
K' = Grenzkostenfunktion

Abb. 3: Regulierung eines natürlichen Monopols mit steigenden durchschnittlichen Gesamtkosten

(Fortsetzung von S. 55)

Preise ausmachen. Vgl. Gerwig, Robert W.: Natural Gas Production: A Study of Costs of Regulation. In: Journal of Law and Economics 5 (1962), S. 69-92, 91;

- Eine Studie über Elektrizitätspreise in den USA (1912-1937) ergab, daß die Preise ohne Regulierung um 3,5% über denen mit Regulierung lagen. Vgl. Stigler, George J.; Friedland, Claire: What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. In: Journal of Law and Economics 5 (1962), S. 1-16, 11;
- ähnliche Ergebnisse finden sich bei Moore, Thomas Gale: The Effectiveness of Regulation of Electric Utility Rates. In: Southern Economic Journal 37 (1970), S. 365-375, der aufgrund eines mathematischen Modells die Preise ohne Regulierung für 5% über denen mit Regulierung einschätzt;
- Cowling, Keith; Mueller, Dennis C.: The Social Costs of Monopoly Power. In: Economic Journal 88 (1978), S. 727-748, ermitteln in einem mikroökonomischen Modell die Wohlfahrtsverluste durch die Existenz aller realen Monopole in den USA (1963-1966) auf 0,4-7,0 % (S. 739) und in Großbritannien (1970-1974) auf 3,9-7,2 % des Bruttosozialproduktes (S. 743), ohne allerdings explizit auf die Regulierung natürlicher Monopole einzugehen;
- MacAvoy, Paul W.: The effectiveness of the Federal Power Commission. In: Bell Journal of Economics and Management Science 1 (1970), S. 271-303, kam bei einem Nutzen-Kostenvergleich der Regulierung zu unterschiedlichen Ergebnissen, konnte allerdings auch keine eindeutigen Vorteile der Regulierung ermitteln.

1) Dabei wurde ein ertragsgesetzlicher Kostenverlauf zugrunde gelegt, da dieser alle denkbaren Fälle beinhaltet: Fallende, konstante und steigende Grenz- und Durchschnittskosten.

Die Darstellung ist bewußt so gefaßt, daß im Bereich der nachgefragten Menge die DTK-Funktion eine positive Steigung hat, was der Existenz eines natürlichen Monopols nicht widerspricht. Ein gewinnmaximierender Monopolist fordert den Preis p_M aufgrund der Bedingung $R' = K'$, wohlfahrtsoptimal wäre dagegen der Preis p_K nach der Bedingung $p = K'$, bei welchem dem Unternehmen immer noch ein Gewinn verbliebe. Der regulierte Preis ließe sich insofern sogar auf $p_R = DTK$ senken.¹⁾

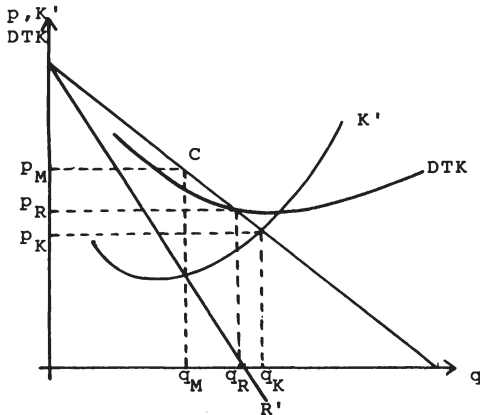
- 1) Vgl. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 5. Aufl. Tübingen 1975, S. 297: "Deshalb dürfte es sich in solchen Fällen, in denen die Grenzkosten höher sind als die Durchschnittskosten, empfehlen, den Schnittpunkt von Durchschnittskosten und Nachfragekurve zu wählen. Zwar ist dieser Preis nicht ganz systemgerecht, aber er ist leichter feststellbar.

Dann entstehen jedoch bei der - im Falle des Monopols sehr problematischen - Anwendung des Rentenkonzepts zur Messung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt relativ zum Grenzkostenpreis Wohlfahrtsverluste.

Vgl. zum Rentenkonzept: Currie, J. M. u.a.: The Concept of Economic Surplus and Its Use in Economic Analysis. In: Economic Journal 81 (1971), S. 741-799 und Robinson, Joan: The Economics of Imperfect Competition. 2. Aufl. London u.a. 1969, S. 102-119; zur Problematik der Anwendung auf Monopole vgl. Külp, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I, a.a.O., S. 35 f. Trotzdem gibt es eine umfangreiche Literatur zu den Wohlfahrtseffekten des regulierten bzw. unregulierten Monopols, z.B.:

- Ramsey, F.P.: A Contribution to the Theory of Taxation. In: Economic Journal 37 (1927), S. 47-61, der mit diesem Aufsatz über die Wohlfahrtswirkungen unterschiedlicher Sätze für indirekte Steuern auch eine Grundlage für umfangreiche theoretische Untersuchungen über die optimale Tarifstruktur natürlicher Monopole schuf;
- Steiner, Peter O.: Peak Loads and Efficient Pricing. In: Quarterly Journal of Economics 71 (1957), S. 585-610;
- Feldstein, Martin S.: Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices. In: American Economic Review 62 (1972), S. 32-36;
- Crew, Michael A.; Kleindorfer, Paul R.: Public Utility Economics. London u.a. 1979, S. 6-22;
- Dimopoulos, Dionissis: Pricing schemes for regulated enterprises and their welfare implications in the case of electricity. In: Bell Journal of Economics and Management Science 12 (1981), S. 185-200; oder
- Schöler, Klaus: Alternative Preistechniken im räumlichen Monopol: Ein einzelwirtschaftlicher und wohlfahrtstheoretischer Vergleich. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139 (1983), S. 289-305.

Allerdings ist auch der weitaus problematischere Fall denkbar, daß im relevanten Bereich die Grenzkosten kleiner als die durchschnittlichen Gesamtkosten sind.¹⁾ Dies ist eine notwendige Bedingung für die negative Steigung der DTK-Funktion, die wiederum jedoch keine notwendige Bedingung für die Existenz eines natürlichen Monopols ist - vgl. oben Abschnitt II.2.a).



zur Erklärung der Symbole
vgl. Abb. 3 auf S. 56

Abb. 4: Regulierung eines natürlichen Monopols mit fallenden durchschnittlichen Gesamtkosten

Hier führen Grenzkostenpreise zu Verlusten des regulierten Unternehmens, erfordern also zusätzlich zur Preisregulierung eine Subvention.²⁾ Würde man die u.a. von Eucken befürwortete Regel $p_R = DTK$ anwenden, so würde sich auch in diesem Fall eine praktikable Lösung ergeben.

- 1) Ein Anhaltspunkt dafür ergibt sich aus der Untersuchung von Nelson, Randy A.: An Empirical Test of the Ramsey Theory and Stigler-Peltzman Theory of Public Utility Pricing. In: Economic Inquiry 20 (1982), S. 277-290, 281.
- 2) Zur Subventionierung natürlicher Monopole vgl. den Aufsatz von Loeb, M.; Magat, W.A.: A Decentralized Method for Utility Regulation. In: Journal of Law and Economics 22 (1979), S. 399-404 sowie Finsinger, Jörg; Vogelsang, Ingo: A Decentralized Method for Utility Regulation: A Further Comment. In: Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper IIM/dp80-17, Berlin 1980.
Im anderen Falle, wenn Grenzkostenpreise zu Gewinnen führen, wäre dann konsequenterweise zu fragen, ob diese durch Steuern abgeschöpft werden sollten.

Abgesehen von diesen rein theoretischen Schwierigkeiten bei der Preisregulierung stellt sich in der Praxis das Problem, den Verlauf der Funktionen der Nachfrage,¹⁾ der Grenzkosten und der durchschnittlichen Gesamtkosten²⁾ zu bestimmen, was mit der erforderlichen Genauigkeit unmöglich sein wird, so daß sich eine Preisregulierung überwiegend auf zufällig erlangte Anhaltspunkte wird berufen müssen und daher ihrem theoretischen Anspruch, zur Steigerung der Wohlfahrt³⁾ beizutragen, kaum wird gerecht werden können.⁴⁾ Daß durch Preisregulierung geringere Preise als ohne Preisregulierung erreichbar sind, soll hier natürlich nicht bestritten werden,⁵⁾ wenngleich es darüber auch andere Ansichten

- 1) Vgl. Helmedag, Fritz; Leitzinger, Helmut: Monopole, isoelastische Nachfrage und Gewinnmaximierung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 35 (1984), S. 25-43, die nachweisen, daß bei einer (auch empirisch nicht auszuschließenden) isoelastischen Nachfragefunktion in Form einer gleichseitigen Hyperbel das Gewinnmaximum eines (in diesem Falle "absoluten") Monopolisten nicht nach der Regel $R' = K'$ bestimmt werden kann, sondern bei der kleinsten herstellbaren oder verkaufbaren Menge liegt.
Vgl. auch Finsinger, Jörg; Kleindorfer, Paul: Demand Charges and Electricity Tariffs. In: Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper IIM/IP 81-24, Berlin 1981, die in einem formalen Modell zu dem Ergebnis kommen, daß je nach der Struktur der Nachfrage unterschiedliche Tarifstrukturen für die Elektrizitätswirtschaft optimal seien.
- 2) Vgl. Börner, Bodo: Strompreise im Spannungsfeld von Preis- und Kartellaufsicht. In: Ders. (Hrsg.): Probleme des § 12a EVO. Köln 1983, S. 77-115, 96: "...daß Kosten einer Abnehmergruppe weiten Umfangs das sind, was der Kalkulator dazu erklärt... Mit den Kosten ist es wie mit der Kunst nach der Kunsttheorie von Beuys: Kunst ist, was man zu Kunst erklärt."
- 3) In der Theorie als Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente definiert.
- 4) Vgl. Thiemeyer, Theo: Über Gegenstand und Inhalt einer "Ökonomie der öffentlichen Unternehmen": Anmerkungen zu Charles Beat Blankarts gleichnamigem Buch. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 494-509, 498: "Die... Geschlossenheit des theoretischen Ansatzes wird also als Erklärung für die Wahl dieses Ausgangspunktes angeführt, die logische - und nur logische - Geschlossenheit einer apriorischen (modellanalytischen) Preistheorie, die sich - ex post - die Realität erst noch unterwerfen muß."
- 5) Vgl. derselbe, S. 504: "Die Anwendung von Niedrigpreistarifen unter der Berücksichtigung der laufenden Kosten als Preisuntergrenze... bedarf nicht der wohlfahrtsökonomischen Begründung."

gibt.¹⁾ Fraglich ist nur, ob es dazu einer Wohlfahrts- und Regulierungstheorie bedarf,²⁾ wenigstens in dem Sinne, daß "(i)t is very difficult for any but a pure theorist ... to admit that he simply does not know enough to be able to give useful advice, for which he is often well paid."³⁾

b) Renditeregulierung

Da die direkte Preisregulierung zwar theoretisch optimal sein kann, aber - wie zu zeigen versucht worden ist - sehr große praktische Probleme aufwirft, liegt es nahe, eine Regulierungsmethode anzuwenden, die diese Probleme nicht kennt und trotzdem zu einem "angemessenen" Preisniveau führen kann. Eine Möglichkeit dazu ist die Renditeregulierung, die im Sinne der Theorie des second best⁴⁾ auf die alloкатive Effizienz zugunsten der Kostendeckung natürlicher Monopole verzichtet⁵⁾ und den Vorteil hat, eine einheit-

1) Vgl. Posner, Richard A.: The Social Costs of Monopoly and Regulation. In: Journal of political economy 83 (1975), S. 807-827, 821, kommt aufgrund empirischer Untersuchungen zu dem Ergebnis: "The costs of monopoly are quite probably much greater in the regulated than in the unregulated sector in the economy, despite the greater size of the latter sector."

2) Wie einfach eine Theorie auch sein kann, möge folgendes Zitat belegen: "Rates are high because costs are high because consumption is low because rates are high" [Olds, Leland: The Economic Planning Function under Public Regulation. In: American Economic Review 48 (1958), S. 553-567, 553]; daraus zog der Autor jedoch den wohl etwas zu einfachen Schluß, man müsse nur den Elektrizitätsverbrauch steigern, um geringere Preise für Elektrizität zu erreichen (S. 561).

3) Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Bd. 1: Economic Principles. New York u.a. 1970, S. 196, Fn. 29; eine gegensätzliche Position vertritt z.B. Buchanan, James M.: A Public Choice Approach to Public Utility Pricing. In: Public Choice 5 (1968), S. 1-17, 16: "Problems of economic efficiency should always be examined within the framework of models that hold some potential applicability for the making of real-world decisions."

4) Vgl. Lipsey, R. G.; Lancaster, K.: The General Theory of Second Best, a.a.O.

5) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung, a.a.O., S. 48

liche Regulierungsmaßnahme auf mehrere Unternehmen anzuwenden, auch wenn diese unterschiedliche Produktionskosten haben. Dabei können durch Kontrolle der Preisstruktur (dem Verhältnis der Preise zueinander) des regulierten Unternehmens jedoch auch allo-kative Aspekte berücksichtigt werden. Diese Form der Regulierung ist die in den USA am häufigsten angewandte.¹⁾

Dabei wird der zulässige Gesamterlös (R) als Summe aus Betriebskosten (O = operating costs) und dem Bruttovermögen (V = gross value) abzüglich Wertberichtigungen (D = accrued depreciation), multipliziert mit der zulässigen Kapitalverzinsung (r = rate of return) ermittelt: $R = O + (V - D)r$.²⁾ Dafür müssen zwar weder Kosten- noch Nachfragefunktionen bekannt sein, jedoch bereitet die Definition und Ermittlung der anderen erforderlichen Daten immer noch erhebliche Schwierigkeiten,³⁾ abgesehen davon, daß es sich um eine ex-post-Regulierung handelt, die ihre Aufgabe theo-retisch nur in einer stationären Wirtschaft erfüllen kann.⁴⁾

Seit einem Aufsatz von Averch und Johnson (1962) ist die Rendite-regulierung Gegenstand zahlreicher theoretischer Untersuchungen, vor allem in den USA.⁵⁾ Das dort beschriebene Phänomen fand unter dem Namen "Averch-Johnson-Effekt" auch Eingang in den deutsch-

1) Vgl. Shepherd, William G.; Wilcox, Clair: Public Policies Toward Business, a.a.O., S. 276

2) Vgl. Phillips, Charles F.: The Economics of Regulation: Theory and Practice in the Transportation and Public Utility Industries. 2. Aufl. Homewood, Ill. 1969, S. 129

3) Vgl. z.B. Bonbright, James C.: Principles of Public Utility Rates, a.a.O., S. 159 ff und Schmidt, Ingo: Zum Nachweis des Mißbrauchs einer rechtlichen oder faktischen Wettbewerbsbeschränkung: Teil 2. In: Wirtschaft und Wettbewerb 17 (1967), S. 777-799, 781 ff.

3) Vgl. Stigler, George J.; Friedland, Claire: What Can Regulators Regulate?, a.a.O., S. 9

4) Averch, Harvey; Johnson, Leland J.: Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. In: American Economic Review 52 (1962), S. 1052-1069

5) Einen kritischen Literaturüberblick gibt Schmalensee, Richard: The Control of Natural Monopolies. Lexington, Mass. 1979, S. 34 f.

sprachigen Raum.¹⁾ Aus dem Modell von Averch und Johnson ergibt sich, daß ein gewinnmaximierender Monopolist, der höchstens eine vorgegebene Rendite auf sein eingesetztes Kapital erwirtschaften darf, gleichviel oder mehr Kapital für die Produktion einsetzen wird als der aus der Produktionstheorie bekannten Minimalkostenkombination entspricht, sofern die vorgegebene Rendite größer als der Kapitalmarktzins ist. Um wieviel die Angebotsmenge des regulierten Monopolisten die eines unregulierten Monopols übersteigt, hängt nach Averch/Johnson von der Art der Produktionsfunktion ab:²⁾

- Bei einer Leontief-Produktionsfunktion mit festen Faktoreinsatzverhältnissen werden die Produktionsfaktoren mit minimalen Kosten eingesetzt, und die Angebotsmenge entspricht ungefähr der Menge, die sich aus dem Schnittpunkt zwischen der Nachfragefunktion und der Funktion der durchschnittlichen Gesamtkosten ergibt - je näher die erlaubte Rendite beim Kapitalmarktzins liegt, desto näher liegt die angebotene Menge bei diesem Schnittpunkt.
- Bei einer linearen Produktionsfunktion und unbegrenzt substituierbaren Produktionsfaktoren (lineare Isoquanten) würde ausschließlich Kapital als Produktionsfaktor eingesetzt werden, und die Angebotsmenge wäre gleich der eines unregulierten Monopols.

1) Vgl. z.B. Kaufer, Erich: Industrieökonomik: Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie. München 1980, S. 380-396, und ders.: Theorie der öffentlichen Regulierung. München 1981, S. 112-138, der jedoch eine etwas irreführende graphische Darstellung dieser Theorie verwendet, statt der exakten Darstellung bei Zajak, E.E.: A Geometric Treatment of Averch-Johnson's Behavior of the Firm Model. In: American Economic Review 60 (1970), S. 117-125, da ihm diese "ziemlich umständlich" (Theorie der öffentlichen Regulierung, S. 112, Fn. 3) erscheint.

Das Phänomen als solches scheint jedoch schon seit längerem bekannt zu sein. Vgl. z.B. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 38 f.: "Das eine monopolistische Gaswerk mag bei alten Anlagen verharren, das andere mag radikal erneuern und viel Kapital investieren. Hier herrscht in gewissem Rahmen Zufall, Abhängigkeit von der persönlichen Haltung der Leitung ... Die Bewunderung des technischen Apparats von Monopolisten ist also ökonomisch ohne Sinn."

2) Vgl. Averch, Harvey; Johnson, Leland L.: Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, a.a.O., S. 1057

Das - durchaus plausible - Ergebnis dieses Modells ist demnach, daß ein Unternehmen, das eine nach seinem Kapital bemessene Rendite erwirtschaften darf, deren relative Höhe nach oben begrenzt ist, im allgemeinen mehr Kapital einsetzen (oder vortäuschen¹⁾) wird als technisch notwendig ist²⁾ und eine geringere Menge anbieten wird als ein Unternehmen, dessen Preise bei vollständiger Information direkt reguliert werden.

Diese theoretisch unbefriedigende Eigenschaft³⁾ der Renditeregulierung war Anlaß zu einer Fülle weiterer theoretischer Untersuchungen und Modifikationen, in denen z.B. die Auswirkungen der

1) Dieser Verdacht drängt sich bei den Diskussionen über die Definition der "rate base" - der Berechnungsgrundlage für die zugelassene Rendite - auf; vgl. z.B.

- Averch, Harvey; Johnson, Leland L.: Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, a.a.O., S. 1059 oder
- Shepherd, William G.; Wilcox, Clair: Public Policies Toward Business, a.a.O., S. 303 f., oder
- Westfield, Fred M.: Regulation and Conspiracy. In: American Economic Review 55 (1965), S. 424-443

2) Vgl. Albon, Robert P.; Kirby, Michael G.: Cost-Padding in Profit-Regulated Firms. In: Economic Record 59 (1983), S. 16-27, die es aufgrund empirischer Studien für möglich halten, daß die Wohlfahrtsverluste durch überhöhte Kosten bei Renditeregulierung sogar größer als die eines unregulierten Monopols sein können.

3) Vgl. dagegen:

- Shepherd, William G.: The Economics of Industrial Organization. Englewood Cliffs, N.J. 1979, S. 446: "In a larger perspective, the rate-base effect might be a good thing. It could encourage more technological advance, embodied in new capital. And it could provide extra capacity, which might be socially valuable in times of local or national emergencies.";
- Capron, William M.: Introduction. In: ders. (Hrsg.): Technological Change in Regulated Industries. Washington D.C. 1971, S. 1-12, 4 f.;
- Zimmermann, Gebhard: Die Auswirkungen staatlicher Regulierung auf die Geschäftspolitik öffentlicher Unternehmen: Zur Problematik in den Ausnahmebereichen des GWB. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 457-479, 477 und
- derselbe: Zum Problem der Mißbrauchsaufsicht mit Hilfe der Konzepte der Gewinnbegrenzung und des funktionsgerechten Preises. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3 (1980), S. 74-100

Zielsetzung Umsatzmaximierung,¹⁾ die Wohlfahrtswirkungen des Averch-Johnson-Effektes,²⁾ die Dynamisierung des Modells,³⁾ die Auswirkungen des "regulatory lag"⁴⁾ (Zeitspanne zwischen einer Datenänderung und deren Berücksichtigung durch die Behörden) oder das Verhalten des regulierten Unternehmens unter Unsicherheit⁵⁾ behandelt werden.

Der theoretische Ansatz, die Überkapitalisierung bei Rendite-regulierung dadurch zu verhindern, daß die zulässige Rendite bei steigendem Kapitaleinsatz geringer wird,⁶⁾ ist theoretisch verworfen worden, weil dazu die Minimalkostenkombination des regulierten Unternehmens bekannt sein müßte; ist diese jedoch be-

- 1) Vgl. Baumol, William J.; Klevorick, Alvin K.: Input choice and the role of return regulation: an overview of the discussion. In: Bell Journal of Economics and Management Science 1 (1970), S. 162-190, 180 ff., die unter dieser Annahme zu dem Ergebnis kommen, daß der Produktionsfaktor Arbeit vermehrt eingesetzt wird; kritisch dazu äußert sich McNichol, David L.: The comparative statics properties of the theory of the regulated firm. In: Bell Journal of Economics and Management Science 4 (1973), S. 428-453, 441 ff.
- 2) Vgl. Sheshinski, Eytan: Welfare Aspects of a Regulatory Constraint: Note. In: American Economic Review 61 (1971), S. 175-178, 177, der behauptet, daß der soziale Überschuß trotz des Averch-Johnson-Effektes größer als ohne Regulierung sei.
- 3) Vgl. Davis, E. G.: A dynamic model of the regulated firm with a price adjustment mechanism. In: Bell Journal of Economics and Management Science 4 (1973), S. 270-282, der nachweist, daß es bei einer Dynamisierung des Regulierungsmodells von Averch und Johnson unter bestimmten Bedingungen nicht zu einer Überkapitalisierung kommt.
- 4) Vgl. Bailey, Elizabeth E.; Coleman, Roger D.: The effect of lagged regulation in an Averch-Johnson model. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 278-293, die zeigen, daß bei einer Verlängerung des time-lag die Überkapitalisierung geringer und der Output des Unternehmens größer wird.
- 5) Vgl. Peles, Yoram C.; Stein, Jerome L.: The Effect of Rate of Return Regulation is Highly Sensitive to the Nature of Uncertainty. In: American Economic Review 66 (1976), S. 278-289 und Leland, Hayne E.: Regulation of natural monopolies and the fair rate of return. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 3-15
- 6) Vgl. Klevorick, Alvin K.: The "optimal" fair rate of return. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 122-153, der vorschlägt, die Höchstrentabilität zur endogenen Variablen im Averch-Johnson Modell zu machen.

kannt, läßt sich auch eine effektive direkte Preisregulierung installieren.¹⁾ Die empirische Prüfung der Validität des Averch-Johnson-Modells führte zu unterschiedlichen Ergebnissen.²⁾ Es scheint also, daß die Renditeregulierung, die relativ zur direkten Preisregulierung weniger umfangreiche Informationen der Regulierungsinstanzen voraussetzt, nicht notwendig bessere Ergebnisse hervorbringt.³⁾ Ein Urteil darüber, welche Methode die theoretisch bessere ist, ist insofern mehr auf Vermutungen als auf

- 1) Vgl. Callen, Jeffrey u.a.: The Benefits and Costs of Rate of Return Regulation. In: American Economic Review 66 (1976), S. 290-297, die zeigen, daß die Wohlfahrtswirkungen der Regulierung nur in engen Grenzen von der erlaubten Rentabilität abhängen und daß eine gleichgroße Wohlfahrtssteigerung wie bei Grenzkostenpreisbildung durch Rentabilitätsregulierung nur unter sehr speziellen Annahmen möglich ist.
- 2) - Bestätigend: Spann, Robert M.: Rate of return regulation and efficiency in production: an empirical test of the Averch-Johnson thesis. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 38-52;
Courville, Léon: Regulation and efficiency in the electric utility industry. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 53-74, und
Peterson, Craig H.: An empirical test of regulatory effects. In: Bell Journal of Economics and Management Science 6 (1975), S. 111-126.
- Ablehnend: Boyes, William J.: An Empirical Examination of the Averch-Johnson-Effect. In: Economic Inquiry 14 (1976), S. 25-35, und
Smithson, Charles W.: The Degree of Regulation and the Monopoly Firm: Further Empirical Evidence. In: Southern Economic Journal 44 (1978), S. 568-580.
- Grundsätzlich kritisch: Arzac, Enrique R.; Edwards, Franklin R.: Efficiency in Regulated and Unregulated Firms: An Iconoclastic View of the Averch-Johnson Thesis. In: Crew, Michael A. (Hrsg.): Problems in Public Utility Economics and Regulation. Lexington, Mass. 1979, S. 41-54, die die zentrale Annahme der Gewinnmaximierung des Averch-Johnson Modells in Frage stellen und damit dessen Ergebnisse für weniger bedeutend halten.
- 3) Vgl. Caves, Richard: American Industry: Structure, Conduct, Performance. 4. Aufl. Englewood Cliffs, N.J. 1977, S. 110, der zur Regulierung der US-amerikanischen Elektrizitätswirtschaft zusammenfaßt: "We cannot say that it has been clearly beneficial."

exakte wissenschaftliche Erkenntnisse angewiesen.¹⁾

Der Nachteil beider Methoden der Regulierung, d.i. die Behinderung des technischen Fortschritts, weil die Unternehmen aufgrund der beschränkten Gewinnmöglichkeiten keinen Anreiz zur Innovation haben, ist schon seit langem bekannt.²⁾

c) Qualitäts- und Konditionenregulierung

Ein Unternehmen, dessen Preise (direkt oder indirekt) reguliert werden, hat grundsätzlich die Möglichkeit, durch Veränderung von Qualität oder Konditionen seines Angebots seine Kosten- und damit seine Gewinnsituation zu verbessern.³⁾ Insofern ist die Kontrolle von Qualität und Konditionen bei preisregulierten Unternehmen notwendige Folge dieser Regulierung. Das kann entweder durch direkte Festsetzung von Qualitätsnormen geschehen⁴⁾ oder durch indirekte Anreizmechanismen.⁵⁾ Dieser Problembereich läßt

1) Vgl. z.B. Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation. Bd. 2, a.a.O., S. 50 über die Renditeregulierung mit Berücksichtigung des Averch-Johnson-Effekts: "... whether it has on balance done more harm than good (I incline to the latter view) would take more intensive research than has so far been done." (Unterstreichung nicht im Original).

2) Vgl. Clark, John Maurice: Rates for Public Utilities. In: American Economic Review 1 (1911), S. 473-487, der vorschlägt, einem regulierten Unternehmen aufgrund einer Innovation für begrenzte Zeit einen höheren Gewinn zuzubilligen. Entsprechend schlägt Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 297, vor, "(d)as Monopolamt sollte sich davor hüten, den vorhandenen Produktionsapparat auf die Dauer als eine gegebene Größe anzusehen."

3) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung, a.a.O., S. 96

4) Vgl. Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation. Bd. 1, a.a.O., S. 22: "The only role the regulatory commission can typically play is a negative one - formulating minimum standards and using periodic inspections to see that they are met".

5) Z.B. durch Subventionen abhängig von der durch Kennzahlen gemessenen Qualität, wie das für Eisenbahnunternehmen in den USA der Fall war. Vgl. Baumol, William J.: Payment by performance in rail passenger transportation: an innovation in Amtrak's operations. In: Bell Journal of Economics and Management Science 6 (1975), S. 281-298

sich jedoch theoretisch nicht allgemein behandeln, da abstrakte Qualitätsstandards nicht quantifizierbar sind. Die praktische Bedeutung dieser Probleme sollte trotzdem nicht unterschätzt werden.

d) Kontrahierungszwang

Kontrahierungszwang bedeutet erstens, daß ein Unternehmen unter zumutbaren Bedingungen mit jedem Interessenten einen Vertrag abschließt, und zweitens, daß in allen gleichartigen Fällen gleichartige Verträge abgeschlossen werden; letzteres unterscheidet sich kaum von einem Diskriminierungsverbot, welches verbietet, gleichartige Fälle unterschiedlich zu behandeln.¹⁾ Im allgemeinen wird eine solche Regelung entbehrlich sein, da ein gewinnmaximierendes Unternehmen, das keine Preisdifferenzierung betreibt, jeden Nachfrager, der im übrigen auf das Angebot eines anderen Unternehmens zurückgreifen könnte, zum Marktpreis beliefern wird, allein um seinen Gewinn zu maximieren.

Ein Kontrahierungszwang kann allerdings erforderlich werden, wenn sowohl Preise, Qualität und Konditionen vorgeschrieben sind, als auch das Unternehmen schwer substituierbare Produkte anbietet, wie das z.B. bei leitungsgebundener Elektrizität der Fall ist.²⁾ Derart regulierte Produkte sind insofern mit öffentlichen Gütern vergleichbar, da von ihrem Konsum niemand (der dafür zu bezahlen bereit ist) ausgeschlossen werden kann, und die Nachfrage eines Konsumenten die Konsumtionsmöglichkeiten der anderen

1) Vgl. Belke, Rolf: Die Geschäftsverweigerung im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen: Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und französischen Recht. Tübingen 1966, S. 412 ff.

2) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Kontrahierungszwang und Preisrecht in der Versorgungswirtschaft. In: Emmerich, Volker; Lukes, Rudolf (Hrsg.): Perspektiven der Energiewirtschaft - Struktur - Kontrahierungszwang und Preisrecht - Reform der AVB: Referate und Diskussionen einer Arbeitsgemeinschaft im Zentrum für interdisziplinäre Forschung. Universität Bielefeld 7./8. Oktober 1975, Köln u.a. 1976, S. 59-76

nicht einschränkt. Das wirft allerdings zwei Probleme auf:

- Die Preise müssen so festgesetzt sein, daß die nachgefragte Menge zumindest nicht die Kapazität des Unternehmens übersteigt;
- das Unternehmen darf nicht mehr nach eigenem Ermessen entscheiden, ob es den Markt verläßt, da es sich derart dem Kontrahierungszwang entziehen könnte (Versorgungspflicht).¹⁾

e) Marktzutrittsregulierung

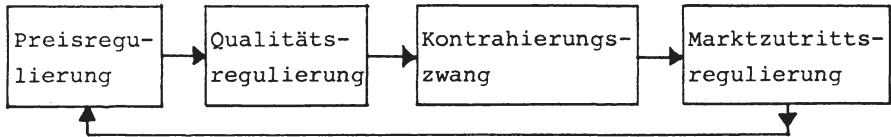
Wenn ein Unternehmen aufgrund eines Kontrahierungszwanges und bei einer Preis- und Qualitätsregulierung jeden potentiellen Kunden beliefern muß, kann es sein, daß es dadurch Teile des Marktes nur mit Verlust bedienen kann. Das hat zur Folge, daß andere Teile des Marktes nur zu überhöhten Preisen beliefert werden können (interne Subventionierung), so daß die Gefahr besteht, daß andere Unternehmen versuchen könnten, diese (zu überhöhten Preisen bedienten) Marktsegmente zu nicht überhöhten (und somit geringeren) Preisen zu beliefern (sog. cream skimming).²⁾ In einem transparenten Markt mit rational handelnden Verbrauchern hätte das den Ruin des regulierten Unternehmens zur Folge. Deshalb ist eine Marktzutrittsregelung notwendige Folge des Kontrahierungszwanges, der eine notwendige Folge der Qualitätsregulierung ist und die wiederum Folge der Preisregulierung ist:³⁾

1) Vgl. Kaufer, Erich: Theorie der öffentlichen Regulierung, a.a.O., S. 48

2) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung, a.a.O., S. 82 ff.

3) Kaufer, Erich: Theorie der öffentlichen Regulierung, a.a.O., S. 89, liefert dazu ein anschauliches Beispiel aus der US-amerikanischen Luftverkehrsindustrie und stellt fest, daß "Marktinterventionen eine Tendenz (haben), sich über immer mehr Einzelheiten des Marktgeschehens auszubreiten" (S. 47).

Vgl. auch McKie, James W.: Regulation and the free market: the problem of boundaries. In: Bell Journal of Economics and Management Science 1 (1970), S. 6-26, 9: "Extension of control in response to perpetually escaping effects of earlier regulation may be called the 'tar-baby effect', since it usually enmeshes the regulatory authority in a control effort of increasing



Umgekehrt ist eine Marktzutrittskontrolle, d.h. ein staatliches Verbot potentieller Konkurrenz, ohne Preisregulierung nicht sinnvoll usw. Zudem läßt sich auch ein Zusammenhang zwischen Qualität und Marktzutrittsregulierung herstellen, wenn man die Einhaltung einer bestimmten Mindestqualität bei einer geringen Anbieterzahl leichter überwachen kann¹⁾ oder nur bei einer individuellen Prüfung der Anbieter für möglich hält.²⁾

Von diesem Qualitätsargument abgesehen, ist es fraglich, ob Marktzutrittsregulierung tatsächlich ein nützliches Instrument ist, da ein Unternehmen, das mit potentiellen Konkurrenten rechnet, wahrscheinlich geringere Preise fordern wird als ein vor Marktzutritt geschütztes Unternehmen,³⁾ zumal "(n)o barrier to

(Fortsetzung von S. 68)

complexity with little gain in efficiency but a growing feeling of frustration."

Vgl. auch Posner, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation, a.a.O., S. 612, der darauf hinweist, daß ein ursprünglich natürliches Monopol, das durch technischen Fortschritt diese Eigenschaft verloren hat, seine Existenz als solches nur durch Marktzutrittsregulierung aufrechterhalten kann.

1) Vgl. Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation. Bd. 2, a.a.O., S. 6 f.

2) Z.B. bei Ärzten, Rechtsanwälten usw.

3) Vgl. die Diskussion des "limit price" seit dem Aufsatz von Bain, Joe S.: A Note on Pricing in Monopoly and Oligopoly. In: American Economic Review 39 (1949), S. 448-464, die durch eine sehr formale Ausgestaltung in jüngerer Zeit zwar nicht nennenswert bereichert wurde, jedoch auch nicht an Bedeutung verlor.

Vgl. auch Sharkey, William W.: Existence of sustainable prices for natural monopoly outputs. In: Bell Journal of Economics and Management Science 12 (1981), S. 144-154, der nachwies, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein "sustainable price" existiert, der potentielle Konkurrenten vom Marktzutritt abhält; wie er jedoch zu ermitteln sei, geht nicht einmal aus dem mathematisch exakten Modell eindeutig hervor (S. 153).

Baumol, William J.; Willig, Robert D.: Fixed Costs, Sunk

entry is more absolute than one imposed or enforced by the sovereign power of the state."¹⁾

2. Produktion durch öffentliche Unternehmen

Angesichts der großen Probleme, die die Regulierung privater Unternehmen aufwirft, liegt es theoretisch nahe, diesen Unternehmen ihre Entscheidungsfreiheit, deren Ergebnisse die Regulierungsbehörden ständig überprüfen müssen, ganz zu nehmen und die Entscheidungen gleich von denen fällen zu lassen, die sie sonst zu überwachen hätten.²⁾ Das bedeutet im allgemeinen, daß die öffentliche Hand das Eigentum an diesen Unternehmen erwirbt.

Im idealtypischen Sinne sind damit alle Probleme gelöst, wenn man annimmt, daß die öffentliche Hand stets und nur im öffentlichen Interesse handelt:³⁾ "Ihr Management verfolgt anstelle des Gewinnmaximierungs- ein Wohlfahrtsmaximierungsziel."⁴⁾ In der Praxis kann dieses Ziel jedoch eingeschränkt sein, wie z.B. bei der Deutschen Bundesbahn, die "eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals" anzustreben hat,⁵⁾ oder bei der Deutschen

(Fortsetzung von S. 69)

Costs, Entry Barriers, and the Sustainability of Monopoly. In: Quarterly Journal of Economics 96 (1981), S. 405-431, 411, folgen umgekehrt aus einem ähnlichen Modell, daß "(i)f there are no barriers to entry, any sustainable price vector can yield no more than zero profits to the monopolist".

- 1) Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation. Bd. 2, a.a.O., S. 116
- 2) Vgl. Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance, a.a.O., S. 44 ff., der das befürwortet, wenn das Ausmaß der Kontrolle sehr groß sein müßte.
- 3) Die Realitätsnähe dieser Idee ist allerdings zweifelhaft. Vgl. z.B. Stigler, George J.: The Citizen and the State: Essays on Regulation. Chicago 1975, S. 113: "We may tell the society to jump out of the market frying pan, but we have no basis for predicting whether it will land in the fire or a luxurious bed."
- 4) Hanusch, Horst: Zur Einbindung der Theorie der öffentlichen Güter in die Lehre von den öffentlichen Unternehmen. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, a.a.O., S. 59-71, 66
- 5) Bundesbahngesetz v. 13.12.1951 (BGBl. I, S. 955), § 28 Abs. 1

Bundespost, welche die "notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen bestreiten" muß¹⁾.

In jedem Fall ergibt sich das Problem, daß solchen öffentlichen Unternehmen der Gewinn als Anreizmechanismus fehlt,²⁾ was in einem Vorschlag dadurch umgangen werden soll, daß die Manager öffentlicher Unternehmen in Abhängigkeit von den Preisen und Gewinnen dieser Unternehmen bezahlt werden.³⁾

In der Bundesrepublik Deutschland ist auf dem Gebiet der Energieversorgung im wesentlichen zwischen Eigenbetrieben [Abschnitt a)], Eigengesellschaften [Abschnitt b)] und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen [Abschnitt c)] zu unterscheiden.⁴⁾ Die allgemeine theoretische Diskussion um öffentliche Unternehmen soll dabei im Abschnitt a) kurz zusammengefaßt werden, die Kritik am Konzept der öffentlichen Unternehmen im Abschnitt d) (Regulierung öffentlicher Unternehmen i.w.S.), der nicht nötig wäre, wenn das idealtypische Konzept der öffentlichen Unternehmen real funktionierte.

1) Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) v. 24.7.1953 (BGBl. I, S. 676), § 15 Abs. 1

2) Vgl. Posner, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation, a.a.O., S. 637: "The elimination of the profit incentive seems a high price to pay for efficient allocation and the elimination of monopoly profits..."

3) Vgl. Vogelsang, Ingo: Wohlfahrtserhöhende Anreize für private und öffentliche Unternehmen. In: Neumann, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, a.a.O., S. 283-300

4) Vgl. Gröner, Helmut: Elektrizitätsversorgung. In: Oberender, Peter (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland: Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München 1983, S. 87-138, 109 ff.; Shepherd, William G.; Wilcox Clair: Public Policies Toward Business, a.a.O., S. 406 unterscheiden dagegen für die USA zwischen drei Kriterien für den Grad der Öffentlichkeit eines Unternehmens: Ausmaß des öffentlichen Eigentums, Höhe der Subventionen (demnach wären die westdeutschen Stahlunternehmen teilweise öffentliche Unternehmen) und Intensität der öffentlichen Kontrolle (demnach wären die westdeutschen Universitäten fast keine öffentlichen Unternehmen) und weisen darauf hin, daß "(o)ur proper objective is not to reach some grand Teutonic judgement between public and private enterprise." (S. 409)

a) Die öffentliche Hand als Unternehmen

Die öffentliche Hand kann entweder

- ein privatrechtliches Unternehmen selbst betreiben,
- unter den Rechtsformen des öffentlichen Rechts Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts als selbständige Rechtspersönlichkeiten gründen oder
- Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wie kommunale Eigenbetriebe, Bundespost und Bundesbahn, errichten.¹⁾

Beim Angebot rein öffentlicher Güter entspricht es herrschender Meinung, daß private Unternehmen zu einem solchen Angebot nicht bereit wären, da sie definitionsgemäß keine positiven Preise für ihre Leistungen erzielen können, und somit die öffentliche Hand als einziger potentieller Anbieter in Frage kommt.²⁾ Hier interessieren jedoch mehr die Fälle, in denen die Institution des öffentlichen Unternehmens als Alternative zu der Regulierung privater Unternehmen in Frage kommt.³⁾ Das muß nicht notwendig durch

1) Vgl. Rittner, Fritz: Wirtschaftsrecht mit Wettbewerbs- und Kartellrecht: Ein Lehrbuch. Heidelberg u.a. 1979, S. 176 f.

2) Vgl. Smith, Adam: Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen (Aus dem Englischen übertragen von Horst Claus Recktenwald nach der 5. Aufl., London 1789). München 1978, S. 582, der Landesverteidigung, Polizei und Rechtsprechung sowie "bestimmte öffentliche Anstalten..., die ein einzelner oder eine kleine Gruppe aus eigenem Interesse nicht betreiben kann, weil der Gewinn ihre Kosten niemals decken könnte, obwohl er häufig höher sein mag als die Kosten für das ganze Gemeinwesen" dazu aufführt.

Vgl. dagegen die Problematik, die bei der Klassifikation einer konkreten Leistung als öffentliches Gut entsteht, z.B. bei Rittig, Gisbert: Öffentliche Güter, öffentliche Unternehmen und die oeconomia publica, a.a.O., S. 17 ff.

3) Eine "Entscheidungshilfe" nach 21 verschiedenen Kriterien bietet Friedrich, Peter: Zu einer angebotsorientierten Betrachtung öffentlicher Güter. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, a.a.O., S. 103-115, 110 ff.: "Öffentliche Unternehmen bieten sich als Produzenten an, wenn Existenzsicherungseigenschaften, ein standardisiertes gleichbleibendes Angebot bei hoher Dienstbereitschaft und ein eingeschränkter Abnehmerkreis zu fordern sind, wenn erwünschte Effekte erzielt werden sollen und, falls ferner technische Abhängigkeiten zu Verwaltungsinputs bestehen, eine

die Verstaatlichung einer ganzen Branche geschehen; es könnte theoretisch bereits reichen, ein öffentliches Unternehmen neben anderen privaten zu betreiben, wobei das öffentliche Unternehmen durch "vorbildliches" Verhalten einen starken Wettbewerbsdruck auf die privaten ausüben müßte.¹⁾

Die eingangs erwähnte konfliktlose Erfüllung öffentlicher Interessen durch öffentliche Unternehmen scheint in der BRD nicht überall gegeben zu sein, da z.B. alle öffentlichen Energie-Versorgungsunternehmen einer umfangreichen Kontrolle durch andere öffentliche Instanzen unterworfen sind²⁾ und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen im wesentlichen auch auf die Unternehmen der öffentlichen Hand anzuwenden ist.³⁾ Ein empirischer Vergleich der Ergebnisse regulierter privater und öffentlicher Versorgungsunternehmen verspricht keine verwertbaren Ergebnisse, da

(Fortsetzung von S. 72)

hohe Kapitalvorhaltung gefordert wird, Inputs des öffentlichen Sektors benötigt werden und die Produktion existenzgefährdend ausfällt." (S. 111).

Vgl. Blankart, Charles Beat: Über die relative Effizienz von Markt und Bürokratie aus der Sicht der Vertragstheorie. In: Boettcher, Erik u.a. (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen 1980, S. 200-206, 201, der das Problem vor allem unter Kostengesichtspunkten betrachtet und zu dem Ergebnis kommt, daß staatliche Eigenproduktion bei langfristigen Verträgen relativ günstiger als Fremdbeschaffung bei privaten Unternehmen sei.

- 1) Vgl. Krelle, Wilhelm: Preistheorie: II. Teil, a.a.O., S. 717: "Nach diesem Prinzip müßte es in jedem Produktionszweig zumindest eine bedeutende öffentliche Unternehmung, sozusagen zur 'marktwirtschaftlichen Kontrolle' der privaten Preisbildung geben."

Kritisch dazu Caves, Richard: American Industry, a.a.O., S. 115: "But it is also true that the governments of the major West European Countries did not encourage their public firms to be sources of competition in the oligopolistic manufacturing industries."

- 2) Vgl. den Überblick bei Brachmann, Ernst: Elektrizitätsversorgungswirtschaft im Spannungsfeld von Staat und Wirtschaft. Thun u.a. 1984
- 3) Nach § 98 Abs. 1 GWB; vgl. dazu den umfassenden Kommentar bei Schwarz, Theo: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand im Kartellrecht. Köln u.a. 1969

immer eine Vielzahl relevanter Faktoren - z.B. Rohstoffpreise, Zinssätze, räumliche Verteilung der Abnehmer, Sicherheitsvorschriften usw. - so gewichtet werden können, daß der Vergleich die eine oder andere Ordnungsstruktur als günstiger erscheinen lassen könnte.¹⁾ Ein modelltheoretischer Vergleich der Produktion durch unregulierte private und öffentliche Unternehmen ergab als einzig eindeutiges Ergebnis, daß die Wachstumsrate des realen Bruttosozialproduktes und der Brutto- und Nettolöhne bei öffent-

1) Eine empirische Kostenvergleichsstudie, die auf einem ökonomischen Modell basiert, kommt z.B. zu dem Ergebnis, daß Haftpflicht- und Kaskoversicherung durch öffentliche Unternehmen billiger als durch private angeboten werden könnten; Eisenbahnen, Elektrizitätswerke, Schlachthäuser und Wasserversorgung seien gleich teuer bei beiden Organisationsformen; Buslinien, Feuerwehren, Fluglinien, Müllabfuhr, Waldbewirtschaftung, Wettervorhersage u.a. ließen sich dagegen privat billiger betreiben. Vgl. dazu Blankart, Charles Beat: Private und öffentliche Unternehmen im Wettbewerb - ein Effizienzvergleich. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. (Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen: Referate des XVII. FIW-Symposiums. Köln u.a. 1984, S. 15-30, 20.

Ein US-amerikanischer Vergleich kommt zu dem Ergebnis, daß öffentliche Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen ihre Preise seltener ändern würden, jedoch - gemessen in relativen Output-Größen - weniger effizient produzieren würden als private, die auch eine ausgeprägtere Preisdifferenzierung betrieben. Trotzdem seien die Preise je kWh privater Unternehmen um ca. 20% höher als die der öffentlichen Unternehmen. Vgl. dazu Peltzman, Sam: Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in The United States. In: Journal of Law and Economics 14 (1971), S. 109-147.

Ähnliche Ergebnisse finden sich bei Meyer, Robert A.: Publicly Owned Versus Privately Owned Utilities: A Policy Choice. In: Review of Economics and Statistics 42 (1975), S. 391-399.

Dagegen stellten Crain, Mark W.; Zardkoohi, Asghar: A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States. In: Journal of Law and Economics 21 (1978), S. 395-408, bei öffentlichen Wasser-Versorgungsunternehmen deutlich höhere Kosten und eine geringere Arbeitsproduktivität als bei privaten fest.

Einen Überblick über 50 empirische Studien zu diesem Gebiet bieten Blankart, Charles Beat u.a.: Warum nicht reprivatisieren? In: Neumann, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, a.a.O., S. 221-246, 229 ff.

lichen Unternehmen geringer als bei privaten sei.¹⁾ "Anstrengung tut eben weh... Allerdings hat man später den Vorteil davon. Man kann 'private Produktion' als ein Mittel ansehen, die Mehrzahl der Bevölkerung zu solchen Anstrengungen zu veranlassen, die sie sonst nicht auf sich nehmen würde."²⁾

Insofern stimmt das Ergebnis wohlfahrtstheoretischer Überlegungen mit den Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie über die Auswirkungen bürokratischer Strukturen überein.³⁾ Schlußfolgerungen zu ziehen, ob die Produktion nicht-öffentlicher Güter, wie z.B. Energie, durch regulierte private Unternehmen oder durch öffentliche Unternehmen - reguliert oder nicht - günstiger ist, halte ich aufgrund der obigen Erkenntnisse für unzulässig.⁴⁾

b) Unternehmen im öffentlichen Eigentum

Im Gegensatz zu einem kommunalen Eigenbetrieb ist ein Unternehmen in der Rechtsform einer AG oder GmbH, deren Anteile sich vollständig im Eigentum einer Gebietskörperschaft befinden, eine

1) Vgl. Krelle, Wilhelm: Öffentliche oder private Unternehmen? Effizienz, Nutzen und Preisbildung im Vergleich. In: Zeitschrift für Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 131-152, 141

2) Derselbe, S. 143

3) Vgl. unten Abschnitt B.II.

4) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Das amerikanische Konzept staatlicher Regulierung im Vergleich mit öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 115-126, 125: "Im theoretischen Optimum müßte die Regulierung privater Unternehmen durch unabhängige Kommissionen und die Verwendung öffentlicher Unternehmen gleiche Resultate erbringen." oder

Mitchel, Bridger M.; Kleindorfer, Paul R.: Public Enterprise and Regulation in International Perspective. In: Dieselben (Hrsg.): Regulated Industries and Public Enterprise. Lexington, Mass. 1980, S. 3-6, 3: "The range of institutional forms in different countries indicates the unsettled nature of the debate on how society can best balance the costs and benefits of monopoly regulation."

sog. Eigengesellschaft. Das hat zur Folge, daß die Manager und Beschäftigten des Unternehmens privat-rechtliche Arbeitsverträge haben und daß die Aufsicht über die Gesellschaft vertraglicher (Aufsichtsrat bei der GmbH) oder gesetzlicher (Aufsichtsrat bei der AG) Regelung unterworfen ist - in jedem Fall bleibt ein entscheidender Einfluß der Kapitaleigner erhalten.¹⁾

Es ergibt sich jedoch - im Gegensatz zum Eigenbetrieb - eher die Möglichkeit, dem Management durch finanzielle (gewinn- oder sonstwie erfolgsabhängige) Anreize eine größere Motivation zu verschaffen. Andererseits ist bei einer Aktiengesellschaft wegen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat die Kontrolle durch die öffentliche Körperschaft als Allein-Aktionär eingeschränkt. Bei der Eigengesellschaft stehen dem (öffentlichen) Kapitaleigner somit fast alle Möglichkeiten offen, die die Regulierung privater Unternehmen bietet, nur mit dem Vorteil, daß die konkrete Regulierung nicht einem allgemein festgelegten Schema unterworfen ist, sondern von den Vertretern in den Aufsichtsorganen von Fall zu Fall flexibel gehandhabt werden kann.

Nachteilig könnte sein, daß die Anreizfunktion des Gewinns für das Management nicht im gleichen Maße wie bei privaten Unternehmen erfüllt ist, da der Gewinn der öffentlichen Hand als Kapitaleigner vollständig zufließt und die öffentliche Hand möglicherweise an einem hohen, offen ausgeschütteten Gewinn gar nicht interessiert ist. Zudem ist es denkbar, daß die Manager eines solchen Unternehmens im Verständnis der Kapitaleigner und in ihrem eigenen Verständnis einen beamtenähnlichen Status genießen und sich daher von einem wirtschaftlichen Mißerfolg ihres Unternehmens nicht besonders bedroht fühlen.

¹⁾ Vgl. Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Band: Allgemeiner Teil. 10. Aufl. München 1973, S. 516 ff.

c) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind juristische Personen in der Form der GmbH oder AG, an deren Kapital nicht nur die öffentliche Hand beteiligt ist, sondern auch private juristische Personen.¹⁾ Das Motiv für eine solche Beteiligung der öffentlichen Hand kann entweder die Ausübung einer gewissen Kontrolle über diese Unternehmen sein²⁾ oder einfach nur das Interesse an zusätzlichen Einnahmen,³⁾ was zumindest theoretisch aus dem relativen Anteil des öffentlichen Besitzes abzulesen sein müßte (Sperrminorität, Mehrheit).

Einer Beteiligung der öffentlichen Hand an privaten Unternehmen sind jedoch insofern Grenzen gesetzt, als die Bundeshaushaltsordnung und die Gemeindeordnungen der Länder eine Beteiligung nur zulassen, wenn ein "wichtiges Interesse" vorliegt und sich der "angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt".⁴⁾ Aus dieser gesetzlichen Einschränkung ist zu folgern, daß gemischtwirtschaftliche Unternehmen offenbar als Ersatz für Regulierungsmaßnahmen anzusehen sind.⁵⁾ Bei einer

1) Vgl. Fett, Rüdiger: Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. 1978

2) Z.B. im Interesse einer bundesweiten Strukturpolitik bei den Industrieunternehmen des Bundes. Vgl. dazu Faissner, Wolfgang: Öffentliche Erwerbs- und Versorgungsbetriebe als Instrument der Regionalpolitik. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 208-218

3) Vgl. Rittner, Fritz: Wirtschaftsrecht mit Wettbewerbs- und Kartellrecht, a.a.O., S. 177: "Die schlichte erwerbswirtschaftliche Betätigung ist der öffentlichen Hand jedenfalls nicht ausdrücklich verboten."

4) Vgl. Jüttner-Kramny, Lioba: Die wirtschaftliche Betätigung des Staates: Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. (Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen, a.a.O., S. 79-103, 86 f.

5) Vgl. die klassische Begründung für Regulierung in den USA bei der Entscheidung des Supreme Court im Fall Munn vs. Illinois von 1876: "When ... one devotes his property to a use in which the public has an interest, he ... must submit to be controlled by the public for the common good." (Zitiert nach Thorelli, Hans B.: The Federal Antitrust Policy: Origination of an American Tradition. Baltimore 1955, S. 102)

gerade absoluten Mehrheit wäre diese Form der Kontrolle sogar billiger als die der öffentlichen Unternehmen, die zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand sind und somit mehr Kapital binden.

Die Gründe für private Unternehmen dagegen, sich an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zu beteiligen, dürften nicht nur in der günstigeren Kapitalbeschaffung zu suchen sein, sondern auch darin, daß sich bei Verhandlungen mit Behörden die öffentliche Beteiligung als sehr nützlich erweisen kann, "wenn man betont, daß 'Vertreter der öffentlichen Interessen' im Aufsichtsrat sitzen,¹⁾ daß der Ertrag des Unternehmens zum großen Teil öffentlichen Körperschaften zufließt usw."²⁾. Die staatlichen Einflußmöglichkeiten sind jedoch aufgrund der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat eingeschränkt, da Arbeitnehmervertreter meistens nicht das öffentliche Interesse vertreten.

d) Regulierung öffentlicher Unternehmen i.w.S.

Wenn die öffentliche Hand öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen nur zur Sicherung des öffentlichen Interesses betreibt bzw. sich daran beteiligt, so steht diese Tätigkeit im Prinzip unter demokratischer Kontrolle, "zumindest im Sinne parlamentarischer Verantwortung der jeweils obersten Spitze der Exekutive"³⁾. Die Effizienz dieser Kontrolle wird jedoch im Verlauf der Tätigkeit und Expansion der öffentlichen Unternehmen zuneh-

1) So haben die im kommunalen Eigentum befindlichen Namensaktien des RWE ein 20-faches Stimmrecht. Vgl. Eckstein, Dieter: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand im Bergbau und in der Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966, S. 46, Fn. 1

2) Passow, Richard: Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnwesens. 2. Aufl. Jena 1923, S. 142

3) Niederleithinger, Ernst: Die Aufsichtspraxis der Kartellbehörden gegenüber öffentlichen Unternehmen. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. (Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen, a.a.O., S. 41-54, 41

mend geringer, da diese ein gewisses Eigenleben entwickeln können, wodurch sich verschiedene Konflikte ergeben können:

- Ein grundsätzlicher Widerspruch ergibt sich aus der Unabdingbarkeit der Fachkompetenz der demokratischen Kontrollorgane einerseits und der Unentbehrlichkeit des Laienmandats andererseits; "(d)as Erwerben von Sachkompetenz ist häufig mit der Internalisierung bestimmter Gruppennormen der Fachleute verbunden."¹⁾
- Es kann sein, daß sich der Einflußbereich eines kommunalen Unternehmens auf Gebiete außerhalb der Kommune erstreckt, so daß die Interessen benachbarter Gebietskörperschaften verletzt werden können.²⁾
- Häufig werden gewisse Forderungen an die Rentabilität öffentlicher Unternehmen gestellt, zumindest in dem Sinne, daß sie ihre Defizite zu minimieren hätten, was zu Konflikten mit ihrem Auftrag - Sicherung des öffentlichen Interesses - führen kann.³⁾
- Staatliche Monopolunternehmen fühlen sich eher zu einer Ausnutzung ihrer Monopolstellung berechtigt als private, weil ihre Einnahmen dem Staat zufließen, also nicht zu eigennützigen privaten Zwecken verwandt werden.⁴⁾ So stellt z.B. Niederleithinger

1) Thiemeyer, Theo: Einleitung. In: Becker, Wolf-Dieter u.a.: Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Bd. 1. Baden-Baden 1980, S. 9-14, 11; vgl. dazu auch die "capture theory" in der Neuen Politischen Ökonomie in Abschnitt B.I.1.a) unten.

2) Vgl. Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Das amerikanische Konzept staatlicher Regulierung, a.a.O., S. 121

3) Vgl. Niederleithinger, Ernst: Die Aufsichtspraxis der Kartellbehörden gegenüber öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 42,

Püttner, Günter: Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3 (1980), S. 27-47, 47 und - als extremes Beispiel aus der Elektrizitätswirtschaft -

Trurnit, Hanno: Das Sparen und die Moral. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1980, Nr. 5, S. 1 f.: "Von ungeahnten Gaspreisforderungen und wiederkehrenden Kohlepreisstegierungen vor den Kopf gestoßen, die Aufsichtsgremien unnachgiebig im Genick, röcheln wir den Kunden zu, wie sie uns den Gnadestoß geben, den Verbrauch unserer Waren einschränken zu können." (Nicht nur wegen ihrer blauen Kopfzeile wird die Zeitung für kommunale Wirtschaft von ihren Kritikern auch "blauer Stürmer" genannt.

4) Vgl. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 293

fest: "Die Unternehmen der öffentlichen Hand stehen jedenfalls bei den Kartellbehörden nicht in dem Ruf, besonders leistungsstark und gegenüber ihren Abnehmern besonders rücksichtsvoll zu sein."¹⁾

Aus solchen Gründen kann sich die Notwendigkeit ergeben, zur ursprünglichen demokratischen Kontrolle der öffentlichen Unternehmen eine zusätzliche bürokratische Kontrollinstanz einzurichten.²⁾ Das läßt sich theoretisch jedoch nur rechtfertigen, wenn die Aufgaben der bürokratischen Kontrollinstanz aufgrund des öffentlichen Charakters der zu überwachenden Unternehmen einfacher oder effektiver zu erledigen sind als die Aufgaben einer Regulierungsbehörde, die private Unternehmen zu überwachen hat.³⁾

Eine international vergleichende Prüfung der Effizienz der Regulierung privater und öffentlicher Unternehmen scheint unmöglich zu sein, da z.B. die Regulierungsbehörden in den USA ausschließlich mit Regulierung befaßt sind, das Bundeskartellamt bzw. die Länderwirtschaftsministerien als Landeskartellbehörden in der BRD nur u.a. mit der Überwachung öffentlicher Unternehmen beschäftigt sind. Ein allgemeines Urteil über die eine oder andere Methode verbietet sich insofern, wenngleich der Schutz der Abnehmer vor Ausbeutung eher für regulierte private Monopole spricht als für staatliche Monopole, da das politische Parallelogramm der Kräfte in stärkerem Maße erhalten bleibt,⁴⁾ zumal sich die Durchsetzung

1) Niederleithinger, Ernst: Preisaufsicht in der Energieversorgung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S.32-36, 32

2) Vgl. Börner, Bodo: Strompreise im Spannungsfeld von Preis- und Kartellaufsicht, a.a.O., S. 79: "Es entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie, daß hier größtenteils der Staat den Staat überwacht; manus manum supervidet."

3) Ein Indiz dafür findet sich bei Niederleithinger, Ernst: Die Aufsichtspraxis der Kartellbehörden gegenüber öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 52: "...daß nach meiner Auffassung hier ein durchaus angemessenes Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand der Behörden und ihrem Erfolg ebenso besteht wie ein hohes Maß an Verständnis und Nachgiebigkeit auf seiten der Unternehmen."

4) Vgl. Schmidt, Ingo: Wettbewerbstheorie und -politik, a.a.O., S. 105

öffentlicher Interessen offenbar nicht bereits dadurch sichern läßt, daß bestimmte Aufgaben von öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden.

3. Sonstige Möglichkeiten

Da die klassischen Instrumente der Sicherung vorgegebener Ziel-
funktionen - Regulierung privater Unternehmen und Einrichtung
öffentlicher Unternehmen - verschiedene Probleme aufweisen, fehlt
es nicht an Vorschlägen für andere Instrumente, die, sofern sie
noch nicht praktisch erprobt worden sind, für sich in Anspruch
nehmen können, möglicherweise geringere Probleme als Regulierung
oder öffentliche Unternehmen zu beschieren.

a) Ausschreibungs- und Wahlverfahren

Wenn die Manager regulierter privater oder öffentlicher Unter-
nehmen eine relativ gesicherte Position innehaben und in diesen
Bereichen insofern ein wesentlicher Mechanismus des Wettbewerbs
- die Existenzgefährdung - fehlt, liegt es nahe, einen solchen
Mechanismus zu installieren, um die Motivation des Managements
dieser Unternehmen zu erhöhen.¹⁾

Eine Möglichkeit dazu bietet das Verfahren des "franchise bid-
ding", nach welchem in einem monopolistischen Sektor dasjenige
Unternehmen für eine begrenzte Zeit eine Lizenz erhält, das die
günstigsten Konditionen anbietet.²⁾ Ist die Lizenzdauer geringer
als die Lebensdauer der betriebsnotwendigen Anlagen, können sich

1) Für einen allgemeinen Überblick vgl. Hedtkamp, Günter (Hrsg.):
Anreiz- und Kontrollmechanismen in Wirtschaftssystemen I.
Berlin 1981

2) Vgl. Demsetz, Harold: Why Regulate Utilities? In: Journal of
Law and Economics 11 (1968), S. 55-65 sowie

Sell, Axel: Ausschreibung von Versorgungsgebieten als wettbe-
werbspolitisches Instrument. In: Konjunkturpolitik 26 (1980),
S. 342-359

dabei jedoch schwerwiegende Transaktionsprobleme ergeben.¹⁾ Für die leitungsgebundene Energieversorgung bietet es sich dabei auch nicht als Ausweg an, die Dauer der Lizenz mit der Lebensdauer der Leitungen zu synchronisieren, da erstens die Perioden dadurch sehr lang (bis zu 50 Jahre) werden würden und zweitens die Leitungen nur selten alle gleichzeitig erneuerungsbedürftig sein werden.

Eine andere Möglichkeit, die Position von Managern z.B. natürlicher Monopole zu gefährden und dadurch ihre Motivation zu effizientem Verhalten zu erhöhen, besteht darin, sie wähl- und abwählbar zu machen. Ein Vorschlag, dies einigermaßen praktikabel zu bewerkstelligen, besteht darin, eine Kontrollinstanz einzurichten, deren Mitglieder von den Konsumenten des Angebots des zu kontrollierenden Unternehmens in einem kontinuierlichen Verfahren gewählt werden und die alle wichtigen Entscheidungsfunktionen des Unternehmens übernehmen.²⁾ Dieser Vorschlag ist im wesentlichen jedoch nichts anderes als ein Versuch, das Institut des öffentlichen Unternehmens mittels demokratischer Kontrolle effizienter zu gestalten; die Chancen seiner Verwirklichung sind so groß einzuschätzen wie die einer grundlegenden Steuerreform.

b) Künstlicher Wettbewerb im natürlichen Monopol

Das abstrakte Modell des natürlichen Monopols³⁾ geht davon aus, daß die Produktion eines Gutes durch ein Unternehmen billiger ist als durch zwei oder mehr Unternehmen. Wenn dieses einzige Unter-

1) Vgl. Williamson, Oliver E.: Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV (Community Antenna Television Services). In: Bell Journal of Economics and Management Science 7 (1976), S. 73-104 und

Goldberg, Victor P.: Competitive bidding and the production of precontract information. In: Bell Journal of Economics and Management Science 8 (1977), S. 250-261

2) Vgl. Kruse, Jörn: Präferenztransfer und Kontroll-Wettbewerb in regulierten Unternehmen. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 33 (1982), S. 367-394

3) Vgl. oben Abschnitt II.2.a)

nehmen seinen Gewinn uneingeschränkt maximieren darf, geht man in der Theorie davon aus, daß es eine geringere Menge zu einem höheren Preis anbieten wird als unter dem Druck des Wettbewerbs.¹⁾ Im Rahmen des Cournot'schen Monopolmodells läßt sich nachweisen, daß das Monopolunternehmen dabei Gewinne erwirtschaftet und diese nicht freiwillig an die Nachfrager weitergibt. Anstelle der Regulierung dieses Monopolunternehmens wäre es - innerhalb des Modells - denkbar, auf einen Teil der Kostenvorteile des Monopolisten zu verzichten und die Versorgung des Marktes zwei oder mehr Unternehmen zu überlassen:

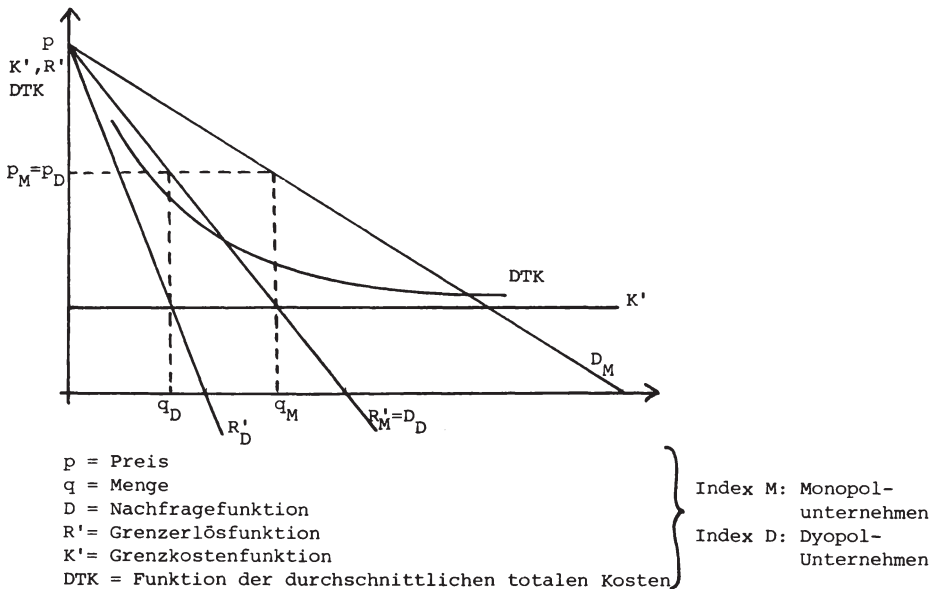


Abb. 5: Monopol und Dyopol mit konstanten Grenzkosten

Die obige Darstellung eines klassischen natürlichen Monopols mit stetig fallenden Durchschnittskosten zeigt, daß die Aufteilung dieses unregulierten Marktes auf zwei gleiche, unregulierte Dyopolunternehmen zu keiner Preis- und Mengenänderung führt, sondern die ineffizientere Produktion nur zu geringeren Gewinnen der bei-

¹⁾ Vgl. oben Abschnitt 1.a)

den Dyopolisten führt.¹⁾ Geht man - außerhalb dieser Modelldarstellung - zusätzlich von gewissen Konkurrenzbeziehungen zwischen den beiden Dyopolisten aus, kann sich allenfalls ein geringerer als der Monopolpreis ergeben;²⁾ ein höherer Preis ist im Rahmen des Modells nicht möglich, da die Dyopolisten sich bei optimaler Kollusion schlimmstenfalls nur wie ein Monopolist verhalten können.

Da die angenommenen konstanten Grenzkosten nur einen Spezialfall

- 1) Bei einer linearen Nachfragefunktion der Form $p=a-bq$ läßt sich zeigen, daß der Monopolpreis p nur vom Prohibitivpreis a , nicht jedoch von der Steigung b der Nachfragefunktion abhängt:

$$\begin{array}{ll} p=a-bq & R = \text{Erlös} = f(q) \\ pq=R=aq-bq^2 & G = \text{Gewinn} = f(q) \\ R'=dR/dq=a-2bq & K = \text{Kosten} = f(q) \end{array}$$

$$G=R-K \text{ (Maximum bei } G'=0 \text{ und } G''<0)$$

$$G'=R'-K'=a-2bq-K'=0$$

$$G''=R''-K''=-2b-K''<0 \text{ oder } -2b<K''$$

Die Grenzerlösfunktion mit der Steigung $-2b$ muß daher steiler als die Grenzkostenfunktion mit der Steigung K'' sein, was im allgemeinen anzunehmen sein wird.

Aus $p=a-bq$ folgt $q=a/b-p/b$, so daß

G' zu $a-2b(a/b-p/b)-K'$ wird und gleich 0 zu setzen ist.

Daraus ergibt sich

$$p=(K'+a)/2 \quad \text{q.e.d.}$$

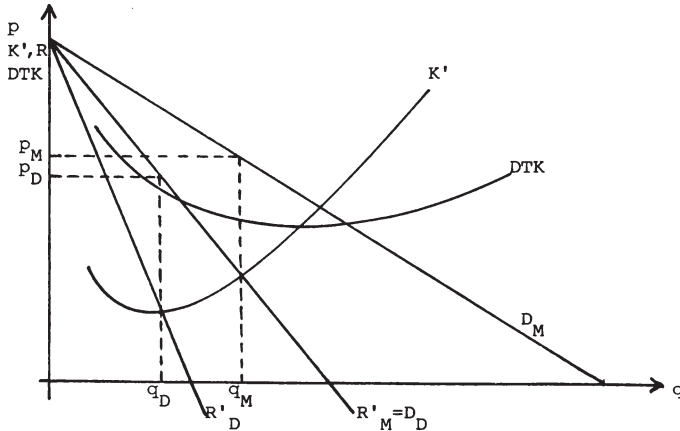
Außerdem zeigt sich, daß, wenn $K' \neq f(q)$, auch $p \neq f(q)$ gilt, d.h., bei einer konstanten Grenzkostenfunktion ist der Preis unabhängig von der Anzahl der Anbieter.

- 2) Vgl. Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation. Bd.2, a.a.O., S. 176 f., der es für wahrscheinlich hält, daß "preserving the competitor... might in the long run contribute sufficiently to a greater and more varied innovation, to continual improvements in the industry's service and efficiency to outweigh the static welfare loss involved in keeping it (the monopoly) alive."

Dabei dachte Kahn jedoch insbesondere an "interfuel competition", d.h. den Wettbewerb zwischen verschiedenen, substituierbaren Energiearten (z.B. Öl, Kohle, Gas und Strom bei der Raumheizung), den er als "most effective institutional device for achieving the benefits of competition while avoiding the dangers and distortions of unregulated discrimination" bezeichnet (S. 179).

darstellen, ist zu untersuchen, was sich bei steigenden oder fallenden Grenzkosten ergibt und wann solche Grenzkostenverläufe zu erwarten sind:

- Bei steigenden Grenzkosten ist der Preis von zwei oder mehr unregulierten Unternehmen (p_D) immer geringer als der eines unregulierten Monopolisten (p_M):

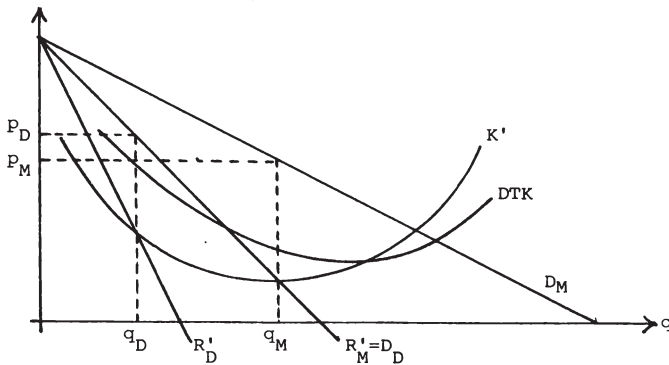


Zur Erläuterung der
Abkürzungen vgl.
Abb. 5 auf S. 83

Abb. 6: Monopol und Dyopol mit steigenden Grenzkosten

Die Summe der Angebotsmengen der Dyopolisten ist größer als die Angebotsmenge des Monopolisten.

- Bei fallenden Grenzkosten ist der Preis von zwei oder mehr unregulierten Unternehmen (p_D) immer höher als der eines unregulierten Monopols (p_M):



Zur Erläuterung der
Abkürzungen vgl.
Abb. 5 auf S. 83

Abb. 7: Monopol und Dyopol mit fallenden Grenzkosten

Die Summe der Angebotsmengen der Dyopolisten ist geringer als die Angebotsmenge des Monopolisten.

Sollte eine empirische Untersuchung eindeutig nachweisen, daß ein natürliches Monopol im Bereich konstanter oder steigender Grenzkosten produziert,¹⁾ wäre aufgrund dieser rein theoretischen Überlegung die Zulassung von Wettbewerb - trotz der zu erwartenden Kostennachteile - eine ernsthafte Alternative zu jeder Art von Regulierung, insbesondere weil damit weder die Überwachungskosten für die Verhinderung von Wettbewerb (Marktzutrittsregulierung) anfallen noch die Kosten der Preis-, Rendite-, Qualitäts- oder Konditionenregulierung. Aber auch bei fallenden Grenzkosten ist zu bedenken, daß sich die Änderung der Grenzkosten nur zu einem geringen Teil auf die Preise auswirkt; wenn z.B. bei Grenzkosten von 50% des Prohibitivpreises die Grenzkosten zweier Unternehmen um 1% höher sind als bei einem Unternehmen, so sind deren Preise nur um 0,33% höher, bei geringeren Grenzkosten entsprechend weniger.²⁾

Hält man den Wettbewerbsdruck für wirksamer als die geringe Preissteigerungstendenz aufgrund höherer Grenzkosten mehrerer Unternehmen, ließe sich die Einführung von "künstlichem" Wettbewerb

1) Vgl. Blankart, Charles Beat: Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Skalenerträgen öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 17 ff., der 33 Untersuchungen über den Verlauf von Kostenfunktionen öffentlicher Unternehmen wiedergibt, die jedoch sehr unterschiedliche Ergebnisse haben.

2) Aus der oben abgeleiteten Beziehung $p = K' + a/2$ läßt sich die Grenzkostenelastizität des Preises $\eta_{p,K'} = dp/dK' \cdot K'/p$ ableiten. Da wegen $p = 1/2 K' + 1/2 a$ $\eta_{p,K'} = 0,5$ und wegen $K' < p$ aber $K'/p < 1$, ist $\eta_{p,K'} < 0,5$.

Daraus ergibt sich, wenn man den Prohibitivpreis a auf 100 normiert, die folgende Tabelle:

K'	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
p	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
$\eta_{p,K'}$	0	0,09	0,17	0,23	0,29	0,33	0,38	0,41	0,44	0,47	0,50

Die erste und letzte Spalte der Tabelle stellen praktisch unmögliche Grenzfälle dar.

statt Regulierung in einem natürlichen Monopol sogar bei fallenden Grenzkosten rechtfertigen. Dazu kommt, daß Wettbewerb u.U. einen größeren Beitrag zum technischen Fortschritt und damit einer langfristig möglichen Preissenkung leistet als Regulierung.¹⁾

Bei einer empirischen Prüfung stellt jedoch die Bestimmung der tatsächlichen Grenzkosten (erst recht die des Verlaufs der Grenzkostenfunktion) ein schier unlösbares Problem dar.²⁾ Daher wäre es günstiger, die Preise unregulierter Dyopole mit denen unregulierter Monopole in solchen Branchen zu vergleichen, die gemeinhin als natürliche Monopole gelten. Derartige empirische Untersuchungen sind jedoch nicht sinnvoll,³⁾ da sich allenfalls regulierte Unternehmen auf diesem Gebiet miteinander vergleichen lassen. Empirische Studien beschäftigen sich deshalb bislang eher allgemein mit den Unterschieden zwischen Dyopolen und Monopolen

1) Vgl. Graf, Gerhard: Regulierung und innovatorische Prozesse, a.a.O.

2) Vgl. Kaufer, Erich: Theorie der öffentlichen Regulierung, a.a.O., S. 55-59, der u.a. das Problem aufwirft, was die Grenzkosten einer Eisenbahngesellschaft bei der Beförderung des 101. Passagiers sind, wenn ein Personenzug nur eine Kapazität von 100 Passagieren besitzt.

Es gibt allerdings die Vermutung, daß wegen der Kostennachteile eines Großunternehmens (X-Ineffizienz) selbst die Aufteilung eines natürlichen Monopols auf mehrere Unternehmen bei diesen nicht zu höheren Kosten führen muß. Vgl. Primeaux, Walter J.: An Assessment of X-Efficiency Gained Through Competition. In: Review of Economics and Statistics 59 (1977), S. 105-108, der in den USA für 1964-1968 bei der Untersuchung der Kosten von Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen ermittelte, daß Wettbewerb die Kosten um ca. 11% senken kann (S. 107), die Kosten durch eine geringere Unternehmensgröße dagegen nur um 0,05% steigen (eigene Berechnung nach Daten von S. 107).

3) Vgl. Bonbright, James C.: Principles of Public Utility Rates, a.a.O., S. 11 f., Fn. 10.

z.B. bei der Elektrizitätsverteilung, kamen dabei jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen.¹⁾

Eine abschließende Beurteilung der Vor- und Nachteile eines Dyopols als Ersatz für Regulierung ist wahrscheinlich nicht möglich; interessant in diesem Zusammenhang ist jedoch die Beobachtung, daß es teilweise parallel nebeneinander verlegte Hochspannungs-Stromfreileitungen gibt, die einem einzigen Unternehmen gehören,²⁾ obwohl gerade die unnötig hohen Kosten einer doppelten Leitungsverlegung als Argument gegen die Zulassung von Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energieversorgung angeführt werden.

c) Potentielle Konkurrenz

Wenn nach dem Modell der "Contestable Markets"³⁾ allein das Vorhandensein potentieller Konkurrenz alle Ergebnisse des Modells der vollständigen Konkurrenz ermöglicht, wäre die Ermöglichung potentiellen Wettbewerbs ein idealer Ersatz für jede Art von Re-

1) Vgl. Hamilton, Neil W.; Hamilton, Peter R.: Duopoly in the Distribution of Electricity: A Policy Failure. In: Antitrust Bulletin 28 (1983), S. 281-319, die 1966 bei 38 untersuchten Städten mit dyopolistischer Versorgung in den USA nur in zweien nennenswerten Wettbewerb feststellen konnten.

Positive Wirkungen eines Dyopols wurden dagegen festgestellt von Primeaux, Walter J.: Some Problems With Natural Monopoly. In: Antitrust Bulletin 24 (1979), S. 63-85; 82 f.

Der in Deutschland wahrscheinlich einzige Fall eines Dyopols bei der Elektrizitätsversorgung in Künzelsau von 1894 bis 1914 scheiterte am unbefriedigenden technischen Zustand der elektrischen Anlagen beider Unternehmen. Vgl. Leiner, Wolfgang: Geschichte der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg. Bd. 1: Grundlagen und Anfänge (bis 1895). Stuttgart 1982, S. 227 ff.

- 2) Das ist z.T. historisch zu erklären, daß bei einem starken Anstieg der zu transportierenden Strommenge es nicht ohne weiteres möglich ist, die Spannung beliebig zu erhöhen (Gefahr des Funkenüberschlags bei hoher Spannung und dafür nicht ausgelegten Isolatoren und Masten), so daß es günstiger ist, eine zweite Freileitung neben der ersten zu verlegen; bei Erdkabeln sind die Probleme aufgrund der Verlustwärme noch größer. Dabei ist allerdings zu fragen, ob dann noch die Bedingungen eines natürlichen Monopols vorliegen.
- 3) Vgl. Abschnitt I.3.b)cc) oben.

gulierung. Potentielle Konkurrenz wird meines Wissens jedoch noch nirgendwo wirksam als Regulierungssubstitut eingesetzt. Es gibt jedoch Vorschläge in dieser Richtung, die sich allerdings weniger auf das Modell der "Contestable Markets", sondern mehr auf Plausibilitätsüberlegungen stützen.¹⁾ Das in der Bundesrepublik Deutschland vorhandene Instrument, einem Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen aufgrund von § 8 EnWG den Betrieb zu untersagen und einem anderen Versorgungsunternehmen die weitere Versorgung zu übertragen, hat noch keine praktische Bedeutung erlangt.²⁾

Aufgrund der Überlegungen im vorigen Abschnitt b) erscheint es insgesamt sinnvoll, eine Einschränkung der Marktzutrittsregulierung als Mittel zur Effizienzsteigerung einer regulierten Branche anzusehen. Ob potentielle Konkurrenz jedoch ein vollwertiger Ersatz für Regulierung oder Wettbewerb sein kann, erscheint mir zweifelhaft.

d) Mißbrauchsaufsicht

Ebenso wie potentielle Konkurrenz ein bestehendes Unternehmen nur bedroht, aber nicht konkret beeinträchtigt, ist es denkbar, diese Bedrohung nicht von anderen privaten Unternehmen ausgehen zu lassen, sondern von staatlichen Instanzen, die berechtigt sind, ein Unternehmen unter bestimmten Bedingungen zu sanktionieren. Dieses

1) Vgl. z.B. Trebing, Harry M.: Structural Change and Regulatory Reform in the Utilities Industries. In: American Economic Review 70 (1980), S. 388-392;

Shepherd, William G.; Wilcox, Claire: Public Policies Toward Business, a.a.O., S. 488;

Neumann, Manfred: Der Aussagewert des Begriffes "Monopolgrad" im Rahmen einer dynamischen Wettbewerbstheorie. In: Röper, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung: Der Begriff Monopolgrad. Berlin 1972, S. 121-140, 124 ff., sowie

Gröner, Helmut: Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3 (1979), S. 112-117, 114 ff.

2) Vgl. Gröner Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Baden-Baden 1975, S. 358

Institut der Mißbrauchsaufsicht wird in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen aufgrund von § 22 Abs. 5 GWB auch bei Versorgungsunternehmen angewandt,¹⁾ die nach § 103 Abs. 1 GWB nicht von der Mißbrauchsaufsicht freigestellt sind. Da eine Mißbrauchsaufsicht als ex post-Kontrolle einen Mißbrauch nicht verhindern, sondern allenfalls abstellen kann, stößt sie auf die gleichen Probleme wie die Preis- oder Renditeregulierung. Diese Art der Regulierung besitzt insofern außer ihrer ex ante-Eigenschaft keine weiteren Vorteile.²⁾

Die ex ante-Kontrolle ist allerdings unproblematischer, da an sie später keine derartigen Beweis-Anforderungen gestellt werden wie an eine ex post-Mißbrauchsaufsicht, die das mißbräuchliche Verhalten durch irgendwelche nachprüfbaren Vergleiche nachzuweisen hat.³⁾ Rein theoretisch mag deshalb die Mißbrauchsaufsicht der Regulierung ebenbürtig sein, sie bedingt jedoch aufgrund der erschwerten Beweislast ungleich größere Schwierigkeiten.⁴⁾

e) Steuern und Subventionen

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Überlegungen, die sich hauptsächlich mit Möglichkeiten zur Preissenkung beschäftigten, kann es u.U. geboten erscheinen, einige Güter künstlich zu verteuern. Das wäre, wie sich gezeigt hat, zwar auch durch ein politisch erzeugtes (künstliches) Monopol ohne Regulierung möglich, wird aber meist eher mit Steuern versucht. Anwendungsgebiete für solche Verteuerungen sind

1) Nach § 103 Abs. 5 GWB auch in den Fällen, in denen die Unternehmen ansonsten von einigen Bestimmungen des GWB freigestellt sind.

2) Vgl. Schmidt, Ingo: Zum Nachweis des Mißbrauchs einer rechtlichen oder faktischen Wettbewerbsbeschränkung: Teil 2, a.a.O., S. 792.

3) Vgl. derselbe, S. 796 ff.

4) Vgl. die Diskussion um Fusionskontrolle und Mißbrauchsaufsicht als Alternativen.

- demeritorische Güter¹⁾ und
- engpaßverdächtige Energieträger.²⁾

Bei letzteren spielen insbesondere Probleme der intertemporalen Ressourcenallokation eine Rolle, die von jedem Marktmechanismus zwar irgendwie geregelt werden, was jedoch aus politischen Gründen unerwünscht sein kann. Da außerdem die intertemporale Ressourcenallokation auch von den Preisen regulierter oder öffentlicher Unternehmen beeinflusst wird, ist die Besteuerung von Ressourcen ein Problem, das sich unabhängig vom wettbewerblichen Status einer Branche stellt. Dasselbe gilt für Subventionen, die insbesondere wegen politisch gewollter Umverteilungsziele gewährt werden. Insofern würde die weitere Behandlung dieses Gebietes über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen.

1) Vgl. oben Abschnitt A.II.1.b)

2) Vgl. Sievert, Olaf: Besteuerung von engpaßverdächtigen Energieträgern. In: Wirtschaftsdienst 57 (1977), S. 595-600, und die weiteren Beiträge im gleichen Heft.

IV. Zusammenfassung

Wie die theoretische Diskussion der Ergebnisse, Mechanismen und Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes im Abschnitt I., der Bedingungen eines funktionierenden Marktes im Abschnitt II. und der Möglichkeiten der Sicherung des öffentlichen Interesses im Falle des Marktversagens im Abschnitt III. gezeigt haben,

- sind die Ergebnisse eines funktionierenden Marktes insofern optimal, als der Markt als Steuerungsinstanz akzeptiert wird,
- bringt der Markt nicht in allen Fällen die gewünschten Ergebnisse hervor bzw. sind seine Ergebnisse nicht immer erwünscht, und
- sind alle Mechanismen, die dann korrigierend eingreifen sollen, nicht optimal in dem Sinne, daß sie entweder mit theoretischen, praktischen oder mit Mängeln beider Art behaftet sind.

Die Schlußfolgerungen aus theoretischen wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen benötigen daher zumeist eine Ergänzung durch Plausibilitätsüberlegungen, die mit der abstrakten Theorie nicht zu begründen sind und die auch den Entscheidungen nicht-wirtschaftswissenschaftlich gebildeter Politiker zugrunde liegen.

B. Begründungen der Neuen Politischen Ökonomie

Wie im vorigen Abschnitt A. dargestellt worden ist, gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, in einigen Branchen Marktversagen zu diagnostizieren, und eine ebensolche Vielzahl von Möglichkeiten, dieses Marktversagen zu beseitigen, zu korrigieren oder zu überwinden. Wenn in den USA im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung vor allem das Instrument der Regulierung und in der BRD das der öffentlichen Unternehmen eingesetzt wird, so läßt sich dies mit der dargestellten traditionellen normativen Wirtschaftstheorie nicht erklären, da erstens die beiden Instrumente nicht die einzig möglichen sind und zweitens in dieser Branche Marktversagen nicht pauschal in allen Bereichen nachgewiesen werden kann. Das könnte daran liegen, daß die normative Theorie einzelne Wirtschaftsbereiche isoliert betrachtet oder allenfalls die Gesamtwirtschaft untersucht, dies aber auch ohne Berücksichtigung anderer, z.B. politischer oder psychologischer Faktoren.

Demgegenüber versucht die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) im Bereich der Regulierung¹⁾ (auch als positive Theorie der Regulierung bezeichnet), Politik und Wirtschaft miteinander zu verknüpfen.²⁾ Hier soll zunächst untersucht werden, wie es zur Regulierung bisher nicht regulierter Branchen kommen kann (Abschnitt I.) und inwiefern die einmal institutionalisierte Regulierung ein Eigenleben entfalten kann (Abschnitt II.).

1) Andere hier relevante Gebiete, wie z.B. öffentliche Unternehmen, spielen in der NPÖ nur eine untergeordnete Rolle, da die meisten Untersuchungen auf diesem Gebiet aus den USA stammen.

2) Einen umfassenden Überblick bietet Gabriel, Luciano: Das Wachstum des Staatssektors: Erklärungsansatz aufgrund einer Analyse des politischen Entscheidungsprozesses, gestützt auf Querschnittsdaten aus Schweizer Kantonen. Köln 1983, S. 52-118.

I. Demokratietheoretische Ansätze

Demokratie wird schon von Schumpeter¹⁾ als Konkurrenz politischer Parteien um Wählerstimmen bezeichnet. Auf dieser Idee beruht Downs' "Ökonomische Theorie der Demokratie":²⁾

- Politiker sind in politischen Parteien organisiert und streben eher nach Macht, Prestige und Einkommen statt nach der Verwirklichung gesellschaftlicher Wohlfahrtsziele. Deshalb müssen sie sich bei Wahlen als Stimmenmaximierer verhalten.³⁾
- Wähler verhalten sich als Nutzenmaximierer, indem sie der Partei ihre Stimmen geben, von deren Versprechungen sie den größten individuellen Nutzen erwarten.⁴⁾

1) Schumpeter, Josef A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 4. Aufl. München 1975, S. 428

2) Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968, S. 29, Fn. 11

3) Vgl. derselbe, S. 30. Vgl. aber auch die Kritik von Frey, Bruno S.: Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie - Eine Übersicht. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 126 (1970), S. 1-23, 11, der darauf hinweist, daß die Hypothese, alle Politiker seien Stimmenmaximierer, ebenso speziell sei wie die mikroökonomische Hypothese, alle Unternehmen seien Gewinnmaximierer.

Zur empirischen Prüfung dieser These vgl. Hubka, Bernd; Obermann, Gabriel: Zur Wahlzyklik wirtschaftspolitischer Maßnahmen: Ein empirischer Test der Stimmenmaximierungshypothese. In: Empirica (4) 1977, S. 57-83, 67, die statistisch signifikant nachweisen, daß in Österreich zwischen 1955 und 1975 staatlich administrierte Preise regelmäßig in der ersten Hälfte einer Wahlperiode erhöht wurden, Preiserhöhungen vor Wahlen dagegen regelmäßig nicht stattfanden.

4) Vgl. Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, a.a.O., S. 37. Kritisch dazu: Himmelmann, Gerhard: Neue Politische Ökonomie als Theorie politischer Entscheidung über Öffentliche Güter. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und Öffentliche Unternehmen, a.a.O., S. 137-157, 152, der als extremes Ergebnis dieses Modells folgert, daß der rationale Wähler Parteien mit identischen Programmen vorfindet und nicht zur Wahl gehen wird, weil sein Nutzen durch die Wahlbeteiligung nicht erhöht werden würde; die Parteien haben keine Mitglieder mehr, da der Nutzen der Mitgliedschaft gleich Null ist.

Insofern sind die Modellergebnisse der NPÖ mit kritischer Vorsicht zu betrachten.

In diesem Rahmen läßt sich ein Modell konstruieren, das Regulierung als ökonomisches Gut betrachtet, das von Wählern nachgefragt und von Politikern angeboten werden kann.¹⁾

1. Nachfrage nach Regulierung

Wenn eine bestimmte Interessengruppe²⁾ sich darum bemüht, daß ein bestimmter Wirtschaftsbereich in bestimmter Weise reguliert wird, also das Gut "Regulierung" nachfragt,

- müssen sich konkrete Vorteile für diese Gruppe feststellen lassen³⁾ und
- muß es möglich sein, daß diese Interessengruppe sich durchsetzen kann, auch wenn sie eine Minderheit in der Demokratie darstellt.

a) Vorteile der Regulierung für einzelne Interessengruppen

Obwohl hier primär die Einführung der Regulierung untersucht wird, lassen sich diese Überlegungen verallgemeinern, da anzunehmen ist, daß die betreffenden Interessengruppen das Ergebnis ihrer Anstrengungen antizipieren.⁴⁾ Hier soll beispielhaft ange-

1) So behauptet Bernstein, Marver H.: *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton 1955, S. 18, daß "regulation is largely a product ... of organized private economic interests seeking to utilize governmental powers for the enhancement of private interests."

2) Als Interessengruppen werden solche Wählergruppen bezeichnet, die Einfluß auf den Staat ausüben, um sich daraus bestimmte Vorteile zu verschaffen. Vgl. Downs, Anthony: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, a.a.O., S. 86

3) Blankart, Charles Beat: *Towards an Economic Theory of Advice and Its Application to the Deregulation Issue*. In: *Kyklos* 34 (1981), S. 95-105, 98, zieht daraus den Schluß, daß "the economist should concentrate on those fields where rents are relatively small", da dort die Chancen der Umsetzung eines ökonomischen Ratschlags in die politische Praxis am größten sei.

4) Vgl. Noll, Roger G.; Owen, Bruce M.: *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process*. Washington, D.C. u.a. 1983, S. 34

deutet werden, welche Vorteile die Regulierung produzierenden Unternehmen, industriellen Großabnehmern und privaten Haushalten bieten kann.

(1) Produzenten können durch Einführung der Regulierung zu Monopolisten werden bzw., wenn sie das bereits waren, die Erhaltung oder Verstärkung ihres Monopols erwarten.¹⁾ Dazu eignet sich insbesondere eine Marktzutrittsregulierung und die Ausdehnung der Regulierung auf enge Substitutionsgüter des betroffenen Unternehmensangebotes,²⁾ insbesondere, wenn durch hohe Gewinne der Marktzutritt anderer Unternehmen zu befürchten ist.³⁾ Die Preis- oder Renditeregulierung, die die Unternehmen dafür meist mit in Kauf nehmen müssen, scheint aufgrund praktischer Erfahrungen keine nennenswerte Beeinträchtigung des Unternehmensinteresses an der Einführung einer Regulierung darzustellen.⁴⁾ Die Vermu-

1) Vgl. Jordan, William A.: Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. In: Journal of Law and Economics 15 (1972), S. 151-176, 153

2) Vgl. Keyes, Lucile S.: The Protective Functions of Commission Regulation. In: American Economic Review 48 (1958), S. 544-552, 546;

Daniel, Coldwell: The New Theory of Public Utilities: The Case of Natural Monopoly. In: Antitrust Bulletin 26 (1981), S. 133-143, 138;

Peltzman, Sam: Toward a More General Theory of Regulation. In: Journal of Law and Economics 19 (1976), S. 211-240, 239 und

Jarrell, Gregg A.: The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry. In: Journal of Law and Economics 21 (1978), S. 269-296, 280 f.

3) Vgl. Posner, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation, a.a.O., S. 608

4) Vgl. Bonbright, James C.: Principles of Public Utility Rates, a.a.O., S. 281, der darauf hinweist, daß US-amerikanische Regulierungskommissionen die zulässige Rentabilität eher zufällig als beabsichtigt bestimmen, und Schmidt, Ingo: Zum Nachweis des Mißbrauchs einer rechtlichen oder faktischen Wettbewerbsbeschränkung: Teil 2, a.a.O., S. 786 ff., sowie Crandall, Robert W.: Twilight of Deregulation. In: Brookings Bulletin 18 (1982), S. 1-5, 2: "... even if a regulated firm opposes regulation at first, it is likely to change its mind after a few years. The strongest advocates of continued regulation in most cases are the regulated firms and their employees."

tung, daß "regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit"¹⁾, wird auch als "capture theory" bezeichnet²⁾ und hat offenbar auch bereits bei Politikern Anerkennung gefunden.³⁾ Diese "Theorie" ist jedoch keine Errungenschaft der NPÖ, sie ist vielmehr bereits bei Adam Smith nachzulesen.⁴⁾

In gering konzentrierten Branchen läßt sich Regulierung in diesem Sinne als Ersatz für Kartellverträge ansehen, die privat wahrscheinlich nicht durchsetzbar wären.⁵⁾ Z.B. konnte die Land-

1) Stigler, George J.: The theory of economic regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 3-21, 3

2) Vgl. Posner, Richard A.: Theories of economic regulation. In.: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 335-358, 335 f.

3) Vgl. Breuel, Birgit: Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland: Wie ist es gegenwärtig um die Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland bestellt? In: Wirtschaft und Wettbewerb 32 (1982), S. 651-661, 651: "... daß Wettbewerb von den ihm ausgesetzten Unternehmen in der Regel als unbequem empfunden wird, daß es also aus Sicht dieser Unternehmen durchaus vorteilhaft sein kann, für ihre Marktseite den Wettbewerb zu verhindern. Dies muß man sehen und beachten, wenn man die Argumente werten will, die von einzelnen Wirtschaftszweigen für ihre Freistellung von der Wettbewerbsordnung vorgetragen werden".

Vgl. auch Boeck, Hartmut: Bericht des Vorsitzenden über das abgelaufene Geschäftsjahr 1979. In: Protokoll der Mitgliederversammlung der Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der VDEW v. 23.4.1980, S.3-16, 2: "Wir, die wir wegen der Besonderheiten unseres Wirtschaftszweiges gewohnt sind, vorausschauend langfristig zu planen, ... stießen immer wieder auf mangelndes Verständnis im politischen Raum wie auch im Bereich der Kommunikationsmedien."

4) Vgl. Smith, Adam: Der Wohlstand der Nationen, a.a.O., S. 213: "Jedem Vorschlag zu einem neuen Gesetz oder einer neuen Regelung über den Handel, der von ihnen (den Kaufleuten) kommt, sollte man immer mit großer Vorsicht begegnen..., denn er stammt von einer Gruppe von Menschen, deren Interesse niemals dem öffentlichen Wohl genau entspricht, und die in der Regel vielmehr daran interessiert sind, die Allgemeinheit zu täuschen, ja, sogar zu mißbrauchen. Beides hat sie auch tatsächlich bei vielen Gelegenheiten erfahren müssen."

5) Vgl. Posner, Richard A.: Theories of economic regulation, a.a.O., S. 345 ff.

wirtschaft, die wegen zu großer Anbieterzahl zu einem Kartell unfähig ist, eine Preis- und Mengenregulierung durchsetzen, während die relativ hochkonzentrierte Energiewirtschaft sich Gebietskartelle staatlich sanktionieren läßt.

(2) Industrielle Großabnehmer können durch eine gezielte Preisdifferenzierung der Versorgungsunternehmen, die von den Regulierungsbehörden sanktioniert werden könnte, aufgrund geringer Energiepreise Vorteile aus der Regulierung ziehen. Aus empirischen Untersuchungen läßt sich zwar ersehen, daß z.B. industrielle Großabnehmer üblicherweise geringere Strompreise als private Haushalte bezahlen;¹⁾ das kann allerdings auch an unterschiedlichen Kosten der Versorgungsunternehmen und unterschiedlichen Preiselastizitäten der Nachfrager liegen.²⁾ Trotzdem wäre es lohnend zu untersuchen, ob Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft mit industriellen Energieabnehmern koalieren, um in den Genuß von Regulierung zu kommen;³⁾ das wäre insofern plausibel,⁴⁾ als industrielle Großabnehmer zwar Konsumenten sind, hinsichtlich ihrer Einflußmöglichkeiten jedoch ähnliche Voraussetzungen wie die regulierten Unternehmen erfüllen.

1) Vgl. z.B. Stigler, George J.; Friedland, Claire: What can Regulators Regulate?, a.a.O., S. 8 f.;

Kafoglís, Milton; Needy, Charles: "Spread" in electric utility rate structures. In: Bell Journal of Economics and Management Science 6 (1975), S. 377-387, 380 f. und

Primeaux, Walter J.; Nelson, Randy A.: An Examination of Price Discrimination and Internal Subsidization by Electric Utilities. In: Southern Economic Journal 47 (1980), S. 84-99, 96 f.

2) Vgl. Phillips, Charles F.: The Economics of Regulation, a.a.O., S. 304; unterschiedliche Nachfrageelastizitäten lassen sich jedoch nur ausnutzen, wenn kein Wettbewerb herrscht.

3) Vgl. Deimer, Josef (seinerzeit Vorsitzender des bayerischen Städteverbandes): Schreiben an den bayerischen Landtagsausschuß für Wirtschaft und Verkehr. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1979, Nr. 8, S. 7: "Die bayerischen Städte und Gemeinden unterstützen die Bemühungen des Freistaats, das Strompreisniveau in Bayern zugunsten Industrie und Gewerbe zu senken."

4) Vgl. Posner, Richard A.: Theories of economic regulation, a.a.O., S. 351

(3) Unter der Annahme, daß die Ausgaben für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen, die durch regulierte Unternehmen angeboten werden, nur einen kleinen Teil des Budgets privater Haushalte ausmachen,¹⁾ dürfte das Interesse dieser Wählergruppe an der Regulierung geringer sein als bei denen, die ihr Einkommen aus der regulierten Branche beziehen. Zudem sind private Haushalte als Nachfrager auf vielen Märkten tätig, ein reguliertes Unternehmen dagegen nur auf wenigen. Trotzdem läßt sich nachweisen, daß bei der Regulierung auch das Interesse der Konsumenten berücksichtigt wird.²⁾ Das könnte sowohl daran liegen, daß z.B. eine gesicherte Versorgung auch im Interesse der Konsumenten liegt, als auch daran, daß sich die Legislative in einer Demokratie auch von einer nicht-organisierten Wählergruppe abhängig fühlt. Ob Regulierungsbehörden zur Popularitätssteigerung der Regierung von Kleinverbrauchern geringere Tarife fordern,³⁾ ist umstritten, da Kleinverbrauchstarife nicht vor jeder Wahl gesenkt werden können und industrielle Großverbraucher den Politikern mehr Stimmen (insbesondere von Wechselwählern) versprechen können, wenn sie mit günstigen Preisen dafür belohnt werden.⁴⁾

Eine andere Möglichkeit, die Durchsetzung von Konsumenteninter-

1) Vgl. Shepherd, William G.; Wilcox, Clair: Public Policies Toward Business, a.a.O., S. 273, die den Anteil der "utilities" am Bruttosozialprodukt der USA für 1977 mit 7,7% angeben.

2) Vgl. Shapiro, Carl: Consumer Protection Policy in the United States. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139 (1983), S. 527-544, sowie

Adams, Walter: The Role of Competition in the Regulated Industries. In: American Economic Review 48 (1958), S. 527-543, 527, zur Einführung des Interstate Commerce Act 1897 in den USA: "Here the visible hand of public regulation was to replace the invisible hand of Adam Smith in order to protect consumers against extortionate charges, restriction of output, deterioration of service, and unfair discrimination"; die praktischen Auswirkungen interpretiert Adams jedoch eher als vorteilhaft für die Unternehmen (S. 537 ff.).

3) Vgl. Stigler, George J.; Friedland, Claire: What Can Regulators Regulate?, a.a.O., S. 8

4) Vgl. Alessi, Louis de: An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and Evidence from the Electric Power Industries. In: Public Choice 19 (1974), S.1-42, 10

essen bei der Regulierung (z.B. im Bereich des Umweltschutzes) zu erklären, bietet die Theorie der endogenen Präferenzänderungen, die auf der psychologischen Hypothese der kognitiven Dissonanz beruht:¹⁾ Gibt es z.B. eine gute Umweltschutzgesetzgebung, so haben die potentiell Umweltgeschädigten die Neigung, den Umweltschutz übertrieben hoch zu gewichten, wodurch sich ihre Präferenzen diesem erhöhten Bewertungsniveau anpassen. Wird daraufhin die Umweltgesetzgebung weiter verbessert, verschieben sich die Präferenzen dafür noch weiter usw. - v. Weizsäcker zieht daraus den Schluß, daß bei Untersuchungen über die Präferenzentwicklung die Durchsetzungschancen mitberücksichtigt werden müssen, da sich die Präferenzen über den Mechanismus der kognitiven Dissonanz an die Durchsetzungsmöglichkeiten anpassen.²⁾

Dementsprechend kommt auch Peltzman zu dem Ergebnis, daß Regulierung nicht nur einem einzigen ökonomischen Interesse dienen könne, da der ausschließliche Schutz eines singulären Interesses nur dann rational sei, wenn jegliche Opposition gegen die Auswirkungen der Regulierung fehle. Daher sei es unerlässlich, daß auch Teile einzelner Konsumentengruppen in den Genuß bestimmter Vorteile kämen.³⁾

b) Durchsetzungsmöglichkeiten einzelner Interessengruppen

Es wird vermutet, daß der Einfluß von Interessengruppen entscheidend durch das "free rider"-Verhalten der Gruppenmitglieder begrenzt wird.⁴⁾ Demnach müßten vor allem kleine Gruppen den Re-

1) Vgl. Weizsäcker, Carl Christian v.: Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie. In: Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik 183 (1982), S.325-343, 340ff.

2) Vgl. derselbe, S. 341

3) Vgl. Peltzman, Sam: Toward a More General Theory of Regulation, a.a.O., S. 222 f.

4) Vgl. allgemein Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1968, S. 33; speziell zur Regulierung vgl. Stigler, George J.: Free riders and collective action, a.a.O., S. 359 f.

gulierungsprozeß dominieren,¹⁾ was im Bereich der Energiewirtschaft besonders die Durchsetzung der Interessen von Unternehmen und von industriellen Großabnehmern wahrscheinlich macht.

Wenn der Informationsstand einer Wählergruppe hoch ist und die Tätigkeiten des Staates große Auswirkungen auf deren Einkommen haben, ist ihr Interesse an der Beeinflussung staatlichen Handelns relativ groß.²⁾ Solche Interessengruppen können dazu ihren Informationsvorsprung gegenüber den Politikern dadurch ausnutzen, indem sie ihnen nur solche Teilinformationen übermitteln, die ihnen selbst zum Vorteil gereichen und die sich der Nachprüfbarkeit durch Politiker und Wähler entziehen.³⁾

Eine zweite Möglichkeit für die Einflußnahme durch Interessengruppen ist mit deren Fähigkeit verbunden, Einfluß auf die Wahlentscheidungen der Wähler zu nehmen. Sie können den Parteien Wählerstimmen versprechen, um als Gegenleistung dafür bestimmte Vorteile zugesichert zu bekommen.⁴⁾ Grenzen sind solchen Möglichkeiten dadurch gesetzt, daß Politiker nur insoweit bestimmten Gruppen Vorteile gewähren, als nicht ihre eigene Wiederwahlchance dadurch geschmälert wird.⁵⁾ Aber auch die Konkurrenz

1) Vgl. Stigler, George J.: The theory of economic regulation, a.a.O., S. 13

2) Vgl. Bernholz, Peter: Economic Policies in a Democracy. In: Kyklos 19 (1966), S. 48-80, 56 f.

3) Vgl. Frey, Bruno S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 191.

Ein Beispiel aus der Zeit der 4. GWB-Novelle mag das verdeutlichen: "Unverständlich und besonders bedenklich ist, daß im Zuge des abschließenden Gesetzgebungsverfahrens der Bundestag einen Prüfungsauftrag erteilt hat, wonach in einer nicht näher bestimmten Frist die Gebietsabgrenzungsregelungen in der Versorgungswirtschaft einer erneuten Prüfung unterzogen werden sollen. Daraus folgt, daß die Elektrizitätswirtschaft in ihren Bemühungen um Information über die Notwendigkeit der Gebietsabgrenzungsverträge nicht nachlassen darf." (Boeck, Hartmut: Aktuelle Tagesfragen der Elektrizitätswirtschaft. In: Elektrizitätswirtschaft 79 (1980), S. 455-459, 457)

4) Vgl. Frey, Bruno S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 185

5) Vgl. derselbe, S. 192

von Interessengruppen untereinander setzt der Einflußnahme Grenzen.¹⁾

2. Das Angebot an Regulierung

Regulierung als ökonomisches Gut wird von der Legislative angeboten, wenn sie dafür Wählerstimmen bzw. finanzielle Zuwendungen als Gegenleistung erhält.²⁾ Die Regulierung erfolgt aber nicht direkt durch die Legislative, sondern diese überträgt die Aufgabe "Regulatory Commissions", wodurch die Verantwortlichkeit für die Entscheidungen verschoben wird.³⁾ Es ist anzunehmen, daß der Legislative dadurch die negativen Auswirkungen der Regulierungstätigkeit in geringerem Maße zugerechnet werden, womit auch die Gefahr des Verlustes von Wählerstimmen geringer wird.⁴⁾ Diese Gefahr besteht regelmäßig auch dann, wenn konfligierende Interessen (z.B. zwischen Produzenten und Konsumenten) nicht zum Ausgleich gebracht werden können. Dabei eventuell nötige Verhandlungen können von spezialisierten Regulierungskommissionen aber am effektivsten geführt werden, so daß der politische Prozeß aus der Sicht der Legislative entscheidend vereinfacht wird.⁵⁾

1) Vgl. Bernholz, Peter: Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems. In: Schneider, Hans-Karl; Watrin, Christian (Hrsg.): Macht und ökonomisches Gesetz. Berlin 1973, S. 859-881, 867 ff.; ein anschauliches Beispiel für sich teils gegenseitig bekämpfende, teils miteinander koalierende Interessengruppen aus dem Bereich der Energiewirtschaft bietet Horn, Manfred: Die Energiepolitik der Bundesregierung von 1958 - 1972: Zur Bedeutung der Penetration ausländischer Ölkonzerne in die Energiewirtschaft der BRD für die Abhängigkeit interner Strukturen und Entwicklungen. Berlin 1977, S. 215-240.

2) Vgl. Stigler, George J.: The theory of economic regulation, a.a.O.; Posner, Richard A.: Theories of economic regulation, a.a.O. sowie Peltzman, Sam: Toward a More General Theory of Regulation, a.a.O.

3) Vgl. Fiorina, Morris P.: Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? In: Public Choice 39 (1982), S. 33-66, 46

4) Vgl. Baldwin, John R.: The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry. Cambridge, Mass. 1975, S. 9

5) Vgl. Fiorina, Morris P.: Legislative Choice of Regulatory Forms, a.a.O., S. 53

II. Die Regulierungskommissionen als selbständige Bürokratie

Wenn die Aufgaben einer Regulierungskommission durch die Legislative nicht ganz konkret beschrieben sind,¹⁾ bleibt der Kommission ein gewisser Spielraum für Entscheidungen im eigenen Interesse,²⁾ der um so größer ist, je größer der Informationsvorsprung der Kommission gegenüber der Legislative ist.³⁾ Dieser Entscheidungsspielraum kann zu einer gewissen Verselbständigung der Regulierungskommissionen führen, so daß diese eigene Ziele verfolgen können;⁴⁾ das schließt allerdings nicht aus, daß gleichzeitig im Interesse der Legislative und bestimmter Interessengruppen gehandelt wird.

1. Existenzsicherung

Im Rahmen des in der NPÖ meist unterstellten Zieles der Nutzenmaximierung⁵⁾ spielt auch bei den Mitgliedern von Regulierungskommissionen die Sicherung der eigenen Existenz und somit auch

1) Das ist für die USA anzunehmen; vgl. Hilton, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions. In: American Economic Review 62 (1972), S. 47-54, 47, und

Gormley jr., William T.: The Politics of Public Utility Regulation. Pittsburgh 1983, S. 32

2) Vgl. Bernstein, Marver H.: Regulating Business by Independent Commission, a.a.O., S. 56

3) Vgl. Wilson, James Q.: The Politics of Regulation. In: ders. (Hrsg.): The Politics of Regulation. New York 1980, S.357-394, 388

Anders dagegen Weingast, Barry R.; Moran, Mark J.: Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy-making by the Federal Trade Commission. In: Journal of Political Economy 91 (1983), S. 765-800, 768 f., die vom Vorliegen zumindest indirekter Kontrollen überzeugt sind.

4) Vgl. Niskanen, William A.: Bureaucracy and Representative Government. Chicago 1971, S. 15

5) Vgl. Eckert, Ross D.: On the Incentives of Regulators: The Case of Taxicabs. In: Public Choice 14 (1973), S. 83-99, 83;

Hilton, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions, a.a.O., S. 47, und

Russel, Milton; Shelton, Robert B.: A Model of Regulatory Agency Behavior. In: Public Choice 20 (1974), S. 47-62, 48

der Kommission eine zentrale Rolle.¹⁾ Die Macht der Kommissionen wird dabei um so größer, je mehr es ihnen gelingt, auch konfliktierende Wählergruppen für sich zu gewinnen,²⁾ was jedoch auch im Sinne der Legislative ist,³⁾ die dadurch ihr Wählerstimmenpotential vergrößert sieht.

Wird das Ziel der Existenzsicherung der Mitglieder von Regulierungskommissionen etwas langfristiger gesehen, liegt es nahe, daß sie nach einer Beschäftigung in der von ihnen regulierten Branche trachten,⁴⁾ da sie dort nicht nur Fachkenntnisse, sondern auch regulierungsspezifische Kenntnisse anbieten können. Das führt zu der Vermutung, daß Konflikte mit den regulierten Unternehmen zumindest vermieden werden.⁵⁾

1) Vgl. Russel, Milton; Shelton, Robert B.: A Model of Regulatory Agency Behavior, a.a.O., S. 49, und

Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo: Staatliche Regulierung öffentlich gebundener Industrien. In: Wirtschaftsdienst 59 (1979), S. 386-392, die sogar von der "Unsterblichkeit von Regulierungen" schreiben.

2) Vgl. Caves, Richard: American Industry, a.a.O., S. 105 f., der folgendes Beispiel anführt: "The farmers, let us suppose, feel that the railroads charge them too much to transport their grain to market. The railroads claim that they are earning only a reasonable and necessary profit... But there is no way the government can directly influence the price of grain transportation without making at least one party angry. But regulation offers a possible solution... Both groups can be satisfied if the commission orders the low price for the farmers but at the same time permits (or requires) the railroads to charge other shippers a higher price. If these other shippers are less sensitive to shipping costs than the farmers... this manoeuvre brings what we might call a new political equilibrium."

3) Vgl. Baldwin, John R.: The Regulatory Agency and the Public Corporation, a.a.O., S. 5

4) Vgl. die empirische Studie von Eckert, Ross D.: The Life Cycle of Regulatory Commissioners. In: Journal of Law and Economics 24 (1981), S. 113-120, und

Hilton, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions, a.a.O., S. 48

5) Hilton, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions, a.a.O., S. 48, bezeichnet das als "minimal squawk"-Verhalten. Vgl. auch Joskow, Paul L.: Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation. In: Journal of Law and Economics 17 (1974), S. 291-327, 297

2. Konfliktminimierung

Entgegen der in der NPÖ vorherrschenden Theorie¹⁾ sind (Regulierungs-) Bürokraten an einer Maximierung ihres Budgets weniger interessiert, wenn sie - wie in den USA üblich - eine relativ kurze Amtszeit haben und ihre Anzahl gesetzlich nach oben beschränkt ist; sie haben dann vermutlich aufgrund eines beschränkten Planungshorizontes eher ein Interesse an der Schaffung einfacherer Arbeitsbedingungen, was mit der genannten These der Konfliktminimierung harmoniert.²⁾ Das äußert sich z.B.:

- durch ein passives Verhalten,³⁾ d.h., die Initiative zu einem formellen Regulierungsverfahren geht nicht von der Kommission, sondern von den regulierten Unternehmen aus; sind z.B. die Preise konstant oder fallen sie sogar, so sind sowohl Konsumenten als auch Politiker zufrieden und die Kommissionen haben keinen Anlaß, sich aktiv zu verhalten;⁴⁾
- durch die Anwendung automatischer Anpassungsmechanismen, z.B. entsprechend der Preissteigerungsrate für Rohstoffe;⁵⁾
- durch Beschränkung der Zahl der zu beaufsichtigenden Unternehmen mittels Marktzutrittskontrolle⁶⁾ oder

1) Vgl. Niskanen, William A.: Bureaucracy and Representative Government, a.a.O., S. 38 - Das Streben nach Macht, Status, Prestige und Einkommen läßt sich allerdings auch bei Regulierungskommissionen mit einem hohen Budget besser als mit einem geringen befriedigen. Vgl. Benson, Bruce L.: The Economic Theory of Regulation as an Explanation of Policies Toward Bank Mergers and Holding Company Acquisitions. In: Antitrust Bulletin 28 (1983), S. 839-862, 855

2) Vgl. Hilton, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions, a.a.O., S. 50

3) Vgl. Bernstein, Marver H.: Regulating Business by Independent Commission, a.a.O., S. 88

4) Vgl. Joskow, Paul L.: Inflation and Environmental Concern, a.a.O., S. 298; dieses Verhalten ändert sich allerdings z.B. bei steigenden Rohstoffpreisen. Vgl. derselbe, S. 314

5) Vgl. Parker, Alfred L.: Evaluation of the New Mexico Public Utility Rate Indexing Experiment. In: Sichel, Werner (Hrsg.): Public Utility Rate Making in an Energy-Conscious Environment. Boulder, Col. 1979, S. 97-114

6) Vgl. Eckert, Ross D.: On the Incentives of Regulators, a.a.O., S. 87

- durch eine möglichst einfache Preisstruktur.¹⁾

3. Andere Interessen

Neben den Thesen über die Existenzsicherung, Konflikt- und Arbeitsminimierung verdient noch eine weitere - weitgehend eigenständige - These Beachtung: Regulierung werde eingeführt, um den privaten Sektor der Wirtschaft ineffizient zu gestalten und somit die relative Attraktivität des öffentlichen Sektors zu steigern,²⁾ indem die Preise der privaten Güter durch Regulierung relativ höher werden als die Preise der Güter, die von der öffentlichen Hand angeboten werden. Wenn deshalb mehr öffentlich angebotene Güter konsumiert werden, werde eine Einkommensumverteilung zum öffentlichen Sektor und damit auch zu den Regulierungskommissionen möglich.³⁾ Diese These unterstützt auch die Vermutung, daß die Durchsetzung von Eigeninteressen einer Regulierungskommission den Interessen der regulierten Unternehmen eher entspricht als denen der Konsumenten, und daß die - in diesem Fall allerdings eigennützigen - Ziele der Legislative trotzdem nicht unberücksichtigt bleiben müssen.

Ein nicht durchgehend gleichförmiges Verhalten aller Regulierungskommissionen läßt sich u.a. auch mit einer Theorie über den Lebenszyklus der Kommissionen erklären, wonach diese die Phasen "gestation, youth, maturity and old age" durchlaufen.⁴⁾

Schließlich sei noch auf den Aspekt verwiesen, daß sorgsam arbeitete Regulierungsstrukturen für eine Branche administrative Eigendynamik entwickeln könnten: Um den Vorwurf zu vermeiden, keine klare wirtschaftspolitische Linie zu verfolgen, könnten

1) Vgl. Alessi, Louis de: An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation, a.a.O., S. 3

2) Vgl. McKenzie, Richard B.; Macaulay, Hugh H.: A Bureaucratic Theory of Regulation. In: Public Choice 35 (1980), S. 297-315, 298

3) Vgl. dieselben, S. 300

4) Vgl. Phillips, Charles F.: The Economics of Regulation, a.a.O., S. 698 ff.

Behörden und Regierung geneigt sein, einer einmal formulierten Vorstellung über eine "Optimalstruktur" weiter zu folgen, selbst wenn sich zwischenzeitlich die wirtschaftspolitischen Rahmendaten entscheidend verändert haben sollten.¹⁾ Daher sollte bereits bei der Konzeption eines Ausnahmereiches über die Möglichkeiten seiner späteren Abschaffung nachgedacht werden.²⁾

1) Vgl. Gröner, Helmut: Energiepolitische Konzeptionen zwischen Wettbewerb und Lenkung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2(1978), S. 91 - 98, 98

Vgl. auch Breuel, Birgit: Eine behutsame Verstärkung des Wettbewerbs sollte möglich sein. In: Wirtschaftsdienst 65(1985), S. 548 - 550, 550: " Wir haben für diesen Wirtschaftszweig langfristige Rahmenbedingungen geschaffen, die es ihm ermöglichen, wirtschaftlich erfolgreich tätig zu sein. Dies ist vorausschauende Wirtschaftspolitik. Und wir werden auch in Zukunft nicht zulassen, daß diese Rahmendaten an der tagespolitischen Aktualität ausgerichtet und permanent verändert werden."

2) Vgl. Eickhof, Norbert: Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche und staatliche Regulierung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 36(1985), S. 63 - 79, 77

III. Zusammenfassung

Nach den Theorien der NPÖ scheinen die Interessen kleinerer, aber besser organisierbarer Gruppen eine stärkere Berücksichtigung bei politischen Entscheidungen zu finden als die Interessen größerer, aber schlechter organisierbarer Gruppen.

Normative Theorien, die sich mit der Wohlfahrt der Gesamtgesellschaft (die quantitativ gemessen überwiegend aus großen Gruppen besteht) befassen, sollten deshalb vor allem die Durchsetzbarkeit ihrer Vorschläge berücksichtigen und sich dabei auch mit nicht optimalen Ergebnissen zufriedengeben; eine realisierbare dritt- oder viertbeste Lösung scheint mir jedenfalls besser zu sein als eine Regulierung, die den Interessen weniger dient, und eine davon gänzlich unabhängige Theorie über ein gesellschaftliches Optimum, das mit Sicherheit nicht verwirklicht werden kann. Die normative Ökonomie könnte sonst leicht auf das Niveau einer weltfremden Utopie absinken.

Teil 2: Der Beitrag der Politik zur Gestaltung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

Nachdem in Teil 1 die theoretischen Grundlagen für eine Beurteilung erarbeitet worden sind, was Ausnahmereiche sind, wie sie kontrolliert werden können und wie sich diese Kontrolle auswirken kann, ist es nunmehr erforderlich zu untersuchen, wie solche Ausnahmereiche in der Praxis behandelt werden. Dabei soll das Schwergewicht bei den Energiearten Gas, Elektrizität und Fernwärme¹⁾ liegen, die sich durch Leitungsgebundenheit und eingeschränkte Speicherbarkeit auszeichnen. Die Wasserversorgung²⁾ soll dabei unberücksichtigt bleiben, da die Regulierung hier zum großen Teil aus hygienischen Gründen erfolgt³⁾ und deshalb nicht immer mit der leitungsgebundenen Energieversorgung vergleichbar ist. Nach einer kurzen Darstellung der Geschichte der leitungsgebundenen Energieversorgung und ihrer gesetzlichen Regelung im Teil A soll die derzeitige Regulierung dieser Bereiche in der BRD im Teil B etwas ausführlicher dargestellt werden.

1) Fernwärmeversorgung ist zwar i.S. des GWB kein Ausnahmereich, soll hier jedoch vorerst unter dieser Kategorie behandelt werden; eine abschließende Beurteilung, ob Fernwärme als Ausnahmereich zu behandeln ist oder nicht, soll dem 3. Teil dieser Arbeit vorbehalten bleiben.

2) Leitungswasser ist zwar nicht als Energieträger zu klassifizieren, wird jedoch meist wegen des leitungsgebundenen Transports unter den Bereich der Energieversorgung subsumiert.

3) Vgl. Stern, Klaus; Püttner, Günter: Die Gemeindewirtschaft: Recht und Realität. Stuttgart u.a. 1965, S. 17

A. Entstehung der einzelnen Wirtschaftszweige und ihrer gesetzlichen Rahmenbedingungen

Zum Verständnis der heutigen öffentlichen Energieversorgung ist ein kurzer historischer Abriß unerlässlich, vor allem, weil es eine Energieversorgung schon seit Menschengedenken gibt, die hier entscheidenden Probleme jedoch erst entstanden sind, seit Energieversorgung nicht mehr individuell, sondern kollektiv über fest verlegte Leitungen durchgeführt wird. Das ist in nennenswertem Umfang etwa seit der Jahrhundertwende der Fall.

Die schon damals diskutierten oder eingeführten gesetzlichen Regelungen enthielten bereits viele der heutzutage praktizierten Regulierungselemente.

I. Entwicklung der leitungsgebundenen Energieversorgung

Entsprechend der historischen Reihenfolge ihrer großtechnischen Einführung soll hier kurz die technische Entwicklung und wirtschaftliche Verbreitung der Energieträger Gas, Elektrizität und Fernwärme dargestellt werden.

1. Gaserzeugung und -verteilung

Zwar wurde Erdgas bereits um ca. 900 v. Chr. in China zur Trocknung von Meersalz verwandt,¹⁾ eine öffentliche Gasversorgung ist in Deutschland jedoch erst seit 1826 bekannt. Das Gas wurde damals aus Kohle erzeugt und ausschließlich zu Beleuchtungszwecken benutzt.²⁾ Die Gasgewinnung aus Kohle ist Teil einer Kuppelproduktion von Koks und Gas, wobei nur eines der beiden Produkte von befriedigender Qualität sein kann.³⁾ Die damaligen Gaswerke waren deshalb sowohl von einer ausreichenden Kohleverversorgung als auch von genügenden Koksabsatzmöglichkeiten (insbesondere zum Hausbrand) abhängig, waren also auf größere Städte beschränkt.

Leuchtgas stand bei seiner Einführung in heftigem Wettbewerb mit Kerzen und seit ca. 1870 mit Petroleumlampen, konnte sich aber zunächst erfolgreich durchsetzen.⁴⁾ Die elektrische Beleuchtung konnte sich erst seit Erfindung der elektrischen Kohlenfadenlampe durchsetzen, da die bis dahin gebräuchlichen Lichtbogenlampen gegenüber dem Gas den Nachteil hatten, daß für jede

1) Vgl. Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (Hrsg.): Erdgas-Kompaß: Wegweiser für Energiefragen. Frankfurt/M. 1981, S. 5

2) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, 2. Aufl., Baden-Baden 1983, S. 21

3) Vgl. Förster, Karl: Allgemeine Energiewirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1973, S. 53

4) Vgl. Seppelfricke, Alois: Das Monopolproblem in der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Graz 1961, S. 21

Lampe eine eigene Stromerzeugungsanlage erforderlich war.¹⁾ In der Mitte des 19. Jahrhunderts wurden deshalb in allen größeren Städten Gasanstalten errichtet, die teils privat, teils gemischtwirtschaftlich und teils rein kommunal betrieben wurden, wobei die Anzahl der Gaswerke von 176 im Jahre 1860 auf 1385 im Jahre 1913 anstieg. Davon waren 1860 25 % im Eigentum der Kommunen, 1913 bereits 78 %, da die Gemeinden häufig mit der Leistung und den Preisen der privaten Gasanstalten unzufrieden waren,²⁾ "aber auch, um selbst Gewinne aus der lukrativ gewordenen Gasversorgung zu erzielen".³⁾

Eine interessante Entwicklung ergab sich in Frankfurt, wo zwei private Unternehmen eine nicht ausschließliche Konzession zur Gasversorgung besaßen (Dyopol!⁴⁾): Aufgrund vertraglicher Regelungen hätte die Stadt Frankfurt 1906 zusätzlich ein drittes, konkurrierendes Gaswerk errichten können, zog jedoch eine Fusion der beiden privaten Gaswerke vor, bei der sich die Stadt einen geringen Einfluß auf die Geschäftsführung des vereinten Unternehmens vorbehielt.⁵⁾

Mit der Anwendung des Gases zu Koch- und Heizzwecken und der Entwicklung neuer Ofenkonstruktionen bei den Kokereien konnte

1) Vgl. das Problem der "Teilung des elektrischen Lichtes" bei Leiner, Wolfgang: Geschichte der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg, Bd. 1, a.a.O., S. 79

2) Vgl. Stern, Klaus; Püttner, Günter: Die Gemeindewirtschaft, a.a.O., S. 20 f., sowie den "Stuttgarter Gaskrieg" bei Klett, Ulrich: Stuttgart und das Gas. Stuttgart 1983, S. 25, in dem die private "Compagnie d'éclairage au gaz de la ville de Stuttgart" nur durch die Drohung der Stadt, ein zweites Gasleitungsnetz aufzubauen, 1869 zur Senkung ihrer Abgabepreise genötigt werden konnte.

3) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 21

4) Vgl. das Dyopol in der Elektrizitätsversorgung in Künzelsau von 1894 - 1914 bei Leiner, Wolfgang: Geschichte der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg, Bd. 1, a.a.O., S. 227 ff.

5) Vgl. Passow, Richard: Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen, a.a.O., S. 124 f.

Gas auch nach der Jahrhundertwende seine Bedeutung erhalten, trotz der schon beträchtlichen Konkurrenz der Elektrizität auf dem Beleuchtungsmarkt. So stieg der Anteil der Koch-, Heiz- und Kraftgasabgabe am gesamten Gasabsatz von 20,6 % im Jahre 1900 auf 50 % im Jahre 1911.¹⁾

Bereits vor dem 1. Weltkrieg wurden die ersten Ferngasleitungen gebaut, da der Transport des Gases über Rohrleitungen wirtschaftlicher war als der Transport der Kohle zur Gaserzeugung am Ort des Verbrauchs. Die Ferngasleitungen erlangten ihre größte Bedeutung jedoch erst seit dem Beginn der Förderung von Erdgas; der Anteil des Erdgases am gesamten Gasverbrauch stieg von 2,3 % im Jahre 1950 auf über 54 % im Jahre 1970²⁾ und auf 94 % im Jahre 1984.³⁾ Der Anteil des Naturgases am gesamten Primärenergieverbrauch stieg, wohl insbesondere wegen der zunehmenden Verwendung zu Heizzwecken, von 5,5 % im Jahre 1970 auf 16,5 % im Jahre 1984.⁴⁾

Die Konzentration in der Gaswirtschaft entwickelte sich unterschiedlich in den Bereichen Import von Erdgas, Ferngastransport und Abgabe an Endverbraucher:

- Mit dem Import von Erdgas waren 1974 in der BRD 8 Unternehmen befaßt, die drei größten Gesellschaften hatten einen Marktanteil von 80 %.⁵⁾

1) Vgl. Seppelfricke, Alois: Das Monopolproblem in der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 22

2) Vgl. Förster, Karl: Allgemeine Energiewirtschaft, a.a.O., S. 56

3) Vgl. Stech, Jürgen: Gasversorgung der Bundesrepublik: Durch gestreute Bezugsquellen sicher bis weit ins nächste Jahrtausend. In: Handelsblatt vom 24.06.1985, S. 21

4) Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft: Daten zur Entwicklung der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1981, o.O. 1982, S. 3

5) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/1975: Mehr Wettbewerb ist möglich, 2. Aufl., Baden-Baden 1977, TZ 620

- Mit dem Ferngastransport befaßten sich 1970 16 Unternehmen; die 2 größten Gesellschaften hatten einen Anteil von 63 %.¹⁾
- 1974 bestritten die Ferngas-, Förder- und Liefergesellschaften 42,9 % der Endverbrauchsnachfrage nach Gas; die reinen Ortsgasgesellschaften hatten nur einen Anteil von 45,6 % dieses Marktes.²⁾ Die 498 Ortsgasunternehmen bezogen 1973 91 % ihres abgesetzten Gases von anderen Unternehmen. 87 % der Unternehmen waren 1974 ganz im Besitz der öffentlichen Hand,³⁾ während die Import- und Ferngasgesellschaften alle gemischtwirtschaftlich organisiert sind, wobei die Mineralölwirtschaft einen bedeutenden Einfluß ausübt.⁴⁾

Obwohl das nicht leitungsgebundene Flüssiggas seit 1932 großtechnisch erzeugt wird, hat es bis heute nur einen Anteil von ca. 1 % am gesamten Primärenergieverbrauch.⁵⁾ Trotz dieser geringen gemischtwirtschaftlichen Bedeutung ist Flüssiggas aber in Einzelfällen wahrscheinlich eine ernstzunehmende Konkurrenz der leitungsgebundenen Gasversorgung.

2. Stromerzeugung und -verteilung

Elektrizität wurde erstmals um 1850 in England und Frankreich zum Galvanisieren angewandt; erzeugt wurde der Strom mit einem Wechselstromgenerator mit mechanischem Kommutator.⁶⁾ Zu Beleuchtungszwecken wurde Elektrizität aus Voltaschen Säulen etwa zur gleichen Zeit eingesetzt, und zwar entweder als elektri-

1) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 625

2) Vgl. dieselbe, TZ 629

3) Vgl. dieselbe, TZ 630

4) Vgl. dieselbe, TZ 824

5) Vgl. Wehner, Hans-Dieter: Gute Chance für einen höheren Anteil am Energiemarkt. In: Handelsblatt vom 30.05.1984, S. 23

6) Vgl. Leiner, Wolfgang: Geschichte der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg, Bd. 1, a.a.O., S. 51

scher Lichtbogen oder über den Umweg der elektrolytischen Wasserstoffherstellung.¹⁾ Bis zur Erfindung der Glühlampen durch Edison (1879) bildete der elektrische Lichtbogen keine ernsthafte Konkurrenz zur Gasbeleuchtung, da die bis dahin bekannten Generatoren als recht aufwendige Maschinen nur eine einzige Lichtquelle betreiben konnten.

Bereits seit 1882 wurden private Elektrizitätswerke errichtet, die zwar noch keine konkurrenzfähigen Preise zur Gasbeleuchtung anbieten konnten, aber für gewerbliche Zwecke (Motorenstrom) vielfach unter ihren Selbstkosten lieferten,²⁾ da bei industrieller Krafterzeugung zu dieser Zeit ein beträchtlicher Konkurrenzkampf zwischen Gasmotoren, Dampfmaschinen, Druckluft- oder Druckwasserfernleitungen und Elektromotoren herrschte.³⁾ Vor allem ermöglichte die zusätzliche Lieferung von Kraft-Strom eine gleichmäßigere Auslastung der Erzeugungsanlagen als bei ausschließlicher Lieferung von Licht-Strom (während der Dunkelheit).

Da die meisten Gemeinden zu dieser Zeit mit ihren Gasanstalten ansehnliche Gewinne erwirtschafteten und die Konkurrenz der Elektrizität eher fürchteten⁴⁾ oder nicht das erforderliche Kapital hatten,⁵⁾ überließen sie die Aufteilung des Elektrizitätsmarktes den privaten Unternehmen, mit denen sie nur Konzessionsverträge abschlossen, um sich für alle Fälle auch einen Anteil an deren Gewinn zu sichern.⁶⁾ Erst um die Jahrhundertwende gingen mehrere Gemeinden zur eigenen Stromversorgung über,

1) Vgl. Leiner, Wolfgang: Geschichte der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg. Bd. 1, a.a.O., S. 52 ff.

2) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 23

3) Vgl. Haeberle, Karl Erich: Stuttgart und die Elektrizität. Stuttgart 1983, S. 8 f. und S. 113

4) Vgl. Eckstein, Dieter: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, a.a.O., S. 125 f.

5) Vgl. Haeberle, Karl Erich: Stuttgart und die Elektrizität, a.a.O., S. 25

6) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 50 f.

so daß 1913 etwa 40 % der Stromerzeugung auf kommunale Unternehmen entfiel; die Gewinne der Elektrizitätswerke übertrafen dabei häufig schon die der Gaswerke.¹⁾

Mit der Möglichkeit, elektrische Energie in Hochspannungsleitungen über größere Entfernungen zu transportieren²⁾ und sie in größeren Anlagen, z.B. im Ruhrgebiet mit Kohle zu erzeugen,³⁾ setzte um 1920 eine sehr unterschiedliche Entwicklung in den Bereichen Erzeugung, Ferntransport und Verteilung ein: Bei der Stromerzeugung ergab sich bereits sehr früh eine hohe Konzentration, z.B. vereinigten 1936 45 von 10.000 Elektrizitätswerken bereits 86,5 % der gesamten Abgabe auf sich.⁴⁾ Dieser Konzentrationsgrad hat sich seither nicht wesentlich verändert, die Anzahl der Unternehmen ist jedoch auf ca. 1.300 gesunken,⁵⁾ wobei auf die 680 im VDEW (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke - VDEW - e.V.) organisierten Unternehmen 1979 ca. 99 % der gesamten Stromabgabe entfielen.⁶⁾ Der Anteil der privaten Unternehmen an der nutzbaren Elektrizitätsabgabe ist dabei von 75 % um 1900 auf 3 % nach 1945 gesunken, der Anteil der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen stieg dagegen von 0 % auf 70 %.⁷⁾ Wie das Beispiel der Expansion des RWE in dieser Zeit zeigt, hatte dessen gemischtwirtschaftliche Struktur den Vorteil, daß den Vertretern der Gemeinden, deren Stromversorgung das RWE

1) Vgl. Stern, Klaus; Püttner, Günter: Die Gemeindewirtschaft, a.a.O., S. 22 f.,

und Eckstein, Dieter: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, a.a.O., S. 126

2) Vgl. Seppelfricke, Alois: Das Monopolproblem in der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 39

3) Vgl. Haeberle, Karl Erich: Stuttgart und die Elektrizität, a.a.O., S. 81

4) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 56 ff.

5) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 708

6) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht. Eine systematische Darstellung des gesamten Rechts der öffentlichen Energieversorgung. Köln 1982, S. 564

7) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 68, und Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 729

übernehmen wollte, lukrative Aufsichtsratspositionen sowie eine rentierliche Beteiligung der Gemeinde am Grundkapital des Unternehmens in Aussicht gestellt werden konnte.¹⁾

Der Ferntransport elektrischer Energie über Hochspannungsleitungen (über 100 kV) wurde bereits 1929 in der AG für Deutsche Elektrizitätswirtschaft organisiert. Deren Nachfolgeorganisation Deutsche Verbundgesellschaft (DVG), die seit 1948 aus etwa denselben 9 gemischtwirtschaftlichen Unternehmen besteht,²⁾ besitzt das Monopol für den Ferntransport elektrischer Energie. Zusätzlich gibt es auf europäischer Ebene 4 Verbund-Organisationen zur Förderung des zwischenstaatlichen Elektrizitätsaustausches.³⁾ Bei der Elektrizitätsverteilung verlief die Konzentration bei weitem nicht so stürmisch wie in den anderen Bereichen: Bei der Abgabe an Tarifabnehmer vereinigten die 5 größten Unternehmen 1967 nur 17,3 % auf sich, während sie an der Stromerzeugung mit 52,7 % beteiligt waren.⁴⁾

Es ergab sich insgesamt ein Trend zur Konzentration bei der Elektrizitätserzeugung und dem Ferntransport, während die Verteilung an Letztverbraucher weitgehend in den Händen (kleinerer) gemeindeeigener Unternehmen verblieb.

1) Vgl. Karweina, Günter: Der Stromstaat. Hamburg 1984, S. 126

2) Vgl. Monopolkommission: Sondergutachten 16: Zusammenschlußvorhaben der Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit der Société Nouvelle Sidéchar S.A. (Ruhrkohle AG). Baden-Baden 1986, TZ 24

3) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 29

4) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 59, und Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 710, mit geringfügig anderen Konzentrationsraten

3. Fernwärmeerzeugung und -verteilung

Das eigentliche Prinzip der Fernwärmeversorgung, und zwar die räumliche Trennung von Wärmeerzeugung und Wärmeverbrauch, wurde erst um die Jahrhundertwende angewandt,¹⁾ während das Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung bereits seit der Mitte des 19. Jahrhunderts praktiziert wird.²⁾ Die Kraft-Wärme-Kopplung im Rahmen der industriellen Eigenerzeugung hat dabei relativ schnell an Bedeutung gewonnen; 1970 lieferten die Kraftwerke mit Kraft-Wärme-Kopplung bereits 21 % des erzeugten Stromes.³⁾

Die Fernwärmeversorgung entwickelte sich dagegen nur sehr langsam: Bis zum 2. Weltkrieg wurden überwiegend öffentliche und gewerblich genutzte Gebäude mit Fernwärme versorgt, so daß ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung bis dahin gering blieb,⁴⁾ was insbesondere daran lag, daß ebenso wie bei Druckluft- oder Druckwasser-Versorgungsleitungen der Aufbau eines umfangreichen Versorgungsnetzes im Vergleich zur dezentralen Energieumwandlung zu teuer war. Hinzu kam, daß eine leitungsgebundene Raumwärme-

1) Vgl. Haeberle, Karl Erich: Stuttgart und die Elektrizität, a.a.O., S. 132.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Dampflieferung der Kohlen-Zeche Victoria Mathias an das RWE im Jahre 1898. Dem Zechenbesitzer Hugo Stinnes war damals aufgrund eines Kartellvertrages der direkte Verkauf von Kohlen unter Umgehung des Kohle-Syndikats verboten, die Lieferung von Dampf war im Kartellvertrag jedoch nicht erfaßt. Vgl. Karweina, Günter: Der Stromstaat, a.a.O., S. 84 ff.

- 2) Vgl. Haeberle, Karl Erich: Stuttgart und die Elektrizität, a.a.O., S. 128, der darauf hinweist, daß zunächst in der eischenschaffenden Industrie die Abwärme zum Betrieb von Dampfmaschinen eingesetzt wurde (Wärme-Kraft-Kopplung), während die Abwärme der Kraft-(Elektrizitäts-)erzeugung (Kraft-Wärme-Kopplung) erst seit der Jahrhundertwende genutzt wurde.
- 3) Vgl. Beck, P.; Goettling, D.: Energie und Abwärme: Ursachen - Auswirkungen - Empfehlungen. Berlin 1973, S. 290
- 4) Vgl. Sasse, Walter: Situation und Zukunftschancen der Fernwärmeversorgung. In: Hoffmann, Karl Heinz (Hrsg.): Dokumentation Energie: Leistungen, Prognosen, Alternativen. Mannheim 1972, S. 274 - 278, 274

versorgung bereits über Strom und Gas möglich war. Für die Fernwärme hätte eine dritte (parallele) Versorgungsleitung errichtet werden müssen, die zudem überwiegend nur im Winter nutzbar gewesen wäre, während Strom- und Gasleitungen wegen ihrer vielfältigeren Anwendungsgebiete ganzjährig auszulasten sind.¹⁾

Die Verwertung des Abdampfes bei der Elektrizitätsversorgung wurde zwar bereits 1935 zur Fernheizung benutzt,²⁾ jedoch ging erst ab 1960 der Ausbau der Fernwärme relativ schnell voran, als zahlreiche Neubaugebiete mit Fernwärmeanschluß entstanden. 1980 gab es in der BRD 112 Heizkraftwerke und 392 Heizwerke, die 476 Versorgungsnetze betrieben.³⁾ Die 116 in der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW) organisierten Unternehmen leisteten 1981 ca. 95 % der gesamten Abgabe;⁴⁾ sie sind bis auf wenige Ausnahmen mit den jeweiligen Stadtwerken identisch und somit in öffentlichem Eigentum,⁵⁾ aber deshalb auch mit der Strom- und Gasverteilung in einem Unternehmen zusammengefaßt.⁶⁾ Trotz beträchtlicher Subventionen für den Ausbau der Fernwärmeversor-

-
- 1) Aus demselben Grunde gibt es selbst in den USA keine bedeutende Fernkälteversorgung (district cooling) mit gekühltem Wasser. Vgl. International Energy Agency: District Heating and Combined Heat and Power Systems: A Technology Review. Paris 1983, S. 253, und Pinter, T.: Wirtschaftlichkeitsfragen bei der Planung und Ausführung von Fernkälteversorgungsanlagen. In: Fernwärme international 1(1972), S. 86 - 88
 - 2) Vgl. Lilley, S.: Menschen und Maschinen: Eine kurze Geschichte der Technik in ihrer Beziehung zur gesellschaftlichen Entwicklung. Wien 1952, S. 257
 - 3) Vgl. IZE, Informationszentrale der Elektrizitätswirtschaft e.V. (Hrsg.): Eine Lebensfrage: Strom - Daten und Fakten zur Energiediskussion 7. Köln 1982, S. 19
 - 4) Hieb, Karlheinz; Heidemann, Werner: Energie- und Wasserversorgung 1981. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 69(1982), S. 366 - 381, 367
 - 5) Schätzungen gehen von 85 % Marktanteil der öffentlichen Hand aus. Vgl. Westermann, Harry; Schapp, Jan: Ist es notwendig oder empfehlenswert, die "Fernwärmewirtschaft" dem geplanten Energieversorgungsgesetz zu unterstellen? In: Fernwärme international 2(1973), S. 95 - 112, 98
 - 6) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 807

gung¹⁾ wuchs der Anteil der fernbeheizten Wohnungen in der BRD nur auf ca. 8 %, ²⁾ obwohl unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angeblich ein Anteil von 25 % möglich wäre.³⁾ In Dänemark dagegen hatte die Fernwärme 1980 einen Anteil von ca. 40 % an der Raumheizung, ohne daß sie nennenswert subventioniert worden ist;⁴⁾ in Schweden betrug der Marktanteil der Fernwärme 1981 ca. 27 %, in Finnland ca. 23 % und in den anderen OECD-Staaten zwischen 0,4 % und 4 %.⁵⁾ Das legt den Verdacht nahe, daß außer klimatischen Faktoren auch politische und wirtschaftliche Gründe bei der Verbreitung der Fernwärme eine entscheidende Rolle spielen.

1) Vgl. Wirtschaftswoche 1983, Nr. 3, S. 21 (Fernwärme: Milliarden verheizt?)

2) Vgl. Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 9/983, TZ 87

3) Vgl. IZE (Hrsg.): Eine Lebensfrage: Strom, a.a.O., S. 19

4) Vgl. International Energy Agency: District Heating and Combined Heat and Power Systems, a.a.O., S. 141

5) Vgl. dieselbe, S. 115

II. Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Wie im vorigen Abschnitt gezeigt worden ist, entwickelte sich die leitungsgebundene Energieversorgung im 19. Jahrhundert in sehr kleinen Einheiten, wobei zwar Gas- und Elektrizitätsversorgung zunächst privat organisiert waren, aber aufgrund des gemeindlichen Wegeigentums von Anfang an auf das Wohlwollen der Gemeinden angewiesen waren. Ein Bedarf an gesetzlicher Regelung entstand erst im 20. Jahrhundert, als überregionale Gesellschaften eine gewisse Bedeutung erlangten.

Da die meisten gesetzlichen Regelungen zumindest Gas- und Stromversorgung gemeinsam betrafen und betreffen, ist dieser Abschnitt nicht nach den einzelnen Energieträgern, sondern entsprechend der jüngeren deutschen Geschichte nach den Zeitabschnitten bis 1933 und 1933 - 1945 gegliedert; die jüngste Geschichte der Gesetzgebung nach 1945 soll dann im nächsten Abschnitt B dargestellt werden. Die Darstellung beschränkt sich dabei nur auf gesetzliche Regelungen, die speziell die Versorgungsunternehmen betreffen; nicht behandelt werden dagegen für alle Unternehmen gültige Normen, z.B. auf dem Gebiet der technischen Sicherheit, auch wenn diese für die Versorgungsunternehmen von besonderer Bedeutung sein sollten. Solche Normen sind jedoch unter wettbewerbstheoretischen Gesichtspunkten unbedeutend, solange sie für alle Unternehmen gleichermaßen gelten.

1. Gesetzgebung bis 1933¹⁾

Die bei monopolistischen Unternehmen zu erwartenden Probleme mit der Preisgestaltung ließen sich bei den privaten Gas- und Strom-

1) Ein vollständiges chronologisches Verzeichnis aller hier relevanten Gesetze, Verordnungen und Anordnungen findet sich bei Buderath, Josef: Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Bad Homburg v.d.H. 1962, S. 150 ff.

Versorgungsunternehmen aufgrund der entweder widerrufbaren oder befristeten Konzessionsverträge mit den Gemeinden meist durch Androhung oder Vollzug der Kommunalisierung lösen.¹⁾ Weitaus umstrittener waren die sog. Installations- und Materiallieferungsmonopole, mit deren Hilfe auch kommunale Strom- und Gasversorgungsunternehmen ihre Monopolstellung auf die Hausinstallation und die Energieumwandlungsgeräte erweitern wollten. Aufgrund einer Eingabe privater Gewerbeunternehmen gegen diese Ausschließlichkeitsbindungen erklärte sich der deutsche Reichstag 1911 für nicht zuständig; die Bundesstaaten trafen unterschiedliche Regelungen:

- Verbote in Sachsen, Baden, Württemberg und teilweise in Preußen,
- ausdrückliche Erlaubnis in Hessen (bis 1912),
- Verbot für private und Erlaubnis für kommunale Unternehmen in Braunschweig sowie
- keine Regelung in anderen Staaten.²⁾

Regulierungsversuche auf anderen Gebieten, wie

- der Reichsentwurf zur Besteuerung von Elektrizität und Gas (1908), von dem schließlich nur eine Glühlampensteuer übrigblieb,
- der Entwurf eines Starkstromwegegesetzes (1909), der ein gesetzliches Benutzungsrecht öffentlicher Wege zur Leitungsverlegung vorsah³⁾ und damit die Konzessionsabgaben der Gemeinden gefährdete, und
- der Starkstromgesetzentwurf (1914), der die Verstaatlichung aller Elektrizitätsanlagen vorsah,⁴⁾

scheiterten am Widerstand der Kommunen, der Länder oder der

1) Vgl. Püttner, Günter: Das Recht der kommunalen Energieversorgung: Zum Problem der besonderen öffentlichen Aufgaben der Gemeindeunternehmen. Stuttgart u.a. 1967, S. 13 f.

2) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 79 f.

3) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 175

4) Vgl. Karweina, Günter: Der Stromstaat, a.a.O., S. 102

Industrie.¹⁾

Erst während des 1. Weltkrieges ergab sich für das Deutsche Reich aufgrund des erhöhten Kriegsbedarfs an Aluminium und Stickstoff ein Bedarf für direkte staatliche Eingriffe in die Energiewirtschaft,²⁾ der sich in der "Bekanntmachung über Elektrizität und Gas sowie Dampf, Druckluft, Heiß- und Leitungswasser" v. 21.06.1917 ausdrückte.³⁾ Darin wurde einem Reichskommisariat für Elektrizität und Gas die Verantwortung über

- die Inbetriebnahme wichtiger Energieanlagen,
- die Prüfung aller Neubau- und Erweiterungsanträge und
- die Durchsetzung verschiedener Sparmaßnahmen

übertragen.⁴⁾ Diese Bekanntmachung war ursprünglich nur von kriegswirtschaftlicher Bedeutung; sie diente dennoch dem Energiewirtschaftsgesetz von 1935 und dem Energienotgesetz von 1949 als Vorbild.⁵⁾

Nach der - außerhalb der Kriegswirtschaft bis dahin vorherrschenden - Politik des "laissez faire" konnten sich die sozialistischen Parteien 1919 mit dem Sozialisierungsgesetz durchsetzen, mit dem vor allem den im Kohlen- und Kalibergbau vorhandenen Syndikaten Zwangscharakter verliehen werden sollte;⁶⁾ dieser "Ausnahmebereich" wurde in der Kartellverordnung vom

1) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion: Das Regulierungssystem der öffentlichen Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. u.a. 1977, S. 50 ff.

2) Vgl. Eckstein, Dieter: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, a.a.O., S. 127

3) RGBl. S. 543, durch § 17 EnWG 1935 außer Kraft gesetzt; vgl. dazu Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 32 f.

4) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 59

5) Vgl. Buderath, Josef: Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 17

6) Vgl. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 170

November 1923 als einziger ausdrücklich bestätigt.¹⁾ Die Konzessions- und Demarkationsverträge unterlagen zwar ausdrücklich dieser Kartellverordnung, jedoch beschäftigte sich das Kartellgericht nie mit derartigen Fragen,²⁾ da die Verordnung lediglich eine Mißbrauchsaufsicht vorsah.³⁾ Das "Gesetz betr. Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft" v. 31.12.1919⁴⁾ scheiterte dagegen am Widerstand der privaten und kommunalen Versorgungsunternehmen, so daß die erforderlichen Durchführungsbestimmungen nie erlassen wurden und das Gesetz schließlich 1935 durch das Energiewirtschaftsgesetz wieder aufgehoben wurde.⁵⁾

Anläßlich der beginnenden Inflation wurde am 1.2.1919 die "Verordnung über die schiedsgerichtliche Erhöhung von Preisen bei der Lieferung von elektrischer Arbeit, Gas und Leitungswasser"⁶⁾ erlassen, die langfristige Lieferverträge rückwirkend aufhob, die Vertragspartner zu neuen Preisverhandlungen aufforderte und im Falle der Nichteinigung ein staatliches Schiedsgericht zur Schlichtung einsetzte. Durch das Ende der Inflation verlor die Verordnung 1923/24 ihre Bedeutung wieder.⁷⁾

In den einzelnen Bundesstaaten wurden dagegen seit 1910 verschie-

1) Vgl. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 171

2) Vgl. Fricken, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik in der öffentlichen Versorgung der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Köln 1969, S. 63 f.

3) Vgl. Grimmer, Klaus: Die kartellrechtliche Aufsicht nach §§ 103, 104 GWB bei mißbräuchlich überhöhten Strompreisen in der Elektrizitätswirtschaft. Baden-Baden 1980, S. 36

4) RGBl. 1920, S. 19

5) Vgl. ausführlicher Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 243 ff.,

Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 33, und

Stern, Klaus; Püttner, Günter: Die Gemeindewirtschaft, a.a.O., S. 28 ff.

6) RGBl. S. 135

7) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 64 f.

dene Regelungen erlassen, die im wesentlichen die Energieversorgung von Endverbrauchern den Gemeinden überließen, dagegen die Erzeugung und Fortleitung von Elektrizität als Aufgabengebiet des Staates festlegten.¹⁾ Da die meisten Kommunalgesetze des 19. Jahrhunderts anordneten, daß die gemeindeeigenen Unternehmen zu den Einkünften der Gemeinden beizutragen hätten²⁾ und die Gemeindesteuern entsprechend niedriger anzusetzen seien, waren die kommunalen Versorgungsunternehmen grundsätzlich steuerfrei,³⁾ was im Körperschaftssteuergesetz v. 10.8.1925 ausdrücklich bestätigt wurde; dieses Steuerprivileg wurde erst durch das Körperschaftssteuergesetz v. 16.10.1934 aufgehoben. Als Ausgleich für die Gemeinden wurde die Abzugsfähigkeit der Konzessionsabgaben als Betriebsausgaben anerkannt. Von der Umsatzsteuer waren die kommunalen Unternehmen sogar bis 1965 befreit.⁴⁾

Da bis 1933 (und darüber hinaus) die Fernwärmeversorgung keine gesamtwirtschaftliche Bedeutung besaß und fast ausschließlich von den Gemeinden selbst betrieben wurde, ist es plausibel, daß auf diesem Gebiet keine speziellen wirtschaftsrechtlichen Regelungen zu finden sind, wenn man von der kriegsbedingten Bekanntmachung über Elektrizität und Gas sowie Dampf, Druckluft, Heiß- (und Leitungs-)wasser absieht.⁵⁾

2. Gesetzgebung im 3. Reich

Die meisten der heute gültigen Rechtsvorschriften, die die Energieversorgungswirtschaft betreffen, wurden während des 3. Reichs

1) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 81 ff., mit ausführlichen Nachweisen

2) Bis zum 1. Weltkrieg lag der Anteil der Gewinne gemeindeeigener Betriebe an den Gemeindeeinnahmen bei durchschnittlich 20 %; vgl. Stern, Klaus; Püttner, Günter: Die Gemeindegewirtschaft, a.a.O., S. 112

3) Vgl. Püttner, Günter: Das Recht der kommunalen Energieversorgung, a.a.O., S. 220

4) Vgl. Derselbe, S. 221

5) Vgl. oben in diesem Abschnitt

erlassen. Wenn dabei auch andere ideologische oder wirtschaftspolitische Gesichtspunkte als nach 1945 eine Rolle spielten, so steht das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer Fortgeltung dieser Gesetze nicht im Wege, solange sie keine sachlichen (materiellen) Widersprüche zum Grundgesetz enthalten.¹⁾

a) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft

Schon vor der nationalsozialistischen Machtergreifung waren die Märkte für Strom und Gas durch Aufteilung des gesamten Reichsgebietes in fest voneinander abgegrenzte Versorgungsgebiete der einzelnen Energie-Versorgungsunternehmen monopolistisch organisiert,²⁾ so daß die Zielsetzung der NSDAP schwer zu verwirklichen war, im Hinblick auf die Eigenversorgung kriegswichtiger Industriebetriebe eine Dezentralisierung der Energieversorgung zu erreichen.³⁾ Im Interessenkonflikt zwischen kriegsvorbereitender NSDAP, nach Erhalt der Selbständigkeit strebenden kommunalen Unternehmen und dem Expansionsdrang der privaten und gemischtwirtschaftlichen Großunternehmen erließ die Reichsregierung als Kompromiß zwischen den beteiligten Reichsministerien das Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft v. 13.12.1935 (EnWG),⁴⁾ das sowohl auf den Abbau der kommunalen Versorgungswirtschaft verzichtete als auch dem Expansionsstreben der Großunternehmen keinen Riegel vorschob, sondern nur die Elektrizitäts-

1) Vgl. BVerfG E, Bd. 2, S. 307, und BVerfG E, Bd. 6, S. 309

2) Vgl. Emmerich, Volker: Deutsche Energiepolitik in den letzten 25 Jahren, a.a.O., S. 498

3) Vgl. Koopmann, Waltraut: Stromversorgung und Staat: Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle als Instrumente staatlicher Steuerung? Köln 1981, S. 5.

Diese dezentrale Struktur, die bei Luftangriffen nicht insgesamt zerstört zu werden drohte, harmonisierte allerdings auch gut mit den sozialistischen Elementen der nationalsozialistischen Ideologie; vgl. Karweina, Günter: Der Stromstaat, a.a.O., S. 156 ff.

4) Die Abkürzung "EnWG" ist eine von verschiedenen gebräuchlichen, wie z.B. "EnWiG", "EnerG" u.a.

und Gasversorgung der Aufsicht des Reiches unterstellte.¹⁾ Gesetzliche Grundlage für die Ausschaltung des Reichstages beim Erlaß des Energiewirtschaftsgesetzes war das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich v. 24.3.1933²⁾ (Ermächtigungsgesetz).

Die einzelnen Bestimmungen des EnWG, das im wesentlichen heute unverändert weiter gilt, werden unten in Abschnitt B ausführlicher erläutert werden, so daß hier ein kurzer Überblick genügen soll:

§ 3: Auskunft- und Mitteilungspflicht des Versorgungsunternehmens gegenüber den Aufsichtsbehörden

§ 4: Behördliche Investitionskontrolle mit Untersagungsrecht der Behörden³⁾

§ 5: Kontrolle des Marktzutritts durch Behörden

§ 6: Kontrahierungszwang für Versorgungsunternehmen im abgegrenzten Versorgungsgebiet

§ 7: Ermächtigung zum Erlaß allgemeiner Versorgungsbedingungen, Tarife und Verkaufspreise durch die Aufsichtsbehörden

§§ 8 und 9: Recht der Aufsichtsbehörden zur Betriebsuntersagung für nicht leistungsfähige Versorgungsunternehmen

§ 11: Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung für Zwecke der öffentlichen Energieversorgung durch behördlichen Akt

Aufsichtsbehörden waren mit wechselnder Zuständigkeit der Reichswirtschaftsminister, der Reichskommissar für die Preisbildung und der Generalinspektor für Wasser und Energie.⁴⁾ Die Befug-

1) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 34 f., und Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 324 f.

2) RGBl. I, S. 141

3) Bis 1939 galt eine angezeigte Investition als genehmigt, wenn die Aufsichtsbehörde ihr nicht innerhalb eines Monats widersprochen hatte; diese Widerspruchsfrist wurde durch eine "Vereinfachungsverordnung" v. 27.9.1939 ersatzlos gestrichen, so daß seither im Prinzip eine ausdrückliche Investitionsgenehmigung erforderlich ist. Vgl. Nagel, Dieter: Möglichkeiten und Grenzen einer Wettbewerbsregelung für die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Bochum 1966, S. 100 f.

4) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 35

nisse aus den §§ 3 und 4 EnWG (Investitionskontrolle) Übertrag der Reichswirtschaftsminister (Schacht) der Reichsgruppe Energiewirtschaft, in der die größeren Strom- und Gasversorgungsunternehmen zusammengeschlossen waren, so daß diese im Prinzip sich selbst kontrollieren konnten.¹⁾

Aufgrund von § 7 EnWG wurden als Durchführungsverordnungen

- die Tarifordnung für elektrische Energie v. 25.7.1938²⁾ zur Vereinheitlichung des Tarifrechtes,
- die Tarifordnung für Gas v. 15.5.1939³⁾ und
- die Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit elektrischer Arbeit aus dem Niederspannungsnetz der Energieversorgungsunternehmen (AVB) v. 27.1.1942⁴⁾

erlassen.⁵⁾ Die Tarifordnungen entsprachen in ihren Grundzügen bereits den heute geltenden Bundestarifordnungen mit Vorschriften über Art und Anzahl der Tarife und der Art der Abrechnung, nicht dagegen über einzelne Preise;⁶⁾ sie werden deshalb unten in Abschnitt B ausführlicher erläutert werden. Die allgemeinen Versorgungsbedingungen wurden 1979 durch Rechtsverordnungen wesentlich geändert und sollen deshalb in ihrer historischen Fassung unberücksichtigt bleiben.

1) Vgl. Karweina, Günter: Der Stromstaat, a.a.O., S. 166

2) RGBl. I, S. 915; ausführliche Erläuterungen finden sich bei Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 370 ff.

3) RGBl. I, S. 925

4) RAnz Nr. 29 und Nr. 46

5) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 35; die Aufzählung ist nicht vollständig. Weitere Verordnungen sind bei Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 96, aufgeführt.

6) Die Tarifordnung für elektrische Energie enthielt zwar Höchstsätze für die Arbeitspreise, nicht jedoch für die Grundpreise, was aufgrund der wenig später erlassenen Preisstoppverordnung (vgl. den nächsten Abschnitt) bedeutungslos wurde. Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 379

b) Preisstoppverordnung

Von größerer Bedeutung als die Tarifordnungen für die Preisgestaltung der Versorgungsunternehmen war die Preisstoppverordnung v. 26.11.1936,¹⁾ die mit Vorrang vor allen anderen Bestimmungen die am 18.10.1936 bezahlten Preise und Versorgungsbedingungen für alle Güter und Dienstleistungen auf unbestimmte Zeit festschrieb; nach § 3 der Verordnung konnte die Preisaufsichtsbehörde²⁾ jedoch Ausnahmen zulassen oder anordnen, soweit das aus volkswirtschaftlichen Gründen oder zur Vermeidung besonderer Härten dringend erforderlich schien.³⁾ Diese Verordnung blieb - mit Modifikationen - nach 1945 teilweise für die Versorgung mit Strom, Gas und Wasser weiterhin in Kraft.⁴⁾

c) Verordnung zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung

Aus gegebenem Anlaß⁵⁾ wurde am 3.9.1939 die Verordnung zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung⁶⁾ erlassen, aufgrund derer der "Reichslastverteiler" als Leiter der Reichsstelle für Elektrizitätswirtschaft die Elektrizitätsabgabe an die Verbraucher nach dem Grad der Dringlichkeit regeln konnte und Elektrizitätsabnehmer von der Versorgung ausschließen konnte, wobei er sich der Leiter der großen Elektrizitätskonzerne (Bезirkslastverteiler) als Ausführungsorgane bedienen konnte; diese wiederum erhielten Weisungsrechte gegenüber anderen Ver-

1) RGBl. I, S. 955

2) Aufsichtsbehörde war der "Reichskommissar für die Preisbildung". Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 307

3) Der Spielraum war offenbar noch groß genug, daß die Kartellbehörden Anlaß zum Eingreifen wegen überhöhter Preise fanden. Vgl. Püttner, Günter: Das Recht der kommunalen Energieversorgung, a.a.O., S. 156

4) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 149 ff.

5) Der 2. Weltkrieg begann am 1. September 1939.

6) RGBl. I, S. 1607

sorgungsunternehmen.¹⁾ Hoffentlich ohne gegebenen Anlaß wurden seit 1974 in der Bundesrepublik Deutschland ähnliche Regelungen erlassen.²⁾

d) Konzessionsabgabenverordnung

Nachdem im Juli 1938 das bereits 1934 entfallene Körperschaftssteuerprivileg der kommunalen Versorgungsbetriebe wirksam wurde (die Gebietskörperschaften bekamen nicht mehr im Wege des Finanzausgleichs die gezahlten Körperschaftssteuern zurückerstattet), waren vor allem die kommunalen Unternehmen daran interessiert, die keine oder nur eine geringe Konzessionsabgabe an ihre Gemeinde abführten, solche als gewinnmindernde Betriebsausgaben neu einzuführen oder zu erhöhen. Deshalb stellte der Reichskommissar für Preisbildung im November 1937 per Erlaß ausdrücklich fest, daß Konzessionsabgaben auch der Preisstoppverordnung von 1936 unterlägen und nicht ohne Ausnahmegenehmigung erhöht oder gar eingeführt werden könnten.³⁾

Dieser Erlaß wurde durch die "Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände" (Konzessionsabgabenanordnung - KAE) v.

4.2.1941⁴⁾ ergänzt, der die "Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenordnung" (A/KAE) v. 27. 2.1943⁵⁾ und die "Durchführungsbestimmungen zur Konzessionsabgabenordnung und zu ihrer

1) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 79 u. 88

2) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 100 ff., und unten, Abschnitt B.I.6.

3) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 307 f.; die folgenden 4 Quellenangaben sind nach demselben, S. 308 f., zitiert.

4) RAnz 1941, Nr. 57 u. Nr. 120

5) RAnz 1943, Nr. 75

Ausführungsanordnung" (D/KAE) v. 27. 2.1943¹⁾ folgten. Aufgrund der KAE verfügte der Reichsfinanzminister im Juli 1941 die steuerliche Anerkennung der Konzessionsabgaben als Betriebsausgaben;²⁾ das war zwar schon durch einen Erlaß vom 20. 8.1938 so geregelt, führte aber aufgrund der bis zur KAE nicht reglementierten Höhe der Konzessionsabgaben häufig zu Zweifeln an deren Angemessenheit;³⁾ "es läßt sich durch viele Äußerungen belegen, daß die Konzessionsabgaben als Mitsaugen am Monopolverginn aufgefaßt wurde und wird."⁴⁾ Ziel der KAE war eine Senkung der Preise für Energie und Wasser, was durch folgende Regelungen erreicht werden sollte:⁵⁾

- ein Verbot, Konzessionsabgaben einzuführen oder zu erhöhen;
- ein Verbot, Konzessionsabgaben an Gemeindeverbände, Zweckverbände und Gemeinden mit unter 3.000 Einwohnern zu zahlen;
- Konzessionsabgabenhöchstsätze von 1,5 % der Roheinnahmen bei Sondervertragskunden und 10 - 20 % der Erlöse bei Tarifabnehmern (je nach Gemeindegrößenklasse)⁶⁾ sowie
- den stufenweisen Abbau der Konzessionsabgaben nach Kriegsende.⁷⁾

Außerdem wurden die Konzessionsabgaben dadurch in der Höhe begrenzt, daß sie nur abgeführt werden durften, wenn ein Mindest-

1) Mitteilungsblatt des Reichskommissars für Preisbildung 1943, S. 228

2) Reichssteuerblatt 1941, S. 529

3) Vgl. Fricken, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 333 f.

4) Gröner, Helmut: Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft. In: ORDO 15(1965), S. 333 - 412, 357

5) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 309

6) Vgl. Kern, Werner; Zelewski, Stephan von: Preisrechtliche Aspekte der Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen, Teil 1. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 7(1984), S. 211 - 226, 213

7) Diese "Friedenssätze" wurden aber nach Kriegsende nicht eingeführt, so daß heute nach wie vor die sog. "Kriegssätze" gelten. Vgl. Fricken, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 335

gewinn von 4 % des Eigenkapitals erwirtschaftet wurde.¹⁾

Diese Regelungen führten dazu, daß einige Gemeinden ihre Konzessionsabgabesätze senken mußten; die meisten Gemeinden hatten die Höchstsätze der KAE jedoch noch nicht erreicht, weshalb sie regelmäßig beim Auslaufen eines Konzessionsvertrages einen neuen mit den Höchstsätzen der KAE abschlossen, was mit einer Ausnahmegenehmigung nach § 11 KAE zulässig war und nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland auch regelmäßig zugelassen wurde.²⁾

Daß die KAE nur für Strom, Gas und Wasser, nicht jedoch für Fernwärme galt und gilt, läßt sich vor allem dadurch erklären, daß Fernwärmeversorgungsunternehmen damals ausschließlich kommunale Eigenbetriebe waren, die als Sondervermögen der Gemeinden keine Rechtspersönlichkeit hatten und mithin keine rechtsgültigen Verträge abschließen konnten.³⁾ Das leuchtet insofern ein, als eine Gemeinde sich die Wegebenutzung nicht selbst gestatten kann und ihr die Erträge ihrer Eigenbetriebe ohnehin zufließen.⁴⁾

1) Vgl. Fricken, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 336, und Kern, Werner; Zelewski, Stephan von: Preisrechtliche Aspekte der Konzessionsabgaben, Teil 1, a.a.O., S. 214

2) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 311 f.

3) Vgl. Fricken, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 333

4) Vgl. Püttner, Günter: Das Recht der kommunalen Energieversorgung, a.a.O., S. 234 -

Nach Langen, Eugen u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit Erläuterungen für die Praxis unter Einbeziehung des EG-Kartellrechts. 6. Aufl., Neuwied u.a. 1982, S. 1415, gibt es in der Fernwärmeversorgung bis heute weder Konzessions- noch Demarkationsverträge bzw. sind sie nach Riechmann, Volkhard: Verbesserung der Fernwärmeversorgung durch Einbeziehung in den kartellrechtlichen Ausnahmebereich der §§ 103 f. GWB? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 35(1985), S. 271 - 276, 273, den Kartellbehörden zumindest nicht offiziell bekannt.

III. Zusammenfassung

Es hat sich gezeigt, daß sich die Versorgungswirtschaft weitgehend unbeeinflusst von strukturpolitischen Maßnahmen entwickeln konnte, da fast alle gesetzlichen Regelungen nicht vorausschauend für zukünftige Entwicklungen erlassen wurden, sondern nur bereits bestehende Zustände festschrieben; diejenigen Gesetzesvorhaben, die in die bestehende Struktur einzugreifen versuchten, wie das Sozialisierungsgesetz von 1919 oder die Kartellverordnung von 1923, wurden entweder gar nicht angewandt oder - wie die Konzessionsabgabenanordnung von 1941 - nur insoweit, als sie bestehende Strukturen nicht ernsthaft gefährdeten.¹⁾

Wenn man die Energie-Versorgungsunternehmen als einheitliche Interessengruppe ansieht,²⁾ so scheinen die Theorien der Neuen Politischen Ökonomie einen wesentlich größeren Erklärungswert für die tatsächliche Politik zu haben als die Vorstellung einer normativen Ökonomie als Politikberatung. Denn viele der ohne staatliche Eingriffe entstandenen Strukturen können nicht als wohlfahrtsoptimal gelten, wie z.B. die hohe Konzentration und Kapitalverflechtung der überregionalen Strom- und Gasunternehmen.

1) Das eigentliche Ziel dieser Anordnung, die endgültige Abschaffung der Konzessionsabgaben, wurde seit 1945 nicht weiter verfolgt.

2) Abgesehen von einigen Interessenkonflikten, z.B. zwischen überregionalen und regionalen Gesellschaften, ist das sicherlich zulässig im Hinblick auf das Ziel einer Gesetzgebung, die wettbewerbsbeschränkendes Verhalten stillschweigend toleriert oder ausdrücklich legalisiert.

B. Derzeitige Gestaltung der leitungsgebundenen Energie-
wirtschaft in der BRD

Bis 1945 waren fast alle der noch heute geltenden gesetzlichen Regelungen bereits entstanden, so daß die weitere Entwicklung bis zum Jahre 1985 in diesem Abschnitt im Rahmen der Darstellung der aktuellen Regelungen wiedergegeben werden kann. Die historisch gewachsene Struktur der gesetzlichen Bestimmungen bedingt leider eine gewisse Unübersichtlichkeit der Gesetze.¹⁾ Die hier verwandte Systematik ist deshalb sicher nicht die einzig sinnvolle, sie erscheint mir jedoch im Hinblick auf das Untersuchungsziel adäquat.

1) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 735: "Das geltende Recht besteht weitgehend aus dauerhaft gewordenen Provisorien, mit denen sich vielfältige wirtschaftliche und politische Besitzstände verbunden haben. Nicht zuletzt daran sind die zahlreichen Versuche der letzten Jahrzehnte gescheitert, zu einer kohärenten, an angebbaren wirtschaftspolitischen Maßstäben orientierten Ordnung des Elektrizitätsmarktes zu gelangen."

I. Regulierung¹⁾ der Energie-Versorgungsunternehmen i. S.
von § 103 GWB

Da bis heute die Strom- und Gaswirtschaft im GWB und EnWG ausdrücklich erwähnt sind, die Fernwärmewirtschaft dagegen trotz vieler Gemeinsamkeiten mit den beiden ersten Bereichen nicht, sollen in diesem Abschnitt zunächst die "klassischen" Energiesektoren Strom und Gas untersucht werden, um im nächsten Abschnitt die sehr wenigen, speziell die Fernwärme betreffenden Regelungen darzustellen. Der Vergleich dieser beiden unterschiedlich regulierten Bereiche kann dann eine Grundlage für normative Aussagen sein, entweder die Strom- und Gaswirtschaft der Fernwärmewirtschaft gleichzustellen oder umgekehrt die letztere den beiden ersten Sektoren gleichzustellen; derartige Aussagen sind jedoch dem Teil 3 dieser Arbeit vorbehalten.

Die Reihenfolge der Behandlung der Gesetze und Verordnungen in der weiteren Untergliederung orientiert sich wie im vorigen Abschnitt an der Chronologie deren Entstehung.

1. Aufsicht nach dem Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft

Wenn das GWB gelegentlich in der BRD als das "Grundgesetz der Wirtschaft" bezeichnet wird, so ließe sich das EnWG als "Grundgesetz der Energiewirtschaft" kennzeichnen, zumal es eine wichtige Grundlage zum Erlass weitergehender Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften darstellt. Da die Vorstöße, das gesamte Energierecht auf Bundesebene in einem Gesetz zusammenzu-

1) Dieser in der Literatur weitverbreitete Begriff ist etwas irreführend, da die Ausnahmereiche des GWB von einigen Regulierungen ausgenommen sind, denen die übrige Wirtschaft unterliegt; sie werden also vom GWB eher weniger reguliert als der Rest der Wirtschaft. Da der Begriff Regulierung aus dem Amerikanischen übernommen ist, wo die Ausnahmereiche nicht von der Anwendung der Antitrustgesetze ausgenommen sind, bezieht er sich auf die Regulierung aufgrund anderer Gesetze und ist insoweit berechtigt.

fassen, immer seltener geworden sind, wird die Bedeutung des EnWG für die Strom- und Gaswirtschaft mittelfristig erhalten bleiben.

a) Fortgeltung des EnWG

Da das EnWG kein spezifisch nationalsozialistisches Gedanken-
gut enthält und nicht dem Grundgesetz widerspricht, gilt es
auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes weiter.¹⁾ Da es nach
1945 einheitlich in allen Besatzungszonen galt, ist das EnWG
gem. Art. 125 GG Bundesrecht und nicht Landesrecht geworden.²⁾
Die im EnWG benutzten Begriffe "Reich", "Reichswirtschafts-
minister" oder "Generalinspektor für Wasser und Energie" sind
nach Art. 129 Abs. 1 GG durch die "nunmehr sachlich zuständige
Stelle" zu ersetzen, so daß eine förmliche Änderung der ent-
sprechenden Vorschriften nicht erforderlich ist.

Die Rechtsetzung aufgrund des EnWG obliegt demnach dem Bundes-
minister für Wirtschaft, der Erlass von Anordnungen als Ver-
waltungsakte dagegen den Landeswirtschaftsministern als Energie-
aufsichtsbehörde, da nach Art. 83 GG die Anwendung von Bundes-
gesetzen den Ländern übertragen ist;³⁾ diese sind wiederum be-
rechtigt, ihre Zuständigkeit für die Energieaufsicht auf nach-
geordnete Behörden zu delegieren, was jedoch bisher nur in
Niedersachsen geschehen ist.⁴⁾ Lediglich die Befugnis der Ener-
gieaufsichtsbehörde zum Erlass "endgültiger" Verwaltungsent-

¹⁾ Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 24

²⁾ Vgl. Obornolte, Wolfgang u.a.: Energiewirtschaftsrecht: Ener-
giewirtschaftsgesetz mit den Durchführungsbestimmungen, Ne-
bengesetzen, Verordnungen und Erlassen (Loseblattsammlung):
Bd. 2. München 1983, zu § 16, Anm. 2, die auf zwei Ausnah-
men hinweisen.

³⁾ Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 26

⁴⁾ Vgl. derselbe, S. 27

scheidungen (§§ 2 Abs. 2 und 11 Abs. 2 EnWG) ist insoweit zu modifizieren, als das Wort "endgültig" ersatzlos weggefallen ist, da nach Art. 19 Abs. 4 GG die Inanspruchnahme gerichtlicher Kontrolle der öffentlichen Gewalt gewährleistet ist.¹⁾

Umstritten ist dagegen die Fortgeltung der Präambel zum EnWG, die im wesentlichen angibt, daß "volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs" verhindert werden sollen und "die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich zu gestalten" sei.²⁾ Dieser Streit ist jedoch praktisch bedeutungslos, da der letztere Grundsatz auch in § 1 Abs. 1 BTO Elt und § 103 Abs. 5 Satz 1 GWB festgeschrieben ist.³⁾

Diese eher an Verbraucherschutz erinnernden Grundsätze stehen nicht im Widerspruch zum Namen des Gesetzes "zur Förderung der Energiewirtschaft", da in der Präambel auch davon die Rede ist, "die Energiewirtschaft ... einheitlich zu führen und ... einen zweckmäßigen Ausgleich durch Verbundwirtschaft zu fördern."

b) Begriffsbestimmungen und Verfahrensfragen

Nach § 2 EnWG und ständiger Rechtsprechung sind die von diesem Gesetz betroffenen Energie-Versorgungsunternehmen solche, die wenigstens einen anderen mit Elektrizität oder Gas beliefern.⁴⁾ Wer Elektrizität oder Gas für den Eigenbedarf herstellt, ist vom EnWG also nicht betroffen. Ob der Verkauf von Flüssiggas unter das EnWG fällt, ist umstritten,⁵⁾ da zwar im § 2 der Ver-

1) Vgl. Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung: Kommentar (Loseblattsammlung, Stand August 1983), Gräffing 1980

2) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 28 ff.

3) Das Wort "billig" ist dort jedoch durch "preiswürdig" ersetzt.

4) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 37 ff.

5) Vgl. derselbe, S. 41

kauf über feste Leitungen nicht erwähnt wird, das Ergebnis jedoch nicht ganz verständlich wäre, da der Verkauf anderer Energieträger, wie Heizöl, Kohle, Holz oder Benzin, nicht vom EnWG betroffen ist.

c) Investitionsaufsicht und Marktzutrittskontrolle

Nach § 4 EnWG muß jede Erneuerung, Erweiterung oder Stilllegung einer Energieanlage der Aufsichtsbehörde angezeigt werden.¹⁾

Die Behörde kann das Vorhaben ohne Einhaltung einer Frist be-
anstanden,²⁾ d.h., die Bestimmung erfordert im Effekt eine aus-
drückliche Genehmigung ("Freigabebescheid"³⁾). Ziel der Auf-
sicht ist es zu prüfen, ob ein Vorhaben mit einer sicheren und
preiswürdigen Versorgung zu vereinbaren ist, nicht jedoch, Aspek-
te der Sicherheit oder des Umweltschutzes zu berücksichtigen,
was Aufgabe der zahlreichen Bestimmungen des Anlagengenehmi-
gungsrechts ist.⁴⁾

Daher kann der eigentliche Zweck der Investitionsaufsicht in
der Verhinderung von Wettbewerb gesehen werden. Ebenso ist auch
§ 5 EnWG zu verstehen, der eine ausdrückliche Genehmigung der
Aufsichtsbehörde für die erstmalige Aufnahme der Energiever-
sorgung vorsieht. Außerdem muß jeder, der eine Energieanlage
zur Erzeugung von Strom oder Gas errichtet oder erweitert, dies
dem für das jeweilige Gebiet zuständigen Versorgungsunternehmen
mitteilen, woraufhin der Kontrahierungszwang des Versorgungs-

1) Nach der "Zweiten Verordnung zur Aufhebung und Änderung wirt-
schaftsrechtlicher Verordnungen" sind davon nur noch Kraft-
werke mit einer Leistung von über 10 MW betroffen. Vgl. Der
Bundesminister für Wirtschaft: BMWI Tagesnachrichten Nr. 8744
v. 13.06.1985, S. 1 f.

2) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung,
a.a.O., S. 114, der angibt, daß die Behörden sich freiwillig
an eine Frist von einem Monat halten.

3) Derselbe, S. 113

4) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 57 und
80 ff.

unternehmens nach § 6 Abs. 1 EnWG für 10 Jahre erlischt.¹⁾ Die bestehenden Strom- und Gas-Versorgungsunternehmen werden also nicht nur vor potentiellen Konkurrenten wirksam geschützt,²⁾ sondern erhalten auch für andere Branchen nie zugängliche Informationen über ihren zukünftigen Absatz.

d) Kontrahierungszwang

Nach § 6 EnWG ist ein Energie-Versorgungsunternehmen verpflichtet, allgemeine Bedingungen und allgemeine Tarifpreise öffentlich bekanntzugeben und jedermann zu diesen Bedingungen an sein Versorgungsnetz anzuschließen. Ob diese Regelung auch für Sonderabnehmer, d.h. insbesondere für Industriebetriebe mit hohem Energiebedarf gilt, ist umstritten,³⁾ aber insofern bedeutungslos, als nach § 26 Abs. 2 GWB Strom- und Gas-Versorgungsunternehmen ausdrücklich dem Diskriminierungsverbot und somit einem effektiven Kontrahierungszwang unterworfen sind, sofern die Sondervertragskunden Unternehmen im Sinne des GWB sind.⁴⁾

Der Kontrahierungszwang gilt nicht, wenn der potentielle Kunde eine Energieerzeugungsanlage nach § 5 Abs. 2 EnWG betreibt⁵⁾ oder wenn der Anschluß aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar

1) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 49

2) Gemeint ist hier nur die Konkurrenz mit gleichartigen Produkten, nicht dagegen die Substitutionskonkurrenz z.B. zwischen Strom und Gas zur Wärmeerzeugung, die ausdrücklich als erwünscht gilt, wie z.B. aus § 103 Abs. 2 GWB hervorgeht.

3) Vgl. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 360

4) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 135, der auf einen Kontrahierungszwang aufgrund der §§ 826 und 249 BGB zugunsten von Personen, die keine Unternehmen im Sinne des GWB sind, hinweist, sowie Möschel, Wernhard: Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Köln u.a. 1983, S. 651

5) Zu den Ausnahmen davon, u.a. bei Elektrizitäts- oder Gaserzeugung aufgrund "rationeller Energienutzung", vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 338 f.

ist. Zur Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit entschied das OLG Celle zwar, daß dafür nicht eine "betriebswirtschaftliche Erfolgsrechnung des Einzelfalles" maßgeblich sei, sondern das "gesamtwirtschaftliche Leistungsbild" des Versorgungsunternehmens;¹⁾ der BGH wies diesen Beschluß jedoch zurück, da der konkrete Sachverhalt nicht ausreichend aufgeklärt worden sei.²⁾ Wünscht ein potentieller Kunde trotz wirtschaftlicher Unzumutbarkeit für das Versorgungsunternehmen einen Anschluß an das Versorgungsnetz, so kann das Versorgungsunternehmen einen "Ertragszuschuß" fordern, der höher als der übliche Baukostenzuschuß ist.³⁾

Dieser Kontrahierungszwang für die Versorgungsunternehmen ist jedoch nicht gleichzeitig mit einer Abnahmepflicht für die Verbraucher verbunden, so daß zumindest der Substitutionswettbewerb dadurch noch nicht gänzlich ausgeschlossen ist.⁴⁾

e) Betriebsuntersagung und Enteignung

Da wegen der bisher beschriebenen Bestimmungen die Strom- und Gas-Versorgungsunternehmen nicht durch Konkurrenten vom Markt verdrängt werden können, ist in den §§ 8 und 9 EnWG vorgesehen, daß die Aufsichtsbehörde einem Versorgungsunternehmen den Betrieb ganz oder teilweise untersagen und ein anderes Unternehmen mit der Versorgung beauftragen kann, wenn das Unternehmen seine Versorgungsaufgaben nicht erfüllen kann und keine anderen

1) Zur Mißbräuchlichkeit der Forderung überhöhter Baukostenzuschüsse: §§ 22, 103, 104 GWB. § 6 EnWG; AVB: "Fall der Stadtwerke Braunlage". In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3(1979) S. 139 - 142, 141

2) WuW/E BGH, S. 1648 - 1650, 1649

3) Vgl. Seppelfricke, Alois: Das Monopolproblem in der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 83, u. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 333

4) So bereits Miksch, Leonhard: Wettbewerb als Aufgabe: Grundsätze einer Wettbewerbsordnung. Godesberg 1947, S. 148

ausreichenden Maßnahmen getroffen werden können.¹⁾ Zwar wurden von 1955 - 1960 über 100 Verfahren nach § 8 EnWG durchgeführt und noch wesentlich mehr Verfahren vor der förmlichen Einleitung durch gütliche Einigung abgewendet,²⁾ jedoch wurde dabei nie eine Klage auf Prüfung der Verfassungskonformität dieser Bestimmung erhoben,³⁾ so daß der Verdacht naheliegt, daß die Betriebsuntersagungen im Einverständnis mit den betroffenen Unternehmen erfolgt sind und der § 8 EnWG eher die Konzentration in der Strom- und Gaswirtschaft förderte, als bei den Unternehmen eine leistungssteigernde Motivation (Existenzangst) auszulösen.⁴⁾

Das wird auch deutlich durch die Eingriffsvoraussetzungen des § 8 EnWG, der nur greift, wenn ein Energie-Versorgungsunternehmen "außerstande (ist), seine Versorgungsaufgaben ... zu erfüllen", so daß leistungsschwache Unternehmen kaum "abgemeiert" (so der Fachausdruck für die Betriebsuntersagung) werden können. Diese Art der Aufsicht ist insofern nicht mit der Wirksamkeit des freien Wettbewerbs vergleichbar,⁵⁾ aber sie kann tendenziell die Position der Aufsichtsbehörden bei Verhandlungen mit Versorgungsunternehmen stärken. Seit 1960 wurde vom Instrument der Abmeierung so gut wie kein Gebrauch gemacht.⁶⁾

1) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 85 ff.

2) Vgl. Obornolte, Wolfgang u.a.: Energiewirtschaftsrecht, a.a.O., Bd. 1, S. 210

3) Vgl. Fricken, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik, a.a.O., S. 226

4) Vgl. Melchinger, Eugen: Wo steht die deutsche Energiewirtschaft? In: Der Volkswirt 1950, Nr. 38, S. 13 - 15, 13: "Die Übernahme erwies sich nach mehrjähriger Entwicklungsarbeit und entsprechenden Aufwendungen meist als gutes, mindestens tragbares Geschäft."

5) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 252

6) Vgl. Feuerborn, Alfred: Der kartellrechtliche Freistellungsbereich für Elektrizitätsversorgungsunternehmen und deren Kontrolle. Diss., Münster 1983, S. 83

f) Ermächtigung zu weiteren rechtlichen Regelungen

Das Energiewirtschaftsgesetz ermächtigt den Reichs- bzw. Bundeswirtschaftsminister in vielen Paragraphen, insbesondere in § 19 EnWG, zum Erlass weiterer Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, wovon bisher bereits weitgehend Gebrauch gemacht worden ist, und zwar insbesondere durch:

- die Durchführungsverordnungen zum EnWG, die u.a. die Investitionskontrolle nach § 4 EnWG modifizierten,¹⁾
- die Bundestarifordnungen für Elektrizität und Gas,²⁾
- die Verordnungen über die allgemeinen Versorgungsbedingungen³⁾ und
- Vorschriften über die Sicherstellung der Versorgung in Ausnahmesituationen.⁴⁾

g) Reformbestrebungen

Da nach dem Zusammenbruch des 3. Reiches der Spielraum für eine Neuordnung der Energiewirtschaft zunächst relativ groß schien, entwickelten sich vielfältige Reformbestrebungen,⁵⁾ die aber wahrscheinlich nicht nur am Widerstand der betroffenen Energieversorgungsunternehmen, sondern auch an politischen Gegebenheiten scheiterten.⁶⁾

1) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 95 ff.

2) Vgl. unten, Abschnitt 2)

3) Vgl. unten, Abschnitt 3)

4) Vgl. unten, Abschnitt 6)

5) Ein wahrscheinlich vollständiger Überblick findet sich bei Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 270 f., Fn. 77

6) Vgl. z.B. Melchinger, Eugen: Wo steht die deutsche Energiewirtschaft?, a.a.O., S. 15: "Es wäre deshalb im Hinblick auf den Osten eine nicht zu unterschätzende Gefahr, wenn wir im Westen jetzt zu einer allzu starken Liberalisierung der Energiewirtschaft zurückkehren würden. Das würde auf einem wichtigen Gebiet ein weiteres dauerndes Auseinanderleben bedeuten."

Bereits am 23. 3.1955 nahm der Deutsche Bundestag mehrheitlich eine Entschließung an, nach der die Bundesregierung ersucht wird, "unverzüglich, spätestens bis zum 30. September 1955, den Entwurf eines Energiewirtschaftsgesetzes vorzulegen".¹⁾

Das geschah zwar nicht, aber am 04. 7.1957 nahm der Bundestag einheitlich eine Entschließung an, nach der die Bundesregierung "tnlichst bald eine gesetzliche Regelung der Wettbewerbsverhältnisse in der öffentlichen Versorgung mit Energie und Wasser im Rahmen eines allgemeinen Energiewirtschaftsgesetzes und eines Wasserwirtschaftsgesetzes vorzulegen" habe.²⁾ Auf der Grundlage eines Vorschlags des Arbeitskreises beim Bundeswirtschaftsministerium "Reform des Energiewirtschaftsgesetzes"³⁾ legte dann am 30. 5.1973 das Bundeswirtschaftsministerium den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung und Sicherung der Versorgung mit leitungsgebundener Energie (Energieversorgungsgesetz - EVG) vor, der insbesondere

- die Einbeziehung der Fernwärmewirtschaft,⁴⁾
 - die Verpflichtung für Versorgungsunternehmen, ihre Leitungen unter gewissen Bedingungen anderen zur Verfügung zu stellen (Durchleitung),⁵⁾ sowie
 - eine Anschluß- und Versorgungspflicht für Sonderabnehmer⁶⁾
- forderte, aber nicht vom Deutschen Bundestag behandelt wurde; die Arbeiten am neuen Energieversorgungsgesetz wurden schließ-

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode: Stenographische Berichte. Bonn 1955, S. 4145 B,C

2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode: Stenographische Berichte. Bonn 1957, S. 13251 C,D

3) Vgl. Bnner, Udo: Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung. Diss., Münster 1973, S. 83 ff.

4) Vgl. Westermann, Harry; Schapp, Jan: Ist es notwendig oder empfehlenswert, die "Fernwärmewirtschaft" dem geplanten Energieversorgungsgesetz zu unterstellen?, a.a.O., S. 95

5) Vgl. Obernolte, Wolfgang: Probleme des deutschen Energiewirtschaftsrechts: Lösungen in Sicht? In: Der Betrieb 28(1975), S. 2165 - 2170, 2169

6) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 273

lich 1975 ganz eingestellt.¹⁾

Trotzdem bekräftigte der damalige Bundeskanzler Schmidt in seiner Regierungserklärung vom 16.12.1976: "Die Bundesregierung beabsichtigt, das Energiewirtschaftsgesetz zu novellieren und dabei insbesondere die Aufsicht über die Versorgungswirtschaft zu straffen".²⁾ Diese Absicht wurde jedoch nicht verwirklicht, und die nächste Bundesregierung sah bereits - zumindest im Hinblick auf die Einführung regionaler Energieversorgungskonzepte - keine Notwendigkeit mehr, das Energiewirtschaftsgesetz zu novellieren, da es ja darauf angelegt sei, "eine möglichst sichere und preisgünstige Energieversorgung zu gewährleisten".³⁾ Immerhin gab die Bundesregierung ihre Absicht bekannt, voraussichtlich 1987 - möglicherweise nach Einschaltung der Monopolkommission - einen Bericht über etwaige Möglichkeiten zur Verstärkung des Wettbewerbs im Bereich der leitungsgebundenen Energiewirtschaft zu erstellen.⁴⁾ Diese wechselvolle Geschichte der versuchten Reformen des EnWG läßt sich entweder damit erklären, daß die Bundesregierung es vorgezogen hat, "den Marktbeteiligten die Möglichkeit zu geben, den energiewirtschaftlichen Optimierungsprozeß in eigener Verantwortung zu vollziehen",⁵⁾ oder damit, daß der "Gesetzgeber dann offenbar selbst Angst vor dem eigenen Mut bekam"⁶⁾ und sich

1) Vgl. Emmerich, Volker: Deutsche Energiepolitik in den letzten 25 Jahren, a.a.O., S. 498

2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 8. Wahlperiode: Stenographische Berichte. Bonn 1976, S. 36 D

3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode: Stenographische Berichte. Bonn 1982, S. 6213 B

4) Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/1453

5) Danner, Wolfgang: Zum Stand der Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2(1979), S. 177 - 184, 184

6) Emmerich, Volker: Deutsche Energiepolitik in den letzten 25 Jahren, a.a.O., S. 499

dem Druck einflußreicher Interessengruppen beugte.¹⁾

2. Preisaufsicht

Nachdem die Preisstoppverordnung von 1936²⁾ seit 1948 durch 7 weitere Verordnungen³⁾ weitgehend aufgehoben worden war, galt sie bis 1982 nur noch für die Belieferung von Sondervertragskunden von Elektrizität.⁴⁾ Danach mußten Erhöhungen der Arbeitspreise von den Landeswirtschaftsministerien genehmigt werden, sofern nicht eine genehmigungsfreie Preisanpassungsklausel auf der Basis von Kohle- oder Lohnkosten vereinbart wurde.⁵⁾ Durch die Zweite Preisfreigabeverordnung v. 12.5.1982⁶⁾ wurden die Preisstoppverordnung und alle darauf aufbauenden Verordnungen außer Kraft gesetzt, so daß für Sonderabnehmer keine Preisaufsicht mehr besteht. Für Tarifkunden gelten die aus den Tarifordnungen für Strom und Gas von 1938/39⁷⁾ hervorgegangenen Bundestarifordnungen (BTO) Gas v. 10.2.1959⁸⁾ und Elektrizität v. 26.11.1971⁹⁾.

Beide enthalten kein unmittelbares Preisfestsetzungsrecht, sondern schreiben nur verschiedene Pflichttarife vor (zwei Grundpreistarife, einen Kleinverbrauchstarif ohne Grundpreis

1) Vgl. Obernolte, Wolfgang: Diskussionsbeitrag. In: Stumpf, Hans u.a.: Grundsatzfragen der Planung und Ordnung in der leitungsgebundenen Energieversorgung: Referate und Diskussionen in der Sitzung der Arbeitsgruppe Rationalisierung und Gesetzgebung am 12.12.1973. Dortmund 1974, S. 44-53, 44, der zum Interesse der Elektrizitätswirtschaft an Gesetzesreformen bemerkte: "Wer vier Asse hat, verlangt nicht, daß neu gegeben wird."

2) Vgl. oben Abschnitt A.II.2.b)

3) Abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. III 2 ff.

4) Vgl. Ebel, Hans-Rudolf: Das Preisrecht im Bereich der Versorgungswirtschaft. In: Der Betrieb 35 (1982), S. 889-891, 890

5) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 150 ff.

6) BGBI. I, S. 617

7) Vgl. oben Abschnitt A.II.2.a)

8) BGBI. I, S. 46, zuletzt geändert am 21.6.1979 (BGBI. I, S.676)

9) BGBI. I, S. 1865, zuletzt geändert am 30.1.1980 (BGBI.I,S.122)

und einen Schwachlasttarif bei der BTO Elt, einen Grundpreistarif und einen Kleinverbrauchstarif bei der BTO Gas). Zusätzlich sind weitere Tarifstrukturen zulässig, sofern sie überwiegend kostenorientiert sind. Sozialtarife zur Begünstigung einkommensschwacher Schichten sind demnach ebenso unzulässig wie progressive Tarife als Anreiz zum Energiesparen.¹⁾ Diese angebotenen Tarife müssen öffentlich bekanntgemacht werden. Nach § 2 Abs. 5 BTO Elt muß das Strom-Versorgungsunternehmen nach Ablauf des Abrechnungsjahres den für den Kunden preisgünstigsten Tarif im Wege der sog. Bestabrechnung zugrunde legen; in der BTO Gas ist diese Bestimmung nicht enthalten.

Aufgrund der Gaspreisfreigabeverordnung v. 21.1.1959 (VO Pr1/59)²⁾ können die Preise für Gas - auch aufgrund von Preisanpassungsklauseln - ohne Genehmigung geändert werden, während nach § 12a Abs. 1 BTO Elt die Tarife Höchstpreise darstellen und über diese Höhe nur mit Genehmigung der zuständigen Behörde (Länderwirtschaftsministerien bzw. in Niedersachsen Regierungspräsidium) angehoben werden dürfen. Nach einer Preissenkung ist eine Preiserhöhung bis zum früher genehmigten Niveau genehmigungsfrei.³⁾ Preiserhöhungen werden nach § 12 Abs. 2 BTO Elt genehmigt, wenn das Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen u.a. nachweist, daß eine Erhöhung trotz rationeller Betriebsführung erforderlich ist und einer möglichst sicheren und kostengünstigen Elektrizitätsversorgung Rechnung trägt. Bei der Prüfung werden die Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP)⁴⁾ angewandt: Danach dürfen die Unternehmen kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen berücksichtigen sowie Wertansätze zu Wiederbeschaffungspreisen zugrunde legen.⁵⁾ Außerdem werden die Konzessionsabgaben

1) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 109 und 159

2) BAnz Nr. 15, abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. III 33

3) § 12a Abs. 6 BTO Elt

4) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 138

5) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 755; dort wird angegeben, daß die "Verbände, welche die Interessen von Stromverbrauchern vertreten", die Preisaufsicht im Ergebnis für wirkungslos halten.

als Kosten und nicht als Gewinnausschüttung betrachtet, da sonst die Entrichtung der Konzessionsabgaben weitgehend unmöglich wäre.¹⁾

Dieses Verfahren ist jedoch noch nicht so weit standardisiert, daß sich einheitlich reproduzierbare Ergebnisse erzielen ließen.²⁾ Nach Ansicht des VDEW sei die Preisaufsicht zwar schwer durchführbar, aber als Ersatz für den fehlenden Konkurrenzdruck erforderlich;³⁾ daraus ist zumindest zu schließen, daß die betroffenen Unternehmen mit der Preisaufsicht nicht so unzufrieden sind, daß sie dagegen anzugehen versuchen,⁴⁾ zumal bei Sonderabnehmern und Weiterverteilern inzwischen keine Preisaufsicht mehr besteht.

Öffentliche oder öffentlich kontrollierte Unternehmen sind von der Preisaufsicht teilweise gar nicht effektiv betroffen, z.B. wenn Mitglieder des Aufsichtsrates gleichzeitig Mitglieder der Aufsichtsbehörde sind.⁵⁾ Selbst wenn Staatssekretäre oder Wirt-

1) Vgl. Schmidt, Johannes Werner: Der Charakter der Konzessionsabgaben bei strompreisrechtlichen Genehmigungsverfahren und deren Auswirkungen auf die Finanzmasse der Gemeinden. In: der städtetag N.F. 33 (1980), S. 462-467, 463 f.

2) In Nordrhein-Westfalen wurde aus diesem Grunde 1979 ein spezielles "Prüfraster" entwickelt; vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 138. Inzwischen liegt eine "Arbeitsanleitung zur Darstellung der Kosten- und Erlösentwicklung in der Stromversorgung" vor, die die Preisaufsichtsbehörden der Länder in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft zur Erleichterung der Anwendung von § 12a BTO Elt erarbeitet haben; vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft: BMWI-Tagesnachrichten 1985, Nr. 8709, S. 1

3) Vgl. Solling, Hugo: Elektrizität - Ware und Markt. Frankfurt/M. 1981, S. 297

4) Diese Akzeptanz der Preisaufsicht durch die betroffenen Unternehmen spricht für die Wirkungslosigkeit der Aufsicht.

5) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 281 ff., der am Beispiel der Bewag (Berlin) diese personellen Verflechtungen darstellt: "Der Senat beantragt also als (Mit-)Eigentümer der Bewag bei sich selbst eine Strompreiserhöhung." (S. 283, Fn. 1) sowie

Schwaiger, Henning: Energierechtsreform und Verbund der Elektrizitätserzeuger. In: Wirtschaft und Wettbewerb 22 (1972), S. 705-717, 710 ff.

schaftsminister auf Anweisungen an die ihnen unterstehenden Beamten der Energieaufsicht verzichten, ist es unwahrscheinlich, daß Beamte ihren Dienstvorgesetzten Schwierigkeiten machen, indem sie Pläne beanstanden, an denen ihr Vorgesetzter in seiner Rolle als Aufsichtsratsmitglied mitgewirkt hat.¹⁾

3. Regelung der allgemeinen Versorgungsbedingungen

Am 21.6. 1979 wurden die "Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden" (AVBEltV)²⁾ und die "Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden" (AVBGasV)³⁾ erlassen. Grundlage dafür war § 26 des Gesetzes zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) v. 9.12.1976⁴⁾, der den § 7 EnWG dahingehend ergänzte, daß der Bundesminister für Wirtschaft durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die allgemeinen Bedingungen der Energie-Versorgungsunternehmen ausgewogen gestalten kann. Schon vor dieser Zeit hatten die Verbände der Energiewirtschaft einheitliche Musterbedingungen entworfen, die von den meisten Versorgungsunternehmen mit mehr oder weniger Änderungen übernommen wurden.⁵⁾ Die geringfügigen Änderungen durch die neuen AVB wurden trotzdem heftig kritisiert.⁶⁾

1) Vgl. Hamm, Walter: Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung. In: Röper, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 13-45, 29

2) BGBl. I, S. 684. Die AVBEltV ersetzen die Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit elektrischer Arbeit aus dem Niederspannungsnetz der Energieversorgungsunternehmen; vgl. oben Abschnitt A.II.2.a)

3) BGBl. I, S. 676

4) BGBl. I, S. 3317

5) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 150; insofern entspricht der Erlaß der AVBV einem staatlich verordneten Konditionenkartell.

6) Vgl. Steincke, Heinz: Reform der Allgemeinen Versorgungsbedingungen (AVBEltV und AVBGasV). In: Versorgungswirtschaft 32 (1980), S. 131-141, 134: "Da die neuen AVB gerade den kleinen und mittleren kommunalen Unternehmen neue Lasten sowohl finanziell als auch organisatorisch aufladen, wäre es

In den Verordnungen für Strom und Gas ist insbesondere einheitlich geregelt, daß

- die Kunden ihren gesamten Bedarf aus ihrer Anschlußleitung decken müssen - mit Ausnahme der Nutzung regenerativer Energiequellen (§ 3),
- die Energie nur in der vereinbarten Qualität geliefert wird (§ 4),
- die Kunden nach Möglichkeit vor einer Lieferunterbrechung unterrichtet werden müssen (§ 5),
- die Haftung der Versorgungsunternehmen auf bestimmte Höchstbeträge beschränkt ist und sie bei technischem Versagen überhaupt nicht haftbar sind (§ 6),
- Kunden ihre Grundstücke für Versorgungsanlagen unentgeltlich zur Verfügung stellen müssen (§ 8),
- die Unternehmen bei Erstellung oder Verstärkung ihrer Versorgungsleitungen von ihren Kunden Baukostenzuschüsse fordern können (§ 9) und für die Herstellung der Hausanschlüsse auch pauschalisierte Beiträge fordern können (§ 10),
- die Energie nur mit schriftlicher Genehmigung des Versorgungsunternehmens an Dritte weitergeleitet werden darf (§ 22) und
- das Versorgungsunternehmen die Lieferung unter bestimmten Umständen (z.B. bei Zahlungsverzug nach einer Mahnung) einstellen darf (§ 33).

Die Verbraucherefreundlichkeit dieser Bedingungen ist umstritten.¹⁾

Formal genau entsprechend, aber inhaltlich etwas abweichend, wurde am 20.6.1980 die Verordnung über Allgemeine Bedingungen

(Fortsetzung von S. 148)

erforderlich gewesen, gründlich zu prüfen, ob die AVB-Neuregelung gegen verfassungsmäßig garantierte Grundrechte (Eigentum, Gleichbehandlung, Selbstverwaltung) verstößt."

Zu den Auswirkungen der AVB auf Kosten und Preise vgl. Danner, Wolfgang: Die Neuordnung der Geschäftsbedingungen in der Versorgungswirtschaft. In: Betriebs-Berater 34 (1979), S. 76-80, 78

- 1) Kritisch zu den AVB äußern sich z.B. Hoppe, Ulrich: Öffentliche Unternehmen und private Endverbraucher. Bochum 1982, S. 177 ff., und Emmerich, Volker: Die Neuregelung der AVB. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 4 (1980), S. 110-123

für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) erlassen.¹⁾

Die Versorgungsbedingungen für Sonderabnehmer (Industriebetriebe und weiterverteilende Versorgungsunternehmen) sind nicht speziell gesetzlich geregelt, die Mehrzahl der Sonderabnehmer wird jedoch nach sog. Musterverträgen beliefert,²⁾ und nur ein kleiner Teil - insbesondere sehr große Unternehmen - können ihre Verträge wirklich frei aushandeln,³⁾ da sie notfalls eine betriebliche Eigenversorgung errichten können.

4. Mißbrauchsaufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Zusätzlich zu den bisher beschriebenen, sehr weitgehenden behördlichen Aufsichtsrechten über die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft wurden diese Branchen am 1.1.1958 mittels des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einer noch weitergehenden Aufsicht unterworfen. Zwar sind einige Bestimmungen des Gesetzes (Kartellverbot - § 1 GWB, Preisbindung - § 15 GWB und Ausschließlichkeitsbindungen - § 18 GWB) nicht anwendbar,⁴⁾ aber dafür unterliegt die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft nicht nur der allgemeinen Mißbrauchsaufsicht nach § 22 GWB und der Fusionskontrolle nach § 23 ff. GWB⁵⁾, sondern auch noch einer speziellen Mißbrauchsaufsicht nach § 103 Abs. 5 GWB.

1) Vgl. unten Abschnitt II.2.

2) Allerdings bewirkt § 23 Abs. 2 Nr. 2 AGB-Gesetz, daß Sonderabnehmer nicht schlechter gestellt werden dürfen, als es mit der AVBEltV bzw. AVBGasV möglich wäre; vgl. Hermann, Hans Peter; Antoni, Wolfgang: Die neuen Bedingungen der Elektrizitätsversorgung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 4 (1980), S. 126-133, 132

3) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 257

4) Nur daraus läßt sich der Begriff "Ausnahmebereiche" ableiten, der ansonsten eher für die übrigen Wirtschaftszweige gelten müßte, da diese von all den Bestimmungen ausgenommen sind, die speziell für die sog. Ausnahmebereiche des GWB gelten.

5) Vgl. Rilling, Klaus: Die Fusionskontrolle im Bereich der leistungsgebundenen Energieversorgung. Diss., Tübingen 1982

a) Konzeption der Ausnahmehbereiche

Bei den zahlreichen Entwürfen des GWB seit 1946,¹⁾ die zunächst teilweise noch keine speziellen Ausnahmen für die Energiewirtschaft vorsahen, bemühte sich die Elektrizitätswirtschaft verschiedentlich, einen Teil ihrer Kartellverträge als Anwendungsfälle der allgemeinen Ausnahmetatbestände vom Kartellverbot (§§ 2 - 8 GWB) darzustellen.²⁾ Bis dahin war die Energiewirtschaft aufgrund eines "Stillhalteabkommens" von den alliierten Dekartellierungsbestimmungen nicht betroffen.³⁾ Aber bereits der Regierungsentwurf eines "Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen" vom 22. 1.1955⁴⁾ sah in § 77 vor, daß der Bundesminister für Wirtschaft "bis zu einer gesetzlichen Regelung der Wettbewerbsverhältnisse in der öffentlichen Versorgung mit Energie und Wasser" (die bis heute noch aussteht)⁵⁾ durch Rechtsverordnung bestimmen könne, daß die §§ 1 - 12 dieses Gesetzes⁶⁾ für einige Verträge von Versorgungsunternehmen nicht anwendbar seien. In der gemäß den Beschlüssen des Ausschusses für Wirtschaftspolitik⁷⁾ am 4. 7.1957 in dritter Lesung einstimmig angenommenen Version⁸⁾ waren diese Ausnahmen bereits als § 77 GWB enthalten und auf den § 13 GWB (Verbot von Ausschließlichkeitsbindungen) erweitert; außerdem war in § 77a GWB eine spezielle Miß-

1) Vgl. Robert, Rüdiger: Konzentration in der Bundesrepublik - Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Berlin 1976, S. 97 ff.

2) Vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 248, Fn. 25, und Regierungsbegründung zum Entwurf des GWB in: Deutscher Bundestag, Drucksache 2/1158, S. 57

3) Vgl. Koeppel, Peter F.: Typische Verträge der Energiewirtschaft in kartellrechtlicher Betrachtung. Diss., München 1959, S. 50 ff.

4) Deutscher Bundestag, Drucksache 2/1158

5) Vgl. oben, Abschnitt 1.g)

6) Entspricht ungefähr den §§ 1 bis 17 des GWB in der Fassung vom 24. 9.1980; das Verbot von Ausschließlichkeitsbindungen (§ 13 alt = § 18 neu) sollte also auch auf Versorgungsunternehmen anwendbar sein.

7) Deutscher Bundestag, Drucksache 2/3644

8) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode: Stenographische Berichte. Bonn (1957), S. 13249

brauchsaufsicht vorgesehen.

Obwohl im "Generalbericht des Abgeordneten Dr. Hellwig" im Rahmen des Schriftlichen Berichts des Ausschusses für Wirtschaftspolitik von Versorgungsunternehmen mit "Gas, Wasser, Elektrizität und Heizluft" zu lesen ist,¹⁾ enthält der Abschnitt VII des Berichts (Anwendungsbereich des Gesetzes, Berichterstatter: Abgeordneter Lange) nur noch die "Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft".²⁾ Dieser Unterschied kam jedoch bei der 2. und 3. Lesung des GWB im Deutschen Bundestag³⁾ nicht zur Sprache. Ob die bei der Diskussion der §§ 77 ff. GWB bei beiden Lesungen sehr fortgeschrittene Stunde (21.00 Uhr) dabei eine Rolle spielte, mag dahingestellt bleiben; es ist jedenfalls in den offiziellen Dokumenten des 2. Deutschen Bundestages kein Hinweis darauf zu finden, weshalb die Fernwärmewirtschaft nicht zur Energiewirtschaft gerechnet wurde.

Erst 1976 stellte die Bundesregierung aufgrund einer Anfrage fest, daß sie keinen Anlaß sehe, für Fernwärme eine Preisaufsicht einzuführen, da diese im Gegensatz zu Elektrizität mit anderen Energieträgern im Wettbewerb stehe.⁴⁾ Auch aus neuerer Zeit gibt es ausdrückliche Hinweise darauf, daß eine "Novellierung des Kartellgesetzes derzeit nicht gefragt ist" und daß "ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht bestehe".⁵⁾

b) Freigestellte Tatbestände

Die folgenden Vertragstypen sind nach § 103 GWB für die Elektrizitäts-, Gas- (und Wasser-)wirtschaft ausdrücklich erlaubt:

-
- 1) Deutscher Bundestag, zu Drucksache 2/3644, S. 1-14, 8
 - 2) Deutscher Bundestag, zu Drucksache 2/3644, S. 45-47, 45
 - 3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode: Stenographische Berichte. Bonn 1957, S. 13128 ff. u. 13242 ff.
 - 4) Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5951, S. 15 f.
 - 5) Ludwig, Wolfgang: Kartellgesetz: Strompreise für Sondervertragskunden umstritten. In: Handelsblatt v. 11./12.10.1985, S. B 4

- Demarkationsverträge (Gebietsschutzabsprachen) und Grenzmengenabkommen (Absprachen über die Belieferung von Abnehmern mit einer bestimmten Mindestabnahmemenge), die sonst nach § 1 GWB unwirksam wären,
- Konzessionsverträge¹⁾ (Einräumung eines ausschließlichen Wegennutzungsrechts durch Gemeinden), die nach § 1 GWB oder § 18 GWB unwirksam wären bzw. für unwirksam erklärt werden könnten,
- Höchstpreisbindungen (Verbot für ein Verteilerunternehmen, höhere Preise von Endverbrauchern zu fordern, als sie das an das Verteilerunternehmen liefernde Versorgungsunternehmen von seinen Endverbrauchern fordert), die nach § 15 GWB nichtig wären, und
- Verbundverträge (Absprachen über den Einsatz von Produktionskapazitäten, über Gebiete, Preise und Bedingungen sowie über die Nutzung bestehender Netzkapazitäten und Reserveleitungen), die bereits nach den §§ 5 und 5a GWB im wesentlichen von der Anwendung des § 1 freistellbar sind.²⁾

Die genannten Verträge sind jedoch nur wirksam, sofern sie

- nicht die Versorgung mit einer anderen Energieart ausschlies-

¹⁾ Vgl. unten, Abschnitt 5.

²⁾ Ob die genannten Verträge nach den §§ 1, 15 oder 18 tatsächlich unwirksam wären oder nur unter bestimmten Bedingungen, ist umstritten; vgl. dazu Klaue, Siegfried: §§ 103 und 103a. In: Emmerich, Volker u.a.: GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; Kommentar (Immenga/Mestmäcker). München 1981, S. 2046 - 2104, 2060 ff. Die Klärung dieser Frage ist jedoch nur für den Bereich der Fernwärmewirtschaft von Interesse. Vgl. dazu unten, Abschnitt II.4.b)

sen (§ 103 Abs. 2 GWB),¹⁾

- nach § 9 Abs. 2 und 5 GWB der Kartellbehörde mündlich oder schriftlich angezeigt worden sind, wobei sie jedoch nicht in das Kartellregister einzutragen sind (§ 103 Abs. 3 GWB),²⁾ und
- eine Laufzeit von 20 Jahren nicht überschreiten (§ 103a Abs. 1 GWB).

Die Versorgungsunternehmen versuchen vor allem die letzte Bestimmung, die erst durch die 4. GWB-Novelle eingeführt worden ist,³⁾ verschiedentlich zu umgehen, indem z.B. ein weiterverteilendes Versorgungsunternehmen verpflichtet wird, keine Investitionen im Energiebereich vorzunehmen⁴⁾ oder durch ein "ge-

1) Diese Bestimmung wird in der Praxis dadurch umgangen, daß eine Gemeinde z.B. einem Fernwärme-Versorgungsunternehmen eine ausschließliche Konzession zur Gasversorgung erteilt (bzw. umgekehrt), so daß zwar die Versorgung mit einer anderen Energieart nicht ausgeschlossen wird, aber auch niemals eine Substitutionskonkurrenz wirksam werden kann. Solche Verträge werden jedoch nichtig, wenn sich ein anderes Unternehmen um die pro forma bereits vergebene Konzession bewirbt. Vgl. Klaue, Siegfried: §§ 103 und 103a, a.a.O., S. 2070. Der Ausschluß des Substitutionswettbewerbs durch sog. Querverbundunternehmen, die z.B. Strom und Gas anbieten, läßt sich mit dieser Bestimmung nicht verhindern.

2) Diese Bestimmung wurde erst bei der 4. Kartellgesetznovelle eingefügt, da die Anzahl derartiger Verträge 1980 bereits 50.000 erreicht hatte; vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 213.

Bei dieser Novelle vergaß der Gesetzgeber jedoch offenbar, aus dem § 103 Abs. 3 GWB den Hinweis auf § 9 Abs. 6 GWB ("Die Einsicht in das Kartellregister ist jedem gestattet") zu streichen. Seit dem Gesetz zur Bereinigung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften v. 27. 2.1985 (BGBl. I, S. 457) enthält § 9 GWB jedoch nur noch die Abs. 1 - 4, so daß das erneute Vergessen des § 103 Abs. 3 immerhin keinen Widerspruch innerhalb des Gesetzes zur Folge hat.

3) Nach Klaue, Siegfried: Kartellrecht und Versorgungswirtschaft. In: Wirtschaft und Wettbewerb 33(1983), S. 460 - 465, 460, ist diese Vorschrift "kein Meisterwerk klassischer Gesetzgebungskunst. Sie ist erklärungs- und ausfüllungsbedürftig."

4) Vgl. Wirtschaftswoche 1984, Nr. 20, S. 24 - 26, 25 (Energieversorger: Zweifel am System)

spaltenes Wegerecht", das zwar das ausschließliche Wegerecht eines Unternehmens auf 20 Jahre begrenzt, ihm darüber hinaus aber für die weitere Zeit ein "einfaches Wegerecht" einräumt.¹⁾ Zudem läßt sich die Wirkung der Befristung durch sich zeitlich überlappende Konzessions- und Demarkationsverträge erheblich einschränken.²⁾

Da das Ende der 20jährigen Befristung jedoch erstmals im Jahre 2000 Bedeutung erlangen wird, haben die Kartellbehörden noch Zeit, ihre Wirksamkeit auf diesem Gebiet unter Beweis zu stellen. Nach einer Äußerung des Vorsitzenden des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) ist jedoch mit einer gewissen Vorsicht seitens der Unternehmen zu rechnen: "Es wird dabei sicherlich auch nicht an - untauglichen - Versuchen fehlen, durch juristische Winkelzüge fortzubewahren, was der Gesetzgeber nun einmal definitiv zeitlich begrenzen wollte. Hier scheint Vorsicht angezeigt, denn allzuleicht facht man auf diese Weise wieder legislatorischen Impetus an."³⁾

Außerdem sind nach § 105 GWB für die Verträge nach § 103 GWB die Regelungen der §§ 13 GWB (nicht abdingbares Kündigungsrecht), 14 GWB (Genehmigung bei der Verwertung von Sicherheiten) und 34 GWB (Schriftformerfordernis) anwendbar, was aber bereits

-
- 1) Vgl. Beschluß des OLG Frankfurt v. 05..2.1985 (WuW/E OLG S.3427-3437) und Beschluß des OLG München v. 28.02.1985 (WuW/E OLG S.3437-3443), wonach Verträge mit einem "gespaltenen Wegerecht" insgesamt nichtig sein sollen; gegen beide Beschlüsse wurde Rechtsbeschwerde beim BGH eingelegt. Vgl. auch Riechmann, Volkhard: Fünf Jahre 4. Kartellgesetz-Novelle - eine Bestandsaufnahme zur Rechtsprechungs- und Verwaltungspraxis. In: Wettbewerb in Recht und Praxis 31(1985), S. 323 - 330, 329
 - 2) Vgl. Feuerborn, Alfred: Der kartellrechtliche Freistellungsbereich für Elektrizitätsversorgungsunternehmen und deren Kontrolle, a.a.O., S. 74, und Knöpfle, Robert: Zur Frage, wann ein Gebietsschutzvertrag im Versorgungsbereich verlängert werden kann. In: Juristenzeitung 36(1981), S. 577 - 581, 580
 - 3) Ludwig, Wolfgang: Festhalten am Gesetzestext: Bundestags-Interpretationshilfe zum Kartellrecht unnötig. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1980, Nr. 8, S. 9

aus § 103 Abs. 1 GWB hervorgeht, da dort nur die Anwendung der §§ 1, 15 und 18 GWB ausgeschlossen wird.

c) Mißbrauchsaufsicht

Da trotz dieser Einschränkungen die Monopolstellung der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft in geschlossenen Versorgungsbieten gesichert bleibt, ist in § 103 Abs. 5 GWB eine besondere Mißbrauchsaufsicht vorgesehen; in § 104a GWB wird zusätzlich auf die Geltung der Mißbrauchsaufsicht nach den §§ 22 und 26 Abs. 2 GWB hingewiesen.

aa) Ausbeutungsmißbrauch

Nach § 22 Abs. 4 Nr. 2 GWB kann einem marktbeherrschenden Unternehmen¹⁾ untersagt werden, Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen zu fordern, "die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden"; nach Nr. 3 kann ihm untersagt werden, ungünstigere Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen zu fordern, "als sie das marktbeherrschende Unternehmen selbst auf vergleichbaren Märkten von gleichartigen Abnehmern fordert, es sei denn, daß der Unterschied sachlich gerechtfertigt ist". Man spricht dabei von Ausbeutungsmißbrauch,²⁾ da die Marktgegenseite (in diesem Fall die Nachfrager) durch überhöhte Preise eines marktbeherrschenden Unternehmens "ausgebeutet" wird.

1) Elektrizitäts- und Gas-Versorgungsunternehmen können beim Vorliegen von Demarkations- und Konzessionsverträgen eindeutig als marktbeherrschend i.S.d. § 22 Abs. 1 GWB eingestuft werden; vgl. Langen, Eugen u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz, a.a.O., S. 1424

2) Vgl. Möschel, Wernhard: Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, a.a.O., S. 343 ff.

In § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 und 2 GWB sind die beiden Fälle des Ausbeutungsmissbrauchs nach § 22 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GWB fast wörtlich wiederholt, was im Fall der Nr. 1 insofern verwunderlich ist, als hier ausdrücklich auf einen wirksamen Wettbewerb als Vergleichsmaßstab hingewiesen wird, der aber bei den betroffenen Unternehmen aufgrund der Verträge nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB meistens nicht besteht. Diesen Widerspruch entschärfte der BGH in seiner Entscheidung "Stromtarif" vom 31. 5.1972 insofern, als er von einem fiktiven Wettbewerber ausging, dessen Kalkulation zugrunde zu legen wäre; es komme insofern bei der Mißbrauchsprüfung auf die "strukturellen Verhältnisse des Versorgungsgebietes" und nicht auf die individuellen Eigenheiten des Versorgungsunternehmens an.¹⁾

Diese Anforderung an eine Mißbrauchsprüfung läuft jedoch auf eine nachträgliche Kostenkontrolle hinaus, die bei Mehrproduktunternehmen²⁾ zwangsläufig ungenau ist und überdurchschnittliche betriebswirtschaftliche Kenntnisse des betroffenen Unternehmens erfordert, so daß auf dieser Grundlage ein Mißbrauch "nur unvollkommen überprüft und so meist nicht verfolgt werden"³⁾ kann. Die Anwendung von § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 GWB wird sich somit eher auf die Prüfung von Geschäftsbedingungen⁴⁾ oder Preisstrukturmißbräuchen beschränken müssen.⁵⁾

Die Prüfung der Mißbräuchlichkeit von Preisen wird sich deshalb

1) WuW/E BGH S. 1221 - 1226, 1223 f.

2) Wenn bei Strom- und Gasversorgung zwischen verschiedenen Abnehmergruppen unterschieden wird, für welche die Preise jeweils selbständig kalkuliert werden, ist bereits ein reines Verteilerunternehmen nur einer Energieart als Mehrproduktunternehmen anzusehen.

3) Solling, Hugo: Elektrizität - Ware und Markt, a.a.O., S. 301, und Schulz, Walter: Ordnungsprobleme der Elektrizitätswirtschaft. München 1979, S. 255 ff.

4) Vgl. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen: Begründung. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/2136, S. 33

5) Vgl. Langen, Eugen u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz, a.a.O., S. 1427 f.

eher auf das sachliche Vergleichsmarktkonzept nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB oder das räumliche Vergleichsmarktkonzept nach § 22 Abs. 4 Nr. 3 GWB stützen.¹⁾

Bei den für Tarifabnehmer aufgrund der ^{PTO} Elt genehmigten Preisen findet keine Mißbrauchsprüfung statt,²⁾ so daß § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 und 2 GWB nur für die Tarife der Sonderabnehmer von Elektrizität und die aller Gasabnehmer gilt. Trotzdem beanstandete 1983/84 das Bundeskartellamt die Strompreise zweier Stadtwerke als mißbräuchlich, da diese die Kosten eines später nicht gebrauchten (aber gleichwohl nach § 4 EnWG genehmigten) Kraftwerkes bei ihrer Kalkulation berücksichtigten.³⁾ Das Verfahren wurde zwar an die zuständige Landeskartellbehörde abgegeben und ohne Verfügung abgeschlossen, wird jedoch bei den Versorgungsunternehmen eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinterlassen haben, da hier die von einer staatlichen Instanz genehmigten Investitionen und Preise von einer anderen staatlichen Instanz nachträglich in Zweifel gezogen wurden,⁴⁾ was vom Gesetzgeber ursprüng-

1) Vgl. die ausführlich dargelegten, teils kontroversen Standpunkte dazu von Kuhnt (RWE) und Klaue (BKartA) in Börner, Bodo (Hrsg.): Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht. Düsseldorf u.a. 1977, S. 81 ff. und S. 118 ff.

2) Vgl. Klaue, Siegfried: §§ 103 und 103a, a.a.O., S. 2054 f. und 2079

3) Vgl. Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1983/84 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB). In: Deutscher Bundestag, Drucksache 10/3550, S. 114

4) Zur Diskussion um das Verhältnis von behördlicher Preisgenehmigung und Mißbrauchsaufsicht vgl. Gröner, Helmut: Wettbewerbliche Ausnahmebereiche im GWB: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung. In: Cox, Helmut u.a. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs, a.a.O., S. 421 - 455, 448 f., sowie

Lukes, Rudolf: Das Kartellrecht als Instrument zur Angleichung des Energiepreinsniveaus. In: Recht und Wirtschaft heute: Festgabe für Professor Dr. Max Kummer. Bern 1980, S. 401 - 430, 406 ff., und

Immenga, Ulrich: Strompreise zwischen Kartell- und Preisaufsicht. Baden-Baden 1982, S. 25 ff.

lich so nicht gewollt war.¹⁾ "Die Preisbildung wird für das Elt.-VU somit zum Glücksspiel."²⁾

bb) Behinderungsmissbrauch

Nach § 22 Abs. 4 Nr. 1 GWB gilt es als mißbräuchlich, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen "die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen in einer für den Wettbewerb auf dem Markt erheblichen Weise ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt"³⁾, was allgemein als Behinderungsmissbrauch bezeichnet wird.

Da auf den Märkten für Elektrizität kein und auf den Märkten für Gas nur teilweise Wettbewerb herrscht, der sich beeinträchtigen ließe, wird dieser Tatbestand in § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 und 4 GWB beispielhaft für die Elektrizitäts- und Gasversorgung konkretisiert: Ein Mißbrauch liegt danach insbesondere vor, wenn ein Versorgungsunternehmen die Eigenerzeugung von Energie behindert oder wenn es sich weigert, die Durchleitung von Energie durch seine Versorgungsleitungen zu gestatten.⁴⁾ Obwohl diese beiden Fälle im Prinzip auch durch § 26 Abs. 2 GWB (der sich ausdrücklich u.a. auf die Versorgungsunternehmen i.S. des § 103 GWB bezieht) bereits erfaßt sind,⁵⁾ kam es bei der konkreten Berücksichtigung im Rahmen der 4. GWB-Novelle zu heftigen Protesten der Energiewirtschaft.

1) Vgl. Klaue, Siegfried: Kartellpolitische Novellierungsvorstellungen für den Bereich der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2(1978), S. 214 - 219, 216

2) Grimmer, Klaus: Die kartellrechtliche Aufsicht nach §§ 103, 104 GWB bei mißbräuchlich überhöhten Strompreisen in der Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 75

3) Möschel, Wernhard: Das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, a.a.O., S. 327 ff.

4) Der in früheren Konzessionsverträgen gelegentlich vereinbarte Ausschluß der Versorgung mit einer anderen Energieart ist nach § 103 Abs. 2 GWB nichtig.

5) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 296 ff.

α) Behinderung von Eigenerzeugern

Das Behinderungsverbot von Eigenanlagenbetreibern hat vor allem eine energiepolitische Bedeutung; es soll insbesondere sicherstellen, daß industrielle Abwärme auch zur Elektrizitätserzeugung benutzt werden kann (Kraft-Wärme-Kopplung),¹⁾ was bisher teils dadurch verhindert wurde, daß ein Versorgungsunternehmen für eingespeisten Überschußstrom einen so geringen Preis anbot, daß die Einspeisung nicht wirtschaftlich war,²⁾ teils dadurch, daß Kunden, die einen Teil ihres elektrischen Bedarfs selber herstellten, einen höheren Tarif bezahlen mußten als sog. Vollstrombezieher. Aufgrund der BTO Elt. darf dagegen von Kunden mit fest installierten Heizungs- und Klimatisierungsgeräten (§ 4 Abs. 7) und Wärmepumpen (§ 4a Abs. 3) ein höherer Preis gefordert werden, da solche Geräte, wenn sie auch während der Spitzenlastzeiten betrieben werden, dem Versorgungsunternehmen höhere Kosten für die Bereitstellung zusätzlicher Erzeugungskapazität verursachen. Da dieses Argument z.T. auch für Eigenerzeuger von Energie gilt, die ihren Spitzenbedarf von einem Versorgungsunternehmen beziehen, ist zu ersehen, daß bei der Regelung des § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 GWB tatsächlich Gründe der Energieeinsparung im Vordergrund standen.

- 1) Vgl. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen: Begründung. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/2136, S. 34; Behinderungen bei der Eigenerzeugung von Gas sind bisher noch nicht bekannt geworden. Vgl. dazu Langen, Eugen u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz, a.a.O., S. 1433
- 2) Aufgrund der Interessenabwägung, die in § 103 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 GWB vorgesehen ist, gilt ein Preis dann als angemessen, wenn er den ersparten variablen Erzeugungskosten (= Brennstoffkosten) des Versorgungsunternehmens entspricht. Vgl. Klaue, Siegfried: §§ 103 und 103a, a.a.O., S. 2084. Diese Kosten liegen jedoch meist erheblich unter den Preisen, die das Unternehmen von seinen Kunden fordert, so daß unberücksichtigt bleibt, daß bei einer langfristig gesicherten Einspeisung nicht nur Brennstoff, sondern auch Kraftwerkskapazität eingespart wird.

ß) Behinderung der Durchleitung

Durchleitung von Energie bedeutet im Prinzip, daß ein Unternehmen Elektrizität oder Gas in das Leitungsnetz eines Unternehmens im Ort A einspeist und gleichzeitig dieselbe Menge im Ort B aus diesem Netz entnimmt. Daß die entnommene Energie dabei nicht physikalisch identisch mit der eingespeisten ist, ist ohne Belang, sofern es sich um ein homogenes Gut handelt. Dieser technisch-physikalische Vorgang ist praktisch kaum zu verwirklichen, da eine Energieentnahme nur zufällig mit einer Energieeinleitung zeitlich und mengenmäßig identisch sein wird.¹⁾ Der Gesetzgeber versteht stattdessen unter dem Begriff "Durchleitung" die in der Praxis vorkommenden Vereinbarungen, nach denen ein "Energieerzeuger in das Versorgungsnetz eines anderen Unternehmens Energie einspeisen darf und damit gleichzeitig die Berechtigung eines Abnehmers zur Energieentnahme unter den vereinbarten Bedingungen verbunden wird".²⁾ Somit bedeutet Durchleitung nicht nur die Benutzung von Versorgungsleitungen, sondern auch die Benutzung von Energieerzeugungsanlagen oder den Verkauf von Energie, falls die entnommene Energiemenge größer oder kleiner als die eingespeiste ist. Diese Durchleitung muß ein Versorgungsunternehmen nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 GWB im allgemeinen gegen ein angemessenes Entgelt dulden, sofern nicht mit Hilfe der Durchleitung ein Kunde des Versorgungsunternehmens in dessen Versorgungsgebiet versorgt werden soll.

Das Prinzip der Durchleitung ist wesentlicher Bestandteil aller Vorschläge, die eine wettbewerbliche Ordnung in der Elektrizität

1) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 264 f.

2) Bericht des Ausschusses für Wirtschaft vom 21. Februar 1980 zu dem Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3690, S. 33

tätswirtschaft herbeiführen wollen¹⁾ und war somit vor der 4. GWB-Novelle auch ein wesentlicher Kritikpunkt seitens der Elektrizitätswirtschaft; diese konnte aber durch die Einschränkung, daß die Durchleitung von Energie nicht zu ihren bisherigen Kunden ermöglicht werden muß²⁾ ("Rosinenpicken"), einen entscheidenden Erfolg verbuchen. Dadurch ist die Anwendung der Durchleitungspflicht auf relativ wenige mögliche Fälle beschränkt, in denen entweder zwei Vertragspartner derart räumlich voneinander getrennt sind, daß das Versorgungsgebiet eines anderen Versorgungsunternehmens zwischen ihnen liegt oder ein Unternehmen mit zwei Betriebsstätten beide mit einer Energieerzeugungsanlage betreiben möchte.³⁾

Die Prüfung der Kartellbehörden, ob das Durchleitungsentgelt "angemessen" ist, wird aufgrund der Probleme bei der Anwendung des sachlichen oder räumlichen Vergleichsmarktkonzepts auf eine Kontrolle der vom Versorgungsunternehmen angegebenen Kosten hinauslaufen, so daß noch abzuwarten ist, "ob die Versorgungsunternehmen entgegen der Erwartung des Gesetzgebers die Berechnungsschwierigkeiten zur Verhinderung der prinzipiell von ihnen nicht gewünschten Durchleitung mißbrauchen werden"⁴⁾.

1) Vgl. z.B. Gröner, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 414 ff.

2) Die Folgen einer Durchleitung ohne diese Einschränkung werden in einer Satire von Braun, Dieter: Ein Alptraum in Bier. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1979, Nr. 4, S. 13 drastisch veranschaulicht: Der Stammgast einer Gastwirtschaft schließt mit einer Brauerei einen Bierbezugsvertrag ab und fordert vom Gastwirt die Durchleitung dieses Bieres an seinen Stammtisch gegen ein angemessenes Entgelt von 0,40 DM/l, so daß er zusammen mit seinem Einstandspreis von 1,60 DM/l nur noch 2,00 DM/l, statt der in der Gaststätte geforderten 5,00 DM/l, zu bezahlen hätte; das bedeute aber langfristig, wenn das alle Kunden forderten, den Ruin des Gastwirtes.

Ein entscheidender Mangel dieses Gleichnisses ist offensichtlich das zu gering bemessene Durchleitungs-Entgelt.

3) Vgl. Klaue, Siegfried: §§ 103 und 103a, a.a.O., S. 2084 f.

4) Langen, Eugen u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz, a.a.O., S. 1435

5. Regulierung der Benutzung öffentlicher Wege zur Leitungsverlegung

Im Gegensatz zu allen anderen Unternehmen, die ihre Kunden durch unentgeltliche Benutzung öffentlicher Straßen beliefern können, muß die leitungsgebundene Energie in eigenen "Wegen" transportiert werden. Diese lassen sich am günstigsten über oder unter öffentlichen Straßen oder unbebauten privaten Grundstücken verlegen; in jedem Fall lassen sich Kreuzungen mit öffentlichen Straßen nicht vermeiden. Im Gegensatz zur Deutschen Bundespost, die aufgrund des Telegrafengegesetzes v.

18.12.1899 ein gesetzliches Leitungsverlegungsrecht hat,¹⁾ müssen die Energie-Versorgungsunternehmen mit allen betroffenen Grundstückseigentümern Vereinbarungen über die Benutzung von deren Grundstücken schließen:

- Bei der Benutzung privater Grundstücke von Tarifabnehmern ergibt sich eine Duldungspflicht für den Grundstückseigentümer aufgrund der §§ 8 AVBELV und 8 AVBGasV, sofern er Kunde des Versorgungsunternehmens ist.²⁾
- Die Benutzung der übrigen privaten Grundstücke ist entweder durch freiwillige Verträge oder durch Enteignung (Eigentumsübertragung oder Begründung einer Dienstbarkeit) aufgrund von § 11 EnWG möglich.³⁾
- Die Benutzung von Bundesautobahnen, Bundes- und Landesstraßen, Anlagen der Deutschen Bundesbahn sowie öffentlicher Gewässer und Wasserstraßen ist in einer Vielzahl von Vereinbarungen und Einzelgesetzen geregelt,⁴⁾ deren detaillierte Wiedergabe hier jedoch keine wesentlichen Erkenntnisse verspricht.
- Die Benutzung der Straßen und Grundstücke der Städte, Gemein-

1) Vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 167

2) Vgl. derselbe, S. 170 ff.

3) Vgl. derselbe, S. 178 ff.

4) Vgl. derselbe, S. 196 ff.

den und Landkreise wird in Konzessionsverträgen geregelt, auf die im folgenden kurz einzugehen ist.

Im Gegensatz zu den drei erstgenannten Grundstücksbenutzungs-Regelungen bezieht sich ein Konzessionsvertrag nicht auf die Benutzung konkret benannter Grundstücke, sondern auf das gesamte Gebiet einer Gemeinde. Konzessionsverträge enthalten üblicherweise die folgenden Regelungen:¹⁾

- Das Versorgungsunternehmen darf alle Grundstücke der Gemeinde für seine Versorgungsanlagen benutzen (Wegebenutzungsrecht).
- Die Gemeinde verpflichtet sich, keinem anderen Unternehmen die Benutzung seiner Grundstücke zur Energieversorgung zu überlassen und auch keine eigene Energieversorgung durchzuführen (Ausschließlichkeitsrecht).
- Das Versorgungsunternehmen verpflichtet sich, der Gemeinde eine Konzessionsabgabe zu bezahlen.²⁾
- Die Gemeinden behalten sich häufig gewisse Mitwirkungsrechte bei der Betriebsführung des Versorgungsunternehmens vor.
- Schließlich sind noch die Vertragsdauer (vgl. § 103a Abs. 1 GWB), die Folgekostenpflichten und die Eigentumsverhältnisse bei Beendigung des Vertrages geregelt.

1) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 176 f. und Zacher, Manfred: Energiewirtschaftliche Konzessionsverträge. Frankfurt/M. u.a. 1982, S. 3 ff.

2) Rechtsgrundlage dafür ist die Konzessionsabgabenanordnung (KAE) mit Ausführungsanordnung (A/KAE) und Durchführungsbestimmungen (D/KAE) von 1941 und 1943 [vgl. oben Abschnitt A.II.2. d)], wonach höchstens 1,5 % der Roheinnahmen aus der Versorgung von Sondervertragskunden und - abhängig von der Einwohnerzahl des Versorgungsgebietes - höchstens 10, 15, 18 oder 20 % der Erlöse bei Tarifabnehmern an die Gemeinde abzuführen sind, sofern der Gewinn des Versorgungsunternehmens dadurch nicht geringer als 4 % seines Eigenkapitals (bzw. Gesellschaftskapitals) wird; vgl. Kern, Werner; Zelewski, Stephan v.: Preisrechtliche Aspekte der Konzessionsabgaben, Teil 1, a.a.O., S. 213 f.

Die Frage, ob Gemeinden mit ihren Eigenbetrieben (die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen) Konzessionsverträge abschließen können, wird zwar allgemein verneint;¹⁾ da jedoch eine erhebliche Anzahl solcher "Verträge" existiert, werden sie von den Juristen als "verwaltungsinterne Maßnahmen" und die "Konzessionsabgaben" als "innerkörperschaftliche Verrechnung" bezeichnet, was ihrer Wirksamkeit keinen Abbruch tut.²⁾

Neben den umfassenden Regelungen des EnWG, der Preisaufsicht, der AVBV und des GWB stellen die Konzessionsverträge also ein weiteres wirksames Mittel zur Regulierung von Versorgungsunternehmen dar; abgesehen davon sind die Konzessionsabgaben eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden³⁾ und eine bedeutende Ausgabenposition bei den Unternehmen, die i.d.R. die Höhe der Dividendenzahlungen übersteigt.⁴⁾

1) Vgl. Zacher, Manfred: Energiewirtschaftliche Konzessionsverträge, a.a.O., S. 21

2) Vgl. derselbe, S. 25 f.

3) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 178, der die Einnahmen aus Konzessionsabgaben für 1980 auf 2 Mrd. DM schätzt und darauf hinweist, daß bei Preiserhöhungsanträgen der Versorgungsunternehmen diese Konzessionsabgaben "häufig unbemerkt oder stillschweigend geduldet" in die Kostenrechnung eingehen (S. 186).

Tatsächlich betrugen die Konzessionsabgaben aller Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten 1980 2,490 Mrd. DM und stiegen bis 1983 auf 3,432 Mrd. DM. Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 4 (Produzierendes Gewerbe), Reihe 6.1 (Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstruktur der Unternehmen in der Energie- und Wasserversorgung). Stuttgart 1982 ff. Sie besserten damit die Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände von 46,871 Mrd. DM um 7,3 % auf. Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 (Finanzen und Steuern), Reihe 3.3 (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1982). Stuttgart 1984, S. 54

4) Vgl. Feuerborn, Alfred: Der kartellrechtliche Freistellungsbereich für Elektrizitätsversorgungsunternehmen und deren Kontrolle, a.a.O., S. 48; bei dem Teil der 60 größten Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen, die 1984 eine Konzessionsabgabe abführten (39 Unternehmen), machte die Konzessionsabgabe 159% des Jahresüberschusses aus. Vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft 1985, Nr. 11, S. 8 (Die 60 größten EVU der Bundesrepublik) und eigene Berechnungen.

Nach § 103 Abs. 1 Nr. 2 GWB läßt sich mit einem Konzessionsvertrag jedoch nicht die Verlegung einer Versorgungsleitung verhindern, mit der Verbraucher außerhalb des Gemeindegebietes versorgt werden sollen. Damit ist jedoch aufgrund der nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB freigestellten Demarkationsverträge nur selten zu rechnen.

6. Aufsicht über die Energieversorgung in Ausnahmesituationen

Die in § 6 Abs. 1 EnWG vorgesehene Anschluß- und Versorgungspflicht der Versorgungsunternehmen setzt einen stets ausreichenden Energievorrat voraus. Da es angesichts der hohen Abhängigkeit der BRD von Energieimporten¹⁾ möglich ist, daß der Vorrat der Versorgungsunternehmen ohne deren Verschulden nicht mehr für die vollständige Versorgung aller Abnehmer ausreicht, wurden für diese Fälle eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen eingeführt, die zwischen zwei möglichen Ursachen für Versorgungsstörungen - Störung der Energieimporte und Krisen aufgrund von Kriegen oder internationalen Spannungen - unterscheiden und jeweils unterschiedliche Eingriffsbefugnisse vorsehen.

a) Energiewirtschaftliche Krisen

Aufgrund des Gesetzes zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhren von Erdöl, Erdölerzeugnissen oder Erdgas (Energiesicherungsgesetz - EnSG) v. 20.12.1974²⁾, das bis zum 31.12.1979 befristet war³⁾ und seit dem Ersten Ge-

1) Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft: Daten zur Entwicklung der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1981, a.a.O., S. 9

2) BGBl. I, S. 3681

3) Diese Befristung entsprach der Tradition des Energienotgesetzes v. 10.06.1949, dessen Gültigkeit 5 mal verlängert wurde, bis es am 31.03.1956 endgültig außer Kraft gesetzt wurde; vgl. Bruche, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, a.a.O., S. 96 f.

gesetz zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes 1975 v. 19.12. 1979¹⁾ unbefristet gilt, ist die Bundesregierung ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen, die insbesondere Vorschriften enthalten können über die Produktion, den Transport, die Lagerung, die Verteilung, die Abgabe, den Bezug, die Verwendung sowie die Höchstpreise von festen, flüssigen und gasförmigen Energieträgern sowie elektrischer Energie und sonstigen Energien (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 EnSG). Die Vorschriften dieser Rechtsverordnungen dürfen nur in Kraft treten, wenn die Bundesregierung eine Gefährdung der Einfuhren von Erdöl oder Erdgas i.S. von § 1 Abs. 1 Satz 1 EnSG festgestellt hat (§ 3 Abs. 3 EnSG).

Bisher wurden in diesem Sinne

- die Verordnung zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung in einer Versorgungskrise (Elektrizitätssicherungs-Verordnung - EltSV) v. 26.4.1982²⁾ und
- die Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise (Gassicherungs-Verordnung - GasSV) v. 26.4. 1982³⁾

erlassen, die bis auf die verschiedenen Energiearten weitgehend gleichlautend sind.

Danach können die "zuständigen Stellen als Lastverteiler" (§ 1 Abs. 1 EltSV) Verfügungen fast jeder Art an Energieerzeuger und -verbraucher erlassen (§1 Abs. 1 EltSV) sowie die Versorgung bestimmter Gebiete für begrenzte Zeit unterbrechen (§ 1 Abs. 4 EltSV). Lastverteiler sind nach § 4 EnSG das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft sowie die nach Landesrecht in den einzelnen Bundesländern zuständigen Stellen. Außerdem ist durch weitere Gesetze der Anteil importierter Energieträger bei der Stromerzeugung reglementiert.⁴⁾

1) BGBl. 1980 I, S. 2305

2) BGBl. I, S. 514

3) BGBl. I, S. 517

4) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 120 f.

b) Politische Krisen

Ein noch weitergehendes staatliches Zugriffsrecht auf die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft wurde aufgrund des Gesetzes über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) v. 24.8.1965¹⁾ geschaffen durch Erlaß

- der Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung - EltLastV v. 21.7.1976²⁾ und
 - der Verordnung über die Sicherstellung der Gasversorgung (Gaslastverteilungs-Verordnung - GasLastV) v. 21.7.1976³⁾,
- die weitgehend gleichlautend sind und teilweise dieselben Ermächtigungen enthalten wie die EltSV und die GasSV. Ein wesentlicher Unterschied zu diesen besteht jedoch darin, daß für die Anwendung der EltLastV und der GasLastV der Bundestag entweder nach Art. 115a GG den Verteidigungsfall oder nach Art. 80a GG den Spannungsfall ausdrücklich feststellen muß.

Aufgrund allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu diesen Verordnungen sollen die Lastverteilerstellen in den technischen Räumen der Versorgungsunternehmen eingerichtet werden. Leitende Angehörige dieser Unternehmen sollen dabei zu Ehrenbeamten ernannt und als Leiter der Lastverteilerstellen eingesetzt werden können.⁴⁾ Diese Regelung entspricht der Verordnung zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung v. 3.9.1939⁵⁾ und gibt Anlaß zu rechtsstaatlichen Bedenken, da hier privaten Unternehmen hoheitliche Befugnisse eingeräumt werden.⁶⁾

1) In der Fassung v. 31.10.1968, BGBl. I, S. 1069

2) BGBl. I, S. 1833

3) BGBl. I, S. 1849

4) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 124 f.

5) Vgl. oben Abschnitt A.II.2.c)

6) Eine Parallele dazu findet sich allerdings bei den Technischen Überwachungsvereinen, die ebenfalls als private Unternehmen hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.

II. Regulierung der Fernwärmeversorgung

Bei der Regulierung der Energiewirtschaft führte die Fernwärmeversorgung schon immer ein Schattendasein. Das konnte bis zu den 60er Jahren vielleicht noch verständlich sein, mit der seither zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung der Fernwärmewirtschaft ist das aber doch zumindest erklärungsbedürftig geworden. Einen Beitrag zu einem solchen Erklärungsversuch kann die Darstellung der tatsächlichen gesetzlichen Regelung der Fernwärmeversorgung liefern:

Wenn die Fernwärmeversorgung technisch und ökonomisch mit der Gas- und Elektrizitätsversorgung eng verwandt ist und ohne deren umfassende Regulierung trotzdem ohne auffällige Mängel arbeitet, wäre es nicht nur gerechtfertigt, auf eine weitere Regulierung der Fernwärmeversorgung zu verzichten, sondern es wäre auch - aus rein pragmatischen Gründen - zu fragen, ob die viel weiter gehende Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgung sinnvoll ist. Deshalb soll in diesem Abschnitt nicht nur untersucht werden, welchen rechtlichen Regelungen die Fernwärmeversorgung in der BRD unterliegt, sondern auch - sofern diese Regelungen von denen der Gas- und Elektrizitätsversorgung abweichen -, ob sich solche Abweichungen mit technischen oder ökonomischen Unterschieden begründen lassen. Eine Beurteilung dieser Unterschiede soll allerdings erst in Teil 3 dieser Arbeit erfolgen.

1. Aufsicht nach dem Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft

Obwohl die Fernwärmewirtschaft ausdrücklich nicht unter den Regelungsbereich des EnWG fällt, ist zumindest die Fernwärmeerzeugung doch von einigen Bestimmungen dieses Gesetzes betroffen:

- Nach § 4 EnWG sind Bau, Erneuerung, Erweiterung und Stilllegung von Energieanlagen genehmigungspflichtig. Sofern Fernwärme in einem Heizkraftwerk¹⁾ erzeugt wird, ist die Fernwärmeerzeugung

1) Heizkraftwerke sind Anlagen, die einen variablen Teil der Wärme, die zur Elektrizitätserzeugung vorgesehen ist, sowie

davon ebenso betroffen wie die Elektrizitätserzeugung; die Fernwärmetransportleitungen stellen jedoch keine Energieanlagen i.S. des EnWG dar.

- Da im Rahmen der "Abmeierung" nach § 8 EnWG einem Versorgungsunternehmen der Betrieb "ganz oder teilweise" untersagt werden kann, könnte davon theoretisch auch ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen betroffen sein, sofern es Bestandteil eines Elektrizitäts- oder Gas-Versorgungsunternehmens ist.

Weitergehende Maßnahmen - insbesondere ein Kontrahierungszwang sowie eine Preisaufsicht - sind für die Fernwärmewirtschaft aufgrund des EnWG nicht durchführbar.

Der Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein Gesetz zur Förderung und Sicherung der Versorgung mit leitungsgebundener Energie vom 30.5.1973 sah zwar vor, im wesentlichen die Bestimmungen des EnWG auch auf die Fernwärmeversorgung auszudehnen, wurde jedoch 1975 endgültig zu den Akten gelegt.¹⁾ Damit entspricht die heutige Rechtslage weitgehend der der Gasversorgung:

- Der Kontrahierungszwang für Gas-Versorgungsunternehmen nach § 6 Abs. 1 EnWG ist durch Abs. 2 stark eingeschränkt (wenn dem Unternehmen ein Anschluß aus "wirtschaftlichen Gründen ... nicht zugemutet werden kann"). Ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen, dem jeder zusätzliche Kunde zu einer Stückkostendegression verhilft, wird jedoch ebenso wie ein Gas-Versorgungsunternehmen regelmäßig zu einem Anschluß bereit sein, wenn er ihm wirtschaftlich zumutbar ist.
- Eine Preisaufsicht gilt für die Gaswirtschaft ebensowenig wie für die Fernwärmewirtschaft; beide sind jedoch gleichermaßen von der ex post-Mißbrauchsaufsicht des GWB betroffen.

(Fortsetzung von S. 169)

einen großen Teil der ansonsten nicht nutzbaren Abwärme zu Heizzwecken in Rohrleitungen als heißes Wasser oder Dampf abgeben können; vgl. Beck, P.; Goettling, D.: Energie und Abwärme, a.a.O., S. 269 ff.

Der Bau von Heizkraftwerken wurde bereits in einigen Städten aufgrund des EnWG untersagt; vgl. Leinen, Josef: Eine wirksame Kontrolle findet nicht statt. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 543-545, 543 f.

1) Vgl. oben Abschnitt I.1.g)

Diese Abweichungen von den Regelungen der Elektrizitätswirtschaft lassen sich dadurch erklären, daß Elektrizität in vielen Bereichen gar nicht ersetzbar ist (z.B. Elektromotoren, Elektronik), während Gas und Fernwärme bei allen Verwendungsarten durch andere Energieträger ohne nennenswerte Komforteinbuße ersetzbar sind. Die Monopolstellung eines Elektrizitäts-Versorgungsunternehmens ist daher viel ausgeprägter und damit überwachungsbedürftiger als die eines Gas- oder Fernwärme-Versorgungsunternehmens. Daß die Gasversorgung trotzdem im EnWG berücksichtigt ist, läßt sich eventuell mit deren größerer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung und ihrem umfangreichen Ferngasversorgungsnetz rechtfertigen.

2. Regelung der allgemeinen Versorgungsbedingungen

Aufgrund von § 27 AGB-Gesetz wurde am 20.6.1980 die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)¹⁾ erlassen, die die bis dahin angewandten Verträge in einigen Punkten verbraucherfreundlicher gestalten sollte.²⁾ Sie lehnt sich im Aufbau an die AVBEltV und die AVBGasV an,³⁾ weist jedoch einige inhaltliche Unterschiede auf:

- Es besteht keine allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht;⁴⁾
- die Vorschriften der AVBFernwärmeV sind abdingbar, sofern ein Vertrag mit den allgemeinen Bedingungen angeboten worden ist und der Kunde sich danach mit abweichenden Regelungen ausdrücklich einverstanden erklärt hat (§ 1 Abs. 3 AVBFernwärmeV);
- es besteht keine Ausschließlichkeitsbindung, d.h., ein Kunde darf Fernwärme auch für einen Teilbedarf seiner Wärmewünsche

1) BGBl. I, S. 742; nach § 37 AVBFernwärmeV rückwirkend seit 1.4.1980 in Kraft

2) Vgl. Wiese, Franz-Ferdinand: Fernwärme-Lieferungsverträge. In: Fernwärme international 1 (1972), S. 69-72

3) Vgl. oben Abschnitt I.3.

4) Eine solche Pflicht ergibt sich bei der Strom- und Gasversorgung bereits aus § 6 Abs. 1 EnWG, auf den sich § 1 AVBEltV und § 1 AVBGasV berufen.

beziehen (§ 3 AVBFernwärmeV);¹⁾

- es gibt keine Haftungsbegrenzung des Versorgungsunternehmens für grob fahrlässig verursachte Sach- und Vermögensschäden;²⁾
- Schadenersatzansprüche verjähren in drei Jahren (§ 7 Abs. 1 AVBFernwärmeV);³⁾
- das Recht der Grundstücksbenutzung zur Leitungsverlegung durch das Versorgungsunternehmen erstreckt sich auch auf die Gebäude seiner Kunden (§ 8 Abs. 1 AVBFernwärmeV);⁴⁾
- bei unbefugter Wärmeentnahme wird eine Vertragsstrafe fällig, die "das Zweifache des für diese Zeit bei höchstmöglichem Wärmeverbrauch zu zahlenden Entgelts nicht übersteigen darf" (§ 23 Abs. 1 AVBFernwärmeV);⁵⁾
- die Laufzeit eines Versorgungsvertrages darf 10 Jahre nicht überschreiten; wenn nicht 9 Monate vor Vertragsablauf gekündigt wird, verlängert sich der Vertrag stillschweigend um weitere 5 Jahre (§ 32 Abs. 1 AVBFernwärmeV),⁶⁾ und

1) Nach § 3 Abs. 1 AVBELtV muß Elektrizität ausschließlich vom Versorgungsunternehmen bezogen werden und darf nicht selbst erzeugt werden (außer bei Nutzung regenerativer Energiequellen), während nach § 3 Abs. 1 AVBGasV sich die Ausschließlichkeitsebindung nur auf den "leitungsgebundenen Gasbedarf" beschränkt, d.h. der Kauf von Flüssiggas wird nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

2) § 6 Abs. 2 AVBELtV und AVBGasV sehen eine Haftungsobergrenze je Schadensereignis vor, die von der Anzahl der versorgten Kunden abhängt (5 Mio - 20 Mio DM bei 50.000 bis über 1 Mio Abnehmern).

3) Nach AVBELtV und AVBGasV verjähren Schadenersatzansprüche nach einem Jahr.

4) Fernwärmeleitungen werden teilweise nicht unter öffentlichen Straßen mit Stichleitungen zu den einzelnen Häusern verlegt, sondern - was deutlich billiger ist - quer durch die Gebäudekeller, die nebeneinander an einer Straße liegen.

5) Nach AVBELtV und AVBGasV entspricht die Vertragsstrafe nur dem täglich 10-stündigen höchstmöglichen Verbrauch, was zwar rechnerisch nur ca. 1/5 der Vertragsstrafe bei Fernwärme ausmacht; letztere wird jedoch nachts meist nur in geringem Umfang, im Sommer teilweise gar nicht geliefert, so daß die effektive Höhe der Vertragsstrafen ungefähr gleich ist.

6) Die Laufzeit von Gas- und Elektrizitäts-Versorgungsverträgen ist zwar unbefristet, sie sind aber jederzeit mit einmonatiger Frist kündbar.

- beim Verkauf eines Gebäudes während der Vertragslaufzeit ist der Kunde verpflichtet, dem Erwerber den "Eintritt in die Versorgung aufzuerlegen" (§ 32 Abs. 5 AVBFernwärmeV).¹⁾

Zwei dieser Unterschiede der AVBFernwärmeV zur AVBEltV und AVB-GasV bedürfen einer näheren Untersuchung:

- Daß keine allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht besteht, läßt sich eventuell mit der fehlenden Rechtsgrundlage aufgrund des EnWG und der besseren Substituierbarkeit von Fernwärme erklären,²⁾ vielleicht auch damit, daß die Anschluß- und Versorgungspflicht des EnWG durch die Voraussetzung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für das Versorgungsunternehmen so stark eingeschränkt ist, daß sie keine allzugroße praktische Bedeutung hat.
- Daß Fernwärmelieferungsverträge eine Laufzeit von bis zu 10 Jahren ohne vorherige Kündigungsmöglichkeit (außer aus wichtigem Grund) haben, dient ausschließlich dem Schutz des Fernwärme-Versorgungsunternehmens, das dadurch eine Monopolstellung erreicht, die es aufgrund der guten Substituierbarkeit der Fernwärme ansonsten nicht haben könnte. Das mag für die Planung eines Versorgungsnetzes zwar durchaus sinnvoll sein; eine solche per Verordnung künstlich konstruierte Monopolsituation bedürfte aber auch einer besonderen Überwachung, die jedoch in keiner speziellen Verordnung geregelt ist. Falls die Mißbrauchsaufsicht nach § 22 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 und 3 GWB jedoch ausreichend sein sollte, ist zu fragen, weshalb die Elektrizitätswirtschaft einer weit umfangreicheren Kontrolle unterworfen ist.

3. Anschluß- und Benutzungszwang

In vielen Bundesländern können die Gemeinden per Gemeindecsetzung aufgrund der jeweiligen Gemeindeordnung der Länder einen Anschluß-

1) In der AVBEltV und der AVBGasV ist diese Bestimmung nicht zu finden.

2) Vgl. dazu unten Abschnitt 3.

und Benutzungszwang für Fernwärme vorschreiben, wobei meist ein dringendes öffentliches Interesse erforderlich ist;¹⁾ ein solches wird regelmäßig nur aus Gründen der Luftreinhaltung anerkannt.²⁾ Aus den gleichen Gründen können die Gemeinden aufgrund der jeweiligen Landesbauordnungen auch ein Verbrennungsverbot für bestimmte Brennstoffe (meist Holz, Kohle und Heizöl) verfügen.³⁾ Da mit einer solchen Verfügung auch notwendig eine Anschluß- und Lieferpflicht für das Fernwärme-Versorgungsunternehmen verbunden werden muß, und zwar unabhängig von einer wirtschaftlichen Zumutbarkeit,⁴⁾ können sich die meisten Versorgungsunternehmen nicht für eine solche Regelung begeistern,⁵⁾ was jedoch offiziell nur mit marktwirtschaftlicher Gesinnung begründet wird.⁶⁾

Bei einer rein marktwirtschaftlich orientierten Argumentation gegen einen Anschluß- und Benutzungszwang⁷⁾ können jedoch die nicht-marktwirtschaftlichen externen Effekte nicht berücksichtigt werden. In jedem Fall würde ein Anschluß- und Benutzungszwang die Monopolstellung des Fernwärmelieferanten, die nach § 32 Abs. 1 AVBFernwärmeV auf 10 Jahre begrenzt ist, auf unbe-

1) Vgl. Bündenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 323

2) Vgl. Gröner, Helmut: Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft. In: ORDO 33 (1982), S. 241-251, 245

3) Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung, a.a.O., S. 95 f.

4) Einen ausführlichen Überblick über derartige Rechtsfragen bietet Börner, Bodo: Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwanges für Fernwärme durch kommunale Satzung. München 1976

5) Insbesondere fürchten die Fernwärme-Versorgungsunternehmen die Regelung des § 3 AVBFernwärmeV, die es den Kunden freiestellt, auch nur einen Teil ihres Wärmebedarfs mit Fernwärme zu decken. Die AVBFernwärmeV läßt sich jedoch nicht per Gemeindecsetzung aufheben; vgl. Deuster, Gerhard: Die Fernwärmeversorgung. In: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 5: Kommunale Wirtschaft. Berlin u.a. 1984, S. 303-316, 314

6) Vgl. Wirtschaftswoche 1984, Nr. 6, S. 38 f. (Fernwärme: Alle Macht den Räten)

7) Vgl. z.B. Gröner, Helmut: Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 245 ff.

stimmte Zeit verlängern. Daher bedürfte die Regelung eines Anschluß- und Benutzungszwanges einer besonders strengen Überwachung des Fernwärmeversorgers,¹⁾ was von den Gemeinden jedoch meist nicht für erforderlich gehalten wird, wenn sie die Versorgung selber betreiben oder sich das Versorgungsunternehmen in ihrem Eigentum befindet. Dabei ist aber wiederum auf die extensive Beaufsichtigung der Stromversorgung hinzuweisen, die zusätzlich zu den gemeindlichen Einflußmöglichkeiten besteht. Die derzeit kaum geregelten Aufsichtspflichten der Gemeinden sind jedenfalls nicht befriedigend.²⁾

4. Mißbrauchsaufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Obwohl das GWB keine speziellen Regelungen für die Fernwärmeversorgung vorsieht,³⁾ sind seine Bestimmungen grundsätzlich anwendbar, insbesondere, wenn man von einer marktbeherrschenden Stellung der Fernwärme-Versorgungsunternehmen ausgeht; diese ist allerdings teilweise umstritten. Deshalb soll im folgenden untersucht werden,

- inwieweit Fernwärme-Versorgungsunternehmen als marktbeherrschend anzusehen sind,
- ob die den gas- und elektrizitätswirtschaftlichen Demarkations- und Konzessionsverträgen entsprechenden Verträge nach den §§ 2 bis 5b GWB zu beurteilen sind und
- ob die Mißbrauchsaufsicht nach den §§ 22 Abs. 4 und 26 Abs. 2 GWB ebenso wirksam sein kann wie die Mißbrauchsaufsicht nach § 103 Abs. 5 GWB.

1) In Baden-Württemberg muß die Rechtsaufsichtsbehörde immerhin bei der Genehmigung von Satzungen, die einen Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme aussprechen, das Einvernehmen mit der Energieaufsichtsbehörde herstellen; vgl. Borggreffe, Siegfried: Anschluß- und Benutzungszwang für umweltneutrale Heizenergien. In: Betriebs-Berater 27 (1972), S. 1389-1393, 1392.

2) Vgl. Westermann, Harry; Schapp, Jan: Ist es notwendig oder empfehlenswert, die "Fernwärmewirtschaft" dem geplanten Energieversorgungsgesetz zu unterstellen?, a.a.O., S. 98 f.

3) Zu den etwas unklaren Gründen dafür vgl. oben Abschnitt I.4.a)

a) Abgrenzung des Marktes für Fernwärme¹⁾

Ein für den Wettbewerbsprozess relevanter Markt ist in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht abzugrenzen:²⁾

Zum sachlich gleichen Markt gehören alle Güter ähnlicher Preiskategorien, die aus Sicht des Verbrauchers kurzfristig austauschbar sind.³⁾ Fernwärme, die fast ausschließlich zur Raumheizung und Warmwasserbereitung benutzt werden kann, steht zwar mit fast allen anderen Energieträgern wie Holz, Kohle, Gas, Flüssiggas, Heizöl, Benzin, Petroleum und Elektrizität in einer Konkurrenzbeziehung; die Substitution von Fernwärme erfordert jedoch in der Regel erhebliche Investitionen für die Installation anderer Heizungsanlagen und bedeutet den Verlust des an das Fernwärme-Versorgungsunternehmen bezahlten Baukostenzuschusses von einigen 1000 DM, so daß eine kurzfristige Austauschbarkeit nicht gegeben ist.⁴⁾ Aus der sachlichen Marktabgrenzung läßt sich daher für Fernwärme regelmäßig eine marktbeherrschende Stellung ableiten, obwohl ihr Marktanteil in der BRD insgesamt nur etwa 8% beträgt.⁵⁾

Die räumliche Abgrenzung ist unproblematisch, da hier nur das tatsächliche Versorgungsgebiet eines Fernwärme-Versorgungsunter-

1) Einen ausführlichen Überblick zu diesem Thema bietet Eckert, Lutz: Wärmemarkt und Wettbewerbsrecht. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 5 (1981), S. 100-113.

2) Vgl. Schmidt, Ingo: Relevanter Markt, Marktbeherrschung und Mißbrauch in § 22 GWB und Art. 86 EWGV. In: Wirtschaft und Wettbewerb 15 (1965), S. 453-494, 454

3) Vgl. Beschluß des KG v. 18.2.1969 "Handpreisauszeichner" in WuW/E OLG S.995-1001, 995 f. und Monopolkommission: Hauptgutachten 1982/1983: Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung. Baden-Baden 1984, TZ 616

4) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1982/1983, a.a.O., TZ 623: "Immer dann, wenn zum Verbrauch eines Gutes produktspezifische Investitionen getätigt werden müssen, kann auf eine kurzfristig geringe Kreuzpreiselastizität und auf getrennte relevante Absatzmärkte geschlossen werden."

5) Vgl. Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 9/983, TZ 87

nehmens in Betracht kommen kann;¹⁾ außerhalb dieses Gebietes kann kein Wettbewerb zwischen Fernwärme und anderen Energieträgern bestehen. Ob ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen innerhalb seines Versorgungsgebietes marktbeherrschend ist, läßt sich sodann ohne große Schwierigkeiten feststellen, wobei die Wahl der Kriterien, wie Anzahl der versorgten Wohnungen, abgegebene Wärmemenge oder Umsatz, keine deutlich verschiedenen Ergebnisse erbringen wird.

Problematischer ist die zeitliche Abgrenzung des relevanten Marktes, da die Marktstellung eines Fernwärme-Versorgungsunternehmens eine ganz andere ist, wenn es um den Aufbau eines Versorgungsnetzes geht (dann ist es aufgrund der sachlichen Marktabgrenzung nicht marktbeherrschend, sondern steht im Wettbewerb), oder ob ein Versorgungsnetz bereits aufgebaut ist²⁾ (dann sind nur noch die Kriterien der räumlichen Marktabgrenzung von Bedeutung, da aufgrund von § 32 Abs. 1 AVBFernwärmeV die Monopolstellung für 10 Jahre gesichert sein wird). Zwar ist es für die Marktabgrenzung nicht relevant, wenn sich Abnehmer durch eine vertragliche Bindung ihrer Ausweichmöglichkeiten begeben; bei der Fernwärmeversorgung kommen jedoch noch faktische Einschränkungen hinzu, die aus rein technischen Gründen (z.B. fehlender Kamin) eine Substitution verhindern.³⁾ Diese zeitliche Marktabgrenzung ist

1) Der räumlich relevante Markt ist nur dann dem Geltungsbereich des GWB gleich, "wenn nicht objektive Schranken den Wettbewerb auf ein kleineres Gebiet beschränken". Vgl. WuW/E OLG, S. 1989-1993, 1990 ("Zementmahlanlage")

2) Vgl. Beschluß des BKartA v. 20.11.1981 ("Favorit") in WuW/E BKartA, S. 1983-1989, 1984 f., der in diesem Punkt vom OLG bestätigt worden ist (WuW/E OLG, S. 3091-3105, 3092 ff.) und vom BGH nicht gerügt worden ist (WuW/E BGH, S. 2103-2108)

3) Vgl. Götz, Thomas: Marktbeherrschende Stellung von Fernwärmeversorgungsunternehmen. In: Wirtschaft und Wettbewerb 32 (1982), S. 349-353, der nur die (freiwillige) vertragliche Bindung berücksichtigt und deshalb ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen für grundsätzlich nicht marktbeherrschend hält. Diese Betrachtungsweise halte ich jedoch für zu eng; vgl. Knöpfle, Robert: Die Abgrenzung des relevanten Marktes bei der Anwendung des § 22 Abs. 1 GWB. In: Schwerpunkte des Kartellrechts 1983/84: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis. Referate des 12. FIW-Seminars 1984. Köln u.a. 1985, S. 139-238, 185 f.

bei der Beurteilung von Geschäftsbedingungen der Fernwärme-Versorgungsunternehmen bedeutend, da diese in der Regel vor Aufnahme der Versorgung und damit im Wettbewerb mit anderen Energieträgern ausgehandelt werden. Für solche Geschäftsbedingungen kommt also eine Mißbrauchsaufsicht nach dem GWB nicht in Frage,¹⁾ sondern nur für deren Änderungen sowie für die Preise der Fernwärme. Da die AVBFernwärmeV nach § 27 Abs. 2 AVBFernwärmeV auch für alle früher abgeschlossenen Verträge gilt,²⁾ wird dieses Problem in Zukunft nur eine geringe Bedeutung besitzen.³⁾

Fernwärme ist also im allgemeinen dem Markt für Raumheizung zuzuordnen und hat dort in der BRD keine marktbeherrschende Stellung, da zumindest ein langfristiger Substitutionswettbewerb herrscht, wie sich aus der Entwicklung der Marktanteile verschiedener Energieträger ablesen läßt:

Tabelle: Beheizungsstruktur der privaten Haushalte in der BRD

Energieträger	Anteil der beheizten Wohnungen in Prozent					
	1960	1965	1970	1975	1979	Neubauten 1980 ⁴⁾
Kohle	83	68	44	18	11	2
Heizöl	15	26	43	52	52	41
Gas	1	3	7	16	21	45
Fernwärme	1	2	3	8	9	5
Elektrizität	-	1	3	6	7	6

Quelle: Neu, Axel D.: Strukturwandel und Substitutionsprozesse im sektoralen Energieverbrauch. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 7 (1983), S. 47-59, 56

- 1) Vgl. Beschluß des BGH v. 6.11.1984 ("Favorit") in WuW/E BGH, S. 2103-2108, 2106
- 2) Nach § 32 Abs. 1 AVBFernwärmeV bleibt nur die Laufzeit der vor dem 1.4.1980 abgeschlossenen Verträge unberührt; diese ist damit aber offiziell sanktioniert und kann nicht mißbräuchlich sein.
- 3) Vgl. dagegen Wolf, Andreas: Kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht über Fernwärmeversorgungsunternehmen? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 32 (1982), S. 941-948, 948, der die AVBFernwärmeV nur als Mindestanforderung betrachtet, so daß entsprechende Versorgungsbedingungen trotzdem mißbräuchlich sein können.
- 4) Nach Oster, Herbert; Pluge, Wolf: Die Rolle des Erdgases in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 43-50, 43

Bei einer bestehenden Fernwärmeversorgung ist jedoch wegen fehlender kurzfristiger Substitutionsmöglichkeiten von einer marktbeherrschenden Stellung des Versorgungsunternehmens in seinem Versorgungsgebiet gegenüber seinen Kunden auszugehen.

b) Freistellbare Tatbestände

Da die in § 102 Abs. 1 GWB genannten Vertragstypen auch für Fernwärme-Versorgungsunternehmen sinnvoll sein können, jedoch nach § 1 GWB unwirksam sind, ist zu untersuchen, ob sie nach den §§ 2 bis 5b GWB unter Umständen legalisiert werden können:¹⁾

- Demarkationsverträge, in denen sich ein Unternehmen verpflichtet, eine Fernwärmeversorgung in einem bestimmten Gebiet zu unterlassen (weil sie z.B. bereits besteht), ließen sich nach § 5a Abs. 1 GWB bei den Kartellbehörden anmelden,²⁾ weil eine solche räumliche Spezialisierung eines Unternehmens rationeller sein kann als die Verlegung zweier Fernwärmenetze und weil der bei Fernwärme ohnehin nur vor der Verlegung der Leitungen mögliche Substitutionswettbewerb dadurch auch nicht beeinträchtigt werden würde. Soweit solche Verträge eine Fernwärmeversorgung verhindern, sind sie nach § 1 GWB unwirksam; ein solches Privileg haben auch die Gas- und Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen nicht (§ 103 Abs. 2 GWB).
- Konzessionsverträge, in denen sich eine Gebietskörperschaft

1) Dieses Problem ist nicht nur von theoretischem Interesse; vgl. Riechmann, Volkhard: Verbesserung der Fernwärmeversorgung, a.a.O., S. 272: "Zuweilen werden schließlich - wohl eher aus Unkenntnis der kartellrechtlichen Bestimmungen - von Stadtwerken bei den Kartellbehörden Konzessionsverträge für die Fernwärmeversorgung im gesamten Gemeindegebiet angemeldet."

2) Vgl. Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1981/1982 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB). In: Deutscher Bundestag, Drucksache 10/243, S. 87, das sogar in Betracht zieht, den Ausschluß einer Energieart, der nach § 103 Abs. 2 GWB ausdrücklich unwirksam ist, im Rahmen örtlicher Versorgungskonzepte als Rationalisierungskartell nach § 5 Abs. 2 GWB befristet zu legalisieren.

verpflichtet, die Verlegung von Leitungen auf ihrem gesamten Gebiet nur ihrem Vertragspartner zu gestatten, ließen sich mit der gleichen Begründung nach § 5a Abs. 1 GWB rechtfertigen. In der Praxis werden jedoch überwiegend sog. einfache Gestattungsverträge abgeschlossen, die sich nur auf bestimmte Ortsteile oder Straßenzüge beziehen und keine Ausschließlichkeitsklausel beinhalten¹⁾ und deshalb kartellrechtlich unbedenklich sind.²⁾ Daß sich ein zweites Unternehmen um die Verlegung paralleler Leitungen bemühen würde, ist unwahrscheinlich.

- Höchstpreisbindungen für ein Fernwärme-Verteilerunternehmen sind nach § 15 GWB ausnahmslos nichtig und nicht wie entsprechende Verträge der Elektrizitäts- oder Gaswirtschaft nach § 103 Abs. 1 Nr. 3 GWB freistellbar.
- Verbundverträge zwischen Fernwärme-Versorgungsunternehmen wären nur sinnvoll, wenn sich deren Versorgungsnetze miteinander verbinden ließen, was jedoch bei dem vorherrschenden "Inselbetrieb" nicht möglich ist, da sich Fernwärme mit vertretbaren Kosten nur über relativ geringe Entfernungen transportieren läßt.

Die in der Elektrizitäts- und Gasversorgung freigestellten Vertragstypen, die für die Fernwärmeversorgung von Bedeutung sein könnten (Konzessions- und Demarkationsverträge), wären nach derzeitigem Recht entweder im Ergebnis zu verwirklichen oder nach §§ 5 oder 5a GWB zu legalisieren. Daß derartige Kartellanmeldungen bisher noch nicht bekannt geworden sind, mag daran liegen, daß "die Kartellbehörden bisher noch kein sehr großes Gewicht auf die Verfolgung solcher kartellrechtswidrige(r) Absprachen im Fernwärme-Bereich gelegt" haben³⁾.

1) Vgl. Riechmann, Volkhard: Verbesserung der Fernwärmeversorgung, a.a.O., S. 272

2) Vgl. Klaue, Siegfried: §§ 103 und 103a, a.a.O., S. 2064

3) Riechmann, Volkhard: Verbesserung der Fernwärmeversorgung, a.a.O., S. 273

c) Mißbrauchsaufsicht

Da das GWB für die Fernwärmeversorgung keine spezielle Mißbrauchsaufsicht vorsieht, kommen hier nur die §§ 22 Abs. 4 und 26 Abs. 2 GWB in Frage, die zumindest insofern nicht so weitgehend sein können wie § 103 Abs. 2 GWB, der in jedem Fall anwendbar ist, da Fernwärme-Versorgungsunternehmen nicht immer als marktbeherrschend angesehen werden können.¹⁾ Gleichwohl erhielten die Kartellbehörden "zahlreiche Beschwerden wegen der Behinderung von Abnehmern bei der Energieeinsparung, wegen überhöhter Wärmepreise sowie unterschiedlicher Maßnahmen bei der Anpassung bestehender Fernwärmelieferverträge (FWL) an die im Juni 1980 in Kraft getretene AVBFernwärmeV"²⁾, wobei die einzige erfolgte Mißbrauchsverfügung jedoch von OLG und BGH zurückgewiesen worden ist.³⁾

aa) Ausbeutungsmißbrauch

Vorausgesetzt, ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen ist marktherrschend, so darf es nach § 22 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 GWB keine ungünstigeren Entgelte oder sonstigen Geschäftsbedingungen fordern, als sie sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden. Bei der Preisgestaltung ist zu berücksichtigen, daß diese sich in der Regel am Prinzip des "anlegbaren Preises"⁴⁾ orientiert, da die Tarife nach § 1 Abs. 4 AVBFernwärmeV öffentlich bekanntgegeben werden müssen; wären die Preise (mißbräuchlich) höher als die anderer Energieträger, könnte ein

1) Vgl. oben Abschnitt a)

2) Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1981/1982 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB). In: Deutscher Bundestag, Drucksache 10/243, S. 89

3) Vgl. oben in Abschnitt a) den Fall "Favorit"

4) Vgl. Spaeth, Friedrich: Die Preisbildung für Erdgas. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 148-152, 151 und Schneider, Hans-Karl: Der anlegbare Gaspreis. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 15-19

Fernwärme-Versorgungsunternehmen keine neuen Kunden gewinnen.¹⁾ Von diesem aus § 1 Abs. 3 AVBFernwärmeV ableitbaren "Diskriminierungsverbot" profitieren deshalb die Kunden eines Versorgungsunternehmens, denen gegenüber es bereits marktbeherrschend geworden ist, ebenso wie die Kunden, denen gegenüber es noch im Wettbewerb steht. Ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen ist demnach nicht ohne weiteres in der Lage, die Kosten vergangener Fehlentscheidungen (z.B. Mehrkosten durch den Bau eines zu großen Heizkraftwerkes) auf seine Kunden zu überwälzen.²⁾

Daß das Bundeskartellamt trotzdem zahlreichen Beschwerden wegen überhöhter Wärmepreise nachzugehen hatte,³⁾ kann sich deshalb überwiegend nur auf die Bereiche beziehen, in denen eine sog. Inselversorgung mit Anschluß- und Benutzungszwang besteht, da dort das Versorgungsunternehmen keine Neukunden mit günstigen Tarifen werben kann oder muß, wenn bereits alle potentiellen Kunden an das Versorgungsnetz angeschlossen sind. Wenn trotz dieser Mißbrauchsanzeigen keine förmlichen Mißbrauchsverfügungen ergangen sind, liegt das zum einen daran, daß das Bundeskartellamt nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 lit. d GWB nur für länderübergreifende Fälle zuständig ist,⁴⁾ zum anderen daran, daß in vielen Fällen der Mißbrauch bereits vor Einleitung des förmlichen Verfahrens

- 1) Vgl. Knöpfle, Robert: Die Abgrenzung des relevanten Marktes bei der Anwendung des § 22 Abs. 1 GWB, a.a.O., S. 186, Fn. 121, der darauf hinweist, daß diese Einschränkung des Verhaltensspielraumes bei der Beurteilung, ob Marktbeherrschung vorliegt, auch zu berücksichtigen sei.
- 2) Vgl. oben Abschnitt I.4.c)aa) und Gröner, Helmut: Strukturprobleme der Elektrizitätsversorgung. In: Höcker, Karl-Heinz u.a. (Hrsg.): Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland: Vorträge und Diskussionen auf dem Energiesymposium an der Universität Stuttgart im Februar 1983. Köln 1983, S. 145-156, 150ff.
- 3) Vgl. Klöcker, Ingo A.: Die Tätigkeit der Kartellbehörden des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Versorgungswirtschaft. In: Der Betrieb 35 (1982), S. 1381-1390, 1383 ff.
- 4) Das ist zwar in einem einzelnen Fernwärme-Versorgungsgebiet regelmäßig nicht der Fall; es gibt jedoch einige Fernwärme-Versorgungsunternehmen, die verschiedene Versorgungsnetze in mehreren Bundesländern betreiben.

abgestellt wird.¹⁾ Bei der Mißbrauchsaufsicht über Geschäftsbedingungen ergab sich bisher das Problem,²⁾ daß zum einen ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen im Zeitpunkt des Aushandelns der Geschäftsbedingungen nicht marktbeherrschend ist, d.h. daß eine Mißbrauchsaufsicht gar nicht vorgesehen ist, zum anderen, daß Geschäftsbedingungen und Preise nach der Rechtsprechung des BGH nicht isoliert betrachtet werden dürfen.³⁾ Würde dieses Prinzip der Gesamtbetrachtung eines Leistungsbündels im Umkehrschluß auch konsequent auf die Preismißbrauchsaufsicht angewandt, so wäre die Mißbrauchsaufsicht auf der Grundlage des Vergleichsmarktkonzeptes zum Scheitern verurteilt.

Somit ist festzustellen, daß die Kontrolle des Ausbeutungsmißbrauchs bei Fernwärme-Versorgungsunternehmen zwar in den meisten Fällen nicht dringend erforderlich ist, da die Unternehmen sich im eigenen Expansionsinteresse quasi-wettbewerblich verhalten, jedoch dort, wo eine Kontrolle erforderlich wäre, sie aufgrund der Rechtsprechung des BGH bei Preismißbräuchen schwierig sein wird, bei mißbräuchlichen Geschäftsbedingungen sogar "praktisch zum Erliegen gebracht"⁴⁾ worden ist.

1) Genaue Zahlen sind dem jeweiligen Tabellenteil der Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamtes zu entnehmen.

2) Seit dem Erlaß der AVBFernwärmeV wird sich eine Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsbedingungen wahrscheinlich nur noch auf die Fälle beschränken, die in der Verordnung nicht oder nicht hinreichend genau geregelt sind; Vgl. dagegen Wolf, Andreas: Kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht über Fernwärmeversorgungsunternehmen?, a.a.O., S. 948

3) Vgl. WuW/E BGH ("Favorit"), S. 2103-2108, 2106: "... kann nicht ausgeschlossen werden, daß die für die Abnehmer nachteiligen Wirkungen der beanstandeten Klausel bei einer Gesamtbetrachtung des Vertragswerkes, insbesondere unter Berücksichtigung der insgesamt genommenen Preise, ausgeglichen werden".

4) Riechmann, Volkhard: Fünf Jahre 4. Kartellgesetz-Novelle, a.a.O., S. 328

bb) Behinderungsmißbrauch

Einem Diskriminierungsverbot i.S. des § 26 Abs. 2 GWB unterliegen (Fernwärme-Versorgungs-) Unternehmen nur im Verkehr mit anderen Unternehmen,¹⁾ so daß diese Vorschrift für Haushaltskunden in der Regel ohne Bedeutung ist. Nur im Bereich der Industrieabnehmer ließe sich dadurch ein faktischer Kontrahierungszwang²⁾ ableiten, der aber ohne größere Bedeutung bleiben wird, da aufgrund einer Interessenabwägung ein unwirtschaftlicher Anschluß dem Versorgungsunternehmen nicht zugemutet werden kann. An einem wirtschaftlich zumutbaren Anschluß wird das Versorgungsunternehmen regelmäßig ein eigenes Interesse haben, um seinen Absatz und damit seinen Gewinn zu vergrößern.

Die in § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 und 4 GWB genannten Tatbestände des Behinderungsmißbrauchs haben bisher für die Fernwärmeversorgung noch keine Bedeutung:

- Versuche, bei Tarifabnehmern die Eigenerzeugung von Wärme zu behindern, sind durch § 3 AVBFernwärmeV nicht möglich; bei Industrieabnehmern wären solche Versuche zum Scheitern verurteilt, weil diese entweder ihren gesamten Wärmebedarf auch selbst erzeugen können oder, wenn sie das nicht könnten, das Fernwärmeunternehmen als marktbeherrschend gälte und die Eigenerzeugung deshalb nach § 26 Abs. 2 GWB nicht behindern dürfte.
- Das Problem, daß ein Unternehmen eigene Wärme durch eine fremde Fernwärmeleitung durchleiten wollte, trat meines Wissens bisher noch nicht auf. Ein solcher Anspruch ließe sich aber wahrscheinlich auch nicht durchsetzen, da Fernwärme-Versorgungsunternehmen keine wirksamen Konzessionsverträge abschließen können und somit jedes Unternehmen von einer Gemeinde die Benut-

1) Zum Unternehmensbegriff des GWB vgl. Möschel, Wernhard: Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, a.a.O., S. 68

2) Für Gas- und Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen besteht nach § 6 Abs. 1 EnWG für Tarifabnehmer ein ausdrücklicher Kontrahierungszwang.

zung öffentlicher Wege für eine eigene Fernwärmeleitung fordern könnte. Hierbei könnte eine Gemeinde sogar aufgrund von § 26 Abs. 2 GWB zur Duldung der ansonsten meist als wirtschaftlich unsinnig angesehenen Verlegung von parallelen Leitungen verpflichtet sein. Dieses Problem wird jedoch wegen der relativ kurzen möglichen Transportentfernung für Fernwärme keine nennenswerte gesamtwirtschaftliche Bedeutung erlangen können.

Der Behinderungsmissbrauch durch Fernwärme-Versorgungsunternehmen wird also im allgemeinen keine besonderen Probleme bereiten.

5. Regulierung der Benutzung öffentlicher Wege zur Leitungsverlegung

Wie bereits aus den vorigen Abschnitten hervorgeht, gibt es keine Regelungen, die den Fernwärme-Versorgungsunternehmen irgendwelche Privilegien bei der Verlegung ihrer Leitungen auf oder unter öffentlichen Wegen einräumen. Konzessionsverträge mit Gemeinden zur ausschließlichen Nutzung ihres Gebietes für die Fernwärmeleitungen eines Unternehmens sind nach § 1 GWB unwirksam.¹⁾ Die gleiche Wirkung haben jedoch die kartellrechtlich unbedenklichen einfachen Gestattungsverträge. Zudem hat ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen aufgrund von § 26 Abs. 2 GWB einen gewissen Rechtsanspruch auf Abschluß eines solchen Gestattungsvertrages, da die Gemeinden auf dem Markt für öffentliche Wege als marktbeherrschende Unternehmen anzusehen sind, die einem Kontrahierungszwang unterliegen.²⁾

1) Vgl. Feuerborn, Alfred: Der kartellrechtliche Freistellungsbereich für Elektrizitätsversorgungsunternehmen und deren Kontrolle, a.a.O., S. 50 ff., der auch untersucht, ob Konzessionsverträge nach § 18 GWB für unwirksam erklärt werden könnten, wenn der nach § 1 GWB erforderliche "gemeinsame Zweck" fehlt.

2) Vgl. Malzer, Georg: Umfang des ausschließlichen Wegerechts zur Leitungsverlegung bei öffentlicher Versorgung und Eigenversorgung. In: Wirtschaft und Wettbewerb 24 (1974), S. 816-822, 821

Eine Konzessionsabgabe für das ausschließliche Wegebenutzungsrecht ist nicht zulässig und in der KAE auch nicht vorgesehen. Ob eine Gemeinde ersatzweise berechtigt ist, für ein einfaches Wegebenutzungsrecht eine Art von Miete¹⁾ zu fordern, die über die Kosten hinausgeht, die die Wegebenutzung unmittelbar verursacht, ist meines Wissens noch nicht geklärt;²⁾ in jedem Fall unterliegt die Gemeinde dabei aber der Mißbrauchsaufsicht nach § 22 Abs. 4 GWB.³⁾

Die Fernwärme-Versorgungsunternehmen haben also in der Praxis bei der Benutzung öffentlicher Wege die gleichen Rechte wie andere Versorgungsunternehmen, unterliegen dabei jedoch keinen Einschränkungen wie z.B. durch die KAE, können also den Konzessionsabgaben entsprechende Zahlungen in beliebiger Höhe vereinbaren, sofern die Kartellbehörden nicht dagegen einschreiten. So waren die durchschnittlichen Konzessionsabgabensätze der Fernwärme-Versorgungsunternehmen 1983 mit 19,87% der Gesamtumsätze aus der Verteilung von Eigenerzeugnissen höher als in der Elektrizitätsversorgung mit 18,85%.⁴⁾

6. Aufsicht über die Fernwärmeversorgung in Ausnahmesituationen

Aufgrund des Energiesicherungsgesetzes ist die Bundesregierung ermächtigt, für Versorgungskrisen Rechtsverordnungen zu erlassen, die auch die Fernwärme betreffen können. Aufgrund des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes wäre sie auch berechtigt, für den Fall

1) Vgl. Fischerhof, H.: Der Formmangel bei Gebietsversorgungsverträgen und seine Bedeutung für das Übernahmerecht. In: Derselbe: Rechtsfragen der Energiewirtschaft. Bd. 2. München 1966, S. 132-154, 140

2) Ein ausdrückliches Verbot besteht nicht.

3) Nicht nur aus diesem Grunde, sondern auch aus gemeinderechtlichen Gründen ist die Vereinbarung von Konzessionsabgaben als Gegenleistung für ein Ausschließlichkeitsrecht grundsätzlich unwirksam; vgl. Zacher, Manfred: Energiewirtschaftliche Konzessionsverträge, a.a.O., S. 291

4) Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 4, Reihe 6.1, a.a.O.

politischer Krisen Verordnungen über die Fernwärmeversorgung zu erlassen.¹⁾ Die Bundesregierung hat aber in beiden Fällen noch keinen Gebrauch von diesen Ermächtigungen gemacht, so daß für die Fernwärmeversorgung in Ausnahmesituationen keine speziellen Regelungen gelten.

Bemerkenswert dabei ist jedoch, daß insbesondere das EnSG ausdrücklich so weit gefaßt ist, daß die Fernwärmeversorgung darunter zu subsumieren ist, während EnWG, GWB oder KAE die Fernwärme nicht berücksichtigen.

1) Vgl. oben Abschnitt I.6.

III. Zusammenfassung

Beim Vergleich der Regulierung der leitungsgebundenen Energiearten Strom, Gas und Fernwärme ergibt sich folgendes Bild:

- Eine Preisaufsicht besteht nur für die Niederspannungs-Elektrizitätsversorgung (Tarifabnehmer).
- Für Strom- und Gas-Versorgungsunternehmen sind Gebietsschutzabreden mit Ausschließlichkeitseffekten ausdrücklich erlaubt; deshalb unterliegen diese Unternehmen einer Anschluß- und Versorgungspflicht sowie einer Investitions- und Marktzutrittskontrolle.
- Die allgemeinen Versorgungsbedingungen sowie die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht sind für alle drei Energiearten ähnlich geregelt.

Dieser differenzierten Regulierung liegt eine gewisse Systematik zugrunde:

- Elektrizität läßt sich in vielen Fällen gar nicht oder nur schlecht substituieren; sie gilt sogar teilweise als lebensnotwendiges Gut, so daß sich eine staatliche Preisaufsicht über monopolistische Stromanbieter durchaus rechtfertigen läßt.
- Gas ist für fast jede seiner Verwendungsarten mit mehr oder weniger Aufwand substituierbar, so daß langfristig eine Preiskontrolle durch den Substitutionswettbewerb ausgeübt wird.¹⁾

Die kurzfristige Monopolstellung der Gasversorgungsunternehmen aufgrund von Gebietsschutzabsprachen bedarf jedoch einer gewissen Kontrolle, wie sie z.B. durch die Vorschriften des EnWG möglich ist. Dies gilt ebenso für die Stromversorgung als Ergänzung zur Preiskontrolle.

- Fernwärme ist in jedem Fall ohne nennenswerte Komforteinbuße beim Verbraucher langfristig substituierbar. Die Versorgungsunternehmen haben keinen monopolistischen Anspruch auf ein

¹⁾ So z.B. Schill, Hans: Energierechtsreform aus der Sicht der Bundesregierung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 317-323, 319

ganzes Gemeindegebiet, so daß hier die bloße Regulierung der allgemeinen Versorgungsbedingungen sowie die ex post-Mißbrauchsaufsicht nach dem GWB als ausreichende Kontrolle dieser nur relativen Monopolstellung angesehen werden kann.

In diese Systematik paßt jedoch nicht,¹⁾ daß Fernwärme-Versorgungsunternehmen, die ein Gebiet mit Anschluß- und Benutzungszwang versorgen, keiner zusätzlichen Kontrolle unterworfen sind.

Insbesondere aus diesem Grunde wird in Teil 3 zu überlegen sein, ob es entweder sinnvoll ist, die Fernwärmeversorgung der weitgehenden Regulierung durch das EnWG und der weitgehenden Freistellung durch das GWB zu unterwerfen, oder die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgung der der Fernwärmeversorgung anzugleichen.

¹⁾ Daß sich für die Freistellung der Höchstpreisbindung der zweiten Hand für Strom- und Gas-Versorgungsunternehmen nach § 103 Abs. 1 Nr. 3 GWB im Rahmen dieser Systematik kein plausibler Grund finden läßt, sei hier nur am Rande bemerkt.

Teil 3: Schlußfolgerungen für die wettbewerbspolitische Behandlung der Fernwärmewirtschaft

Nachdem in Teil 1 ein Überblick über die theoretischen Rechtfertigungsgründe für wettbewerbspolitische Ausnahmereiche gegeben worden war und in Teil 2 über die Situation der leitungsgebundenen Energieversorgung, die in der BRD teilweise als wettbewerbspolitischer Ausnahmereich gestaltet ist, sollen in diesem 3. Teil die theoretischen Aussagen des 1. Teils auf die Fernwärmeversorgung als Teil des Wärmemarktes angewandt werden (Abschnitt A).¹⁾ Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für eine wettbewerbstheoretisch begründbare Organisation der Fernwärmewirtschaft sollen sodann in Abschnitt B dargestellt werden.

Während somit der Abschnitt A noch weitgehend wertneutral sein soll, kommt der Abschnitt B nicht ohne eine Vielzahl von Werturteilen aus. Die dort dargestellten Vorschläge sind also sicher nicht die einzig richtigen, sondern nur ein Versuch, aus wissenschaftlichen Aussagen praktische Ratschläge zu gewinnen.

¹⁾ Dieser Versuch, die Theorie einigermaßen systematisch mit der Wirklichkeit zu verknüpfen, wurde bisher in der Literatur zur Fernwärmewirtschaft meines Wissens noch nicht unternommen. Die sehr kontrovers und heftig geführte Diskussion zu diesem Thema beschränkt sich zumeist auf die mehr oder weniger isolierte Betrachtung von Teilaspekten. Im Gegensatz zu den übrigen Teilen dieser Arbeit war ich daher in diesem Abschnitt fast ausschließlich auf eigene Überlegungen angewiesen.

A. Konsequenzen und Möglichkeiten einer marktwirtschaftlichen
Organisation der Fernwärmewirtschaft

Da die Fernwärmewirtschaft in der BRD weder nach rein marktwirtschaftlichen noch nach rein planwirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert ist, sondern irgendwo dazwischen anzusiedeln ist,¹⁾ soll hier versucht werden, ohne Berücksichtigung der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen darzustellen, welche Folgen eine wenigstens überwiegend marktwirtschaftliche Organisation der Fernwärmewirtschaft hätte und ob sie überhaupt funktionieren könnte.²⁾ Dieser rein fiktive Zustand ist zwar sicher nicht in jedem Punkt wünschenswert, bietet jedoch eine nützliche Grundlage für die Beurteilung in Abschnitt B.

1) In dem Raum zwischen Markt- und Planwirtschaft ist die Fernwärmeversorgung wohl näher an der Marktwirtschaft, die Elektrizitätsversorgung näher an der Planwirtschaft und die Gasversorgung zwischen beiden einzuordnen.

2) Vgl. Klaue, Siegfried: Wettbewerbspolitik im Elektrizitätsbereich: Ein langfristiges Vorhaben. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 550-551, 550: "Dabei handelt es sich überhaupt nicht um die Frage, ob in der Bundesrepublik Deutschland der derzeitige strukturelle Zustand zugleich eine schlechte oder mangelhafte Versorgung der Abnehmer bedeutet. Es handelt sich vielmehr um die ordnungspolitische Frage, ob unter den gedachten Ergebnissen des Wettbewerbs Produktion und Verteilung elektrischer Energie noch besser wären."

I. Ist die Realisierung des Zielkataloges (Wettbewerbsfunktionen) durch einen freien Wärmemarkt erwünscht oder liegt ein sog. politischer Ausnahmebereich vor?

Unter der Voraussetzung, daß die Ergebnisse eines funktionsfähigen Wettbewerbs grundsätzlich normativ erwünscht sind, ist hier anhand des Zielkataloges aus Teil 1 Abschnitt A.II. zu konkretisieren, ob einige Marktergebnisse bei funktionsfähigem Wettbewerb im Wärmemarkt normativ unerwünscht sein könnten (sog. politische Ausnahmebereiche). Daß ein Wettbewerb in dieser Branche überhaupt möglich ist, wird hier zunächst vorausgesetzt und erst in den folgenden Abschnitten II. und III. näher untersucht werden.

Dabei ergibt sich das Dilemma, daß entweder

- zuerst die Ergebnisse eines Marktes untersucht werden, obwohl noch nicht feststeht, ob die Marktmechanismen funktionsfähig sind bzw. die Voraussetzungen für einen Wettbewerb gegeben sind oder
- zuerst die Funktionsfähigkeit eines Marktes untersucht wird, obwohl noch nicht feststeht, ob seine Ergebnisse erwünscht sind.

Wird beides gleichzeitig untersucht - wie häufig in der Literatur zu den Ausnahmebereichen -, führt das zu einer analytisch etwas unklaren Vermischung von Gründen für Marktversagen und unerwünschten Marktergebnissen; das mag mit ein Grund dafür sein, daß die meisten Vertreter kontroverser Standpunkte bei diesem Thema zu keiner gegenseitigen Annäherung kommen.

Für die hier gewählte Reihenfolge der Untersuchung spricht, daß in der wettbewerblich organisierten Wirtschaft der BRD zunächst einmal von der Funktionsfähigkeit dieses Wettbewerbs auszugehen ist. Diese Überlegung ist auch für die gleiche Reihenfolge bei der Untersuchung der Bedingungen für ein Versagen des Marktes in Teil 1 dieser Arbeit maßgeblich gewesen.

1. Funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung

Wenn die Subventionen für Fernwärme¹⁾ und andere staatliche Maßnahmen einen nennenswerten Beitrag zur Verbreitung der Fernwärme geleistet haben, muß man annehmen, daß sie aufgrund rein marktwirtschaftlicher Prozesse einen geringeren Marktanteil hätte.²⁾ Diese Annahme ist jedoch nicht zwingend.³⁾

Die Einkommen, die durch die Produktion und Verteilung von Fernwärme erzielt werden, würden bei einer Marktanteilsverschiebung in anderen Branchen erzielt werden, da sich die nachgefragte Wärmemenge aller Energieträger mit oder ohne Wettbewerb bei der Fernwärme ceteris paribus nicht ändern würde. Vom Grad der marktwirtschaftlichen Organisation der Fernwärmewirtschaft kann also über deren Marktanteil die Einkommenverteilung zwischen verschiedenen (Energie-) Branchen abhängen: Da Fernwärme zu einem erheblichen Teil in kohlegefeuerten Heizkraftwerken erzeugt wird und der Bau der Fernwärmeleitungen sehr arbeitsintensiv ist, wäre bei geringerer Verbreitung der Fernwärme mit Einkommensverlusten im Kohlebergbau und im Tiefbau zu rechnen, während die Einkommen in den Branchen der Substitutionsenergien Öl und Gas steigen würden. Dies würde gleichzeitig einen Einkommenstransfer vom Inland ins Ausland bedeuten.⁴⁾

1) Von 1974 bis 1982 ca. 2 Mrd DM; vgl. Suding, Paul H.: Fernwärmesubventionen: Problematisierung ihres gesamtwirtschaftlichen Nutzens. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 197-205, 199

2) Das IFO-Institut schätzt einen um 30% geringeren Marktanteil ohne Subventionen; vgl. Handelsblatt v. 30.1.1984, S. 12 (Die angestrebten Spareffekte werden nur unvollkommen erreicht)

3) Dabei ist zu bedenken, daß andere Energiesektoren auch erheblich subventioniert worden sind. Von 1979 bis 1984 z.B. die Kohlewirtschaft mit 87 Mrd DM, die Kernenergiewirtschaft mit 18 Mrd DM und die Mineralölwirtschaft mit 9 Mrd DM; vgl. Duengen, Helmut: Subventionen in der deutschen Energiewirtschaft von 1979-1984. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 8 (1984), S. 262-269, 266 f.

4) Der Betrag an Devisenersparnis wird auf 500 Mio DM/Jahr geschätzt, hat also keine große gesamtwirtschaftliche Bedeutung; vgl. Stumpf, Hans; Windorfer, Eugen: Fernwärme in der Bundesrepublik Deutschland: Hindernisse für ihre Entwicklung, Ansatzpunkte für ihre öffentliche Förderung. Karlsruhe 1985, S. 80

Während sich die Wirkungen einer Fernwärmesubvention als einkommensunabhängiger Transferzahlung auf die personelle Einkommensverteilung in der oben beschriebenen Art noch einigermaßen überblicken lassen, sind die Auswirkungen auf die funktionelle Einkommensverteilung weitgehend unklar. Da die Operationalität der Theorien der funktionellen Einkommensverteilung jedoch umstritten ist,¹⁾ soll dieses Problem nicht weiter verfolgt werden.

Wie sich die funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung bei einer mehr oder weniger dem Wettbewerb überlassenen Fernwärmewirtschaft entwickeln würde, läßt sich daher nicht mit ausreichender Genauigkeit vorhersagen; gravierende Nachteile wären zumindest nicht zu befürchten.

2. Zusammensetzung des laufenden Angebots nach den Käuferpräferenzen

In der mikroökonomischen Theorie wird rationales Verhalten u.a. dadurch charakterisiert, daß ein Haushalt versucht, bei gegebenem Mitteleinsatz einen maximalen Nutzen zu erzielen. Daraus zu schließen, ein rationaler Haushalt würde sich grundsätzlich bei zwei Alternativen nur für die billigste entscheiden, ist jedoch meines Erachtens falsch, da in die Nutzenfunktion eines Haushaltes auch externe Effekte eingehen können.

Auf die Fernwärme bezogen bedeutet das, daß ein Haushalt sich auch dann für einen Fernwärmeanschluß entscheiden kann, wenn er dadurch höhere Heizkosten als mit einer anderen Heizung hat,²⁾

1) Vgl. Werner, Josua: Verteilungspolitik. Stuttgart u.a. 1979, S. 10

2) Ob Fernwärme tatsächlich teurer als andere Heizungen ist, ist umstritten, da ihre Preise regional sehr unterschiedlich sind; vgl. Schleitzer, Helmut: Systemvergleich Fernwärme - Erdgasversorgung: Ergebnisse einer Untersuchung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 51-58, 56 sowie Schiffer, Hans-Wilhelm: Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für den Haushaltswärmemarkt. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 324-329, 326

sofern er umweltschonendes Verhalten oder andere Parameter in seinen Überlegungen berücksichtigt. Da ein solches "Umweltbewußtsein" bereits bei einigen Haushalten existiert, bedeutet ein relativ hoher Preis für Fernwärme, daß sie nicht in dem Ausmaß weniger nachgefragt werden würde, als es bei der bloßen Betrachtung des Zusammenhanges zwischen Preis und Nachfragemenge zu erwarten wäre. In stark immissionsbelasteten Gebieten kann es jedoch sein, daß die Mehrheit der Politiker das Umweltbewußtsein der Wärmekonsumenten für zu gering hält bzw. die Abgasemissionen der Heizungen für zu hoch hält (externe Effekte), so daß die Konsumentensouveränität durch einen Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme oder ein Verbrennungsverbot für andere Brennstoffe eingeschränkt wird.¹⁾ Bei einer marktwirtschaftlichen Organisation des Fernwärmemarktes wäre eine solche Einschränkung der Konsumentensouveränität allerdings nicht möglich, so daß mit dem Scheitern einiger Fernwärmeprojekte zu rechnen wäre, die nur aufgrund eines Anschluß- und Benutzungszwanges wirtschaftlich sind.

Eine marktkonforme Gestaltung der Fernwärmewirtschaft würde daher die Konsumentensouveränität erhöhen, allerdings wäre das mit einer - im Ausmaß nicht bestimmbar - geringeren Verbreitung der Fernwärme und damit möglicherweise mit größeren externen Effekten verbunden.

3. Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten

Wenn Fernwärme aufgrund eines höheren Preises ohne staatliche Eingriffe weniger nachgefragt werden würde als andere Energieträger, würde das innerhalb der einzelnen Branchen sehr wohl zu einer Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Ein-

¹⁾ So lehnt es die Bundesregierung z.B. keineswegs ab, durch verbindliche Handlungsanweisungen die Bürger zu verpflichten, ihren Wärmebedarf durch Bezug eines ihnen vorgeschriebenen Energieträgers zu befriedigen; vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3888, S. 3

satzmöglichkeiten führen. Das kann jedoch aufgrund externer Effekte (Umweltverschmutzung) gesamtwirtschaftlich ineffizient sein, so daß sich ein Konflikt zwischen maximaler Produktivität innerhalb einer Branche und gesamtwirtschaftlich maximaler Produktivität ergeben könnte:

Wenn von anderen (billigeren) Heizenergien mehr negative externe Effekte als von Fernwärme ausgehen, kann der Marktmechanismus keine gesamtwirtschaftlich effizienten Ergebnisse hervorbringen. Allerdings ist zu überlegen, ob diese Nachteile des Marktmechanismus, der in diesem Falle nur die Marktpreise berücksichtigt, nicht auch durch Steuern, Subventionen oder ähnliche Maßnahmen ausgeglichen werden können.¹⁾ Wenn Fernwärme derzeit als eine relativ teure Energiequelle angesehen wird, kann das auch an den - ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage - von den Gemeinden einbehaltenen Konzessionsabgaben liegen.²⁾

Wenn es wegen fehlender staatlicher oder privater Regeln im Wettbewerb zu einer doppelten Verlegung von Versorgungsleitungen kommt (z.B. Fernwärme- und Gasleitung zu einem Verbraucher), so geschieht das aufgrund unternehmerischer Investitionsentscheidungen. Führt der Bau einer zusätzlichen Versorgungsleitung zur Verteuerung der Energieversorgung, so wäre die Investition unwirtschaftlich und würde deshalb unterbleiben: Doppelleitungen werden im Wettbewerb nur dann gebaut, wenn sie rentabel sind und insgesamt zu einer Verbesserung der Energieversorgung beitragen.³⁾

- 1) Vgl. Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance, a.a.O., S. 115 und S. 140, der darauf hinweist, daß sich dieses Problem zwar theoretisch exakt lösen läßt, wegen der Unmöglichkeit einer genauen Quantifizierung der externen Effekte jedoch eine politische Entscheidung über Art und Höhe der Steuern erforderlich sei.
- 2) 1983 waren das in der BRD durchschnittlich knapp 20% der Erlöse aus dem Verkauf von Fernwärme; vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 4, Reihe 6.1., a.a.O.
- 3) Vgl. Emmerich, Volker: Ist der kartellrechtliche Ausnahmebereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt? In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3 (1979), Sonderheft 1, S. 1-16, 13

Auch unter diesem Aspekt führt der Wettbewerb daher zur Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten, wobei allerdings externe Effekte ausgeklammert sind.

Wenn die Preise für Fernwärme unter Wettbewerbsbedingungen ohne staatliche Eingriffe in die Tarifstruktur gebildet werden würden, ergäben sich wahrscheinlich für verschiedene Verbrauchergruppen unterschiedliche Preise,¹⁾ da die Transportkosten für Fernwärme sehr stark von der Transportentfernung abhängen. Das führte dazu, daß nur solche Verbraucher mit Fernwärme versorgt werden würden, bei denen diese Versorgung auch wirtschaftlich sinnvoll ist. Bei den derzeit überwiegend einheitlichen Preisen jedes Versorgungsunternehmens subventionieren jedoch die günstig zu versorgenden Verbraucher diejenigen, deren Versorgung sonst nicht kostendeckend möglich wäre. Dadurch ist zwar der Marktanteil der Fernwärme geringfügig größer als bei differenzierten Preisen, dem Ziel der Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten entspricht die derzeitige sog. Gleichpreisigkeit allerdings nicht. Auch hier hätte ein freier Wettbewerb demnach günstigere Ergebnisse.

4. Flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität an die außerwirtschaftlichen Daten

Flexible Anpassung der Produktionskapazität bedeutet nicht nur die Möglichkeit ihrer Erweiterung, sondern auch die ihrer Stilllegung. Bei der Fernwärmeversorgung bedeutet das z.B. auch, daß ein Fernheizwerk stillzulegen ist, wenn dessen Energieversorgung unwirtschaftlich wird, weil z.B. eine Eisenbahnstrecke stillgelegt wird, mittels derer das Werk bisher mit Kohle beliefert

1) Eine solche sachlich gerechtfertigte Preisdifferenzierung widerspricht nicht dem Diskriminierungsverbot des § 26 Abs. 2 Satz 1 GWB; vgl. Urteil des LG Hamburg v. 10.10.1984 ("Kraftwerk Neuhof") in WuW/E LG/AG, S. 565-569, 567

wurde. Das hätte für die Fernwärmekunden zur Folge, daß sich alle gleichzeitig mit erheblichen Investitionen auf andere Art mit Wärme versorgen müßten. Derartige Vorgänge sind zwar gesamtwirtschaftlich wahrscheinlich vorteilhaft, können jedoch politisch unerwünscht sein und in Einzelfällen zu beträchtlichen Härten führen.

Die flexible Anpassung der Produktion an außerwirtschaftliche Daten kann daher bei einem lebensnotwendigen und kurzfristig schwer substituierbaren Gut wie Fernwärme problematisch werden, wenn Fernwärme von nur einem Anbieter zentral in ein Versorgungsnetz eingespeist wird;¹⁾ stehen dagegen für jedes Versorgungsnetz mehrere voneinander unabhängige Anbieter zur Verfügung, so ist die Versorgungssicherheit ebenso groß wie bei allen anderen wettbewerblich organisierten Märkten. Bei einem wettbewerblich organisierten Fernwärmemarkt (d.h. ohne Konzessions- und Demarkationsverträge) ist wenigstens in größeren Fernwärmeversorgungsnetzen damit zu rechnen, daß mehrere Anbieter Wärme in das Versorgungsnetz einspeisen, da diese als Abfallprodukt bei vielen Produktionsprozessen anfällt. Daß es zu einer solchen Entwicklung kommt, setzt allerdings auch voraus, daß der Elektrizitätsmarkt ebenso wettbewerblich organisiert ist²⁾ und weder dort noch bei der Fernwärmeversorgung ein Unternehmen, das über das jeweilige Versorgungsnetz verfügt, seine Marktmacht mißbraucht.

Die flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität wird also bei einer marktwirtschaftlichen Organisation des Fernwärmemarktes ohne Gefährdung der Versorgungssicherheit überhaupt erst möglich.

1) Vgl. dagegen Gröner, Helmut: Strukturprobleme der Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 154: "Wollte man die Versorgungssicherheit an den Unternehmensbestand knüpfen, was immer da kommen mag, so müßte man eine einmal gegebene Unternehmensstruktur als völlig invariant und als absolut schutzwürdig erklären. Das kann aber kaum jemand ernsthaft wünschen."

2) Wenn es keine Marktzutrittsschranken auf dem Elektrizitätsmarkt gäbe, würden wahrscheinlich mehr kleinere Heizkraftwerke als derzeit errichtet, die als Wärmeanbieter in Frage kämen.

5. Durchsetzung des technischen Fortschritts

Selbst wenn Fernwärmeversorgung für jeden einzelnen Kunden eine relativ starke Bindung an "sein" Versorgungsunternehmen bedeutet, so daß in dieser Beziehung wenig Wettbewerb herrscht, wird jedoch jedes Fernwärme-Versorgungsunternehmen auch an neuen Kunden interessiert sein, die sich am ehesten gewinnen lassen, wenn Fernwärme relativ zu anderen Heizenergieträgern attraktiv ist. Zudem wird der Wettbewerbsdruck auf ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen um so größer, je schwächer die Bindung der Kunden an das Unternehmen ist.¹⁾ Daher wird die Durchsetzung des technischen Fortschritts bei einer marktwirtschaftlichen Organisation der Fernwärmewirtschaft sicher nicht behindert.

Daß technischer Fortschritt auf diesem Gebiet unerwünscht sein kann, ist schwer vorstellbar.²⁾ Jede Einschränkung des Wettbewerbs hätte dagegen eine Verringerung oder zumindest Veränderung der Zielrichtung des technischen Fortschritts zur Folge.

6. Gewähr der Entfaltungsmöglichkeiten individueller Freiheit

Wie bereits in den vorigen Abschnitten angedeutet worden ist, kann der Marktmechanismus wegen externer Effekte zu unerwünschten Ergebnissen, z.B. größerer Umweltverschmutzung führen. Dadurch könnten mittelbar die Entfaltungsmöglichkeiten individueller Freiheit eingeschränkt werden, wenn die Umwelteinflüsse z.B. zu Gesundheitsschäden oder zum "Waldsterben" beitragen. Ob und in welchem Ausmaß es zu einer solchen Entwicklung ohne staatliche Eingriffe kommt, läßt sich jedoch nicht vorhersagen.

1) Vorschläge in dieser Richtung werden unten in Abschnitt B.I. gemacht werden.

2) Es ist zwar aufgrund des technischen Fortschritts inzwischen möglich, Fernwärme auch aus den durchaus umstrittenen Kernkraftwerken zu entnehmen; es ist jedoch unumstritten, daß ein (noch unbekannter) technischer Fortschritt erwünscht ist, der die Zweifel an der Sicherheit von Kernkraftwerken aus der Welt räumt.

Eine unmittelbare Freiheitseinschränkung im Sinne Hoppmanns¹⁾ ginge dagegen wahrscheinlich von einer unreglementierten Fernwärmeversorgung aus, da ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen relativ leicht eine rechtliche²⁾ und faktische Monopolstellung erreichen kann. Dieser Entwicklung ließe sich jedoch im Rahmen der für (fast) alle Branchen gültigen Wettbewerbsgesetzgebung entgegensteuern.

Ob sich die Entfaltungsmöglichkeiten individueller Freiheit bei einer marktwirtschaftlichen Organisation der Fernwärmewirtschaft aufgrund externer Effekte verringern würden, läßt sich nicht vorhersagen, da sich - wie in den vorherigen Abschnitten erläutert - die Entwicklung des Marktanteils der Fernwärme nicht mit genügender Bestimmtheit vorhersagen läßt.

Der Einschränkung individueller Freiheit aufgrund der der leitungsgebundenen Energiewirtschaft inhärenten Tendenz zur Monopolisierung ihrer Märkte ließe sich jedenfalls mit der allgemein gültigen Wettbewerbsgesetzgebung mit ebenso viel oder wenig Erfolg wie in der übrigen Wirtschaft entgegenwirken.

1) Freiheit sei dann gegeben, "wenn kein Marktteilnehmer die Macht hat, Initiative und Vorstöße zu ökonomischem Fortschritt zu verhindern, andererseits aber auch Pionierunternehmen nicht die Macht haben, den nachfolgenden Wettbewerb zu beschränken, um den Vorsprung einfrieren zu lassen und die weitere Verbreitung der Pionierleistung künstlich zu hemmen"; vgl. Hoppmann, Erich: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 179 (1966), S. 286-323, 289

2) Z.B. durch langfristige Verträge ohne vorzeitige Kündigungsmöglichkeiten

II. Sind die Marktmechanismen im Wärmemarkt funktionsfähig?

Im vorigen Abschnitt I. hat sich gezeigt, daß bei einer marktwirtschaftlichen Organisation der Fernwärmewirtschaft allenfalls Probleme durch nicht internalisierte externe Effekte und durch individuelle Härten beim Ausscheiden eines Versorgungsunternehmens entstehen können, die sich jedoch durch marktkonforme Maßnahmen durchaus lösen ließen. Die Realisierung der Wettbewerbsfunktionen auf dem Wärmemarkt kann daher als im wesentlichen erwünscht gelten; der Wärmemarkt ist insofern nicht als politischer Ausnahmebereich anzusehen.

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, ob eine marktwirtschaftliche Organisation des Wärmemarktes überhaupt möglich ist.

1. Natürliches Monopol als Folge richtig funktionierender Marktmechanismen

Das (natürliche) Monopol der mikroökonomischen Theorie ist insofern unproblematisch, als es einen bereits eindeutig abgegrenzten Markt voraussetzt. Wie sich in Teil 2 Abschnitt II.4.a) jedoch gezeigt hat, ist Fernwärme im allgemeinen dem Wärmemarkt zuzurechnen, steht also vor ihrer Einführung mit jeder anderen Heizenergie in Konkurrenz; nach ihrer Einführung kann sie eventuell als monopolistisch für die bereits angeschlossenen Kunden gelten, steht jedoch nach wie vor im Wettbewerb um neue Kunden. In jedem Fall wäre es daher im Sinne der Theorie unzulässig, von Fernwärme als dem einzig relevanten Gut auszugehen. Das theoretisch mangelhafte Kriterium der stetig fallenden Durchschnittskosten zur Diagnose eines natürlichen Monopols versagt deshalb von vornherein, da sich für die Anbieter verschiedener Güter (Öl, Kohle, Holz, Gas, Fernwärme, Elektrizität u.a.) keine einheitliche Kostenfunktion ermitteln läßt, die für jeweils verschiedene Marktanteile gilt.

Das theoretisch derzeit unumstrittene Kriterium der Kostensubadditivität ist daher weitaus besser geeignet, wenngleich sich auch dabei Probleme bei der praktischen Anwendung ergeben, da nicht nur die Kostenfunktionen aller Anbieter der verschiedenen Energieträger zu berücksichtigen sind, sondern auch die Kosten der Haushalte, die diesen bei der Umwandlung der Energieträger in nutzbare Wärme entstehen. Bei steigendem Marktanteil der Fernwärme wäre (wie bei jeder leitungsgebundenen Energieversorgung) mit fallenden Durchschnittskosten des Fernwärme-Versorgungsunternehmens zu rechnen; die Durchschnittskosten der Wärmekunden blieben wahrscheinlich konstant (jeder braucht nach wie vor Umwandlungsgeräte), und die Durchschnittskosten der Lieferanten anderer Energieträger würden ansteigen. Deshalb wären alternativ die Kosten aller Bereiche für verschiedene Anteile der Fernwärme zu addieren und miteinander zu vergleichen. Das Ergebnis eines solchen Vergleichs im allgemeinen vorherzusagen, ist somit sicher nicht möglich, so daß unter diesen Gesichtspunkten bei der Fernwärmeversorgung als Teil des Wärmemarktes nicht von vornherein von einem natürlichen Monopol auszugehen ist.

Bei der isolierten Betrachtung nur eines Fernwärme-Versorgungsgebietes ist es zwar offensichtlich, daß die Verlegung von mehr als einer Versorgungsleitung zu jedem Verbraucher teurer als nur eine Leitung ist; diese isolierte Betrachtung ist jedoch unzulässig, da es langfristig keinen isolierten Markt für Fernwärme gibt. Daß die gleichzeitige Versorgungsmöglichkeit mit Fernwärme und anderen nicht leitungsgebundenen Energieträgern nicht notwendig teurer ist als die Verlegung mehr als einer Fernwärmeleitung, liegt daran, daß die "Versorgungsleitungen" der anderen Energieträger in Form von Straßen und Fahrzeugen ohnehin vorhanden sind und auch zu anderen Zwecken eingesetzt werden können.

Aufgrund richtig funktionierender Marktmechanismen wird sich deshalb auf dem Wärmemarkt wahrscheinlich keine natürliche Monopolstellung für Fernwärme ergeben. Die Fernwärmeversorgung ist bereits wegen fehlender Kostensubadditivität kein natürliches

Monopol, so daß die Existenz der zusätzlichen Kriterien - wie die physische Verbindung zwischen Anbietern und Nachfragern, Lebensnotwendigkeit des Gutes, unterschiedliche Nachfrageelastizitäten usw.¹⁾ - ohnehin bedeutungslos ist.

2. Ruinöse Konkurrenz als Folge falsch funktionierender Marktmechanismen

Wie oben in Teil 1 Abschnitt A.II.2.b) ausgeführt worden ist, kann ruinöse Konkurrenz sowohl durch ein marktstrategisches Verhalten in konzentrierten Märkten (1) als auch durch Überkapazitäten in Branchen mit hohen Fixkosten (2) entstehen. Beide Fälle sind auf einem völlig unregulierten Wärmemarkt denkbar:

(1) Fernwärme, Gas, Öl und Kohle werden z.T. von sehr großen konglomeraten Unternehmen angeboten,²⁾ die in vielen Fällen in der Lage wären, auf Teilmärkten Kampfpreisunterbietungen zur Verdrängung von (Substitutions-) Konkurrenten über einige Zeit durchzuhalten. Ein solches Verhalten ist langfristig für die Flüssiggas-, Öl- oder Kohlewirtschaft jedoch nur sinnvoll, wenn dadurch der Aufbau einer leitungsgebundenen Energieversorgung mit Gas oder Fernwärme endgültig zu verhindern wäre. Für die leitungsgebundene Energiewirtschaft ist eine solche Kampfpreisunterbietung nur sinnvoll, wenn die Möglichkeit besteht, die damit gewonnenen Kunden (vertraglich) lange genug binden zu können, da diese ansonsten jederzeit wieder auf die Substitutionsenergien ausweichen könnten. Ruinöse Konkurrenz als Kampfpreisunterbietung seitens der leitungsunabhängigen Energiewirtschaft ist daher weniger wahrscheinlich, weil sich langfristig die potentielle Konkurrenz der leitungsgebundenen Energien nicht ausschalten läßt, insbesondere, wenn für leitungsgebundene Energie kein Netzkostenbeitrag gefordert werden würde, so daß sich für potentielle Kunden der leitungs-

1) Vgl. oben Teil 1 Abschnitt A.II.2.a)

2) Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1973/75, a.a.O., TZ 824

gebundenen Energie keine oder nur geringe Umstellungskosten ergäben. Seitens der leitungsgebundenen Energiewirtschaft wäre eine Kampfpreisunterbietung weniger wahrscheinlich, wenn langfristige vertragliche Bindungen nicht möglich wären.

Der erste Fall - keine Netzkostenbeiträge für Fernwärme zu fordern - wäre bei einer marktwirtschaftlichen Organisation durchaus denkbar,¹⁾ der zweite Fall - die Verhinderung langfristiger vertraglicher Bindungen - wäre ohne staatliche Reglementierung²⁾ eher unwahrscheinlich. Ohne staatliche Regulierung wäre deshalb eher mit Kampfpreisunterbietungen seitens der leitungsgebundenen Energiewirtschaft als seitens der übrigen Energielieferanten zu rechnen.

(2) Ruinöse Konkurrenz aufgrund von Überkapazitäten bei hohen Fixkosten ist auf dem Wärmemarkt ebenfalls möglich: Die Fixkosten sind in allen Energiebranchen beträchtlich - bei der Öl- und Kohlewirtschaft sind das vor allem Raffinerien bzw. Bergwerke, bei der leitungsgebundenen Energiewirtschaft die Leitungsnetze. Zudem sind diese Investitionsgüter bei Marktaustritt aufgrund von Überkapazitäten in allen Branchen schlecht weiterverwendbar, also als "sunk costs" zu interpretieren. Die Marktaustrittsschranken sind daher in der gesamten Energiewirtschaft bedeutend.

Wird unter diesen Bedingungen auf einem vorhandenen Markt (d.h. nicht in einer Neubausiedlung) eine leitungsgebundene Energieversorgung errichtet, so wäre aufgrund theoretischer Überlegungen mit ruinöser Konkurrenz zu rechnen.³⁾ Daß solches in der Praxis

1) Derzeit ermuntert § 9 AVBFernwärmeverordnung jedoch geradezu zum Fordern eines solchen Netzkostenbeitrages, der unter dem Druck des Wettbewerbs wahrscheinlich nicht durchsetzbar wäre.

2) Wie derzeit in § 32 AVBFernwärmeverordnung

3) Vgl. Schneider, Hans-Karl: Verbesserung der leitungsgebundenen Energieversorgung durch Lockerung des Gebietsschutzes? Offene Fragen einer Grundsatzdiskussion. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3 (1979), Sonderheft 1, S. 75-97, 83

selten zu beobachten ist, mag zum einen an der konglomeraten Struktur der größeren Energie-Versorgungsunternehmen liegen, zum anderen daran, daß die leitungsgebundene Energieversorgung die hohen Fixkosten bereits auf der Verteiler-Ebene hat, die übrigen Energie-Branchen dagegen nur auf der Produktionsebene; der Marktaustritt z.B. eines Heizölhändlers ist daher eher möglich und macht sich bei dessen weitaus größeren Vorlieferanten kaum bemerkbar, so daß diese keinen Anlaß zu ruinösem Konkurrenzverhalten haben.

Mit ruinöser Konkurrenz aufgrund von Überkapazitäten ist seitens der nicht-leitungsgebundenen Energiewirtschaft kaum zu rechnen. Bei der leitungsgebundenen Energieversorgung ist mit Überkapazitäten in diesem Sinne nicht zu rechnen, da die übrigen Energie-Anbieter bereits überall präsent sind, also nicht überraschend zusätzlich auftreten können.

Ruinöse Konkurrenz als marktstrategisches Verhalten ließe sich durch Maßnahmen wie ein Verbot der langfristigen vertraglichen Bindung verhindern; eine langfristige faktische Bindung (z.B. durch hohe Netzkostenbeiträge) ließe sich im Wettbewerb kaum durchsetzen. Insgesamt ist die Gefahr ruinöser Konkurrenz auf dem Wärmemarkt als gering einzuschätzen.

3. Wettbewerbliche Ausnahmereiche als Folge unerwünschter Marktmechanismen

Bei einem funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Wärmemarkt wären u.a. die Preise für Wärmeenergieträger ohne Berücksichtigung externer Effekte so gering wie möglich, und unwirtschaftlich arbeitende Unternehmen würden aus dem Markt ausscheiden. Beides kann unter Umständen aus politischen Gründen unerwünscht sein:

- Geringe Wärmepreise bieten einen geringeren Anreiz zum Energiesparen als höhere Preise. Die energiepolitisch erwünschte Ver-

brauchsreduktion aufgrund überhöhter Preise birgt jedoch die Gefahr von Fehlinvestitionen in sich.

- Wenn unwirtschaftliche Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, ist das zwar mit einer gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerung verbunden, und die Angst vor dem Ausscheiden kann sehr motivierend auf die bestehenden Unternehmen wirken. Scheidet jedoch ein Fernwärme- oder Gas-Versorgungsunternehmen ersatzlos aus dem Markt aus,¹⁾ so kann das für dessen Kunden - vor allem im Winter - eine beträchtliche Härte darstellen.

Ob auf die Marktmechanismen "Preise" und "Motivation durch Existenzangst" verzichtet wird, ist in jedem Fall eine politische Entscheidung, die sich wettbewerbstheoretisch nicht begründen läßt: Preise sind ein unverzichtbarer Bestandteil des Marktmechanismus; die Härtefälle, die beim Ausscheiden eines Anbieters lebensnotwendiger Güter entstehen können, ließen sich entweder direkt verhindern, indem z.B. mobile Heizstationen für solche Situationen bei der Fernwärmeversorgung bereitgestellt werden würden, so daß die Verhinderung des Ausscheidens eines Unternehmens nicht erforderlich wäre, oder sie träten gar nicht auf, wenn mehrere Anbieter vorhanden sind, was selbst bei der Fernwärmeversorgung denkbar ist und bei ihrer marktwirtschaftlichen Organisation sogar wahrscheinlich wäre.

Die Marktmechanismen auf dem Wärmemarkt müssen daher nicht in dem Sinne als unerwünscht gelten, daß ihretwegen ein sog. politischer Ausnahmbereich installiert werden müßte.

1) Z.B. aufgrund geänderter Rahmenbedingungen; vgl. oben Abschnitt I.4.

III. Existieren die Wettbewerbsvoraussetzungen im Wärmemarkt?

In Abschnitt I. hat sich gezeigt, daß Wettbewerbsergebnisse auf dem Wärmemarkt mit geringen Einschränkungen durchaus zu akzeptieren wären, und im vorigen Abschnitt II. ist dargestellt worden, daß die Marktmechanismen funktionsfähig wären, sofern nur einige staatliche Rahmenbedingungen gesetzt werden würden. In diesem Abschnitt ist daher noch zu klären, ob die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb gegeben sind. Das soll wiederum analog zur Gliederung des 1. Teils dieser Arbeit geschehen. Daher sollen die - z.B. nach Kantzenbach - den funktionsfähigen Wettbewerb begünstigenden Faktoren wie weite Oligopole oder beschränkte Markttransparenz hier unberücksichtigt bleiben. Daß der Wärmemarkt tendenziell oligopolistisch organisiert ist und die Markttransparenz sicher nicht vollkommen ist, sei hier nicht bestritten - es läßt sich nur nicht klären, welches Ausmaß an Funktionsfähigkeit für den Wettbewerb aus dieser Struktur folgt.

1. Tauschfähigkeit der Güter

Da die Tauschfähigkeit von Wärmeenergieträgern, d.h. die Begründbarkeit von Eigentumsrechten an ihnen, unbestritten ist,¹⁾ soll hier nur noch untersucht werden, welche Konsequenzen die eingeschränkte Tauschfähigkeit bei der leitungsgebundenen Energieversorgung haben kann. Unter eingeschränkter Tauschfähigkeit ist hier zu verstehen, daß zwischen dem Austausch von Leistung und Gegenleistung bei der leitungsgebundenen Energieversorgung derzeit i.d.R. ein beträchtlicher Zeitraum liegt, da die Ver-

1) Die Eigentumsrechte an nicht physisch greifbarer Energie wie Wärme und Elektrizität lassen sich mit geringem Aufwand juristisch klären, wie das bei Elektrizität mit § 248 c StGB und bei Fernwärme mit § 23 AVBFernwärmeV bereits geschehen ist.

braucher zwar regelmäßige Abschlagszahlungen zu leisten haben, aber häufig nur einmal im Jahr eine genaue Abrechnung erhalten. Das trägt zwar zu geringen Abrechnungskosten bei, setzt aber voraus, daß die Versorgungsunternehmen die Abschlagszahlungen aufgrund genauer Kosten- und Verbrauchsprognosen einigermaßen richtig kalkulieren. Sofern sich dabei - bewußt oder unbewußt - Fehler einschleichen, ergeben sich verzerrte Relationen zu den nicht-leitungsgebundenen Energieträgern, die i.d.R. gleich bei ihrer Lieferung zu bezahlen sind.

In welche Richtung sich solche möglicherweise verschobenen Preisrelationen auswirken, läßt sich nicht allgemein vorhersagen, weshalb diesem Problem keine allzugroße Bedeutung beigemessen werden sollte. Zudem ist aufgrund der stürmischen Entwicklung bei der elektronischen Kommunikation abzusehen, daß es möglich wäre, den individuellen Verbrauch leitungsgebundener Energie in beliebig kurzen Zeitabständen durch das Versorgungsunternehmen ermitteln zu lassen und entsprechende Zahlungsströme von Bankkonto zu Bankkonto in die Wege zu leiten.

Daher ist davon auszugehen, daß die Tauschfähigkeit der Güter als Wettbewerbsvoraussetzung auf dem Wärmemarkt gegeben ist bzw. nicht nennenswert eingeschränkt ist.

2. Marktmechanismen

Ergänzend zur obigen Untersuchung in Abschnitt II.3., ob Marktmechanismen auf dem Wärmemarkt erwünscht sind, ist hier zu überlegen, ob sie sich überhaupt entwickeln können:

- Mit einer Wettbewerbsgesinnung der Anbieter ist nur zu rechnen, wenn die Anbieter verschiedener Energieträger unabhängig voneinander sind und im Wettbewerb Vor- und Nachteile erlangen bzw. erleiden können. Bei den derzeit weitverbreiteten sog. Querverbundunternehmen, die meist alle leitungsgebundenen Energiearten gleichzeitig vertreiben, ist diese Unabhängigkeit

nicht gegeben; bei rein öffentlichen Unternehmen ist die (positive wie negative) Anreizfunktion des Wettbewerbs allenfalls eingeschränkt gegeben. Bei der derzeitigen Unternehmensstruktur der leitungsgebundenen Energie-Versorgungsunternehmen ist die Wettbewerbsgesinnung als Voraussetzung für Wettbewerb also nicht ausreichend gewährleistet.

- Alle anderen Wettbewerbsmechanismen, wie z.B. Preise, sind auf dem Wärmemarkt dagegen mit Sicherheit vorhanden.

Wenn derzeit auf dem Wärmemarkt einige Marktmechanismen nur eingeschränkt vorhanden sind, so ließe sich dieser Mangel durch wettbewerbspolitische Maßnahmen wie z.B. Entflechtung konglomerater Unternehmen oder (Teil-)Privatisierung öffentlicher Unternehmen beseitigen.

3. Freiheit im Austausch- und Parallelprozeß

Da Freiheit sowohl Voraussetzung als auch Folge des Wettbewerbsprozesses ist, müßte sie in jeder Beziehung auf einem wettbewerblichen Wärmemarkt gewährleistet sein. Das bedeutet, daß es keine staatlichen Regelungen z.B. über die zu verwendenden Heizenergieträger, Preise, Geschäftsbedingungen, Marktzutrittsmöglichkeiten usw. geben dürfte, aber auch keine horizontal, vertikal oder diagonal konzentrierten Unternehmen.

Da fast alle diese Bedingungen auf dem Wärmemarkt derzeit nicht erfüllt sind, ist zu überlegen, welches Ausmaß von Freiheitsbeschränkung einen funktionierenden Wettbewerb eben nicht behindern würde. Dies ist jedoch ein so vielschichtiges Problem, daß es sich nicht konkret lösen läßt.¹⁾ Es läßt sich allenfalls vermuten, daß die Einschränkung der Freiheit auf nur einem oder

1) Ist z.B. Wettbewerb bei hoher diagonalen Konzentration, aber ohne Preisregulierung eher möglich als bei Konditionenregulierung und Marktzutrittskontrolle?

wenigen Teilgebieten einen funktionsfähigen Wettbewerb noch nicht verhindert, sondern nur behindert. Nur bei hochintegrierten Querverbundunternehmen sowie einem Anschluß- und Benutzungszwang für Gas oder Fernwärme wäre Wettbewerb mit Sicherheit nicht möglich. Gerade diese beiden Faktoren sind jedoch kein Ergebnis von Wettbewerb, sondern Folge staatlicher Interventionen, so daß zu vermuten ist, daß eine marktwirtschaftliche Organisation des Wärmemarktes ein ausreichendes Maß an Freiheit erhalten würde, um den Wettbewerb aufrechtzuerhalten.

4. Geringe Marktschranken

Von fehlenden Marktschranken auf dem Wärmemarkt i.S. des Modells der "Contestable Markets" zu sprechen, wäre sicherlich falsch. Das bedeutet jedoch (auch i.S. dieses Modells) nicht, daß Wettbewerb deshalb unmöglich wäre. Die Marktschranken sind jedoch in den einzelnen Branchen unterschiedlich hoch:

- Der Vertrieb der nicht leitungsgebundenen Energieträger wie Öl, Kohle, Flüssiggas usw. erfordert relativ geringe Investitionen, die zudem weitgehend mobil sind (Fahrzeuge); hier sind deshalb sowohl Markteintritts- wie -austrittsschranken gering.
- Der Verkauf leitungsgebundener Energieträger erfordert nicht nur erhebliche Investitionen für das Leitungsnetz, sondern auch noch die Möglichkeit, fremde Grundstücke für die Verlegung der Leitungen benutzen zu können. Zudem sind die einmal verlegten Leitungen nirgendwo anders und nicht zu anderen Zwecken verwendbar. Bei der Fernwärmeversorgung sind zudem noch Investitionen für die Herstellung der Fernwärme nötig.¹⁾ Hier sind deshalb die Markteintritts- und -austrittsschranken sehr hoch.

¹⁾ Bei jeder anderen Art der Energieversorgung bleibt es den Verbrauchern überlassen, aus dem Energieträger mittels entsprechender Umwandlungsgeräte die gewünschte Nutzenergie selbst zu erzeugen; diese Investitionen belasten deshalb den Energieverkäufer nicht.

Innerhalb der nicht-leitungsgebundenen Energieversorgung wird daher Wettbewerb ohne weiteres möglich sein; durch den Druck der potentiellen Konkurrenz der leitungsgebundenen Energieversorgung kann dieser Wettbewerb allenfalls noch belebt werden.¹⁾ Ist jedoch eine leitungsgebundene Energieversorgung bereits aufgebaut, so wäre die Gefahr ruinöser Konkurrenz aufgrund der hohen Marktaustrittsschranken gegeben.²⁾ Diese Gefahr ließe sich jedoch durch geeignete staatliche Rahmenbedingungen (z.B. Verbot langfristiger vertraglicher Bindungen) verringern. Daher wäre trotz erheblicher Marktschranken³⁾ bei der leitungsgebundenen Energiewirtschaft ein Wettbewerb auf dem Wärmemarkt durchaus möglich.

1) Dieser Druck ist jedoch wegen der hohen Marktschranken regional unterschiedlich.

2) Vgl. oben Abschnitt II.2.

3) Auf die Möglichkeit, diese Marktschranken durch ein öffentliches Fernwärmeversorgungsnetz abzubauen, wird unten im Abschnitt B.I.5.a) eingegangen werden.

IV. Zusammenfassung

Eine marktwirtschaftliche Organisation des gesamten Wärmemarktes hätte wahrscheinlich folgende Auswirkungen auf die Realisierung der Wettbewerbsfunktionen:

- Der Marktanteil der Fernwärme wäre möglicherweise geringer als heute mit der Folge, daß vermehrt importierte Energieträger (Öl und Gas) eingesetzt werden würden; die personelle Einkommensverteilung würde sich entsprechend verändern. Über Auswirkungen auf die funktionelle Einkommensverteilung lassen sich keine fundierten Aussagen machen.
- Die Schadstoffbelastung der Umwelt wäre höher als heute, wenn die Schadstoffarm in Heizkraftwerken herstellbare Fernwärme teurer als andere Energieträger ist, was jedoch nicht notwendig der Fall ist. Wenn Fernwärme als meritorisches Gut betrachtet wird, könnte demnach die durch Wettbewerb erhöhte Konsumentensouveränität politisch unerwünscht sein.
- Die Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten wäre selbst dann gewährleistet, wenn es aufgrund unternehmerischer Entscheidungen zur Verlegung paralleler Leitungen kommen sollte.
- Verbraucher, die an ein Fernwärmenetz angeschlossen sind, hätten keine Gewähr für eine ständige Wärmelieferung, wenn sie nicht kurzfristig auf andere Wärmequellen umsteigen können oder nicht mehrere Anbieter Wärme in dieses Netz einspeisen. Eine flexible Anpassung der Produktion und der Produktionskapazität an außerwirtschaftliche Daten kann demnach zu individuellen Härtefällen führen.
- Der technische Fortschritt würde wahrscheinlich gefördert werden.
- Fernwärme-Versorgungsunternehmen könnten versuchen, ihre Kunden möglichst lange vertraglich an sich zu binden, was deren Auswahlfreiheit einschränken würde; dies ließe sich durch eine geeignete Wettbewerbsgesetzgebung verhindern.

Die Realisierung des wettbewerbspolitischen Zielkataloges ist demnach entweder durchaus erwünscht oder ließe sich durch nicht-

wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen in politisch erwünschte Richtungen lenken.

Die Marktmechanismen des Wärmemarktes können im wesentlichen als funktionsfähig gelten:

- Mit einem (natürlichen) Monopol der Fernwärme im Wärmemarkt ist nicht zu rechnen.
- Ruinöse Konkurrenz als Kampfpfeisunterbietung seitens der Fernwärmewirtschaft wäre unwahrscheinlich, wenn die Möglichkeit verhindert wird, neugewonnene Kunden vertraglich sehr lange zu binden.
- Wenn die sich durch den Wettbewerb ergebenden geringen Energiepreise im Hinblick auf eine Verbrauchsreduktion unerwünscht sein sollten, ließen sie sich durch geeignete Steuern auf das politisch gewollte Niveau anheben.

Die Existenz der Wettbewerbsvoraussetzungen in einem freien Wärmemarkt ließe sich durch geeignete Maßnahmen gewährleisten oder ist ohnehin gesichert:

- Die Tauschfähigkeit der Güter ist gegeben.
- Die Marktmechanismen "Wettbewerbsgesinnung" und "Existenzangst" bzw. "Gewinnerwartung" ließen sich durch Entflechtung von Querverbundunternehmen und Anreizmechanismen in öffentlichen Unternehmen wesentlich fördern.
- Die Freiheit im Austausch- und Parallelprozess wird derzeit fast ausschließlich durch staatliche oder staatlich gewollte Regelungen behindert, so daß sie sich im Prinzip beliebig wiederherstellen läßt.
- Die relativ hohen Marktschranken bei der leitungsgebundenen Energiewirtschaft sind kein grundsätzliches Wettbewerbshindernis. Sie ließen sich zudem durch eine Trennung von Fernwärmeerzeugung und -verteilung (öffentliches Versorgungsnetz) weitgehend beseitigen.

Wettbewerb auf dem Wärmemarkt ist daher unter gewissen Voraussetzungen möglich; wenn dabei unerwünschte Auswirkungen auftreten,

lassen sich diese durch marktkonforme Maßnahmen weitgehend ausgleichen. Die Vorteile einer solchen Gestaltung des Wärmemarktes lägen in einem geringen staatlichen Verwaltungsaufwand und in den - nicht vorhersehbaren - Auswirkungen des technischen Fortschritts; da technischer Fortschritt jedoch u.a. darin besteht, einen gegebenen Output mit geringerem Faktoreinsatz herzustellen, wäre das u.a. mit Energieeinsparungen auf dem Wärmemarkt verbunden. Trotzdem wird z.Zt. durch wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen seitens des Staates versucht, dieses Ziel der Energieeinsparung zu erreichen.

B. Vorschläge für eine weitgehend marktwirtschaftliche Ausgestaltung der Fernwärmewirtschaft

Nachdem im vorigen Abschnitt A. erörtert worden ist, wie Wettbewerb auf dem Wärmemarkt ohne staatliche Eingriffe, die über die allgemeine Wettbewerbspolitik hinausgehen, wirken würde, soll hier versucht werden, einige Rahmenbedingungen anzugeben, die einerseits die Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen bzw. der Wettbewerbsbedingungen verbessern (Abschnitt I) und die andererseits einige Wettbewerbsergebnisse korrigieren (Abschnitt II). Diese Vorschläge sollen hier zunächst unabhängig von ihrer politischen Durchsetzbarkeit dargestellt werden. Inwieweit es sinnvoll sein kann, nur einen Teil - nämlich den ohne größere Widerstände durchsetzbaren - der angegebenen Rahmenbedingungen zu verwirklichen, soll abschließend in der wettbewerbspolitischen Beurteilung der Fernwärmewirtschaft bewertet werden.

I. Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen bzw. der Wettbewerbsbedingungen

Wie sich in obigem Abschnitt A.II. gezeigt hatte, ist Wettbewerb auf dem Wärmemarkt zwar grundsätzlich möglich, sein Bestand ist jedoch nicht ohne weiteres gesichert. Es mag daher sinnvoll sein, einige Rahmenbedingungen zu schaffen, die solche Gefahren verringern bzw. den Wettbewerb dort fördern, wo seine Intensität suboptimal sein könnte.

1. Verkürzung der Vertragslaufzeit

Die derzeit gültige Regelung einer maximalen Laufzeit von 10 Jahren für Fernwärmelieferungsverträge¹⁾ ist das Ergebnis einer Interessenabwägung zwischen den Anbietern von Fernwärme und deren Kunden. Die Anbieter hätten ohne diese Regelung das Risiko, einen Teil ihrer Investitionskosten selbst zu tragen, die Kunden können mit dieser Regelung zumindest nach 10 Jahren einen anderen Wärmeanbieter auswählen. Der Vorschlag, die maximale Vertragslaufzeit zu verkürzen, bedeutet eine andere Gewichtung der Interessen von Anbietern und Nachfragern.

Dafür lassen sich jedoch einige Gründe anführen:

- Nach § 9 Abs. 1 AVBFernwärmeV darf das Versorgungsunternehmen von seinen Kunden einen Baukostenzuschuß zu den Kosten seiner Verteilungsanlagen (Fernwärmeleitungen) in Höhe von maximal 70% dieser Kosten fordern.
- Nach § 9 Abs. 4 AVBFernwärmeV darf das Versorgungsunternehmen von Kunden, die an ein älteres Versorgungsnetz²⁾ angeschlossen

1) Nach § 32 AVBFernwärmeV

2) Nach dem Wortlaut von § 9 Abs. 4 AVBFernwärmeV sind zwar nur Versorgungsnetze genannt, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes (am 1.4.1977) bestanden oder in Bau waren, nach § 10 Abs. 6 ist jedoch eher davon auszugehen, daß sich diese Regelung auf alle wenigstens 5 Jahre alten Versorgungsnetze bezieht; andernfalls müßte ein Versorgungsunternehmen bei jedem Anschluß eines Neukunden seinen übrigen Kunden einen Teil ihres Baukostenzuschusses zurückerstatten.

werden, einen Baukostenzuschuß in gleicher Höhe wie bei Errichtung des Netzes fordern. Der Anteil von 70% der Netzkosten kann nach einiger Zeit also durchaus überschritten werden; theoretisch ist auch ein Anteil von über 100% möglich.

- Die Kosten für den Hausanschluß (die Verbindungsleitung zwischen dem Verteilungsnetz und der Heizungsanlage des Kunden) kann das Versorgungsunternehmen nach § 10 Abs. 5 AVBFernwärmeV in voller Höhe von seinen Kunden fordern.

Das Investitionsrisiko eines Fernwärme-Versorgungsunternehmens bezieht sich also insbesondere auf die Wärmeerzeugungsanlagen, weniger auf die Wärmeverteilungsanlagen. Da die spezifischen Investitionskosten der Wärmeerzeugung nicht höher als die der Elektrizitätserzeugung sind, ist die ungleiche Ausgestaltung der maximalen Vertragslaufzeit bei Fernwärme- und Elektrizitätslieferungsverträgen¹⁾ nicht mit einer deutlich höheren Fixkostenbelastung der Fernwärmeversorgung zu rechtfertigen. Zu bedenken ist auch, daß in Gaslieferungsverträgen mit Sondervertragskunden, die in dieser Richtung nicht reglementiert sind, meist eine Laufzeit von weniger als 10 Jahren vereinbart wird.²⁾

Es ließe sich allenfalls anführen, daß ein Fernwärmelieferungsvertrag aufgrund der besseren Substitutionsmöglichkeiten mit größerer Wahrscheinlichkeit gekündigt werden würde als ein Elektrizitätslieferungsvertrag. Das verdeutlicht aber gerade, daß auf dem Wärmemarkt durchaus Wettbewerb möglich wäre, so daß ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen durch Qualität und Preiswürdigkeit seiner Leistungen die Wahrscheinlichkeit einer vorzeitigen Vertragsauflösung sehr gut beeinflussen kann.

1) Nach § 32 Abs. 1 AVBEltV sind Elektrizitätslieferungsverträge nach einem Jahr mit monatlicher Frist kündbar; die Baukostenzuschüsse und Hausanschlußkosten dürfen nach den §§ 9 und 10 AVBEltV wie bei der Fernwärmeversorgung erhoben werden.

2) Vgl. Schreiber, Volker: Zur Langfristigkeit von Gasversorgungsverträgen. In: Der Betrieb 31 (1978), S. 2205-2207, 2205

Eine maximale Vertragslaufzeit von z.B. einem Jahr wie bei der Elektrizitätswirtschaft würde daher das Investitionsrisiko eines Fernwärme-Versorgungsunternehmens nicht über die Gebühr belasten, sondern dieses vielmehr von Anfang an zu wirtschaftlicher Betriebsführung veranlassen. Die Gefahr, daß ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen, z.B. bei der Ausschreibung für ein Neubaugebiet, mit Dumping-Preisen operiert, die es während der garantierten 10-jährigen Vertragslaufzeit zu erhöhen gedenkt, wäre bei deutlich kürzerer Vertragslaufzeit ebensowenig gegeben wie die Gefahr ruinöser Konkurrenz z.B. zwischen Gas- und Fernwärmeversorgung in bestehenden Versorgungsgebieten.

2. Abbau der verbrauchsunabhängigen Preisbestandteile

Bei der Fernwärmeversorgung gibt es - wie auch bei der übrigen leitungsgebundenen Energieversorgung - drei Arten verbrauchsunabhängiger Kostenbestandteile:

- Kosten für fernwärmespezifische Energieumwandlungsgeräte (Wärmetauscher, Heizkörper),
- Hausanschlußkosten und Netzkostenbeitrag sowie
- Grund- und Verrechnungspreise.

Die Kosten für Energieumwandlungsgeräte sollen hier nicht weiter berücksichtigt werden, da sie zum großen Teil (z.B. Heizkörper) auch beim Einsatz anderer Energiequellen weiterbenutzt werden können. Die beiden anderen Kostenarten sind Bestandteil des effektiven Fernwärmepreises und bedürfen einer genaueren Untersuchung, da von ihnen unterschiedliche Wirkungen auf den Wettbewerb ausgehen.

a) Hausanschlußkosten und Netzkostenbeitrag

Wie bereits im vorigen Abschnitt erwähnt worden ist, kann ein Fernwärme-Versorgungsunternehmen einen Netzkostenbeitrag (Baukostenzuschuß) von seinen Kunden fordern, der bis zu 70% der

anteiligen Netzkosten ausmacht; die Kosten für den Anschluß eines Gebäudes an das Fernwärmenetz müssen die Kunden in der Regel zu 100% übernehmen.¹⁾ Diese Ausgaben, die einige 1000 DM betragen können, führen zu einer gewissen Bindung des Kunden an den Fernwärmelieferanten, da sie bei Beendigung des Fernwärmelieferungsvertrages verloren sind.²⁾ Zwar fallen bei der Installation einer individuellen Heizungsanlage Kosten in ähnlicher Höhe an (z.B. für Ölbrenner, Öltank, Kamin);³⁾ diese bedeuten jedoch (außer bei der Elektro-Heizung) nicht wie bei der Fernwärme die Bindung an einen bestimmten Energielieferanten.

Durch relativ hohe "Eintrittspreise" hat ein Fernwärmeanbieter demnach die Möglichkeit, seine Kunden selbst ohne vertragliche Bindung für einige Zeit faktisch zu binden und in dieser Zeit seine Monopolstellung zu nutzen. Zur Förderung des Substitutionswettbewerbs wäre daher nicht nur eine Verkürzung der maximalen Vertragslaufzeit, sondern auch eine Begrenzung der Höhe der Netzkosten- und Hausanschlußkostenbeiträge zu fordern.

Mit dieser Regelung wäre das Fixkostenrisiko fast gänzlich auf

1) Trotzdem geht die sog. "Anschlußanlage" in das Eigentum des Versorgungsunternehmens über, das daher auch für deren Instandhaltung zuständig ist. Vgl. Panitz, Manfred: Auch der Strom-Anschluß ist nicht umsonst. In: Blick durch die Wirtschaft v. 25.11.1985, S. 4

2) Eine solche Bindung entspricht zwar nicht betriebswirtschaftlicher Rationalität, ist aber bei nicht betriebswirtschaftlich gebildeten Fernwärmekunden durchaus plausibel.

3) So betrugen die durchschnittlichen Anschluß- und Gerätekosten 1980 für eine

Strom-Fußbodenheizung	22.330 DM, für eine
Öl-Gebäudeheizung	18.390 DM, für eine
Fernwärme-Gebäudeheizung	16.800 DM, für eine
Strom-Einzelheizung	13.120 DM und für eine
Gas-Gebäudeheizung	13.180 DM.

Vgl. Rammner, Peter; Karl, Hans-Dieter: Das Erdgas im Substitutionswettbewerb auf dem Wärmemarkt. München 1982, S. 68

das Fernwärmeunternehmen abgewälzt,¹⁾ so daß möglicherweise weniger Unternehmen bereit sein würden, Fernwärme anzubieten. Dieser zunächst verringerten Investitionsbereitschaft stünde jedoch eine Nachfragesteigerung gegenüber, da potentielle Fernwärmekunden ohne das Risiko eventuell "verlorener" Kosten sich eher für einen Fernwärmeanschluß entscheiden würden,²⁾ auch wenn die verbrauchsabhängigen Arbeitspreise dadurch geringfügig höher als derzeit wären.³⁾ Wenn zusätzlich die Arbeitspreise in einen (für alle Kunden gleichen) erzeugungskostenabhängigen und einen leitungs-kostenabhängigen Anteil aufgegliedert werden würden, wäre sowohl der allokationstheoretischen Forderung kostengerechter (unterschiedlicher) Preise Genüge getan als auch das Risiko für die Versorgungsunternehmen etwas gemildert.

- 1) Diese Situation ist allerdings in fast allen anderen Branchen üblich. Vgl. Klaue, Siegfried: Zur Stellung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen in der Marktwirtschaft. In: Wirtschaft und Wettbewerb 32 (1982), S. 93-97, 94 und Emmerich, Volker: Die Neuregelung der AVB, a.a.O., S. 118: "In der Tat sind nur Monopolisten, die für jedermann unentbehrliche Güter anbieten, in der Lage, ohne Rücksicht auf die von ihren Kunden tatsächlich abgenommenen Leistungen einen jetzt bis zu 70% gehenden Beitrag ihrer potentiellen Abnehmer zu ihren Investitionskosten zu verlangen."
- 2) Wahrscheinlich aus diesem Grunde verzichteten die Stadtwerke Mannheim zwischen 1978 und 1981 im Rahmen eines Demonstrationsprojektes auf die Erhebung von Anschlußkostenbeiträgen. Vgl. Winkens, Hans Peter: Modell Mannheim: In zwanzig Jahren kann das Öl auf seine alte Rolle schrumpfen. In: Handelsblatt v. 26.5.1981, S. 22
- 3) Die ohne Baukostenzuschüsse erforderliche Erhöhung der Arbeitspreise bewegte sich wahrscheinlich in einem sehr engen Rahmen. So wird die Erhöhung der Arbeitspreise der Elektrizitätsversorgung als Ausgleich für eine Abschaffung der Baukostenzuschüsse auf 1-2% geschätzt. Vgl. Knüppel, Hans Christian: Allgemeine Geschäftsbedingungen in der Energiewirtschaft. Köln u.a. 1979, S. 113.
Nach Planungsunterlagen der Fernwärmewirtschaft für ein Modellgebiet mit Investitionen von 227 Mio DM und Baukostenzuschüssen von 101 Mio DM (9.495 DM/30 kW Anschlußwert) läßt sich errechnen, daß der Arbeitspreis um 0,02 DM/kWh erhöht werden müßte, wenn keine Baukostenzuschüsse erhoben werden würden. Vgl. Diekmann, Jochen u.a.: Beurteilung der Förderung des Fernwärmeausbaus unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten: Untersuchung im Auftrage der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme e.V. (AGFW). Berlin 1985, S. 25

b) Grund- und Verrechnungspreise

Solange die Energiepreise bis ca. 1970 relativ gering waren, war es nicht nur bei der Fernwärmeversorgung, sondern bei jeder Art von gemeinsamer Wärmeversorgung üblich, die Wärmekosten verbrauchsunabhängig z.B. nach Größe der Wohnung anteilig pauschal zu berechnen. Aufgrund der Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung - HeizkostenV) v. 23.2.1981¹⁾ müssen seit dem 30.6.1984 die Kosten aller gemeinsam benutzten Wärmeerzeugungsanlagen²⁾ mit einem Anteil von 50 bis 70% verbrauchsabhängig abgerechnet werden (§ 7 HeizkostenV). Da nach § 7 Abs. 3 und 4 HeizkostenV auch die Kosten der Lieferung von Fernwärme betroffen sind und diese aus Grund-, Arbeits- und Verrechnungspreis bestehen, darf der allein verbrauchsabhängige Arbeitspreis (DM/kWh) bei Fernwärme nur zwischen 50 und 70% der gesamten Kosten der Fernwärmelieferung ausmachen.³⁾

Diese Regelung ist gewiß ein Fortschritt gegenüber einer rein pauschalen Abrechnung. Aus Sicht der Kunden ist jedoch nicht einzusehen, weshalb der verbrauchsabhängige Preis 70% der Gesamtkosten nicht übersteigen darf, zumal die Kunden der Fernwärme mit Baukostenzuschuß und Hausanschlußkosten bereits einen wesentlichen Anteil der Fixkosten des Versorgungsunternehmens übernommen haben.

Ein höherer verbrauchsabhängiger Anteil der Arbeitspreise an den

1) Abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. V 87 - V 93

2) Von einigen Ausnahmen abgesehen; vgl. § 1 Abs. 2 und § 11 HeizkostenV

3) Die Gesamtkosten einer Fernwärmeversorgung sind jedoch zu ca. 70% Fixkosten, so daß nur 30% der Kosten verbrauchsabhängig sind; vgl. Schleitzer, Helmut: Systemvergleich Fernwärme - Erdgasversorgung: Ergebnisse einer Untersuchung, a.a.O., S. 53

Gesamtkosten führte zudem wahrscheinlich zu einer gewissen Energieeinsparung¹⁾ und besserer Vergleichsmöglichkeit mit den Kosten anderer Wärmeerzeugungsanlagen.²⁾ So ergab eine Umfrage der Infratest Marketingforschung 1977, daß zwar 32% der Befragten den Arbeitspreis einer kWh Strom auf 2 Pfennig genau zu kennen glaubten, dagegen nur 18% den durchschnittlichen Gesamtpreis, der sich aus Grundpreis und Preis je kWh zusammensetzt, mit dieser Genauigkeit zu kennen glaubten.³⁾ Aufgrund dieser Daten ist anzunehmen,

1) Vgl. Emmerich, Volker: Deutsche Energiepolitik in den letzten 25 Jahren, a.a.O., S. 500: "Die Tarifabnehmer können daher soviel Strom sparen, wie sie wollen; nutzen wird ihnen das niemals viel."

So war z.B. 1976 die Einsparung einer kWh Elektrizität ca. 0,08 DM wert (Arbeitspreis nach dem Grundpreistarif II), während der Durchschnittserlös der Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen aus der Abgabe an Haushaltstarifkunden ca. 0,16 DM betrug. Die Wirkung dieser Differenz ist, daß ein Haushalt den Ertrag einer energiesparenden Investition nur etwa halb so hoch ansetzen kann wie er tatsächlich ist. Die Verhältnisse bei den Fernwärmepreisen sind entsprechend; vgl. Luhmann, Hans-Jochen: Energieeinsparung durch Verstärkung dezentraler Kapitalallokation: Wirtschaftspolitische Vorschläge zum Abbau von Wettbewerbsnachteilen für die Energieeinsparung im Bereich der Haushalte und Abschätzung des Einsparpotentials. Frankfurt/M. u.a. 1981, S. 169

2) So läßt sich z.B. die Einführung von Schwachlast-Strompreisen für Nachtspeicherheizungen auch als marktstrategisches Verhalten der Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen interpretieren; durch einen extrem geringen Arbeitspreis (und dafür hohen festen Preisbestandteilen, die aber weniger in der Werbung erwähnt werden) soll die Nachtspeicherheizung als sehr preiswert erscheinen; vgl. Solling, Hugo: Elektrizität - Ware und Markt, a.a.O., S. 245

3) Vgl. Horn, Manfred u.a.: Einfluß der Tarifgestaltung auf die Stromnachfrage unter besonderer Berücksichtigung der Abnahmestruktur und der Stromverwendungsarten in der Bundesrepublik Deutschland. München 1978, S. 215 ff. (Tabellen 15 und 16); bei einer Übertragung dieser Ergebnisse auf den Wärmemarkt ist allerdings zu berücksichtigen, daß von den mit einer Nachtspeicherspeicherheizung ausgestatteten Befragten dieser Umfrage 40% den Arbeitspreis einer kWh Nachtstrom auf 1 Pfennig genau zu kennen glaubten. Den Preisen der in größeren Mengen nachgefragten Heizenergieträger wird von den Verbrauchern demnach offenbar mehr Beachtung geschenkt.

daß eine Reform der Fernwärmepreise im Sinne der "linearen Komponente" des § 3a BTO Elt (wonach der Durchschnittspreis einer kWh einen bestimmten Betrag nicht unterschreiten darf) nicht weitgehend genug wäre.

Die derzeitige Regelung läßt sich insofern nur durch das Interesse der Versorgungsunternehmen erklären, vom Risiko witterungsabhängiger oder sonstiger Verbrauchsschwankungen weitgehend verschont zu bleiben.¹⁾ Es ist zwar anzunehmen, daß die Unternehmen dieses Risiko bei einer ausschließlich verbrauchsabhängigen Abrechnung auf ihre Kunden in Form höherer Arbeitspreise abzuwälzen versuchten;²⁾ diesen Versuchen wären jedoch bei funktionierendem Substitutionswettbewerb enge Grenzen gesetzt, so daß die Gesamtkosten der Fernwärmeversorgung wahrscheinlich nicht höher als bei der jetzigen Regelung wären. Zu bedenken wäre allenfalls der Einwand, daß ein solchermaßen unter dem Druck des Substitutionswettbewerbs stehendes Unternehmen seine Kapazitäten aus Kostengründen so knapp dimensioniert, daß die Sicherheit der Versorgung ernsthaft gefährdet wäre.³⁾

- 1) Vgl. Salje, Peter: Preismißbrauch durch Elektrizitätsversorgungsunternehmen: Typische Fallgruppen und Methodenprobleme. Köln u.a. 1978, S. 191 ff., der von einem Versorgungsunternehmen berichtet, welches dem Mißbrauchsvorwurf der Kartellbehörden entgegnete, "aufgrund der Besonderheiten der Energiewirtschaft könne das EVU das Investitionsrisiko nicht allein tragen, sondern müsse es auf die Abnehmer abwälzen".
- 2) Zur Diskussion über die Risikoverteilung zwischen einem Versorgungsunternehmen und seinen Kunden vgl. Büdenbender, Ulrich: Erfahrungen in der Elektrizitätswirtschaft mit §§ 103, 103a GWB nach der 4. Kartellgesetznovelle. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 7 (1983), S. 60-73, 65 ff. mit weiteren Literaturhinweisen.
- 3) Vgl. Schneider, Hans-Karl: Verbesserung der leitungsgebundenen Energieversorgung durch Lockerung des Gebietsschutzes?, a.a.O., S. 88; da aber bei häufigen Versorgungsstörungen und funktionierendem Substitutionswettbewerb auch die Existenz des Versorgungsunternehmens gefährdet wäre, ist anzunehmen, daß hier der Wettbewerbsmechanismus "Existenzangst" ein akzeptables Ergebnis hervorbringen wird; vgl. Solling, Hugo: Elektrizität - Ware und Markt, a.a.O., S. 357: "Ein Unternehmen, das sich am Markt langfristig behaupten will, muß daher auch für eine gesicherte Lieferung sorgen."

Die Problematik fester Preisbestandteile lässt sich auch graphisch veranschaulichen: Wenn die Preisstruktur der Kostenstruktur genau entspricht (hohe Grundpreise, geringe Arbeitspreise), kann das Unternehmen bei jeder abgenommenen Menge einen Gewinn erwirtschaften:

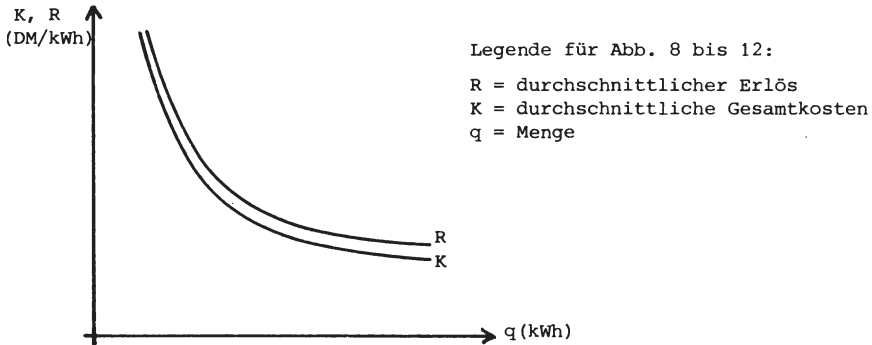


Abb. 8: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens bei vollständig kostenorientierter Preisgestaltung

Decken die festen Preisbestandteile nur einen Teil der festen Kosten, so ergibt sich eine minimale Absatzmenge (q_{\min}) zur Gewinnerzielung:

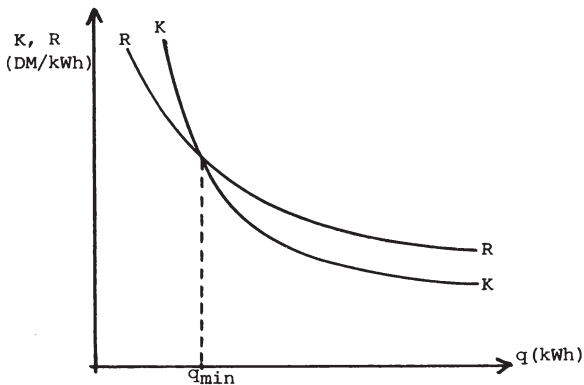


Abb. 9: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens bei teilweise kostenorientierter Preisgestaltung

Gibt es überhaupt keine festen Preisbestandteile, so läßt sich zwar ein Preis bestimmen, bei dem die minimale Absatzmenge nicht größer ist als bei Abb. 9, bei deren Unterschreitung der Verlust für das Unternehmen jedoch wesentlich größer wäre:

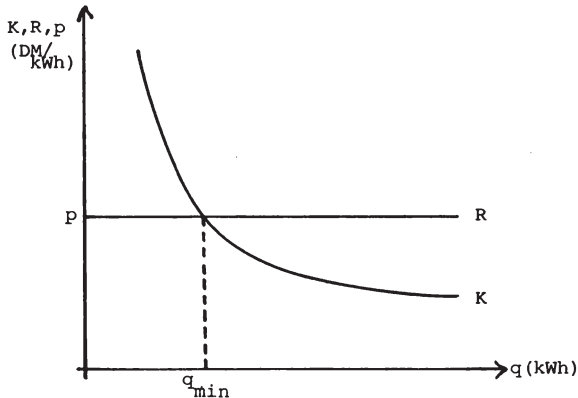


Abb. 10: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens bei ausschließlich verbrauchsabhängigen Preisen

Als Ausweg bietet sich an, daß das Unternehmen mit seinen Kunden eine Mindestabnahmemenge (q_{pausch}) vereinbart,¹⁾ womit sich sowohl das Risiko des Unternehmens minimieren läßt als auch energiesparende Investitionen eher rentabel wären:

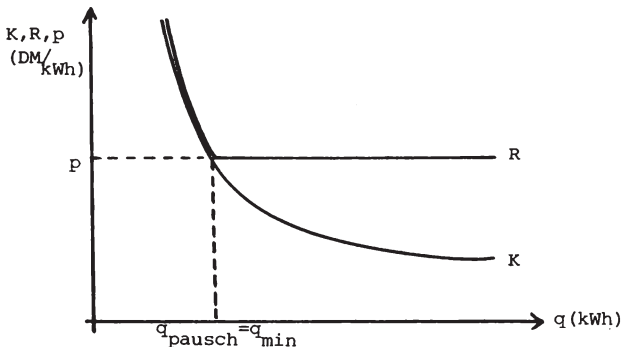


Abb. 11: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens mit garantierter Mindestabnahmemenge ohne Verlustrisiko

1) Vgl. Luhmann, Hans-Jochen: Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Einsparung von Energie im Sektor "Haushalte und Kleinverbraucher". In: Meyer-Abich, Klaus-Michael (Hrsg.): Energieeinsparung als neue Energiequelle - Wirtschaftspolitische Möglichkeiten und alternative Technologien. München 1979, S.201-287, 245

Wenn diese Mindestabnahmemenge nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten des Versorgungsunternehmens bemessen werden würde, könnte sie jedoch so hoch sein, daß energiesparende Investitionen für die Verbraucher nicht mehr rentabel wären. Die Mindestabnahmemenge (q_{pausch}) müßte daher eventuell so bemessen sein, daß sie geringer als die zur Gewinnerzielung erforderliche Menge (q_{min}) wäre, so daß sich trotzdem ein Verlustrisiko für das Versorgungsunternehmen ergeben könnte:

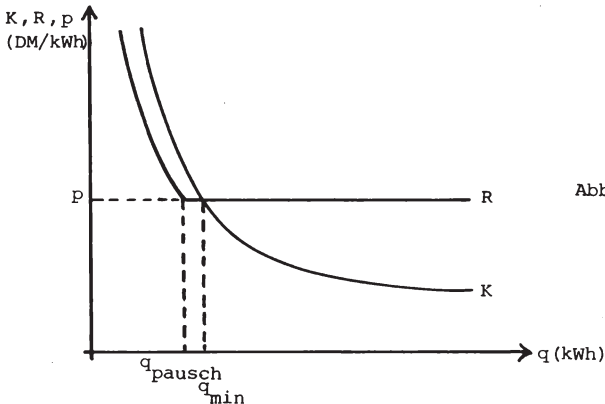


Abb. 12: Gewinnmöglichkeiten eines Unternehmens mit garantierter Mindestabnahmemenge mit Verlustrisiko

Es sind demnach bei überwiegend verbrauchsabhängiger Preisgestaltung Lösungen möglich, die gleichzeitig

- den Kunden einen Kostenvergleich für verschiedene Heizungsarten erleichtern,
- Anreize zum Energiesparen bieten und
- den Unternehmen einen Teil ihres Risikos abnehmen.¹⁾

1) Wie ausgeprägt die Risikoaversion der Fernwärme-Versorgungsunternehmen ist, verdeutlicht deren Vorschlag eines Preis-Interventionssystems, wonach Versorgungsunternehmen bei Preisrückgängen auf dem Wärmemarkt einen Ausgleichsanspruch erhalten sollen oder wenigstens die Nutzung anderer Heizenergieträger mit einer Abgabe belegt werden solle; vgl. Gröner, Helmut; Smeets, Heinz-Dieter: Koppelungsstrukturen in der deutschen Energiewirtschaft. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik - Wirtschaftspolitische Chronik 30 (1981), S. 43-102, 78

3. Entflechtung von Querverbundunternehmen

Als Querverbundunternehmen werden diejenigen Versorgungsunternehmen bezeichnet, die mehr als eine Energieart bzw. sonstige Leistungen (wie z.B. Straßenbeleuchtung, Freibäder, öffentlichen Personennahverkehr usw.) anbieten.¹⁾ Besteht der Querverbund nur aus nicht substitutiven Leistungen, so handelt es sich um eine diagonale Konzentration mit der Möglichkeit von Verbundvorteilen bei der kaufmännischen Verwaltung (sog. economies of scope). Diese Form der Konzentration ist in diesem Bereich wettbewerbspolitisch weniger problematisch.

Bezieht sich der Querverbund jedoch auf die Energieträger Strom, Gas und Fernwärme (horizontale Konzentration), wodurch zumindest auf dem Wärmemarkt ein Teil des Substitutionswettbewerbs ausgeschaltet wird,²⁾ so ist das wettbewerbspolitisch bedenklich. Die dem Wettbewerb unterliegenden Energieträger sind dann nur noch die nicht leitungsgebundenen, und ein Wettbewerb zwischen Gas und Fernwärme besteht nicht einmal mehr vor dem Aufbau der Versorgungsnetze.³⁾

Die betroffenen Querverbundunternehmen argumentieren zwar damit,

1) 1980 boten 44% der Energie-Versorgungsunternehmen Gas und Strom, 4% Gas und Fernwärme sowie 15% Gas, Strom und Fernwärme gemeinsam an; vgl. Rammner, Peter; Karl, Hans-Dieter: Das Erdgas im Substitutionswettbewerb auf dem Wärmemarkt, a.a.O., S.49

2) Vgl. Kantzenbach, Erhard: Ein wirtschaftspolitisches Leitbild für die Gestaltung der Energiewirtschaft. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 1 (1977), S. 38-46, 44

3) Vgl. Gröner, Helmut: Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 246: "Wer mit den ordnungs- und versorgungspolitischen Fragen von Querverbundunternehmen vertraut ist, weiß freilich, daß dieser Vorschlag (die Verstärkung des Querverbundes) auf einen vollständigen Ausschluß des Wettbewerbs, auch der Substitutionskonkurrenz, hinausläuft und die Verbraucher einem allmächtigen Versorgungsmonopol ausliefert, das sich jeder Kontrolle entzieht."

daß sie gerade aufgrund ihres Querverbundes den besten Überblick über die günstigste Marktaufteilung zwischen den einzelnen Energieträgern hätten,¹⁾ sie verkennen dabei jedoch die Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren, die definitionsgemäß auch vom weitsichtigsten Planer nicht wahrgenommen werden kann. Da außerdem selbst bei öffentlichen Querverbundunternehmen nicht notwendig davon auszugehen ist, daß diese ausschließlich im öffentlichen Interesse²⁾ handeln,³⁾ entspräche eine Entscheidung für eine bestimmte Energieart bei jedem einzelnen Verbraucher aufgrund von Wettbewerb mit größerer Wahrscheinlichkeit dem öffentlichen Interesse als aufgrund der (im Zweifel interessengebundenen) Beratung durch ein Querverbundunternehmen.⁴⁾ Eventuell

- 1) Das Argument der Versorgungswirtschaft, daß Wettbewerbsergebnisse sich auch ohne Wettbewerb ganz von allein ergäben, halte ich für zweifelhaft; vgl. VDEW (Hrsg.): Stellungnahme der Elektrizitätswirtschaft zum Ersten Zwei-Jahres-Gutachten der Monopolkommission sowie zu Fragen des Strukturvergleichs bei der Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB. Frankfurt/M. 1977, S. 10: "Wo der unmittelbare Wettbewerb nicht zur Anwendung kommen kann, werden seine Funktionen durch den zwischen den Versorgungsunternehmen bestehenden Leistungswettbewerb zumindest annähernd ersetzt. Er wird u.a. ausgelöst durch das jeder wirtschaftlichen Betätigung immanente Bestreben der beteiligten Unternehmen, ihre Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft unter Beweis zu stellen."
- 2) Was "das" öffentliche Interesse bzw. Gemeinwohl in jedem Einzelfall ist, läßt sich im allgemeinen nicht unumstritten feststellen. Zum etwas unklaren "Gemeinwohl"-Begriff des EnWG vgl. Weigt, Norbert: Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes? In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 8 (1984), S. 291-297, 293
- 3) Vgl. Stumpf, Hans: Mehr staatliche Lenkung der Energieversorgungsunternehmen? In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 277-299, 296 mit weiteren Quellenangaben aus der Tages- und Wochenpresse.
- 4) Daß die Querverbundunternehmen sich zu einer "objektiven neutralen Beratung über den zweckmäßigsten Einsatz der verschiedenen Energiearten" prädestiniert sehen, zeugt von einer gewissen Selbstüberschätzung. Vgl. Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU): 10 Thesen zur Stellung der kommunalen Versorgungsunternehmen in Wirtschaft und Gesellschaft: Leitbild und Ziele. 2. Aufl. Köln 1979, S. 25

mögliche externe Effekte, die bei wettbewerblichen Prozessen nicht erfaßt werden würden, ließen sich durch marktkonforme Maßnahmen wie Steuern oder Subventionen besser berücksichtigen als durch die Fachkompetenz eines Querverbundunternehmens. Hinzu kommt die Gefahr, daß Querverbundunternehmen aufgrund einer (oft nicht nachweisbaren) internen Subventionierung¹⁾ eher zu einem Verdrängungswettbewerb auch gegen nicht leitungsgebundene Energieträger in der Lage sind.²⁾

Aufgrund dieser wettbewerbstheoretischen Überlegungen wäre eine Entflechtung derjenigen Querverbundunternehmen, die auf dem Wärmemarkt substituierbare Energieträger anbieten, dringend geboten.³⁾ Dabei ist jedoch in den meisten Fällen zu prüfen, ob die Vorteile aufgrund des verstärkten Substitutionswettbewerbs größer sind als die Nachteile der dann erhöhten Verwaltungsaufwendungen bei den Unternehmen. Bei kleineren Versorgungsunternehmen läßt sich diese Frage nicht pauschal beantworten; ab einer gewissen Betriebsgröße wäre eine solche Entflechtung jedoch überwiegend vorteilhaft, zumal den entflochtenen Teilunternehmen aufgrund der §§ 3 bis 5b GWB noch ausreichende Kooperationsmöglichkeiten offenstünden, z.B. durch Einführung eines gemeinsamen Hebedienstes. Einer solchen Regelung stehen jedoch derzeit die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen der Bundesländer entgegen, die für die Eigenbetriebe der Gemeinden die Zusammenfassung der Versorgungsbetriebe zu einem Eigenbetrieb vorschreiben und die Integration anderer wirtschaftlicher Unternehmen ermöglichen.⁴⁾ Zudem genießen Quer-

1) Zu den Problemen der Kostenrechnung in Querverbundunternehmen vgl. Börner, Bodo: Preiskontrollen durch Kartellbehörden nach § 22 GWB. In: Derselbe (Hrsg.): Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht, a.a.O., S. 7-80, 33 ff.

2) Vgl. Mönig, Walter u.a.: Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft. München 1977, S. 878

3) Daß eine solche Struktur auch möglich ist, zeigt das Beispiel der Stadt Essen: Dort werden alle leitungsgebundenen Energieträger von voneinander unabhängigen Unternehmen betrieben, die das Stadtgebiet nicht in Konzessionsgebiete aufgeteilt haben. Vgl. Handelsblatt v. 18.11.1985, S. 21 (Den Ausbau der Fernwärme mit öffentlichen Mitteln unterstützen)

4) Vgl. Schmid, Hansdieter: Der Querverbund kommunaler Unternehmen. In: Versorgungswirtschaft 32 (1980), S. 195-205, 196

verbundunternehmen derzeit beachtliche Steuervorteile gegenüber sog. Spartenunternehmen.¹⁾

Da die Entflechtung von Querverbundunternehmen in absehbarer Zeit jedoch wegen fehlender Rechtsgrundlagen nicht zu verwirklichen ist, wäre ersatzweise zumindest zu fordern, daß Querverbundunternehmen ihre Betriebssparten in der Art selbstverantwortlicher Profit-Center organisieren und ihre spartenbezogenen Unternehmensergebnisse offen ausweisen.²⁾

4. Reformen bei öffentlichen Unternehmen

Da es umstritten ist, ob öffentliche Unternehmen den Wettbewerb eher fördern oder behindern und diese Frage hier auch nicht geklärt werden kann, soll hier weder vorgeschlagen werden, die privaten Fernwärmeanbieter zu verstaatlichen noch die öffentlichen zu privatisieren.

Jedoch ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß private Unternehmen effizienter arbeiten als öffentliche,³⁾ zumindest in den Fällen, in denen Fernwärmeanbieter aufgrund horizontaler Konzentration (Querverbundunternehmen) einer geringeren Substitutionskonkurrenz ausgesetzt sind. So konstatierte das Umweltbundesamt bei kommunalen Unternehmen eine relativ geringe Innovationsbereitschaft⁴⁾

1) Vgl. Ahrens, Karl: Moderne Versorgung der Städte im Querverbund. In: Hoffmann, Karl-Heinz (Hrsg.): Dokumentation Energie, a.a.O., S. 149-157, 156: "Das Finanzamt erkennt den Ausgleich von Gewinnen und Verlusten der Sparten an. Die Ersparnis an Körperschaftssteuer ist erheblich."

2) Vgl. Mönig, Walter u.a.: Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft, a.a.O., S. 881

3) Vgl. Schroeder, Dirk: Geschäftsführungsrechte und Einwirkungsbefugnisse bei öffentlichen Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 149-162, 150

4) Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Auswirkungen verstärkter Maßnahmen zum rationellen Energieeinsatz auf Umwelt, Beschäftigung und Einkommen. Berlin 1983, S. 97. Als Gründe werden u.a. angeführt, daß die Überwachung der kommunalen Unternehmen sich

und die Tendenz überhöhter Kosten;¹⁾ zu ähnlichen Ergebnissen ist das Bundeskartellamt gekommen.²⁾

Aus diesen Gründen wäre zu empfehlen, in öffentlichen Unternehmen ähnliche Anreizfunktionen wie in privaten Unternehmen zu schaffen, z.B. eine Gewinn- bzw. Verlustbeteiligung des Managements; die Ausweitung der zur Zeit nur kaufmännischen Kontrolle auf das Gebiet der Technologie würde jedoch wohl zu sehr umstrittenen Ergebnissen führen. Dagegen wäre zu überlegen, ob sich nicht die Forschungsförderung der Bundesregierung mehr den Technologien zuwenden sollte, die auch von kleineren Unternehmen in Angriff genommen werden könnten.

5. Abbau von Marktschranken

Auf dem Wärmemarkt existieren sehr unterschiedliche Arten von Marktschranken:

- Die hohe Kapitalintensität und die Unmöglichkeit der Rekapitalisierung nicht mehr benutzter Versorgungsleitungen erschweren den Marktzutritt in diesem Bereich.
- Die legalen Konzessionsverträge in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft und die möglicherweise illegalen, aber wahrscheinlich faktisch wirksamen Konzessionsverträge in der Fernwärmeversorgung verhindern den Marktzutritt neuer Anbieter leitungsgebundener Energie.

(Fortsetzung von S. 230)

nur auf kaufmännische Belange konzentrierte und Ingenieurbüros befürchten, keine Aufträge größerer Energie-Konzerne zu erhalten, wenn sie kleineren Unternehmen unkonventionelle innovative Projekte vorschlagen.

- 1) Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Auswirkungen verstärkter Maßnahmen..., a.a.O., S. 96; so seien die von kommunalen Unternehmen erbauten Heizkraftwerke um ca. 20% überteuert.
- 2) Vgl. Niederleithinger, Ernst: Preisaufsicht in der Energieversorgung, a.a.O., S. 32: "Die Unternehmen der öffentlichen Hand stehen jedenfalls bei den Kartellbehörden nicht in dem Ruf, besonders leistungsstark und gegenüber ihren Abnehmern besonders rücksichtsvoll zu sein."

- Örtliche und regionale Versorgungskonzepte verunmöglichen den Marktzutritt neuer Anbieter, wenn sie rechtsverbindlich sind, und erschweren den Marktzutritt zumindest in allen anderen Fällen.
- Ein Anschluß- und Benutzungszwang für eine bestimmte leitungsgebundene Energie bzw. ein Verbrennungsverbot für nicht leitungsgebundene Energieträger verhindert den Marktzutritt von Anbietern nicht-leitungsgebundener Energieträger.

Wegen ihrer unterschiedlichen Auswirkungen bedürfen diese verschiedenen Marktschranken einer getrennten Behandlung in den folgenden Unterabschnitten.

a) Hoher Kapitalbedarf

Da derzeit bis zu 70% der Kosten des Verteilungsnetzes¹⁾ und 100% der Kosten der Hausanschlüsse von den Kunden der leitungsgebundenen Energieversorgung übernommen werden, stellt der Kapitalbedarf bei der leitungsgebundenen Energieversorgung keine extreme Marktschranke im Vergleich zu anderen Branchen dar. Da jedoch die hohe Fixkostenbelastung der Abnehmer den Substitutionswettbewerb behindert und deshalb möglichst verringert werden sollte (vgl. oben Abschnitt 2.), würden die dann von den Anbietern zu tragenden Fixkosten wiederum zu einer Marktschranke werden.

Daher ist zu überlegen, ob es vertretbar wäre, das Verteilungsnetz für leitungsgebundene Energieträger organisatorisch aus

¹⁾ Die Kosten für Gas- und Fernwärmenetze differieren erheblich voneinander, da Fernwärme-Versorgungsleitungen für den Vor- und Rücklauf je eine getrennte Leitung benötigen, die zudem gut gegen Wärmeverluste isoliert sein müssen. Da aber die Transportleistung (in MW) einer Fernwärmeleitung höher ist als die einer Erdgasleitung gleichen Durchmessers, sind die spezifischen Transportkosten für Fernwärme ($\text{DM/MW} \times \text{m}$) nur etwa doppelt so hoch wie die für Erdgas; vgl. Deuster, Gerhard: Die Fernwärmeversorgung, a.a.O., S. 312

den Versorgungsunternehmen auszugliedern. Beispiele aus anderen Bereichen dafür gibt es bereits:

- Das öffentliche Straßennetz wird allen Verkehrsteilnehmern (auch den Anbietern der nicht-leitungsgebundenen Energieträger) unentgeltlich vom Staat zur Verfügung gestellt und über Steuern finanziert.¹⁾
- Das öffentliche Telefonnetz wird von der Deutschen Bundespost privaten Informationsanbietern im Rahmen des Bildschirmtextsystems gegen Gebühren zur Verfügung gestellt.
- Beim Leitungsnetz der Elektrizitätsversorgung wird zumindest darüber diskutiert, ob es nicht ähnlich wie das Straßen- oder Telefonnetz grundsätzlich jedem zur Benutzung offenstehen sollte;²⁾ die technischen Schwierigkeiten sind dabei jedoch höher als in den beiden erstgenannten Bereichen.

Solche Überlegungen lassen sich auch bei der Fernwärmeversorgung anstellen; dabei kämen jedoch nur relativ dicht besiedelte Gegenden in Betracht, da sich Wärme nicht über sehr große Entfernungen wirtschaftlich transportieren läßt.³⁾ Ein solches öffentliches bzw. öffentlich benutzbares Fernwärmeleitungsnetz hätte zur Folge, daß die Marktschranken auf diesem Markt minimal wären, so daß selbst Anbieter von sehr geringen Wärmeleistungen sich auf diesem Markt betätigen könnten. Gäbe es zusätzlich ein öffentliches Elektrizitätsnetz, würden sich die Chancen kleiner Anlagen

-
- 1) Denkbar wäre ebenso ein privates Angebot von öffentlich benutzbaren Straßen mit einer Finanzierung über Benutzungsgebühren, wie z.B. bei italienischen und französischen Autobahnen.
- 2) Seit dem 10.3.1983 existiert in Großbritannien ein diesem Vorschlag teilweise entsprechendes Gesetz; vgl. Hamm, Walter: Mehr Wettbewerb in der Stromversorgung: Verkrustete Strukturen müssen aufgebrochen werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.3.1984, S. 13
- 3) Berechnungen zu einem Modell einer überregionalen Fernwärmeversorgung für 50% der Haushalte der BRD zeigen jedoch wenigstens theoretisch die Durchführbarkeit eines sehr weiten Transports; Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.): Auf dem Wege zu neuen Energiesystemen. Teil V: Fernwärme und ausgewählte Speicherprozesse. Bonn 1975, S.116ff.

der Kraft-Wärme-Kopplung oder von Blockheizkraftwerken deutlich erhöhen.¹⁾

Der Marktanteil der nicht-leitungsgebundenen Energieträger würde sich in diesem Fall wahrscheinlich vermindern, da die dezentral erzeugte Fernwärme aufgrund des öffentlichen Leitungsnetzes relativ billig wäre. Diese Marktanteilsverschiebungen müßten nicht notwendig als Wettbewerbsverzerrung interpretiert werden,²⁾ da die Anbieter der nicht-leitungsgebundenen Energieträger ihr "Leitungsnetz" (die öffentlichen Straßen) derzeit auch unentgeltlich zur Verfügung gestellt bekommen. Daß die Benutzer der öffentlichen Straßen ihre Fahrzeuge selbst finanzieren müssen und zudem Steuern dafür entrichten müssen, ließe sich durch ein angemessenes Nutzungsentgelt für die öffentlichen Fernwärmeleitungen ausgleichen.³⁾

Von den Problemen, die sich aufgrund einer solchen Konstruktion ergäben, seien zwei besonders hervorgehoben:

- Einer bestimmten Wärmeeinleitung in ein öffentliches Netz läßt sich in der Regel keine konkrete Wärmeentnahme aus diesem Netz zuordnen. Dieses Problem ließe sich dadurch lösen, daß das Netz

1) So schwankt die Menge der in Baden-Württemberg wirtschaftlich zu installierenden Blockheizkraftwerks-Leistung mit einer Variation der Einspeisevergütung für Elektrizität um +/- 5% zwischen 0 und 150 MWe; vgl. Zeidl, Dieter: Das Potential von Blockheizkraftwerken in Baden-Württemberg. In: Höcker, Karl-Heinz u.a. (Hrsg.): Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 197-204, 203

2) Wenn die Anschlußnehmer eines öffentlichen Fernwärmeversorgungsnetzes keine langfristigen vertraglichen Bindungen eingehen müßten, bliebe zudem der Substitutionswettbewerb zwischen Fernwärme und anderen Energieträgern erhalten.

3) Vgl. Emmerich, Volker [zitiert nach Wirtschaftswoche 1984, Nr. 20, S. 26 (Energieversorger: Zweifel am System)]: "Auf keinem anderen Markt wird es geduldet, daß die Produzenten eines lebenswichtigen Gutes zugleich die Absatzwege beherrschen und damit allen möglichen Konkurrenten den Zugang zum Markt versperren."

von einer "Wärme-Handelsgesellschaft" betrieben wird,¹⁾ die im Gegensatz zu einem herkömmlichen Fernwärme-Versorgungsunternehmen nicht selbst Wärme erzeugt, sondern nur durch geeignete Preisgestaltung die Wärmeeinleitungen und -entnahmen zu koordinieren versucht, also die Funktion einer "Wärme-Börse" wahrnimmt.

- Bei einer Vielzahl von Wärmeerzeugern läßt sich kein einzelner für eine jederzeitige Versorgungssicherheit verantwortlich machen;²⁾ das Risiko einer Versorgungsstörung durch den Ausfall einer Wärmeerzeugungsanlage wäre jedoch bei einer Vielzahl von dezentralen Anlagen geringer als bei einer zentralen Anlage. Daß die Summe der angebotenen Wärmemengen ausreichend ist, läßt sich durch entsprechende Preisgestaltung erreichen.

Eine wesentliche Erleichterung für ein solches Modell auf dem Wärmemarkt ist im Vergleich zum Elektrizitätsmarkt, daß sich Wärme mit vertretbarem Aufwand bis zu einigen Monaten speichern läßt.³⁾ Hinzu kommt, daß es noch einige Gebiete in der BRD gibt, die sich wirtschaftlich mit Fernwärme versorgen ließen, in denen aber noch kein Versorgungsnetz aufgebaut ist. Hier ergäbe sich die Möglichkeit, ein solches Konzept einzuführen, ohne in bestehende Unternehmensstrukturen einzugreifen, was die Einführung wahrscheinlich wesentlich erleichtern würde.⁴⁾ Sollte ein solches

1) Entsprechend dem Vorschlag für eine "Netz AG" von Michaelis, Hans: Der Streit um den Ordnungsrahmen für die leitungsgebundene Energieversorgung. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 29 (1979), S. 24-37, 36

2) Vgl. z.B. Ludwig, Wolfgang: Wettbewerb ist kein Selbstzweck: Geschlossene Versorgungsgebiete im Interesse des Verbrauchers unverzichtbar. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1979, Nr. 9, S. 25: "Es wäre nicht zu verantworten, sie (die Versorgungssicherheit) dem Sandkastenspiel von Wettbewerbsideologen zu überlassen."

3) Vgl. Beck, P.; Goettling, D.: Energie und Abwärme, a.a.O., S. 318 ff.

4) Vgl. Winkens, Hans Peter: Studie zum Fernwärmeverbund im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (unveröffentlicht 1984). Zitiert nach Stuttgarter Zeitung v. 1.12. 1984, S. 8, der ein solches Konzept für den Rhein-Neckar-Raum für 1,7 Mio Einwohner vorschlägt (Rhein-Neckar-Sammelschiene), und Stahl, Erwin: Umstrukturierung des Wärmemarktes: Fernwärme-

"Experiment" scheitern, wäre es eher möglich, einen "konventionellen" Zustand vertikaler Integration herzustellen, als wenn umgekehrt ein vertikal integriertes Unternehmen entflochten werden müßte.¹⁾

Insgesamt scheint es also durchaus möglich zu sein, mittels eines öffentlichen Fernwärmeversorgungsnetzes und einer dieses koordinierenden Betreibergesellschaft einen funktionsfähigen Wettbewerb innerhalb der leitungsgebundenen Wärmeversorgung zu erreichen. Vor dem Aufbau eines solchen Netzes bedürfte es jedoch eingehender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die mit gewissen Unsicherheiten behaftet wären, da sie die unvorhersehbaren Wirkungen des Wettbewerbs einkalkulieren müßten.²⁾

b) Konzessionsverträge

Obwohl Konzessionsverträge in der Fernwärmewirtschaft wahrscheinlich unter das Kartellverbot des § 1 GWB fallen,³⁾ werden sie

(Fortsetzung von S. 235)

Ausbau und mehr Wärmepumpen. In: Handelsblatt v. 26.5.1981, S. 20, der die Fernwärmeschiene Niederrhein beschreibt, in die die Abwärme aus einem Stahlwerk, einem Hochofen, einem Chemiewerk und einem Kraftwerk eingespeist werden; beide Fernwärmeschienen werden jedoch von Versorgungsunternehmen betrieben.

- 1) Vgl. das Prinzip des "minimalen Bedauerns" bei Versuchen, die Energiewirtschaft stufenweise dem Wettbewerb zuzuführen bei Schneider, Hans-Karl: Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung: Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik. In: Röper, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 71-91, 73 f.
- 2) Eine derartige, bislang weitgehend unberücksichtigte Entwicklung scheint sich in Trier anzubahnen, wo die Abwärme eines Stahlwerkes in ölgefüllten Containern verkauft werden soll, wobei Entfernungen von bis zu 80 km noch als wirtschaftlich gelten; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.7.1984, S. 11 (Wärme im Behälter transportieren).
- 3) Eine teilweise andere Ansicht begründet Immenga, Ulrich: Die kartellrechtliche Zuordnung von Konzessionsverträgen. In: Wirtschaft und Wettbewerb 35 (1985), S. 453-466

offenbar trotzdem abgeschlossen bzw. stillschweigend praktiziert; denn eine Gemeinde mit eigenem Energie-Versorgungsunternehmen, das bereits Fernwärme anbietet, wird wahrscheinlich keinem anderen Unternehmen freiwillig die Verlegung eines eigenen Leitungsnetzes gestatten, selbst wenn die Gemeinde dazu aufgrund von § 26 Abs. 2 GWB verpflichtet wäre. Auch wenn sich in dieser Beziehung meines Wissens bislang noch keine bedeutenden Probleme ergeben haben,¹⁾ wäre doch eine ausdrückliche Klarstellung durch den Gesetzgeber dazu angetan, potentielle Konkurrenten auf diesem Gebiet zumindest zu ermuntern, ein Tätigwerden zu prüfen.

Gegen eine solche Auflockerung bzw. Aufhebung des Gebietsschutzes führt vor allem die Elektrizitätswirtschaft an, daß dadurch das sog. "Rosinenpicken" zu Lasten aller anderen Verbraucher ermöglicht werden würde. Das ist allerdings nur möglich, wenn ein Versorgungsunternehmen aufgrund interner Subventionierung unterschiedlichen Kunden gleiche Preise anbietet.²⁾ Dem Rosinenpicken läßt sich daher vorbeugen, wenn ein Versorgungsunternehmen von unterschiedlichen Kundengruppen auch unterschiedliche Preise fordert,³⁾ was auch im Sinne einer optimalen Faktorallokation erwünscht ist⁴⁾ und zudem die Notwendigkeit einer Anschluß- und Versorgungspflicht entbehrlich machte.

-
- 1) Im Jahre 1980 weigerte sich zwar die Stadt Essen, dem Fernwärmeunternehmen STEAG Wegerechte zu einem Stadtteil einzuräumen, der zu dem Gaseinzugsgebiet der eigenen Stadtwerke zugerechnet wurde und zum großen Teil bereits entsprechend verrohrt war; der Fall wurde jedoch im Herbst 1981 im Wege der gütlichen Einigung erledigt. Vgl. Riechmann, Volkhard: Kommunale Energiepolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 21 (1982), S. 69-85, 77
 - 2) Vgl. Hamm, Walter: Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 33 f.: "Es ist nicht Aufgabe der EVU, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben, also z.B. einigen Kunden überhöhte Preise abzufordern, damit andere begünstigt werden können."
 - 3) Vgl. Schulz, Walter: Ordnungsprobleme der Elektrizitätswirtschaft, a.a.O., S. 354 ff.
 - 4) Vgl. oben Abschnitt A.I.3

Dem Argument der Versorgungsunternehmen, daß ohne Konzessions- und Demarkationsverträge unwirtschaftliche Doppelinvestitionen in Leitungsnetze vorgenommen werden könnten, ist entgegenzuhalten, daß gerade wegen solcher Gebietsabgrenzungsverträge am Rand der abgegrenzten Gebiete Leitungen verlegt werden, die ohne solche Verträge nicht nötig wären.¹⁾ Außerdem ist anzunehmen, daß ein Unternehmen zusätzlich zu einer vorhandenen Versorgungsleitung eines anderen Unternehmens nur dann eine eigene (parallele) Leitung verlegen wird, wenn es einigermaßen sicher ist, daß sich diese Leitung auch in angemessener Frist amortisieren wird;²⁾ das wird meistens nicht der Fall sein, da das Unternehmen mit der "alten" Leitung eine erhebliche Konkurrenz für das andere Unternehmen darstellt.³⁾ Wenn trotzdem (ausnahmsweise) eine zusätzliche Leitung verlegt werden würde, so wäre das demnach betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvoll.

Konzessionsverträge sind daher meistens nicht erforderlich; wenn sie trotzdem einmal wirksam werden würden, verhinderten sie jedoch eine sinnvolle Wettbewerbssituation. Allgemein haben Konzessionsverträge demnach nur zur Folge, daß Unternehmen vor dem Druck potentieller Konkurrenz geschützt werden. Bei dem im vorigen Unterabschnitt vorgeschlagenen öffentlichen Versorgungsnetz würde sich das Problem der Konzessionsverträge als rechtliche oder faktische Marktschranke von allein lösen.

Ein in der Fernwärmewirtschaft gar nicht reglementiertes Problem stellen die Konzessionsabgaben (bzw. ihnen vergleichbare Entgelte) dar, da in der KAE v. 4.3.1941 die Höhe der Konzessionsabgaben nur für die Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser

- 1) Vgl. Malzer, Georg: Das Recht der Energielieferungsverträge: Lieferung von Elektrizität und Gas an Industriebetriebe - Ein Handbuch für die Praxis. Heidelberg 1976, S. 79
- 2) Vgl. Knöpfle, Robert: Zulässigkeit und Eignung des Maßstabes des Als-ob-Wettbewerbs für die Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsunternehmen. Frankfurt 1975, S. 52
- 3) Vgl. dazu die Überlegungen zum Dyopol im Falle eines natürlichen Monopols in Teil 1. A. III.3.b)

nach oben begrenzt ist.¹⁾ Jede Gemeinde kann daher von einem Unternehmen für die Verlegung von Fernwärmeleitungen ein Nutzungs-entgelt frei aushandeln und durch entsprechend hohe Forderungen eine Fernwärmeversorgung sogar verhindern. Ebenso könnte es sein, daß verschiedene Versorgungsunternehmen, die sich um ein Versorgungsgebiet bewerben, versuchen, sich gegenseitig bei den Konzessionsabgaben zu überbieten, wodurch sich unnötig hohe Preise ergäben.²⁾

Daher wäre es zweckmäßig, die Höhe der Konzessionsabgaben für die Fernwärmeversorgung zumindest wie bei der Gasversorgung nach oben zu begrenzen; ein völliges Verbot derartiger Abgaben bei der Fernwärmeversorgung käme dagegen einer relativen Bevorzugung dieser Energieart gleich, wenn gleichzeitig die Konzessionsabgaben für die konkurrierende Gasversorgung bestehen bleiben.³⁾ Einer Entscheidung über Begrenzung oder Verbot von Konzessionsabgaben für Fernwärme muß deshalb eine politische Entscheidung über die gewünschte Entwicklung des Marktanteils der Fernwärme vorangehen.

c) Versorgungskonzepte

Bei den sog. regionalen und örtlichen Versorgungskonzepten planen die Gemeinden in Zusammenarbeit mit Versorgungsunternehmen,⁴⁾

1) Es besteht jedoch keine Verpflichtung, die Zahlung einer Konzessionsabgabe zu vereinbaren.

2) Vgl. Hölker, Franz-Josef: Die Ordnung der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland: Leitbild - Reale Probleme. In: Annalen der Gemeinwirtschaft 53 (1984), S. 413-431, 425

3) Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß 1983 die Konzessionsabgaben der Fernwärme-Versorgungsunternehmen 19,87% des Gesamtumsatzes aus der Verteilung von Eigenerzeugnissen ausmachten, während es bei der Gasversorgung 1983 gerade 0,75% waren. Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 4, Reihe 6.1., a.a.O.

4) Aus der Sicht der Versorgungsunternehmen besteht diese Zusammenarbeit aber lediglich in einer Zustimmungspflicht der Gemeinden, da diese nicht für die aus dem Versorgungskonzept resultierenden Investitionen verantwortlich sind. Vgl. Tegethoff, Wilm: Entwicklung örtlicher und regionaler Versorgungskonzepte. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 143-147, 144

welche Gebiete mit welcher Energieart zu beheizen sind.¹⁾ Das Ziel dieser Konzepte, u.a. Heizöl vom Wärmemarkt zu verdrängen,²⁾ läßt sich nicht mit einer wettbewerblichen Struktur des Wärmemarktes vereinbaren, da in den Versorgungskonzepten die Marktaufteilung zwischen Fernwärme, Erdgas und Strom nur nach den Interessen der beteiligten Unternehmen und Gemeinden festgelegt wird³⁾ und sich nicht entsprechend der Nachfrage entwickeln kann. Eine flexible Anpassung einer solchen festgelegten Struktur an wirtschaftliche und außerwirtschaftliche Daten ist damit ebenso unmöglich wie die Durchsetzung des technischen Fortschritts oder die Förderung der Konsumentensouveränität.⁴⁾

Schließlich ist es äußerst zweifelhaft, ob Versorgungskonzepte mit dem Kartellverbot des GWB vereinbar sind bzw. als Rationalisierungskartell nach § 5 Abs. 2 GWB freigestellt werden könnten,⁵⁾ sie könnten allenfalls als fachlicher Entwicklungsplan gemäß § 1 Abs. 5 Bundesbaugesetz in die Bauleitplanung der Gemeinden übernommen werden.⁶⁾ Bis zum 2.6.1982 sind der Bundesregierung zu-

1) Vgl. Baur, Jürgen F.: Strukturvorstellungen über den Wärmemarkt: Die regionalen und örtlichen Versorgungskonzepte. In: Betriebs-Berater 38 (1983), S. 137-144

2) Vgl. Energie und Umwelt: Sondergutachten März 1981 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 9/872, TZ 660

3) Vgl. Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 9/983, TZ 92 und Benningsen-Foerder, Rudolf von: Aktuelle energiewirtschaftliche Fragen. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 8 (1984), S. 131-135, 134: "Allerdings steht wohl fest, daß die Brennstoffhändler darin keinen Platz haben."

4) Hinzu kommt, daß die Planungen eines Versorgungskonzeptes aufgrund der Mitwirkung der Gemeinden oft nicht hinreichend auf betriebswirtschaftliche Rentabilität Rücksicht nehmen, ohne den Unternehmen einen entsprechenden Ausgleich anzubieten. Vgl. Schneider, Hans-Karl: Örtliche und regionale Versorgungskonzepte: Neun Thesen zu einer umstrittenen Problematik aus der Sicht des Volkswirts. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 135-141, 137

5) Vgl. Baur, Jürgen F.: Strukturvorstellungen über den Wärmemarkt, a.a.O., S. 143 ff.

6) Vgl. Tegethoff, Wilh: Entwicklung örtlicher und regionaler Versorgungskonzepte, a.a.O., S. 147

mindest noch keine Fälle bekanntgeworden, "daß die Realisierung von Versorgungskonzepten durch kartellrechtliche Bestimmungen behindert wurde".¹⁾

Aber auch völlig rechtsunverbindliche Versorgungskonzepte beeinträchtigen den Substitutionswettbewerb, da sie eine Erhöhung der Markttransparenz in der Art bewirken, daß die konkurrierenden Unternehmen über ihre gegenseitigen Planungen informiert sind.²⁾

d) Anschluß- und Benutzungszwang bzw. Verbrennungsverbot

Da ein Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme (bzw. Gas) oder ein Verbrennungsverbot für andere Brennstoffe³⁾ jegliche Form von Wettbewerb auf dem Wärmemarkt endgültig beseitigt, ohne in nennenswertem Umfang gleichzeitig eine andere Kontroll- und Koordinationsinstanz einzuschalten, ist die Berechtigung einer solchen Regelung besonders kritisch zu prüfen.⁴⁾

Zwar darf ein Anschluß- und Benutzungszwang nur aufgrund überwiegender Gründe des Gemeinwohls (und dabei im Prinzip nur aus Gründen der Luftreinhaltung in besonders belasteten Gebieten) angeordnet werden, so daß man argumentieren könnte, die Gesundheit der Staatsbürger müsse dem Staat wichtiger sein als die

1) Vgl. Würzen, Dieter v.: Beantwortung einer Anfrage des Bundestagsabgeordneten Vosen. In: Der Bundesminister für Wirtschaft: BMWI-Tagesnachrichten 1982, Nr. 8253, S. 1 f.

2) Vgl. Mönig, Walter u.a.: Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft, a.a.O., S. 877

3) Zu den gesetzlichen Grundlagen vgl. Büdenbender, Ulrich: Energierecht, a.a.O., S. 323, Anm. 23 a)

4) So bekräftigte auch Bundeswirtschaftsminister Bangemann im April 1985, daß "nur der Wettbewerb im Rahmen der geltenden wirtschaftspolitischen Daten über die Position der einzelnen Energien im Wärmemarkt entscheiden" dürfe. Vgl. Vortmann, Helmar: Energieversorgung: Örtliche oder regionale Konzepte sollen nicht als Stütze des Dirigismus kommunaler Versorgungsunternehmen dienen. In: Handelsblatt v. 12.6.1985, S. 22

nicht konkret vorhersehbaren Vorteile des Wettbewerbs. Jedoch lassen sich ähnliche Erfolge auch durch andere Maßnahmen erreichen, z.B. durch

- besonders strenge Emissionsbegrenzungen für Einzelheizungen,
- strengere Emissionsgrenzen für andere Emittenden,
- Steuern auf Emissionen,
- Subventionen für weniger umweltbelastende Heizungsanlagen usw.¹⁾

Selbst ohne diese (wenigstens nicht wettbewerbsverhindernden) Maßnahmen ließe sich das Problem zu hoher Emissionen aus Einzelheizungen auch durch die Förderung der Fernwärme in Form der Bereitstellung eines öffentlichen Fernwärmenetzes lösen. Außerdem ist zu bedenken, daß durch einen Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme die Anpassungsflexibilität des Marktes erheblich vermindert wird, "so daß Reaktionen auf zukünftige Datenänderungen überhaupt unterbleiben oder nur äußerst verzögert wirksam werden, was den späteren Einsatz energiesparender Technologien beträchtlich behindert".²⁾

Wenn es dennoch einen Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme gibt,³⁾ ist zumindest zu fordern, daß damit automatisch eine wirksame Kontrolle des Versorgungsunternehmens verbunden wird, wenigstens in Form einer Preis- und Tarifaufsicht, wie sie in der Elektrizitätswirtschaft existiert, ohne daß hier ein Anschluß- und Benutzungszwang besteht.⁴⁾

1) In Flensburg z.B. hat die Fernwärme seit ihrer Markteinführung 1971 inzwischen einen Marktanteil von 95% ohne Anwendung eines Anschluß- und Benutzungszwanges allein durch günstige Preise erreichen können. Vgl. Wirtschaftswoche 1984, Nr. 6, S. 39 (Fernwärme: Alle Macht den Räten)

2) Gröner, Helmut; Smeets, Heinz-Dieter: Koppelungsstrukturen in der deutschen Energiewirtschaft, a.a.O., S. 77

3) Derzeit bei ca. 4% aller angeschlossenen Gebäude. Vgl. Hess, Josef: Fernwärme: NRW erleichtert von Anschluß- und Benutzungszwang. In: Handelsblatt v. 24.5.1984, S. 10

4) Vgl. Borggreffe, Siegfried: Regelung der Fernwärme im Energiewirtschaftsgesetz. In: Betriebs-Berater 27 (1972), S. 201-205, 205

Eine andere Situation ergibt sich bei einem quasi privatrechtlichen Anschluß- und Benutzungszwang, wenn z.B. ein Bauträger einen Fernwärmelieferungsvertrag für ein ganzes Baugebiet abschließt und die Eintrittsverpflichtung in diesen Vertrag zum Bestandteil der Kauf- bzw. Mietverträge für Wohnungen erhebt.¹⁾

Bei einer kurzen maximal zulässigen Vertragslaufzeit ergäbe sich daraus kein Problem; bei einer längeren Vertragslaufzeit liegt es immerhin noch in der Entscheidung der potentiellen Wohnungskäufer, ob sie einen Kauf- oder Mietvertrag überhaupt abschließen wollen.

Ein Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme ist daher grundsätzlich abzulehnen, da es auch andere wettbewerbskonforme Maßnahmen zur Förderung der Fernwärme gibt; der privatrechtliche Anschluß- und Benutzungszwang ist bei entsprechend kurzer Vertragslaufzeit unproblematisch.

1) Vgl. Westermann, Harry; Schapp, Jan: Ist es notwendig oder empfehlenswert, die "Fernwärmewirtschaft" dem geplanten Energieversorgungsgesetz zu unterstellen? a.a.O., S. 100 ff.

II. Vorschläge zur Korrektur der Marktergebnisse

Wie im vorangehenden Abschnitt I. zu zeigen versucht worden ist, ließe sich mit einigen gesetzlichen Rahmenbedingungen der Substitutionswettbewerb auf dem Wärmemarkt wesentlich fördern und gleichzeitig die Gefahr ruinöser Konkurrenz verringern. In diesem Abschnitt ist deshalb lediglich noch zu untersuchen, ob die Ergebnisse dieses Substitutionswettbewerbs einigen politisch gesetzten Zielvorgaben - wie möglichst autarke Energieversorgung, Luftreinhaltung, Energieeinsparung, Versorgungssicherheit - entsprechen und wie sie gegebenenfalls mit wettbewerbskonformen Mitteln beeinflusst werden können.

1. Verringerung der Importabhängigkeit der Energieversorgung

Eines der ausdrücklichen Ziele der Bundesregierung - zumindest seit der "Ölkrise" 1973/74 - ist die Verringerung des Anteils importierter Energieträger (insbesondere des Erdöls) am Gesamt-Energieverbrauch.¹⁾ Der Berechtigung dieses Zieles soll im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter nachgegangen werden.

Im Bereich der Elektrizitätswirtschaft fand dieses Ziel seinen Niederschlag in bisher drei "Verstromungsgesetzen"²⁾, der Aus-

- 1) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderung von außen: Jahresgutachten 1979/80. Stuttgart u.a. 1979, S. 161 ff.
- 2) - Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken (Erstes Verstromungsgesetz - 1. VerstrG) v. 12.8.1965 i.d.F.v. 8.8.1969 (BGBl. I, S. 1083);
- Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft (Zweites Verstromungsgesetz - 2. VerstrG) v. 5.9.1966 i.d.F.v. 13.12.1974 (BGBl. I, S. 3473);
- Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz - 3. VerstrG) v. 13.12.1974 i.d.F.v. 17.11.1980 (BGBl. I, S. 2317)

gleichsabgabeverordnung v. 20.12.1976¹⁾ und einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Steinkohlenbergbau- und Elektrizitätswirtschaft vom 10.03.1977, die im April 1980 um 15 Jahre verlängert worden ist.²⁾ Danach müssen in der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft bestimmte Mindestmengen westdeutscher Steinkohle verbraucht werden (§ 1 des 3. VerstrG), und der Einsatz von Heizöl in Kraftwerken mit über 10 MWe Nennleistung ist genehmigungspflichtig (§ 2 des 2. VerstrG). Die Mehrkosten für den Einsatz von deutscher Steinkohle gegenüber importierten Energieträgern werden durch Subventionen aus dem "Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleinsatzes" finanziert (§ 2 des 3. VerstrG), der durch eine "Ausgleichsabgabe" von den Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen gebildet wird (§ 8 des 3. VerstrG). Diese Ausgleichsabgabe dürfen die Versorgungsunternehmen auf ihre Kunden überwälzen (§ 10 des 3. VerstrG).

Das Ziel der Verringerung der Importabhängigkeit läßt sich demnach durch den verstärkten Einsatz von Kohlekraftwerken für die Raumheizung (Kraft-Wärme-Kopplung) entscheidend fördern. Da der Heizöl- bzw. Steinkohleeinsatz in reinen Heizwerken und in Kraftwerken von weniger als 10 MWe Nennleistung³⁾ nicht reglementiert ist, ist von einer allgemeinen Förderung der Fernwärmeversorgung ein geringerer Beitrag zur Verminderung der Importabhängigkeit zu erwarten als von einer gezielten Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung aus großen Heizkraftwerken.

Das Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramm der Bundesregierung v. 16.11.1981 mit einer Laufzeit von 5 Jahren stellt

- 1) Verordnung über die Ermittlung und Zahlung der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz v. 20.12.1976 (BGBl. I, S. 3612)
- 2) Vgl. Schiffer, Hans-Wilhelm: Die Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6(1982), S. 228 - 242, 235 ff.
- 3) Sog. Blockheizkraftwerke erreichen diese Größe nur selten.

bereits eine derartige spezifische Subventionierung dar: Mit diesem Programm werden Fernwärmeprojekte mit Zuschüssen von 35 % der Investitionskosten gefördert, wenn sie im Zusammenhang mit Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung oder der Müllverbrennung stehen. Die Investitionszulage von 7,5 % nach § 4a Investitionszulagengesetz und die Zuschüsse von 25 % für Haus- und Wohnungseigentümer nach dem Energiesparprogramm der Bundesregierung, die für sämtliche Fernwärmeprojekte (auch kumulativ) gewährt werden, stellen dagegen eine unspezifische Förderung der Fernwärme dar und sind nicht speziell dem Ziel der Verringerung der Importabhängigkeit zuzurechnen.¹⁾

Da ein intensiver Wettbewerb auf dem Wärmemarkt entweder den Anteil der Fernwärme insgesamt eventuell verringern würde (bei einer Verkürzung der maximal zulässigen Vertragslaufzeit) oder ihren Anteil insgesamt zwar erhöhte (bei einem öffentlichen Fernwärmeversorgungsnetz), dabei aber kleine Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung die größeren (über 10 MWe) verdrängen könnten, wären zusätzliche staatliche Maßnahmen erforderlich:

- Ein drohender Rückgang des Marktanteils der Fernwärme ließe sich durch gezielte Subventionen für größere Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung²⁾ bzw. Steuern auf Anlagen ohne Kraft-Wärme-Kopplung ausgleichen.
- Dem verstärkten Einsatz (billiger) Importenergie (statt teurerer heimischer Steinkohle) in dezentralen Anlagen ließe sich entweder durch Ausweitung des Geltungsbereichs des 3. VerstrG auf Anlagen mit weniger als 10 MWe Leistung entgegenwirken oder durch einen allgemeinen Einfuhrzoll auf Importenergie.

1) Vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft: BMWI-Tagesnachrichten 1982, Nr. 8309, S. 1 - 4

2) Wie derzeit im Rahmen des "Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms", das vorerst bis Ende 1985 befristet ist. Vgl. Sprung, Rudolf: Zum Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramm. In: Der Bundesminister für Wirtschaft: BMWI-Tagesnachrichten 1984, Nr. 8639, S. 2 f.

2. Verringerung der Umweltbelastung

Wenn Luft ein freies Gut ist, wird deren Benutzung und Verunreinigung durch rein marktwirtschaftliche Prozesse nicht berücksichtigt. Das war bis vor geraumer Zeit noch kein allgemein bedeutsames Problem, weil entweder die Belastung der Luft mit Schadstoffen nicht sehr bedeutend war oder die Gefahren dieser Belastung nicht allgemein bekannt waren. Beides hat sich jedoch seit einiger Zeit grundlegend geändert, so daß eine fast unübersehbare Vielzahl von Regelungen erlassen wurde, die entweder die Emission von Schadstoffen in die Luft zu begrenzen versuchen oder im Falle verstärkter Immissionen aus der Luft verschiedene Maßnahmen vorschreiben (sog. "Smog-Verordnungen").

Da die Raumheizung einen wesentlichen Anteil an den Schadstoffemissionen hat, lassen sich hier wirksame Maßnahmen zur Luftreinhaltung ergreifen. Von Ausnahmen abgesehen läßt sich eine eindeutige Rangfolge bei den relativen Schadstoffemissionen der verschiedenen Wärmequellen angeben:¹⁾

- Individuelle Kleinanlagen mit Holz, Kohle oder Heizöl als Brennstoff emittieren die meisten Luftschadstoffe.
- Gasbetriebene Heizungsanlagen haben je nach verwendeter Gasorte verschieden hohe, aber meist geringere Emissionen.
- Zentrale Fernheizwerke, gleich mit welchem Brennstoff betrieben, haben dank eines höheren Wirkungsgrades geringere Emissionen als Kleinanlagen.
- Heizkraftwerke, bei denen die Wärme überwiegend ein "Abfall-

1) Vgl. Klaiß, H. u.a.: Die Neuordnung des Wärmemarktes: Eine volkswirtschaftliche Aufgabe. In: Blick durch die Wirtschaft v. 26.04.1985, S. 3 f.;

Gerken, Angelus: Vergleich der Heizungssysteme nach volkswirtschaftlichen Kriterien. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3(1979), S. 171 - 180 sowie

Energie und Umwelt: Sondergutachten März 1981 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 9/872, Schaubild auf S. 133

produkt" der Stromerzeugung ist, haben, bezogen auf dieses Abfallprodukt, fast gar keine Emissionen.

- Kernkraftwerke emittieren überhaupt keinen der Schadstoffe, die bei der Verbrennung fossiler Energieträger freiwerden - ihr Einsatz zur Wärmeerzeugung ist jedoch wegen ihrer beträchtlichen mindestoptimalen Betriebsgröße und der umstrittenen Gefährlichkeit radioaktiver Emissionen problematisch;¹⁾ dazu kommt das Problem, daß für eine jederzeit sichere Versorgung eine Reservekapazität in der Größe der größten eingesetzten Erzeugungseinheit vorhanden sein sollte, was im Falle eines voll ausgelasteten Kernkraftwerks mit Kraft-Wärme-Kopplung relativ aufwendig wäre.
- Die Einsatzmöglichkeiten anderer Energiequellen, wie z.B. Sonnen- und Windenergie, sind bislang so wenig erprobt, daß sich über ihre Vor- bzw. Nachteile wenig sagen läßt; da sie während ihres Betriebes jedoch überhaupt keine Schadstoffe emittieren, wären intensivere Forschungen darüber unter dem Aspekt der Luftreinhaltung wünschenswert.

Aus dem obigen ergibt sich, daß eine Vergrößerung des Marktanteils der Fernwärme die Schadstoffbelastung der Luft wahrscheinlich verringern würde. Entsprechend den Vorschlägen in obigem Abschnitt I. wäre daher entweder eine Förderung des Fernwärmehausbaus im allgemeinen bzw. eine spezielle Förderung der Fernwärme aus Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung oder eine Besteuerung umweltbelastender Energieträger eine zieladäquate Maßnahme.

¹⁾ Nuklear erzeugte Fernwärme wird jedoch bereits in einigen Ländern vertrieben. Vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft 1985, Nr. 8, S. 15 (DDR heizt nuklear)

Der verstärkte Einsatz elektrischer Heizungsanlagen führt zwar bei der Stromerzeugung durch Kernkraftwerke zu keinen herkömmlichen Schadstoffemissionen, dafür aber zu einer erheblichen Abwärmelastung der Umwelt. Die Wirtschaftlichkeit der Elektroheizung ist zudem umstritten. Vgl. Wirtschaftswoche 1982, Nr. 18, S. 76-82 (Energieversorgung: Ein nationaler Kraftakt)

3. Förderung des Energiesparens

Obwohl das Ziel der Energieeinsparung z.T. ein Konglomerat aus den in den beiden vorigen Abschnitten behandelten Zielen ist - Verringerung der Importabhängigkeit und Verringerung der Umweltbelastung -, kommt ihm im Rahmen der aktuellen Politik eine durchaus eigenständige Position zu, wie es sich in letzter Zeit durch den Erlass verschiedener Gesetze und Verordnungen gezeigt hat.¹⁾ Darin sind im wesentlichen für alle neuerrichteten Gebäude bestimmte Mindestwerte der Wärmeisolation vorgeschrieben sowie die Abgasverluste von Wärmeerzeugern, die mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen betrieben werden,²⁾ in der Höhe begrenzt. Diese Regelungen tragen dem Umstand Rechnung, daß sich Energie sowohl durch eine effizientere Erzeugung als auch durch einen verringerten Verbrauch einsparen läßt.

- 1) - Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz - EnEG) v. 22.7.1976 (BGBl. I, S. 1873);
- Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung - WärmeschutzV) v. 24.2.1982 (abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. V 61 - V 67);
- Verordnung über energiesparende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Brauchwasseranlagen (Heizungsanlagen-Verordnung - HeizAnlV) v. 22.9.1978 (BGBl. I, S. 1581);
- Verordnung über energiesparende Anforderungen an den Betrieb von heizungstechnischen Anlagen und Brauchwasseranlagen (Heizungsbetriebs-Verordnung - HeizBetrV) v. 22.9.1978 i.d.F. v. 1.6.1982 (abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. V 83 - V 86);
- Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung - HeizkostenV) v. 23.2.1981 (abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, a.a.O., S. V 87 - V 93).
- 2) Die Abgasverluste von Brennern für feste Brennstoffe (Holz, Kohle, Torf usw.) lassen sich aufgrund des inhomogenen Verbrennungsverhaltens dieser Brennstoffe nicht eindeutig feststellen; zudem ist der Anteil dieser Brennstoffe bei der Raumheizung z.Z. von geringer Bedeutung.

Eine stärkere Verbreitung von Fernwärme trüge zum Energieeinsparungsziel durch effizientere Erzeugung von Wärme bei.¹⁾ Die Kosten für die Investitionen in Fernwärmeversorgungsnetze sind dabei jedoch immer mit den Kosten zu vergleichen, die entstünden, wenn der gleiche Energieeinsparungseffekt durch bessere Isolierung der Wohnungen oder Optimierung der bestehenden individuellen Heizungsanlagen erreicht werden soll. Dieses Problem ist jedoch äußerst komplex, da die Grenzkosten zusätzlicher Isolierungsmaßnahmen an verschiedenen Gebäuden verschieden, aber immer steigend sind, dagegen die Grenzkosten zusätzlicher Fernwärmeanschlüsse bei einem vorhandenen oder geplanten Fernwärmenetz bei jedem Gebäude verschieden, aber immer fallend sind. Eine allgemeine Regel, nach der die Grenzkosten der Isolierung den Grenzkosten der Fernwärme im Optimum gleich sein sollten, scheitert jedoch an der Individualität der Kosten bei jedem Gebäude und den Schwierigkeiten ihrer tatsächlichen Ermittlung.²⁾ Setzt man wenigstens im Durchschnitt rational handelnde Verbraucher und einen einigermaßen funktionierenden Wettbewerb auf dem Wärmemarkt (hier vor allem kurze Vertragslaufzeiten für Fernwärmelieferungsverträge) voraus, müßte sich ein optimales Verhältnis zwischen Wärmeisolierungsmaßnahmen und Fernwärmeversorgung von allein ergeben, so daß keine weiteren staatlichen Maßnahmen erforderlich wären.

Die örtlichen und regionalen Versorgungskonzepte berücksichti-

- 1) So wäre 1982 der Primärenergieverbrauch in der BRD ohne den Beitrag der Fernwärme um ca. 3 Mio t SKE (24,4 GWh) höher gewesen, was 3 % des Energieinputs für Raumheizung und Warmwasser entspricht. Vgl. Handelsblatt v. 24.5.1984, S. 10 (Fernwärmeversorgung: Subventionen für Anbieter und Abnehmer)
- 2) Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen der Siedlungsstruktur und Wärmeversorgungssystemen: Forschungsprojekt BMBau RS II 4-704102-77.10 (1980). Wermelskirchen 1980, S. 39 ff. und Luhmann, Hans-Jochen: Energieeinsparung durch Verstärkung dezentraler Kapitalallokation, a.a.O., S. 85 ff.

gen diese Wechselwirkung zwischen Energieversorgung und -einsparung im allgemeinen nicht, was insofern verständlich ist, als die beteiligten Unternehmen der leitungsgebundenen Energieversorgung mehr an Marktanteilsverschiebungen zu ihren Gunsten (Verdrängung von Heizöl) als an Energiesparmaßnahmen interessiert sind; entsprechendes gilt für die Gemeinden, die wegen der energieverbrauchsabhängigen Konzessionsabgaben ähnliche Interessen haben.¹⁾

Daß eine Regelung, die die verbrauchsunabhängigen Kosten der Fernwärmeversorgung nach oben begrenzt, das Ziel der Energieeinsparung wesentlich fördert, ist bereits oben in Abschnitt I.2.b) dargestellt worden.

4. Erhöhung der Versorgungssicherheit

Wenn man unter Versorgungssicherheit bei einer Heizungsanlage nicht die technische Sicherheit in bezug auf gefährliche Unfälle versteht, sondern die Wahrscheinlichkeit, mit der jederzeit die nachgefragte Wärmemenge zur Verfügung steht, so lassen sich zwei Gründe unterscheiden, die die Versorgungssicherheit beeinträchtigen können:

- technische Mängel können zum Ausfall der Heizungsanlage führen und
- fehlende Brennstoffe können deren Betrieb verunmöglichen.

Da Fernwärme meist in größeren Anlagen erzeugt wird, für die ständig qualifiziertes Wartungspersonal zur Verfügung steht, ist das Ausfallrisiko einer solchen Anlage geringer als das einer

1) Vgl. Hennicke, Peter: Möglichkeiten und Grenzen der Energieeinsparung im Rahmen regionaler Energie-Konzepte. In: WSI-Mitteilungen 36(1983), S. 666 - 684, 677 f.

wesentlich kleineren individuellen Heizungsanlage; wiederum ist beim Ausfall einer Fernheizung eine größere Anzahl von Verbrauchern betroffen als beim Ausfall einer Einzelheizung. Hier läßt sich kein allgemeingültiges Urteil über Vor- und Nachteile fällen. Bei einem öffentlichen Fernwärmenetz mit einer Vielzahl von Wärmeanbietern [vgl. oben Abschnitt I.5.a] wäre das Ausfallrisiko bei den Wärmeerzeugungsanlagen zwar minimal, es bestünde aber nach wie vor ein Risiko des Ausfalls des Versorgungsnetzes.¹⁾

Die Versorgungssicherheit in bezug auf das Zur-Verfügung-Stehen der Brennstoffe ist dagegen bei einer Fernheizung wahrscheinlich höher, da sich Fernheizwerke mit relativ geringerem Aufwand auf einen anderen Brennstoff umstellen lassen als eine Vielzahl individueller Heizungsanlagen. Zudem haben größere Heizkraftwerke in der Regel langfristige Lieferverträge über ihre Energieträger, die im Falle der deutschen Steinkohle fast ausschließlich durch innenpolitische Ereignisse bedroht werden können.

Unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit läßt sich daher nur teilweise argumentieren, daß Fernwärme Vorteile gegenüber anderen Heizungsarten hätte. Staatliche Maßnahmen zur Korrektur der Marktergebnisse erübrigen sich jedoch, da die individuellen Entscheidungen der wärmenachfragenden Haushalte deren Risikoeinschätzung in bezug auf die Versorgungssicherheit am besten widerspiegeln.

1) Da viele individuelle Heizungsanlagen nicht nur den dezentral gelagerten Brennstoff benötigen, sondern zusätzlich Elektrizität (zum Zünden und als Pumpstrom), besteht bei diesen das Risiko des Ausfalls eines zentralen Versorgungsnetzes ebenso wie bei der Fernwärme.

III. Zusammenfassung

Zur Intensivierung des Substitutionswettbewerbs auf dem Wärmemarkt sind folgende Maßnahmen im Bereich der Fernwärmewirtschaft geeignet:

- Die Laufzeit von unkündbaren Fernwärmeversorgungsverträgen müßte auf weniger als die derzeit möglichen 10 Jahre beschränkt werden.
- Hausanschlußkosten und Netzkostenbeiträge müßten zu einem höheren Anteil als den bisher nur für Netzkostenbeiträge vorgeschriebenen 30 % der Gesamtkosten auf die Arbeitspreise umgelegt werden.
- Grund- und Verrechnungspreise müßten verringert und auf die Arbeitspreise umgelegt werden.
- Querverbundunternehmen, die substituierbare Energiearten anbieten, müßten weitgehend entflochten werden.
- In öffentlichen Unternehmen müßten leistungsfördernde Anreizmechanismen geschaffen werden.
- Zumindest bei neu zu errichtenden Fernwärmenetzen müßte eine organisatorische Trennung von Netzbetrieb und Fernwärmeerzeugung angestrebt werden.
- Die Einhaltung des Kartellverbots nach § 1 GWB müßte bei der Fernwärmewirtschaft stärker überwacht werden, um den Abschluß von Konzessionsverträgen zu verhindern.
- Die Höhe von Wegebenutzungsentgelten für Fernwärmeleitungen müßte wenigstens wie in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft nach oben begrenzt werden.
- Örtliche und regionale Versorgungskonzepte sollten selbst dann nicht erstellt werden, wenn sie keinen verbindlichen Charakter haben.
- Ein Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme sollte nicht eingeführt werden oder - wo er bereits besteht - wieder aufgehoben werden.

Die im allgemeinen akzeptablen Ergebnisse eines unreglementierten Wärmemarktes ließen sich durch marktkonforme Maßnahmen in politisch erwünschte Richtungen korrigieren:

- Die Importabhängigkeit der Energieversorgung ließe sich - falls der Marktanteil der Fernwärme geringer werden würde - durch gezielte Subventionen für Fernwärmeerzeugung mit einheimischen Energieträgern verringern; ebenso wäre eine Ausweitung des 3. VerstrG auf kleinere Heizkraftwerke möglich.
- Die Umweltbelastung durch Energieumwandlung ließe sich ebenfalls durch eine Förderung der Fernwärme zur Erhöhung ihres Marktanteils bzw. durch Festsetzung von Emissionsgrenzen für individuelle Wärmeerzeugungsanlagen verringern.
- Eine Energieeinsparung wird sich von allein ergeben, wenn der Marktanteil der Fernwärme vergrößert wird; wenn der gleiche Einspar-Effekt allerdings durch verstärkte Wärmeisolation von Gebäuden billiger möglich sein sollte, ist eine größere Verbreitung der Fernwärme nicht erforderlich.
- Die Sicherheit der Wärmeversorgung ist bei keiner Versorgungsart absolut, so daß die Ergebnisse des Wettbewerbs die Risikopräferenzen der Verbraucher widerspiegeln und keiner Korrektur bedürfen.

Ein Vergleich der hier vorgeschlagenen Maßnahmen mit Regelungen in der nicht-leitungsgebundenen Energieversorgung und in der übrigen Wirtschaft zeigt, daß diese Maßnahmen dort größtenteils als selbstverständlich gelten; sie stellen daher keine über das allgemein akzeptierte Maß hinausgehenden Eingriffe in die Wettbewerbsordnung dar.

Resümee: Wettbewerbspolitische Beurteilung der Fernwärmewirtschaft

Wenn der Gesetzgeber beim Erlaß des GWB Wettbewerb überall dort für sinnvoll erachtet hätte, wo das GWB keine Wettbewerbsbeschränkungen sanktioniert, duldet oder anordnet, bedürfte es keiner weiteren Begründung, eine wettbewerbliche Organisation der Fernwärmewirtschaft zu fordern. Tatsächlich findet jedoch innerhalb der Fernwärmewirtschaft überhaupt kein Wettbewerb statt; diese unterliegt einem nur langfristig wirksamen Substitutionswettbewerb, der aber aufgrund der bestehenden Unternehmensstruktur, der wettbewerbsbeschränkenden Regelungen der AVBFernwärmeV und anderer Umstände stark eingeschränkt ist.

Daß in einer Marktwirtschaft grundsätzlich zu begründen ist, weshalb eine bestimmte Branche nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden sollte, wird hier durch die normative Kraft des Faktischen umgekehrt. Die Elektrizitätswirtschaft weist dazu bemerkenswerte Parallelen auf:

Im 19. Jahrhundert begann die Elektrizität sich unter einem erheblichen Substitutionswettbewerb gegenüber der Gas- bzw. Petroleumbeleuchtung und gegenüber stationären Dampf- bzw. Verbrennungskraftmaschinen durchzusetzen. Da ein Wettbewerb innerhalb der Elektrizitätswirtschaft schon damals nicht stattfand, ergab sich - zunächst vom Gesetzgeber unbeachtet - deren monopolistische Struktur. Diese gewachsene Struktur wurde sodann Grundlage der weiteren Gesetzgebung, die diese Struktur nur noch nachträglich sanktionierte, der aber keine selbständige, normative Entscheidung des Gesetzgebers zugrunde lag. Diese Entwicklung bestätigt eine Erkenntnis der Neuen Politischen Ökonomie, daß kleine, aber gut organisierte Interessengruppen (hier die Elektrizitätswirtschaft) einen größeren Einfluß auf politische Entscheidungen haben können als große und schwer zu organisierende Gruppen (hier die Nachfrager nach Elektrizität). Daß die einmal vom Wettbewerb ausgenommene und durch einige staatliche In-

stanzen mehr oder weniger überwachte Elektrizitätswirtschaft seither ein florierender Wirtschaftszweig ist, deren Überwachungsorgane ihren Beamten ein ausreichendes Einkommen sichern, bestätigt weitere Theorien der Neuen Politischen Ökonomie.

Die Elektrizitätswirtschaft befindet sich daher in der für sie günstigen Situation, noch nie einem brancheninternen Wettbewerb ausgesetzt gewesen zu sein, und kann ihren Kritikern entgegenhalten, daß die Elektrizitätsversorgung trotzdem reibungslos funktioniere. Daraus müßte man schließen, daß Wettbewerb überhaupt nicht notwendig sei, sofern eine Branche nur von ebenso weitsichtigen Unternehmen wie denen der Elektrizitätswirtschaft betrieben werden würde. Dieser Schluß ist jedoch insbesondere dann nicht zulässig, wenn Wettbewerb u.a. als ein Entdeckungsverfahren betrachtet wird, durch das sonst nicht wahrnehmbare Vorteile realisiert werden können.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich in der Fernwärmewirtschaft ab:

Fernwärme unterliegt derzeit einem gewissen Substitutionswettbewerb, innerhalb dessen sie sich (auch mit staatlicher Hilfe in Form von Subventionen) gegenüber anderen Energieträgern durchzusetzen beginnt. Die bislang einzige gesetzliche Fernwärmeregulierung - die AVBFernwärmeV - wurde erst 1980 erlassen, u.a. um einigen extremen mißbräuchlichen Verhaltensweisen entgegenzuwirken, die sich während der gut 20jährigen Expansionsphase der Fernwärmewirtschaft entwickelt hatten; der Gesetzgeber ließ sich auch hier von einer Situation "überraschen", die er nachträglich im wesentlichen nur noch sanktionieren konnte.

Für die weitere Entwicklung der Fernwärmewirtschaft, deren erklärtes Ziel ein Marktanteil von (zunächst) 25 % an der Raumheizung ist, sollten daher Lehren aus der Geschichte der Elek-

trizitätswirtschaft gezogen werden. Dazu gehört u.a., daß der Gesetzgeber nicht allein auf die Wirkungen des Substitutionswettbewerbs vertraut, da dieser Wettbewerb u.U. durch technischen Fortschritt oder andere Faktoren zum Erliegen kommen kann. Im Falle der Fernwärme ist hier insbesondere zu berücksichtigen, daß es z.B. möglich ist, daß

- Fernwärme in stark immissionsbelasteten Ballungsgebieten zur einzig möglichen Heizenergiequelle werden kann, durch die die Immissionen verringert werden können, oder daß
- Fernwärme, die mit einheimischer Steinkohle hergestellt wird, aufgrund außenpolitischer Ereignisse konkurrenzlos billig gegenüber importierten Energieträgern werden kann.

Die derzeit vorherrschende Argumentation, daß wegen des Substitutionswettbewerbs, dem sich die Fernwärmewirtschaft stellen müsse, Wettbewerb innerhalb der Fernwärmewirtschaft nicht erforderlich sei, berücksichtigt insofern keine langfristigen Aspekte. Unter langfristigen Gesichtspunkten ist es daher eine notwendige Folge der grundsätzlichen Entscheidung für den Wettbewerb als Steuerungsmechanismus, auch innerhalb der Fernwärmewirtschaft Wettbewerb anzustreben; daß ein solcher Wettbewerb grundsätzlich möglich ist und auch akzeptable Ergebnisse erbringen kann, ist in der vorliegenden Arbeit zu zeigen versucht worden.

Die Argumentation der Elektrizitätswirtschaft, daß in ihrer Branche Wettbewerb weder möglich noch sinnvoll (erforderlich) sei, impliziert dagegen, daß Wettbewerb auch in den Branchen nicht nötig ist, in denen er zwar möglich wäre, die jedoch z.B. wegen eines hohen Anteils öffentlicher oder öffentlich kontrollierter Unternehmen auch ohne Wettbewerb von den meisten Politikern akzeptierte Ergebnisse hervorbringen. Dem Wettbewerb käme dann nur noch eine "Lückenbüßer"-Funktion für die Branchen zu, in denen sich öffentliche Kontrolle nicht erreichen läßt. Angesichts der Vielzahl der in dieser Arbeit beschriebenen Regulie-

rungsinstrumente wird sich jedoch für jede Branche ein geeignetes öffentliches Kontrollinstrument als Ersatz für den Wettbewerbsmechanismus finden lassen.

Nach dieser grundsätzlichen Entscheidung für Wettbewerb auch innerhalb der Fernwärmewirtschaft ist schließlich noch zu beurteilen, welche der in dieser Arbeit dargestellten Vorschläge zur Intensivierung des Wettbewerbs eine gewisse Aussicht auf politische Durchsetzbarkeit haben. Dabei sind insbesondere die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie zu berücksichtigen:

- Wenn gewinnmaximierende Unternehmen eine Monopolstellung anstreben, so ist anzunehmen, daß die Fernwärmewirtschaft an keiner staatlichen Intervention interessiert ist, da sie auch ohne rechtliche Absicherung eine faktische Monopolstellung erlangen kann.
- Wenn nach der Theorie der endogenen Präferenzänderungen das Anspruchsniveau der Verbraucher mit zunehmender Verbraucherefreundlichkeit der Gesetzgebung steigt, wird der Gesetzgeber wenig Interesse an einer Reform des Rechtes der Fernwärmeversorgung haben, da bei steigendem Anspruchsniveau der Verbraucher eine Reform die nächste nach sich ziehen würde.
- Diese Reformtendenz wird zudem noch unwahrscheinlicher, wenn Regierungen einmal formulierte Zielvorstellungen nur beibehalten, um nicht dem Vorwurf einer unberechenbaren Politik ausgesetzt zu werden.

Aufgrund dieser Thesen der Neuen Politischen Ökonomie ist zumindest vorerst nicht damit zu rechnen, daß die Fernwärmewirtschaft zu einer Branche wie die Elektrizitätswirtschaft wird, in der Wettbewerb qua Gesetz sozusagen verboten ist.

Reformen in der anderen Richtung, d.h. mehr Wettbewerb innerhalb der Fernwärmewirtschaft, sind nach den obigen Thesen allerdings auch nicht zu erwarten. Dazu kommt, daß es an durchsetzungsfähigen Interessengruppen fehlt, die solche Reformen fordern könnten:

- Die innerhalb des Verbandes der deutschen Elektrizitätswirtschaft (VDEW) organisierte Arbeitsgemeinschaft Fernwärme e.V. (AGFW) als bislang einzige Interessenvertretung der Fernwärmewirtschaft ist - nicht zuletzt ihrer Dachorganisation zuliebe - dem Konzept des Substitutionswettbewerbs verhaftet.
- Die Verbände der Lieferanten und Erzeuger substitutiver Energiequellen sehen ihre eigenen Interessen ebenfalls durch den derzeitigen Substitutionswettbewerb innerhalb des Wärmemarktes ausreichend gewahrt, solange die Fernwärmewirtschaft nur nicht durch einseitige Gesetzgebung oder zuviele Subventionen begünstigt wird.
- Die Verbraucher von Fernwärme sind überhaupt nicht organisiert und somit unfähig, eigene Interessen wirkungsvoll durchzusetzen.

Angesichts dieser Umstände lassen sich die Vorschläge zur Intensivierung des Wettbewerbs, die in dieser Arbeit dargestellt worden sind, in bezug auf ihre Durchsetzbarkeit danach klassifizieren, ob sie eine Änderung der bestehenden Rechtslage voraussetzen oder nicht; die am ehesten realisierbaren Vorschläge sind demnach die, die sich im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung bewegen:

- Eine strengere bzw. überhaupt stattfindende Kontrolle der Fernwärme-Versorgungsunternehmen und Gemeinden auf Einhaltung des Kartellverbotes nach § 1 GWB liegt bereits jetzt in der Kompetenz der Landeskartellbehörden.
- Da es keine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die Erstellung von Versorgungskonzepten gibt, ist es zumindest leicht durchsetzbar, diese Rechtsgrundlage nicht zu schaffen; derzeit rechtsverbindliche Versorgungskonzepte mit Hilfe des GWB für nichtig zu erklären, wäre eventuell möglich; unverbindliche Versorgungskonzepte der Gemeinden zu verhindern, wäre dagegen schwierig, zumal die Gemeinden durch die verschiedenen Fortschreibungen des Energieprogramms der Bundesregierung zu diesen Versorgungskonzepten ausdrücklich ermuntert werden.

- Ein Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme wird aufgrund des Widerstandes der betroffenen Fernwärme-Versorgungsunternehmen wahrscheinlich keine bedeutende Verbreitung finden; trotzdem wäre es auch hier sinnvoll (und leicht durchsetzbar), keine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Selbst ein Verbot des Anschluß- und Benutzungszwanges per Bundesgesetz wäre eventuell realisierbar, weil sich die meisten betroffenen Interessenverbände dafür einsetzen würden.

Die Realisierungschancen der anderen Vorschläge zur Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der Fernwärmewirtschaft sind dagegen bedeutend geringer, da sie eine Änderung der geltenden Gesetze voraussetzen, die zum Teil erst aufgrund der Einflußnahme der betroffenen Wirtschaftszweige zustande gekommen sind:

- Eine Änderung der AVBFernwärmeV zuungunsten der Fernwärmewirtschaft ist wahrscheinlich schwer durchzusetzen; mit einem Abbau der verbrauchsunabhängigen Preisbestandteile der Fernwärme und mit einer Verkürzung der maximal zulässigen Vertragslaufzeit ohne vorherige Kündigungsmöglichkeit für Fernwärmeversorgungsverträge ist somit vorerst nicht zu rechnen.
- Eine Entflechtung von Querverbundunternehmen bedürfte einer noch weitergehenden Entflechtungsregelung im Rahmen des GWB, als sie seit einiger Zeit ohne nennenswerte Realisierungschancen zur Diskussion steht.¹⁾
- Reformen bei öffentlichen Unternehmen sind allein deshalb unwahrscheinlich, da die öffentliche Hand als Betreiber dieser Unternehmen und gleichzeitig als Gesetzgeber nicht ihren eigenen Interessen zuwiderhandeln wird.

Unter Berücksichtigung der politischen Durchsetzbarkeit ist demnach insbesondere anzustreben, daß keine weiteren Regelungen for-

¹⁾ Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 1978/1979: Fusionskontrolle bleibt vorrangig. Baden-Baden 1980, TZ 765 ff.

ciert oder eingeführt werden, die den Wettbewerb innerhalb der Fernwärmewirtschaft noch weiter einschränken könnten; darüber hinausgehende wettbewerbsfördernde Regelungen wären zwar wettbewerbspolitisch sinnvoll, ihre Realisierung ist jedoch innerhalb der bestehenden Machtstruktur eher unwahrscheinlich.

Literaturverzeichnis

1. Monographien, Beiträge in Sammelwerken und Zeitschriften

- ADAMS, Walter: The Role of Competition in the Regulated Industries. In: American Economic Review 48 (1958), S. 527-543
- AHRENS, Karl: Moderne Versorgung der Städte im Querverbund. In: Hoffmann, Karl-Heinz (Hrsg.): Dokumentation Energie: Leistungen, Prognosen, Alternativen. Mannheim 1972, S. 149-157
- ALBON, Robert P.; KIRBY, Michael G.: Cost Padding in Profit-Regulated Firms. In: Economic Record 59 (1983), S. 16-27
- ALCHIAN, Armen A.; ALLEN, William R.: Exchange and Production: Theory in Use. Belmont, Calif. 1969
- ALESSI, Louis de: An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and Evidence from the Electric Power Industries. In: Public Choice 19 (1974), S. 1-42
- ARNDT, Helmut: Irrwege der Politischen Ökonomie: Die Notwendigkeit einer wirtschaftstheoretischen Revolution. München 1979
- ARNDT, Helmut (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft: On Economic Concentration. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1971
- ARNDT, Helmut: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft. Berlin 1952
- ARZAC, Enrique R.; EDWARDS, Franklin R.: Efficiency in Regulated and Unregulated Firms: An Iconoclastic View of the Averch-Johnson Thesis. In: Crew, Michael A. (Hrsg.): Problems in Public Utility Economics and Regulation. Lexington, Mass. 1979, S. 41-54
- AVERCH, Harvey; JOHNSON, Leland L.: Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. In: American Economic Review 52 (1962), S. 1052-1069
- BAILEY, Elizabeth E.; COLEMAN, Roger D.: The effect of lagged regulation in an Averch-Johnson model. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 278-293
- BAILEY, Elizabeth E.: Foreword. In: Baumol, William u.a.: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York u.a. 1982
- BAIN, Joe S.: Industrial Organization. 2. Aufl. New York u.a. 1968

- BAIN, Joe S.: A Note on Pricing in Monopoly and Oligopoly. In: American Economic Review 39 (1949), S. 448-464
- BALDWIN, John R.: The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry. Cambridge, Mass. 1975
- BARTLING, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmereiche: Rechtfertigung und Identifizierung. In: Feldsieper, Manfred; Gross, Richard (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft: Festschrift für R. Meimberg. Berlin 1983, S. 325-346
- BAUMOL, William J. u.a.: Contestable Markets and The Theory of Industry Structure. New York u.a. 1982
- BAUMOL, William J.; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly. In: Quarterly Journal of Economics 96 (1981), S. 405-431
- BAUMOL, William J.; KLEVORICK, Alvin K.: Input choice and the rate of return regulation: an overview of the discussion. In: Bell Journal of Economics and Management Science 1 (1970), S. 162-190
- BAUMOL, William J.: On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry. In: American Economic Review 67 (1977), S. 809-822
- BAUMOL, William J.: Payment by performance in rail passenger transportation: an innovation in Amtrak's operations. In: Bell Journal of Economics and Management Science 6 (1975), S. 281-298
- BAUR, Jürgen F.: Strukturvorstellungen über den Wärmemarkt: Die regionalen und örtlichen Versorgungskonzepte. In: Betriebs-Berater 38 (1983), S. 137-144
- BECK, P.; GOETTLING, D.: Energie und Abwärme: Ursachen - Auswirkungen - Empfehlungen. Berlin 1973
- BECKER, Wolf-Dieter u.a.: Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Bd. 1. Baden-Baden 1980
- BELKE, Rolf: Die Geschäftsverweigerung im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen: Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und französischen Recht. Tübingen 1966
- BENNIGSEN-FOERDER, Rudolf von: Aktuelle energiewirtschaftliche Fragen. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 8 (1984), S. 131-135

- BENSON, Bruce L.: The Economic Theory of Regulation as an Explanation of Policies Toward Bank Mergers and Holding Company Acquisitions. In: The Antitrust Bulletin 28 (1983), S. 839-862
- BERNHOLZ, Peter: Economic Policies in a Democracy. In: Kyklos 19 (1966), S. 48-80
- BERNHOLZ, Peter: Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems. In: Schneider, Hans-Karl; Watrin, Christian (Hrsg.): Macht und ökonomisches Gesetz. Berlin 1973, S. 859-881
- BERNSTEIN, Marver H.: Regulating Business by Independent Commission. Princeton 1955
- BICKEL, Wilhelm (Hrsg.): Verstehen und Gestalten der Wirtschaft: Festgabe für Friedrich A. Lutz. Tübingen 1971
- BLANKART, Charles Beat: Private und öffentliche Unternehmen im Wettbewerb - ein Effizienzvergleich. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. (Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen: Referate des XVII. FIW-Symposiums. Köln u.a. 1984, S. 15-30
- BLANKART, Charles Beat: Towards an Economic Theory of Advice and Its Application to the Deregulation Issue. In: Kyklos 34 (1981), S. 95-105
- BLANKART, Charles Beat: Über die relative Effizienz von Markt und Bürokratie aus der Sicht der Vertragstheorie. In: Boettcher, Erik u.a. (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen 1980, S. 200-206
- BLANKART, Charles Beat u.a.: Warum nicht reprivatisieren? In: Neumann, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte: Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26.-28. September 1983. Berlin 1984, S. 221-246
- BLANKART, Charles Beat: Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Skalenerträgen öffentlicher Unternehmen: Eine theoretische und empirische Betrachtung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 1-25
- BOECK, Hartmut: Aktuelle Tagesfragen der Elektrizitätswirtschaft. In: Elektrizitätswirtschaft 79 (1980), S. 455-459
- BOECK, Hartmut: Bericht des Vorsitzenden über das abgelaufene Geschäftsjahr 1979. In: Protokoll der Mitgliederversammlung der Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der VDEW v. 23.4.1980, S. 3-16

- BÖHLER, Eugen: Der Mythos in Wirtschaft und Wissenschaft. Freiburg i.Br. 1965
- BÖNNER, Udo: Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung. Diss., Münster 1973
- BÖRNER, Bodo; MEYER, Ernst: Ausnahmebereiche des GWB: Zur rechtlichen und wirtschaftlichen Begründung. Köln 1972
- BÖRNER, Bodo: Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwanges für Fernwärme durch kommunale Satzung. München 1976
- BÖRNER, Bodo (Hrsg.): Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht. Düsseldorf u.a. 1977
- BÖRNER, Bodo: Preiskontrollen durch Kartellbehörden nach § 22 GWB. In: Börner, Bodo (Hrsg.): Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht. Düsseldorf u.a. 1977, S. 7-80
- BÖRNER, Bodo (Hrsg.): Probleme des § 12 a BTOElt. Köln 1983
- BÖRNER, Bodo: Strompreise im Spannungsfeld von Preis- und Kartellaufsicht. In: Börner, Bodo (Hrsg.): Probleme des § 12 a BTOElt. Köln 1983, S. 77-115
- BOETTCHER, Erik u.a. (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen 1980
- BONBRIGHT, James C.: Principles of Public Utility Rates. New York 1961
- BORGGREFE, Siegfried: Anschluß- und Benutzungszwang für umweltneutrale Heizenergien. In: Betriebs-Berater 27 (1972), S. 1389-1393
- BORGGREFE, Siegfried: Regelung der Fernwärme im Energiewirtschaftsgesetz. In: Betriebs-Berater 27 (1972), S. 201-205
- BOYES, William J.: An Empirical Examination of the Averch-Johnson Effect. In: Economic Inquiry 14 (1976), S. 25-35
- BRACHMANN, Ernst: Elektrizitätsversorgungswirtschaft im Spannungsfeld von Staat und Wirtschaft. Thun u.a. 1984
- BRANDT, Karl: Das neoklassische Marktmodell und die Wettbewerbstheorie. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 199 (1984), S. 97-122
- BRAULKE, Michael: Contestable Markets - Wettbewerbskonzept mit Zukunft? In: Wirtschaft und Wettbewerb 33 (1983), S. 945-954
- BRAUN, Dieter: Ein Alptraum in Bier. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1979, Nr. 4, S. 13

- BREUEL, Birgit: Eine behutsame Verstärkung des Wettbewerbs sollte möglich sein. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 548-550
- BREUEL, Birgit: Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland: Wie ist es gegenwärtig um die Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland bestellt? In: Wirtschaft und Wettbewerb 32 (1982), S. 651-661
- BREYER, Stephen: Regulation and Its Reform. Cambridge, Mass. 1982
- BRUCHE, Gert: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion: Das Regulierungssystem der öffentlichen Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. u.a. 1977
- BUCHANAN, James M.: A Public Choice Approach to Public Utility Pricing. In: Public Choice 5 (1968), S. 1-17
- BUDERATH, Josef: Die Ordnungspolitik in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Bad Homburg v.d.H. 1962
- BÜDENBENDER, Ulrich: Energierecht: Eine systematische Darstellung des gesamten Rechts der öffentlichen Energieversorgung. Köln 1982
- BÜDENBENDER, Ulrich: Erfahrungen in der Elektrizitätswirtschaft mit §§ 103, 103a GWB nach der 4. Kartellgesetznovelle. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 7 (1983), S. 60-73
- BUNDESMINISTER FÜR FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE (Hrsg.): Kernenergie: Eine Bürgerinformation. 4. Aufl. Bonn 1981
- BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen der Siedlungsstruktur und Wärmeversorgungssystemen: Forschungsprojekt BMBau RS II 4-704102-77.10 (1980). Wermelskirchen 1980
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE (Hrsg.): Auf dem Wege zu neuen Energiesystemen. Teil V: Fernwärme und ausgewählte Speicherprozesse. Bonn 1975
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT: Daten zur Entwicklung der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1981. o.O. 1982
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN GAS- UND WASSERWIRTSCHAFT e.V. (Hrsg.): Erdgas-Kompaß: Wegweiser für Energiefragen. Frankfurt/M. 1981
- CALLEN, Jeffrey u.a.: The Benefits and Costs of Rate of Return Regulation. In: American Economic Review 66 (1976), S. 290-297
- CAPRON, William M.: Introduction. In: Capron, William M. (Hrsg.): Technological Change in Regulated Industries. Washington D.C. 1971, S. 1-12

- CAPRON, William M. (Hrsg.): Technological Change in Regulated Industries. Washington D.C. 1971
- CAVES, Richard American Industry: Structure, Conduct, Performance. 4. Aufl. Englewood Cliffs N.J. 1977
- CLARK, John Maurice: Competition as a Dynamic Process. Washington D.C. 1961
- CLARK, John Maurice: Rates for Public Utilities. In: American Economic Review 1 (1911), S. 473-487
- CLARK, John Maurice: Toward a Concept of Workable Competition. In: American Economic Review 30 (1940), S. 241-256
- COURNOT, Augustin: Untersuchung über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums. Jena 1924 (Original: Paris 1863)
- COURVILLE, Léon: Regulation and efficiency in the electric utility industry. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 53-74
- COWLING, Keith; MUELLER, Dennis C.: The Social Costs of Monopoly Power. In: Economic Journal 88 (1978), S. 727-748
- COX, Helmut u.a. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht. München 1981
- CRAIN, Mark W.; ZARDKOOHI, Asghar: A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States. In: Journal of Law and Economics 21 (1978), S. 395-408
- CRANDALL, Robert W.: Twilight of Deregulation. In: Brookings Bulletin 18 (1982), S. 1-5
- CREW, Michael A. (Hrsg.): Problems in Public Utility Economics and Regulation. Lexington, Mass. 1979
- CREW, Michael A.; KLEINDORFER, Paul R.: Public Utility Economics. London u.a. 1979
- CURRIE, J. M. u.a.: The Concept of Economic Surplus and Its Use in Economic Analysis. In: Economic Journal 81 (1971), S. 741-799
- DANIEL, Coldwell: The New Theory of Public Utilities: The Case of Natural Monopoly. In: Antitrust Bulletin 26 (1981), S. 133-143
- DANNER, Wolfgang: Die Neuordnung der Geschäftsbedingungen in der Versorgungswirtschaft. In: Betriebs-Berater 34 (1979), S.76-80
- DANNER, Wolfgang: Zum Stand der Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 177-184

- DAVIS, E. G.: A dynamic model of the regulated firm with a price adjustment mechanism. In: Bell Journal of Economics and Management Science 4 (1973), S. 270-282
- DAVIS, O. E.; WHINSTON, A. B.: Welfare Economics and the Theory of the Second Best. In: Review of Economic Studies 32 (1965), S. 1-14
- DEIMER, Josef: Schreiben an den bayerischen Landtagsausschuß für Wirtschaft und Verkehr. Zitiert nach: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1979, Nr. 8, S. 7
- DEMSETZ, Harold: Why Regulate Utilities? In: Journal of Law and Economics 11 (1968), S. 55-65
- DEUSTER, Gerhard: Die Fernwärmeversorgung. In: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 5: Kommunale Wirtschaft. Berlin u.a. 1984, S. 303-316
- DIEKMANN, Jochen u.a.: Beurteilung der Förderung des Fernwärmeausbaus unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten: Untersuchung im Auftrage der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme e.V. (AGFW). Berlin 1985
- DIMOPOULOS, Dionissis: Pricing schemes for regulated enterprises and their welfare implications in the case of electricity. In: Bell Journal of Economics and Management Science 12 (1981), S. 185-200
- DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968
- DUE, John F.; FRIEDLAENDER, Ann F.: Government Finance: Economics of the Public Sector. 5. Aufl. Homewood, Ill. 1973
- DUENGEN, Helmut: Subventionen in der deutschen Energiewirtschaft von 1979 bis 1984. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 8 (1984), S. 262-269
- EBEL, Hans-Rudolf: Das Preisrecht im Bereich der Versorgungswirtschaft. In: Der Betrieb 35 (1982), S. 889-891
- ECKERT, Lutz: Wärmemarkt und Wettbewerbsrecht. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 5 (1981), S. 100-113
- ECKERT, Ross D.: The Life Cycle of Regulatory Commissioners. In: Journal of Law and Economics 24 (1981), S. 113-120
- ECKERT, Ross D.: On the Incentives of Regulators: The Case of Taxicabs. In: Public Choice 14 (1973), S. 83-99
- ECKSTEIN, Dieter: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand im Bergbau und in der Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966

- EDWARDS, Corwin D.: Maintaining Competition: Requisites of a Governmental Policy. Westport, Conn. 1949 (Reprint, ebenda 1973)
- EHRLICHER, Werner: Finanzwissenschaft. In: Ehrlicher, Werner (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre. Bd. 2. 3. Aufl. Göttingen 1972, S. 295-380
- EHRLICHER, Werner (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre. Bd. 2. 3. Aufl. Göttingen 1972
- EICKHOF, Norbert: Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 36 (1985), S. 63-79
- EMMERICH, Volker: Deutsche Energiepolitik in den letzten 25 Jahren. Ein kritischer Überblick aus wettbewerbspolitischer Sicht. In: Juristenzeitung 37 (1982), S. 496-500
- EMMERICH, Volker u.a.: GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kommentar (Immenga/Mestmecker). München 1981
- EMMERICH, Volker: Ist der kartellrechtliche Ausnahmebereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt? In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3 (1979), Sonderheft 1, S. 1-16
- EMMERICH, Volker: Die Neuregelung der AVB. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 4 (1980), S. 110-123
- EMMERICH, Volker; LUKES, Rudolf (Hrsg.): Perspektiven der Energiewirtschaft - Struktur - Kontrahierungszwang und Preisrecht - Reform der AVB: Referate und Diskussionen einer Arbeitsgemeinschaft im Zentrum für interdisziplinäre Forschung. Universität Bielefeld 7./8. Oktober 1975. Köln u.a. 1976
- EUCKEN, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 5. Aufl. Tübingen 1975
- EVERS, Hans-Ulrich: Kontrahierungszwang und Preisrecht in der Versorgungswirtschaft. In: Emmerich, Volker; Lukes, Rudolf (Hrsg.): Perspektiven der Energiewirtschaft - Struktur - Kontrahierungszwang und Preisrecht - Reform der AVB: Referate und Diskussionen einer Arbeitsgemeinschaft im Zentrum für interdisziplinäre Forschung. Universität Bielefeld 7./8. Oktober 1975. Köln u.a. 1976, S. 59-76
- EVERS, Hans-Ulrich: Das Recht der Energieversorgung. 2. Aufl. Baden-Baden 1983
- FAISSNER, Wolfgang: Öffentliche Erwerbs- und Versorgungsbetriebe als Instrument der Regionalpolitik. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 208-218

- FANARA, Philip u.a.: Energy and competition: the saga of electric power. In: The Antitrust Bulletin 25 (1980), S. 125-142
- FAULHABER, Gerald R.: Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. In: American Economic Review 65 (1975), S. 966-977
- FELDSIEPER, Manfred; GROSS, Richard (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft: Festschrift für R. Meimberg. Berlin 1983
- FELDSTEIN, Martin S.: Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices. In: American Economic Review 62 (1972), S. 32-36
- FELLNER, William: Competition Among the Few: Oligopoly and Similar Market Structures. (Reprint) New York 1965
- FETT, Rüdiger: Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. 1978
- FEUERBORN, Alfred: Der kartellrechtliche Freistellungsbereich für Elektrizitätsversorgungsunternehmen und deren Kontrolle. Diss., Münster 1983
- FINSINGER, Jörg; VOGELSANG, Ingo: A Decentralized Method for Utility Regulation: A Further Comment. In: Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper IIM/dp 80-17, Berlin 1980
- FINSINGER, Jörg; KLEINDORFER, Paul: Demand Charges and Electricity Tariffs. In: Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper IIM/IP 81-24, Berlin 1981
- FINSINGER, Jörg: Zur Anatomie von wohlfahrtsoptimalen Preisen für öffentliche Unternehmen, die unter zunehmenden Skalenerträgen produzieren. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136 (1980), S. 136-160
- FIORINA, Morris P.: Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? In: Public Choice 39 (1982), S. 33-66
- FISCHERHOF, H.: Der Formmangel bei Gebietsversorgungsverträgen und seine Bedeutung für das Übernahmerecht. In: Fischerhof, H.: Rechtsfragen der Energiewirtschaft. Bd. 2. München 1966, S. 132-154
- FISCHERHOF, H.: Rechtsfragen der Energiewirtschaft. Bd. 2. München 1966

- FÖRSTER, Karl: Allgemeine Energiewirtschaft. 2. Aufl. Berlin 1973
- FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSVERFASSUNG UND WETTBEWERB e.V.
(Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater
Unternehmen: Referate des XVII. FIW-Symposiums. Köln u.a. 1984
- FORSTHOFF, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Band: All-
gemeiner Teil. 10. Aufl. München 1973
- FREY, Bruno S.: Die ökonomische Theorie der Politik oder die
neue politische Ökonomie - Eine Übersicht. In: Zeitschrift
für die gesamte Staatswissenschaft 126 (1970), S. 1-23
- FREY, Bruno S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. Mün-
chen 1981
- FRICKEN, Udo von: Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik
in der öffentlichen Versorgung der Bundesrepublik Deutsch-
land. Diss., Köln 1969
- FRIEDRICH, Peter: Zu einer angebotsorientierten Betrachtung öf-
fentlicher Güter. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Gü-
ter und öffentliche Unternehmen: Beiträge zur Relevanz der
Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unterneh-
men - Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Ba-
den 1984, S. 103-115
- GABRIEL, Luciano: Das Wachstum des Staatssektors: Erklärungsan-
satz aufgrund einer Analyse des politischen Entscheidungs-
prozesses, gestützt auf Querschnittsdaten aus Schweizer Kan-
tonen. Köln 1983
- GERKEN, Angelus: Vergleich der Heizungssysteme nach volkswirt-
schaftlichen Kriterien. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft
3 (1979), S. 171-180
- GERWIG, Robert W.: Natural Gas Production: A Study of Costs of
Regulation. In: Journal of Law and Economics 5 (1962),
S. 69-92
- GIERSCH, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Bd. 1: Grundla-
gen. Wiesbaden 1961
- GÖTZ, Thomas: Marktbeherrschende Stellung von Fernwärmeversor-
gungsunternehmen. In: Wirtschaft und Wettbewerb 32 (1982),
S. 349-353
- GOLDBERG, Victor P.: Competitive bidding and the production of
precontract information. In: Bell Journal of Economics and
Management Science 8 (1977), S. 250-261

GORMLEY jr., William T.: The Politics of Public Utility Regulation. Pittsburgh 1983

GRAF, Gerhard: Regulierung und innovatorische Prozesse. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 32 (1981), S. 311-345

GRIMMER, Klaus: Die kartellrechtliche Aufsicht nach §§ 103, 104 GWB bei mißbräuchlich überhöhten Strompreisen in der Elektrizitätswirtschaft. Baden-Baden 1980

GRÖNER, Helmut: Elektrizitätsversorgung. In: Oberender, Peter: Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland: Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München 1983, S. 87-138

GRÖNER, Helmut: Energiepolitische Konzeptionen zwischen Wettbewerb und Lenkung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 91-98

GRÖNER, Helmut: Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft. In: ORDO 33 (1982), S. 241-251

GRÖNER, Helmut; SMEETS, Heinz-Dieter: Koppelungsstrukturen in der deutschen Energiewirtschaft. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik - Wirtschaftspolitische Chronik 30 (1981), S. 43-102

GRÖNER, Helmut: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Baden-Baden 1975

GRÖNER, Helmut: Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft. In: ORDO 15 (1965), S. 333-412

GRÖNER, Helmut: Strukturprobleme der Elektrizitätsversorgung. In: Höcker, Karl-Heinz u.a. (Hrsg.): Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland: Vorträge und Diskussionen auf dem Energiesymposium an der Universität Stuttgart im Februar 1983. Köln 1983, S. 145-156

GRÖNER, Helmut: Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3 (1979), S. 112-117

GRÖNER, Helmut: Wettbewerbliche Ausnahmereiche im GWB: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung. In: Cox, Helmut u.a. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. München 1981, S. 421-455

GUTENBERG, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Bd. 2: Der Absatz. 15. Aufl. Berlin u.a. 1976

HAEBERLE, Karl Erich: Stuttgart und die Elektrizität. Stuttgart 1983

- HAMILTON, Neil W.; HAMILTON, Peter R.: Duopoly in the Distribution of Electricity: A Policy Failure. In: Antitrust Bulletin 28 (1983), S. 281-309
- HAMM, Walter: Mehr Wettbewerb in der Stromversorgung: Verkrustete Strukturen müssen aufgebrochen werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.3.1984, S. 13
- HAMM, Walter: Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklung. In: ORDO 29 (1978), S. 156-172
- HAMM, Walter: Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung. In: Röper, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung: Der Begriff Monopolgrad. Berlin 1972, S. 13-45
- HANUSCH, Horst: Zur Einbindung der Theorie der öffentlichen Güter in die Lehre von den öffentlichen Unternehmen. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und Öffentliche Unternehmen: Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unternehmen - Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Baden 1984, S. 59-71
- HAYEK, Friedrich August: Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit. In: Veit, Reinhold (Hrsg.): Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek. Tübingen 1969, S. 47-55
- HAYEK, Friedrich August: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Veit, Reinhold (Hrsg.): Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek. Tübingen 1969, S. 249-265
- HEAD, John G.: On Merit Goods. In: Finanzarchiv NF. 25 (1966), S. 1-29
- HEDTKAMP, Günter (Hrsg.): Anreiz- und Kontrollmechanismen in Wirtschaftssystemen I. Berlin 1981
- HELMEDAG, Fritz; LEITZINGER, Helmut: Monopole, isoelastische Nachfrage und Gewinnmaximierung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 35 (1984), S. 25-43
- HENNICKE, Peter: Möglichkeiten und Grenzen der Energieeinsparung im Rahmen regionaler Energie-Konzepte. In: WSI-Mitteilungen 36 (1983), S. 666-684
- HERDZINA, Klaus: Wettbewerbspolitik. Stuttgart 1984
- HERDZINA, Klaus: Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb. Berlin 1981

- HERMANN, Hans Peter; ANTONI, Wolfgang: Die neuen Bedingungen der Elektrizitätsversorgung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 4 (1980), S. 126-133
- HESS, Josef: Fernwärme: NRW erleichtert von Anschluß- und Benutzungszwang. In: Handelsblatt v. 24.5.1984, S. 10
- HEUSS, Ernst: Allgemeine Markttheorie. Tübingen u.a. 1965
- HIEB, Karlheinz; HEIDEMANN, Werner: Energie- und Wasserversorgung 1981. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 69 (1982), S. 366-381
- HILTON, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions. In: American Economic Review 62 (1972), S. 47-54
- HIMMELMANN, Gerhard: Neue Politische Ökonomie als Theorie politischer Entscheidung über Öffentliche Güter. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen: Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für öffentliche Unternehmen - Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Baden 1984, S. 137-157
- HÖCKER, Karl-Heinz u.a. (Hrsg.): Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland: Vorträge und Diskussionen auf dem Energiesymposium an der Universität Stuttgart im Februar 1983. Köln 1983
- HÖLKER, Franz-Josef: Die Ordnung der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland: Leitbild - Reale Probleme. In: Annalen der Gemeinwirtschaft 53 (1984), S. 413-431
- HOFFMANN, Karl Heinz (Hrsg.): Dokumentation Energie: Leistungen, Prognosen, Alternativen. Mannheim 1972
- HOPPE, Ulrich: Öffentliche Unternehmen und private Endverbraucher. Bochum 1982
- HOPPMANN, Erich: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 179 (1966), S. 286-323
- HOPPMANN, Erich: Noch einmal zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen: Eine Bemerkung über konkurrierende Ansätze der Wettbewerbspolitik. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 188 (1974), S. 256-267
- HOPPMANN, Erich: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik. In: ORDO 18 (1967), S. 77-94

- HOPPMANN, Erich: Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs. In: Schneider, Hans Karl (Hrsg.): Grundlagen der Wettbewerbspolitik. Berlin 1968, S. 9-49
- HOPPMANN, Erich: Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 187 (1973), S. 161-169
- HORN, Manfred u.a.: Einfluß der Tarifgestaltung auf die Stromnachfrage unter besonderer Berücksichtigung der Abnahmestruktur und der Stromverwendungsarten in der Bundesrepublik Deutschland. München 1978
- HORN, Manfred: Die Energiepolitik der Bundesregierung von 1958 bis 1972: Zur Bedeutung der Penetration ausländischer Ölkongzerne in die Energiewirtschaft der BRD für die Abhängigkeit interner Strukturen und Entwicklungen. Berlin 1977
- HUBKA, Bernd; OBERMANN, Gabriel: Zur Wahlzyklik wirtschaftspolitischer Maßnahmen: Ein empirischer Test der Stimmenmaximierungshypothese. In: Empirica (4) 1977, S. 57-83
- IMMENGGA, Ulrich: Die kartellrechtliche Zuordnung von Konzessionsverträgen. In: Wirtschaft und Wettbewerb 35 (1985), S. 453-466
- IMMENGGA, Ulrich: Strompreise zwischen Kartell- und Preisaufsicht. Baden-Baden 1982
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY: District Heating and Combined Heat and Power Systems: A Technology Review. Paris 1983
- IZE, Informationszentrale der Elektrizitätswirtschaft e.V. (Hrsg.): Eine Lebensfrage: Strom - Daten und Fakten zur Energiediskussion 7. Köln 1982
- JARRELL, Gregg A.: The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry. In: Journal of Law and Economics 21 (1978), S. 269-296
- JORDAN, William A.: Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. In: Journal of Law and Economics 15 (1972), S. 151-176
- JOSKOW, Paul L.: Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation. In: Journal of Law and Economics 17 (1974), S. 291-327

- JÜTTNER-KRAMNY, Lioba: Die wirtschaftliche Betätigung des Staates: Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. (Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen: Referate des XVII. FIW-Symposiums. Köln u.a. 1984, S. 79-103
- KAFOGLIS, Milton; NEEDY, Charles: "Spread" in electric utility rate structures. In: Bell Journal of Economics and Management Science 6 (1975), S. 377-387
- KAHN, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Bd. 1: Economic Principles. New York u.a. 1970; Bd. 2: Institutional Issues. New York u.a. 1971
- KANTZENBACH, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. 2. Aufl. Göttingen 1967
- KANTZENBACH, Erhard: Konzentration als Problem der Konkurrenzwirtschaft. In: Arndt, Helmut (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft: On Economic Concentration. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1971, S. 159-183
- KANTZENBACH, Erhard; KALLFASS, Hermann H.: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs: workable competition. In: Cox, Helmut (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht. München 1981, S. 103-127
- KANTZENBACH, Erhard: Ein wirtschaftspolitisches Leitbild für die Gestaltung der Energiewirtschaft. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 1 (1977), S. 38-46
- KARWEINA, Günter: Der Stromstaat. Hamburg 1984
- KAUFER, Erich: Industrieökonomik: Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie. München 1980
- KAUFER, Erich: Theorie der öffentlichen Regulierung. München 1981
- KAYSEN, Carl; TURNER, Donald F.: Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis. 3. Aufl. Cambridge, Mass. 1971
- KERN, Werner; ZELEWSKI, Stephan von: Preisrechtliche Aspekte der Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen, Teil 1. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 7 (1984), S. 211-226
- KEYES, Lucile S.: The Protective Functions of Commission Regulation. In: American Economic Review 48 (1958), S. 544-552
- KLAISS, H. u.a.: Die Neuordnung des Wärmemarktes: Eine volkswirtschaftliche Aufgabe. In: Blick durch die Wirtschaft v. 26.4.1985, S. 3-4

- KLAUE, Siegfried: Kartellpolitische Novellierungsvorstellungen für den Bereich der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 214-219
- KLAUE, Siegfried: Kartellrecht und Versorgungswirtschaft. In: Wirtschaft und Wettbewerb 33 (1983), S. 460-465
- KLAUE, Siegfried: Möglichkeiten und Grenzen einer kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht in der Versorgungswirtschaft. In: Börner, Bodo (Hrsg.): Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht. Düsseldorf u.a. 1977, S. 118-130
- KLAUE, Siegfried: §§ 103 und 103 a. In: Emmerich, Volker u.a.: GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; Kommentar (Im-menga/Mestmäcker). München 1981, S. 2046-2104
- KLAUE, Siegfried: Wettbewerbspolitik im Elektrizitätsbereich: Ein langfristiges Vorhaben. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 550-551
- KLAUE, Siegfried: Zur Stellung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen in der Marktwirtschaft. In: Wirtschaft und Wettbewerb 32 (1982), S. 93-97
- KLETT, Ulrich: Stuttgart und das Gas. Stuttgart 1983
- KLEVORICK, Alvin K.: The "optimal" fair rate of return. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 122-153
- KLÖCKER, Ingo A.: Die Tätigkeit der Kartellbehörden des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Versorgungswirtschaft. In: Der Betrieb 35 (1982), S. 1381-1390
- KNÖPFLE, Robert: Die Abgrenzung des relevanten Marktes bei der Anwendung des § 22 Abs. 1 GWB. In: Schwerpunkte des Kartellrechts 1983/84: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis. Referate des 12. FIW-Seminars 1984. Köln u.a. 1985, S. 139-238
- KNÖPFLE, Robert: Zulässigkeit und Eignung des Maßstabes des Als-ob-Wettbewerbs für die Mißbrauchsaufsicht über Versorgungsunternehmen. Frankfurt 1975
- KNÖPFLE, Robert: Zur Frage, wann ein Gebietsschutzvertrag im Versorgungsbereich verlängert werden kann. In: Juristenzeitung 36 (1981), S. 577-581
- KNÜPPEL, Hans Christian: Allgemeine Geschäftsbedingungen in der Energiewirtschaft. Köln u.a. 1979
- KOEPPEL, Peter F.: Typische Verträge der Energiewirtschaft in kartellrechtlicher Betrachtung. Diss., München 1959

- KOHLER, Stephan: Historische Aspekte des Stromgroßverbundsystems und seine Auswirkungen auf die kommunale und regionale Energieversorgung. In: Öko-Mitteilungen: Informationen aus dem Institut für angewandte Ökologie e.V. 1984, Nr. 4, S. 34-38
- KOOPMANN, Waltraut: Stromversorgung und Staat: Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle als Instrumente staatlicher Steuerung? Köln 1981
- KOUTSOYIANNIS, A.: Modern Microeconomics. 2. Aufl., 2. Nachdruck, London u.a. 1981
- KRAKOWSKI, Michael: Grenzen natürlicher Monopole. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 404-412
- KRELLE, Wilhelm: Öffentliche oder private Unternehmen? Effizienz, Nutzen und Preisbildung im Vergleich. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 131-152
- KRELLE, Wilhelm: Preistheorie: I. und II. Teil. 2. Aufl. Tübingen 1976
- KRUSE, Jörn: Präferenztransfer und Kontroll-Wettbewerb in regulierten Unternehmen. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 33 (1982), S. 367-394
- KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I: Die Wohlfahrtskriterien. Tübingen u.a. 1975
- KUHNT, Dietmar: Möglichkeiten und Grenzen einer kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht in der Versorgungswirtschaft. In: Börner, Bodo (Hrsg.): Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht. Düsseldorf u.a. 1977, S. 81-117
- LACROIX, Jean: Die Freiheit der Wahl des Verbrauchers. In: Annalen der Gemeinwirtschaft 43 (1974), S. 473-490
- LAMPERT, Heinz: Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Bd. 8. Stuttgart u.a. 1980, S. 705-735
- LANGEN, Eugen u.a.: Kommentar zum Kartellgesetz: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit Erläuterungen für die Praxis unter Einbeziehung des EG-Kartellrechts. 6. Aufl. Neuwied u.a. 1982
- LEINEN, Josef: Eine wirksame Kontrolle findet nicht statt. In: Wirtschaftsdienst 65 (1985), S. 543-545
- LEINER, Wolfgang: Geschichte der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg. Bd. 1: Grundlagen und Anfänge (bis 1895). Stuttgart 1982

- LELAND, Hayne E.: Regulation of natural monopolies and the fair rate of return. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 3-15
- LILLEY, S.: Menschen und Maschinen: Eine kurze Geschichte der Technik und ihrer Beziehung zur gesellschaftlichen Entwicklung. Wien 1952
- LIPSEY, R.G.; LANCASTER, K.: The General Theory of Second Best. In: Review of Economic Studies 24 (1956/57), S. 11-32
- LOEB, M.; MAGAT, W.A.: A Decentralized Method for Utility Regulation. In: Journal of Law and Economics 22 (1979), S. 399-404
- LUDWIG, Wolfgang: Festhalten am Gesetzestext: Bundestags-Interpretationshilfe zum Kartellrecht unnötig. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1980, Nr. 8, S. 9
- LUDWIG, Wolfgang: Kartellgesetz: Strompreise für Sondervertragskunden umstritten. In: Handelsblatt v. 11./12.10.1985, S. B 4
- LUDWIG, Wolfgang: Wettbewerb ist kein Selbstzweck: Geschlossene Versorgungsgebiete im Interesse des Verbrauchers unverzichtbar. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1979, Nr. 9, S. 25-26
- LUHMANN, Hans-Jochen: Energieeinsparung durch Verstärkung dezentraler Kapitalallokation: Wirtschaftspolitische Vorschläge zum Abbau von Wettbewerbsnachteilen für die Energieeinsparung im Bereich der Haushalte und Abschätzung des Einsparpotentials. Frankfurt/M. u.a. 1981
- LUHMANN, Hans-Jochen: Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Einsparung von Energie im Sektor "Haushalte und Kleinverbraucher". In: Meyer-Abich, Klaus Michael (Hrsg.): Energieeinsparung als neue Energiequelle - Wirtschaftspolitische Möglichkeiten und alternative Technologien. München 1979, S. 201-287
- LUKES, Rudolf: Das Kartellrecht als Instrument zur Angleichung des Energiepreisniveaus. In: Recht und Wirtschaft heute: Festgabe für Professor Dr. Max Kummer. Bern 1980, S. 401-430
- LUTZ, Friedrich A.: Bemerkungen zum Monopolproblem. In: ORDO 8 (1956), S. 19-43
- MACAVOY, Paul W.: The effectiveness of the Federal Power Commission. In: Bell Journal of Economics and Management Science 1 (1970), S. 271-303
- MACHLUP, Fritz: Wettbewerb im Verkauf: Modellanalyse des Anbieterverhaltens. Göttingen 1969

- MALZER, Georg: Das Recht der Energielieferungsverträge: Lieferung von Elektrizität und Gas an Industriebetriebe - Ein Handbuch für die Praxis. Heidelberg 1976
- MALZER, Georg: Umfang des ausschließlichen Wegerechts zur Leitungsverlegung bei öffentlicher Versorgung und Eigenversorgung. In: Wirtschaft und Wettbewerb 24 (1974), S. 816-822
- MARSHALL, Alfred: Principles of Economics. Bd. 1: Text. 9. Aufl. London 1961
- McKENZIE, Richard B.; MACAULAY, Hugh H.: A Bureaucratic Theory of Regulation. In: Public Choice 35 (1980), S. 297-315
- McKIE, James W.: Regulation and the free market: The problem of boundaries. In: Bell Journal of Economics and Management Science 1 (1970), S. 6-26
- McNICHOL, David L.: The comparative statics properties of the theory of the regulated firm. In: Bell Journal of Economics and Management Science 4 (1973), S. 428-453
- MELCHINGER, Eugen: Wo steht die deutsche Energiewirtschaft? In: Der Volkswirt 1950, Nr. 38, S. 13-15
- MEYER, Robert A.: Publicly Owned Versus Privately Owned Utilities: A Policy Choice. In: Review of Economics and Statistics 42 (1975), S. 391-399
- MEYER-ABICH, Klaus Michael (Hrsg.): Energieeinsparung als neue Energiequelle - Wirtschaftspolitische Möglichkeiten und alternative Technologien. München 1979
- MICHAELIS, Hans: Der Streit um den Ordnungsrahmen für die leitungsgebundene Energieversorgung. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 29 (1979), S. 24-37
- MIKSCH, Leonhard: Wettbewerb als Aufgabe: Grundsätze einer Wettbewerbsordnung. Godesberg 1947
- MITCHEL, Bridger M.; KLEINDORFER, Paul R.: Public Enterprise and Regulation in International Perspective. In: Mitchel, Bridger M.; Kleindorfer, Paul R. (Hrsg.): Regulated Industries and Public Enterprise. Lexington, Mass. 1980, S. 3-6
- MITCHEL, Bridger M.; KLEINDORFER, Paul R. (Hrsg.): Regulated Industries and Public Enterprise. Lexington, Mass. 1980
- MÖNIG, Walter u.a.: Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft. München 1977
- MÖSCHEL, Wernhard: Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Köln u.a. 1983

- MÖSCHEL, Wernhard: Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen. In: ORDO 32 (1981), S. 85-102
- MONOPOLKOMMISSION: Hauptgutachten 1973/1975: Mehr Wettbewerb ist möglich. 2. Aufl. Baden-Baden 1977
- MONOPOLKOMMISSION: Hauptgutachten 1978/1979: Fusionskontrolle bleibt vorrangig. Baden-Baden 1980
- MONOPOLKOMMISSION: Hauptgutachten 1982/1983: Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung. Baden-Baden 1984
- MOORE, Thomas Gale: The Effectiveness of Regulation of Electric Utility Rates. In: Southern Economic Journal 37 (1970), S. 365-375
- MORISHIMA, Michio: Walras' Economics: A Pure Theory of Capital and Money. Cambridge 1977
- MÜLLER, Jürgen; VOGELSANG, Ingo: Das amerikanische Konzept staatlicher Regulierung im Vergleich mit öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 115-126
- MÜLLER, Jürgen; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1979
- MÜLLER, Jürgen; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung öffentlich gebundener Industrien. In: Wirtschaftsdienst 59 (1979), S. 386-392
- MÜLLER, Udo; STAHLCKER, Peter: Marktstruktur und Innovation als Problem der Preis- und Wettbewerbstheorie. In: Methods of Operations Research 48 (1984), S. 317-335
- MÜLLER, Werner A.: Bankenaufsicht und Gläubigerschutz. Baden-Baden 1981
- MUSGRAVE, Richard A.: The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York 1959
- NAGEL, Dieter: Möglichkeiten und Grenzen einer Wettbewerbsregulung für die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Bochum 1966
- NELSON, Randy A.: An Empirical Test of the Ramsey Theory and Stigler-Peltzman Theory of Public Utility Pricing. In: Economic Inquiry 20 (1982), S. 277-290

- NEU, Axel D.: Strukturwandel und Substitutionsprozesse im sektoralen Energieverbrauch. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 7 (1983), S. 47-59
- NEUMANN, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte: Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26.-28. September 1983. Berlin 1984
- NEUMANN, Manfred: Der Aussagewert des Begriffes "Monopolgrad" im Rahmen einer dynamischen Wettbewerbstheorie. In: Röper, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme in der Elektrizitätsversorgung: Der Begriff Monopolgrad. Berlin 1972, S. 121-140
- NIEDERLEITHINGER, Ernst: Die Aufsichtspraxis der Kartellbehörden gegenüber öffentlichen Unternehmen. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. (Hrsg.): Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen: Referate des XVII. FIW-Symposiums. Köln u.a. 1984, S. 41-54
- NIEDERLEITHINGER, Ernst: Preisaufsicht in der Energieversorgung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 32-36
- NISKANEN, William A.: Bureaucracy and Representative Government. Chicago 1971
- NOLL, Roger G.; OWEN, Bruce M.: The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process. Washington, D.C. u.a. 1983
- OBERENDER, Peter (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland: Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München 1983
- OBERNOLTE, Wolfgang: Diskussionsbeitrag. In: Stumpf, Hans u.a.: Grundsatzfragen der Planung und Ordnung in der leitungsgebundenen Energieversorgung: Referate und Diskussionen in der Sitzung der Arbeitsgruppe Rationalisierung und Gesetzgebung am 12.12.1973. Dortmund 1974, S. 44-53
- OBERNOLTE, Wolfgang u.a.: Energiewirtschaftsrecht: Energiewirtschaftsgesetz mit den Durchführungsbestimmungen, Nebengesetzen, Verordnungen und Erlassen (Loseblattsammlung). München 1983
- OBERNOLTE, Wolfgang: Probleme des deutschen Energiewirtschaftsrechts: Lösungen in Sicht? In: Der Betrieb 28 (1975), S. 2165-2170
- OETTL, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen: Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für öffentliche Unternehmen - Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Baden 1984

- OLDS, Leland: The Economic Planning Function under Public Regulation. In: American Economic Review 48 (1958), S. 553-567
- OLSON, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1968
- OSTER, Herbert; PLUGE, Wolf: Die Rolle des Erdgases in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 43-50
- PANITZ, Manfred: Auch der Strom-Anschluß ist nicht umsonst. In: Blick durch die Wirtschaft v. 25.11.1985, S. 4
- PARKER, Alfred L.: Evaluation of the New Mexico Public Utility Rate Indexing Experiment. In: Sichel, Werner (Hrsg.): Public Utility Rate Making in an Energy - Conscious Environment. Boulder, Col. 1979, S. 97-114
- PASSOW, Richard: Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnwesens. 2. Aufl. Jena 1923
- PELES, Yoram C.; STEIN, Jerome L.: The Effect of Rate of Return Regulation is Highly Sensitive to the Nature of Uncertainty. In: American Economic Review 66 (1976), S. 278-289
- PELTZMAN, Sam: Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States. In: Journal of Law and Economics 14 (1971), S. 109-147
- PELTZMAN, Sam: Toward a More General Theory of Regulation. In: Journal of Law and Economics 19 (1976), S. 211-240
- PETERSON, Craig H.: An empirical test of regulatory effects. In: Bell Journal of Economics and Management Science 6 (1975), S. 111-126
- PHILLIPS, Charles F.: The Economics of Regulation: Theory and Practice in the Transportation and Public Utility Industries. 2. Aufl. Homewood, Ill. 1969
- PINTER, T.: Wirtschaftlichkeitsfragen bei der Planung und Ausführung von Fernkälteversorgungsanlagen. In: Fernwärme international 1 (1972), S. 86-88
- POSNER, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation. In: Stanford Law Review 21 (1969), S. 548-643
- POSNER, Richard A.: The Social Costs of Monopoly and Regulation. In: Journal of political economy 83 (1975), S. 807-827
- POSNER, Richard A.: Taxation by regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 22-50

- POSNER, Richard A.: Theories of economic regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 335-358
- PRIMEAUX, Walter J.: An Assessment of X-Efficiency Gained Through Competition. In: Review of Economics and Statistics 59 (1977), S. 105-108
- PRIMEAUX, Walter J.; NELSON, Randy A.: An Examination of Price Discrimination and Internal Subsidization by Electric Utilities. In: Southern Economic Journal 47 (1980), S. 84-99
- PRIMEAUX, Walter J.: Some Problems With Natural Monopoly. In: Antitrust Bulletin 24 (1979), S. 63-85
- PÜTTNER, Günter: Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3 (1980), S. 27-47
- PÜTTNER, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 5: Kommunale Wirtschaft. Berlin u.a. 1984
- PÜTTNER, Günter: Das Recht der kommunalen Energieversorgung: Zum Problem der besonderen öffentlichen Aufgaben der Gemeindeunternehmen. Stuttgart u.a. 1967
- RAMMNER, Peter; KARL, Hans-Dieter: Das Erdgas im Substitutionswettbewerb auf dem Wärmemarkt. München 1982
- RAMSEY, F.P.: A Contribution to the Theory of Taxation. In: Economic Journal 37 (1927), S. 47-61
- RECHT UND WIRTSCHAFT HEUTE: Festgabe für Professor Dr. Max Kummer. Bern 1980
- RIECHMANN, Volkhard: Fünf Jahre 4. Kartellgesetz-Novelle - Eine Bestandsaufnahme zur Rechtsprechungs- und Verwaltungspraxis. In: Wettbewerb in Recht und Praxis 31 (1985), S. 323-330
- RIECHMANN, Volkhard: Kommunale Energiepolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 21 (1982), S. 69-85
- RIECHMANN, Volkhard: Verbesserung der Fernwärmeversorgung durch Einbeziehung in den kartellrechtlichen Ausnahmereich der §§ 103 f. GWB? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 35 (1985), S. 271-276
- RILLING, Klaus: Die Fusionskontrolle im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung. Diss., Tübingen 1982

- RITTIG, Gisbert: Öffentliche Güter, öffentliche Unternehmungen und die oeconomia publica. In: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen: Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unternehmen - Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Baden 1984, S. 15-57
- RITTNER, Fritz: Wirtschaftsrecht mit Wettbewerbs- und Kartellrecht: Ein Lehrbuch. Heidelberg u.a. 1979
- ROBERT, Rüdiger: Konzentration in der Bundesrepublik - Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Berlin 1976
- ROBINSON, Joan: The Economics of Imperfect Competition. 2. Aufl. London u.a. 1969
- RÖPER, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme in der Elektrizitätsversorgung: Der Begriff Monopolgrad. Berlin 1972
- RUSSEL, Milton; SHELTON, Robert B.: A Model of Regulatory Agency Behavior. In: Public Choice 20 (1974), S. 47-62
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Herausforderung von außen: Jahresgutachten 1979/80. Stuttgart u.a. 1979
- SALJE, Peter: Preismißbrauch durch Elektrizitätsversorgungsunternehmen: Typische Fallgruppen und Methodenprobleme. Köln u.a. 1978
- SASSE, Walter: Situation und Zukunftschancen der Fernwärmeversorgung. In: Hoffmann, Karl Heinz (Hrsg.): Dokumentation Energie: Leistungen, Prognosen, Alternativen. Mannheim 1972, S. 274-278
- SCHACHTSCHABEL, Hans G.: Wirtschaftspolitische Konzeptionen. 3. Aufl. Stuttgart u.a. 1976
- SCHERER, F.M.: The Determinants of Industrial Plant Sizes in Six Nations. In: The Review of Economics and Statistics 55 (1973), S. 135-145
- SCHERER, F.M.: Industrial market structure and economic performance. 2. Aufl. Chicago 1980
- SCHIFFER, Hans-Wilhelm: Die Elektrizitätswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 228-242, 235 ff.
- SCHIFFER, Hans-Wilhelm: Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für den Haushaltswärmemarkt. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 324-329

- SCHILL, Hans: Energierechtsreform aus der Sicht der Bundesregierung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 317-323
- SCHLEITZER, Helmut: Systemvergleich Fernwärme - Erdgasversorgung: Ergebnisse einer Untersuchung. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 51-58
- SCHMALENSEE, Richard: The Control of Natural Monopolies. Lexington, Mass. 1979
- SCHMID, Hansdieter: Der Querverbund kommunaler Unternehmen. In: Versorgungswirtschaft 32 (1980), S. 195-205
- SCHMIDBAUER, Herbert: Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik. Tübingen 1974
- SCHMIDT, Ingo: Relevanter Markt, Marktbeherrschung und Mißbrauch in § 22 GWB und Art. 86 EWGV. In: Wirtschaft und Wettbewerb 15 (1965), S. 453-494
- SCHMIDT, Ingo: Wettbewerbstheorie und -politik: Eine Einführung. Stuttgart 1981
- SCHMIDT, Ingo: Zum Nachweis des Mißbrauchs einer rechtlichen oder faktischen Wettbewerbsbeschränkung: Teil 2. In: Wirtschaft und Wettbewerb 17 (1967), S. 777-799
- SCHMIDT, Johannes Werner: Der Charakter der Konzessionsabgaben bei strompreisrechtlichen Genehmigungsverfahren und deren Auswirkungen auf die Finanzmasse der Gemeinden. In: der städetag N.F. 33 (1980), S. 462-467
- SCHNEIDER, Hans-Karl: Der anlegbare Gaspreis. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2 (1978), S. 15-19
- SCHNEIDER, Hans-Karl (Hrsg.): Grundlagen der Wettbewerbspolitik. Berlin 1968
- SCHNEIDER, Hans-Karl; WATRIN, Christian (Hrsg.): Macht und ökonomisches Gesetz. Berlin 1973
- SCHNEIDER, Hans-Karl: Örtliche und regionale Versorgungskonzepte: Neun Thesen zu einer umstrittenen Problematik aus der Sicht des Volkswirts. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 135-141
- SCHNEIDER, Hans-Karl: Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung: Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik. In: Röper, Burkhardt (Hrsg.): Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung: Der Begriff Monopolgrad. Berlin 1972, S. 71-91

- SCHNEIDER, Hans-Karl: Verbesserung der leitungsgebundenen Energieversorgung durch Lockerung des Gebietsschutzes? Offene Fragen einer Grundsatzdiskussion. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 3 (1979), Sonderheft 1, S. 75-97
- SCHÖLER, Klaus: Alternative Preistechniken im räumlichen Monopol: Ein einzelwirtschaftlicher und wohlfahrtstheoretischer Vergleich. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139 (1983), S. 289-305
- SCHREIBER, Volker: Zur Langfristigkeit von Gasversorgungsverträgen. In: Der Betrieb 31 (1978), S. 2205-2207
- SCHROEDER, Dirk: Geschäftsführungsrechte und Einwirkungsbefugnisse bei öffentlichen Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 149-162
- SCHULZ, Walter: Ordnungsprobleme der Elektrizitätswirtschaft. München 1979
- SCHUMANN, Jochen: Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. 4. Aufl. Berlin u.a. 1984
- SCHUMPETER, Josef A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 4. Aufl. München 1975
- SCHWAIGER, Henning: Energierechtsreform und Verbund der Elektrizitätserzeuger. In: Wirtschaft und Wettbewerb 22 (1972), S. 705-717
- SCHWARZ, Theo: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand im Kartellrecht. Köln u.a. 1969
- SCHWERPUNKTE DES KARTELLRECHTS 1983/84: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis. Referate des 12. FIW-Seminars 1984. Köln u.a. 1985
- SELL, Axel: Ausschreibung von Versorgungsgebieten als wettbewerbspolitisches Instrument. Mit Anmerkungen zur Elektrizitätswirtschaft. In: Konjunkturpolitik 26 (1980), S. 342-359
- SEPPELFRICKE, Alois: Das Monopolproblem in der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland. Diss., Graz 1961
- SERAPHIM, Hans-Jürgen (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Berlin 1960
- SHAPIRO, Carl: Consumer Protection in the United States. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139 (1983), S. 527-544

- SHARKEY, William W.: Existence of sustainable prices for natural monopoly outputs. In: Bell Journal of Economics and Management Science 12 (1981), S. 144-154
- SHARKEY, William W.: The theory of natural monopoly. Cambridge, Mass. u.a. 1982
- SHEPHERD, William G.: The Economics of Industrial Organization. Englewood Cliffs, N.J. 1979
- SHEPHERD, William G.; WILCOX, Clair: Public Policies Toward Business. 6. Aufl. Homewood, Ill. 1979
- SHEPHERD, William G.: The Treatment of Market Power: Antitrust, Regulation, and Public Enterprise, New York u.a. 1975
- SHESHINSKI, Eytan: Welfare Aspects of a Regulatory Constraint: Note. In: American Economic Review 61 (1971), S. 175-178
- SICHEL, Werner (Hrsg.): Public Utility Rate Making in an Energy-Conscious Environment. Boulder, Col. 1979
- SIEVERT, Olaf: Besteuerung von engpaßverdächtigen Energieträgern. In: Wirtschaftsdienst 57 (1977), S. 595-600
- SMITH, Adam: Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen (Aus dem Englischen übertragen von Horst Claus Recktenwald nach der 5. Aufl., London 1789). München 1978
- SMITHSON, Charles W.: The Degree of Regulation and the Monopoly Firm: Further Empirical Evidence. In: Southern Economic Journal 44 (1978), S. 568-580
- SOHMEN, Egon: Wettbewerbskonzeptionen und Wirtschaftspolitik. In: Bickel, Wilhelm (Hrsg.): Verstehen und Gestalten der Wirtschaft: Festgabe für Friedrich A. Lutz. Tübingen 1971, S. 99-118
- SOLLING, Hugo: Elektrizität - Ware und Markt. Frankfurt/M. 1981
- SPAETH, Friedrich: Die Preisbildung für Erdgas. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 148-152
- SPANN, Robert M.: Rate of return regulation and efficiency in production: an empirical test of the Averch-Johnson thesis. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 38-52
- SPRUNG, Rudolf: Zum Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramm. In: Der Bundesminister für Wirtschaft: BMWI Tagesnachrichten 1984, Nr. 8639, S. 2 f.
- STACKELBERG, Heinrich von: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl. Tübingen u.a. 1951

- STAHL, Erwin: Umstrukturierung des Wärmemarktes: Fernwärme-Ausbau und mehr Wärmepumpen. In: Handelsblatt v. 26.5.1981, S. 20
- STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 4 (Produzierendes Gewerbe), Reihe 6.1 (Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstruktur der Unternehmen in der Energie- und Wasserversorgung). Stuttgart 1982 ff.
- STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 14 (Finanzen und Steuern), Reihe 3.3 (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1982) Stuttgart 1984
- STECH, Jürgen: Gasversorgung der Bundesrepublik: Durch gestreute Bezugsquellen sicher bis weit ins nächste Jahrtausend. In: Handelsblatt v. 24.6.1985, S. 21
- STEINCKE, Heinz: Reform der allgemeinen Versorgungsbedingungen (AVBeltV und AVBGasV). In: Versorgungswirtschaft 32 (1980), S. 131-141
- STEINER, Peter O.: Peak Loads and Efficient Pricing. In: Quarterly Journal of Economics 71 (1957), S. 585-610
- STERN, Klaus; PÜTTNER, Günter: Die Gemeindewirtschaft: Recht und Realität. Stuttgart u.a. 1965
- STIGLER, George J.: The Citizen and the State: Essays on Regulation. Chicago 1975
- STIGLER, George J.: Free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5 (1974), S. 359-365
- STIGLER, George J.: The theory of economic regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1971), S. 3-21
- STIGLER, George J.; FRIEDLAND, Claire: What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. In: Journal of Law and Economics 5 (1962), S. 1-16
- STUMPF, Hans; WINDORFER, Eugen: Fernwärme in der Bundesrepublik Deutschland: Hindernisse für ihre Entwicklung, Ansatzpunkte für ihre öffentliche Förderung. Karlsruhe 1985
- STUMPF, Hans u.a.: Grundsatzfragen der Planung und Ordnung in der leitungsgebundenen Energieversorgung: Referate und Diskussionen in der Sitzung der Arbeitsgruppe Rationalisierung und Gesetzgebung am 12.12.1973. (Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen). Dortmund 1974
- STUMPF, Hans: Mehr staatliche Lenkung der Energieversorgungsunternehmen? In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 277-299

- SUDING, Paul H.: Fernwärmesubventionen: Problematisierung ihres gesamtwirtschaftlichen Nutzens. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 197-205
- SURÁNYI-UNGER, Theo: Die philosophischen Grundlagen wirtschaftspolitischer Zielsetzungen. In: Seraphim, Hans-Jürgen (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Berlin 1960, S. 95-113
- TEGETHOFF, Wilm: Entwicklung örtlicher und regionaler Versorgungskonzepte. In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 6 (1982), S. 143-147
- TEGETHOFF, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung: Kommentar (Loseblattsammlung, Stand August 1983). Gräfelfing 1980
- THIEMEYER, Theo: Einleitung. In: Becker, Wolf-Dieter u.a.: Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Bd. 1. Baden-Baden 1980, S. 9-14
- THIEMEYER, Theo: Über Gegenstand und Inhalt einer "Ökonomie der öffentlichen Unternehmen": Anmerkungen zu Charles Beat Blankarts gleichnamigem Buch. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 494-509
- THORELLI, Hans B.: The Federal Antitrust Policy: Origination of an American Tradition. Baltimore 1955
- TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb: Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung. Berlin 1971
- TOLKSDORF, Michael: Stand und Entwicklungstendenzen der Wettbewerbstheorie. In: Wirtschaft und Wettbewerb 30 (1980), S. 785-803
- TOLKSDORF, Michael: Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 187 (1973), S. 543-549
- TRAUBE, Klaus: Drei neue Atomkraftwerke pro Jahr? In: Der Spiegel 35 (1981), Nr. 49, S. 66-80
- TREBING, Harry M.: Structural Change and Regulatory Reform in the Utilities Industries. In: American Economic Review 70 (1980), S. 388-392
- TRURNIT, Hanno: Das Sparen und die Moral. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1980, Nr. 5, S. 1f.

- UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.): Auswirkungen verstärkter Maßnahmen zum rationellen Energieeinsatz auf Umwelt, Beschäftigung und Einkommen. Berlin 1983
- VDEW (Hrsg.): Stellungnahme der Elektrizitätswirtschaft zum Ersten Zwei-Jahres-Gutachten der Monopolkommission sowie zu Fragen des Strukturvergleichs bei der Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB. Frankfurt/M. 1977
- VEIT, Reinhold (Hrsg.): Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek. Tübingen 1969
- VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V. (VKU): 10 Thesen zur Stellung der kommunalen Versorgungsunternehmen in Wirtschaft und Gesellschaft: Leitbild und Ziele. 2. Aufl. Köln 1979
- VOGELSANG, Ingo: Wohlfahrterhöhende Anreize für private und öffentliche Unternehmen. In: Neumann, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte: Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26. - 28. September 1983. Berlin 1984, S. 283-300
- VORTMANN, Helmar: Energieversorgung: Örtliche oder regionale Konzepte sollen nicht als Stütze des Dirigismus kommunaler Versorgungsunternehmen dienen. In: Handelsblatt v. 12.6.1985, S.22
- WALRAS, Léon: Elements of Pure Economics or the Theory of Social Wealth. Translated by William Jaffé. 2. Aufl. London 1965
- WEHNER, Hans-Dieter: Gute Chancen für einen höheren Anteil am Energiemarkt. In: Handelsblatt v. 30.5.1984, S. 23
- WEIGT, Norbert: Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes? In: Zeitschrift für Energiewirtschaft 8 (1984), S. 291-297
- WEINGAST, Barry R.; MORAM, Mark J.: Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. In: Journal of Political Economy 91 (1983), S. 765-800
- WEIZSÄCKER, Carl Christian v.: Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie. In: Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik 183 (1982), S. 325-343
- WERNER, Josua: Verteilungspolitik. Stuttgart u.a. 1979
- WESTERMANN, Harry; SCHAPP, Jan: Ist es notwendig oder empfehlenswert, die "Fernwärmewirtschaft" dem geplanten Energieversorgungsgesetz zu unterstellen? In: Fernwärme international 2 (1973), S. 95-112

- WESTFIELD, Fred M.: Regulation and Conspiracy. In: American Economic Review 55 (1965), S. 424-443
- WIESE, Franz-Ferdinand: Fernwärme-Lieferungsverträge. In: Fernwärme international 1 (1972), S. 69-72
- WILLEKE, Eduard: Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen. In: Seraphim, Hans-Jürgen (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Berlin 1960, S. 115-173
- WILLIAMSON, Oliver E.: Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV. In: Bell Journal of Economics and Management Science 7 (1976), S. 73-104
- WILSON, James Q.: The Politics of Regulation. In: Wilson, James Q. (Hrsg.): The Politics of Regulation. New York 1980, S. 357-394
- WILSON, James Q. (Hrsg.): The Politics of Regulation. New York 1980
- WINKENS, Hans Peter: Modell Mannheim: In zwanzig Jahren kann das Öl auf seine alte Rolle schrumpfen. In: Handelsblatt v. 26.5.1981, S. 22
- WINKENS, Hans Peter: Studie zum Fernwärmeverbund im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (unveröffentlicht 1984). Zitiert nach Stuttgarter Zeitung v. 1.12.1984, S. 8
- WOLF, Andreas: Kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht über Fernwärmeversorgungsunternehmen? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 32 (1982), S. 941-948
- WÜRZEN, Dieter v.: Beantwortung einer Anfrage des Bundestagsabgeordneten Vosen. In: Der Bundesminister für Wirtschaft: BWI-Tagesnachrichten 1982, Nr. 8253, S. 1 f.
- YAMANE, Taro: Mathematics for Economists: An Elementary Survey. 2. Aufl. Englewood Cliffs, N.J. 1968
- ZACHER, Manfred: Energiewirtschaftliche Konzessionsverträge. Frankfurt/M. u.a. 1982
- ZAJAK, E. E.: A Geometric Treatment of Averch-Johnson's Behavior of the Firm Model. In: American Economic Review 60 (1970), S. 117-125
- ZEIDL, Dieter: Das Potential von Blockheizkraftwerken in Baden-Württemberg. In: Höcker, Karl-Heinz u.a. (Hrsg.): Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland: Vorträge und Diskussionen auf dem Energiesymposium an der Universität Stuttgart im Februar 1983. Köln 1983, S. 197-204

ZIMMERMANN, Gebhard: Die Auswirkungen staatlicher Regulierung auf die Geschäftspolitik öffentlicher Unternehmen: Zur Problematik in den Ausnahmebereichen des GWB. In: Zeitschrift für Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 2 (1979), S. 457-479

ZIMMERMANN, Gebhard: Zum Problem der Mißbrauchsaufsicht mit Hilfe der Konzepte der Gewinnbegrenzung und der funktionsgerechten Preise. In: Zeitschrift für Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3 (1980), S. 74-100

ZOHLNHÖFER, Werner: Wettbewerbspolitik im Oligopol. Basel u.a. 1968

2. Zeitungsartikel ohne namentlich genannten Autor

DDR heizt nuklear. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1985, Nr. 8, S. 15

ENERGIEVERSORGER: Zweifel am System. In: Wirtschaftswoche 1984, Nr. 20, S. 24-26

ENERGIEVERSORGUNG: Ein nationaler Kraftakt. In: Wirtschaftswoche 1982, Nr. 18, S. 76-82

Die 60 größten EVU der Bundesrepublik. In: Zeitung für kommunale Wirtschaft 1985, Nr. 11, S. 8

FERNWÄRME: Alle Macht den Räten. In: Wirtschaftswoche 1984, Nr. 6, S. 38-39

Den Ausbau der FERNWÄRME mit öffentlichen Mitteln unterstützen. In: Handelsblatt v. 18.11.1985, S. 21

FERNWÄRME: Milliarden verheizt? In: Wirtschaftswoche 1983, Nr. 3, S. 21

FERNWÄRMEVERSORGUNG: Subventionen für Anbieter und Abnehmer. In: Handelsblatt v. 24.5.1984, S. 10

Die angestrebten SPAREFFEKTE werden nur unvollkommen erreicht. In: Handelsblatt v. 30.1.1984, S. 12

WÄRME im Behälter transportieren. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.7.1984, S. 11

3. Drucksachen des Deutschen Bundestages

Nr.	Titel
2/1158	Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
2/3644	Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (21. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Drucksache 1158 -
7/5951	Fragen gemäß § 111 der Geschäftsordnung für November 1976
8/2136	Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
8/3690	Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Drucksache 8/2136 -
8/3888	Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Narjes u.a. - Drucksache 8/3779 -
9/ 872	Unterrichtung durch die Bundesregierung: Energie und Umwelt - Sondergutachten März 1981 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen
9/ 983	Unterrichtung durch die Bundesregierung: Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung
10/ 243	Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1981/1982 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB)
10/1453	Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Mai 1984 eingegangenen Antworten der Bundesregierung
10/3550	Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1983/1984 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB)

4. Gerichtsentscheidungen

- a) Bundesverfassungsgericht (Zitiert nach Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes. Bd. 1 ff., Tübingen 1953 ff. - BVerfG E 1 ff.)

BVerfG E 2, S. 307: Beschluß vom 10. Juni 1953 (1 BvF 1/53): Vorbehalt des Gesetzes für die Änderung von Gerichtsbezirken

BVerfG E 4, S. 7: Urteil vom 20. Juli 1954 (1 BvR 459/52): Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz über die Investitionsbeihilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. Januar 1952

BVerfG E 6, S. 309: Urteil vom 26. März 1957 (2 BvG 1/55): Reichskonkordat vom 20. Juli 1933

- b) Bundesgerichtshof (Zitiert nach Wirtschaft und Wettbewerb: Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Kartellsachen - WuW/E BGH)

WuW/E BGH, S. 1221-1226: Kriterien für die Mißbräuchlichkeit von Stromtarifen: Beschluß des BGH vom 31. Mai 1972 - KVR 2/71 ("Stromtarif")

WuW/E BGH, S. 1648-1650: Mißbräuchliche Forderung eines Baukostenzuschusses durch ein Energieversorgungsunternehmen: Beschluß des BGH vom 29. Mai 1979 - KVR 4/78 ("Stadtwerke Braunschweig"); auch abgedruckt in Zeitschrift für die Energiewirtschaft 3 (1979), S. 139-142

WuW/E BGH, S. 2103-2108: Zur Mißbrauchsprüfung einer Geschäftsbedingung nach § 22 Abs. 4 GWB: Beschluß des BGH vom 6. November 1984 - KVR 13/83 ("Favorit"); vgl. WuW/E OLG, S. 3091-3105 und WuW/E BKartA, S. 1983-1989

- c) Oberlandesgerichte (Zitiert nach Wirtschaft und Wettbewerb: Sammlung der Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Kartellsachen - WuW/E OLG)

WuW/E OLG, S. 995-1001: Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch Verpflichtung zur ausschließlichen Verwendung eines Hilfsstoffes: Beschluß des KG vom 18. Februar 1969 - KartV 34/67 ("Handpreisauszeichner")

WuW/E OLG, S. 1989-1993: Untersagung eines Zusammenschlusses wegen Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung: Beschluß des KG vom 15. März 1978 - Kart. 1/77 ("Zementmahanlage")

WuW/E OLG, S. 3091-3105: Preisgestaltung eines Fernwärmeversorgers nicht mißbräuchlich: Beschluß des KG vom 13. Juli 1983 - Kart. 2/78 ("Favorit"); vgl. WuW/E BGH, S. 2103-2108 und WuW/E BKartA, S. 1983-1989

WuW/E OLG, S. 3427-3437: Nichtigkeit eines "gespaltenen Wegerechts" von Energieversorgungsunternehmen: Beschluß des OLG Frankfurt a.M. vom 5. Februar 1985 - 6 VA 1/84

WuW/E OLG, S. 3437-3443: Unzulässiges Vorrecht zur Fortsetzung eines ausschließlichen Wegerechts über 20 Jahre hinaus: Beschluß des OLG München vom 28. Februar 1985 - Kart. 2/84 ("Eintrittsklausel")

d) Landgerichte (Zitiert nach Wirtschaft und Wettbewerb: Sammlung der Entscheidungen von Amts- und Landgerichten in Kartellsachen - WuW/E LG/AG)

WuW/E LG/AG, S. 565-569: Unterschiedliche Preisgestaltung nach Gestehungskosten eines Kraftwerks im "Inselbetrieb": Urteil des LG Hamburg vom 10. Oktober 1984 - 15 O. 1193/83 ("Kraftwerk Neuhof")

e) Bundeskartellamt (Zitiert nach Wirtschaft und Wettbewerb: Sammlung der Entscheidungen des Bundeskartellamtes - WuW/E BKartA)

WuW/E BKartA, S. 1983-1989: Vorwurf mißbräuchlicher Anschlußwerte bei Versorgung mit Fernwärme: Beschluß des BKartA vom 20. November 1981 - B8-825000-Tx 74/81 ("Favorit"); vgl. WuW/E OLG, S. 3091-3105 und WuW/E BGH, S. 2103-2108

5. Gesetze und Verordnungen

a) Nicht mehr gültige Gesetze und Verordnungen in chronologischer Reihenfolge

Bekanntmachung über Elektrizität und Gas sowie Dampf, Druckluft, Heiß- und Leitungswasser v. 21.6.1917, RGBl. S. 543

Verordnung über die schiedsgerichtliche Erhöhung von Preisen bei der Lieferung von elektrischer Arbeit, Gas und Leitungswasser v. 1.2.1919, RGBl. S. 135

Gesetz betr. Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft v. 31.12.1919, RGBl. 1920, S. 19

Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich v. 24.3.1933, RGBl. I, S. 141

Preisstoppverordnung v. 26.11.1936, RGBl. I, S. 955

Tarifordnung für elektrische Energie v. 25.7.1938, RGBl. I, S. 915

Tarifordnung für Gas v. 15.5.1939, RGBl. I, S. 925

Verordnung zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung v. 3.9.1939, RGBl. I, S. 1607

Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit elektrischer Arbeit aus dem Niederspannungsnetz der Energieversorgungsunternehmen (AVB) v. 27.1.1942, RAnz Nr. 29 u. Nr. 46

b) Energiewirtschaftsgesetz

Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) v. 13.12.1935 (RGBl. I, S. 1451), zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.12.1977 (BGBl. I, S. 2750)

c) Regulierung von Konzessionsabgaben und Preisen

Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (Konzessionsabgabenanordnung - KAE) v. 4.2.1941, RAnz 1941, Nr. 57 u. Nr. 120

Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung (A/KAE) v. 27.2.1943, RAnz 1943, Nr. 75

Durchführungsbestimmungen zur Konzessionsabgabenanordnung und zu ihrer Ausführungsanordnung (D/KAE) v. 27.2.1943, Mitteilungsblatt des Reichskommissars für Preisbildung 1943, S. 228

Gaspreisfreigabeverordnung v. 21.1.1959 (VO Pr1/59), BAnz Nr. 15

Zweite Preisfreigabeverordnung v. 12.5.1982, BGBl. I, S. 617

Bundestarifordnung Elektrizität (BTO Elt) v. 26.11.1971 (BGBl. I, S. 1865), zuletzt geändert am 30.1.1980 (BGBl. I, S. 122)

Bundestarifordnung Gas (BTO Gas) v. 10.2.1959 (BGBl. I, S. 46), zuletzt geändert am 21.6.1979 (BGBl. I, S. 676)

d) Regulierung der allgemeinen Versorgungsbedingungen

Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) v. 9.12.1976 (BGBl. I, S. 3317)

Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden (AVBGasV) v. 21.6.1979 (BGBI. I, S. 676)

Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (AVBEltV) v. 21.6.1979 (BGBI. I, S. 684)

Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) v. 20.6.1980, BGBI. I, S. 742

e) Aufsicht über die Energieversorgung in Ausnahmesituationen

Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) v. 24.8.1965 i.d.F.v. 31.10.1968, BGBI. I, S. 1069

Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhren von Erdöl, Erdölerzeugnissen oder Erdgas (Energiesicherungsgesetz - EnSG) v. 20.12.1974, BGBI. I, S. 3681)

Erstes Gesetz zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes 1975 v. 19.12.1979, BGBI. 1980 I, S. 2305

Verordnung zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung in einer Versorgungskrise (Elektrizitätssicherungs-Verordnung - EltSV) v. 26.4.1982, BGBI. I, S. 514

Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung - EltLastV) v. 21.7.1976, BGBI. I, S. 1833

Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise (Gassicherungs-Verordnung - GasSV) v. 26.4.1982, BGBI. I, S. 517

Verordnung über die Sicherstellung der Gasversorgung (Gaslastverteilungs-Verordnung - GasLastV) v. 21.7.1976, BGBI. I, S. 1849

f) Gesetze und Verordnungen zur Energieeinsparung und zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken

Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz - EnEG) v. 22.7.1976 (BGBI. I, S. 1873)

Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung - WärmeschutzV) v. 24.2.1982 (Abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung: Kommentar (Loseblattsammlung, Stand August 1983). Gräefling 1980, S. V 61 - V 67)

Verordnung über energiesparende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Brauchwasseranlagen (Heizungsanlagen-Verordnung - HeizAnlV) v. 22.9.1978 (BGBl. I, S. 1581)

Verordnung über energiesparende Anforderungen an den Betrieb von heizungstechnischen Anlagen und Brauchwasseranlagen (Heizungsbetriebs-Verordnung - HeizBetrV) v. 22.9.1978 i.d.F.v. 1.6.1982 (abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung: Kommentar (Loseblattsammlung, Stand August 1983). Gräfelting 1983, S. V 83 - V 86)

Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung - HeizkostenV) v. 23.2.1981 (abgedruckt bei Tegethoff, Wilm u.a.: Das Recht der öffentlichen Energieversorgung: Kommentar (Loseblattsammlung, Stand August 1983). Gräfelting 1980, S. V 87 - V 93)

Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken (Erstes Verstromungsgesetz - 1. VerstrG) v. 12.8.1965 i.d.F.v. 8.8.1969 (BGBl. I, S. 1083)

Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft (Zweites Verstromungsgesetz - 2. VerstrG) v. 5.9.1966 i.d.F.v. 13.12.1974 (BGBl. I, S. 3473)

Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz - 3. VerstrG) v. 13.12.1974 i.d.F.v. 17.11.1980 (BGBl. I, S. 2317)

Verordnung über die Ermittlung und Zahlung der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz v. 20.12.1976 (BGBl. I, S. 3612)

g) Regulierung nicht-energiewirtschaftlicher Ausnahmereiche

Bundesbahngesetz v. 13.12.1951 (BGBl. I, S. 955)

Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltengesetz) v. 24.7.1953 (BGBl. I, S. 676)

Telegraphenwegesgesetz v. 18.12.1899, RGBl. S. 705

h) Andere Gesetze und Verordnungen

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. S. 1) i.d.F.v. 21.12.1983

Bürgerliches Gesetzbuch v. 18.8.1896 (RGBl. S. 195)

Strafgesetzbuch v. 15.5.1871 (RGBl. S. 127) i.d.F.v. 2.1.1975
(BGBI. I, S. 2)

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen i.d.F.v. 24.9.1980,
BGBI. I, S. 1761

Gesetz zur Bereinigung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften v.
27.2.1985 (BGBI. I, S. 457)

Zweite Verordnung zur Aufhebung und Änderung wirtschaftsrecht-
licher Verordnungen. Zitiert nach: Der Bundesminister für
Wirtschaft: BMWI-Tagesnachrichten Nr. 8744 v. 13.6.1985,
S. 1 f.

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.

