ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ströbele, Margit

Book — Digitized Version

Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration: Das Beispiel der Sondermärkte

Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 34

Provided in Cooperation with:
Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Ströbele, Margit (1999) : Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration: Das Beispiel der Sondermärkte, Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 34, ISBN 978-3-631-75415-3, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, https://doi.org/10.3726/b13933

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/182937

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/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Margit Ströbele

Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration

PETER LANG

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Margit Ströbele

Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration

Die europäische Integration unterlag immer dem Anspruch der Deregulierung. Inwieweit sie dem gerecht wird, ist nicht umfassend geklärt. In dieser Arbeit wird die Politik der EU in sechs Branchenanalysen untersucht: Verkehr-, Agrar-, Finanz- und Energieversorgungswirtschaft sowie Telekommunikations- und Entsorgungswirtschaft. Der erste Teil geht auf die theoretischen Grundlagen von optimalem Regulierungsgrad, Kompetenzverteilung und politischer Einflußnahme ein. Anschließend wird die tatsächliche Ausgestaltung dieser theoretischen Konstrukte anhand der europäischen Integrationspolitik im Bereich der Sondermärkte ausgeführt. Im letzten Teil werden die Ergebnisse zusammengeführt und die These geprüft, inwieweit institutioneller Wandel die Optimalität politischer und ökonomischer Entscheidungen gewährleisten kann.

Margit Ströbele wurde 1969 in Stuttgart geboren. Von 1989 bis 1995 studierte sie Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim. Seit 1995 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Interdisziplinären Forschungsstelle für Wettbewerbspolitik und Wirtschaftsrecht von Prof. Dr. I. Schmidt und Prof. Dr. L. Vollmer an der Universität Hohenheim. Promotion 1999.

Retrodigitization in 2018

Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann,
Prof. Dr. Klaus Herdzina, Prof. Dr. Renate Ohr, Prof. Dr. Walter Piesch,
Prof. Dr. Ingo Schmidt, Prof. Dr. Peter Spahn,
Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,
Prof. Dr. Helmut Walter

Band 34

PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Wien

Margit Ströbele

Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration

Das Beispiel der Sondermärkte

PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Ströbele, Margit:

Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration : das Beispiel der Sondermärkte / Margit Ströbele. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; Bruxelles ; New York ; Wien : Lang, 1999
(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 34)
Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1999
ISBN 3-631-34936-X

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.

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 100
ISSN 0721-3085
ISBN 3-631-34936-X
ISBN 978-3-631-75415-3(eBook)
© Peter Lang GmbH
Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 1999

Printed in Germany 1 3 4 5 6 7

VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde im November 1998 fertiggestellt und von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hohenheim als Dissertation angenommen.

Zu besonderem Dank bin ich meinem Doktorvater verpflichtet, Herrn Prof. Dr. Ingo Schmidt, der nicht nur den Anstoß zu dieser Arbeit gegeben, sondern mir auch beständig mit fachlichem Rat zur Seite gestanden hat. Herrn Prof. Dr. Lothar Vollmer, der die Rolle des Zweitgutachters übernahm, danke ich für seine konstruktiven Anregungen, ebenso Herrn Prof. Dr. Harald Hagemann für seine Mitarbeit am Promotionsverfahren.

Weiterhin bedanke ich mich bei meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Dr. Steffen Binder, Michael Bubik, Dr. Alexander Burger, Annette Fritz, Dr. Claudia Hafner, Dr. Jürgen Kulle, Anke Nagy, Dr. André Schmidt, Dr. Oliver Letzgus, Dr. Hans Pitlik, Alexander Rieger und Günter Schmid und vor allem Renate Strobel für die sehr gute Zusammenarbeit und angenehme Arbeitsatmosphäre.

Bedanken möchte ich mich auch bei der FAZIT-STIFTUNG, die diese Arbeit nicht nur mit einem großzügigen Promotionsstipendium gefördert, sondern darüber hinaus auch einen Druckkostenzuschuß zur Veröffentlichung gewährt hat.

Größte Dankbarkeit schulde ich jedoch meinen Eltern, Anita und Herbert Ströbele, die mir meine Ausbildung und meinen bisherigen Berufsweg ermöglicht und mir den für eine derartige Arbeit notwendigen Rückhalt geboten haben.

Darmstadt, im März 1999

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung 1
1. Begriffsabgrenzung 3
2. Problemstellung 6
3. Methodik und Gang der Arbeit 7

Teil 1: Ökonomische und rechtliche Grundlagen der Regulierung und Deregulierung 13

1. KAPITEL: NORMATIVE THEORIE DER REGULIERUNG 13
I. Natürliches Monopol 15
II. Ruinöse Konkurrenz 18
III. Externe Effekte und öffentliche Güter 21
IV. Informationsasymmetrie 24
V. Nichtrationalität 27
VI. Folgerungen 28

2. KAPITEL: POSITIVE THEORIE DER REGULIERUNG 31
I. Eigennutzmodelle 32
II. Bürokratietheorie 35
III. Capture Theory 37
IV. Ökonomische Theorie der Demokratie 40
V. Folgerungen 42

3. KAPITEL: ANSÄTZE ZUR DEREGULIERUNG 45
I. Normativer Ansatz 46
II. Positiver Ansatz 49
III. Folgeprobleme von Deregulierung 53
IV. Folgerungen 55

4. KAPITEL: ERMÄCHTIGUNGSGRUNDLAGEN DER BRD UND DER EU FÜR EINGRIFFE IN WIRTSCHAFTSBEREICHE 57
I. Ermächtigungsgrundlagen der BRD 57
1. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen 57
2. Fachgesetze 59
3. Verfassungsrechtliche Grundsätze 60
II. Ermächtigungsgrundlagen der EU zur Integration nationaler Wirtschaftsbereiche 62
1. Wettbewerbsregeln der EU (Art. 81, 82, 86 und 87 EGV) 63
2. Binnenmarkterzwingung (Art. 95 i.V.m. 14 EGV) 66
3. Kompetenzergänzung (Art. 308 EGV) 67

III. Das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht 68
IV. Folgerungen 72

Teil 2: Ordnungspolitische Analyse ausgewählter Sondermärkte in Deutschland 73

5. KAPITEL: VERKEHRSWIRTSCHAFT 79
I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht 82
1. Erfassung der Verkehrswirtschaft nach EU-Recht 82
2. Erfassung der Verkehrswirtschaft nach deutschem Recht 88
3. Zielrichtung des geltenden Rechts 90
II. Ordnungspolitische Beurteilung 91
1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Verkehrsmarktordnung 91
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Verkehrsmarktordnung 94
3. Ordnungspolitisches Resümee 101

6. KAPITEL: AGRARWIRTSCHAFT 103
I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht 106
1. Erfassung der Agrarwirtschaft nach EU-Recht 106
2. Erfassung der Agrarwirtschaft nach deutschem Recht 110
3. Zielrichtung des geltenden Rechts 112
II. Ordnungspolitische Beurteilung 113
1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Agrarmarktordnung 114
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Agrarmarktordnung 122
3. Ordnungspolitisches Resümee 129

7. KAPITEL: FINANZWIRTSCHAFT 133
I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht 136
1. Erfassung der Finanzwirtschaft nach EU-Recht 136
2. Erfassung der Finanzwirtschaft nach deutschem Recht 141
3. Zielrichtung des geltenden Rechts 144
II. Ordnungspolitische Beurteilung 145
1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Finanzmarktordnung 146
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Finanzmarktordnung 151
3. Ordnungspolitisches Resümee 154

8. KAPITEL: ENERGIEVERSORGUNGS-WIRTSCHAFT 157
I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht 161
1. Erfassung der Energieversorgungs-Wirtschaft nach EU-Recht 161
2. Erfassung der Energieversorgungs-Wirtschaft nach deutschem Recht 167
3. Zielrichtung des geltenden Rechts 171

II. Ordnungspolitische Beurteilung ... 172
1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Energieversorgungs-Marktordnung ... 172
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Energieversorgungs-Marktordnung ... 180
3. Ordnungspolitisches Resümee ... 188

9. KAPITEL: TELEKOMMUNIKATIONS-WIRTSCHAFT ... 191
I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht ... 194
1. Erfassung der Telekommunikations-Wirtschaft nach EU-Recht ... 194
2. Erfassung der Telekommunikations-Wirtschaft nach deutschem Recht ... 200
3. Zielrichtung des geltenden Rechts ... 202
II. Ordnungspolitische Beurteilung ... 204
1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Telekommunikations-Marktordnung ... 205
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Telekommunikations-Marktordnung ... 210
3. Ordnungspolitisches Resümee ... 216

10. KAPITEL: ENTSORGUNGSWIRTSCHAFT ... 219
I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht ... 223
1. Erfassung der Entsorgungswirtschaft nach EU-Recht ... 223
2. Erfassung der Entsorgungswirtschaft nach deutschem Recht ... 228
3. Zielrichtung des geltenden Rechts ... 232
II. Ordnungspolitische Beurteilung ... 234
1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Entsorgungs-Marktordnung ... 234
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Entsorgungs-Marktordnung ... 241
3. Ordnungspolitisches Resümee ... 248

Teil 3: Implikationen für die europäische Integrationspolitik ... 251

11. KAPITEL: DISKUSSION DER ORDNUNGSPOLITISCHEN AUSGESTALTUNG DER EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK ... 253
I. Ordnungspolitische Ausgestaltung der europäischen Integrations-politik ... 253
1. Initiative zur Reform ... 254
2. Originäre Kompetenzbereiche ... 255
3. Faktische Kompetenzverteilung ... 256
4. Problembereiche ... 258
5. Ergebnis der Integrationspolitik ... 260

II. Pauschale Vorwürfe gegen die europäische Integrationspolitik 264
1. Entscheidungsunfähigkeit europäischer Instanzen 264
2. Eurosklerose 265
3. Eurozentralismus und Kompetenzausweitung der EU 265
4. Industriepolitische Ausrichtung der EU 265
5. Deregulierungswettlauf 266
III. Bewertung der Kritikpunkte anhand der tatsächlichen ordnungspolitischen Ausgestaltung 266

12. KAPITEL: EVOLUTION VON SYSTEMEN 271
I. Merkmale der Entwicklung des ordnungspolitischen Systems der EU 274
II. Zukünftige Entwicklungsrichtungen 281
III. Wandel als Ausweg und Notwendigkeit zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit politischer und ökonomischer Systeme 284

Ausblick: Integration zwischen Zentralismus und Dezentralismus 287

Literaturverzeichnis 293

Einleitung

Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses hat in den letzten 15 Jahren stetig zugenommen. Ausgehend von dem Binnenmarkt-Weißbuch[1] von 1985 über die Einheitliche Europäische Akte (EEA)[2] von 1986, dem Vertrag von Maastricht[3] von 1992 bis hin zum Vertrag von Amsterdam[4] von 1997 ist die europäische Integration vorangetrieben und vertieft worden. Damit sind die rechtlichen und ökonomischen Grundlagen zur Verwirklichung eines Binnenmarktes und der darauf aufbauenden Konzepte - insbesondere das des Gemeinsamen Marktes - geschaffen worden[5], während das Augenmerk jetzt auf einer Reform der Strukturen und der zukünftigen Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft liegt. Dies wirft die Frage auf, mit welcher Entwicklungsrichtung und Dynamik bei der europäischen Integration zu rechnen ist.

Die Erwartungen an den europäischen Integrationsprozeß können dabei in grundsätzlich positive und negative Erwartungshaltungen eingeteilt werden. Die positiven Ansprüche der europäischen Integration leiten sich weitgehend aus der Umsetzung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes ab. Mit Durchsetzung dieser Konzepte werden die positiven Wirkungen gesteigerter Wettbewerbsintensität wie effizientere Faktorallokation, Realisierung europaweiter Massenproduktionsvorteile, effizientere Produktion und differenzierteres Angebot für Verbraucher verbunden, woraus wiederum auf eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb, auf ein zunehmendes Wirtschaftswachstum und auf die Schaffung von Arbeitsplätzen geschlossen wird. Das zentrale Element dieser Argumentation ist die Annahme, daß der europäische Integrationsprozeß untrennbar mit nationalen Liberalisierungen (Deregulierung) verbunden ist.

Die Kritik am europäischen Integrationsprozeß orientiert sich hingegen einerseits an den Erfahrungen der Vergangenheit. So etwa im Vorwurf der Entscheidungsunfähigkeit europäischer Instanzen[6] oder der Eurosklerose, womit die Tendenz zur Aushöhlung der europäischen Integration durch zunehmende Zersplitterung in nationale Märkte bezeichnet wird.[7] Andererseits äußert sich die Kritik in Befürchtungen, die sich aus der Verstärkung des Integrationsprozesses ergeben, wie z. B. zunehmende Zentralisierungstendenzen innerhalb der Gemeinschaft und eine daraus resultierende Kompetenzausweitung der Europäischen Gemeinschaft, eine verstärkt

---

[1] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel 1985.

[2] *Einheitliche Europäische Akte*, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 2 (1986).

[3] *Vertrag von Maastricht*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1992 Nr. C 191.

[4] *Vertrag von Amsterdam*, Bulletin der Bundesregierung Nr. 94 (1997), S. 1089 ff.

[5] Vgl. *Röttinger, M.*, und *C. Weyringer* (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt, Wien 1991, S. 296.

[6] Vgl. *Wolf, D.*, Die EG in den 80er Jahren: Krise und Dynamik, in: Sozialwissenschaftliche Information 21 (1992), S. 5 ff., S. 7.

[7] Vgl. *Siebert, H.*, und *M.J. Koop*, Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 (1993), S. 15 ff.

industriepolitische Ausrichtung der Gemeinschaftspolitiken oder die Initiierung eines Deregulierungswettlaufs zwischen den Mitgliedstaaten.[8]

Weder die Hoffnungen noch die Kritik an dem europäischen Integrationsprozeß sind in dieser pauschalisierenden Form haltbar. Die einzelnen Kritikpunkte schließen sich teilweise gegenseitig aus, so im Fall von Eurozentralismus und Deregulierungswettlauf. Die positiven Erwartungen konzentrieren sich hingegen auf eine Ausgestaltungsmöglichkeit der europäischen Integration. Tatsächlich reichen die Möglichkeiten jedoch von weitgehender nationaler Deregulierung einerseits bis hin zu neuer supranationaler Regulierung andererseits. Liberalisierung ergibt sich dabei aus der Befolgung ökonomischer Beweggründe in der Umsetzung des Binnenmarktes. Neue supranationale Regulierungen ergeben sich dagegen aus der Orientierung an außerökonomischen Zielsetzungen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen und damit die positiven Wirkungserwartungen nicht erfüllen. Welche Folgen der Gemeinsame Markt tatsächlich mit sich bringt, hängt davon ab, zu welcher dieser beiden Extrempositionen die Ausgestaltung in der Praxis tendieren wird.[9]

Für eine fundierte Beurteilung des europäischen Integrationsprozesses ist folglich eine strukturierte Untersuchungsweise notwendig. Dazu ist es angebracht, die in der Vergangenheit entwickelten Handlungslinien der europäischen Integration herauszuarbeiten, um in einem ersten Schritt die aktuelle Situation und Entwicklung der Integration beurteilen zu können. In einem zweiten Schritt können dann darauf aufbauend zukünftige Entwicklungslinien der europäischen Integration abgeleitet werden. Daraus kann wiederum hergeleitet werden, unter welchen Bedingungen eine positive Entwicklung im Sinne der Erwartungen an die Europäische Gemeinschaft möglich ist. Dieses schrittweise Vorgehen eröffnet die Möglichkeit zur Herleitung politischer Handlungsempfehlungen, die eine zielgerichtete und erfolgreiche Weiterführung des europäischen Integrationsprozesses ermöglichen.

Für eine derartige Beurteilung der aktuellen Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses ist es sinnvoll, die Sondermärkte heranzuziehen. Zum einen handelt es sich um Extremfälle, an denen die Grundzüge der europäischen Integrationspolitik unverfälscht ablesbar sind. Dieses Vorgehen beruht auf dem Konzept, daß Verfahren und Methoden, die in Ausnahmefällen zu adäquaten und erwünschten Ergebnissen führen, auch im Regelfall die an sie gestellten Erwartungen erfüllen. Eine Prüfung anhand von Standardfällen erlaubt dagegen den Rückschluß auf analoge Ergebnisse in den Extremfällen nicht. Zum anderen sind die positiven Erwartungen an die europäische Integration eng mit der Realisierung von Liberalisierungser-

---

[8] Vgl. dazu exemplarisch *Helmstädter, E.*, Europäischer Binnenmarkt: Vision und Wirklichkeit, in: List Forum 15 (1989), S. 246 ff.

[9] Vgl. *Hörburger, H.*, Europa - ratlos statt grenzenlos: Der Vertrag von Maastricht auf dem Prüfstand, Marburg 1992, S. 96, die in diesem Zusammenhang die beiden Extrempositionen einer umfassenden Deregulierung und einer weitreichenden Regulierung einander gegenüberstellt.

folgen verbunden. Diese treten vor allem im Falle der erheblicher Regulierung unterworfenen Sondermärkte zutage.

1. Begriffsabgrenzung

Allein die bisher erfolgte kurze Einführung macht es notwendig, die im Rahmen der europäischen Integration relevanten Termini explizit einzuführen, um den weiteren Gang der Arbeit präzisieren zu können.

Eine umfassende Beurteilung der europäischen Integration hat zwei grundsätzliche Problembereiche einzuschließen: Erstens einen rechtlich-institutionellen Bereich, der die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der übergeordneten europäischen Ebene regelt. Zweitens einen wettbewerbspolitischen Bereich, der sich mit der konkreten Ausgestaltung von ökonomischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen befaßt. Beide Bereiche können gleichermaßen durch die **Ordnungspolitik** abgedeckt werden. Während der Begriff der Ordnungspolitik sich gerade im deutschen Sprachraum großer Beliebtheit erfreut, bestehen dennoch nur vage und uneinheitliche Definitionen dieses Begriffes. Allgemein kann Ordnungspolitik als die Summe aller rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen gesehen werden, die die langfristigen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozeß festlegen.[10] Erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Ordnungspolitik hatte Eucken; nach ihm hat die Ordnungspolitik "die Formen des Wirtschaftens zu gestalten oder die Bedingungen zu beeinflussen, unter denen sie entstehen"[11]. Mit dieser Interdependenz zwischen den verschiedenen Einflußfaktoren, die auf Wirtschaftsprozesse einwirken, lassen sich die oben genannten Bereiche der institutionellen Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und der wettbewerbspolitischen Ausgestaltung ökonomischer Rahmenbedingungen gemeinsam erfassen.

In diesem Zusammenhang ist nun auch der elementare Begriff des **Wettbewerbs** zu erläutern. Ebenso wie im Falle der Ordnungspolitik existiert keine verbindliche Definiton für Wettbewerb.[12] Aufgrund der leichten analytischen Handbarkeit wird in vielen Ansätzen auf das Konzept des vollkommenen Wettbewerbs Bezug genommen. Das von Knight[13] erstmals umfassend dargestellte Modell beschreibt den stationären Zustand einer Volkswirtschaft, in dem u. a. von atomistischer Anbieter- und Nachfragerstruktur, homogenen Gütern und vollkommener Transparenz ausgegangen wird. Der alleinige Aktionsparameter der einzelnen Anbieter und Nach-

---

[10] Vgl. *Gerken, L.*, und *A. Renner*, Der Wettbewerb der Ordnungen als Entdeckungsverfahren für eine nachhaltige Entwicklung, in: Gerken, L. (Hrsg.), Ordungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Baden-Baden 1996, S. 51 ff., S. 58.

[11] *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Tübingen 1960, S. 242.

[12] Vgl. *Herdzina, K.*, Wettbewerbspolitik, 4. Auflage, Stuttgart 1993, S. 11.

[13] Vgl. *Knight, F.H.*, Risk, Uncertainty, and Profit, Boston und New York 1921, S. 51 ff.

frager ist ihre angebotene bzw. nachgefragte Menge.[14] Dieses statische Konkurrenzmodell ist als Wettbewerbsleitbild abzulehnen, da unter diesen Annahmen das Wettbewerbsgeschehen auf ein mathematisches Problem reduziert wird.

Die Kritik an der vollkommenen Konkurrenz als Leitbild des Wettbewerbs geht ursprünglich auf Clark zurück und wurde später insbesondere von Hayek weiterentwickelt.[15] Abgelehnt werden der statische Charakter des Modells und die mangelnden Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte.[16] Es wird vielmehr von Wettbewerb als dynamischem Prozeß ausgegangen, mit dem bestimmte Verhaltensweisen und Eigenschaften verbunden sind. Zum einen werden den Wirtschaftssubjekten durch den Wettbewerbsprozeß Handlungsmöglichkeiten geboten und Gewinnchancen eröffnet. Zum anderen sind die wirtschaftlichen Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte zukunftsorientiert, wobei grundsätzlich Unsicherheit gegenüber zukünftigen Ergebnissen besteht. Die Ergebnisse eines derartigen Wettbewerbsprozesses sind ex ante nicht bestimmbar[17], und es ist keine positive Definition von Wettbewerb möglich. Es muß daher auf die Beschreibung charakteristischer Merkmale ausgewichen werden. So kann der dynamische Wettbewerbsprozeß in Phasen unterteilt werden: Der Vorstoß eines Wettbewerbers zur Gewinnung eines Wettbewerbsvorteiles gegenüber seinen Konkurrenten und die Verfolgung durch Konkurrenten zur Verringerung des Vorsprungs. Wird aus der Verfolgung gleichzeitig eine Überflügelung durch Konkurrenten, entsteht eine neue Vorstoßphase.[18] Auf diese Weise ist eine evolutorische Entwicklung einer Volkswirtschaft möglich.

Weiterhin hat Kantzenbach die Anforderungen, die der Wettbewerb zu erfüllen hat, in statische und dynamische Funktionen unterteilt.[19] Statische Wettbewerbsaufgaben sind die Erreichung einer leistungsgerechten Einkommensverteilung, Konsumentensouveränität sowie optimaler Faktorallokation. Die dynamischen Funktionen umfassen Anpassungsflexibilität und technischen Fortschritt.

Für die Funktionsweise marktwirtschaftlicher Ordnungen ist entscheidend, daß dynamische Wettbewerbsprozesse entstehen und funktionieren können. Um dies zu gewährleisten, werden

---

[14] Vgl. zum vollkommenen Wettbewerb *Schumann, J.*, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 6. überarb. u. erweiterte Auflage, Berlin, Heidelberg 1992, S. 211 ff., und *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 5. Auflage, Stuttgart 1996, S. 5 f.

[15] *Clark, J.M.*, Toward A Concept of Workable Competition, in: American Economic Review 30 (1940), S. 241 ff., und *Hayek, F.A. von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Tübingen 1968.

[16] Vgl. zur Irrelevanz der vollkommenen Konkurrenz *Bartling, H.*, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 14 ff., und *Schmidt*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, op. cit., S. 7 ff.

[17] Vgl. *Hoppmann, E.*, Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: ORDO 19 (1967), S. 77 ff., S. 84.

[18] Vgl. *Hoppmann*, Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, supra, S. 90. Ausführliche Charakterisierungen des dynamischen Wettbewerbs finden sich neben *Clark*, Toward A Concept of Workable Competition, supra; bei *Schumpeter, J.*, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 7. Aufl., unveränderter Nachdr. d. 1934 erschienenen 4. Auflage, Berlin 1987; *Arndt, H.*, Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952, und *Downie, J.*, The Competitive Process, London 1958.

[19] Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967, S. 16 ff.

für alle Wirtschaftssubjekte verbindliche Rahmenbedingungen benötigt. Derartige Rahmenbedingungen sind Gegenstand der allgemeinen Rechtsordnung.[20]

Unter **Regulierung** wird "eine spezifische Form des staatlichen Eingriffs in den Wettbewerbsprozeß"[21] verstanden, welche die direkte hoheitliche Einschränkung der ökonomischen Aktivitäten von Wirtschaftssubjekten in bestimmten Wirtschaftsbereichen umfaßt.[22] In dem betroffenen Wirtschaftsbereich wird die den dynamischen Wettbewerb ermöglichende allgemeine Rahmenordnung zumindest teilweise außer Kraft gesetzt. Derartige von Regulierungseingriffen betroffene Wirtschaftsbereiche werden als Ausnahmebereiche[23] oder **Sondermärkte**[24] bezeichnet, da in ihnen Wettbewerb ganz oder teilweise durch staatliche Eingriffe substituiert wird, ohne Wettbewerb als Ordnungsprinzip für die gesamte Volkswirtschaft in Frage zu stellen.[25]

Im Rückschluß von Regulierung auf Deregulierung versteht man unter **Deregulierung** Maßnahmen staatlicher Institutionen zur Aktivierung des in regulierten Wirtschaftsbereichen vorhandenen Wettbewerbspotentials.[26] Deregulierung beinhaltet sowohl die völlige Abschaffung als auch die Abschwächung und Umregulierung bestehender Regulierung.[27] Von Deregulierung sind Entbürokratisierung und Privatisierung abzugrenzen. Zwar bestehen Überschneidungen zwischen den Begriffen, sie sind jedoch nicht synonym zu verwenden. Entbürokratisierung ist die Abschwächung bzw. Rücknahme zunehmender Verrechtlichung von Wirtschaftsbereichen und kann als Folge von Deregulierung auftreten. Privatisierung kann ein Fall von Deregulierung sein, wenn regulierende Eingriffe in Form öffentlicher Unternehmen erfolgen.[28]

---

[20] Vgl. *Deregulierungskommission*, Marktöffnung und Wettbewerb, Bericht 1990/1991, Stuttgart 1991, S. 1 Ziff. 4.

[21] Vgl. *Kurz, R.*, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Konjunkturbeiheft 32 (1986), S. 41 ff., S. 42.

[22] Vgl. *Eickhof, N.*, Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 36 (1985), S. 63 ff., S. 64.

[23] Vgl. *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik in den USA, in: Cox, H., U. Jens und K. Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 533 ff., S. 547 f.

[24] Vgl. *Vollmer, L.*, Die Sondermärkte im Spannungsfeld von nationalen und europäischen Regulierungs- und Deregulierungsaktivitäten, in: Kruse, J., K. Stockmann und L. Vollmer (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 289 ff.

[25] Die juristische Nomenklatur ist der ökonomischen in diesem Bereich sehr ähnlich gelagert, beinhaltet jedoch Unterschiede, die beachtet werden müssen. Synonym zu den ökonomischen Ausnahmebereichen wird von Bereichsausnahmen gesprochen. Die juristischen Regulierungsbegründungen sind jedoch allgemeine Rechtsbegriffe wie beispielsweise Daseinsvorsorge, Versorgungssicherheit etc. Diesen allgemeinen Rechtsbegriffen liegen durchaus ökonomische Sachverhalte zugrunde, insbesondere externe Effekte, öffentliche Güter und Informationsasymmetrien. Damit sind juristische Rechtfertigungen von Bereichsausnahmen mit dem noch einzuführenden ökonomischen Instrumentarium grundsätzlich überprüfbar.

[26] Vgl. *Kroker, R.*, Deregulierung und Entbürokratisierung: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 130, Köln 1985, S.10.

[27] Vgl. *Donges, J.*, Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik, Kiel 1991, S. 14.

[28] Vgl. *Kurz*, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, supra, S. 42 f. Weiterhin können bestimmte Arten von Privatisierung unabhängig von Deregulierung auftreten.

Deregulierung ist nicht die völlige Regelungsfreiheit einer Wirtschaft, da insbesondere die Rahmenbedingungen der allgemeinen Rechtsordnung nicht in den Definitionsbereich von Deregulierung fallen.[29] Deregulierung hat im Hinblick auf die dynamische Entwicklung einer Volkswirtschaft zu erfolgen, wenn durch sie Transaktionskosten gesenkt und so Transaktionen vermehrt werden.[30] So stehen den Wirtschaftssubjekten mehr ökonomische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Möglichkeit zu dynamischem Wettbewerbsverhalten wird damit erst geschaffen oder zumindest erleichtert. Entsprechend wird synonym zu Deregulierung von Liberalisierung und Wiederherstellung wirtschaftlicher Freiheiten gesprochen.

2. Problemstellung

Um eine ordnungspolitische Beurteilung des europäischen Integrationsprozesses durchzuführen, sind - wie oben angeführt - zwei Bereiche zu analysieren.

Erstens geht es im wettbewerbspolitischen Teil darum, daß es zwar durchaus gerechtfertigte Gründe für die Einführung von Regulierung gibt, diesen jedoch die Gefahr der Überregulierung gegenübersteht. Es existiert ein Abwägungsproblem, wann Regulierung gerade noch Vorteile bringt und ab welchem Punkt Deregulierung die wettbewerbliche Situation wieder verbessern könnte. Sowohl Regulierung als auch Liberalisierung befassen sich mit dem Problem der **optimalen Regulierungsdichte**.[31] Während in der Theorie zumeist ein Optimum an Regulierung gefunden werden kann, ist dies in der Realität nur eingeschränkt möglich. Insbesondere befaßt sich die theoretische Analyse mit den statischen Effekten von Regulierung. Die dynamischen Aspekte im Hinblick auf technischen Fortschritt und Innovationen im regulierten Bereich werden dabei außer acht gelassen. Ferner finden wirtschafts- und gesellschaftspolitische spill-over-Effekte von Regulierung und Deregulierung keine Beachtung.[32]

Zusätzlich wirft eine einmal erfolgte Deregulierung das Problem auf, daß durch sie zwar Wettbewerb verstärkt wird, es entstehen aber auch wettbewerbliche Freiräume, die es gilt, durch konsequente Durchsetzung der allgemeinen Rechtsordnung vor Ausbeutung durch bisher regulierte Marktteilnehmer zu sichern.[33] Erfolgt dies nicht oder in nicht ausreichendem Maße, können die erwarteten positiven Effekte der Liberalisierung auf den Wettbewerb konterkariert werden.

---

[29] Vgl. *Donges, J.*, Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 167 ff., S. 170 f.

[30] Vgl. dazu die Weizsäcker-Regel nach *Weizsäcker, C.C. von*, Deregulierung und Privatisierung als Ziel und Instrument der Ordnungspolitik, in: Vogel, O. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung, Köln 1988, S. 11 ff., S. 15.

[31] Vgl. *Donges*, Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, supra, S. 174.

[32] Vgl. *Kurz*, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, supra, S. 45.

[33] Vgl. *Donges*, Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik, op. cit., S. 15, und *Vollmer, L.*, Kooperation und Konzentration von Banken und Versicherungen, in: Österreichische Sparkassenzeitung 76 (1989), S. 466 ff., S. 471.

Zweitens beinhaltet der rechtlich-institutionelle Teil die Fragestellung, welcher institutionellen Ebene die Regelungskompetenz für welche Art von Entscheidungen zuzufallen hat, um optimale Ergebnisse zu erzielen. Diese Problematik ist der Suche nach der optimalen Regulierungsdichte sehr ähnlich; hier geht es jedoch um die Suche nach einer Art **optimaler Kompetenzverteilung** zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten. Die Frage ist, ab wann die Koordinationskosten der Politikfestlegung auf der supranationalen europäischen Ebene derart ansteigen, daß die Politikfestlegung durch die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene sinnvoller ist. In diesem Zusammenhang sind auch die unterschiedlichen Präferenzen und nationalen Eigenheiten der Mitgliedstaaten zu sehen, denen eine einheitliche europäische Regelung nicht gerecht werden kann.

3. Methodik und Gang der Arbeit

Im Hinblick auf die Beurteilung der europäischen Integration wird in Teil 1 eine eingehende Diskussion der Grundlagen von Regulierung und Deregulierung erfolgen. Die normative Theorie der Regulierung wird in die ökonomischen Rechtfertigungsgründe für Regulierung einführen. Dabei wird es in erster Linie darum gehen, in welchen Fällen eine ökonomische Notwendigkeit für Regulierungseingriffe gegeben ist und weniger um die Gestaltung dieser. Die positive Regulierungstheorie versucht hingegen aufzuzeigen, wann bzw. weshalb staatliche Institutionen Regulierung einsetzen. Danach werden die verschiedenen Ansätze zur Deregulierung erarbeitet und die bei der Umsetzung von Deregulierungsmaßnahmen auftretenden Schwierigkeiten analysiert. Teil 1 wird mit einer Einführung in die unterschiedlichen rechtlichen Ansätze schließen, die der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Europäischen Union (EU) zur Verfügung stehen, um regulierende Eingriffe in Wirtschaftsbereiche der BRD durchzuführen. In der BRD gibt es dafür neben den sektorbezogenen Fachgesetzen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Der EU stehen dazu ihre Wettbewerbsregeln, das Binnenmarktprogramm sowie die Kompetenzergänzung zur Verfügung.

Teil 2 wird sich mit der ordnungspolitischen Ausgestaltung der Integrationspolitik der EU und deren Auswirkungen auf die deutsche Wettbewerbspolitik befassen. Die zuvor erarbeiteten theoretischen Aspekte werden auf ausgewählte Sondermärkte angewendet werden. Es sollen die vier "klassischen" Sektoren Verkehrswirtschaft, Agrarwirtschaft, Finanzwirtschaft und Energieversorgungs-Wirtschaft sowie zwei "moderne" Sektoren, Telekommunikations-Wirtschaft und Entsorgungswirtschaft, untersucht werden. Diese Auswahl soll eine möglichst breite Erfassung der europäischen Integrationspolitik ermöglichen. Angesichts der Fülle des Stoffes wird es sich dabei um einen zwangsläufig kursorischen Überblick über die Ausnahmebereiche handeln, da eine Behandlung en detail den Rahmen einer Dissertation sprengen würde.

Die **Verkehrswirtschaft** gilt als einer der zentralen Sektoren einer Volkswirtschaft, da zwischen Produktion und Konsumtion Transportleistungen erforderlich sind. Das Verkehrswesen

ist das Bindeglied zwischen den an Tauschbeziehungen Beteiligten. Teilweise wird die Signifikanz der Verkehrswirtschaft mit der des Geldwesens für eine Volkswirtschaft gleichgesetzt. Historisch gesehen liegt der Beginn der Regulierung des Verkehrswesens in der Verstaatlichung der hochrentablen Eisenbahnen im letzten Jahrhundert. Als im Zuge des technischen Fortschritts ernstzunehmende Konkurrenz für die Eisenbahnen auftrat, wurden diese Konkurrenten weitreichenden Wettbewerbsbeschränkungen unterworfen.

Die **Agrarwirtschaft** wird wirtschaftspolitisch bevorzugt behandelt. Einerseits soll damit die Versorgungssicherheit der Bevölkerung gewährleistet werden, andererseits soll die Einkommensverteilung zugunsten der Beschäftigten in der Landwirtschaft verbessert werden. Dies beruht auf der Auffassung, daß auf dem Agrarsektor systemimmanente Marktunvollkommenheiten vorliegen, die ohne Lenkungseingriffe eine effiziente Faktorallokation und eine entsprechende Einkommensverteilung nicht gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist die gemeinsame Agrarpolitik der EU zu sehen, die einer der ersten Bereiche war, in denen die Mitgliedstaaten auf einen Teil ihrer nationalen Souveränität zugunsten der Union verzichteten. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß die vielfältigen Regulierungseingriffe im Agrarbereich die Anpassungs- und Einkommensprobleme der Landwirtschaft nicht zu lösen vermochten. Vielmehr ist rückblickend eine Verschärfung der Problematik festzustellen. Eine eingehende Analyse des Agrarbereichs ist daher im Rahmen der Integrationspolitik der EU unerläßlich.

Die Leistungsfähigkeit des Finanzsystems bei Aufbringung und Weiterleitung finanzieller Mittel ist von entscheidender Bedeutung für die gesamte Entwicklung einer Volkswirtschaft. Die **Finanzwirtschaft** bildet das Bindeglied zwischen Sparern und Investoren und bietet die Möglichkeit der Geldvermögensbildung. Finanzintermediäre, zu denen neben den Banken auch die Versicherungen gehören, haben aufgrund ihrer Fähigkeit, Angebot und Nachfrage hinsichtlich der Laufzeiten, der Beträge und Risiken zu koordinieren, eine zentrale Rolle im Finanzierungskreislauf. Ein straffes nationales und supranationales Regulierungssystem umfaßt diesen Kreislauf. Geld- und währungspolitische Ziele, eine besondere Krisenanfälligkeit und die Notwendigkeit eines umfassenden Anlegerschutzes werden dabei als Begründung angeführt.

Die **Energieversorgungs-Wirtschaft** umfaßt die Erzeugung, Verteilung und Verwendung der leitungsgebundenen Energien Strom und Gas und stellt somit einen Teil der Energiewirtschaft dar. Aufgrund des hohen Grades an Industrialisierung, der klimatischen Verhältnisse und des hohen Lebensstandards einerseits und dem relativ geringen Vorkommen an heimischen, wirtschaftlich nutzbaren Energiequellen andererseits ergibt sich die zentrale Rolle der Energiewirtschaft - mit Schwerpunkt auf der Versorgungswirtschaft. Regulierungseingriffe zielen daher primär auf die Versorgungssicherheit der Bevölkerung ab. Begründet werden diese Eingriffe mit ökonomisch-technischen Besonderheiten der Versorgungswirtschaft, die Wettbewerb unmöglich machen oder zumindest unerwünschte Ergebnisse hervorbringen würden. Diese Besonderheiten umfassen die Leitungsgebundenheit des Energietransports, die mangelnde oder

beschränkte Speicherfähigkeit, eine sehr hohe Kapitalintensität und sehr lange Ausreifungszeiten der Investitionen. Es bleibt zu prüfen, inwieweit diese Begründungen tatsächlich gerechtfertigt sind.

In hochentwickelten Volkswirtschaften gewinnt die Übertragung und Verarbeitung von Information permanent an Bedeutung. Die **Telekommunikations-Wirtschaft** wird in zunehmendem Maße als zentraler Inputfaktor gesehen. Die technologische Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikations-Wirtschaft führte zur gesamtwirtschaftlichen Relevanz dieses Sektors, da das Innovationspotential der neuen Telekommunikationsdienste nicht nur über die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidet, sondern generell für alle im Wettbewerb stehenden Unternehmen zentralen Charakter hat. Der Einsatz neuer Technologien bewirkte auf diesem Gebiet derartige Fortschritte, daß sich die Rahmenbedingungen der Telekommunikationsdienste fundamental verändert haben. Bestehende Regulierungen müssen daher auf ihre aktuelle Relevanz überprüft werden. Die Regulierung des Telekommunikationswesens liegt in den Anfängen der elektronischen Nachrichtenübermittlung, insbesondere ihrer militärischen Bedeutung, begründet.

Die **Entsorgungs-** oder **Abfallwirtschaft** hat in gesteigertem Maße an Aktualität gewonnen und ist in das Blickfeld der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Einerseits ist dies auf ein zunehmendes Umweltbewußtsein der Bevölkerung zurückzuführen, andererseits tritt das Versagen der bestehenden Regulierung der Entsorgungswirtschaft in zunehmendem Maße zutage. Aus der akuten Gefahr einiger Kommunen heraus, ihrer Entsorgungspflicht nicht mehr nachkommen zu können, ergeben sich wiederum direkte Rückwirkungen auf das Umweltbewußtsein der Öffentlichkeit. Abfallbeseitigung und Entsorgung ist seit Beginn des 19. Jahrhunderts ein regulierter Sektor. Regulierungseingriffe wurden aufgrund der ansteigenden Urbanisierung zur Sicherung der Volksgesundheit eingeführt.

Mit diesen Sondermärkten soll eine möglichst breite und umfassende Analyse der europäischen Integrationspolitik erreicht werden. Es wird bewußt darauf verzichtet, die institutionellen Fragen der verschiedenen Sektoren bis ins letzte Detail darzustellen. Vielmehr sollen die grundsätzlichen Spezifika, auf denen die ordnungspolitische Behandlung der einzelnen Sektoren beruht, herausgearbeitet werden. Die Betonung liegt auf der Untersuchung der kompetenzrechtlichen und wettbewerbspolitischen Behandlung der einzelnen Sondermärkte. Durch das hohe Abstraktionsniveau rücken Detailerläuterungen zur Ausgestaltung einzelner Spezifika in den Hintergrund. So soll eine weitreichende Erfassung der deutschen Volkswirtschaft erzielt werden, um ein möglichst umfassendes und nicht allein sektorspezifisches Bild der ordnungspolitischen Situation zu erhalten.

Für die einzelnen Sondermärkte wird zuerst deskriptiv erfaßt werden, wie die rechtliche Ausgestaltung sowohl nach deutschem als auch europäischem Recht aussieht. Danach folgt eine eingehende Prüfung im Hinblick darauf, auf welchen Ebenen der EU oder der Mitgliedstaaten

die verschiedenen Politikkompetenzen angelegt sind, welche wettbewerbspolitische Ausgestaltung in der Realität vorliegt und inwieweit diese auf die in Teil 1 erarbeiteten Grundlagen zurückzuführen ist. Aus diesen Ergebnissen kann dann einerseits auf die optimale Verteilung der Politikfestlegungskompetenz zwischen EU und den Mitgliedstaaten und andererseits auf Umfang und Notwendigkeit von Liberalisierung geschlossen werden.

In Teil 3 werden die Implikationen aus der Analyse der Sondermärkte für den europäischen Integrationsprozeß dargestellt. Es können dann über die Einzeluntersuchungen des Teil 2 hinaus die generellen Tendenzen der europäischen Integrationspolitik aufgezeigt werden. Diese grundsätzlichen und derzeit aktuellen Handlungsschemata determinieren die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der EU. Dementsprechend kann daraus auf die zukünftigen Chancen und Gefahren für die europäische Integration geschlossen werden. Aus der Abwägung dieser Entwicklungsrichtungen können dann Handlungsanweisungen abgeleitet werden, wie die Gefahren eingedämmt und die Wahrscheinlichkeit zum Eintritt einer positiven Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses gefördert werden können:

So sind der optimale Regulierungsgrad und die optimale Kompetenzverteilung theoretische Konstrukte, die sich mehr oder weniger exakt bestimmen lassen. Für eine an der Realität orientierte Beurteilung sind jedoch in die rein theoretische Bestimmung dieser beiden Konstrukte weitere Aspekte einzuführen: So nehmen insbesondere Interessengruppen und betroffene Unternehmen Einfluß auf die für die Festlegung von Regulierung und Kompetenzverteilung zuständigen politischen Instanzen, um Entscheide zu erwirken, die im Eigeninteresse der Interessengruppen bzw. der betroffenen Unternehmen liegen. In dem Maße, wie diese Bestrebungen von Erfolg gekrönt sind, weichen die Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses von der theoretischen Bestimmung des optimalen Regulierungsgrades und der optimalen Kompetenzverteilung ab.

Während in Teil 1 auf die theoretischen Grundlagen des optimalen Regulierungsgrades, der optimalen Kompetenzverteilung und der politischen Einflußnahme-Versuche eingegangen wird und in Teil 2 die tatsächliche Ausgestaltung dieser theoretischen Konstrukte anhand der europäischen Integrationspolitik im Bereich der Sondermärkte ausgeführt wird, baut Teil 3 auf diesem zuvor erarbeiteten Fundament auf: Nach der Zusammenführung der Ergebnisse wird die These geprüft, inwieweit institutioneller Wandel die Optimalität politischer und ökonomischer Entscheidungen gewährleisten kann.

Dieser These liegen die Annahmen zugrunde, daß einerseits die nationalen Interessengruppen im Zeitablauf zunehmend Einfluß auf die nationalen politischen Instanzen gewinnen. Die nationalen politischen Entscheide werden mit der Zeit demnach immer stärker von den theoretisch optimalen Ergebnissen abweichen. Andererseits wurden durch die partielle Souveränitätsübertragung der Mitgliedstaaten auf die EU neue, supranationale politische Instanzen geschaffen. Diese europäischen Instanzen unterliegen (noch) nicht der Einflußnahme von Interessengrup-

pen und sind so in der Lage, optimalere Entscheidungen zu fällen als die politischer Einflußnahme unterliegenden nationalen Instanzen. In dem Maße, wie die nationalen Interessengruppen sich auf europäischer Ebene konsolidieren, werden dann europäische Interessengruppen in Zukunft Einfluß auf die europäischen Instanzen gewinnen. Es ist somit zu erwarten, daß zukünftig die europäischen Entscheide in zunehmendem Maße von den theoretisch optimalen Ergebnissen abweichen werden.

Daraus ergeben sich zwei grundsätzlich verschiedene Themenbereiche: Erstens darf nicht außer Acht gelassen werden, zu welchem Preis diese politische Handlungsfähigkeit der EU im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten erkauft wird: sie bedingt immer den Verlust der nationalen Politikfestlegungskompetenz von den Mitgliedstaaten an die EU. Zweitens ist der Frage nachzugehen, wie institutioneller Wandel soweit verstetigt werden kann, daß die politische Einflußnahme von Interessengruppen und betroffenen Unternehmen sich nicht soweit verfestigen kann, damit der politische und ökonomische Niedergang sowohl der einzelnen Mitgliedstaaten als auch der EU in ihrer Gesamtheit nicht eintreten wird.

Teil 1: Ökonomische und rechtliche Grundlagen der Regulierung und Deregulierung

Es existiert keine einheitliche Theorie der Regulierung. Im historischen Rückblick zeigt sich, daß anfänglich Fragen nach den Ursachen und Gründen von Regulierung unter ökonomischen Aspekten im Mittelpunkt der Betrachtung standen.[1] Es entwickelte sich die normative Theorie der Regulierung. Mit der Zeit rückten die konkreten politologischen und verhaltenspsychologischen Gründe für das Auftreten von Regulierungsmaßnahmen in den Blickpunkt des Interesses; es entstanden die positiven Ansätze der Regulierungstheorie. Beide Theorien werden im folgenden vorgestellt und zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Die Ansätze zur Deregulierung entwickelten sich aus der Kritik an den Regulierungstheorien. Nach der ökonomischen Feststellung eines Deregulierungsbedarfs wird untersucht werden, wie dieser im politischen Prozeß durchgesetzt werden kann. Entsprechend werden normative und positive Ansätze unterschieden. Weiterhin wird in die aus Deregulierung entstehenden Folgeprobleme eingeführt werden.

Über diese ökonomischen Aspekte hinaus hat sowohl Regulierung als auch Deregulierung im Rahmen bestehender Gesetzgebung zu erfolgen. Zuerst werden daher die Ermächtigungsgrundlagen der BRD für Eingriffe in Wirtschaftsbereiche angeführt werden. Danach werden die Rechtsgrundlagen der EU zur Integration nationaler Wirtschaftsbereiche dargestellt. Dieser Abschnitt wird schließlich mit einer Betrachtung des Verhältnisses von nationalem zu europäischem Recht abgeschlossen.

1. Kapitel: Normative Theorie der Regulierung

Ein normatives Konzept sucht Aussagen über ökonomische Zustände, nicht wie sie tatsächlich gegeben sind, sondern wie sie theoretisch sein sollen, zu formulieren.[2] Die normative Theorie der Regulierung hat zu klären, wann Regulierungseingriffe in das Wettbewerbsgeschehen ökonomisch sowohl sinnvoll als auch notwendig sind.[3] Wettbewerb wird als konstituierender Koordinationsmechanismus unterstellt, der unter bestimmten Bedingungen die sich widerstreitenden Individual- und Gesellschaftsinteressen in Einklang bringt. In diesem Sinne ist die normative Theorie der Regulierung angewandte Wohlfahrtsökonomik. Regulierung wird unter dem Aspekt von Effizienznormen analysiert, um Empfehlungen über Einführung oder Beibehaltung von Eingriffen in den Wettbewerb zu geben.[4]

---

[1] Vgl. beispielsweise *Mitnick, B.M.*, The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Reforms, New York 1980, S. 99 f.

[2] Vgl. *Dichtl, E.*, und *O. Issing* (Hrsg.), Vahlens großes Wirtschaftslexikon, 7. überarbeitete Auflage, Wien 1993, S. 1537.

[3] Vgl. *Soltwedel, R., u. a.*, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986, S. 4.

[4] Vgl. *Weizsäcker, C.C. von*, Staatliche Regulierung: positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118 (1982), S. 325 ff., S. 326.

Anhand der wohlfahrtsökonomischen Instrumentarien können unter den Bedingungen des allgemeinen Konkurrenzgleichgewichts wirtschaftliche Aktivitäten und Zustände auf ihre Effizienz hin geprüft und bewertet werden.[5] Das verbreitetste dieser Wohlfahrts- bzw. Effizienzkriterien ist das Pareto-Optimum. Es zeichnet sich dadurch aus, daß durch keinen weiteren Tausch oder alternativen Ressourceneinsatz ein Individuum besser gestellt werden kann, ohne damit mindestens ein anderes schlechter zu stellen.[6]

Es ist möglich, daß das freie Wettbewerbsgeschehen ein theoretisch mögliches Pareto-Optimum nicht verwirklichen kann, womit eine gesamtwirtschaftlich ineffiziente Situation vorliegt. Derartige Abweichungen vom Pareto-Optimum werden häufig als Marktversagen bezeichnet und begründen Regulierungseingriffe, um die gesamtwirtschaftliche Effizienzsituation zu verbessern.[7] Eine derartige Definition führt allerdings zur Ubiquität von Marktversagen, da die Verwirklichung eines Pareto-Optimums die in der Realität nicht erreichbaren Bedingungen der vollständigen Konkurrenz voraussetzt. Allein Abweichungen vom theoretischen Effizienzmaximum reichen daher als Regulierungsbegründung nicht aus. Ein weiterer Kritikpunkt am paretianischen Marktversagen liegt in der Beschränkung der Analyse auf die allokative Effizienz, die die dynamischen Eigenschaften des Wettbewerbs, insbesondere die Entwicklungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, vernachlässigt.[8]

Damit Marktversagen regulierende Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen rechtfertigen kann, muß ein Effizienzvergleich der Situation unter freiem Wettbewerb mit der unter Regulierung erfolgen. Bei freiem Wettbewerb können Effizienzverluste gegenüber dem theoretischen Pareto-Optimum bestehen. Regulierung ist ökonomisch dann begründet, wenn sie unter Einbeziehung ihrer Wirkungen auf die dynamische Wettbewerbsentwicklung die Effizienzverluste freien Wettbewerbs überkompensiert.[9] Es müssen in der Realität erreichbare Effizienzsituationen verglichen werden und nicht hypothetische Idealzustände.[10] Derartige an der Realität orientierte

---

[5] Vgl. *Sohmen, E.*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976; *Boadway, R.*, und *N. Bruce*, Welfare Economics, Oxford, New York 1984, S. 82, und *Suntum, U. van*, Verkehrspolitik, München 1986, S. 41.

[6] Vgl. zur Definition des Pareto-Optimums beispielsweise *Boadway* und *Bruce*, Welfare Economics, op. cit., S. 12 und 62 ff.; wobei hypothetische Kompensationszahlungen gemäß den Kompensationskriterien nach Kaldor-Hicks und nach Scitovsky enthalten sind. Vgl. dazu *Sohmen*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 307 ff.

[7] Vgl. *Boadway* und *Bruce*, Welfare Economics, op. cit., S. 103 f. und 135 f.

[8] Vgl. *Kurz, R.*, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Konjunkturpolitik Beiheft 32 (1986), S. 41 ff., hier S. 44.

[9] Vgl. *Kurz*, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, supra, S. 45. Wünschenswert wäre auch die Einbeziehung einer Art "Deregulierungs-Multiplikators", der die gesamtwirtschaftlichen spill-over-Effekte miteinbezieht. Dazu fehlt es bisher aber an entsprechenden theoretischen Grundlagen.

[10] Demsetz unterscheidet dabei in "nirwana approach", der bei Abweichungen der Realität von der idealen Norm auf Ineffizienz schließt, und "comparative institution-approach", der alternative institutionelle Möglichkeiten miteinander vergleicht. Vgl. *Demsetz, H.*, Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics 12 (1969), S. 1 ff.

Methoden werden auch als second best-Lösungen bezeichnet.[11] Marktversagen ist kein Abweichen von dem (überholten) Ideal der vollständigen Konkurrenz, sondern eine Behinderung des Wettbewerbs als dynamischer Such-, Lern- und Entdeckungsprozeß und der Anreizmechanismen, die die Wirtschaftssubjekte zu innovativem Verhalten bewegen.[12]

Die normative Regulierungstheorie untersucht die ökonomischen Ursachen und Gründe für Regulierung. Werden zu Unrecht ökonomische Ursachen angeführt, um derartige Regulierungen zu begründen, liegt die Vermutung nahe, daß es sich um Scheingründe handelt, hinter denen die wahren Gründe versteckt werden.[13] Für diese Fälle muß die positive Theorie der Regulierung herangezogen werden. Im folgenden Abschnitt wird analysiert, inwieweit die traditionellen Argumente des Marktversagens Regulierungseingriffe ökonomisch rechtfertigen.

I. Natürliches Monopol

Eine Standardrechtfertigung für regulierende Eingriffe ist die Existenz eines natürlichen Monopols. Es handelt sich um einen Sonderfall, bei dem technische Gründe eine monopolistische Marktstruktur nahelegen. Ein natürliches Monopol ist gegeben, wenn ein einziger Anbieter die gesamte Nachfrage eines Marktes kostengünstiger produzieren kann als jede andere Zahl an Anbietern.[14] Formal werden derartige Kostenstrukturen als subadditiv bezeichnet; sie stellen das zentrale Element zur Bestimmung natürlicher Monopole dar. Im Einproduktfall wird dies in der Regel auf Massenproduktionsvorteile (economies of scale) zurückgeführt. Bei Mehrgüterproduktion wird zusätzlich von Verbundvorteilen (economies of scope) ausgegangen.[15] Damit soll Subadditivität zumindest annähernd sichergestellt werden.[16]

Aufgrund subadditiver Kostenstrukturen setzt sich ein einziger Anbieter am Markt durch. Es entsteht ein natürliches Monopol, das für eine effiziente Produktion ökonomisch erwünscht ist. Die traditionelle Sichtweise schließt im Falle natürlicher Monopole auf die Notwendigkeit von

---

[11] Second best wird dabei als Gegensatz zu first best gesehen, den in der Realität nicht realisierbaren theoretischen Lösungen.

[12] Vgl. *Soltwedel* u.a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, op. cit., S. 5, und *Laaser, C.-F.*, Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Tübingen 1991, S. 55.

[13] Vgl. *Donges, J.*, Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 167 ff., S. 174.

[14] Vgl. *Graf, G.*, Regulierung und innovatorische Prozesse, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 32 (1981), S. 311 ff., S. 313, und *Baumol, W.*, und *R. Willig*, Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly, in: Quarterly Journal of Economics 96 (1981), S. 405 ff., S. 409.

[15] Vgl. zum Einproduktfall *Baumol, W.*, On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry, in: American Economic Review 67 (1977), S. 809 ff., S. 814, und zum Mehrproduktfall *Panzar, J.*, und *R. Willig*, Economies of Scope, in: American Economic Review 71 (1981), S. 268 ff.

[16] Im Einproduktfall sind economies of scale hinreichend, aber nicht notwendig, im Mehrproduktfall sind zusätzliche Verbundvorteile nicht hinreichend für Subadditivität. Es werden sehr komplexe Konstrukte zur theoretischen Erfassung benötigt, die empirisch nicht durchzuführen sind. Vgl. für eine ausführliche Darstellung dieser Problematik *Sharkey, W.W.*, The theory of natural monopoly, Cambridge 1982, insbesondere S. 68 ff., und *Spelthahn, S.*, Privatisierung und natürliche Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden 1994, S. 46 ff.

Regulierung aufgrund der entstehenden Monopolsituation. Dem natürlichen Monopolisten wird das Ausnützen monopolistischer Machtspielräume unterstellt, wie sie normalerweise für ein Monopol, das ökonomisch nicht erwünscht ist, bestehen. Es werden allokative Ineffizienzen in Form überhöhter Monopolpreise und verschlechterter Marktversorgung angenommen.[17] Demsetz wies schon früh darauf hin, daß in dieser Argumentation der entscheidende Zwischenschritt fehlt: wie können aus dem ökonomisch effizienten natürlichen Monopol heraus Effizienzverluste aufgrund von Monopolmacht entstehen?[18]

Die Theorie der bestreitbaren Märkte (contestable markets) führte diese Kritik weiter[19] und zeigte, daß ein monopolistischer Anbieter unter bestimmten Bedingungen disziplinierendem Konkurrenzdruck ausgesetzt ist, der die Ausübung von Monopolmacht verhindert.[20] Bei kostenlosem Marktein- und -austritt kann der natürliche Monopolist keine Monopolpreise setzen, ohne Konkurrenten auf den Markt zu locken, die die Monopolgewinne abschöpfen oder ihn vom Markt verdrängen. Potentielle Konkurrenz bewirkt hier, wie sonst nur aktuelle Konkurrenz, ein sowohl statisch als auch dynamisch effizientes Marktergebnis.[21] Es kann somit nicht allein aus der Existenz eines natürlichen Monopols auf Monopolmacht und die Notwendigkeit regulierender Eingriffe geschlossen werden.

Dem natürlichen Monopolisten eröffnen sich dagegen Machtspielräume, sobald der Markt- und -austritt nicht mehr kostenlos ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn irreversible Investitionen getätigt werden.[22] Der disziplinierende Druck potentieller Konkurrenz ist um so geringer, je höher das Ausmaß der Irreversibilitäten auf einem Markt ist. Gleichzeitig eröffnen sich dem natürlichen Monopolisten Spielräume zur Ausnutzung seiner Monopolmacht. In diesem

---

[17] Vgl. zu dieser Sichtweise beispielsweise *Weber, R.H.*, Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen, Baden-Baden 1986, S. 100 ff.

[18] Vgl. *Demsetz, H.*, Why regulate utilities?, in: Journal of Law and Economics 11 (1968), S. 55 ff., S. 56.

[19] Vgl. *Windisch, R.* (Hrsg.), Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987, S. 58.

[20] Vgl. *Baumol, W., J. Panzar* und *R. Willig*, Contestable Markets and The Theory of Industry Structure, New York 1982.

[21] Vgl. *Krakowski, M.* (Hrsg.), Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1988, S. 41.

[22] Eine Investition ist irreversibel, wenn sie spezifisch auf den betrachteten Markt festgelegt ist, d.h. die eingesetzten Ressourcen werden in der Investition gebunden und weisen in jeder anderen ökonomischen Verwendung einen signifikant geringeren Wert auf. Vgl. *Kruse, J.*, Irreversibilität und natürliche Markteintrittsbarrieren, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 204 (1988), S. 508 ff., S. 509. Im Falle eines Marktaustritts ist die Investition nicht liquidierbar und führt zu Verlusten. Periodisiert ergeben sich irreversible oder versunkene Kosten, die nur über das Marktgeschehen amortisiert werden können und die somit Marktaustrittsschranken bedingen. Für eine Markteintrittsentscheidung ist die Höhe der irreversiblen Kosten ausschlaggebend, denn bei Eintritt müßte der Newcomer mindestens so lange am Markt verbleiben, bis diese Kosten amortisiert sind. Der etablierte Monopolist verbliebe auch im Markt, bis er seine schon getätigten, versunkenen Kosten amortisiert hat. In einem so entstehenden Preiskampf können die Preise bis auf die reversiblen Stückkosten gesenkt werden, ohne daß Marktaustritt erfolgt. Ein Newcomer wird nur dann in den Markt eintreten, wenn er unter diesen Voraussetzungen noch Gewinne erwirtschaften kann. Vgl. zum Konzept versunkener Kosten, auch sunk costs, product-specific capital oder unrecoverable costs genannt, *Kruse, J.*, Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985, Kap. 1.3., und *Hauer, R.*, Versunkene Kosten: Zur Funktionsweise der unsichtbaren Hand, Freiburg 1990.

Falle signifikanter irreversibler Kosten können regulierende Eingriffe erforderlich sein. Die Relevanz irreversibler Kosten wird jedoch durch dynamische Aspekte relativiert. So können Innovationen die spezifischen Ressourcen entwerten und Newcomern die Möglichkeit eröffnen, mit reversiblen Investitionen wieder kostenlosen Marktzutritt zu erlangen.[23]

Weiterer Kritikpunkt am natürlichen Monopol als Regulierungsbegründung ist, daß es einer dynamischen Wettbewerbskonzeption widerspricht. Im Wettbewerb setzt sich der effizienteste Anbieter durch. Es stellt sich damit die Frage, inwieweit eine Regulierungsinstanz diesen Anbieter identifizieren kann, um ihn dann zu schützen. Zusätzlich wird durch Regulierung ein technologisches Niveau festgeschrieben, das innovative Newcomer behindert, insbesondere wenn die Innovation die Subadditivität der Kosten aufheben könnte und damit das natürliche Monopol verdränge. Dies ist auch durch eine Nachfrageausweitung möglich, so daß die gesamte Marktnachfrage nicht mehr im subadditiven Kostenbereich liegt. In diesen Fällen müßte die eingeführte Regulierung wieder zurückgenommen werden, da ihr die ursprüngliche Rechtfertigungsgrundlage entzogen wurde. Warum dies in der Realität kaum geschieht, wird im 2. Kapitel aufgezeigt werden.

Allein das Vorliegen von Subadditivität begründet noch kein Marktversagen, vielmehr müssen signifikante irreversible Kosten hinzukommen. In diesem Fall kann Verhaltensregulierung dazu eingesetzt werden, die Ausübung der Monopolmacht zu unterbinden. Vorgeschriebenes wettbewerbanaloges Verhalten verhindert somit die Ausbeutung der Marktgegenseite durch Monopolmacht. Häufig wird bei einem natürlichen Monopol jedoch auch Marktzutrittsregulierung gefordert, um Instabilitäten (unsustainability) aufgrund mehrfachen Eintritts in das natürliche Monopol zu verhindern. Dieses Argument steht in direktem Widerspruch zur Ausnutzung von Monopolmacht, die dazu geeignet ist, Markteintritte zu unterbinden. Es ist eine differenziertere Betrachtung natürlicher Monopole notwendig, um diesen Konflikt zu lösen: Im Fall sogenannter starker Monopole mit globaler Subadditivität[24] ist das Problem der Monopolmacht relevant. Dagegen sind allein schwache Monopole[25] für Instabilitäten anfällig. Das Eintreten derartiger Instabilitäten hängt jedoch in hohem Maße von den sehr restriktiven zugrunde gelegten Verhaltensannahmen ab. Werden diese weniger restriktiv formuliert, verschwinden die Instabilitäten. Zusätzlich wird die Relevanz von Instabilitäten durch die Einbeziehung irreversibler Kosten verringert, da sie freien Marktzutritt behindern.[26]

---

[23] Vgl. *Windisch*, Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, op. cit., S. 61.

[24] Die Subadditivität ist hier über das gesamte Output-Niveau hinweg gegeben (global subadditiv). Vgl. *Krakowski*, Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., S. 30.

[25] Subadditivität ist bei schwachen natürlichen Monopolen nur im Bereich der relevanten Nachfrage gegeben. Bei anderen Nachfrage-Niveaus geht die Subadditivität der Kostenstruktur verloren.

[26] Vgl. *Knieps, G.*, und *I. Vogelsang*, The sustainability concept under alternative behavioral assumptions, in: Bell Journal of Economics, 13 (1982), S. 234 ff.

Neben Monopolmacht und Instabilitäten besteht im natürlichen Monopol grundsätzlich ein Defizitproblem. Aufgrund der subadditiven Kostenstruktur würde die wohlfahrtsmaximierende Preisbildung gemäß den Grenzkosten zu laufend defizitärer Produktion führen.[27] Kostendekkung würde in dieser Situation allokative Wohlfahrtsverluste bedingen. Regulierungseingriffe, die auf die Kostendeckung des natürlichen Monopolisten abzielen und den daraus folgenden gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust minimieren, sind in diesem Fall angebracht.[28]

Inwieweit in einem Wirtschaftsbereich ein natürliches Monopol vorliegt und auch regulierungsbedürftig ist, muß am Einzelfall geklärt werden. Weiterhin muß eine einmal erfolgte Regulierung ständig daraufhin überprüft werden, inwieweit die Grundlagen der Regulierung noch bestehen. Sind diese nicht mehr gegeben, muß auch der Regulierungseingriff zurückgenommen werden, um Effizienzverluste aus der Regulierung zu vermeiden. Die Existenz eines natürlichen Monopols wird in den Analysen zur Verkehrswirtschaft, Energieversorgungs-Wirtschaft, Telekommunikations-Wirtschaft und Entsorgungswirtschaft untersucht werden.

II. Ruinöse Konkurrenz

Mit ruinöser Konkurrenz[29] werden Situationen zu hoher Wettbewerbsintensität bezeichnet, so daß auf dem betroffenen Markt extremer Preisverfall und dauerhafte Verluste entstehen. Von Anbieterseite werden daher Regulierungen gefordert, die ihnen eine verlustfreie Produktion ermöglicht, um eine angemessene Versorgung der Nachfrager sicherzustellen.[30] Dieser beliebten Argumentation steht entgegen, daß Konkurrenzdruck einzelwirtschaftlich immer ruinös ist, indem ineffiziente Anbieter vom Markt verdrängt werden. Gerade diese Selektionsfunktion des Wettbewerbs soll gesamtwirtschaftliche Effizienz bewirken. Regulierungseingriffe aufgrund ruinöser Konkurrenz können nur dann gerechtfertigt sein, wenn dieser Selektionsprozeß zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führt.[31] Es ist daher nötig, die Ursachen zu untersuchen, die zu extremem Preisverfall und anhaltenden Verlusten führen, um darauf aufbauend zu entscheiden, inwieweit gesamtwirtschaftlich eine Fehlsteuerung des Wettbewerbs vorliegt oder die Anbieterseite sich dem einzelwirtschaftlich unangenehmen Wettbewerbsdruck zu entziehen sucht.

---

[27] Vgl. *Fritsch, M., Th. Wein* und *H.-J. Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2., überarbeitete und ergänzte Auflage, München 1996, S. 30 f. und S. 323 f., sowie *Bartholomé, B.*, Die Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftstheoretischer Ansätze, Idstein 1989, S. 21.

[28] Aus der second best-Theorie stammt die Ramsey-Preisregel, die diese Zielsetzung hat. Vgl. *Sharkey*, The theory of natural monopoly, op. cit., S. 50, und ausführlich *Baumol, W.*, und *D. Bradford*, Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, in: American Economic Review 60 (1970), S. 265 ff.

[29] Synonym zu ruinöser Konkurrenz werden auch die Begriffe zerstörerischer Wettbewerb und cutthroat competition verwendet.

[30] Vgl. *Krakowski*, Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., S. 59.

[31] Vgl. *Soltwedel* u.a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, op. cit., S. 10.

Anhaltender Preisverfall kann auf einem Markt als Folge eines verzögerten Allokationsprozesses auftreten. Allokationsprozesse sind verzögert, wenn die Anpassung der Produktionsfaktoren an geänderte Rahmenbedingungen so langsam vonstatten geht, daß die Produktionsfaktoren auf lange Sicht nicht in ihrer effizientesten Verwendung eingesetzt werden. Für den Fall unkonzentrierter Märkte lassen sich die Symptome ruinöser Konkurrenz aufgrund der atomistischen Marktstruktur besonders klar aufzeigen.[32] Allgemein sorgt die Selektionsfunktion des Wettbewerbs dafür, daß ineffiziente Anbieter aufgrund der ihnen entstehenden Verluste vom Markt ausscheiden. Ruinöse Konkurrenz bedeutet, daß trotz hohem Konkurrenzdruck ineffiziente Anbieter nicht in ausreichendem Maße vom Markt ausscheiden. Auf dem betroffenen Markt entsteht eine Strukturkrise.[33] Die Ursache dieser mangelnden Funktionsfähigkeit des Selektionsprozesses liegt in der Unbeweglichkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital.[34] Faktorimmobilität ist zwar notwendige Bedingung für ruinöse Konkurrenz, aber nicht hinreichend. Zusätzlich sind Auslöser nötig, die auf dem betroffenen Markt einen Angebotsüberhang entstehen lassen. Derartige Auslöser sind technischer Fortschritt auf dem betroffenen Markt, auf nachgelagerten Produktionsstufen und bei der Entwicklung von Substitutionsgütern, gesamtwirtschaftliche Depression, traditionelles Unternehmerverhalten und geringe Preiselastizitäten.[35] Ein durch derartige Auslöser entstehendes Ungleichgewicht wird durch Faktorunbeweglichkeit verfestigt. Es entstehen Ineffizienzen aufgrund der Fehlallokation der Ressourcen.

Auf unkonzentrierten Märkten kann ruinöse Konkurrenz aufgrund eines verzögerten Allokationsprozesses regulierende Eingriffe rechtfertigen. Zur Verbesserung der Effizienzsituation muß darauf geachtet werden, daß die Eingriffe an den Ursachen ruinöser Konkurrenz ansetzen. Symptomregulierung in Form von Preis- und Marktzutrittsregulierung verzögert die benötigten Anpassungsprozesse weiterhin und verfestigt künstlich die zugrunde liegende Problematik. Vielmehr muß der Erhalt der Wettbewerbsfreiheit garantiert werden. Zur Aktivierung der Funktionsfähigkeit des Selektionsprozesses sind Anreize zu schaffen, die die Faktormobilität erhöhen und die Kluft zwischen Angebot und Nachfrage verringern.[36] Es ist daher eine genaue Analyse der auslösenden Faktoren am Einzelfall nötig, um die Regulierungseingriffe zu be-

---

[32] Vgl. *Bain, J.S.*, Industrial Organization, second edition, New York 1968, S. 475.

[33] Vgl. *Willeke, R.*, "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: ORDO 28 (1977), S. 155 ff., S. 162.

[34] Immobilität des Faktors Arbeit liegt bei irreversiblem Humankapital vor. Kapital ist bei Irreversibilität oder traditionellem Unternehmerverhalten unbeweglich. Für eine ausführliche Darstellung der Ursachen der Faktorimmobilität vgl. *Tolksdorf, M.*, Ruinöser Wettbewerb: Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung, Berlin 1971, S. 88 ff.

[35] Tolksdorf bezeichnet dies als mittelbar wirkende Ursachen im Gegensatz zur unmittelbaren Wirkung der Faktorimmobilität. Vgl. *Tolksdorf*, Ruinöser Wettbewerb, op. cit., S. 95 ff.

[36] Vgl. *Tolksdorf, M.*, Ruinöse Wettbewerbsprozesse, in: Wirtschaft und Wettbewerb 21 (1971), S. 286 ff., S. 290.

stimmen. Weiterhin ist der regulierende Eingriff mit Überwindung der Allokationsverzerrung zurückzunehmen.

Ruinöse Konkurrenz auf konzentrierten Märkten unterscheidet sich von der auf unkonzentrierten Märkten dadurch, daß den Anbietern die Möglichkeit zur Kollusion gegeben ist. Anbieter sind so in der Lage, Konkurrenzdruck auszuschalten und trotz Fehlallokation Gewinne zu erwirtschaften. Die ineffiziente Situation bleibt bestehen, ihre Symptome treten aber nicht mehr offen zutage und können in Form überhöhter Preise auf nachgelagerte Wirtschaftsstufen überwälzt werden.[37] Bei Einführung freien Wettbewerbs treten die ursprünglichen Symptome ruinöser Konkurrenz auf. Es wird der Anschein erweckt, als sei freier Wettbewerb Ursache für die auftretenden Probleme.[38] Freier Wettbewerb führt jedoch nicht zu ruinöser Konkurrenz, sondern zeigt die durch die Kollusion verdeckten Ineffizienzen auf.

Da ruinöser Konkurrenz auf konzentrierten Märkten grundsätzlich die gleiche Problematik zugrunde liegt wie auf unkonzentrierten Märkten, sollten zur Problembeseitigung die gleichen Regulierungsmaßnahmen ergriffen werden. Es besteht jedoch die Schwierigkeit, daß die Symptome nicht direkt festgestellt werden können und das Ausmaß der Symptomüberwälzung nicht quantifiziert werden kann.[39] Weiterhin treten die Probleme ruinöser Konkurrenz erst bei Einführung freien Wettbewerbs auf. Unter diesen Gesichtspunkten ist ruinöse Konkurrenz auf konzentrierten Märkten kaum sicher auszumachen. Sollte sie dennoch festgestellt werden, ist mit massiver Gegenwehr gegen die Regulierungsmaßnahmen durch die betroffenen Anbieter zu rechnen.

Ein weiterer Fall, der häufig unter dem Begriff ruinöse Konkurrenz subsumiert wird, ist der Verdrängungswettbewerb, der auch als marktstrategischer Kampf bezeichnet wird. Verdrängungswettbewerb stellt den Versuch dar, Konkurrenten vom Markt zu drängen, um selbst eine marktbeherrschende Stellung zu erreichen, die es dann dem marktbeherrschenden Anbieter erlaubt, überhöhte Preise und Gewinne zu erzielen.[40] Im Verlauf des marktstrategischen Kampfes sind die Symptome identisch mit denen verzögerter Faktorallokation. Die Ursachen sind jedoch fundamental verschieden. Verdrängungswettbewerb setzt den Selektionsprozeß gemäß der wirtschaftlichen Überlegenheit außer Kraft und ersetzt ihn durch finanzielle Macht.[41] Es handelt sich nicht um die Reaktion von Anbietern auf einen entarteten Wettbewerbsprozeß, sondern der Wettbewerb an sich soll unterlaufen werden. Verdrängungswettbewerb ist somit ein elementar wettbewerbswidriges Verhalten, das im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung unterbunden werden muß. Es stellt keinen Rechtfertigungsgrund für Regulierung dar.

---

[37] Vgl. *Tolksdorf*, Ruinöser Wettbewerb, op. cit., S. 160.
[38] Vgl. *Tolksdorf*, Ruinöse Wettbewerbsprozesse, supra, S. 292.
[39] Vgl. *Tolksdorf*, Ruinöser Wettbewerb, op. cit., S. 185.
[40] Vgl. *Willeke*, "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, supra, S. 161 f.
[41] Vgl. *Tolksdorf*, Ruinöser Wettbewerb, op. cit., S. 188.

Die Fälle der ruinösen Konkurrenz werden in den Untersuchungen der Agrarwirtschaft, Verkehrswirtschaft, Energieversorgungs-Wirtschaft und Finanzwirtschaft behandelt werden.

III. Externe Effekte und öffentliche Güter

Das Argument, daß externe Effekte und öffentliche Güter zu Marktversagen führen, begründet nicht nur Regulierungseingriffe, sondern allgemein Staatstätigkeit. Unter beiden Begriffen werden Situationen erfaßt, in denen ein Gut simultan in die Nutzenfunktionen verschiedener Personen bzw. in die Produktionsfunktionen unterschiedlicher Anbieter eingeht.[42] **Externe Effekte**, auch Externalitäten genannt, entstehen als Nebenprodukt der ökonomischen Aktivität eines Individuums oder einer Unternehmung. Dabei ist der einzelwirtschaftliche Effekt relativ zum feststellbaren externen Effekt so groß, daß die ökonomische Handlung durchgeführt wird. Bei öffentlichen Gütern ist der einzelwirtschaftliche Effekt im Verhältnis zu den Kosten der Durchführung der ökonomischen Aktivität dagegen so gering, daß die ökonomische Aktivität unterbleibt.[43] Die analytische Trennung zwischen den beiden Konzepten ist dabei graduell und nicht grundlegend.[44] Die unterschiedliche Vorgehensweise ist weitgehend historisch bedingt.[45]

Ein externer Effekt liegt vor, wenn die Durchführung einer ökonomischen Handlung direkte Auswirkungen auf den Nutzen oder die Produktion anderer hat, die über die hinausgehen, die im Rahmen der Markttransaktionen abgegolten werden.[46] Der externe Effekt wird nicht über den Preismechanismus internalisiert und ist damit einzelwirtschaftlich für den erzeugenden Akteur nicht entscheidungsrelevant.[47] Einzel- und gesamtwirtschaftliche Kosten bzw. Nutzen sind nicht mehr identisch, sondern weichen um den externen Effekt voneinander ab. Im Vergleich zum Pareto-Optimum ist die Ressourcenallokation verzerrt. Negative externe Effekte führen zu einem gesamtwirtschaftlich zu hohen Produktions- bzw. Konsumniveau des Erzeugers. Bei positiven externen Effekten fällt dieses hingegen zu gering aus.

Die Vertreter des property rights-Ansatzes führen die Problematik von Externalitäten auf mangelnde Eigentumsrechte zurück. Bestehen klar definierte Eigentumsrechte, stehen dem Erzeu-

---

[42] Vgl. *Buchanan, J.*, und *C. Stubblebine*, Externality, in: Economica 29 (1962), S. 371 ff., S. 372.

[43] Vgl. *Boadway, R.*, und *D. Wildasin*, Public Sector Economics, Boston 1984, S. 60.

[44] Siehe *Blümel, W., R. Pethig* und *O. von dem Hagen*, The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 142 (1986), S. 241 ff., S. 255, zu externen Effekten als Spezialfall öffentlicher Güter und *Bonus, H.*, Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 136 (1980), S. 50 ff., S. 56, zu öffentlichen Gütern als extreme Form von Externalitäten.

[45] Während in den angelsächsischen Ländern eine marktorientierte Einstellung zur Entwicklung der Theorie externer Effekte führte, bewirkte die Ausrichtung an staatswissenschaftlichen Themen in den kontinentaleuropäischen Ländern, insbesondere Skandinavien, Italien und Deutschland, die Entstehung der Theorie öffentlicher Güter. Vgl. *Head, J.G.*, Public Goods and Public Policy, in: Public Finance 17 (1962), S. 197 ff., S. 197 f.

[46] Vgl. *Fritsch, Wein* und *Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik,op. cit., S. 76.

[47] Vgl. *Boadway* und *Wildasin*, Public Sector Economics, op cit., S. 105.

ger und den Betroffenen eines externen Effektes die Möglichkeit offen, in Verhandlungen über Kompensationszahlungen zu treten und so den externen Effekt zu internalisieren. Bei Abwesenheit von Transaktionskosten wird auf diese Weise ein pareto-optimaler Zustand erreicht.[48] Unter Einbeziehung von Transaktionskosten besteht zumindest eine Tendenz zum Pareto-Optimum. Die Relevanz des property rights-Ansatzes ergibt sich im Einzelfall aus dem Vergleich der bestehenden Transaktionskosten mit den Kosten staatlicher Regulierung als Lösungsmöglichkeit.[49]

Externe Effekte können folglich Regulierungseingriffe bei Existenz von Transaktionskosten rechtfertigen. Zumeist werden fiskalische Korrekturmaßnahmen wie Subventionen bei positivem und Pigou-Steuer bei negativem externen Effekt zur Internalisierung eingesetzt.[50] Damit die erhoffte Wohlfahrtssteigerung erreicht wird, muß hierfür das exakte Ausmaß des externen Effektes bekannt sein. Aufgrund der geringen Operationalisierbarkeit externer Effekte ist dies nur in geringem Maße möglich.[51] Daher ist eine Mischung aus Regulierung und property-rights-Ansatz in Erwägung zu ziehen, bei der sich die Regulierung auf die Senkung von Transaktionskosten und die Festlegung von Eigentumsrechten beschränkt.[52]

Das konstitutive Merkmal **öffentlicher Güter** ist die Gemeinsamkeit im Konsum, auch Nichtrivalität genannt.[53] Dies bedeutet, daß der Konsum eines Gutes durch ein bestimmtes Individuum den Nutzen anderer Individuen aus demselben Gut nicht verringert.[54] Damit geht das Gut gleichzeitig in die Nutzenfunktion mehrerer Individuen ein.[55] Bei Nichtrivalität können alle Individuen, die Nutzen aus dem Gut ziehen können, diesen auch befriedigen. Für ein Pareto-Optimum müßte jeder Konsument einen Preis entsprechend seiner individuellen Grenzkosten bezahlen, womit die individuellen Präferenzen offengelegt werden.[56] Bei Nichtrivalität geht diese Allokationsfunktion des Preises verloren. Es besteht ein einzelwirtschaftlicher Anreiz, die individuelle Präferenz und Zahlungsbereitschaft herunterzuspielen, um so die privaten Kosten zu minimieren.[57] Je mehr Konsumenten sich in dieser Art verhalten, um so weniger Präferenzen

---

[48] Vgl. *Coase, R.H.*, The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 3 (1960), S. 1 ff., S. 15.
[49] Vgl. *Toumanoff, T.*, A Positive Analysis of the Theory of Market Failure, in: Kyklos 37 (1984), S. 529 ff., S. 533.
[50] Vgl. *Boadway* und *Wildasin*, Public Sector Economics, op. cit., S. 120.
[51] Vgl. *Bonus, H.*, Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: List Forum 10 (1979/80), S. 69 ff., S. 86 f.
[52] Vgl. *Dahlman, C.*, The Problem of Externalty, in: Journal of Law and Economics 22 (1979), S. 141 ff., S. 160.
[53] Vgl. *Sohmen*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 285.
[54] Vgl. *Boadway* und *Wildasin*, Public Sector Economics, op. cit., S. 57.
[55] Vgl. *Sohmen*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 291.
[56] Vgl. *Bonus*, Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, supra, S. 52.
[57] Derartiges Verhalten wird als Schwarzfahren, Trittbrettfahren, easy rider oder free rider bezeichnet. Vgl. *Richter, W.*, Über die Rationalität des Schwarzfahrens, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 30 (1979), S. 382 ff., S. 382.

werden offengelegt, und das Angebot des Gutes geht mangels Nachfrage zurück. Ein pareto-optimaler Zustand wird verfehlt, da keine Allokation entsprechend der Präferenzen erfolgt.

Eine Verbesserung der Effizienzsituation kann unter Einbeziehung des Ausschlußprinzips erreicht werden. Ausschluß ist die Möglichkeit, potentielle Konsumenten am Konsum des Gutes zu hindern. Bei vollständiger Nichtrivalität[58] ist Ausschluß immer ineffizient, da die Grenzkosten eines zusätzlichen Konsumenten Null sind.[59] Ausschluß ermöglicht, einen Preis für die Konsumenten zu setzen und so das Trittbrettfahren einzuschränken. Es besteht ein trade-off zur Situation möglichen, aber nicht durchgeführten Ausschlusses. Die Ineffizienz aufgrund des Ausschlusses muß der Wohlfahrtssteigerung aus der erhöhten Bereitstellung des öffentlichen Gutes gegenübergestellt werden.[60] Überwiegt die Nutzensteigerung, verbessert sich die Effizienzsituation im Vergleich zur Situation ohne Ausschluß.[61] Allein die Feststellung, Nichtrivalität liegt vor, reicht als Regulierungsbegründung nicht aus. Nur wenn Ausschluß nicht möglich oder durch extrem hohe Ausschlußkosten nicht durchführbar ist, muß am Einzelfall geprüft werden, inwieweit Regulierung die Effizienzsituation verbessern kann. Aufgrund des gesamtwirtschaftlich zu geringen Angebots werden öffentliche Güter dann durch den Staat oder in dessen Auftrag produziert und abgegeben.[62] Die Finanzierung erfolgt über Steuererhebungen. Es wird unterstellt, daß die Konsumenten ihre Präferenzen in einem politischen Entscheidungsprozeß offenlegen.[63] Wird die enge formale Verknüpfung zum Konzept externer Effekte in Betracht gezogen, so können diese Regulierungsmechanismen auf öffentliche Güter übertragen werden. Entsprechend relevant sind auch die jeweiligen Einschränkungen.

Öffentliche Güter und externe Fälle werden in den Kapiteln zur Verkehrswirtschaft, Agrarwirtschaft, Energieversorgungs-Wirtschaft, Telekommunikations-Wirtschaft und Entsorgungswirtschaft untersucht werden.

---

[58] Zumeist wird bei öffentlichen Gütern implizit der Fall vollständiger Nichtrivalität unterstellt. Es ist jedoch angebracht, nach dem Ausmaß an Nichtrivalität zwischen rein öffentlichen Gütern, bei denen tatsächlich vollständige Nichtrivalität vorliegt, und gemischt-öffentlichen Gütern (auch Mischgüter oder impure public goods genannt), bei denen partielle Nichtrivalität vorliegt, zu unterscheiden. Vgl. *Bonus*, Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, supra, S. 64.

[59] Vgl. *Boadway* und *Wildasin*, Public Sector Economics, op. cit., S. 118.

[60] Vgl. *Blümel, Pethig* und *Hagen*, The Theory of Public Goods, supra, S. 272.

[61] Bei rein öffentlichen Gütern ist so eine Effizienzverbesserung möglich, jedoch kein Pareto-Optimum, da Ausschluß hier immer ineffizient ist. Bei gemischt-öffentlichen Gütern kann durch Ausschluß dagegen ein Pareto-Optimum erreicht werden. Diese Güter werden als Clubgüter bezeichnet. Mit steigender Konsumentenzahl verringert das Hinzutreten weiterer Konsumenten den Nutzen der schon beteiligten Konsumenten. Es besteht eine optimale Clubgröße, und Ausschluß ermöglicht ihre Durchsetzung, so daß bei gegebener Clubgröße ein optimaler Output erfolgt. Ein Pareto-Optimum wird erreicht, wenn optimaler Output und optimale Clubgröße simultan bestimmt werden. Vgl. *Boadway* und *Wildasin*, Public Sector Economics, op. cit., S. 98; *Buchanan, J.*, An Economic Theory of Clubs, in: Economics 32 (1965), S. 1 ff., und *Cornes, R.*, und *T. Sandler*, The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge 1986, S. 160.

[62] Vgl. *Krakowski*, Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., S. 76.

[63] Die Effizienz der Regulierungsmaßnahme steht und fällt mit der Qualität der Präferenzerfassung. Aus diesem Grund wurde eine Vielzahl an Verfahren zur Erfassung individueller Präferenzen entwickelt. Vgl. dazu *Pommerehne, W.W.*, Präferenzen für öffentliche Güter: Ansätze zu ihrer Erfassung, Tübingen 1987.

IV. Informationsasymmetrie

Ein pareto-optimaler Zustand setzt voraus, daß zwischen den an einem Austauschprozeß beteiligten Parteien Informationssymmetrie in der Form herrscht, daß die Beteiligten die gleichen Informationen besitzen. Ist diese Symmetrieannahme nicht erfüllt, ist der Eintritt eines pareto-optimalen Zustandes nicht mehr gewährleistet.[64] In der Realität sind Informationen zumeist unvollkommen. In fast jeder Situation liegen Informationsasymmetrien vor. Es ist zu prüfen, inwieweit sie Regulierungseingriffe ökonomisch rechtfertigen können.

Informationsasymmetrien werden danach unterschieden, wann und bei wem sie vorliegen.[65] Einerseits kann sichere Information objektiv nicht vorliegen. Es besteht zeitliche Informationsasymmetrie, da mit Eintritt des Ereignisses die Information ex post offenbart wird. Andererseits kann die sichere Information zwar existieren, aber nicht alle Beteiligten haben gleichen Zugang.[66] In diesem Fall besteht asymmetrische oder ungleiche Informationsverteilung zwischen den Beteiligten. Die Probleme, die sich aus diesen Asymmetriearten ergeben, lassen sich weiter danach systematisieren, wann sie im Rahmen eines Transaktionsprozesses anfallen.

Ungleiche oder **asymmetrische Informationsverteilung** bedeutet, daß bei potentiellen Transaktionen eine Marktseite private Zusatzinformationen besitzt, die der anderen Marktseite fehlen. Bei individueller Nutzenmaximierung entsteht für die Marktseite mit Zusatzinformation ein Anreiz, diesen Informationsvorsprung zu Lasten der uninformierten Marktseite auszunutzen. Bei **adverse selection** sind vor Vertragsabschluß die Informationen über entscheidungsrelevante Merkmale eines Gutes oder einer Leistung zwischen den Marktseiten ungleich verteilt. Es besteht für eine Marktseite Qualitätsunsicherheit, während die andere Marktseite entweder im Besitz dieser Information ist oder zumindest einen höheren Informationsstand hat. Mangelnde Information kann sowohl auf Nachfrager- als auch auf Anbieterseite vorliegen. Hat die Anbieterseite einen Informationsvorsprung, so wird nur die schlechteste Qualität am Markt gehandelt, da die Nachfrager sich bewußt sind, daß es für die Anbieter einzelwirtschaftlich rational ist, ihnen eine bessere Qualität vorzutäuschen, um so in den Genuß höherer Gewinne zu

---

[64] Vgl. *Eatwell, J., M. Milgate* und *P. Newmann* (ed.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics in Four Volumes, London 1988, hier Band 1, S. 133.

[65] Informationsprobleme sind durch principal agent-Beziehungen gekennzeichnet. Marktliche Austauschprozesse lassen sich demnach als Verträge auffassen, in denen eine oder mehrere Personen (principal) eine andere Person (agent) dazu verpflichten, in ihrem Namen bestimmte Dienste durchzuführen. Handeln die beteiligten Parteien nutzenmaximierend, besteht bei abweichenden Interessen von principal und agent die Möglichkeit, daß der agent entgegen dem Geiste des Vertrags seinen privaten Nutzen maximiert und nicht den des principals. Vgl. dazu *Sappington, D.*, und *J. Stiglitz*, Information and Regulation, in: Bailey, E. (ed.), Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies, Cambridge 1987, S. 3 ff., S. 6 f. Dieser Ansatz wird hier nicht weiter verfolgt, da principal agent-Beziehungen Informationsprobleme zwar grundlegend aufzeigen, aber keine weitere systematische Erklärung für Informationsasymmetrien ermöglichen.

[66] Vgl. *Meyer, D.*, Asymmetrische Information, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 41 (1990), S. 104 ff., S. 105.

kommen.[67] Bei einem Informationsdefizit der Anbieterseite werden diese dagegen die Preise präventiv hoch ansetzen, da es für Nachfrager rational ist, ihnen die Information vorzutäuschen, die mit geringem Preis verbunden ist. Es besteht zwar ein beidseitiges Interesse an Vertragsabschlüssen über gute Qualität bzw. geringe Preise, die uninformierte Marktseite kann diese Transaktionspartner jedoch nicht identifizieren. Es liegen Effizienzverluste vor, da gewünschte Transaktionen nicht durchgeführt werden. Marktversagen ist bei adverse selection um so eher zu erwarten, je seltener eine Transaktion anfällt, je höher der Preis ist und je schlechter die Qualität bestimmt werden kann.[68]

Die Effizienzsituation unter adverse selection kann durch Marktmechanismen verbessert werden. Signaling bezeichnet das Verhalten der informierten Transaktionsseite, an dem die uninformierte Seite die Zusatzinformation des potentiellen Transaktionspartners ablesen kann. Unter Screening werden Maßnahmen der uninformierten Transaktionsseite verstanden, um die verschiedenen Informationen der informierten Seite zu unterscheiden. Bei Informationsübertragung durch Dritte wird die benötigte Information von Dritten gegen Bezahlung bereitgestellt.[69] Regulierungsmöglichkeiten bei adverse selection sind Informationspflicht, Qualitätsstandards und Zulassungsbeschränkungen der informierten Seite. Diese Maßnahmen können grundsätzlich effizienzsteigernd wirken, sie bergen jedoch potentiell Probleme in sich.[70] Bei Informationspflicht muß im nachhinein der Wahrheitsgehalt überprüfbar sein. Standards bergen die Gefahr, zu Mindestnormen und Normalstandards zu mutieren und behindern dann eine dynamische Entwicklung. Zulassungsbeschränkungen reduzieren den Wettbewerbsdruck, dem die informierte Seite ohne Regulierung ausgesetzt wäre.

Kann die informierte Seite nach Vertragsschluß effizienzwirksame Handlungen vornehmen, die nicht vom Vertragspartner erfaßt oder kontrolliert werden können, besteht für die informierte Seite ein Anreiz, **moral hazard** zu betreiben und ihren privaten Nutzen zu Lasten des gemeinsamen Vertragsziels zu maximieren.[71] Es besteht Unsicherheit im Hinblick auf die Qualität der Vertragserfüllung. Da in der Realität selten alle effizienzwirksamen Handlungen kostenlos erfaßt werden können, kann eine vertragliche Kompensation nicht von diesen Handlungen und

---

[67] Akerlof führte diesen Mechanismus erstmals exemplarisch am Markt für Gebrauchtwagen vor. Vgl. *Akerlof, G.*, The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84 (1970), S. 488 ff.

[68] Vgl. *Grossman, S.*, The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality, in: Journal of Law and Economics 24 (1981), S. 461 ff., S. 470.

[69] Vgl. zu den marktlichen Lösungen bei adverse selection *Milgrom, P.*, und *J. Roberts*, Economics, Organization and Management, London 1992, S. 155 ff., und *Meyer*, Asymmetrische Information, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierungen, supra, S. 110.

[70] Vgl. *Hauser, H.*, Qualitätsinformation und Marktstrukturen, in: Kyklos 32 (1979), S. 739 ff., S. 758 f., und *Meyer*, Asymmetrische Information, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierungen, supra, S. 111 f.

[71] Vgl. *Jensen, M.*, und *W. Meckling*, Theory of the firm: Agency costs and ownership structure, in: Journal of Financial Economics 3 (1976), S. 305 ff., S. 309, und *Milgrom* und *Roberts*, Economics, Organization and Management, op. cit., S. 167.

Entscheidungen abhängig gemacht werden.[72] Die informierte Partei hat die Möglichkeit, die Kompensation zu erhalten und ihre vertragswidrigen Interessen dennoch durchzuführen. Erfolgt moral hazard, bestehen Effizienzverluste. Das Grundproblem liegt in den mangelnden Kontrollmöglichkeiten, inwieweit der Vertragspartner seinen Verpflichtungen nachgekommen ist. Es ist somit keine direkte Erfolgskontrolle möglich.

Marktliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienzsituation unter moral hazard sind monitoring und bonding.[73] Der erste Fall bezeichnet den Versuch der uninformierten Seite, die Informationslücke durch erhöhten Ressourceneinsatz zu schließen. Letzteres liegt vor, wenn der informierte Transaktionspartner ein Pfand stellt, das bei Verletzung des Vertragsziels an den Vertragspartner fällt. Die Regulierung von moral hazard ist insoweit problematisch, da es keinen Grund gibt, warum eine Regulierungsinstanz als außenstehender Dritter mehr Wissen über die effizienzwirksamen Handlungen der beteiligten Parteien hat als die Beteiligten selbst. Einzig Maßnahmen, die die Möglichkeit zur Kontrolle und Durchsetzung von Verträgen erhöhen, sind dazu geeignet, die Wohlfahrtssituation zu verbessern.[74]

Bei **zeitlicher Informationsasymmetrie** fehlt beiden Seiten gleichermaßen das Wissen über alle möglichen zukünftigen Ereignisse, die potentielle Transaktionen beeinflussen können. Dies ist nicht Unsicherheit gegenüber zukünftigen Ereignissen,[75] sondern Unwissenheit über die Gesamtheit der möglichen Ereignisse. Kein Mensch kann alle Eventualitäten vorhersehen, da niemand allwissend ist. Das Konzept **eingeschränkter Rationalität**, auch bounded rationality genannt, bezieht diese Tatsache in die Betrachtung ein. Jeder weiß, daß die Möglichkeit besteht, daß nach Vertragsabschluß Ereignisse eintreten können, die es der einen oder anderen Vertragsseite erlauben, ihren privaten Nutzen auf Kosten des gemeinsamen Vertragsziels zu maximieren.[76] Die Ursache liegt in der eingeschränkten Rationalität. Sie kann nicht behoben werden. Zeitliche Informationsasymmetrie ist kein Marktversagen, sondern eine normale Erscheinung des täglichen Lebens und kann somit nicht zur Rechtfertigung von Regulierungseingriffen herangezogen werden. Da in den Auswirkungen kaum Unterschiede zu ungleicher Informationsverteilung bestehen, erschwert zeitliche Informationsasymmetrie die Feststellung und Kontrolle asymmetrischer Informationsverteilung erheblich.

Die Existenz vor Informationsasymmetrien als Regulierungsbegründung wird in den Analysen zur Finanzwirtschaft und Entsorgungswirtschaft erfolgen.

---

[72] Vgl. *Eatwell, Milgate* und *Newmann*, The New Palgrave, op. cit., Band 3, S. 967.
[73] Vgl. *Milgrom* und *Roberts*, Economics, Organization and Management, op. cit., S. 186 ff.
[74] Vgl. *Eatwell, Milgate* und *Newmann*, The New Palgrave, op. cit., Band 3, S. 551.
[75] Vgl. *Hirshleifer, J.*, und *J. Riley*, The Analytics of Uncertainty and Information: An Expository Survey, in: Journal of Economic Literature 17 (1979), S. 1375 ff.
[76] Vgl. *Milgrom* und *Roberts*, Economics, Organization and Management, op. cit., S. 127 f.

V. Nichtrationalität

Rationalität ist eine Grundannahme des ökonomischen Modells. Durch ein vereinfachtes Modell des Menschen sollen bestimmte menschliche Verhaltensweisen und deren Konsequenzen erfaßt werden können.[77] Rationalität wird in der ökonomischen Theorie als Zweckrationalität aufgefaßt. Verhaltensweisen werden demnach als rational bezeichnet, wenn Handlungen zielorientiert sind, eine Abwägung zwischen Mittelaufwand zur Zielerreichung und entstehendem Nutzen erfolgt und der Handlung selbst kein Eigenwert beigemessen wird.[78] Weiter wird Zweckrationalität in Form subjektiver Rationalität unterstellt, d. h., Individuen treffen ihre Entscheidungen gemäß den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen.[79] Informationen können sowohl unvollständig als auch falsch sein.

Nichtrationalität beschreibt Verhaltensweisen, die gegen die subjektive Zweckrationalität verstoßen. Grundsätzlich werden drei Arten von Verstößen unterschieden: Erstens können entscheidungstheoretische Anomalien, auch Verhaltensanomalien genannt, vorliegen. Damit wird Verhalten beschrieben, das dem Modell des Erwartungsnutzens widerspricht. Es werden Handlungsalternativen gewählt, die nicht erwartungsnutzenmaximal sind.[80] Zweitens kann der ipsative Möglichkeitsraum[81] vom objektiven abweichen. Der ipsative Möglichkeitsraum kann systematisch größer oder kleiner eingeschätzt werden als der objektiv vorliegende. Es kann in der Natur einzelner Individuen liegen, ihre Situation und Chancen zu über- oder unterschätzen. Individuen können ihren ipsativen Möglichkeitsraum auch strategisch zur Erhöhung ihrer Motivation ausdehnen oder zur Vermeidung von Zwangsprozessen einschränken.[82] Drittens ist auch grundsätzlich irrationales Verhalten möglich. Damit werden Handlungen bezeichnet, mit denen ein Individuum seinen Nutzen verringert. Irrationalität ist der gravierendste Verstoß gegen die Rationalitätsannahmen.

Die gängigen Regulierungsansätze bei Nichtrationalität[83] beruhen auf der Annahme, daß die Individuen nicht gemäß ihren "wahren" Präferenzen handeln und so ein geringeres Nutzenni-

---

[77] Vgl. *Tietzel, M.*, Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder Der homo oeconomicus und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 32 (1981), S. 115 ff., S. 118.

[78] Vgl. zur Zweckrationalität *Kirchgässner, G.*, Homo Oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen 1991, S. 15. Im Gegensatz dazu steht die Wertrationalität, die Verhaltensweisen einen eigenen Wert zuspricht und nicht allein dem Ergebnis. Vgl. *Streit, M.*, Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf 1991, S. 230 f.

[79] Vgl. zu den verschiedenen Rationalitätsgraden bei Zweckrationalität *Tietzel*, Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften, supra, S. 129, und *Streit*, Theorie der Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 233.

[80] Vgl. zu ausführlichen Beispielen für Verhaltensanomalien *Frey, B.*, Ökonomie ist Sozialwissenschaft: Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete, München 1990, S. 163 ff., und *Kirchgässner*, Homo Oeconomicus, op. cit., S. 146 ff.

[81] Der ipsative Möglichkeitsraum stellt den von einem Individuum wahrgenommenen Möglichkeitsraum dar. Er beinhaltet Alternativen, die ein Individuum für sich persönlich als relevant erachtet.

[82] Vgl. zum ipsativen Verhaltensmodell *Frey*, Ökonomie ist Sozialwissenschaft, op. cit., S. 181 ff.

[83] Am häufigsten wird das Konzept meritorischer Güter genannt, das davon ausgeht, daß Individuen bei bestimmten Gütern ihren Nutzen verkennen und staatliche Eingriffe zur Korrektur der individuellen Konsum-

veau realisieren als bei Handeln nach den "wahren" Präferenzen, die definitionsgemäß zum Pareto-Optimum führen. So wird auf die unterschiedlichsten Regulierungseingriffe geschlossen, um die nach verzerrten Präferenzen handelnden Individuen entweder zu Handlungen gemäß ihren "wahren" Präferenzen zu bewegen oder ihnen ihre Handlungen abzunehmen und durch Entscheidungen einer Regulierungsinstanz zu ersetzen, die gemäß den "wahren" Präferenzen der Individuen handelt.

Diese Argumentation übersieht jedoch, daß mit Ablehnung der Rationalitätsannahme und bestehender Nichtrationalität einem pareto-optimalen Zustand per Definition die Grundlage entzogen ist. Die Frage, ob es bei Nichtrationalität eine Alternative zu marktlichen Transaktionen gibt, die eine höhere Effizienz erwarten läßt, kann nicht mehr beantwortet werden, da der Referenzpunkt der Effizienzanalyse, die Norm selbst, im theoretischen Modell nicht mehr existiert. Es gibt kein Optimierungskalkül, vielmehr muß eine Entscheidung über die Wertvorstellungen getroffen werden, nach welchen Kriterien Transaktionen beurteilt werden.[84] Dies bedingt Werturteile, die jenseits der ökonomischen Theorie liegen. Die Festlegung des zugrunde liegenden Menschenbildes und von Begriffen wie "wahr", "richtig" oder "verzerrt" fallen in den metaphysischen Bereich. Die Problematik der Nichtrationalität ist nicht endgültig lösbar, sondern es muß in einem historischen und gesellschaftlichen Prozeß ein Weg zur Handhabung des gesamten Problemkreises gefunden werden. Nichtrationalität kann als normative Regulierungsbegründung nicht herangezogen werden, da die ökonomische Argumentation zu kurz greift und der Komplexität des Problems nicht gerecht wird.

VI. Folgerungen

Es hat sich gezeigt, daß die zumeist schlagwortartig angeführten Argumente für potentielles Marktversagen nicht ausreichend differenziert sind, um generell Regulierung ökonomisch begründen zu können. Vielmehr muß im Einzelfall eingehend geprüft werden, inwieweit einzelne Marktversagensargumente gegeben sind. Darauf aufbauend hat eine Abwägung der wohlfahrtsökonomischen Wirkungen, der marktlichen Problemlösungsmöglichkeiten und der Regulie-

---

wahl zu Effizienzverbesserung führen. Vgl. *Andel, N.*, Zum Konzept meritorischer Güter, in: Finanzarchiv N.F. 42 (1982), S. 630 ff., und *Priddat, B.*, Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 112 (1992), S. 239 ff. Unter Einbeziehung der möglichen Gründe für Präferenzverzerrungen entstand daraus das Konzept des Paternalismus, das prüft, inwieweit anscheinend nichtrationale Handlungen durch Präferenzen der Individuen hervorgerufen werden, oder ob nicht andere Faktoren zur Verzerrung der Handlung führen. Vgl. dazu *Burrows, P.*, Patronizing Paternalism, in: Oxford Economic Papers 45 (1993), S. 542 ff., und *Erlei, M.*, Meritorische Güter: Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Hamburg 1992.

[84] Vgl. *Fritsch, M.*, Staatseingriff und "Meritorität": Überlegungen zur Kritik und Weiterentwicklung des Konzeptes "meritorischer Güter", Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation der Technischen Universität Berlin, Diskussionspapier 53 (1980).

rungseingriffe zu erfolgen. Erst wenn sich in diesem zweistufigen Verfahren Regulierungseingriffe als den marktlichen Lösungsmöglichkeiten überlegen herausstellen, sind regulierende Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen tatsächlich normativ gerechtfertigt.

Die Anwendung des comparative institutions-Ansatzes eröffnet damit die Möglichkeit zu Wohlfahrtsverbesserungen; gesichert sind diese aber nicht. Regulierung unterliegt - ebenso wie Wettbewerb - Unvollkommenheiten, die analog zum Marktversagen als Staats- oder Politikversagen bezeichnet werden.[85] Märkte, die Staatsversagen unterliegen, führen zu verminderter gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt, nicht weil der Wettbewerb versagt, sondern weil die Regulierung die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs verhindert. Ist Regulierung einmal als notwendig erachtet und eingeführt worden, so ist zukünftig zu überprüfen, ob die ursprünglichen Voraussetzungen zur Einführung der Regulierung weiterhin vorliegen. Einerseits kann Staatsversagen eingetreten sein, womit die Verbesserung der Wohlfahrtssituation durch den Eingriff nicht nur erfolglos war, sondern die Wohlfahrt noch verschlechtert hat. Andererseits können dynamische Veränderungen auf dem betroffenen Markt erfolgt sein, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs über die Wohlfahrtsverbesserung durch Regulierung hinaus steigern könnten. In beiden Fällen ist der in der Vergangenheit eingesetzten Regulierung die Grundlage entzogen, und zur Verbesserung der Effizienzsituation eröffnen sich Deregulierungsmöglichkeiten.[86]

Das Argument des Marktversagens wird in der Realität weitaus häufiger angeführt, um Regulierungseingriffe zu rechtfertigen, als dies unter Effizienzaspekten ökonomisch begründet ist. Zum einen kann dies auf die Anwendung des nirwana-Ansatzes zurückzuführen sein.[87] Zum anderen erleichtert die Angst vor Perversion des Wettbewerbs die Zustimmung zu Interventionen. Die Problematik, inwieweit tatsächlich Marktversagen einer Regulierung zugrunde liegt oder ob nicht anderweitige Gründe hinter dem Eingriff stehen, geht über den Rahmen einer normativen Analyse hinaus. Mit der Klärung der in der Realität erfolgenden Regulierungseingriffe befaßt sich die positive Theorie der Regulierung.

---

[85] Vgl. *Molitor, B.*, Staatsversagen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 36 (1991), S. 55 ff., S. 57.

[86] Vgl. Kapitel 3.

[87] Vgl. für Fallbeispiele der fälschlichen Anwendung des nirwana-Ansatzes und seiner Folgen *Donges, J.*, Marktversagen und Staatsversagen: was überwiegt?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 34 (1985), S. 121 ff.

2. KAPITEL: POSITIVE THEORIE DER REGULIERUNG

Die Ansätze der positiven Regulierungstheorie entwickelten sich aus der Erkenntnis heraus, daß Regulierungseingriffe in der Realität nicht zwingend der Wohlfahrtssteigerung dienen, sondern diese durchaus verringern können.[1] Aus dem Auseinanderlaufen von faktisch vorliegender Regulierung und normativer Theorie der Regulierung heraus wurde begonnen, die Ursachen und Gesetzmäßigkeiten für das Zustandekommen von Regulierungseingriffen zu untersuchen. Die Zielsetzung besteht nicht mehr darin zu entscheiden, wann Regulierung sinnvoll und notwendig ist, sondern es werden Gründe gesucht, warum in der Realität nicht der normativen Theorie gefolgt wird.

Zur Beurteilung des Auftretens von Regulierung sind die am Prozeß der Entstehung von Regulierung beteiligten Parteien und die Beziehungen zwischen ihnen entscheidend. In einer demokratischen Gesellschaftsordnung werden Parlament und Regierung durch die Wähler zur Erfüllung ihrer Interessen ermächtigt, womit im Idealfall die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt maximiert wird. Die Legislative wiederum beruft die staatliche Exekutive gemäß der parlamentarischen Abstimmung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, mit denen dem Interesse der Wähler entsprochen werden soll.[2] Bezogen auf Regulierungsmaßnahmen wird die staatliche Exekutive im folgenden als Regulierungsinstanz bezeichnet.

Die normative Theorie geht davon aus, daß regulierende Eingriffe einzig zur Behebung von Marktversagen und zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt erfolgen. Damit werden implizit bestimmte idealtypische Verhaltensannahmen auf seiten der Regulierungsinstanz unterstellt: Erstens ist dies altruistisches Verhalten der Mitglieder der Regulierungsinstanz, den Regulatoren, bei gleichzeitiger Gehaltsneutralität. So gehen allein Effizienzsaspekte in die Regulierungsentscheidung ein, und die Regulatoren verfolgen keine privaten Zielsetzungen zur Steigerung ihres eigenen Nutzens. Zweitens wird davon ausgegangen, daß alle Entscheidungen der Regulierungsinstanz unter vollständiger Information erfolgen. Koordinationsschwierigkeiten innerhalb der Regulierungsinstanz bzw. gegenüber der Legislative sind genauso ausgeschlossen wie Informationsvorsprünge der zu regulierenden Wirtschaftssubjekte. Damit wird sichergestellt, daß alle relevanten Informationen auch in die Entscheidung einfließen. Drittens handelt die Regulierungsinstanz in einem politischen Vakuum und ist nicht dem politischen Druck von Partikularinteressen ausgesetzt, der über die Vorgaben der Legislative hinausgeht.[3]

Um zu einem realitätsnahen Verständnis des Zustandekommens von Regulierungsentscheidungen zu kommen, werden in den positiven Regulierungstheorien diese idealtypischen Annahmen

---

[1] Vgl. *Joskow, P.L.*, und *R.G. Noll*, Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: Fromm, G. (ed.), Studies in Public Regulation, Cambridge 1981, S. 1 ff., S. 36.

[2] Vgl. *Bartholomé*, Die Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftspolitischer Ansätze, op. cit., S. 108.

[3] Vgl. zu den Annahmen des Referenzmodells der normativen Theorie *Müller, J.*, und *I. Vogelsang*, Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 102 f.

aufgehoben, und die Beziehungen der Beteiligten und Betroffenen an Einführung und Durchsetzung von Regulierung rücken in den Mittelpunkt der Betrachtung. Zuerst wird das Eigennutzpostulat als Verhaltensannahme in Regulierungskommissionen eingeführt. Die Bürokratietheorie nimmt die Eigennutzidee auf und überträgt sie auf die öffentliche Verwaltung. Die Regulierten selbst werden durch die Capture Theorie in die Untersuchung einbezogen, und abschließend wird der Einfluß des Wählerverhaltens auf den Prozeß von Regulierungsentscheidungen durch die ökonomische Theorie der Demokratie integriert.

I. Eigennutzmodelle

Eine erste Anpassung des normativen Referenzmodells an die Realität erfolgt durch die Ablehnung des selbstlosen Verhaltens von Regulatoren. Regulatoren haben wie alle Menschen Eigeninteressen und Nutzenfunktionen, an denen sie ihre Handlungen orientieren. Es kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß sie in ihren Handlungen als Regulatoren ihre eigenen Interessen ignorieren und allein nach Maximierung gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt streben. Bei rationalem Verhalten ist dies nur dann gegeben, wenn die Privatinteressen von Regulatoren mit Wohlfahrtsmaximierung übereinstimmen. Grundsätzlich sind für Regulatoren solche Verhaltensweisen rational, mit denen sie ihren privaten Nutzen maximieren.

Ausgangspunkt für die Eigennutzmodelle war das amerikanische System unabhängiger Regulierungskommissionen (regulatory commissions), die nicht weisungsgebunden allein dem öffentlichen Interesse verpflichtet sind. Die Kommissionsmitglieder werden entweder direkt gewählt oder durch das Parlament auf Zeit berufen. Die Kriterien zur Besetzung dieser Kommissionsstellen sind so allgemein gehalten, daß die Kommissionsmitglieder sowohl aus der Wirtschaft als auch der Politik kommen. Ihre Regulierungserfahrung steht dabei selten im Vordergrund.[4]

Unter diesen Voraussetzungen führte Hilton[5] ein Verhaltensmodell für Kommissionsmitglieder ein, das ihren privaten Nutzen einschließt. Er geht davon aus, daß das System der Regulierungskommissionen ihren Mitgliedern keine Anreize bietet, sich gemäß dem öffentlichen Interesse der Steigerung gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt zu orientieren. Vielmehr fördert ihre Struktur Verhaltensweisen zur Maximierung des privaten Nutzens. Kommissionsmitglieder sind aufgrund der beschränkten Amtszeit von Kommissionsposten gezwungen, sich mit deren Ablauf einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Unter diesem Gesichtspunkt richten eigennutzorientierte Regulatoren ihre Handlungen an ihrer langfristigen Karriereplanung aus. Die intensiven Kontakte mit Unternehmen der regulierten Wirtschaftsbereiche bieten den Regulatoren die

---

[4] Vgl. für die USA *Phillips, C.F.*, Economics of Regulation, Homewood 1965, S. 96 ff., und für Kanada sowie Großbritannien *Baldwin, R.*, und *Ch. McCrudden*, Regulation and Public Law, London 1987, S. 44.

[5] Vgl. *Hilton, G.*, The Basic Behavior of Regulatory Commissions, in: American Economic Review 62 (1972), S. 47 ff.

Chance, nach Ablauf ihrer Amtszeit in diesen Wirtschaftsbereich zu wechseln. Für die Unternehmen sind dabei die guten Kontakte des Regulators zur Regulierungskommission und sein Fachwissen über Vorgänge und Verfahrensweisen innerhalb der Kommission von Interesse.[6] Diese Zielsetzung hat für das Verhalten des Kommissionsmitglieds während seiner Amtszeit zur Folge, daß das Mitglied seine Stellung zur Konfliktminimierung mit der regulierten Branche einsetzt, um zukünftige Karrieremöglichkeiten nicht zu gefährden bzw. überhaupt erst zu schaffen. Neben der Konfliktminimierung mit der regulierten Branche muß der Regulator die Konflikte mit der Legislative und dem öffentlichen Interesse minimieren, da diese einerseits sein politisches Überleben bis zum Ende seiner Amtszeit sichern, andererseits aber auch industriefreundliches Verhalten ablehnen.[7] Die Möglichkeit, eigene Interessen zu verfolgen, ergibt sich für den Regulator aus seinem Informationsvorsprung gegenüber der ihn kontrollierenden Legislative und der Öffentlichkeit. Für beide Gruppen gilt, daß sie die Handlungen des Regulators in dem Unbestimmtheitsbereich zwischen offensichtlicher Bevorzugung der Unternehmen und strikter Befolgung der normativen Theorie aufgrund mangelnden Fachwissens ihrerseits nicht exakt beurteilen können. Es liegt moral hazard vor.[8]

Hilton folgert aus diesen Annahmen, daß Regulatoren keine aggressive Regulierung im öffentlichen Interesse betreiben werden. Vielmehr werden sie sich passiv und industriefreundlich verhalten und bei verstärktem öffentlichen Druck ad hoc-Eingriffe einführen, die den Interessenkonflikt zwischen regulierten Unternehmen und öffentlichem Interesse minimieren.[9] Während dies zwar den Nutzen der Regulatoren maximiert, verzeichnet die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt Verluste aufgrund der Regulierungseingriffe, die am privaten Nutzen einzelner ausgerichtet sind.[10]

Dieser Ansatz wurde von Russel und Shelton erweitert, indem sie das politische Verhalten eigennutzorientierter Regulatoren genauer analysierten. Grundsätzlich ergeben sich die Regulierungsentscheidungen, die die Kommissionsmitglieder im Rahmen ihres vorgegebenen Entscheidungsspielraumes treffen, aus dem Zusammenspiel ihrer persönlichen Nutzenfunktion mit externen Anreizen.[11] Dabei geht vor allem wieder die langfristige Karriereplanung außerhalb der Kommission in die Nutzenfunktion ein; zusätzlich wird dem politischen Überleben ein erheblicher Nutzen zugesprochen, da der politische Erfolg direkt auf die Karrierechancen ein-

---

[6] Vgl. *Quirk, P.J.*, Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, Princetown 1981, S. 143.
[7] Vgl. *Hilton*, The Basic Behavior of Regulatory Commissions, supra, S. 48 f.
[8] Vgl. Kapitel 1.IV.
[9] Ähnlich *Joskow, P.*, Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation, in: Journal of Law and Economics 17 (1974), S. 291 ff., der die Nutzenfunktion der Regulatoren offenläßt und auch auf passives Verhalten der Kommissionen schließt.
[10] Vgl. *Hilton*, The Basic Behavior of Regulatory Commissions, supra, S. 53 f.
[11] Vgl. *Russel, M.*, und *R. Shelton*, A Model of Regulatory Agency Behavior, in: Public Choice 20 (1974), S. 47 ff., S. 48.

wirkt. So muß ein Regulator politische Koalitionen bilden und pflegen, um Unterstützung für Entscheidungen zu bekommen, die dem Interesse bestimmter Gruppen zuwider laufen.[12]

In Hinblick auf die Verbesserung zukünftiger Laufbahnchancen lassen sich drei Arten von Regulatoren unterscheiden: Der unternehmensorientierte oder industriefreundliche (industry minded) Regulator plant seine spätere berufliche Laufbahn im Rahmen der regulierten Unternehmen und wird seine Regulierungsentscheidungen daher an deren Nutzen orientieren. Zur Sicherung seiner Position bieten sich ihm gut organisierte Verbrauchergruppen als politische Koalition an.[13] Eine Möglichkeit, beide Gruppen zufriedenzustellen, ist die Einführung interner Subventionierung. Der Verbrauchergruppe werden Preise unter Produktionskosten geboten, den regulierten Unternehmen müssen in anderen Bereichen hohe Preise zum Ausgleich geboten werden.[14]

Der verbraucherorientierte Regulator sieht seine Karrierechancen nicht bei Konsumenten allgemein, sondern bei einzelnen Verbrauchergruppen, die ihre Interessen gegenüber den regulierten Unternehmen und der Kommission durchzusetzen suchen. Auch in diesem Fall bietet interne Subventionierung dem Regulator die Möglichkeit, seiner primären Zielgruppe geringe Preise zu sichern, nun mit politischer Unterstützung der regulierten Unternehmen - jedoch auf Kosten der Konsumentengruppen, die diese interne Subventionierung zu tragen haben.

Der Kommissar, dessen Nutzenfunktion durch Orientierung am öffentlichen Interesse maximiert wird, hat nicht nur die schlechtesten Karrierechancen nach Ablauf seiner Amtszeit, sondern auch die geringste politische Unterstützung. Da er keine Partikularinteressen fördert, fehlt ihm die Unterstützung sowohl von seiten der Regulierten als auch der politisch aktiven Verbrauchergruppen. Es ist somit aufgrund der besseren Berufserwartungen und der leichteren Regulierungstätigkeit vermehrt mit industriefreundlichen und verbraucherorientierten Kommissaren zu rechnen als mit reinen Vertretern des öffentlichen Interesses.

Unter diesen Gesichtspunkten ist nicht das Verhalten eigennutzorientierter Regulatoren die Ursache für Ineffizienzen durch Regulierung. Vielmehr verhindert die Organisationsstruktur, nach der Regulierung zu erfolgen hat - hier am Fall der Regulierungskommissionen - Regulierung gemäß der Maximierung gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt.[15] Solange keine Organisationsstruktur für Regulierung vorliegt, die für die Regulatoren die Anreize zu Verhalten gemäß dem öffentlichen Interesse beinhaltet, kann nicht damit gerechnet werden, daß die Regulierungseingriffe allein der Steigerung gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt dient.

---

[12] Die ausführliche Einbeziehung von Interessengruppen und deren Einfluß erfolgt im Rahmen der Capture Theory, Kapitel 2.III.

[13] Vgl. *Russel* und *Shelton*, A Model of Regulatory Agency Behavior, supra, S. 51.

[14] Womit, um cream-skimming zu vermeiden, die Befreiung der regulierten Unternehmen vom Wettbewerbsdruck einhergeht. Ist interne Subventionierung gewollt, so schließt dies immer Marktzugangsregulierung mit ein. Vgl. *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 5. Auflage, Stuttgart 1996, S. 37.

[15] Vgl. *Russel* und *Shelton*, A Model of Regulatory Agency Behavior, supra, S. 59 f.

II. Bürokratietheorie

In der Bürokratietheorie wird - wie in den oben angeführten Eigennutzmodellen - die private Nutzenmaximierung der Regulatoren unterstellt. Von der unabhängigen Regulierungskommission als Ausgestaltung der Regulierungsinstanz wird auf die öffentliche Verwaltung durch eine Behörde übergegangen.[16] Regulatoren sind in der Bürokratietheorie höhere Beamte oder Bürokraten mit Budgetverantwortung, die die Handlungsweisen der öffentlichen Verwaltung entscheidend festlegen.[17] Im Gegensatz zu Kommissaren sind Beamte nicht durch eine kurze Amtszeit gezwungen, ihre weitere Karriere außerhalb der Regulierungsinstanz aktiv zu planen. Dieser Aspekt ist nicht entscheidend für die private Nutzenfunktion von Beamten, und es gilt, die für sie relevanten Faktoren zur privaten Nutzenmaximierung zu identifizieren.

Frühe Kritik an dem Modell einer idealtypischen Bürokratie, in der unparteiische und effiziente Regulierungsbeamte gemäß ihrem parlamentarischen Auftrag allein dem Gemeinwohl dienen, übten Tullock und Downs.[18] Sie schlossen auf unausweichliche Kontrollverluste durch die interne Strukturierung der öffentlichen Verwaltung. Eine umfassende Kritik lieferte jedoch erst Niskanen,[19] indem er die interne Organisation der Bürokratie zu der auf sie einwirkenden Umwelt in Beziehung setzte und endgültig den Gemeinwohlglauben zugunsten des Eigennutzpostulates als Handlungsgrundlage aufgab.[20]

Niskanen nimmt an, daß Regulatoren in einer öffentlichen Verwaltung Nutzen aus der Höhe ihres Einkommens, ihrer persönlichen Anerkennung, einem angenehmen Leben und Patronage ziehen. Für diese Faktoren wird unterstellt, daß sie größtenteils positiv mit der Höhe des Budgets des Regulators korrelieren.[21] Budgetmaximierung wird zur Verhaltensannahme für eigennutzorientierte Bürokraten. Sie erwarten, daß mit steigendem Budget gleichzeitig ihre eigennutzerhöhenden privaten Interessen zunehmend erfüllt werden können. Den Bestrebungen der öffentlichen Verwaltung, ihr Budget zu erhöhen, steht die parlamentarische Kontrolle ihrer Aktivitäten entgegen. Es liegt ein bilaterales Monopol zwischen Regulierungsinstanz und Legislative vor,[22] in dem die Regulatoren ihre Regulierungstätigkeit gegen Bereitstellung eines Budgets durch die Legislative anbieten. Aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung

---

[16] Für einen kulturhistorischen Überblick zur Entstehung von Bürokratien vgl. *Kühne, K.*, Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Helmstädter, E. (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Berlin 1978, S. 609 ff.

[17] Vgl. *Frey, B.*, und *G. Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, 2., völlig neubearbeitete Auflage, München 1994, S. 181.

[18] Vgl. *Tullock, G.*, The Politics of Bureaucracy, Washington 1965, und *Downs, A.*, Inside Bureaucracy, Boston 1967.

[19] Vgl. *Niskanen, W.A.*, Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.

[20] Vgl. *Rowley, Ch.*, und *R. Elgin*, Towards a Theory of Bureaucratic Behaviour, in: Greenaway, D., und G.K. Shaw (ed.), Public Choice, Public Finance and Public Policy: Essays in Honour of Alan Peacock, Oxford 1985, S. 31 ff., hier S. 31.

[21] Vgl. *Niskanen*, Bureaucracy and Representative Government, op. cit., S. 38.

[22] Vgl. *Breton, A.*, und *R. Wintrobe*, The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, in: Journal of Political Economy 83 (1975), S. 195 ff., hier S. 198.

über die für Regulierung relevanten Größen zugunsten der Regulatoren sind die Kontrollmöglichkeiten der Legislative eingeschränkt, und den Regulatoren eröffnet sich ein Handungsspielraum, den sie zur Budgetmaximierung ausnutzen können. Es besteht die Möglichkeit, moral hazard zu betreiben.[23]

Das Streben der Regulatoren nach Erhöhung ihres Budgets spiegelt sich in unterschiedlichen Verhaltensweisen wider. Zum einen suchen Regulatoren, ihren Tätigkeitsumfang über das die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt maximierende Niveau hinaus auf weitere Verhaltensmerkmale und Substitutionsgüter der regulierten Branche auszudehnen. Damit hoffen sie, die Bedeutsamkeit ihres Budgets zu betonen. Neben der übermäßigen Regulierung selbst führt der Ressourceneinsatz zur Einführung der Regulierung zu zusätzlichen X-Ineffizienzen in der Regulierungsinstanz,[24] wodurch Regulierungseingriffe zu überhöhten Kosten erfolgen. Zum anderen liegt eine Tendenz zu kapitalintensiven Eingriffen vor, um die Relevanz des eigenen Budgets hervorzuheben.[25]

Häufig wird aus diesen eigennutzorientierten Verhaltensweisen generell auf eine wohlfahrtsmindernde Interessenparallelität zwischen Regulierten und Regulierungsinstanz geschlossen.[26] Dem ist nicht zuzustimmen. Da die Regulierungstätigkeit allgemein ausgeweitet wird, schließt dies sowohl industriefeindliche als auch industriefreundliche Eingriffe ein.[27] Die Aufteilung auf diese Bereiche ist dabei abhängig von den individuellen Präferenzen und der Motivation des einzelnen Regulators und kann nicht vorherbestimmt werden.[28] Die Wohlfahrtsverzerrungen bei Budgetmaximierung sind weniger auf Kollusion zwischen Regulator und Regulierten zurückzuführen, vielmehr steht das eigennutzorientierte Verhalten im Mittelpunkt der Problematik.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung dieser Bürokratieprobleme wird im Wettbewerb von Behörden um Zuteilung des Regulierungsauftrages durch die Legislative gesehen. Ein derartiger Bürokratiewettbewerb kann die Problematik abhängig von den Kontrollmechanismen und der politischen Struktur zwar abschwächen, jedoch nicht beheben, da auf diese Weise die Kosten, die die Regulatoren verursachen, gesenkt werden können, aber kein Abbau des Tätigkeitsumfanges der Regulierungsinstanz erreicht wird.[29]

---

[23] Vgl. Kapitel 1.IV.

[24] Dazu *Peacock, A.*, Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983, S. 125 ff.

[25] Vgl. *Rowley* und *Elgin*, Towards a Theory of Bureaucratic Behaviour, op. cit., S. 33.

[26] Vgl. *Müller* und *Vogelsang*, Staatliche Regulierung, op. cit., S. 110.

[27] Vgl. dazu *Quirk*, Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, op. cit., Kapitel 4, insbesondere S. 133, der im Rahmen einer empirischen Studie beide Aspekte nachweist, ohne daß generell auf die Überlegenheit eines davon geschlossen werden kann.

[28] Vgl. *Niskanen, W.A.*, Bureaucrats between Self Interest and Public Interest, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, op. cit., S. 111 ff., S. 113.

[29] Vgl. *Rowley* und *Elgin*, Towards a Theory of Bureaucratic Behaviour, op. cit., S. 35, und *Breton* und *Wintrobe*, The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau, supra, S. 202.

Hauptkritikpunkt am Modell der Bürokratietheorie ist die Verknüpfung der privaten Nutzenmaximierung des einzelnen Regulators mit der Verhaltensannahme der Budgetmaximierung. Sollte dies widerlegt werden, besteht für Regulatoren in Bürokratien kein Anlaß, das Budget auszuweiten. So existiert beispielsweise zwischen Bereichen der öffentlichen Verwaltung mit geringem und hohem Budget rege Mobilität der Regulatoren, ohne daß diese einseitig von den Behörden mit geringem Budget zu solchen mit hohem Budget verläuft.[30] Bei Gültigkeit der Budgetmaximierung als vorherrschende Verhaltensweise der Regulatoren müßten diese allerdings Bestrebungen zeigen, zu Behörden mit großem Budget zu gelangen. Dies sind jedoch empirische ad hoc-Beobachtungen ohne wissenschaftliche Analyse der Wirkungszusammenhänge.[31] Solange keine fundierten Beweise zur Ablehnung der Bürokratietheorie erbracht werden können, muß weiterhin von ihrer Relevanz für die Verzerrung von Regulierungsprozessen ausgegangen werden.

III. Capture Theory

Nach Einführung eigennutzorientierter Regulatoren weitet die Capture Theory den Untersuchungsbereich auf die Regulierten aus, wonach die potentiell von Regulierungseingriffen Betroffenen versuchen, aktiv Einfluß auf die Entscheidungen der Regulierungsinstanz auszuüben. Insofern behandelt die Capture Theory den Wettbewerb zwischen Individuen und Gruppen um durch Regulierung gesicherte Renten. Sie ermöglicht so eine Analyse von Gewinnern und Verlierern aus Regulierungseingriffen.[32]

Begründer der Capture Theory als Ausgangspunkt für eine allgemeine Theorie der Regulierungseingriffe ist Stigler.[33] Auch wenn er nicht ihr Erfinder ist, so hat er doch erstmals die theoretischen Grundlagen für bis dahin allein als Hypothesensammlung vorliegende Ideen geschaffen.[34] Vorläufer von Stigler waren Bernstein, Huntington, Leiserson und Ziegler, die eine Verbindung zwischen dem Einfluß von Interessengruppen im politischen Prozeß und dem Phänomen herstellten, daß Regulierung im Zeitablauf scheinbar von der regulierten Industrie dominiert wird.[35] Weitere Namen für die von Stigler ausgelösten Ansätze positiver Theorien sind Branchenkartelltheorie und Rent-Seeking Theory.[36]

---

[30] Vgl. *Musgrave, R.*, Comment on Niskanen: Bureaucrats between Self Interest and Public Interest, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, op. cit., S. 119 ff., hier S. 122.

[31] Vgl. *Breton* und *Wintrobe*, The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau, supra, S. 204 f., und *Müller* und *Vogelsang*, Staatliche Regulierung, op. cit., S. 111.

[32] Vgl. zu den Erklärungszielen einer allgemeinen Theorie der Regulierung *Stigler, G.*, The theory of economic regulation, in: Bell Journal of Economics 2 (1971), S. 3 ff.

[33] Vgl. *Stigler*, The theory of economic regulation, supra.

[34] Vgl. *Peltzman, S.*, The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics (1989), S. 1 ff., S. 6.

[35] Vgl. *Bernstein, M.*, Regulating Business by Independent Commission, Princeton 1955; *Huntington, S.P.*, The Marasmus of the ICC: The Commissions, the Railroads, and the Public Interest, in: Woll, P. (ed.), Public Administration and Policy: Selected Essays, New York 1966; *Leiserson, A.*, Interest Groups in Administrati-

Interessengruppen sind Gruppen organisierter Individuen mit gemeinsamen ökonomischen Zielen, die sie bei Regulierungsinstanz und Politikern durchzusetzen versuchen.[37] Die politische Einflußnahme der Interessengruppe stellt ein öffentliches Gut dar, das einem größeren Kreis von Personen als der Interessengruppe zugute kommt.[38] Es entsteht ein free rider-Problem, das tendenzmäßig zu suboptimaler Versorgung mit dem öffentlichen Gut führt. Für eine stabile Interessengruppe, die Einfluß ausüben und durchsetzen kann, ist zur Unterbindung des free rider-Verhaltens eine relativ kleine Gruppengröße nötig. Zusätzlich kann die Mitgliedschaft in der Interessengruppe mit der Bereitstellung eines privaten Gutes verbunden werden, um Ausschluß herbeizuführen.[39] Zur Durchsetzung politischer Interessen muß eine ausreichende Konfliktfähigkeit vorliegen. Dies bedingt Informationskosten zur Festlegung der Gruppenziele und Organisationskosten zur politischen Durchsetzung dieser Ziele.[40] Beide Kostenarten steigen überproportional zur Gruppengröße. Grundsätzlich sind Gruppeninteressen damit um so durchsetzungsfähiger, je kleiner die Gruppe ist, je besser sie Ausschluß durchsetzen kann und je höher ihre Konfliktfähigkeit im politischen Prozeß ist.[41]

Regulierungseingriffe stellen eine Form staatlichen Wohlfahrtstransfers von einer Gruppe von Wirtschaftssubjekten zu einer anderen dar; nach der normativen Theorie mit der Zielsetzung, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Stiglers positiver Ansatz bestand darin, daß die von Regulierung möglicherweise betroffenen Parteien nicht abwarten werden, ob sie zu den Gewinnern oder Verlierern des Wohlfahrtstransfers gehören. Vielmehr werden sie die Chance ergreifen, sich den Staat zunutze zu machen, um in den Genuß der Vorteile aus der Regulierung zu gelangen und so ihren privaten Nutzen zu steigern.[42] Aus dieser Konstellation schließt Stigler auf einen Markt für Regulierung. Politiker treten als Anbieter von Regulierung auf, die gegen Wählerstimmen oder Geldzuwendungen zum Kauf von Wählerstimmen die Ziele von Interessengruppen in der Regulierungsinstanz durchsetzen. Nachfrager sind Interessengruppen,

---

on, in: Morstein Marx, F. (ed.), Elements of Public Administration, New York 1946, und *Ziegler, H.*, Interest Groups in American Society, Englewood Cliffs 1964.

[36] Sowie Kipptheorie und später auch Chicago Political Economy und Interest Group Theory of Government. Es handelt sich dabei um die deutschen Begriffe für Stiglers ursprüngliches Modell und um die vielen Weiterentwicklungen, die Stigler ausgelöst hat. In Anlehnung an Stiglers bahnbrechenden Einfluß wird im folgenden Capture Theory als Überbegriff sowohl für Stiglers Ansatz als auch für die auf ihm aufbauenden Modelle beibehalten. Ausgenommen werden die marxistischen Ansätze. Sie werden häufig aufgrund ihrer Ähnlichkeit zu Stiglers Ansatz zur Capture Theory gezählt; diese Ähnlichkeit geht jedoch verloren, sobald Stiglers Ansatz im Hinblick auf die Interessengruppen verfeinert wird.

[37] Vgl. *Daxhammer, R.*, Special Interest Groups and Economic Policy in Democratic Societies, Frankfurt/M. 1995, S. 19 f.

[38] Vgl. *Dunleavy, P.*, Democracy, Bureaucracy and Public Choice, New York 1991, S. 31.

[39] Vgl. *Vieler, A.*, Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen 1986, S. 122.

[40] Vgl. *Peltzman, S.*, Toward a more general theory of regulation, in: Journal of Law and Economics 19 (1976), S. 211 ff., S. 213, und *Tollison, R.D.*, Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos 35 (1982), S. 575 ff., S. 590.

[41] Vgl. *Olson, M.*, The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass. 1965

[42] Vgl. *Stigler*, The theory of economic regulation, supra, S. 4.

die einen Wohlfahrtstransfer zu ihren Gunsten erreichen wollen. Nach Stigler setzt sich auf der Nachfragerseite die regulierte Industrie gegenüber den Konsumenten durch, da erstere aufgrund ihres höheren Organisationsgrades den Politikern mehr Wählerstimmen bzw. Geldzuwendungen für eine Befreiung vom Wettbewerbsdruck bieten kann.[43] Die Konsumenten können sich gegen die Wohlfahrtsverschlechterung auf ihrer Seite nicht wehren, da die Verluste auf alle Konsumenten verteilt werden und für den einzelnen die Informations- und Organisationskosten zum Beitritt einer Interessengruppe den möglichen Wohlfahrtsgewinn übersteigen.[44]

Posner und Tullock analysierten die gesamtwirtschaftlichen Implikationen eines derartigen Wettbewerbs um staatlich erzeugte Wohlfahrtstransfers.[45] Grundsätzlich führt fehlender Wettbewerbsdruck zu Wohlfahrtstransfers von Konsumenten zu Produzenten und zu einem Wohlfahrtsverlust in Höhe des dead-weight-loss,[46] unabhängig davon, wer der Urheber des mangelnden Wettbewerbsdruckes ist. Bei Regulierungseingriffen eröffnen sich den potentiell der Regulierung unterliegenden Unternehmen Gewinnchancen durch die staatlich gesicherte Wettbewerbsbeschränkung, sofern sie in den Genuß der Regulierung kommen. So ist es für Unternehmen rational, Ressourcen zur Einführung von Regulierung und damit von Wettbewerbsbeschränkung aufzuwenden. Dieses Verhalten wird Rent-Seeking genannt und erhöht den Wohlfahrtsverlust zusätzlich zu dem dead-weight-loss, da die finanziellen Aufwendungen mit keiner produktiven Leistung verbunden sind, sondern allein Umverteilungszwecken dienen.[47] Nicht nur die Interessengruppe oder Unternehmung, die sich in diesem Wettbewerb um Regulierungsrenten durchsetzt, tätigt diese Kosten, auch die Wettbewerber, die nicht in den Genuß der Rente kommen, wenden Ressourcen in der Hoffnung auf die Erlangung der Rente auf. Die Wohlfahrtsverluste durch die Regulierung umfassen nicht nur das dead-weight-loss, sondern auch die Kosten des Rent-Seekings aller beteiligten Interessengruppen.[48]

---

[43] Vgl. *Stigler*, The theory of economic regulation, supra, S. 12.

[44] Vgl. *Bartholomé*, Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftstheoretischer Ansätze, op. cit., S. 114.

[45] Vgl. *Posner, R.*, The Social Costs of Monopoly and Regulation, in: Journal of Political Economy 83 (1975), S. 807 ff., und *Tullock, G.*, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: Western Economic Journal 5 (1967), S. 224 ff.

[46] Das dead-weight-loss oder Harberger Dreieck ist der Wohlfahrtsentgang der Konsumenten, die einen höheren Preis als den Wettbewerbspreis zahlen müssen. Vgl. *Mitchell, W.C.*, und *M.C. Munger*, Economic Models of Interest Groups, in: American Journal of Political Science 35 (1991), S. 512 ff., S. 525.

[47] Vgl. *Märtz, Th.*, Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie: Zur Theorie des Rent-Seeking, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften 12, Frankfurt/M. 1990, S. 33. Beispiele für derartige Aufwendungen sind Anwaltskosten und Ausgaben für Sachverständige und Gutachten. Gleichzeitig führt die vermehrte Nachfrage nach diesen Diensten zu steigenden Preisen, und es werden vermehrt Ressourcen in diesen Wirtschaftsbereichen investiert. Vgl. *Tollison*, Rent Seeking, supra, S. 577 f.

[48] Vgl. *Posner*, Social Costs of Monopoly and Regulation, supra, S. 812, und *McChesney, F.S.*, Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation, in: Rowley, Ch., R. Tollison und G. Tullock (ed.), The Political Economy of Rent-Seeking, Boston 1988, S. 179 ff., S. 181. Der Wohlfahrtsverlust erweitert das Harberger Dreieck zur Trapezlösung.

Peltzman verallgemeinerte Stiglers Ansatz, indem er die Angebotsseite eines Marktes für Regulierung aktiv in die Betrachtung einbezog. Ein eigennutzorientierter Politiker teilt Regulierungsrenten zwischen allen Interessengruppen so auf, daß er seine Wählerstimmen maximiert.[49] Regulierung erfolgt damit nicht mehr allein industriefreundlich, da konkurrierende Interessengruppen nicht nur Produzenten gegen Konsumenten sind, sondern auch Wettbewerber gegen Substitutwettbewerber und die Wettbewerber einer Branche gegeneinander.[50] Es findet ein trade-off zwischen den Gewinnen der verschiedenen Interessengruppen statt, wobei die genaue Verteilung der Renten von der politischen Macht der Interessengruppen abhängt, den Politiker zu unterstützen. Damit wird die Capture Theory einer ökonomischen Theorie der Demokratie erheblich angenähert, es fehlt jedoch noch der Wahlvorgang, mit dem Politiker eingesetzt werden.[51]

IV. Ökonomische Theorie der Demokratie

Im Idealfall vollkommener Information führen die gesamtwirtschaftlichen Nachteile aus dem Verhalten eigennutzorientierter Politiker zu deren Abwahl. Nur Politiker, die die Interessen ihrer Wähler durchsetzen, können politisch überleben. Die ökonomische Theorie der Demokratie hebt die Annahme vollkommener Information für das Verhältnis zwischen Politikern und Wählern auf und bezieht ein politisches Wahlmodell in den Regulierungsvorgang ein.

Mangelnde Transparenz hat drei grundsätzliche Informationsmängel zur Folge.[52] Erstens haben Politiker nur unzureichendes Wissen über die Durchsetzung ökonomischer Ziele. Zweitens sind sie über die Auswirkungen ihrer Handlungen auf die Wohlfahrt der Wähler ungenügend informiert. Drittens wissen die Wähler nicht, welche Handlungen die Politiker im einzelnen durchführen und welche Auswirkungen dies auf die Wohlfahrt der Wähler hat.

Der erste Fall führt zu den oben aufgeführten Möglichkeiten der Regulierungsinstanz, sich aufgrund ihres Informationsvorsprungs der Kontrolle durch Regierung und Parlament zu entziehen. Weiterhin sind Politiker auf Informationen aus der Regulierungsinstanz angewiesen, um durchführbare Wahlprogramme aufzustellen.[53] Im zweiten Fall sind Politiker von einer erheblichen Informationslücke betroffen, die es zu schließen gilt, um gewählt zu werden. Im letzten Fall können Wähler weder feststellen, welche Politiker in ihrem Interesse handeln würden, noch, welche nach erfolgter Wahl so handeln.

---

[49] Vgl. *Peltzman, S.*, The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics (1989), S. 1 ff., S. 10.

[50] Vgl. *Tollison, R.D.*, Regulation and Interest Groups, in: High, J. (ed.), Regulation: Economic Theory and History, Michigan 1991, S. 59 ff., S. 64 f.

[51] Vgl. *Tollison*, Rent Seeking, supra, S. 592.

[52] Vgl. *Bernholz, P.*, und *F. Breyer*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3., völlig überarbeitete Auflage, Tübingen 1994, S. 169.

[53] Vgl. *Bernholz* und *Breyer*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2, op. cit., S. 147.

Aus dieser Konstellation an Informationsmängeln entwickelte Downs analog zum ökonomischen Marktmodell ein Wettbewerbsmodell um politische Führungsmacht.[54] Politische Unternehmer treten als Anbieter von unterschiedlichen Politiken auf, die auf dem Markt für politische Macht untereinander in Konkurrenz um Wählerstimmen stehen. Unter diesen Bedingungen sind Politiker Stimmenmaximierer. Sie haben Informationskosten zur Identifizierung von potentiellen Wählern und deren Interessen zu tragen. Wähler müssen hingegen die Wahlprogramme von Politikern im Hinblick auf die Erfüllung ihrer privaten Nutzenfunktionen überprüfen. Da die einzelne Stimme in einer Wahl nur geringen Einfluß auf den Ausgang hat, bestehen für die einzelnen Wähler kaum Anreize, Ressourcen zur Informationsgewinnung aufzuwenden.[55] Aufgrund der Informationsmängel der Wähler wird die gesamtwirtschaftliche Funktion, Politik im Sinne ihrer Wähler zu betreiben, zum Nebenprodukt der privaten Zielsetzungen von Politikern, Einkommen, Macht und Prestige aus ihrer Position zu gewinnen.[56]

Die Situation ändert sich, wenn Interessengruppen anstatt einzelner Wähler als Nachfrager am Markt für politische Führungsmacht auftreten. Der Einfluß von Interessengruppen, Regierungsentscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen, beruht auf der Möglichkeit, Informationslücken von Politikern zu beheben. Interessengruppen können Informationen über ihre Gruppenmitglieder und den betroffenen Wirtschaftsbereich leicht erfassen, während Politiker dafür erhebliche Kosten aufwenden müßten. Die Informationen, die die Interessengruppen weiterleiten, werden zwar der Wahrheit entsprechen, aber selektiv die Interessengruppen bevorzugen.[57] Sind Interessengruppen im Besitz von Marktmacht, so können sie diese zur Beeinflussung von Nichtmitgliedern einsetzen, um Regierung und Politiker unter Druck zu setzen. Weiterhin können Interessengruppen Einfluß auf Politiker über Parteienfinanzierung ausüben.[58]

Da regelmäßig verschiedene Interessengruppen ihre Interessen im politischen Ablauf durchzusetzen suchen, besteht Konkurrenz zwischen ihnen um den Einfluß auf Politiker. Dies mindert grundsätzlich den Einfluß der einzelnen Interessengruppe. Zur Sicherung ihres Einflusses besteht in Interessengruppen daher eine Tendenz, Allianzen mit anderen Interessengruppen zu bilden, um politische Entscheidungen zu kontrollieren. So können Interessengruppen Stimmentausch oder log-rolling betreiben, indem sie die ökonomischen Ziele der jeweils anderen Gruppe unterstützen und im Gegenzug von dieser Gruppe Unterstützung der eigenen Ziele erhalten. Eine derartige Verbindung ist nur bei Zielen möglich, die keinen direkten Zusammenhang aufweisen, da so die Präferenzen der unterschiedlichen Interessengruppen sich nicht wi-

---

[54] Vgl. *Downs, A.*, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

[55] Vgl. *Noll, R.*, The Political foundations of Regulatory Policy, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 139 (1983), S. 377 ff., S. 388 f.

[56] Vgl. *Downs, A.*, An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: Journal of Political Economy 65 (1957), S. 135 ff., S. 137.

[57] Vgl. *Frey* und *Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 207.

[58] Vgl. *Bernholz* und *Breyer*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2, op. cit., S. 170 f., und *Frey* und *Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 209.

dersprechen.[59] Durch diese gegenseitige Unterstützung können sich Partikularinteressen gegen eine Mehrheit durchsetzen. Die Wohlfahrtssituation der Beteiligten am log-rolling wird immer verbessert, die der Außenstehenden dagegen verschlechtert. Es entsteht ein negativer externer Effekt. Eine einheitliche Tendenz zur gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverbesserung oder -minderung ist jedoch nicht erkennbar.[60] Die Debatte, inwieweit Wahlabläufe durch rationale und effiziente Wähler oder durch Einflußnahme und Durchsetzung von Partikularinteressen dominiert werden, ist nicht abschließend geklärt.[61]

Die Kritik an den Ansätzen einer ökonomischen Theorie der Demokratie bezieht sich auf die Übertragung von ökonomischen Zusammenhängen auf die politische Sphäre.[62] Insbesondere die Principal-Agent-Problematik zur Erfassung und Analyse von Informationsproblemen wird abgelehnt, da das marktliche Konzept nicht in der Lage sei, den Besonderheiten des politischen Bereichs Rechnung zu tragen. So ist der Politiker als Agent nach erfolgter Wahl im Besitz des hoheitlichen Macht- und Gewaltmonopols und nicht der Wähler als Prinzipal. Weiterhin ist die Beziehung im Gegensatz zu ökonomischen Transaktionen nicht freiwillig, da selbst die Festlegung der Wahlmöglichkeiten und des Wahlprocederes in den Händen der Agenten liegt.[63]

V. Folgerungen

Die verschiedenen Ansätze der positiven Theorie der Regulierung bilden keine einheitliche Regulierungstheorie, da Kriterien für Vorhersagen über das Zustandekommen von Regulierung fehlen.[64] Zudem ergibt sich aus den fließenden Grenzen der Ansätze und ihren unterschiedlichen Schwerpunkten "ein Geflecht von Interdependenzen und Abhängigkeitsverhältnissen, die in kein einheitliches Modell inkorporiert werden können".[65]

Trotz dieser Unzulänglichkeiten ermöglichen die positiven Ansätze rückblickend die Erklärung von Abweichungen faktischer Regulierungseingriffe von der normativen Theorie der Regulie-

---

[59] Vgl. *Dunleavy*, Democracy, Bureaucracy and Public Choice, op. cit., S. 39.

[60] Vgl. *Bernholz* und *Breyer*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2, op. cit., S. 78.

[61] Vgl. *Rowley, Ch.*, und *M. Vachris*, Snake Oil Economics versus Public Choice, in: Rowley, Ch. (ed.), Public Choice Theory III, Aldershot 1993, S. 573 ff., S. 577, die dieses Dilemma offen eingestehen, und *Bartholomé*, Die Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftstheoretischer Ansätze, op. cit., S. 117, der von ineffizienten Wählern ausgeht, sowie *Peltzman, S.*, How efficient is the voting market?, in: Journal of Law and Economics 33 (1990), S. 27 ff., S. 63, der auf effiziente Wähler schließt.

[62] Vgl. *Assmann, H.-D.*, Wirtschaftsrecht in der Mixed-Economy, Königstein 1980, S. 235.

[63] Vgl. *Moe, T.M.*, Political Institutions: The Neglected Side of the Story, in: Rowley, Ch. (ed.), Public Choice Theory III, op. cit., S. 213 ff., S. 84 f., und *Pommerehne, W.W.*, und *F. Schneider*, Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voter's Preferences?: An Empirical Examination, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, op. cit., S.61 ff., S. 82 f. Zum Einfluß der Ausgestaltung des parlamentarischen Systems auf Regulierung vgl. *Steunenberg, B.*, Regulatory Policymaking in a Parliamentary Setting, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 13: Neue Politische Ökonomie der Regulierung, Deregulierung und Privatisierung (1994), S. 36 ff.

[64] Vgl. *Joskow* und *Noll*, Regulation in Theory and Practice, op. cit., S. 39.

[65] *Bartholomé*, Die Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftstheoretischer Ansätze, op. cit., S. 120.

rung. Durch die unterschiedlichen Schwerpunkte der verschiedenen Ansätze können anstehende Regulierungsentscheidungen auf ihre Auswirkungen auf die beteiligten Personenkreise hin beurteilt werden. So werden sowohl Gewinner als auch Verlierer an Regulierung identifiziert, die Motivation ihrer Handlungen und deren Einflüsse auf Regulierungseingriffe offengelegt.

In Analogie zu Marktversagen werden die Funktionsmängel bei Zustandekommen und Durchsetzung von Regulierung, die die positive Regulierungstheorie aufzeigt, als Politikversagen bezeichnet. Wie im normativen Fall bezieht sich das "Versagen" auch hier auf den in der Realität nicht gegebenen Idealfall. So erweisen sich die positiven Ansätze als notwendige Erweiterung bei der Entscheidung zwischen marktlichen Transaktionen und Regulierungseingriffen im Rahmen des comparative institution-Ansatzes.[66] Insbesondere wird ausgeführt, daß Regulierung mit Kosten verbunden ist, die die potentiellen Wohlfahrtssteigerungen gemäß der normativen Theorie überkompensieren können.

Die in Deutschland vorherrschende Methode, Regulierungsinstanzen mit Berufsbeamten zu besetzen, läßt die Folgen der Ansätze, die auf der Bürokratietheorie aufbauen, eher erwarten als die kommissionsorientierten Ansätze. Auf europäischer Ebene werden die Akteure der Regulierungsinstanzen hingegen von den Mitgliedstaaten auf Zeit bestellt. Langfristige Karriereplanung außerhalb der Regulierungsinstanz ist damit als Motivation wahrscheinlich, ebenso wie die Orientierung an Wünschen und Erwartungen der von Regulierung potentiell Betroffenen im Mitgliedsland des Regulators.

Die Ansätze zur Integration des Politikerverhaltens gestehen den europa-weit agierenden Politikern größere Freiheiten zu als ihren nationalen Kollegen, da erstere nur unzureichender parlamentarischer Kontrolle unterliegen. In diesem Zusammenhang ist auch die geringe demokratische Beteiligung der Bevölkerung der Mitgliedstaaten an den Organen der EU zu bemängeln. Damit erscheinen auch die Möglichkeiten zur Einflußnahme von Interessengruppen auf der Ebene der EU größer als im nationalen Rahmen. Dem steht jedoch entgegen, daß die erfolgreiche Einflußnahme durch Interessengruppen um so stabiler ist, je länger sie im Zeitablauf erfolgen konnte. Aufgrund des verhältnismäßig geringen Alters der EU im Vergleich zu den einzelnen Mitgliedstaaten ist daher eher auf nationaler Ebene mit vermehrtem Einfluß von Interessengruppen zu rechnen.[67] Wie im normativen Fall ist auch in der positiven Regulierungstheorie keine generelle Beurteilung von Regulierung möglich und eine Einzelfallanalyse ist notwendig.

---

[66] Vgl. *Buchanan, J.M.*, The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, op. cit., S. 15 ff.

[67] Vgl. *Dunleavy*, Democracy, Bureaucracy and Public Choice, op. cit., S. 42, der am Beispiel des Zweiten Weltkriegs aufzeigt, daß der Einfluß von Interessengruppen um so größer ist, je länger das politische System stabil ist.

3. KAPITEL: ANSÄTZE ZUR DEREGULIERUNG

Deregulierung ist Regulierungskritik. Sie steht nicht für sich allein, sondern ist im Bezug zur bestehenden Regulierung zu sehen. Formal ist Deregulierung die wohlfahrtstheoretische Bestimmung eines optimalen Regulierungsgrades.[1] Ziel der Deregulierung ist die Aktivierung eines durch übermäßige Regulierung behinderten Wettbewerbs. Grundsätzlich möglicher Wettbewerb wird behindert, entweder um Partikularinteressen auf seiten der Regulierten bzw. der Regulierungsinstanz zu befriedigen oder durch fehlerhafte Anwendung der normativen Regulierungstheorie. Es entstehen Ineffizienzen beispielsweise in Form ökonomisch und gesellschaftlich nicht erwünschter Umverteilungseffekte, steigender Preise und verringerten Angebots.[2] Eingeschränkte Innovationstätigkeit und Konsumentensouveränität sowie verminderter Kostendruck sind die Folge und führen zu eingeschränkter wirtschaftlicher Dynamik. Das Beheben von Marktversagen wird behindert. Abhängig vom Ausmaß des Politikversagens werden die wohlfahrtserhöhenden Effekte kompensiert und können im Extremfall zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten gegenüber dem unregulierten Zustand führen.

Die durch Regulierung entstandenen Ineffizienzen sind durch Belebung des eingeschränkten Wettbewerbs aufzuheben. Die Wiederherstellung ökonomischer Handlungsfreiheit mehrt die Transaktionsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte, und der einsetzende dynamische Wettbewerb schafft Kostensenkungs- und Innovationsdruck sowie verbesserte Konsumentensouveränität.[3] Da die Ergebnisse dynamischen Wettbewerbs ex ante nicht bestimmbar sind, lassen sich keine Einzelaussagen über die Ergebnisse aus Deregulierung vorhersagen.[4] Allgemein bestehen die positiven Wirkungserwartungen aus verstärkter wirtschaftlicher Dynamik in gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen. Gleichzeitig verlieren die vormals regulierten Wirtschaftssubjekte ihre Renten aus der Regulierung und sind verstärktem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Diese einzelwirtschaftlich negativen Auswirkungen sind Ziel der Deregulierung, da keine Partikularinteressen zu Lasten Dritter mehr befriedigt werden.[5] Ohne exakte Ergebnisse ex ante bestimmen zu können, besteht eine grundsätzliche Tendenz zu Wohlfahrtssteigerungen durch Liberalisierung.

Die Deregulierungsdiskussion hat sich lange Zeit auf die theoretische Forderung nach Deregulierung beschränkt, ohne daß deren Umsetzung in die Betrachtung einbezogen wurde.[6] Die rein

---

[1] Vgl. *Cassel, D.*, Schattenwirtschaft und Deregulierung, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1989, S. 37 ff., S. 70.

[2] Vgl., *Pascher, H.*, Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften 12, Frankfurt/M. 1987, S. 159.

[3] Vgl. *Deregulierungskommission*, Marktöffnung und Wettbewerb, Bericht 1990/1991, Stuttgart 1991, Ziff. 38.

[4] Vgl. *Donges, J.*, Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik, Kiel 1991, S. 17.

[5] Vgl. *Deregulierungskommission*, Marktöffnung und Wettbewerb, op. cit., Ziff. 37.

[6] Exemplarisch die Arbeiten von *Krakowski, M.* (Hrsg.), Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland: Die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Hamburg 1988, und *Soltwedel, R.*, u. a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.

normative Argumentation, wann Deregulierung ökonomisch sinnvoll ist, birgt wenig Relevanz für das Verhalten politischer Entscheidungsträger. Es besteht eine Lücke zwischen Theorie und Praxis der Deregulierung. Die Einbeziehung einer politisch-ökonomischen Dimension zeigt, wie den rein ökonomischen Deregulierungsforderungen im politischen Prozeß Erfolg beschieden werden kann. Liberalisierung darf nicht in begründeten Forderungen enden, sondern muß politischen Entscheidungsträgern den Übergang von einem regulierten Zustand zu mehr Wettbewerb aufzeigen.[7]

Im folgenden werden normative und positive Liberalisierungsansätze behandelt und um die Probleme, die sich aus durchgeführter Deregulierung ergeben, ergänzt. So entsteht ein umfangreicher Analyserahmen zur Beurteilung bestehender Deregulierungsforderungen und zur Erarbeitung realistischer Deregulierungsempfehlungen.

I. Normativer Ansatz

Die bestehende Regulierung ist ein Ergebnis aus normativer und positiver Regulierungstheorie. Sie beruht sowohl auf Marktversagen als auch auf Politikversagen. Regulierungseingriffe führen zu ökonomischen Fehlentwicklungen, wenn sie die Handlungsfreiheiten von Wirtschaftssubjekten über das wohlfahrtssteigernde Maß hinaus einschränken.

Der normative Liberalisierungsansatz sucht den Anteil eines Regulierungseingriffs zu bestimmen, der auf Politikversagen beruht. Sofern keine ökonomische Rechtfertigung für Regulierung besteht, liegt ein Deregulierungsbedarf bzw. -potential vor. Deregulierungsbedarf beschreibt die Änderung der bestehenden Regulierungsstruktur, die nötig ist, um von übermäßiger Regulierung zu einem optimalen Regulierungsgrad zu gelangen. Ein optimaler Regulierungsgrad ist erreicht, wenn der Regulierungseingriff allein die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt nach der normativen Regulierungstheorie maximiert, ohne daß Partikularinteressen befriedigt werden. Politikversagen soll identifiziert und behoben werden. Daraus werden Forderungen nach Liberalisierung aufgestellt. Die Möglichkeiten und Probleme ihrer Durchführung werden durch den positiven Deregulierungsansatz analysiert. Abhängig vom Ausmaß des Politikversagens reichen diese Forderungen von der ersatzlosen Aufhebung bestehender Regulierung bis hin zu Neuregulierung im Sinne der normativen Regulierungstheorie.[8]

Während die Definition eines Deregulierungspotentials präzise möglich ist, wirft dessen Erfassung Probleme auf. Als Kritik an bestehender Regulierung ist ein Liberalisierungsbedarf weder

---

[7] Vgl. *Blankart, Ch.*, Strategies of Regulatory Reform, in: Majone, G. (ed.), Deregulation or reregulation?: regulatory reform in Europe and the United States, London 1992, S. 211 ff., hier S. 218.

[8] Vgl. *Donges*, Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik, op. cit., S. 14.

direkt beobachtbar noch meßbar. Es handelt sich um ein "theoretisches Konstrukt".[9] Es sind direkt meßbare Kriterien nötig, die einen Rückschluß auf den zugrunde liegenden Deregulierungsbedarf ermöglichen. Diesem Problemkreis wird in der Debatte um Deregulierung jedoch kaum Beachtung beigemessen. Allgemein werden für Einzelprobleme spezifische Kriterien zur Erfassung des jeweiligen Liberalisierungsbedarfs aufgestellt, ohne daß generelle Beurteilungskriterien für die Deregulierungsdiskussion entworfen werden.[10] Das Fehlen allgemeingültiger Kriterien verhindert die einheitliche und nicht einzelfallorientierte Erfassung von Deregulierungspotentialen. Einzig Soltwedel[11] und Dichtl[12] gehen auf die Konzepte einer allgemeinen Erfassung eines Liberalisierungsbedarfs ein, die im folgenden vorgestellt werden:

Die Wirkungsanalyse ist ein Kosten-Nutzen-Vergleich der regulierten mit der deregulierten Situation. Das einzelwirtschaftliche Prinzip der Nutzenmaximierung wird auf die gesamte Volkswirtschaft übertragen. Die Wirkungsanalyse hat das Ziel, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu maximieren. Dazu sind alle wohlfahrtsrelevanten Effekte zu erfassen. Für jeden Zustand wird der Nettonutzen aus Gesamtnutzen und anfallenden Kosten aufgestellt. Ein Deregulierungsbedarf besteht, wenn der Nettonutzen im deregulierten Fall höher ist als im regulierten. Der Vorteil dieses quantitativen Verfahrens ist die weitreichende öffentliche Akzeptanz mathematischer Aussagen bei vorliegendem Kosten-Nutzen-Vergleich.

Die Nachteile treten bei der Ermittlung der benötigten mathematischen Größen auf. Zum einen fehlt es an Lenkungswissen, um alle Haupt- und Nebenwirkungen von Regulierungs- und Deregulierungsmaßnahmen zu erfassen.[13] Kosten-Nutzen-Vergleiche auf Basis der existierenden Modelle erfassen nicht alle relevanten Faktoren. Die Einbeziehung weiterer Variablen löst diese Schwierigkeit nicht, da die relevanten Variablen nicht bekannt sind. Es entsteht die Gefahr der Überspezifikation der Modelle. Die Ergebnisse eines Kosten-Nutzen-Vergleichs sind nicht umfassend genug, um tatsächlich alle gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Eingriffs zu erfassen.

Zum anderen wirft die monetäre Bewertung des Kosten-Nutzen-Vergleichs bei Regulierungsfragen Probleme auf. Die Nutzen der Beteiligten werden anhand ihrer offengelegten Präferenzen durch Marktpreise bewertet. Bei Regulierung fehlen jedoch Marktpreise. Diese Schwierigkeit soll durch Schattenpreise, die die "wahren" gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen

---

[9] Vgl. *Dichtl, E., K.-U. Brinkmann, P. Hardock, M. Ohlwein, R. Schellhase* und *B. Wolf*, Der Deregulierungsbedarf bei für die Wirtschaft relevanten Rechtsnormen, in: Betriebs-Berater, Beilage 12 zu Heft 35 (1995), S. 6.

[10] So z.B. *Klodt, H., C.-F. Laaser, J. O. Lorz* und *R. Maurer*, Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, Tübingen 1995, und *Hamm, W.*, Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe, München 1989.

[11] Vgl. *Soltwedel* u.a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, op. cit., S. 17.

[12] Vgl. *Dichtl* u.a., Der Deregulierungsbedarf bei für die Wirtschaft relevanten Rechtsnormen, supra, S. 6.

[13] Vgl. Streit, M., Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf 1991, S. 271.

aufdecken, gelöst werden. Schattenpreise sind in ihrer theoretischen und praktischen Anwendung umstritten.[14] Sie sind insbesondere dem Vorwurf ausgesetzt, daß die Bewertung von Regulierung durch wettbewerbliche Maßstäbe zu einer Verzerrung zugunsten des Wettbewerbs führt.[15] Neben dieser monetären Bewertung hängt die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsbeurteilung noch von weiteren Faktoren wie Gewichtungs- und Aggregationsverfahren der einzelwirtschaftlichen Kosten und Nutzen ab. Diese Verfahren benötigen Werturteile, die in den Kosten-Nutzen-Vergleich eingehen. Werturteile sind im politischen Prozeß offenzulegen. Wie die positive Regulierungstheorie gezeigt hat, ist dies jedoch nicht zwingend der Fall. Unter Verfolgung einzelwirtschaftlicher Nutzenmaximierung haben alle am Regulierungsprozeß Beteiligten Anreize, ihre Werturteile nicht aufzudecken. Mit mathematischen Aussagen, die auf impliziten Werturteilen[16] beruhen, versuchen die Beteiligten, die Allgemeinheit zugunsten ihres jeweiligen Partikularinteresses zu manipulieren.

Der Kosten-Nutzen-Vergleich ist ein hilfreiches Instrument, solange die relevanten Kriterien mathematisch hinreichend genau meßbar sind. Mit abnehmender Operationalisierbarkeit nehmen die Unzulänglichkeiten des Verfahrens zu. Die Regulierungs- und Deregulierungsproblematik hängt fundamental von der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt und der Identifikation von Partikularinteressen ab. Die Anwendung der Wirkungsanalyse erweckt den Anschein mathematischer Genauigkeit, die in diesem Fall nicht gegeben ist, und erleichtert die Verschleierung von Partikularinteressen. Im folgenden wird die Wirkungsanalyse daher nicht angewandt.

Ein Verfahren, das zur expliziten Aufdeckung einfließender Werturteile zwingt, ist die Rechtfertigungsanalyse. Ausgehend von der Grundentscheidung für Wettbewerb bedarf Regulierung der expliziten Begründung.[17] In dem Maße, wie keine Rechtfertigung für Regulierungseingriffe vorliegt, besteht Liberalisierungsbedarf. Die Prüfung von Regulierungsbegründungen erfolgt anhand der in der normativen Regulierungstheorie erarbeiteten Möglichkeiten zu Marktversagen. Deregulierungsbedarf liegt vor, wenn entweder kein Marktversagen gegeben ist oder ein anderer als der konkrete Regulierungseingriff bestehendes Marktversagen leichter beheben kann. Im ersten Fall wäre die Regulierung aufzuheben, in letzterem wäre sie durch Eingriffe mit besserem Zielerreichungsgrad zu ersetzen.[18]

Wie im Rahmen der normativen Regulierungstheorie schon ausgeführt wurde, besitzen die Marktversagensargumente keine generelle Gültigkeit, sondern sind am jeweiligen Einzelfall auf

---

[14] Vgl. *Battiato, S.*, Cost-benefit analysis and the theory of resource allocation, in: Williams, A., und E. Giardina (eds.), Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit-Analysis, Aldershot 1993, S. 26 ff., S. 29.

[15] Vgl. *Pearce, D.W.*, Cost-Benefit Analysis, second edition, London 1983, S. 4 ff.

[16] Für weitere Beispiele zu Werturteilen, die in den Kosten-Nutzen-Vergleich eingehen, vgl. *Ray, A.*, Cost-Benefit Analysis: Issues and Methodologies, Baltimore, London 1984, S. 23 und 33.

[17] Vgl. *Basedow, J.*, Die Wettbewerbspolitik in den Ausnahmebereichen, in: FIW (Hrsg.), Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft, Schriftenreihe Heft 155, Köln u. a. 1993, S. 23 ff., S. 27.

[18] Vgl. *Deregulierungskommission*, Marktöffnung und Wettbewerb, op. cit., Ziff. 34.

ihre Wirkung hin zu prüfen. Diese Spezifikation am Einzelfall ermöglicht eine sektorspezifische Detailanalyse. Die Orientierung an den Marktversagensargumenten erlaubt die Vergleichbarkeit der Deregulierungskriterien über die Eigentümlichkeiten des Einzelfalles hinaus. Eine einheitliche Beurteilung von Liberalisierung über verschiedene Wirtschaftsbereiche hinweg wird damit möglich. Für die weiteren Ausführungen wird die Rechfertigungsanalyse zur Erfassung von Liberalisierungspotentialen angewandt, da sie keiner mathematischen Scheingenauigkeit unterliegt. Vielmehr hat im Hinblick auf die Marktversagenstheorie und den comparative institution-approach eine argumentative Offenlegung ansonsten impliziter Werturteile zu erfolgen.

Der normative Liberalisierungsansatz ermöglicht die Feststellung der Notwendigkeit von Deregulierung. Für eine Umsetzung der akademischen Deregulierungsforderungen müssen praktische Handlungsanleitungen, wie diese erfüllt werden können, gegeben werden. Der folgende Abschnitt befaßt sich daher mit den Möglichkeiten zur Durchführung von Liberalisierungsvorhaben als positivem Ansatz einer Deregulierungstheorie.

II. Positiver Ansatz

In Ergänzung des normativen Liberalisierungsansatzes behandelt der positive Ansatz die Möglichkeiten, wie Deregulierungsbedarfe im politischen Prozeß wirksam durchgesetzt werden können. Ziel dieses politisch-ökonomischen Ansatzes ist die Erhaltung des wohlfahrtsverbessernden Potentials von Liberalisierungsforderungen im politischen Entscheidungsverfahren. Die Deregulierungsbestrebungen des normativen Ansatzes sollen in ihrer Umsetzung nicht zu neuerlichem Politikversagen führen. Dieser - für die Entwicklung einer umfassenden Theorie essentielle - Aspekt wurde bisher aus der europäischen Deregulierungsdiskussion weitgehend ausgeblendet.

Die bisherige Debatte beschränkt sich auf die Forderung nach aktiver Anwendung der Ergebnisse der positiven Regulierungstheorie auf Deregulierungsvorhaben, ohne auf nähere Handlungsanweisungen einzugehen.[19] In Anlehnung an die Capture Theory und ihre Weiterentwicklungen wird daher untersucht, wie ein politischer Zielwechsel zur Durchführung von Deregulierungsmaßnahmen entsteht und sich gegen seine Widersacher behaupten kann, wenn zuvor Regulierungseingriffe im politischen Prozeß durchgesetzt wurden. Bestehende Regulierung befriedigt demnach die Partikularinteressen der Interessengruppe, die sich gegenüber rivalisierenden Interessengruppen behaupten konnte. Diese Interessengruppe wird **winning coalition** genannt. Sie kontrolliert die relevanten politischen Instanzen.

---

[19] So beispielsweise *Blankart, Ch.*, Deregulierung öffentlicher Unternehmen in Europa, in: Schneider, F., und M. Hofreither (Hrsg.), Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern, Wien 1990, S. 131 ff., S. 143.

Im Zeitablauf ändern sich die ökonomischen Rahmenbedingungen und damit der Einfluß der unterschiedlichen Interessengruppen. Es kann eine neue winning coalition entstehen, die nun ihrerseits ihre spezifischen Partikularinteressen durchzusetzen sucht. Laufen die Interessen der neuen winning coalition denen der alten zuwider und damit bestehender Regulierung zuwider, wird sie die Aufhebung bestehender Regulierungseingriffe anstreben. Es entsteht die Möglichkeit zur Aufhebung von Regulierung.[20] Dies ist jedoch nicht Deregulierung als Festlegung eines optimalen Regulierungsgrades. Es werden Partikularinteressen einer anderen Interessengruppe befriedigt. Nur wenn die neue winning coalition die Aktivierung bestehenden Wettbewerbspotentials anstreben würde, könnten Deregulierung und damit gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne entstehen. Interessengruppen bilden sich jedoch zur Durchsetzung ihrer einzelwirtschaftlichen Ziele, die zu Lasten Dritter maximiert werden können. Es ist daher unwahrscheinlich, daß sich unter diesen Umständen tatsächliche Liberalisierung durchsetzen kann. Diese Theorieansätze gehen auf diesen Punkt nicht weiter ein.

Da es sich um eine reine Umsetzung der Capture Theory und ihrer Nachfolger handelt, finden die entsprechenden Kritikpunkte Anwendung. Insbesondere werden die Vorgänge innerhalb der politischen Instanzen unzulässig verkürzt.[21] Der politisch-ökonomische Prozeß der Politikfestlegung geht über die Entstehung einer neuen winning coalition und deren Kontrolle politischer Instanzen hinaus. Deregulierungsmaßnahmen als reine Analogie zur positiven Regulierungstheorie sind abzulehnen. Vielmehr ist eine Politikberatung anzustreben, die hinsichtlich der Vielschichtigkeit der Interessen von unterschiedlichen Interessengruppen, Regulierungsinstanz und Legislative die Faktoren zur wirksamen Durchsetzung von Liberalisierungsvorhaben aufzeigen kann.

In Ermangelung einer umfassenden Theorie wurde in den Vereinigten Staaten von Amerika aus erfolgreich abgeschlossenen Deregulierungsprojekten auf die grundsätzlichen Elemente wirksamer Liberalisierungsmaßnahmen geschlossen.[22] Die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, die Voraussetzung für wirksame Deregulierung sind, werden aufgezeigt. Diese induktive Vorgehensweise ermöglicht die Beurteilung der Chancen zukünftiger Deregulierungsvorhaben, im politischen Entscheidungsprozeß erfolgreich zu bestehen. Weiter kann auf Grundlage dieser Elemente der Erfolg bereits durchgeführter Liberalisierungsprojekte beurteilt werden. Die theoretischen Erkenntnisse der Regulierungstheorien und des normativen Deregu-

---

[20] Vgl. *Panzar, J.*, Regulatory Theory and the U.S. Airline Experience, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 139 (1983), S. 490 ff., S. 503.

[21] Vgl. *Dick, G.*, Grundlegende Probleme der Regulierung und Deregulierung in der sozialen Marktwirtschaft, in: Apolte, Th., und M. Kessler (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, Heidelberg 1990, S. 40 ff., S. 47.

[22] So etwa *Breyer, S.*, Regulation and Its Reform, Cambridge Mass. 1982; *Noll, R.*, und *B. Owen*, The Political Economy of Deregulation, Washington, D. C. 1983, und *Derthick, M.*, und *P. Quirk*, The Politics of Deregulation, Washington, D. C. 1985.

lierungsansatzes müssen in für die Politik anwendbare Formen gebracht werden,[23] damit die durch Deregulierung möglichen Wohlfahrtsverbesserungen im laufenden politischen Prozeß realisiert werden können.

Politikfestlegung beschränkt sich im einfachsten Fall auf die Einigung über zu erreichende Ziele und einzusetzende Mittel. Die allgemeinen Schritte dazu sind die **Existenz einer detaillierten Informationsbasis und umfangreicher Faktenanalysen**. Dies untermauert die Ernsthaftigkeit des Politikbestrebens und fördert den zweiten Schritt der **politischen Sichtbarkeit**. Politikvorschläge müssen öffentliches Interesse und Aufmerksamkeit wecken. Zum anderen müssen **praktikable Vorstellungen über die Durchführung der Politik** vorliegen.[24] Auf diese Weise wird theoretischer Deregulierungsbedarf politisch relevant und geht in den Prozeß der Politikfestlegung ein. Die Einigung auf wettbewerbsfördernde Liberalisierung beinhaltet darüber hinaus drei spezifische Voraussetzungen, die zur Erlangung wirksamer Deregulierung nötig sind:

1. Die diffusen Interessen der Allgemeinheit müssen sich gegen gut organisierte und vermeintlich mächtige Partikularinteressen behaupten.
2. Etablierte Politikpraktiken müssen umgekehrt werden, was dem Eingeständnis, in der Vergangenheit falsche Entscheidungen getroffen zu haben, gleichkommen kann. Auf seiten der Legislative wird Autoritäts- und Machtverlust durch Politikumkehr befürchtet.
3. Das Verhalten der Regulierungsinstanz hat in Einklang mit den Regulierungs- und Deregulierungszielen zu erfolgen.[25]

Die Erkenntnisse der Capture Theory und der Bürokratietheorien werden nicht grundsätzlich abgelehnt, ihre alleinige Anwendung beschränkt jedoch - wie oben aufgeführt - den Problemkreis unzulässig. Vielmehr ist die Agency-Theorie auf die Politiksphäre anzuwenden. So kommen die Beziehungen aller Beteiligten und Einflußsuchenden im Prozeß der Liberalisierungsfestlegung zur Geltung. Deregulierungsbedarf ist nur dann politisch als solcher durchsetzbar, wenn alle drei Voraussetzungen erfüllt sind. Im folgenden werden die Bedingungen angeführt, unter welchen Umständen dies der Fall ist:

Liberalisierungsmaßnahmen können nur erfolgen, wenn die Interessengruppen, die aus der bisherigen Regulierung Renten beziehen, ihren Widerstand nicht politisch wirksam durchsetzen können. Dies ist gegeben, wenn von Regulierung profitierende Interessengruppen ihre eigenen Rechtfertigungen zur Beibehaltung der Regulierung und deren Beitrag zum Gemeinwohl überschätzen. Sie verlieren ihre Unterstützung durch die öffentliche Meinung und damit durch Politiker. Selbstüberschätzung ist um so wahrscheinlicher, je länger die Regulierungen bestehen

---

[23] Vgl. *Frey* und *Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 474.
[24] Vgl. *Breyer, S.*, Reforming Regulation, in: Tulane Law Review 59 (1984), S. 4 ff.
[25] Vgl. *Derthick* und *Quirk*, The Politics of Deregulation, op. cit., S. 237.

und je höher die Renten für die Interessengruppen sind. Es ist ausreichend, daß sich die dominante Gruppe innerhalb der Interessengruppe überschätzt. Den Gruppenmitgliedern, die die politische Lage realistisch einschätzen, fehlt dann die politische Macht, um die Handlungen der Interessengruppe zu bestimmen. Außerdem verhindert Inhomogenität und Uneinigkeit auf seiten der Regulierten die politische Durchsetzungskraft gemeinsamer Interessen.[26] In diesen Fällen können sich die diffusen Interessen der Allgemeinheit gegen vermeintlich mächtige Partikularinteressen behaupten.

Politische Unternehmer folgen den Anliegen von Interessengruppen, wenn sie damit ihren Nutzen, hier ihre Wiederwahl sichern, erhöhen können. Birgt die Durchsetzung von Partikularinteressen jedoch einzelwirtschaftliche Nutzenverluste für Politiker, so werden diese nicht den Interesssengruppen folgen. Die Interessengleichheit zwischen Politikern und Interessengruppen ist nicht gegeben, wenn das Ideal der Wählervertretung die Motivation von Politikern ist. Diese Einstellung ist im politischen Prozeß jedoch wenig erfolgreich und entsprechend unwahrscheinlich.[27] Darüber hinaus können sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen derart verändern, daß die Deregulierungsfrage in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerät. Politiker haben dann bei Unterstützung von Partikularinteressen mit Sanktionen durch ihre Wähler zu rechnen.[28] Die Interessengleichheit zwischen Politiker und Interessengruppe ist gestört, und erstere werden Deregulierungsprojekte unterstützen.

Wie Politiker kann auch die Regulierungsinstanz gleichgerichtete Interessen mit den Regulierten haben. Dies ist aber ebensowenig für Mitglieder der Regulierungsinstanz ein ihnen innewohnendes Verhalten wie für Politiker. Vielmehr wird es durch die äußeren Umstände bestimmt. Ideologische Einstellung, intrinsische Motivation der Regulatoren und Anreize rivalisierender politischer Bewegungen können die ökonomische oder soziale Anziehungskraft der Regulierten außer Kraft setzen.[29] Die Bürokratietheorie hat die weitgehende Interessengleichheit zwischen Regulierungsinstanz und Regulierten aufgezeigt. Von allen drei Voraussetzungen zum Erfolg von Deregulierung ist die Aufhebung dieser Interessenssymmetrie am schwierigsten zu erreichen.

Die erfolgreiche Durchsetzung von Liberalisierungsbedarf erscheint im politischen Prozeß unwahrscheinlich, da die genannten Bedingungen simultan erfüllt sein müssen. Einziger Faktor, der alle drei Voraussetzungen bedingt, ist die Änderung von politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Dies legt die Vermutung nahe, daß Deregulierung in der Politikfestlegung nur als Reform in der Krise durchgesetzt werden kann. Wenn exogene wirtschaftliche oder soziale Probleme durch keine der bisher angewandten politischen Methoden behoben

---

[26] Vgl. *Derthick* und *Quirk*, The Politics of Deregulation, op. cit., S. 204.
[27] Vgl. Ergebnisse der positiven Regulierungstheorie, Kapitel 2.
[28] Vgl. *Derthick* und *Quirk*, The Politics of Deregulation, op. cit., S. 142.
[29] Vgl. *Derthick* und *Quirk*, The Politics of Deregulation, op. cit., S. 92.

werden können, ist die politische Bereitschaft zu wirksamer Liberalisierung bei allen Beteiligten vorhanden.[30] Erst mit weitreichenden Wohlfahrtsverlusten und entsprechend starkem gesamtwirtschaftlichen Leidensdruck steigt die Wahrscheinlichkeit, daß Interessengruppen, Politiker und Regulierungsinstanz von der Verfolgung ihrer einzelwirtschaftlichen Interessen absehen bzw. ihre Individualinteressen mit dem Gemeinwohl in Einklang stehen. Das Ziel von Deregulierung, dem Verfall und der Krise einer Volkswirtschaft vorzubeugen, geht verloren.[31] Bestätigt sich dieser Verdacht, bestehen Deregulierungsmöglichkeiten allein im Krisenmanagement.

Grundsätzlich lassen sich die U.S.-amerikanischen Ergebnisse der deregulierungsfördernden Faktoren auf deutsche und europäische Liberalisierungsvorhaben übertragen. Aufgrund der induktiven Verfahrensweise kann den unterschiedlichen institutionellen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.[32] Auf institutioneller Ebene existiert weder in Deutschland noch auf europäischer Ebene das Instrument öffentlicher **hearings**.[33] Sie stellen ein wichtiges Mittel dar, das zur politischen Sichtbarkeit und öffentlichen Meinungsbildung beiträgt. Über diese kann die Interessengleichheit zwischen Regulierungsinstanz und Regulierten aufgebrochen werden. Das Fehlen dieser Einrichtung behindert neben der politischen Relevanz des Deregulierungsvorhabens die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Wähler. Die verfassungsrechtlichen Normen und Umstände werden im Rahmen der Ermächtigungsgrundlagen behandelt. Zusammenfassend ist festzustellen, daß im Vergleich zu den Vereinigten Staaten von Amerika die Chancen auf erfolgreiche Deregulierung in Europa und Deutschland schlechter zu beurteilen sind.

III. Folgeprobleme von Deregulierung

Nach erfolgreicher Politikfestlegung treten weitere Problemfelder auf, die den Erfolg von Deregulierungsmaßnahmen behindern oder völlig unterbinden können. Zum einen besteht direkt nach der Festlegung von Deregulierungspolitik die Schwierigkeit, vom regulierten Zustand des betroffenen Wirtschaftsbereichs zur deregulierten Situation zu gelangen. Die ökonomischen Analysen beschränken sich auf den Vergleich langfristiger Gleichgewichte, ohne kurzfristige Anpassungsfriktionen in die Betrachtung einzubeziehen. In der Übergangsphase entsteht starker Wettbewerbsdruck, der die Industriestruktur hin zu einem wettbewerblichen Aufbau verändert.[34] Je größer die Ineffizienzen aus der Regulierung sind, um so stärker fällt der Wettbe-

---

[30] Vgl. *Weingast, B.R.*, Regulation, reregulation, and deregulation: The political foundations of agency clientele relationships, in: Rowley, Public Choice Theory III, op. cit., S. 16 ff., S. 29.
[31] Vgl. *Blankart*, Deregulierung öffentlicher Unternehmen in Europa, op. cit., S. 174.
[32] Vgl. *Koenig, Ch.*, Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung, Berlin 1994, S. 299.
[33] Wenn man von der Möglichkeit des § 56 Abs. 3 GWB absieht.
[34] Vgl. *Bailey, E., D. Graham* und *D. Kaplan*, Deregulating the Airlines, Cambridge, Massachusetts u. a. 1991, S. 197.

werbsdruck in der Übergangsphase aus und um so größer müssen die Allokationsanpassungen sein. An diesem Punkt im Deregulierungsprozeß ist eine erneute Welle der Einflußnahme vormals regulierter Wirtschaftssubjekte zu erwarten. Zur Rückerlangung ihrer Renten werden sie auf Wiedereinführung der Regulierung plädieren, da die auftretenden Anpassungschwierigkeiten ein Zeichen ruinöser Konkurrenz seien. Vermehrter Marktaustritt ineffizienter Anbieter ist jedoch - wie oben angeführt - Liberalisierungsziel. Ruinöse Konkurrenz ist in diesem Zusammenhang nicht gegeben, vielmehr wird sie als Scheinargument zur Durchsetzung von Partikularinteressen verwendet. Diese Problematik wird am sichersten bekämpft, indem vermehrt ökonomische Analysen am Einzelfall auf den Übergang von einem langfristigen Gleichgewicht zum anderen eingehen. Im Verfahren der Politikfestlegung können daraus praktikable Vorschläge zur Durchführung der Deregulierungsvorhaben abgeleitet werden, die die Abschwächung von Anpassungsfriktionen explizit einbeziehen. Die Einflußnahme vormals Regulierter bei auftretenden Allokationsanpassungen kann so präventiv gemindert werden. Die Anforderung, aktiv zu handeln, liegt hier auf akademischer Seite.

Zum anderen ist ein häufiger Vorwurf bei Deregulierungsmaßnahmen, daß sie im Ergebnis nicht zu vermehrtem Wettbewerb, sondern zu Konzentration in den betroffenen Wirtschaftsbereichen führen. Diese Konzentrationstendenz entsteht aus den Bestrebungen der Wirtschaftssubjekte, sich nach Aufhebung von Regulierung als staatliche Wettbewerbsbeschränkung dem neu entstandenen Wettbewerbsdruck durch private Wettbewerbsbeschränkungen zu entziehen.[35] Konzentrationstendenzen sind keine direkte Folge von Liberalisierung. Vielmehr kann die Asymmetrie zwischen etablierten Wirtschaftssubjekten und Newcomern zu Konzentration führen. Die Etablierten haben gegenüber Newcomern die Vorteile ihres eingeführten und bekannten Namens, ihrer Lernkostenersparnisse und eines hohen Finanzvolumens aus den Renten der Regulierung. Newcomer haben dagegen einen Kostenvorteil im Vergleich zu den Etablierten, da sie keinen langfristigen Verträgen oder in der Vergangenheit getätigten Ausstattungsfehlern unterliegen. Sie können sich schneller und flexibler auf die neuen ökonomischen Rahmenbedingungen einstellen. In dieser Situation entsteht Konzentration, sofern die Etablierten Wettbewerbsbeschränkungen aufbauen können, die die Newcomer vom Eintritt in den Wirtschaftsbereich abhalten. Der durch Liberalisierung entstandene wirtschaftliche Freiraum wird erneut eingeschränkt, und Partikularinteressen zu Lasten Dritter können befriedigt werden.[36] Dies ist um so wahrscheinlicher, je höher das Finanzvolumen der Etablierten ist, also je länger die Regulierung bestanden hat und je größer die Ineffizienzen durch Rent-Seeking waren. Gerade in diesem Fall ist Deregulierung besonders wichtig. Aus diesem Grund ist die Sicherung

---

[35] Vgl. *Basedow*, Die Wettbewerbspolitik in den Ausnahmebereichen, op. cit., S. 25, und *Vollmer, L.*, Kooperation und Konzentration von Banken und Versicherungen, in: Österreichische Sparkassenzeitung 76 (1989), S. 466 ff., S. 471.

[36] Vgl. *Vietor, R.*, Contrieved Competition: Regulation and Deregulation in America, Cambridge, Massachussetts 1994, S. 320.

des Wettbewerbs nach erfolgreicher Liberalisierung von größter Bedeutung. Allein daß wettbewerbliche Freiräume entstehen können, reicht für einen langfristigen Deregulierungserfolg nicht aus. Es muß durch konsequente Anwendung des Wettbewerbsrechts und der allgemeinen Rechtsordnung gewährleistet werden, daß durch Deregulierung entstandener Wettbewerb nicht durch einzelwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen erneut behindert wird.[37] Deregulierungsprojekte sind folglich durch Wettbewerbssicherung zu unterstützen, um ihren Erfolg dauerhaft zu wahren.

IV. Folgerungen

Fällt schon die positive Regulierungstheorie hinter den Anspruch einer einheitlichen Theorie zurück, so ist die Deregulierungstheorie noch schwächer ausgebildet. Es liegen nur einzelne Ansätze vor, die jeweils Teilaspekte der Deregulierung erfassen. Auf Interdependenzen zwischen diesen Aspekten wird nicht eingegangen. Normativer und positiver Liberalisierungsansatz stehen unabhängig nebeneinander. Zur umfassenden Beurteilung von Deregulierungsvorhaben ist eine Zusammenführung der Ergebnisse beider Aspekte unabdingbar.

Der normative Deregulierungsansatz soll den übermäßigen Anteil an Regulierungseingriffen, der potentiell möglichen wirksamen Wettbewerb einschränkt, identifizieren. Aufgrund der geringen Operationalisierbarkeit und den zur Beurteilung von Regulierung und Deregulierung anfallenden Werturteilen werden quantitative Verfahren zur Festlegung von Deregulierungsforderungen abgelehnt. Vielmehr wird die qualitative Methode der Rechtfertigungsanalyse zur Erfassung eines Liberalisierungsbedarfs angewandt. Die Anwendung der Ergebnisse der normativen Regulierungstheorie machen die Folgerungen aus der Rechtfertigungsanalyse vergleichbar, ohne daß die spezifischen Merkmale des Einzelfalles außer acht gelassen werden. Im Gegensatz zur Kosten-Nutzen-Analyse können Partikularinteressen nicht hinter mathematischer Scheingenauigkeit verborgen werden. Die Folgerungen aus der Rechtfertigungsanalyse sind Forderungen nach Deregulierung.

Die Umsetzung der Forderungen des normativen Ansatzes im politischen Entscheidungsprozeß wird durch den positiven Liberalisierungsansatz erfaßt. Die Vorgehensweise ist induktiv, da bisher eigenständige Theorieansätze fehlen. Die für Politikfestlegung erarbeiteten Faktoren zur erfolgreichen Umsetzung eines theoretischen Deregulierungsbedarfs führen zu dem Schluß, daß Deregulierungsvorhaben im politischen Prozeß vielfältigen Schwierigkeiten unterworfen sind. Die Ergebnisse der positiven Regulierungstheorie und ihre Relevanz für den Prozeß der Politikfestlegung verurteilen anscheinend jegliche Liberalisierungsvorhaben zum Scheitern. Die Voraussetzungen zur Durchsetzung wirksamer Deregulierung liegen nur in Ausnahmefällen vor und sind nicht die Regel.

---

[37] Vgl. *Bailey, Graham* und *Kaplan*, Deregulating the Airlines, op. cit., S. 193.

Bei der Beurteilung von Deregulierungsprojekten ist zu prüfen, inwieweit die Bedingungen für effektive Liberalisierung vorliegen oder inwieweit Partikularinteressen gefolgt wird. Das Ergebnis dieser Beurteilung führt zu keinen im mathematischen Sinne eineindeutigen Aussagen. Es sind allein Tendenzaussagen möglich, da umfassende theoretische Modelle fehlen. Aus diesem Grund endet die Deregulierungsdiskussion meistens in der Forderung nach Anwendung der Ergebnisse der positiven Regulierungstheorie, ohne auf deren Umsetzung einzugehen. Die Ableitung von Tendenzen in der politischen Handhabung von Deregulierungsprojekten ist zur Annäherung von Theorie und Praxis der Liberalisierung besser als die Unmöglichkeit, beide Bereiche einander anzunähern. Inwieweit diese Lücke zukünftig geschlossen wird, bleibt abzuwarten. Es besteht jedoch dringend Bedarf in dieser Richtung. In den Sondermarktanalysen wird daher der Versuch unternommen, anhand der erarbeiteten Bedingungen und Voraussetzungen für wirksame Deregulierung die Tendenzen in der deutschen und europäischen Festlegung der Deregulierungspolitik aufzuzeigen. Aufbauend auf diesen Tendenzen können politische Handlungsanweisungen ausgearbeitet werden.

Für einen dauerhaften Erfolg von Deregulierung sind - neben ständigem Hinterfragen von Rahmenbedingungen und Rechtfertigungen - umfangreiche flankierende Maßnahmen nötig. Der Prozeß der Politikfestlegung und die Übergangsphase sind durch theoretische Analysen und daraus abgeleitete Handlungsanweisungen zu unterstützen. So können die Einflußversuche der verschiedenen Beteiligten leichter aufgedeckt und negiert werden. Nach erfolgreicher Durchführung ist der Erhalt der neugewonnenen wirtschaftlichen Freiräume durch konsequente Wettbewerbssicherung zu gewährleisten. Insbesondere sind Kartellrecht und Fusionskontrolle strikt anzuwenden. Abschließend ist festzustellen, daß wirksame Liberalisierung zwar äußerst schwierig zu erreichen, jedoch nicht unmöglich ist.

4. Kapitel: Ermächtigungsgrundlagen der BRD und der EU für Eingriffe in Wirtschaftsbereiche

Für Regulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen sind nicht allein ökonomische Dimensionen relevant. Zur praktischen Umsetzung sind die juristischen Gegebenheiten in die Betrachtung einzubeziehen. Staatliche Eingriffe haben im Rahmen bestehender Gesetzgebung zu erfolgen. Es sind sowohl gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen als auch verfassungsrechtliche Schranken für Regulierung und Deregulierung zu beachten. Im Hinblick auf ihre Bedeutung bei Regulierungseingriffen und Deregulierungsmaßnahmen werden zuerst die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen der BRD zu Eingriffen in Wirtschaftsbereiche behandelt, gefolgt von den Rechtsgrundlagen der Europäischen Union zur Integration nationaler Wirtschaftsbereiche. Weiterhin wird das Verhältnis von bundesdeutschem zum supranationalen Europarecht dargestellt sowie in die Debatte um eine sechste GWB-Novelle eingeführt werden.

I. Ermächtigungsgrundlagen der BRD

Im Rahmen der bundesdeutschen Gesetzgebung dient das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) - kurz Kartellrecht - der Schaffung bzw. Erhaltung allgemeiner Rahmenbedingungen, innerhalb derer Wettbewerb in Form der Realisierung der Wettbewerbsfunktionen[1] möglich ist. Daneben gehen Fachgesetze auf die speziellen Charakteristika einzelner Wirtschaftsbereiche ein, die der grundsätzlichen Anwendung der allgemeingültigen Rahmenbedingungen zuwiderlaufen.[2] Weiterhin können verfassungsrechtliche Grundsätze in Deregulierungsfragen zur Geltung kommen.

1. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Im historischen Rückblick ist das moderne deutsche Kartellrecht nach dem Zweiten Weltkrieg aus zwei voneinander unabhängigen Wurzeln hervorgegangen. Zum einen waren dies die alliierten Dekartellierungsgesetze. Ihre primäre Zielsetzung lag in der Aufhebung der übermäßigen Konzentration der deutschen Wirtschaft. Es bestand ein generelles Verbot für Kartellsachverhalte und Eingriffsmöglichkeiten der Kartellbehörde bei Nichtkartellsachverhalten.[3] Der stark an das U.S.-amerikanische Antitrustrecht angelehnte Wettbewerbsgedanke hat sich nachhaltig durchsetzen können. Zum anderen verschaffte der damalige Bundesminister für Wirtschaft, Ludwig Erhard, dem ordoliberalen Gedankengut[4] politische Wirksamkeit. Demnach soll

---

[1] Vgl. zu den Wettbewerbsfunktionen Einleitung I.

[2] Vgl. *Büdenbender, U.*, Energierecht, Köln 1982, S. 3 Rz. 6.

[3] Vgl. *Möschel, W.*, Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Köln u. a. 1983, Rz. 29.

[4] Vertreter dieser durch die Freiburger Schule ausgestalteten neoliberalen Konzeption sind vor allem *Eucken, W.*, Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1940; *Böhm, F.*, Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933, und *Miksch, L.*, Wettbewerb als Aufgabe, 2. erweiterte Auflage, Godesberg 1947.

Wettbewerb durch rechtliche Rahmenbedingungen ermöglicht und sichergestellt werden. Insbesondere ist die Entstehung wirtschaftlicher Macht zu verhindern, um die dem Wettbewerb innewohnenden Selbstauflösungstendenzen zu neutralisieren. Das auf diesen Grundlagen aufbauende Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde am 27.07.1957 erlassen, trat am 01.01.1958 in Kraft und wurde durch insgesamt sechs Novellen letztmals 1998 geändert.

Zielsetzung des GWB ist die Aufrechterhaltung der Selbststeuerung der Wirtschaft und somit Schutz des Wettbewerbs.[5] Das GWB ist Teil des Allgemeinen Wirtschaftsrechts, das der Schaffung und Aufrechterhaltung eines allgemeinen Ordnungsrahmens dient,[6] innerhalb dessen inhaltlich freie, dezentrale Planungsentscheidungen von Entscheidungsträgern ablaufen können.[7] Wettbewerb soll grundsätzlich ermöglicht werden. Die Offenheit der inhaltlichen Ausgestaltung von Austauschbeziehungen bedingt, daß keine idealtypischen Marktformen oder -ergebnisse positiv vorgeschrieben werden können, ohne Wettbewerb damit aufzuheben. Ein Kartellrecht kann nur die Funktionsmechanismen dieses Prozesses der Entscheidungsfindung gewährleisten. Über die Festschreibung von Verbots- und Unterlassungstatbeständen kann negativ definiert werden, unter welchen Umständen Wettbewerb nicht möglich ist.[8] Aufgabe des GWB ist die Begrenzung der ökonomischen Handlungsfreiheit in dem Maße, daß sie sich nicht selbst aufheben kann. Selbstaufhebungstendenzen liegen vor, wenn die Ergebnisse freien Handelns die Funktionsmechanismen der Handlungsfreiheit selbst zerstören. Wettbewerb wird mittels Verboten und Sanktionen vor wettbewerbsbeschränkendem Verhalten durch marktmächtige oder marktbeherrschende Entscheidungsträger gesichert.

Die Änderungen der 6. GWB-Novelle[9] streben drei Ziele an. Erstens soll das Wettbewerbsprinzip gestärkt werden, was auch die Steigerung der Flexibilität der Kartellbehörde einschließt. Zweitens wurde das deutsche Kartellrecht mit den europäischen harmonisiert. Drittens wurde die Novellierung zum Anlaß genommen, das Gesetz zu ordnen und zu straffen.[10] Für die Liberalisierungsdebatte sind die Änderungen in der Behandlung der Ausnahmebereiche von zentraler Bedeutung. Eine Reihe von Wirtschaftsbereichen war bisher teilweise oder vollständig durch die §§ 99 bis 103 GWB a.F. von der Anwendung des GWB freigestellt. Diese Bereichsausnahmen stellten eine Durchbrechung des Grundsatzes des GWB als Allgemeines Wirtschaftsrecht dar. Ausnahmen für einzelne Wirtschaftsbereiche vom allgemeinen Ordnungsrah-

---

[5] Vgl. *Rinck, G.*, und *E. Schwark*, Wirtschaftsrecht: Wirtschaftsverfassung, Kartellrecht, Wettbewerbsrecht, Wirtschaftsverwaltung, 6., (vollständig) neubearbeitete Auflage, Köln u. a. 1986, Rz. 12.

[6] Vgl. *Rittner, F.*, Die Beurteilung der Ausnahmebereiche aus wissenschaftlicher Sicht, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht, Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S. 79 ff., S. 81.

[7] Vgl. *Möschel*, Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, op. cit., Rz. 1.

[8] Vgl. *Rittner, F.*, Wettbewerbs- und Kartellrecht, 5., neubearbeitete Auflage, Heidelberg, 1995, S. 117 f., Rz. 45.

[9] Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundesrat Drucksache 418/98.

[10] Vgl. *Schmidt, I.*, Hauptprobleme der 6. Kartellnovelle, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 637 ff.

men sind Besonderes Wirtschaftsrecht und benötigen eine eigene Begründung.[11] Die Gründe, die zur Errichtung einer Bereichsausnahme angeführt wurden, entsprachen regelmäßig denen, die zur Rechtfertigung regulierender Eingriffe in Wirtschaftssektoren dienen. Grundsätzlich ist von einem Zusammenspiel aus Marktversagensargumenten und Durchsetzung von Partikularinteressen auszugehen. Das Allgemeine Wirtschaftsrecht wurde mit Besonderem Wirtschaftsrecht und der Umsetzung von Regulierungszielen vermischt. Es lag eine Gemengelage vor, die nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Durchbrechung der Grundsätze des GWB die Durchsetzung von Regulierungszielen erleichtert.[12]

Im Rahmen der 6. GWB-Novelle wurden diese Ausnahmebereiche weitgehend eingeschränkt. In den §§ 28 bis 31 GWB verbleiben Freistellungen unterschiedlichen Ausmaßes für die Bereiche Landwirtschaft, Kredit- und Versicherungswirtschaft, Urheberverwertungsgesellschaften; neu aufgenommen wurde die Vermarktung von Fernsehrechten durch Sportverbände. Damit wurde ein Teil der über Jahrzehnte etablierten Ausnahmen und Freistellungen ersatzlos gestrichen. Ein weiterer Teil wurde hingegen in die Fachgesetze aufgenommen. Für diese Fälle bleibt der Sondercharakter des Wirtschaftssektors erhalten. Die Fachgesetze gehen auf die spezifischen Charakteristika einzelner Wirtschaftsbereiche ein, die der Anwendung des GWB entgegenstehen.

2. Fachgesetze

Im Gegensatz zum Allgemeinen Wirtschaftsrecht behandelt das Besondere Wirtschaftsrecht die Ausnahmen von dem generellen Ordnungsrahmen des ersteren.[13] Fachgesetze gehen auf technisch-wirtschaftliche Besonderheiten von Wirtschaftsbereichen ein, die in anderen Wirtschaftszweigen nicht vorliegen und den betroffenen Wirtschaftssektor so schwerwiegend prägen, daß die Anwendung des GWB als Allgemeines Wirtschaftsrecht ihrer Zielsetzung, dem Schutz und Erhalt von Wettbewerb, nicht nachkommen kann.[14] Funktionsfähiger Wettbewerb ist nicht möglich, es liegt Marktversagen vor. Besonderes Wirtschaftsrecht in Form von Fachgesetzen ist demnach die juristische Umsetzung von Regulierungseingriffen zur Behebung von Marktversagen. Dies setzt implizit voraus, daß der Regulierungseingriff im institutionellen Vergleich gegenüber der Situation bei bestehendem Marktversagen die bestehenden Effizienz-

---

[11] Vgl. *Rittner*, Die Beurteilung der Ausnahmebereiche aus wissenschaftlicher Sicht, op. cit., S. 81 und S. 92 f. Dies folgt direkt aus dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes (Art. 3), daß wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleich behandelt werden darf.

[12] Vgl. *Schlecht, O.*, Ist die Wettbewerbsordnung teilbar?, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht, Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S. 7 ff., S. 8.

[13] Vgl. *Stober, R.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 10., völlig neubearbeitete Auflage, Stuttgart u. a. 1996, S. 23 und 329.

[14] Vgl. *Büdenbender*, Energierecht, op. cit., Rz. 6.

verluste überkompensieren kann.[15] Fachgesetze unterliegen damit der gesamten Problematik aus normativer und insbesondere positiver Regulierungstheorie.

GWB und Fachgesetze stellen beide einfache formale Gesetze dar. In dieser Beziehung stehen sie formal nebeneinander, ohne daß eines Vorrang vor dem anderen hätte. Regulierungseingriffe stellen hoheitliches Handeln dar. Insoweit liegt kein freies Handeln der Entscheidungsträger bei der Anwendung von Fachgesetzen vor. Das GWB bezieht sich aber auf freies Handeln der Entscheidungsträger und findet demnach keine Anwendung auf die in Fachgesetzen geregelten Sachverhalte.[16] Diese Feststellung ist nur annehmbar unter der in der normativen Theorie postulierten Forderung, daß sich regulierende Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen auf den - einem tatsächlichen Marktversagen unterliegenden - Teil des Wirtschaftsbereiches zu beschränken haben.[17] Diese Einschränkung der Fachgesetze auf Teilbereiche von Sektoren der Wirtschaft wird grundsätzlich anerkannt.[18] Theoretisch ist damit eine Kollision von GWB und Fachgesetzen nicht gegeben. Die in der Realität auftretenden Kompetenzstreitigkeiten[19] deuten auf die in der positiven Regulierungstheorie begründete Misere des Politikversagens hin.

Die zentrale Frage der Liberalisierungsdebatte, inwieweit Regulierungseingriffe durch Marktversagensargumente oder Durchsetzung von Partikularinteressen motiviert sind, ist in den Sektoranalysen anhand der jeweiligen Fachgesetze und Bereichsausnahmen des GWB zu hinterfragen. Deregulierungsforderungen beinhalten damit auch den Anspruch auf Reform von Gesetzen.[20]

3. Verfassungsrechtliche Grundsätze

Neben den wirtschaftsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe in den Wettbewerb sind im Zuge von Liberalisierungsvorhaben auch verfassungsrechtliche Aspekte zu beachten. Das Grundgesetz legt Staatsziele und Grundrechte fest, ohne daß die Mittelwahl zu deren Um-

---

[15] Der comparative institution-approach ist anzuwenden, da andernfalls Ubiqität von Marktversagen vorliegen würde, vgl. Kapitel 1. Die oftmals angeführte mangelnde Aussagekraft der Marktversagensargumente beruht auf der fälschlichen Anwendung des nirwana-approach, in dem in der Realität nicht erreichbare Idealvorstellungen als Referenz dienen.

[16] Vgl. *Immenga, U.*, und *E.-J. Mestmäcker*, GWB: Kommentar zum Kartellgesetz, 2. Auflage, München 1992, § 99 Rz. 4 f.

[17] Andernfalls führt die Herauslösung von Wirtschaftsbereichen aus dem Allgemeinen Wirtschaftsrecht in letzter Konsequenz zur Aufhebung von Wettbewerb als Ordnungsverfahren und hin zu einer Planwirtschaft.

[18] Vgl. etwa *Schlecht*, Ist die Wettbewerbsordnung teilbar?, op. cit., S. 9, oder *Röller, W.*, Novellierungsbestrebungen aus der Sicht der Kreditwirtschaft, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht, Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S.23 ff., S. 23. Es bleibt im Einzelfall zu prüfen, inwieweit dieser Grundsatz tatsächlich befolgt wird.

[19] Ausführliche Beispiele bei *Rittner*, Die Beurteilung der Ausnahmebereiche aus wissenschaftlicher Sicht, op. cit., S. 101.

[20] Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union, in: Gerken, L. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 191 ff., S. 201.

setzung fest vorgegeben wird. Das Grundgesetz ist somit regulierungsindifferent.[21] Die direkte Ableitung von Regulierungsforderungen aus dem Grundgesetz hat zu unterbleiben. Der Rückschluß von bestehenden Regulierungseingriffen auf verfassungsrechtliche Grundsätze ist jedoch zulässig. Das Grundgesetz setzt Deregulierungsforderungen und -maßnahmen Schranken, die einzuhalten sind.

Aufgrund des herausgehobenen Status' der Verfassung im Rechtssystem wird leicht der Anspruch erhoben, eine Verfassung müsse sich als Recht höherer Ordnung keiner weiteren Rechtfertigung unterziehen. Ohne Überprüfungsmöglichkeit werden jedoch Anreize geschaffen, Partikularinteressen als Erfüllung verfassungsrechtlicher Aufgaben zu verschleiern. Dem ist nicht zuzustimmen. Auch ein Recht höherer Ordnung entzieht sich nicht jeglicher Beurteilung; es kann gegebenenfalls geändert werden.

Die ökonomische Verfassungstheorie oder Constitutional Economics befaßt sich mit dem gesellschaftlichen Prozeß der Regelbildung.[22] Demnach werden im Verfassungsrecht Sachverhalte festgeschrieben, die von einer Gesellschaft als derart wichtig erachtet werden, daß sie sich der einfachen parlamentarischen Kontrolle entziehen.[23] Es handelt sich um eine Synthese des evolutorischen Liberalismus nach Hayek[24] und des vertragstheoretischen Konstitutionalismus von Buchanan.[25] Beide Ansätze unterscheiden sich grundlegend in der Art und Weise, wie Verfassungen in Gesellschaften gebildet werden.[26] Im Ergebnis, daß Verfassungsrecht Maximen, die zur Ordnung einer Gesellschaft notwendig sind, beinhaltet, stimmen beide überein. Der Einfluß von Partikularinteressen auf die Entstehung einer Verfassung ist auch hier nicht vollständig auszuschließen. Die angestrebte Minimierung von Partikularinteressen[27] erlaubt zumindest die tendenzielle Bestimmung bestehender gesellschaftlicher Grundprinzipien.

---

[21] Vgl. *Koenig*, Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung, op. cit., S. 319.

[22] Vgl. *Leschke, M.*, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin 1993, S. 20.

[23] Vgl. *Alexy, R.*, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985, S. 406 f., und *Leschke*, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, op. cit., S. 55.

[24] Vgl. *Hayek, F.A. von*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit 1, Landsberg a.L. 1980, und *ders.*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit 2 und 3, Landsberg a.L. 1981.

[25] Vgl. *Buchanan, J.M.*, Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen 1984.

[26] Nach Hayek geht aufgrund der eingeschränkten Rationalität der Menschen mehr Wissen in einen evolutorischen Prozeß ein als einzelne Menschen haben. Gesellschaftliche Normen schlagen sich über Gruppenselektion in Verfassungen nieder und sind nicht geplante Ergebnisse. Bei Buchanan erfolgt dagegen auf konstitutioneller Ebene bewußt die Einigung über das nachkonstitutionelle Regelsystem. Vgl. zu einer kritischen Gegenüberstellung beider Theorien etwa *Blankart, Ch.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München 1994, S. 39 ff. In der Weiterentwicklung beider Ansätze geht vor allem Buchanan vermehrt auf den Wandel von Regelsystemen ein. Durch diese Annäherung der Standpunkte legt er die Grundlage zur Synthese. Vgl. *Buchanan, J.M.*, und *V. Vanberg*, Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 10: Systemvergleich und Ordnungspolitik (1991), S. 61 ff.

[27] Die möglichst weitgehende Ausschaltung von Partikularinteressen erfolgt bei Hayek durch die Langfristigkeit des evolutorischen Wandels, die der Durchsetzung primär kurzfristig orientierter individueller Nutzenmaximierung entgegenläuft. Buchanan geht von Einstimmigkeit der Beschlußfassung auf konstitutioneller Ebene aus. Die Ungewißheit über die zukünftige Position nach Festlegung der Verfassung unterbindet die

Sind in den Analysen der Wirtschaftsbereiche keine der ökonomischen Regulierungsbegründungen zu halten, bleibt als letzte Rechtfertigungschance zu prüfen, inwieweit durch den Regulierungseingriff Verfassungsnormen erfüllt werden. Durch die Berufung auf das Grundgesetz entzieht sich der Eingriff jedoch nicht der Beurteilung. Vielmehr hat er auch dieser Überprüfung standzuhalten, damit keine Deregulierungsbestrebungen postuliert werden. Grundsätzlich ist dies als schwächste Regulierungsrechtfertigung zu betrachten, da zu erwarten wäre, daß sich bei tatsächlicher Eingriffsnotwendigkeit das Recht höherer Ordnung zur Konkretisierung in einfachen Gesetzesnormen niederschlüge.

II. Ermächtigungsgrundlagen der EU zur Integration nationaler Wirtschaftsbereiche

Bundesdeutsche Wirtschaftsbereiche unterliegen neben nationaler Gesetzgebung auch europäischem Recht. Die Mitgliedstaaten der EU haben unter grundsätzlicher Beibehaltung ihrer nationalen Souveränität einen Teil dieser Souveränität an übergeordnete europäische Institutionen weitergegeben, was seinen Niederschlag im EG-Vertrag fand. Dabei existiert kein Zuständigkeitskatalog für die Kompetenzen der EU, sondern es erfolgt eine enumerative Einzelermächtigung. Die Europäische Union besitzt insoweit Kompetenzen gegenüber ihren Mitgliedstaaten, wie diese ihr durch Souveränitätsübertragung explizit eingeräumt wurden.[28] Die Eingriffsmöglichkeiten der EU in nationale Wirtschaftsbereiche müssen in den Normen des EG-Vertrages begründet sein, da ihr ansonsten keine Weisungsbefugnis zusteht. Allgemeine Ermächtigungsgrundlagen der EU, die sich auf nationale Wirtschaftsbereiche auswirken können, liegen in den Wettbewerbsregeln der EU, ihren Möglichkeiten zur Binnenmarkterzwingung und der Kompetenzergänzungsklausel begründet, auf die im folgenden eingegangen werden wird. Spezifische Ermächtigungsgrundlagen, die sich auf einzelne Sektoren und Bereiche beschränken, werden in den Analysen der betroffenen Sektoren gesondert angeführt.

Durch den Vertrag von Amsterdam erfolgte eine Konsolidierung des gesamten EU-Vertragswerkes. Im folgenden werden den Artikeln des EU-Vertragswerkes in der Fassung des Vertrags von Amsterdam in Klammern die alte Fassung angefügt. Diese Vorgehen soll sowohl der Klarheit und Übersichtlichkeit dienen, als auch der Tatsache Rechnung tragen, daß die Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam noch nicht in allen Mitgliedstaaten abgeschlossen ist.

Verfolgung von Partikularinteressen und ermöglicht überhaupt Einstimmigkeit. Er nähert sich damit Rawls 'veil of ignorance' an, bleibt aber weniger restriktiv als dieser. Vgl. *Bund, D.*, Die Ökonomische Theorie der Verfassung: J.M. Buchanans Modell des Verfassungsvertrages und evolutionstheoretische Kritik, Baden-Baden 1984, S. 36 f., und *Rawls, J.*, A Theory of Justice, Cambridge 1971.

[28] Die EU kann sich damit selbst keine Zuständigkeit schaffen: sie besitzt keine sogenannte Kompetenz-Kompetenz. Vgl. *Hakenberg, W.*, Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S. 21.

1. Wettbewerbsregeln der EU (Art. 81, 82, 86 und 87 EGV)

Gemäß Art. 2 und 3 lit. g EGV (Art. 2, 3 lit. g EGV a.F.) ist es Aufgabe der EU, ein Wettbewerbssystem innerhalb des Binnenmarktes herbeizuführen und sicherzustellen. Eine Möglichkeit der EU, auf nationale Wirtschaftsbereiche Einfluß zu nehmen, ergibt sich aus den Wettbewerbsregeln, die im EG-Vertrag in den Art. 81 ff. EGV (Art. 85 ff. EGV a.F.) aufgeführt sind. Die Begriffe Wettbewerbsregeln und EG-Kartellrecht werden dabei synonym für diese Artikel verwendet. Es handelt sich bei diesen Bestimmungen um keine detaillierte Kartellrechtsordnung, sondern um durchaus ausfüllungsbedürftige Grundsatznormen.[29] Die Zielsetzung der Wettbewerbsregeln ist die Sicherung des grenzüberschreitenden Handels zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Das EG-Kartellrecht hat somit als Schutzzweck den innergemeinschaftlichen Wettbewerb. Zum einen wird dafür zur Sicherung unternehmerischer Autonomie und der prozessualen Orientierung keine Wettbewerbsdefinition festgelegt. Zum anderen muß zur Anwendung der Wettbewerbsregeln die Zwischenstaatlichkeitsklausel erfüllt sein. Demnach findet das EG-Kartellrecht nur Anwendung, sofern der Handel zwischen Mitgliedstaaten betroffen ist und die Wettbewerbsbeeinträchtigung spürbar ist.[30] Nicht unter die Wettbewerbsregeln fallen Tatbestände, die nur einen einzelnen Mitgliedstaat betreffen, die gegenüber Drittstaaten auftreten und zwischenstaatliche Sachverhalte, die sehr geringen Marktanteilen unterliegen.[31] Weiterhin gilt das EG-Kartellrecht in allen EU-Mitgliedstaaten und grundsätzlich in allen Wirtschaftsbereichen, sofern der EG-Vertrag keine gegenteiligen Bestimmungen enthält.[32]

Art. 81 Abs. 1 EGV (Art. 85 Abs. 1 EGV a.F.) ist eine Generalklausel zur Erfassung von horizontalen und vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen durch Unternehmen. Sind die oben angeführten Voraussetzungen zur Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln gegeben, folgt aus Art. 81 Abs. 2 EGV (Art. 85 Abs. 2 EGV a.F.) die Nichtigkeit derartiger privater Wettbewerbsbeschränkungen. Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot des Art. 81 Abs. 1 EGV (Art. 85 Abs. 1 EGV a.F.) sind durch Einzel- oder Gruppenfreistellung nach Art. 81 Abs. 3 EGV (Art. 85 Abs. 3 EGV a.F.) möglich. Wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen können demnach im Einzelfall oder durch typisierte Gruppen hingenommen werden.[33] Die Freistellung ist an vier kumulative Voraussetzungen gebunden: die Verbraucher sind an den Gewinnen zu beteiligen;

---

[29] Vgl. *Langen, E.*, und *H.-J. Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 7. Auflage, Neuwied u. a. 1994, Einführung zum EG-Kartellrecht, Rz. 12.

[30] Vgl. *Hakenberg*, Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, op. cit., S. 129, und *Kilian, W.*, Europäisches Wirtschaftsrecht, München 1996, Rz. 392.

[31] Vgl. zur Spürbarkeit von Wettbewerbsbeschränkungen die Kriterien der Bagatellbekanntmachung der Kommission, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1994 Nr. C 368, S. 20.

[32] Vgl. *Bunte*, Einführung zum EG-Kartellrecht, op. cit., Rz. 28 und 31. So finden die Wettbewerbsregeln auf dem Agrarsektor (Art. 34 EGV) keine Anwendung, in der Kohle- und Stahlindustrie (EGKSV) sowie in der Atomindustrie (EAGV) nur eingeschränkt.

[33] Vgl. *Rittner*, Wettbewerbs- und Kartellrecht, op. cit., S. 197 f., Rz. 71 f., und *Kilian*, Europäisches Wirtschaftsrecht, op. cit., Rz. 386.

Produktion oder Distribution wird verbessert; technischer oder wirtschaftlicher Fortschritt wird gefördert, und es verbleibt ein Restwettbewerb. Der hieraus in der europäischen Rechtsprechung entstandene Freistellungskatalog ist kasuistisch orientiert und dementsprechend ungeordnet. Dies liegt jedoch nicht in Mängeln der Wettbewerbsregeln begründet, sondern beruht auf dem Pendeln der EU-Kommission zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik.[34]

Neben dem allgemeinen Kartellverbot des Art. 81 EGV (Art. 85 EGV a.F.) richtet sich Art. 82 EGV (Art. 86 EGV a.F.) gegen den Mißbrauch einer marktbeherrschender Stellung. Als Wettbewerbsbeschränkung gilt dabei nicht die Entstehung bzw. Bildung einer marktbeherrschenden Stellung, sondern vielmehr die mißbräuchliche Ausnutzung dieser.[35] Wie auch für Art. 81 EGV (Art. 85 EGV a.F.) sind Zwischenstaatlichkeit und Binnenmarktrelevanz notwendige Voraussetzungen zur Anwendbarkeit des Art. 82 EGV (Art. 86 EGV a.F.).

Durch den generalklauselartigen Aufbau und den weitgefaßten Unternehmensbegriff des EG-Vertrages fallen auch öffentliche Unternehmen unter die Wettbewerbsregeln.[36] Art. 86 EGV (Art. 90 EGV a.F.) präzisiert die Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Unternehmen, die zumindest teilweise der Weisungsbefugnis der öffentlichen Hand unterliegen. Gemäß Art. 86 Abs. 1 EGV (Art. 90 Abs. 1 EGV a.F.) sind staatliche Maßnahmen, die der Durchsetzung der Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) zuwiderlaufen, verboten.[37] Eine Freistellung von den Wettbewerbsregeln ist nach Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) für Unternehmen möglich, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Damit wird den Mitgliedstaaten der öffentliche Sektor zur Erfüllung nationaler Wirtschafts- oder Fiskalpolitik offengehalten. Insbesondere können Regulierungseingriffe zur Korrektur von Marktversagen eingesetzt werden.[38] Als Ausnahmeregelung ist die Anwendung an einen zweistufigen Vorbehalt gebunden. Erstens muß die Anwendung der Wettbewerbsregeln die Erfüllung der staatlich zugewiesenen Sonderaufgabe verhindern. Zweitens darf die Entwicklung des Handelsverkehrs durch die Anwendung der Ausnahmeregel nicht in einem dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderlaufenden Maße beeinträchtigt werden.[39] Als Abweichung vom Wettbewerbsprinzip wird diese Ausnahmeregelung nur sehr restriktiv angewandt.[40] Nach Art. 86 Abs.

---

[34] Vgl. *Kilian*, Europäisches Wirtschaftsrecht, op. cit., Rz. 406.
[35] Vgl. *Hakenberg*, Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, op. cit., S. 136.
[36] Vgl. *Lenz, C.O.*, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Auflage, Köln u. a. 1994, Art. 90, Rz. 2.
[37] Vgl. *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 1, München 1983 ff., Art. 90, Rz. 3 f.
[38] Vgl. *Cox, H.*, Entscheidungskriterien und Prinzipien für öffentliche Dienste: Thesen zur Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in Europa, in: Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union: Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip, Baden-Baden 1996, S. 13 ff., S. 16.
[39] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 1, op. cit., Art. 90, Rz. 51.
[40] Vgl. *Cox*, Entscheidungskriterien und Prinzipien für öffentliche Dienste, op. cit., S. 13.

3 EGV (Art. 90 Abs. 3 EGV a.F.) hat die Kommission die Kompetenz zur Überwachung der Regelungen von Art. 86 Abs. 1 und 2 EGV (Art. 90 Abs. 1, 2 EGV a.F.).

In Zusammenhang mit der Einbeziehung von Maßnahmen der öffentlichen Hand unter die Wettbewerbsregeln ist auch das Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 EGV (Art. 92 EGV a.F.) zu sehen. Unter den weit auszulegenden Begriff der Beihilfe fallen auch Regulierungseingriffe.[41] Beihilfen schaffen Wettbewerbsverzerrungen, die mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sein können. Nach dem generellen Beihilfenverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV (Art. 92 Abs. 1 EGV a.F.) werden in Art. 87 Abs. 2 und 3 EGV (Art. 92 Abs. 2, 3 EGV a.F.) weitreichende Ausnahmen angeführt.[42] Art. 86 und 87 EGV (Art. 90, 92 EGV a.F.) sollen verhindern, daß einzelne Mitgliedstaaten nationale Wirtschaftsbereiche durch hoheitliche Eingriffe vom Gemeinsamen Markt abschotten. Bisher wurden die Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 EGV (Art. 90 Abs. 2, Art. 92 EGV a.F.) als strikte Umsetzung des Wettbewerbsprinzips angewandt. Es besteht jedoch die Gefahr eines Paradigmenwechsels hin zu vermehrter Industriepolitik. Art. 157 EGV (Art. 130 EGV a.F.) kann dabei als Zentralisierungskompetenz zur Einführung EU-weiter Beihilfen dienen, womit Art. 87 EGV (Art. 92 EGV a.F.) in seiner wettbewerbsschützenden Zielsetzung ausgehebelt werden würde. Analog galt dies auch für die Initiative, eine lit. u in Art. 3 EGV a.F. einzufügen, mit der der Gemeinwohlaspekt im EG-Vertrag verankert und gemeinwirtschaftliche Unternehmen weitgehend von den Wettbewerbsregeln ausgeschlossen werden sollten.[43] Diese Initiative ist durch den Vertrag von Amsterdam jedoch nicht umgesetzt worden. Die Vorbehalte des Art. 86 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) wären ansonsten hinfällig geworden.

Die strikte Umsetzung des Wettbewerbsprinzips wirft noch einen weiteren Problemkreis auf. Im bisher angeführten Verständnis der Art. 86 Abs. 2 und 87 EGV (Art. 90 Abs. 2, Art. 92 EGV a.F.) wurde die Politikkompetenz außer acht gelassen. Im Sinne einer konsequenten Durchsetzung von Wettbewerb hat die Hauptkompetenz in den diesen Artikeln unterliegenden Bereichen auf europäischer Ebene zu liegen und nicht auf nationaler.[44] Damit geht jedoch erstens die Möglichkeit zu Systemwettbewerb verloren. Die einzelnen Mitgliedstaaten können nicht mehr eine ihren nationalen Besonderheiten entsprechende institutionelle Regelung bezüglich öffentlicher Unternehmen und öffentlicher Dienste treffen, die sich im Systemwettbewerb mit den institutionellen Arrangements der anderen Mitgliedstaaten bewähren muß. Zweitens

---

[41] Vgl. *Modlich, J.*, Nationale Infrastrukturmaßnahmen und Artikel 92 Abs. 1 EGV, Köln u. a. 1996, S. 35 ff. und 75, und *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 92, Rz. 3.

[42] Vgl. zu den Ausnahmebestimmungen im einzelnen *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 1, op. cit., Art. 92, Rz. 36 ff.

[43] Vgl. *o. V.*, Aufnahme des "Gemeinwohl-Aspekts" in den EU-Vertrag?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7 (1996), S. 707.

[44] Vgl. zur Befürwortung einer EU-Hauptkompetenz *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, op. cit., Art. 90, Rz. 63, und *Monnier, L.*, Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in der Europäischen Union, in: Cox, Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, op. cit., S. 41 ff., S. 44.

kann ein Paradigmenwechsel auf Ebene der EU zu völliger Neuregulierung im Sinne einer Industriepolitik erfolgen, ohne daß die Mitgliedstaaten dagegen vorgehen könnten.[45] Im Sinne einer nationalen Politikkompetenz der Mitgliedstaaten ist daher eine weniger restriktive Auslegung des Ausnahmetatbestandes von Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F. und eine restriktive Anwendung des Beihilfeverbotes nach Art. 87 Abs. 1 EGV (Art. 92 Abs. 1 EGV a.F.) zu fordern,[46] auch wenn dies einer konsequenten Durchsetzung von Wettbewerb auf EU-Ebene widerspricht.

2. Binnenmarkterzwingung (Art. 95 i.V.m. 14 EGV)

Die Konzeption der Rechtsangleichung nach Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) eröffnet den Institutionen der EU weitere Wege der Einflußnahme auf nationale Wirtschaftsbereiche. Der durch die EEA eingefügte Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) trägt der Erkenntnis Rechnung, daß zur Erreichung der Integrationsziele der Gemeinschaft einerseits ein ausreichend umfangreicher und einheitlicher Wirtschaftsraum benötigt wird und andererseits die nationalen Eigenheiten und Charakteristika Flexibilität in der Rechtsangleichung erforderlich machen.[47] Zur Weiterentwicklung und Vertiefung des binnenmarktbezogenen Integrationsgrades kann der Europäische Rat nach Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) Rechtsangleichungsmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit beschließen.

Es handelt sich um eine spezielle Generalklausel für die Verwirklichung des Binnenmarktes. Sie findet Anwendung, sofern im EG-Vertrag keine anderweitigen Bestimmungen enthalten sind und damit die Ziele des Art. 14 EGV (Art. 7a EGV a.F.) verwirklicht werden.[48] Es ergeben sich zwei Aufgaben, die Art. 95 i.V.m. 14 EGV (Art. 100a i.V.m. 7a EGV a.F.) zu erfüllen hat: zum einen sind die Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Zum anderen sind die Wettbewerbsbedingungen der Mitgliedstaaten untereinander anzugleichen.[49] Mit dem Mehrheitsentscheid des Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) steht der EU ein Mittel zur Verfügung, um die Verwirklichung des durch ihre Mitglieder beschlossenen Binnenmarktes zu erzwingen, falls diese versuchen, in Einzelfällen ihren ursprünglichen Integrationswillen zu revidieren.

Die leichtere Beschlußfassung findet ihre Einschränkung in Art. 95 Abs. 4 EGV (Art. 100a Abs. 4 EGV a.F.). Demnach können einzelne Mitgliedstaaten nationale Sonderregeln erlassen,

---

[45] Vgl. dazu auch Kapitel 4.III. und 4.IV.

[46] vgl. *Modlich*, Nationale Infrastrukturmaßnahmen und Artikel 92 Abs. 1 EGV, op. cit., S. 273 ff. und 278 ff., und in abgeschwächter Form auch *Thiry, B.*, Öffentliche Dienstleistungen: Konzepte und Realitäten, in: *Cox*, Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, op. cit., S. 29 ff., S. 32.

[47] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, op. cit., Art. 100a, Rz. 4.

[48] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 100a, Rz. 2 f. Art. 7a EGV gibt die Definition des Begriffes Binnenmarkt für die EU vor.

[49] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 100a, Rz. 20.

die einen höheren Schutz im Sinne des Art. 30 EGV (Art. 36 EGV a.F.) aufweisen als die entsprechende Harmonisierungsmaßnahme nach Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.). Die Ausübung dieser nationalen Sonderregeln ist an drei Kriterien auszurichten. Die spezielle einzelstaatliche Bestimmung hat die Kriterien des Art. 30 EGV (36 EGV a.F.) zu erfüllen oder den Schutz von Umwelt oder Arbeitsumwelt zum Zweck zu haben.[50] Die Ausnahmen von mehrheitlich beschlossenen Rechtsangleichungsmaßnahmen erlauben ein höheres nationales Schutzniveau. Damit werden in der Mehrheitsentscheidung unterlegene Mitgliedstaaten vor einer Absenkung ihres einzelstaatlich vorhandenen Schutzniveaus bewahrt. Die Grenzen dieses Schutzes liegen in willkürlicher Diskriminierung und Handelsbeschränkungen, die die Ziele des Binnenmarktes und des EG-Vertrages unterlaufen.

3. Kompetenzergänzung (Art. 308 EGV)

Letztendlich bietet noch die Kompetenzergänzung nach Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) die Chance zu Eingriffen in nationale Wirtschaftsbereiche. Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) ist eine Generalermächtigung, die dem Europäischen Rat die Befugnis einräumt, tätig zu werden, wenn dies zur Zielerfüllung im Sinne des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist und wenn dazu keine gesonderten Befugnisse im EG-Vertrag vorgesehen sind.[51] Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) ermächtigt die EU nicht zur Kompetenz-Kompetenz. Vielmehr trägt die Kompetenzerweiterungsklausel der jedem Vertrag zugrunde liegenden eingeschränkten Rationalität Rechnung. Da bei Vertragsabschluß nicht alle Eventualitäten in bezug auf die Vertragsziele abzusehen waren, ermöglicht Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) die Beseitigung der Schwierigkeiten unvollständiger Verträge und verlagert Kompetenzen von den Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft, wenn dies zur Verwirklichung der Vertragsziele notwendig ist.

Aus dem Charakter als Generalklausel folgt, daß Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Die genaue Auslegung führt im Einzelfall zu stark voneinander abweichenden Standpunkten. Insbesondere sind die Ziele des EG-Vertrages nicht eindeutig im Detail dargelegt. Vielmehr werden Vorgaben für die Tätigkeiten der Gemeinschaft gemacht, die keiner einheitlichen logischen Struktur folgen.[52] Entsprechend uneinheitlich stellen sich Anwendung und Auslegung des Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) dar. Nach herrschender Lehre werden unter den Zielen des EG-Vertrages im Sinne von Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) die in Art. 2 EGV (Art. 2 EGV a.F.) genannten Aufgaben der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspo-

---

[50] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 100a, op. cit., Rz. 8, und *Steindorff, E.*, Quo vadis Europa?, in: FIW (Hrsg.), Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft, Schriftenreihe Heft 148, Köln u. a. 1992, S. 11 ff., S. 29, der explizit die Verhinderung einer Deregulierungsspirale hin zur Nullregulierung anführt.

[51] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 235, Rz. 1 f.

[52] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 235, Rz. 12.

litiken der Mitgliedstaaten verstanden sowie die in Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) und den Einzelbestimmungen erteilten Aufgaben. Die Präambel und die in Art. 2 EGV (Art. 2 EGV a.F.) angeführten allgemeinen und wirtschaftspolitischen Erwartungen stellen keine Ziele im Sinne des Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) dar.[53]

Die Grenzen der Kompetenzerweiterung ergeben sich direkt aus Art. 308 EGV (235 EGV a.F.). Die Anwendung ist nur dann gerechtfertigt, wenn die zur Zielerfüllung erforderlichen Befugnisse an keiner anderen Stelle im EG-Vertrag vorgesehen sind.[54] Dies ist einerseits gegeben, wenn die benötigte Befugnis im EG-Vertrag gänzlich fehlt. Andererseits kann Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) auch Anwendung finden, wenn eine spezifische Einzelbefugnis keine zur Zielerreichung hinreichende Kompetenz erhält.[55] Aufgrund der vielfältigen Auslegungsmöglichkeiten und Anwendungsbereiche besteht die Tendenz zu einer großzügigen Anwendung der Kompetenzergänzung, die bis zur Ubiquität von Gemeinschaftsakten führen kann.[56] In welche Richtung diese vermehrte Eingriffsmöglichkeit der EU in nationale Wirtschaftsbereiche führt, zu vermehrter Regulierung oder zu stärkerer Deregulierungstendenz, ist aus dem EG-Vertrag nicht zu erkennen. Es ist in der Rechtsetzungspraxis zu prüfen, zu welcher Politik die Institutionen der EU tendieren.

III. Das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht

In seinem Charakter als supranationales Recht stellt das europäische Gemeinschaftsrecht eine eigenständige Rechtsordnung dar. Sie entstand, indem die Mitgliedstaaten ihre Souveränität teilweise an die Institutionen der Gemeinschaft abgetreten haben.[57] Im Rahmen dieser Souveränitätsübertragung steht der EU hoheitliche Gewalt im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten zu. Das Gemeinschaftsrecht kann in primäres und sekundäres Recht unterteilt werden. Das primäre Gemeinschaftsrecht hat sich als Transfer der nationalen Hoheitsrechte in den Gründungsverträgen, ihren Änderungen und Ergänzungen niedergeschlagen.[58] Dabei werden allgemeine Leitlinien festgelegt und weniger auf Einzelprobleme eingegangen. Letztere werden im sekundären Gemeinschaftsrecht geregelt, das das Primärrecht durch abstrakte Fallgestaltungen ausfüllt.[59] Sekundärrecht sind Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen.

---

[53] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 235, Rz. 25.
[54] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 235, Rz. 11.
[55] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 235, Rz. 43 und 48.
[56] Vgl. *Steinberg, R.*, und *G. Britz*, Die Energiepolitik im Spannungsfeld nationaler und europäischer Regelungskompetenzen, in: Die öffentliche Verwaltung 46 (1993), S. 313 ff.
[57] Vgl. *Hakenberg*, Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, op. cit., S. 63.
[58] Vgl. *Kilian*, Europäisches Wirtschaftsrecht, op. cit., Rz. 83.
[59] Vgl. *Hakenberg*, Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, op. cit., S.64.

Aufgrund der Zuweisung hoheitlicher Gewalt an die EU besitzt das primäre Gemeinschaftsrecht unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten sowie Vorrang vor nationalem Recht. Dieser Vorrang liegt nicht im nationalen Recht begründet, sondern ergibt sich direkt aus der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts.[60] Die nationalen Rechtsordnungen werden allein aus der Dominanz des Gemeinschaftsrechts jedoch nicht obsolet. Grundsätzlich bestehen nationales und Gemeinschaftsrecht nebeneinander. Daraus folgt die Fragestellung, in welcher Beziehung beide Rechtsordnungen stehen, die zugleich Anspruch auf Geltung in den Mitgliedstaaten erheben.[61] Die Parallelanwendung ist prinzipiell möglich, da zum einen das Gemeinschaftsrecht keine einheitliche, geschlossene Rechtsordnung darstellt. Vielmehr ist es lückenhaft und punktuell an den gemeinschaftsrelevanten Bereichen orientiert. Zum anderen haben nationales und europäisches Recht unterschiedliche Regelungsinhalte. Das Gemeinschaftsrecht zielt auf den Schutz des zwischenstaatlichen Handels in der EU ab, während den nationalen Rechtsordnungen eigene Erwägungen zugrunde liegen.[62] Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bezieht sich auf Situationen, in denen nationales und europäisches Recht den gleichen Sachverhalt unterschiedlich regeln. Im Fall einer derartigen Kollision der Rechtsordnungen bestehen zwei Möglichkeiten der vorrangigen Durchsetzung europäischen Rechts. Einerseits kann sogenannter **Geltungsvorrang** bestehen. Demnach wird das untergeordnete nationale Recht vom übergeordneten Gemeinschaftsrecht in den Bereichen verdrängt, in denen die EU von ihrer Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Eine Kollisionslage im eigentlichen Sinn tritt nicht mehr auf. Andererseits führt der **Anwendungsvorrang** nur im Fall einer bestehenden Kollisionslage der Rechtsfolgen von nationalem und europäischem Recht zur Nichtanwendung ersterem. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) läßt keine eindeutige Präferenz für oder gegen eines der Konzepte erkennen. Für den Bereich des Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts ist der Anwendungsvorrang jedoch unumstritten.[63] Bei identischen Rechtsfolgen der Wettbewerbsregeln und des GWB entsteht keine Konfliktlage, die regelungsbedürftig wäre. Die parallele Anwendung darf einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht zuwiderlaufen und ihre Wirksamkeit nicht beeinträchtigen. Die Reichweite der Wettbewerbsregeln begrenzt somit den Vorrang vor dem GWB. Nur sofern Zwischenstaatlichkeit und Binnenmarktrelevanz vorliegen, ist der Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts betroffen und kann eine Konfliktlage überhaupt entstehen.

Da bei Binnenmarkterzwingung und Kompetenzergänzung bisher keine endgültige Entscheidung zwischen Anwendungs- oder Geltungsvorrang getroffen werden kann, muß in die-

---

[60] Vgl. *Walz, R.*, Der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Kartellrecht, Baden-Baden 1994, S. 27 f.

[61] Vgl. *Zuleeg, M.*, Der Rang des europäischen im Verhältnis zum nationalen Wettbewerbsrecht, in: Europarecht 25 (1990), S. 123 ff.

[62] Vgl. *Walz*, Der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Kartellrecht, op. cit., S. 36. Eigene nationale Erwägungen sind im Bereich des Wettbewerbs- und Kartellrechts der Schutz und die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im nationalen Rahmen.

[63] Vgl. *Zuleeg*, Der Rang des europäischen im Verhältnis zum nationalen Wettbewerbsrecht, supra, S. 126 f.

sem Bereich eine enge Orientierung an der Rechtsprechung des EuGH im jeweiligen Einzelfall erfolgen. Grundsätzlich ergibt sich daraus die Möglichkeit einer weitreichenden Kompetenzausweitung zu Lasten der Mitgliedstaaten, gegen die diese mit nationalem Recht nicht vorgehen können, da der Vorrang - wie eingangs angeführt - sich direkt aus der Souveränitätsübertragung an die EU ergibt.

Ein weiteres Konzept, das häufig zu Beurteilung des Verhältnisses von nationalem zu europäischem Recht angeführt wird, ist die Subsidiarität. Es handelt sich dabei jedoch um eine Regel der Zuständigkeitsrangfolge der unterschiedlichen Integrationsebenen und nicht um eine Regel zur Anwendung von Rechtsordnungen. Aufgrund der Ähnlichkeit zu letzterer Problematik soll dennoch an dieser Stelle die Subsidiarität als Kompetenzausübungsregel erläutert werden. Art. 5 EGV (Art. 3b Abs. 2 EGV a.F.) legt fest, daß bei konkurrierender Zuständigkeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten erstere nur dann ihre Kompetenz ausübt, wenn die bezweckten Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erzielt werden können. Mit diesem Subsidiaritätsprinzip soll der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß auch mit fortschreitender Integration die EU weiterhin aus unterschiedlichen Nationen aufgebaut ist. Jeder Mitgliedstaat weist ihm eigene kulturell und historisch gewachsene Besonderheiten auf, die ihn vom Rest der Gemeinschaft abheben. Die Kompetenz zur Regelung dieser nationalen Charakteristika sollten auf nationaler Ebene verbleiben, da eine einheitliche europäische Behandlung unterschiedlicher Zusammenhänge nicht adäquat sein würde. Die Mitgliedstaaten sollten insoweit autonom sein, als sie ihre nationalen Eigenheiten selbst regeln können.[64]

Zur Klärung dieses Autonomiegrades wird das Subsidiaritätsprinzip in drei Phasen gegliedert. Erstens haben Gemeinschafts- und mitgliedstaatliche Kompetenzen nebeneinander zu bestehen.[65] Zweitens hat ein Negativtest zu erfolgen, inwieweit die bezweckten Ziele durch die Mitgliedstaaten ausreichend erreicht werden können. Drittens ist in einem Positivtest zu prüfen, inwieweit diese Ziele durch die EU besser erreicht werden können als durch die Mitgliedstaaten.[66] Diese Kombination aus Negativ- und Positivtest ist eine Anwendung des comparative institution-Ansatzes. Eine realitätsbezogene Entscheidung wird möglich, indem die tatsächlich vorliegenden Handlungsebenen miteinander verglichen werden und nicht etwa aus der Unmöglichkeit, einem theoretischen Ideal gerecht zu werden, auf die Überlegenheit einer anderen Handlungsebene geschlossen wird. Grundsätzlich ist dieser Ansatz positiv zu bewerten. Es erfolgt jedoch keine Operationalisierung der Entscheidungsregel, anhand derer die unbestimmten Begriffe "ausreichend" und "besser" quantifiziert werden können. Solange dies nicht

---

[64] Vgl. *Steindorff*, Quo vadis Europa?, op. cit., S. 14.

[65] Es ist damit nicht ausgeschlossen, daß bei eindeutiger Kompetenz der EU diese im Rahmen der Subsidiaritätsklausel Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurücktransferiert, wenn die weiteren Phasen dies nahelegen. Inwieweit die Institutionen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ist damit nicht geklärt.

[66] Vgl. *Lambers, H.-J.*, Subsidiarität in Europa: Allheilmittel oder juristische Leerformel?, in: Europarecht 28 (1993), S. 229 ff., S. 234 ff.

geändert wird, kann jegliche Kompetenzzuweisung argumentativ begründet werden und das Subsidiaritätsprinzip wird zur Phrase.

Eine Möglichkeit, das Subsidiaritätsprinzip in anwendbare Formen zu bringen, zeigt sich in der Entscheidung des EuGH in der Sache "Corbeau".[67] Grundsätzlich gibt es im europäischen Recht zwei Ansatzpunkte zur Behandlung von Wettbewerbsbeschränkungen. Zum einen richtet sich die Garantie der Grundfreiheiten des EG-Vertrages (Art. 7a EGV a.F.) direkt gegen die Mitgliedstaaten und erfaßt damit hoheitliche Wettbewerbsbeschränkungen - und somit auch Regulierungseingriffe. Zum anderen sollen die Wettbewerbsregeln den Wettbewerb an sich innerhalb der Gemeinschaft schützen. Normadressat sind die einzelnen Unternehmen, womit private Wettbewerbsbeschränkungen erfaßt werden. Es besteht Komplementarität von Freiheits- und Wettbewerbsrecht. Materiell-rechtlich lassen sich beide Tatbestände mit einem übergreifenden Beurteilungskriterium erfassen, nämlich Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.): Demnach haben Wettbewerbsregeln und Grundfreiheiten nur dann keine Anwendung zu finden - sowohl bei privaten als auch bei staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen -, wenn zur Erfüllung von Aufgaben mit allgemeinem wirtschaftlichen Interesse Wettbewerbsbeeinträchtigungen zwingend notwendig sind.[68] Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) legt damit die Erforderlichkeit einer Wettbewerbsbeschränkung als Maßstab zugrunde.

Unter Einbeziehung der Politikkompetenz ergibt sich daraus folgendes Bild: Die EU besitzt zwar Teilkompetenzen aus den Einzelermächtigungen des EG-Vertrages, jedoch keine Primärkompetenzen (Ausnahme: Agrarsektor). Damit liegt die grundsätzliche Politikkompetenz bei den Mitgliedstaaten. In diesem Sinne spricht der EuGH den nationalen Gerichten die Kompetenz zu, alle rechtlichen und faktischen Besonderheiten der jeweiligen nationalen Marktordnung zu beurteilen.[69] Die Prüfung von Regulierungseingriffen und deren Erforderlichkeit erfolgen somit durch die Mitgliedstaaten selbst. Der EuGH prüft dann nur noch nach dem Prinzip des Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.), ob eine übermäßige Einschränkung des Gemeinsamen Marktes oder des Wettbewerbs an sich vorliegt.[70] Daraus ergeben sich zwei wichtige Auswirkungen. Erstens kann nationalen Besonderheiten mit unterschiedlichen nationalen Mitteln begegnet werden. Diese unterschiedlichen Lösungen der Mitgliedstaaten haben im Systemwettbewerb zu bestehen und stellen damit ein **second-worst** gegenüber weitgehenden zentralistischen Eingriffen dar. Die Übermaßprüfung des EuGH ist eine Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips. Zweitens liegt nun ein einheitliches Beurteilungskriterium vor, das so-

---

[67] Vgl. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1993 Nr. C 320.

[68] Vgl. *Basedow, J.*, und *Ch. Jung*, Das Postmonopol: Ökonomische Zwecke und europarechtliche Grenzen, in: Basedow, J. (Hrsg.), Das neue Wirtschaftsrecht der Postdienste, Heidelberg 1995, S. 179 ff., S. 265.

[69] Vgl. *Vollmer, L.*, Durchleitungsprobleme in der europäischen Energiewirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 16 (1997), S. 147 ff., S. 158.

[70] Vgl. *Basedow, J.*, Dienstleistungsmonopole und Netzzugang in der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 16 (1997), S. 121 ff., S. 132.

wohl staatliche als auch private Wettbewerbsbeschränkungen erfaßt. Unterschiedliche nationale Marktordnungen führen damit zu keiner unterschiedlichen Anwendung europäischen Rechts.

IV. Folgerungen

Deutsche Wirtschaftsbereiche unterliegen sowohl nationaler als auch europäischer Gesetzgebung. Fragen einer Deregulierungspolitik haben daher beide Aspekte zu beachten. Insbesondere ergeben sich aus der Anwendung beider Rechtsordnungen folgende Eigenheiten.

Das deutsche Wettbewerbsrecht ist fest in einer wettbewerbspolitischen Tradition verwurzelt. Auf europäischer Ebene treffen dagegen die wettbewerbsrechtlichen Traditionen aller Mitgliedstaaten aufeinander. Um Konsens zwischen diesen zum Teil stark divergierenden Einstellungen zu finden, ist das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich offen - sowohl für Wettbewerbspolitik als auch für Industriepolitik. Es kann nicht vorhergesagt werden, ob die Politik der EU zukünftig vermehrt auf Liberalisierung oder auf hoheitliche Eingriffe setzen wird. Es bleibt abzuwarten, welche Politikrichtung sich auf Gemeinschaftsebene durchsetzen wird. Entscheidend ist, daß - unabhängig vom Ausgang dieses Politikfestlegungsprozesses - die Ergebnisse durch den Vorrang des europäischen Rechts in Deutschland Anwendung finden werden.

Die Abgrenzung zwischen nationaler und europäischer Eingriffsweite orientiert sich an der Trennung in ein Allgemeines Wirtschaftsrecht, das EU-weit die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen für das Funktionieren eines Gemeinsamen Marktes vorgibt, und ein Besonderes Wirtschaftsrecht, das den einzelnen Mitgliedstaaten die wettbewerbsrechtliche Behandlung nationaler Besonderheiten zugesteht. Dies wird einerseits mit dem Gleichheitsgrundsatz und Diskriminierungsverbot begründet. Andererseits besteht auf seiten der Mitgliedstaaten ein größerer Erfahrungsschatz mit den Eigenheiten nationaler Wirtschaftsbereiche. Seine Grenzen findet ein derartiges nationales Besonderes Wirtschaftsrecht in der Behinderung des zwischenstaatlichen Handels und des Binnenmarktes. Das Allgemeine Wirtschaftsrecht der EU kann nur im Rahmen der ihr zugewiesenen Einzelermächtigungen durch die Mitgliedstaaten Anwendung finden. Die Einhaltung dieser zugewiesenen Kompetenzen ist grundsätzlich durch den EuGH überprüfbar. Dieser Zusammenhang gilt idealtypisch. Tatsächlich werden Kompetenzausweitungen der EU durch den EuGH gedeckt.[71] Es wird eine faktische Kompetenz-Kompetenz der EU geschaffen. Nationales Recht wird so durch vermehrte Kompetenzen der Gemeinschaft verdrängt. Mangelnde demokratische Legitimation der Organe der EU und sinkende nationale Autonomie lassen diese Entwicklung bedenklich, wenn nicht gar gefährlich, erscheinen.

---

[71] So *Starbatty, J.*, Mit der Arbeitszeitrichtlinie hat die EU ihre Kompetenzen überschritten, in: Handelsblatt, 05.12.1996.

Teil 2: Ordnungspolitische Analyse ausgewählter Sondermärkte in Deutschland

Aus den Ergebnissen der angeführten Grundlagen von Regulierung und Deregulierung aus Teil 1 können vier grundsätzliche Schritte für die Beurteilung von Regulierungseingriffen und daran ansetzenden Deregulierungsbestrebungen abgeleitet werden:

1. Erfassung bestehender Regulierungseingriffe und Liberalisierungsprojekte im zu untersuchenden Wirtschaftsbereich. Durch das Vorliegen zweier relevanter Rechtsordnungen hat eine parallele Anwendung des Analyserahmens für deutsches und europäisches Recht unter Beachtung des Vorrangs des supranationalen Rechts zu erfolgen.
2. Prüfung, inwieweit die Marktversagensargumente der normativen Theorie der Regulierung in diesem Wirtschaftssektor gegeben sind. Es ist der comparative institution-Ansatz anzuwenden.
3. Vergleich der Ergebnisse der Schritte 1 und 2, inwieweit Regulierungsdichte und Eingriffstiefe durch die normative Regulierungstheorie gerechtfertigt sind. Es ist die Eignung der Maßnahme im Hinblick auf die Zielerfüllung, Korrektur von Marktversagen, zu untersuchen. Dabei ist der comparative institution-Ansatz anzuwenden. Mögliche Ergebnisse sind einerseits die Bestätigung bestehender Regulierung und damit die Beendigung der Analyse. Andererseits kann ein Deregulierungsbedarf konstatiert werden mit der Forderung nach teilweiser bzw. vollständiger Rücknahme bestehender Regulierung oder möglicherweise Neuregulierung bezüglich eines höheren Zielerreichungsgrades. In diesem Fall wird die Analyse mit Schritt 4 fortgesetzt.
4. Die Akteure des Wirtschaftsbereiches sind einzubeziehen. Die Beteiligten und Betroffenen von Regulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen in dem Wirtschaftssektor müssen analysiert werden. Es sind sowohl Zielsetzungen als auch Durchsetzungsfähigkeit zu beurteilen. Daraus sind die Faktoren, die zur Umsetzung und Unterstützung der festgestellten Regulierungsänderung benötigt werden, zu identifizieren. Dies hat eine Beurteilung der Maßnahmen zur Verhinderung von Folgeproblemen aus durchgeführter Liberalisierung einzuschließen.

In Teil 2 werden die für die einzelnen Wirtschaftssektoren bestehenden Marktordnungen erfaßt und im Hinblick auf die bestehende Kompetenzverteilung und die Erreichung eines optimalen Regulierungsgrades beurteilt. Um die Ergebnisse dieser Sektoranalysen vergleichen zu können, wird in allen Wirtschaftsbereichen nach einem einheitlichen Schema vorgegangen. Dabei sollen nur Wirtschaftsbereiche untersucht werden, die einen großen Einfluß auf die deutsche Volkswirtschaft ausüben, um daraus ein umfassendes Bild der deutschen und europäischen Wettbewerbspolitik im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozeß zu erhalten. Im dritten Teil

werden dann die Ergebnisse aus diesen Einzeluntersuchungen zusammengefaßt und die grundsätzlichen Tendenzen der europäischen Integrationspolitik herausgearbeitet werden.

Die Auswahl der Wirtschaftsbereiche orientiert sich an folgenden kumulativen Gesichtspunkten:

1. Die Frage nach der optimalen Regulierungsdichte muß im zu untersuchenden Wirtschaftsbereich relevant sein. Dies ist für die Sondermärkte gegeben, da sie historisch bedingt eine lange Tradition an Regulierungseingriffen aufweisen. Die Tendenz zur Konservierung überkommener Strukturen gemäß der positiven Regulierungstheorie ist in diesen Fällen besonders groß. Eine Prüfung auf Deregulierungspotentiale und -möglichkeiten ist angebracht.
2. Ähnliches gilt für stark innovative Wirtschaftsbereiche. In diesem Fall bedingt weitreichender technischer Fortschritt jedoch dynamischen Wandel in Aufbau, Struktur und Verhalten des betroffenen Sektors, mit dem statische Regulierungseingriffe tendenziell nicht Schritt halten können. Die Wirkungen der Punkte 1 und 2 wirken kumulativ im Fall von Sondermärkten, die erheblichem technischen Fortschritt unterliegen.
3. Die zu analysierenden Wirtschaftsbereiche müssen eine zentrale Bedeutung in der deutschen Volkswirtschaft einnehmen. Nur dann können allgemeingültige Schlußfolgerungen für die deutsche Wettbewerbspolitik abgeleitet werden. Dies ist im Fall einer starken Verflechtung des zu untersuchenden Wirtschaftssektors mit weiten Teilen der deutschen Volkswirtschaft gegeben. Regulierungsbedingte Ineffizienzen in einem derartigen Sektor weiten sich auf weitere, von der Regulierung nicht direkt betroffene, Sektoren in dem Maße aus, wie sie mit dem ineffizient regulierten Sektor wirtschaftlich verflochten sind. Ähnliches gilt für Wirtschaftsbereiche mit starker gesellschaftspolitischer Bedeutung. Hier sorgt die öffentliche Meinung für die nötige politische Relevanz, wettbewerbspolitische Fragen des betroffenen Sektors bevorzugt aufzugreifen.

Im einzelnen werden folgende sechs Wirtschaftsbereiche untersucht werden: Die **Verkehrswirtschaft** soll aufgrund ihres Einflusses auf die gesamte Volkswirtschaft in die Untersuchung aufgenommen werden. Erstens sind moderne arbeitsteilige Volkswirtschaften essentiell auf die Verkehrswirtschaft als Bindeglied zwischen den an Tauschbeziehungen beteiligten Wirtschaftsakteuren angewiesen. Die Nachfrage nach Transport- und Verkehrsdienstleistungen ist somit eine abgeleitete Nachfrage. Aus diesem Grund ist die Verkehrswirtschaft auch für die EU von Relevanz. Aufgrund der abgeleiteten Nachfrage haben Entwicklungen in der Verkehrswirtschaft direkte Auswirkungen auf die Durchsetzbarkeit der Dienstleistungsfreiheit und des Binnenmarktprogrammes in der EU. Zweitens unterliegt die Verkehrswirtschaft starken Strukturänderungen infolge technischen Wandels, insbesondere in den Bereichen Informationstechnologie und Dezentralisierungsstrategien; dieser Wandel wirft die Frage auf, inwieweit die bestehende Marktordnung den dynamischen Anforderungen gerecht werden kann. Drittens ist dieser

Wirtschaftsbereich einem widerstreitenden gesellschaftlichen Wertewandel unterworfen. Einerseits ist vermehrte Mobilität als ökonomisches Gut gewünscht, andererseits steht dem die Forderung nach vermehrtem Umweltschutz durch Verkehrsvermeidung und -verminderung entgegen. Viertens ist Deutschland durch seine zentrale Lage innerhalb Europas ein Transitland. Die wirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssektors in Deutschland reicht somit weit über die deutsche Volkswirtschaft hinaus.

Die **Agrarwirtschaft** ist dadurch gekennzeichnet, daß ihre Leistungserstellung in Form von Nahrung und Lebensmitteln zum menschlichen Leben zwingend notwendig ist. Eine adäquate Versorgung mit Lebensmitteln ist essentiell für das menschliche Wohlbefinden. Daraus ergeben sich sowohl politische als auch ökonomische Implikationen. Eine unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln hat zum einen in Form sozialer Unruhen direkte Rückwirkungen auf die Stabilität des politischen Systems. Zum anderen hat eine unzureichende Lebensmittelversorgung Effizienzminderungen in allen Bereichen einer Volkswirtschaft zur Folge, da die Arbeitskräfte aufgrund der schlechten Lebensmittelversorgung nicht ihre volle Arbeitsleistung erbringen können. Es besteht deshalb sowohl auf politischer als auch auf ökonomischer Seite ein grundlegendes Interesse an der Sicherstellung einer ausreichenden und möglichst konstanten Leistungserstellung in der Agrarwirtschaft mit dem Ziel einer adäquaten Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln. Vor diesem Hintergrund ist die Agrarpolitik der EU zu sehen, die einer der ersten Bereiche war, in denen die Mitgliedstaaten auf einen Großteil ihrer nationalen Souveränität zugunsten der Gemeinschaft verzichtet haben. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß die vielfältigen Regulierungseingriffe im Agrarbereich die Anpassungs- und Einkommensprobleme der Agrarwirtschaft nicht zu lösen vermögen. Vielmehr ist rückblickend eine Verschärfung der Problematik festzustellen. Eine eingehende Analyse des Agrarbereichs ist daher unerläßlich.

Die **Finanzwirtschaft** wird aufgrund ihrer zentralen Stellung innerhalb jeder modernen Volkswirtschaft in die Analyse aufgenommen. Erstens stellt die Finanzwirtschaft das Bindeglied zwischen Anlegern und Investoren dar. Auf den Finanzmärkten wird der Anlagebedarf der Sparer und der Finanzbedarf der Anleger zum Ausgleich gebracht. Der reibungslose und effiziente Ablauf dieser Ausgleichsfunktion ist entscheidend für die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Zweitens ermöglicht die Zahlungsmittelfunktion des Geldes den indirekten Tausch gegenüber direktem Tauschhandel, womit die anfallenden Transaktionskosten so erheblich gesenkt werden, daß damit die Grundlage für eine moderne, arbeitsteilige Volkswirtschaft überhaupt erst geschaffen wird. Bei funktionsfähiger Finanzwirtschaft fließt Kapital an die Stellen einer Volkswirtschaft, an denen es am effizientesten eingesetzt werden kann. Ist dies jedoch nicht gegeben, pflanzen sich die Effizienzverluste aus der Fehlallokation des Kapitals durch die Zahlungsmittelfunktion in alle Bereiche der Volkswirtschaft fort.

Neben dieser grundlegenden Relevanz für eine Volkswirtschaft haben die Finanzmärkte in Deutschland an Aktualität gewonnen, da seit Beginn der sechziger Jahre ein Anstieg des privaten Geldvermögens vorliegt. Das Volumen der Finanzmärkte hat damit stetig zugenommen und stellt aufgrund der Vermögensbildung die Voraussetzung für dauerhafte Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum dar. Für die EU ist die europa-weite Funktionsfähigkeit der Finanzwirtschaft aufgrund ihrer zentralen Stellung in jeder Volkswirtschaft notwendige Voraussetzung zur Verwirklichung sowohl des Binnenmarktprogrammes als auch der Wirtschafts- und Währungsunion.

Energie ist einer der zentralen Faktoren, die die Entwicklungen dieses Jahrhunderts ermöglicht haben. Ohne Energie und seine vielfältigen Einsatzmöglichkeiten im täglichen Leben wären moderne arbeitsteilige Gesellschaften, wie sie heute existieren, nicht denkbar. Energie stellt somit eine unverzichtbare Lebensgrundlage dar. Die **Energieversorgungs-Wirtschaft** nimmt dabei die Stellung einer infrastrukturellen Basisfunktion ein: die sichere Versorgung mit Energie ist zwingend notwendig, um Industrie, Produktion und private Lebenshaltung zu gewährleisten. Aus diesem fundamentalen Zusammenhang heraus wurde die Energieversorgungs-Wirtschaft in allen Staaten frühzeitig hoheitlichen Rahmenbedingungen unterworfen. So standen lange Zeit sowohl die möglichst sichere als auch die möglichst kostengünstige Versorgung der Bevölkerung im Mittelpunkt der energiepolitischen Betrachtung. Die Ölkrisen gaben jedoch einen ersten Anlaß für eine grundlegende Neuausrichtung der Energiepolitik. Fortan standen Autarkiebestrebungen, die Realisierung von Energieeinsparpotentialen und die Änderung der Verbrauchsstrukturen hinsichtlich der Energieträger im Vordergrund. Im Zuge dieser Entwicklungen wurde die Öffentlichkeit insbesondere für die umweltpolitischen Aspekte der Energieversorgung sensibilisiert, und dieser Bereich sollte fortan einen zentralen Problemkreis der Energieversorgungs-Wirtschaft bilden.

Ein weiterer Anstoß zur Aktualisierung von Fragen der Energieversorgungs-Wirtschaft ging von der Europäischen Union aus. In dem Maße, wie die Energiewirtschaft in die gemeinschaftlichen Ziele von Binnen- und Gemeinsamem Markt eingebunden wurde, traten sowohl die stark ausgeprägten Wettbewerbsbeschränkungen staatlicher Regulierung im Energieversorgungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten als auch die erheblich divergierende Ausgestaltung der hoheitlichen Rahmenbedingungen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten zutage. Eine eingehende Betrachtung der Energieversorgungs-Wirtschaft ist daher angemessen.

Die **Telekommunikations-Wirtschaft** soll aufgrund ihrer zentralen Stellung innerhalb moderner Volkswirtschaften in die Analyse aufgenommen werden. Dafür sprechen verschiedene Gesichtspunkte:

Erstens gewinnt die Telekommunikation in dem Maße an Bedeutung, wie in einer modernen Industriegesellschaft der Anteil von Dienstleistungen am Wirtschaftsgeschehen zunimmt. Die

schnelle und effiziente Übermittlung und Verarbeitung von Nachrichten bzw. Informationen entwickelt sich zu einem wichtigen Produktionsfaktor, der in weiten Teilen einer Volkswirtschaft bestimmend ist. Häufig wird in diesem Zusammenhang auch von Informations- oder postindustrieller Gesellschaft gesprochen. Entwicklungen innerhalb der Telekommunikations-Wirtschaft haben somit Auswirkungen auf viele andere Bereiche einer Volkswirtschaft. Aufgrund dieser Verflechtung kann die Telekommunikations-Wirtschaft die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen. Dies gilt sowohl in positiver als auch in negativer Richtung.

Zweitens unterlag dieser Wirtschaftsbereich in den letzten Jahrzehnten einem grundlegenden technologischen Wandel, der die ökonomischen Rahmenbedingungen dieses Sektors von Grund auf verändert hat. Die Telekommunikation hat sich in einer Zeit allgemein geringen Wachstums zu einer Branche mit überdurchschnittlichem Wachstum entwickelt. Eine effiziente und funktionsfähige Telekommunikations-Wirtschaft ist daher für dauerhafte Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum in einer modernen Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung.

Drittens war die traditionelle, durch weitreichende Regulierungseingriffe gekennzeichnete Marktordnung in diesem Wirtschaftsbereich nicht in der Lage, auf den technischen Fortschritt in ausreichendem Maße zu reagieren, was zu erheblichen Umstrukturierungen im ordnungspolitischen Rahmen der Telekommunikations-Marktordnung führte, die bis zum heutigen Zeitpunkt noch anhalten.

Viertens haben die fortgeschrittenen Nachrichtentechniken sowohl zu grenzüberschreitenden als auch grenzaufhebenden Entwicklungen in der Telekommunikation geführt, so daß auch weite Teile des europäischen Gemeinschaftsrechts berührt sind.

Die **Entsorgungswirtschaft** ist durch den fundamentalen Zusammenhang zwischen zunehmender Umweltbelastung aufgrund von Abfall und daraus resultierender Zerstörung des menschlichen Lebensraumes gekennzeichnet. In dem Maße, wie das zunehmende Verständnis über abfalltechnische Zusammenhänge und Folgen zu einem differenzierten Problembewußtsein geführt hat, hat auch die Aktualität der Entsorgungswirtschaft zugenommen. Insbesondere ist die Entsorgungswirtschaft durch ein gestiegenes Umweltbewußtsein in das Blickfeld der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Weiter hat ein grundlegender Wandel entsorgungswirtschaftlicher Konzeptionen begonnen. Insbesondere wurden in diesem seit altersher als hoheitliche Aufgabe definierten Bereich erste marktwirtschaftliche Mechanismen eingeführt. Eine Analyse dieser neuen Strukturen ist für die weitere Entwicklung dieses Wirtschaftsbereiches von erheblicher Bedeutung. Außerdem gewinnt die Entsorgungswirtschaft immer stärkere internationale Aspekte. Zum einen sind die globalen Probleme von Umweltbelastungen infolge zunehmender Abfallmengen nicht mehr zu leugnen. Zum anderen ergeben sich aus der unterschiedlichen nationalen Anlastung von Entsorgungskosten deutliche Wettbewerbsverzerrungen

zwischen verschiedenen nationalen Volkswirtschaften über alle Wirtschaftsbereiche hinweg. Eine eingehende Untersuchung des Entsorgungsbereiches ist daher unerläßlich.

Die **Methodik** der Analyse der verschiedenen Wirtschaftsbereiche erfolgt einheitlich nach der gleichen Vorgehensweise: Die Einführung in den jeweiligen Wirtschaftsbereich beinhaltet sowohl die im weiteren benötigte Definitorik als auch die Abgrenzung des Sektors. Weiterhin werden die historische Entwicklung und die Bedeutung des Sektors in aller Kürze dargestellt werden. Danach wird die Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht erfolgen. Getrennt nach deutschem und europäischem Recht werden die Ziele und Mittel der jeweiligen Marktordnungen ausgeführt werden. Aufgrund des supranationalen Charakters europäischen Rechts und seines Vorrangs vor deutschem Recht wird die europäische Behandlung des Wirtschaftsbereiches vor der deutschen erfolgen. Im Anschluß daran wird die jeweilige Marktordnung einer ordnungspolitischen Beurteilung unterzogen werden. Dazu wird zum einen die Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der deutschen Ebene herausgearbeitet. Zum anderen wird die wettbewerbspolitische Ausgestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen dargestellt. Aus diesen Ergebnissen können in Teil 3 über alle Sondermärkte hinweg die allgemeinen Tendenzen der Politikfestlegung der europäischen Integration abgeleitet werden.

An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, daß keine institutionelle Detailanalyse der verschiedenen Sondermärkte erfolgen wird. Vielmehr werden die für die ordnungspolitische Behandlung des jeweiligen Sektors entscheidenden Strukturen und charakteristischen Merkmale herausgestellt werden. Mit diesem hohen Abstraktionsniveau wird selbstverständlich ein Informationsverlust gegenüber detaillierten Einzelmarktanalysen einhergehen. Dies ist jedoch gerechtfertigt, da allein durch die abstrakte Analyse - also die Orientierung an der grundsätzlichen Politikfestlegung - die Ergebnisse der verschiedenen Sektoranalysen miteinander vergleichbar werden. Nur auf dieser Grundlage können in Teil drei weitere Schlußfolgerungen gezogen werden. Davon abgesehen würde eine Detailanalyse der einzelnen Sondermärkte mit anschließender Reduktion der Ergebnisse auf ein vergleichbares Abstraktionsniveau den Umfang dieser Arbeit bei weitem überschreiten. Eine Einschränkung der Anzahl der zu untersuchenden Sektoren zugunsten von Detailanalysen ist im Hinblick auf die Zielsetzung des dritten Teils nicht akzeptabel. Um Tendenzen in der Politikfestlegung ableiten zu können, haben gerade spezielle Sonderfälle zugunsten grundsätzlicher Vorgehensweisen zurückzutreten. Diese Wirkung wird mit steigender Anzahl der beteiligten Wirtschaftsbereiche erzielt; die Einschränkung der Zahl der Wirtschaftsbereiche hätte dagegen den konträren Effekt.

5. KAPITEL: VERKEHRSWIRTSCHAFT

Die Verkehrswirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß ihre Leistungserstellung als Inputfaktor in allen Bereichen einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft benötigt wird. Eine Volkswirtschaft ist damit auf eine gut funktionierende Verkehrswirtschaft angewiesen.[1] Diese zentrale Stellung der Verkehrswirtschaft ergibt sich daraus, daß die Nachfrage nach Verkehrsleistungen aus verkehrsfremden Sektoren, für die diese Verkehrsleistungen Inputfaktoren sind, abgeleitet ist. Die Nachfrage nach Verkehrsleistungen hängt damit maßgeblich von der Entwicklung und der Situation in anderen Wirtschaftsbereichen ab. Sie ist einerseits gegenüber isolierten verkehrspolitischen Maßnahmen (insbesondere bei der Preisbildung) weitgehend unelastisch.[2] Andererseits wirken sich Entwicklungen innerhalb der Verkehrswirtschaft auch auf die mit ihr verflochtenen Sektoren aus und können die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen. Dies gilt sowohl in positiver als auch in negativer Richtung.

Die Leistungserstellung der Verkehrswirtschaft wird zum Teil mit Transportleistungen gleichgesetzt; dementsprechend wird synonym von Transportwirtschaft gesprochen.[3] Eine differenziertere Vorgehensweise trennt dagegen zwischen Transport- und Verkehrsleistung. Während unter ersterer allein die Ortsveränderung von Gütern bzw. Personen erfaßt wird, beinhaltet die Verkehrsleistung neben der Ortsveränderung an sich (Transportleistung) weitere Leistungs- und Qualitätskomponenten, die die reine Transportleistung zu einer an individuelle Nachfragewünsche angepaßten Verkehrsleistung machen.[4] Derartige Leistungs- und Qualitätsmerkmale können die Beschaffenheit des Transportobjektes sein, seine räumliche Relation von Ursprungs- und Zielort, die zeitliche Relation des Transportes sowie weitere Transportbedingungen.[5]

Anhand derartiger Qualitätsmerkmale kann die Verkehrswirtschaft eingeteilt werden. Erfolgt die Trennung nach Transportobjekten, wird zwischen Personen, Gütern und Nachrichten bzw. Informationen unterschieden. Weiterhin kann die Verkehrswirtschaft danach untergliedert werden, anhand welcher **Verkehrsträger** die Transportobjekte transportiert werden: Schienenverkehr, Straßenverkehr, Binnenschiffverkehr, Luftverkehr, Seeschiffahrt, Rohrfernverkehr und Informationsübermittlung. Als **Modal Split** wird in diesem Zusammenhang die Aufteilung des

---

[1] Vgl. *Stamm, R.*, Der Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994, S. 26 ff.

[2] Vgl. *Suntum, U. van*, Verkehrspolitik, München 1986, S. 2 und S. 63, sowie *Aberle, G.*, Transportwirtschaft, München 1996, S. 191.

[3] So *Aberle*, Transportwirtschaft, op. cit., der die Begriffe Transport und Verkehr vollständig synonym verwendet.

[4] Vgl. in diesem Sinne *Claussen, T.*, Zur Diskussion des 'Verkehrsleistungs'-Begriffs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 52 (1981), S. 245 ff.; *Diederich, H.*, Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden 1977, und *Ihde, G.*, Transport, Logistik, Verkehr, 2. völlig überarb. und erw. Auflage, München 1991, S. 10.

[5] Beispielhafte Einteilung nach *Riebel, P.*, Anforderungen der Transportrationalisierung an die Leistungs- und Kostenanalyse, Internationales Verkehrswesen 27 (1975), S. 217 ff.

gesamten Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger bezeichnet.[6] Die eigentliche Transportleistung wird durch verkehrsträgerspezifische Transportgefäße, die **Verkehrsmittel**, erbracht.[7] Daraus folgt die Notwendigkeit der **Benutzung von Infrastrukturen** zur Durchführung von Transportleistungen. Abhängig vom gewählten Verkehrsträger muß die diesem Verkehrsträger spezifische Infrastruktur in Anspruch genommen werden. Diese Komplementarität von Transportleistung und Infrastrukturnutzung hat entscheidende Auswirkungen auf die Verkehrswirtschaft.[8] Es hat für jeden Verkehrsträger eine spezifische Infrastruktur zu bestehen, womit die gesamte Problematik der Infrastrukturpolitik im Verkehrssektor relevant ist. Die für jeden Verkehrsträger unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der Infrastruktur führt zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Verkehrsträger. Als Qualitätsmerkmal der Verkehrswirtschaft ist die Infrastruktur ein Wettbewerbsparameter, dessen unterschiedliche Ausgestaltung zu entsprechend verschiedenen Wettbewerbsbedingungen der einzelnen Verkehrsträger führt. Auf die Infrastrukturpolitik und die von ihr ausgehenden Wirkungen auf die Verkehrswirtschaft wird im einzelnen an den entsprechenden Stellen der Analyse eingegangen werden.

Der bisher sehr weit gefaßte Begriff der Verkehrswirtschaft soll für die weitere Analyse etwas eingeschränkt und auf bestimmte Charakteristika begrenzt werden. Als Verkehrsträger werden Straßenverkehr, Schienenverkehr, Binnenschiffverkehr und Luftverkehr betrachtet. Die Seeschiffahrt wird nicht in die Betrachtung einbezogen, da sie im weltweiten Handel als Inputfaktor dient und weniger auf nationaler oder europäischer Ebene relevant ist. Weiterhin wird der Rohrfernverkehr ausgeklammert und im Rahmen der Versorgungswirtschaft gesondert behandelt. Diese Trennung legen Merkmale dieses Verkehrsträgers nahe, die ihn von den restlichen Verkehrsträgern qualitativ abheben: Pro Infrastrukurnetz kann nur jeweils eine Güterart transportiert werden. Es werden somit für unterschiedliche Güterarten jeweils eigene Infrastrukturen benötigt. Dies hat den Vorteil, daß zur Erbringung der spezifischen Transportleistung innerhalb der Infrastruktur keine Verkehrsmittel benötigt werden. Die Transportobjekte werden auf Personen und Güter beschränkt. Die Informations- bzw. Nachrichtenübermittlung erfordert die physische Umwandlung des Transportobjektes, benötigt aber keine über die Infrastruktur hinausreichenden Verkehrsmittel. Aufgrund dieser Eigenheiten wird eine eigenständige Untersuchung im Rahmen der Telekommunikation erfolgen.

---

[6] Vgl. *Suntum*, Verkehrspolitik, op. cit., S. 16, und *Aberle, G.*, Das Phänomen Mobilität: Beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung, in: Internationales Verkehrswesen 45 (1993), S. 405 ff. Intermodaler Wettbewerb (zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern) verändert damit den Modal Split, während intramodaler Wettbewerb (zwischen den konkurrierenden Anbietern eines Verkehrsträgers) keine direkte Wirkung auf den Modal Split hat.

[7] Vgl. *Aberle*, Transportwirtschaft, op. cit., S. 16.

[8] Vgl. *Rothengatter, W.*, Freie versus kontrollierte Preisbildung, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, op. cit., S. 43 ff., S. 45.

Historisch betrachtet unterlagen Transport und Verkehr schon frühzeitig weitreichenden hoheitlichen Eingriffen. So bestand beispielsweise im Rom der Kaiserzeit ein Tagfahrverbot für Fuhrwerke innerhalb der Stadtmauern.[9] Auch die Wegezölle im Mittelalter waren hoheitliche Eingriffe, die nicht nur die Struktur der Verkehrswirtschaft, sondern die gesamte Handelsstruktur erheblich beeinflußten. Die moderne Verkehrsmarktregulierung setzte jedoch erst mit Verbreitung der Eisenbahnen im letzten Jahrhundert ein. Anfangs als Finanzierungsmittel des Staatshaushaltes eingeführt,[10] wurde mit dem Aufkommen konkurrierender Verkehrsträger zum Ersten Weltkrieg die Regulierung der Verkehrswirtschaft massiv verstärkt. Zielsetzung war dabei vor allem der Schutz der Eisenbahn vor Konkurrenz. Der Modal Split wurde zugunsten der Eisenbahn nachhaltig beeinflußt (im Zuge der Weltwirtschaftskrise galt dies dann auch für die Binnenschiffahrt);[11] es entstand eine grundsätzlich von staatlicher Regulierung geprägte Marktordnung im Verkehrsbereich. Selbst nach dem Zweiten Weltkrieg, als die bundesdeutsche Volkswirtschaft weitgehend dem marktwirtschaftlichen Prinzip unterworfen wurde, wurde die hochregulierte Verkehrsmarktordnung beibehalten, verfestigt in Form einer "kontrollierten Wettbewerbsordnung", da aufgrund von angeblichen Besonderheiten der Verkehrswirtschaft in diesem Wirtschaftsbereich kein Wettbewerb ökonomisch sinnvoll sei.[12]

Für die EU ist die Verkehrswirtschaft als Bestandteil und Voraussetzung des Gemeinsamen Marktes von besonderer Bedeutung. Einerseits dient die Verkehrswirtschaft der Umsetzung von Freizügigkeit und freiem Waren- und Dienstleistungsverkehr.[13] Andererseits bestehen enge Verflechtungen der Verkehrswirtschaft sowohl mit weiten Teilen der nationalen Volkswirtschaften als auch mit den entsprechenden Politiken der EU in diesen Bereichen.[14] So wurde eine gemeinsame Verkehrspolitik schon in den Römischen Verträgen festgeschrieben. Damit wäre ein rasches Vorgehen der EU im Verkehrsbereich zu erwarten gewesen. Aufgrund fundamentaler ordnungspolitischer und struktureller Divergenzen der Mitgliedstaaten unterblieb jedoch lange Zeit die Festlegung konkreter, einheitlicher Zielvorstellungen. Der politische Anstoß zu grundlegenden Veränderungen in der Verkehrswirtschaft folgte erst 1985 im Zuge des Untätigkeitsurteils des EuGH.[15] Darin wurde zum einen festgestellt, daß die Herstellung der

---

[9] Vgl. *Carella, C.J.*, Imperial Rome, Austin 1992, S. 20.

[10] Vgl. *Suntum*, Verkehrspolitik, op. cit., S. 95 f. Zum Teil wird der Beginn der modernen Verkehrsmarktregulierung auch im Merkantilismus gesehen. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, daß die Einführung der Eisenbahnen eine signifikante Änderung und im Zuge derer eine Ausweitung des Transportwesens bewirkte, die Grundlage und Voraussetzung für moderne arbeitsteilige Volkswirtschaften wurde.

[11] Vgl. z.B. *Sandhäger, H.*, Das deutsche Interesse in der Gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 58 (1987), S. 14 ff.

[12] Vgl. *Laaser, C.-F.*, Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Tübingen 1991, S. 13, und *Bürgel, H.*, Grundlagen der deutschen Verkehrspolitik: Aus der Werkstatt des Verkehrspolitikers, Darmstadt 1983, S. 11 f.

[13] Vgl. *Nicolaysen*, G., Europarecht II: Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt, Baden-Baden 1996, S. 442.

[14] Vgl. *Erdmenger, J.*, Der Standpunkt der Kommission der EG, in: Seidenfus, Verkehrswelt im Umbruch, op. cit., S. 15 ff., S. 17, und *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 1, München 1983 ff., Vor Art. 74 EGV Rz. 2.

[15] EuGH 22.05.1985, Rs. 13/83, "Gemeinsame Verkehrspolitik" Slg. 1985, S. 1513 ff.

Dienstleistungsfreiheit im Verkehr nicht auf eine vorherige Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten angewiesen ist. Mit diesem Argument war eine gemeinsame Verkehrspolitik über Jahrzehnte blockiert worden. Zum anderen hätte der EuGH bei weiterer Verzögerung der Durchsetzung einer gemeinsamen Verkehrspolitik die konkreten Vorgaben des EG-Vertrags notfalls im Urteilswege vollziehen können.[16]

I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht

1. Erfassung der Verkehrswirtschaft nach EU-Recht

Die für ein Tätigwerden der EU im Verkehrsbereich nötige Kompetenzgrundlage findet sich in Art. 3 lit. f EGV (Art. 3 lit. f EGV a.F.), wonach eine gemeinsame Verkehrspolitik zu den Aufgaben der EU gemäß der Präambel und dem Art. 2 EGV (Art. 2 EGV a.F.) gehört. Konkretisiert wird die Ausgestaltung dieser gemeinsamen Verkehrspolitik im Titel Verkehr, der die Art. 70 bis 80 EGV (Art. 74 - 84 EGV a.F.) umfaßt.

Diese Vorschriften über den Verkehr gehen als Sonderregeln den Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 51 EGV / Art. 61 Abs. 1 EGV a.F.) vor. So soll im Verkehr zwar auch die Dienstleistungsfreiheit hergestellt werden, jedoch mit den Mitteln einer gemeinsamen Verkehrspolitik. Im Umkehrschluß sind damit die weiteren allgemeinen Regeln des EG-Vertrages auf den Verkehrsbereich anwendbar. Dies gilt insbesondere für die Wettbewerbsregeln.[17] Weiterhin steht die gemeinsame Verkehrspolitik mit den Vorschriften der Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) über transeuropäische Netze in Zusammenhang.[18]

Der Geltungsbereich der Vorschriften zur gemeinsamen Verkehrspolitik wird in Art. 80 Abs. 1 EGV (Art. 84 Abs. 1 EGV a.F.) auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehr beschränkt. Nach Art. 80 Abs. 2 EGV (Art. 84 Abs. 2 EGV a.F.) steht dem Rat ein Ermessensspielraum zu, inwieweit für See- und Luftverkehr entsprechende Vorschriften zu erlassen sind. Dieses Ermessen ist jedoch durch die Einbeziehung des Verkehrs allgemein unter die Binnenmarktverwirklichung des Art. 7a EGV a.F. sowie die Sonderregel des Art. 51 Abs. 1 EGV

---

[16] Vgl. *Laaser, C.-F., R. Soltwedel u. a.*, Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1993 S. 76; sowie ausführlich zum Untätigkeitsurteil *Schrötter, H.J.*, Europäische Verkehrspolitik auf dem Prüfstand, in: Seidl-Hohenveldern, I. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen: Miscellanea II, Köln 1987, S. 69 ff., mit weiteren Literaturhinweisen.

[17] EuGH 30.04.1986, Rs. 209 - 213/84, Slg. 1986, S. 1425 ff.; vgl. auch *Langen, E.*, und *H.-J. Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 7. Auflage, Neuwied u. a. 1994, Art. 85 Sonderbereiche, Rz. 12, sowie ausführlich *Dolfen, M.*, Der Verkehr im europäischen Wettbewerbsrecht, Heidelberg 1991, S. 291.

[18] Diese Regelungen sollen jedoch erst im Anschluß an die Regelungen der gemeinsamen Verkehrspolitik ausführlicher erläutert werden, um den inhaltlichen Zusammenhang nicht zu sehr aufzufächern.

(Art. 61 Abs. 1 EGV a.F.), wonach die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit anhand der gemeinsamen Verkehrspolitik zu erfolgen hat, materiell aufgehoben.[19]

Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 70 EGV (Art. 74 EGV a.F.) die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen. Die zur Durchsetzung der Vertragsziele im Verkehrsbereich erforderlichen Maßnahmen haben damit nach einer einheitlichen und systematischen Vorgehensweise zu erfolgen.[20] Darüber hinaus weist Art. 70 EGV (Art. 74 EGV a.F.) keine inhaltliche Festlegung der gemeinsamen Verkehrspolitik auf. Es muß auf die allgemeinen Formulierungen des Art. 3 lit. f EGV (Art. 3 lit. f EGV a.F.) zurückgegriffen werden. Zentrale Vertragsziele, die eine gemeinsame Verkehrspolitik erforderlich machen, sind insbesondere die Verwirklichung des Binnenmarktes, was nach Art. 14 EGV (Art. 7a EGV a.F.) auch den Verkehrsbereich einschließt, und die Verpflichtung zu einer Wirtschaftspolitik mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 2 und Art. 4 EGV / Art. 2 und 3a EGV a.F.).

Aufgrund der mangelnden inhaltlichen Konkretisierung ist Art. 70 EGV (Art. 74 EGV a.F.) nicht hinreichend bestimmt, um als Rechtsgrundlage für Maßnahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu dienen. Dagegen ist Art. 71 Abs. 1 EGV (Art. 75 Abs. 1 EGV a.F.) gemäß dem oben angeführten Untätigkeitsurteil des EuGH hinreichend bestimmt, um als Rechtsgrundlage herangezogen zu werden. Nach Art. 71 Abs. 1 EGV (Art. 75 Abs. 1 EGV a.F.) ist der Rat ermächtigt, mit qualifizierter Mehrheit (gemäß dem Verfahren nach Art. 252 EGV / Art. 189c EGV a.F.) hoheitliche Maßnahmen zur Durchführung des Art. 70 EGV (Art. 74 EGV a.F.) zu erlassen. Der Rat hat dabei die Besonderheiten des Verkehrs zu berücksichtigen. Was diese im einzelnen beinhalten, ist umstritten. Grundsätzlich sollte es sich jedoch um Merkmale handeln, die in ihrer spezifischen Form nur in der Verkehrswirtschaft vorliegen.[21]

Inhaltlich sind nach Art. 71 Abs. 1 lit. a EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. a EGV a.F.) gemeinsame Regeln für den **Wechselverkehr** zwischen Mitgliedstaaten, den **Transit** durch Mitgliedstaaten und den **Verkehr mit Drittländern** zu erlassen. Es liegt eine Ausgestaltung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 51 Abs. 1 EGV (Art. 61 Abs. 1 EGV a.F.) vor.[22]

Art. 71 Abs. 1 lit. b EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. b EGV a.F.) ermächtigt zur Festlegung von Bedingungen zur Zulassung nicht ansässiger Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates (**Kabotage**). Damit ist nicht gesagt, daß die Kabotage freigegeben werden

---

[19] Vgl. *Fischer, P.*, und *H.F. Köck*, Europarecht einschließlich des Rechts supranationaler Organisationen, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Wien 1995, S. 637.

[20] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 74 EGV, Rz. 7.

[21] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 75 EGV, Rz. 23 f. Die Existenz und Rechtfertigung von Besonderheiten in der Verkehrswirtschaft werden unten in Kapitel 5.II.2, der wettbewerbspolitischen Beurteilung der Verkehrsmarktordnung in Deutschland, ausführlich behandelt werden.

[22] Vgl. *Lenz, C.O.*, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Auflage, Köln u. a. 1994, Vorbemerkung zu Art. 74 - 84, Rz. 2.

muß; vielmehr hat die Zulassung in allen Mitgliedstaaten nach gleichartigen Regeln zu erfolgen.[23] Der Dienstleistungsfreiheit ist auch hier Rechnung zu tragen, indem die Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit oder Sitz innerhalb eines Mitgliedstaates nicht zulässig ist.[24]

Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit können nach Art. 71 Abs. 1 lit. c EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. c EGV a.F.) erlassen werden. Es handelt sich hierbei um einen unerläßlichen Bestandteil einer gemeinsamen Verkehrspolitik und nicht um eine reine Flankierung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen. Zu beachten ist, daß nationale Besonderheiten, insbesondere geographische und klimatische Bedingungen sowie Lebensgewohnheiten, durchaus unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten nahelegen. In diesem Sinne ist das Subsidiaritätsprinzip zugunsten nationaler Regelungen anzuwenden.

Die Ermächtigung des Art. 71 Abs. 1 lit. d EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. d EGV a.F.), alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen zu können, ist eine Generalklausel, die als weitgehend unbeschränkte Zuständigkeit der EU im Verkehrsbereich ausgelegt werden kann. Dennoch ist auch hier dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen.

Die Fristsetzung des Art. 71 Abs. 2 EGV (Art. 75 Abs. 2 EGV a.F.) ist durch das oben angeführte Untätigkeitsurteil auf eine "angemessene Frist" ausgedehnt worden. Eine Festlegung dieser Frist oder Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung erfolgte nicht. Insbesondere die Länge der Frist ist strittig; es werden Zeiträume zwischen drei und zwölf Jahren angenommen.[25] Bis zu diesem Zeitpunkt sind hieraus keine weiteren Folgen ableitbar.

Art. 71 Abs. 3 EGV (Art. 75 Abs. 3 EGV a.F.) beinhaltet eine Ausnahmeregelung gegenüber dem Verfahren des Art. 71 Abs. 1 EGV (Art. 75 Abs. 1 EGV a.F.): Für den Fall, daß schwerwiegende negative nationale Auswirkungen aus Beschlüssen über Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik entstehen können, wird der Grundsatz der qualifizierten Mehrheit zugunsten von Einstimmigkeit durchbrochen. In Betracht kommen vor allem Wirkungen in den Bereichen Lebenshaltung und Beschäftigung in bestimmten Gebieten sowie Betrieb von Verkehrseinrichtungen.

Art. 72 EGV (Art. 76 EGV a.F.) enthällt eine **Stillhalteverpflichtung** der Mitgliedstaaten, wonach bis zum Erlaß von Vorschriften gemäß Art. 71 Abs. 1 EGV (75 Abs. 1 EGV a.F.) nicht ansässige Verkehrsunternehmen gegenüber ansässigen absolut nicht schlechter gestellt werden dürfen.

Art. 73 EGV (Art. 77 EGV a.F.) dehnt die **Ausnahmemöglichkeiten** vom Beihilfenverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV (Art. 92 Abs. 1 EGV a.F.) über die Möglichkeiten des Art. 87 Abs. 2

---

[23] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff., op. cit., Art. 75, Rz. 25, und *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 75, Rz. 9.

[24] EuGH 22.05.1985, op. cit., S. 1599 ff.

[25] Vgl. *Jannot, D.*, Die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit im Güterkraftverkehr der EG: Das Ende nationaler Verkehrsmarktordnungen, Baden-Baden 1991, S. 51 f.

EGV (Art. 92 Abs. 2 EGV a.F.) hinaus aus. Zum einen sind Beihilfen zur Koordinierung des Verkehrs erlaubt, die dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen und struktureller Schwächen der Verkehrsträger sowie der Förderung des kombinierten Verkehrs dienen. Zum anderen sind Beihilfen zum Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen möglich.

Nach Art. 74 EGV (Art. 78 EGV a.F.) sind preispolitische Maßnahmen der EU nicht erlaubt, die die Existenz durchschnittlich gesunder Verkehrsunternehmen gefährden.

Art. 75 EGV (Art. 79 EGV a.F.) ist eine Sonderregelung zum allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV (Art. 6 EGV a.F.), wonach unterschiedliche Tarife aufgrund Herkunfts- und Bestimmungsland verboten sind.

Art. 76 Abs. 1 EGV (Art. 80 Abs. 1 EGV a.F.) erweitert das Beihilfenverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV (Art. 92 Abs. 1 EGV a.F.). Untersagt werden wettbewerbsverzerrende Unterstützungstarife, um staatliche Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs zu verhindern. Nach Art. 76 Abs. 2 EGV (Art. 80 Abs. 2 EGV a.F.) sind befristete Ausnahmegenehmigungen zur Erzwingung struktureller Anpassungen möglich. Art. 76 EGV (Art. 80 EGV a.F.) findet keine Anwendung auf Wettbewerbstarife.

Art. 77 EGV (Art. 81 EGV a.F.) dient der Senkung der Kosten von Grenzübertritten zwischen den Mitgliedstaaten. Durch die fortschreitende Verwirklichung des Binnenmarktes ist diese Vorschrift von schwindender Relevanz.

Art. 78 EGV (Art. 82 EGV a.F.) ist eine Ausnahmeregelung für teilungsbedingte Nachteile in Deutschland. Es ist zwar strittig, inwieweit dieser Artikel durch die Wiedervereinigung gegenstandslos geworden ist. Diese Frage hatte jedoch bisher keine praktische Bedeutung.[26]

Nach Art. 79 EGV (Art. 83 EGV a.F.) steht der Kommission ein beratender Ausschuß von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten in Verkehrsfragen zur Seite.

Wie eingangs angesprochen wurde, sind für die gemeinsame Verkehrspolitik neben dem Titel Verkehr auch die Vorschriften über **transeuropäische Netze** relevant. Mit den Vorschriften der Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) wird der Tatsache Rechnung getragen, daß allein die Umsetzung der Grundfreiheiten den Möglichkeiten des Binnenmarktes nicht gerecht wird. Grundsätzlich besteht die Gefahr, daß der Grad der Marktintegration durch Engpässe in den Infrastukturen der Verkehrsträger fundamental beeinträchtigt wird.[27] Die Förderung und Koordination der gemeinschaftsweiten Infrastrukturen hat die Grundfreiheiten zu ergänzen.[28] Dennoch stellen die Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) keine

---

[26] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 82, Rz. 2, und *Groeben, H.v.d., J. Thiesing* und *C.-D. Ehlermann*, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band I, Art. 1 - 84, 4., neubearbeitete Auflage, Baden-Baden 1991, Art. 82, Rz. 3.

[27] Vgl. *Laaser* und *Soltwedel*, Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 79.

[28] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Vorbemerkung zu Art. 129b - 129d, Rz. 2 f., und *Witte, H.*, Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkung von Verkehrssystemen,

umfassende Kompetenz der EU zu einer eigenständigen Infrastrukturpolitik dar. Sie ist vielmehr beschränkt auf erstens den transeuropäischen Charakter von Infrastrukturen und zweitens auf einen Beitrag zum Auf- und Ausbau dieser Infrastrukturen.[29] Nach Art. 154 Abs. 2 EGV (Art. 129b Abs. 2 EGV a.F.) besteht dieser Beitrag aus (1) dem Verbund nationaler Netze, also der Schließung von Lücken in internationalen Infrastrukturen, (2) der Interoperabilität, womit auf dem Verkehrssektor der durchgehende Transport von Transportobjekten über Systemgrenzen gemeint ist, und (3) der Förderung des Zugangs zu nationalen Netzen. Den Mitgliedstaaten verbleibt damit die Hauptkompetenz zu Einzelplanung, Finanzierung und Bau spezifischer Infrastrukturen.[30] Als Kompetenzgrundlage der EU haben die Vorschriften der Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) im Bereich infrastruktureller Maßnahmen Vorrang vor den Vorschriften der Art. 70 bis 80 EGV (Art. 74 bis 84 EGV a.F.). Letztere können demnach nur noch Kompetenzgrundlage für begleitende Maßnahmen der Infrastruktur im Verkehrsbereich sein.[31]

Die Anwendung der Grundlagen des EG-Vertragswerkes auf die einzelnen Bereiche der Verkehrswirtschaft schlägt sich im Sekundärrecht der EU nieder.[32] Haupthindernisse zur Durchsetzung des Binnenmarktes im **Straßenverkehr** waren Genehmigungspraktiken und bilaterale Kontingentierung. Im grenzüberschreitenden Straßenverkehr wurden daher Gemeinschaftslizenzen eingeführt, die allein an qualitative Merkmale geknüpft sind. Bei Erfüllung dieser Merkmale besteht Anspruch auf Erteilung der Lizenz.[33] Die Freigabe der Kabotage erfolgte stufenweise bis zum 01.07.1998.[34] In beiden Fällen bestehen Schutzvorschriften für Marktstörungen. Weiterhin ist der Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers allein an die fachliche

---

makroökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte, in: Zippel, W. (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 63 ff.

[29] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 129b, Rz. 3 und 5.

[30] Ohne in die nationale Hauptkompetenz der Mitgliedstaaten einzugreifen, bedient sich die EU der Europäischen Investitionsbank, um nationale Infrastrukturmaßnahmen mit transeuropäischer Relevanz zu unterstützen. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Europa: Fragen und Antworten. Wie verwaltet die Europäische Union den Binnenmarkt?, Brüssel 1996, S. 17 f.

[31] Dies ist von Bedeutung, da der EuGH bei Wahl der "falschen" Kompetenz als Rechtsgrundlage durchaus den gesamten Rechtsakt aufhebt. Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Vorbemerkung zu Art. 129b - 129d, Rz. 4.

[32] Vgl. zur vollständigen Auflistung des augenblicklich geltenden Sekundärrechts *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts und anderer europäischer Institutionen, 29. Ausgabe, Stand 01.07.1997.

[33] VO 881/92 vom 26.03.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 95, S. 1 ff., zum Güterkraftverkehr und VO 684/92 vom 16.03.1992, in: ABl. EG 1992, Nr. L 74, S. 1 ff., geändert durch VO 11/98 vom 11.12.1997, in: ABl. EG 1998, Nr. L 4, S. 1 ff., zum Personenverkehr.

[34] VO 3118/93 vom 25.10.1993, in: ABl. EG 1993, Nr. L 279, S. 1 ff.,; geändert durch VO 3315/94 vom 22.12.1994, in: ABl. EG 1994, Nr. L 350, S. 9 ff., für den Güterkraftverkehr und VO 12/98 vom 11.12.1997, in: ABl. EG 1998, Nr. L 4, S. 10 ff., für den Personenverkehr.

Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit gebunden.[35] Im Güterkraftverkehr wurde außerdem die Preisbildung zum 01.01.1990 freigegeben.[36]

Erste Harmonisierungsansätze im **Schienenverkehr** betrafen die Struktur der staatlichen oder staatlich beherrschten Eisenbahnunternehmen mit Monopolcharakter. Insbesondere wurden gemeinsame Regeln über die Finanzbeziehungen der Mitgliedstaaten zu ihren Staatsbahnen[37] zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen[38] sowie zur kommerziellen Selbständigkeit der Eisenbahnunternehmen erlassen.[39] Im Zuge der Binnenmarktverwirklichung erfolgten weiterreichende Liberalisierungsschritte, nun vor allem zur Sanierung der finanziellen Grundlagen, der rechnerischen und organisatorischen Trennung von Fahrweg und Betrieb, dem Netzzugang Dritter[40] wie auch dem Netzzugang der Eisenbahnen zu Infrastrukturen anderer Mitgliedstaaten.[41] Zusätzlich wurden Bestimmungen zur Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen erlassen, die als Voraussetzung für die Zuweisung von Zugangsrechten dienen.[42]

Im **Binnenschiffverkehr** wurde die Kabotage freigegeben,[43] wobei die Unternehmen dann weitgehend den Bestimmungen des Aufnahmelandes unterliegen. Weiterhin liegen in der Binnenschiffahrt gemeinschaftsweit Überkapazitäten vor. Zur Strukturbereinigung wurde ein Abwrackfonds eingerichtet. Abwrackprämien werden dabei für die Verschrottung funktionsfähiger Schiffe bezahlt.[44]

Im **Luftverkehr** waren die Binnenmarktverwirklichung und das bereits mehrfach zitierte Untätigkeitsurteil Ausgangspunkt für weitreichende Liberalisierungsmaßnahmen. Die Betriebsgenehmigungen zur Zulassung von Luftverkehrsunternehmen wurden gemeinschaftsweit an qualitative Merkmale und Liquiditätserfordernisse geknüpft, bei deren Erfüllung ein Anspruch auf Zulassung besteht.[45] Der Marktzugang ist für Luftverkehrsunternehmen mit Betriebsgenehmi-

---

[35] RL 96/26 vom 29.04.1996, in: ABl. EG 1996, Nr. L 124, S. 1 ff.
[36] VO 4058/89 vom 21.12.1989, in: ABl. EG 1989, Nr. L 390, S. 1 ff.
[37] VO 1192/69 vom 26.06.1969, in: ABl. EG 1969 Nr. 156, S. 8 ff., i.d.F. ABl. EG 1990 Nr. L 353, S. 12 ff., und Entscheidung vom 20.05.1975, in: ABl. EG 1975 Nr. L 152, S. 3 ff.
[38] VO 1191/69 vom 26.06.1969, in: ABl. EG 1969 Nr. L 156, S. 1 ff., i.d.F. ABl. EG 1991 Nr. L 169, S. 1 ff.
[39] Entscheidung vom 25.07.1983, in: ABl. EG 1983 Nr. L 237, S. 32 ff.
[40] RL 91/440 vom 29.07.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 237, S. 25 ff., zur Entwicklung der Eisenbahnen in der Gemeinschaft.
[41] Vgl. RL 91/440, op. cit., die durch die Festlegung allgemeiner Grundsätze der Kriterien für Zuweisung von Fahrwegkapazitäten in RL 95/19 vom 19.06.1995, in: ABl. EG 1995 Nr. L 143, S. 75 ff., konkretisiert wurde.
[42] RL 95/18 vom 19.06.1995, in: ABl. EG 1995 Nr. L 143, S. 70 ff.
[43] VO 3921/91 vom 16.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 373, S. 1 ff.
[44] VO 1101/89 vom 28.04.1989, in: ABl. EG 1989 Nr. L 116, S. 25 ff.; letztmals geändert durch VO 742/98 vom 02.04.1998, in: ABl. EG 1998, Nr. L 103, S. 3 ff.
[45] VO 2407/92 vom 23.07.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 240, S. 1 ff., und Entscheidung vom 19.07.1995 (Swissair/Sabena), in: ABl. EG 1995 Nr. L 239, S. 19 ff. Vgl. auch zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen des Flugpersonals RL 91/670 vom 16.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 373, S. 29 ff.

gung in allen Mitgliedstaaten gegeben; seit dem 01.04.1997 gilt dies auch für die Kabotage.[46] Diese Marktöffnung wird zusätzlich durch Regelungen zum Zugang zu den Infrastrukturen flankiert.[47] Durch VO 2409/92 wurde die Preisbildung freigegeben.[48] Außerdem wurden Vorschriften zum Verbraucherschutz und der Flugsicherheit erlassen.[49] Da die Wettbewerbsregeln des EG-Vertragswerkes grundsätzlich auch im Flugverkehr Anwendung finden, wurden teilweise Gruppenfreistellungen erlassen.[50]

2. Erfassung der Verkehrswirtschaft nach deutschem Recht

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Verkehrswirtschaft sind in Deutschland auf eine Vielzahl von Fachgesetzen verteilt. Teilweise sind diese an bestimmte Verkehrsträger gerichtet, dann wieder an spezifische Transportobjekte. Es wird keiner einheitlichen Systematik gefolgt. Für das weitere Vorgehen werden die grundsätzlichen Bestimmungen der verschiedenen Verkehrsträger zu den Politikbereichen Preisbildung, subjektive und objektive Marktzutrittsschranken sowie Infrastrukturpolitik behandelt.

Die **Preisbildung** in der Verkehrswirtschaft wurde durch das Tarifaufhebungsgesetz vom 13.08.1993 für den inländischen Güterverkehr zum 01.01.1994 freigegeben.[51] Es hat Geltung für alle Verkehrsträger. Demgegenüber legt das Personenbeförderungsgesetz einen restriktiven Ordnungsrahmen für die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln des Linienverkehrs fest.[52] Eine allgemeine Preisfreigabe erfolgte in diesem Bereich nicht.[53]

Subjektive **Marktzutrittsschranken** bestehen für alle Verkehrsträger; sie orientieren sich weitgehend an fachlichen Qualifikationen. Objektive Marktzutrittsschranken bestehen noch im

---

[46] VO 2408/92 vom 23.07.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 240, S. 8 ff., auch hier bestehen im Krisenfall Schutzregelungen.

[47] VO 96/67 vom 15.10.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 272, S. 36 ff.

[48] VO 2409/92 vom 23.07.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 240, S. 15 ff., wobei auch hier Schutzklauseln für den Fall extrem hoher Preise zu Lasten der Verbraucher und bei ruinöser Konkurrenz bestehen. Es besteht allein eine Notifizierungspflicht gegenüber der zuständigen nationalen Behörde über die Flugtarife.

[49] VO 295/91 vom 04.02.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 36, S. 5 ff., die Regelungen im Fall von Überbuchungen vorgibt.

[50] So VO 3652/93 vom 22.12.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 33, S. 37 ff., zu computergestützten Buchungssystemen und VO 1617/93 vom 25.06.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 155, S. 18 ff., geändert durch VO 1523/69 vom 24.07.1996,in: ABl. EG 1996 Nr. L 190, S. 11 ff., zur Koordination von Flugplänen.

[51] *Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr* (Tarifaufhebungsgesetz), in: BGBl. Teil I 1993, S. 1489 ff.

[52] Vgl. *Boss, A., u. a.,* Deregulierung in Deutschland: Eine empirische Analyse, Tübingen 1996, S. 113 f. Dieser Bereich der Verkehrswirtschaft wird allgemein als öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) bezeichnet, stellt aber keinen Verkehrsträger dar, sondern enthält hauptsächlich Elemente von Straße und Schiene. Öffentlich umschreibt dabei die allgemeine Zugänglichkeit und nicht staatliches Eigentum oder den Tatbestand eines öffentlichen Gutes.

[53] Im Personenflugverkehr besteht formal noch die Tarifpflicht des Art. 21 LuftVerkehrsgesetz (LuftVG), die jedoch in Einklang mit EU-Recht nicht mehr ausgeübt wird. Die Preisfreigabe erfolgte hier faktisch durch den geringen Umfang rein nationaler Flugverbindungen in Deutschland. Im Zuge der 11. Änderung des LuftVG ist geplant, Art. 21 LuftVG an die Vorschriften des EU-Rechts anzupassen.

Straßengüterfernverkehr[54] in Form von Obergrenzen für Zulassungsgenehmigungen. Diese Kapazitätsregulierung wird jedoch durch die anhaltende Kabotageausdehnung der EU abgeschwächt. Mit völliger Freigabe der Kabotage 1998 ist zu erwarten, daß zur Verhinderung von Inländerdiskriminierung auch die innerstaatlichen Marktzutrittsschranken im Straßengüterfernverkehr fallen werden.[55] Im Eisenbahnverkehr erfolgte im Zuge der Bahnstrukturreform vom 01.01.1994 die rechnerische und organisatorische Trennung von Schienennetz und Verkehrsbetrieb. Damit wurde der erste Schritt gemacht, um das Schienennetz der Deutschen Bahn AG für Dritte zu öffnen.[56] Weiterhin wurden hoheitliche Aufgaben von der Erbringung von Verkehrsleistungen getrennt, und es wurde zum Bestellerprinzip übergegangen, so daß nun im Schienenverkehr freier Marktzugang grundsätzlich möglich ist.[57] Im Bereich des ÖPNV besteht dagegen staatliche Konzessionsvergabe mit weitgehendem Bestandsschutz für Etablierte.[58] Eine geringe Marktöffnung konnte durch die Aufhebung der Vorrechte der Eisenbahnen bei Ersatz- und Paralleltransporten zum Schienenverkehr erzielt werden, ohne jedoch die Konzessionspflicht grundsätzlich anzugehen.[59] Außerdem ist im Rahmen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs die grundsätzliche Möglichkeit zur Ausschreibung von Leistungen des allgemeinen ÖPNV geschaffen worden,[60] was grundsätzlich alle Verkehrsträger einschließt und nicht nur den Schienenverkehr.

Die **Verkehrsinfrastruktur** wird weitgehend staatlich bereitgestellt. Die Wegekostenanlastung erfolgt uneinheitlich. Im Straßenverkehr werden zwar Kfz- und Mineralölsteuern erhoben;. aufgrund des Nonaffektationsprinzips unterliegen diese Steuern keiner Zweckbindung, werden aber durchaus für Vergleichsrechnungen herangezogen. Nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz werden die Investitionen in Schienenwege staatlich vorfinanziert.[61] Im Zuge der materiellen Privatisierung der Deutschen Bahn AG besteht die Möglichkeit, die rechnerische und organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb des Schienennetzes auch institutionell vorzunehmen. Dies kann jedoch erst mit der dritten Phase der Bahnstrukturrefom nach 2002 erfolgen.[62] Die Luftverkehrsinfrastruktur teilt sich auf in Flughäfen und Flugsicherung, die für den Luftraum verantwortlich ist. Die deutschen Flughäfen sind formal privatisiert und werden als GmbH oder AG betrieben. Sie befinden sich jedoch ausnahmslos in Besitz der

---

[54] Die Fernzone beginnt bei einem Radius von 75 km um den gemeldeten Standort des Fahrzeuges.

[55] Vgl. *Seidenfus, H.*, Europäische Verkehrspolitik auf dem Prüfstand: Illusionen und Realität, in: Österreichische Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 40 (1994), S. 33 ff., und *Maiworm, R.*, Rechtslage im Straßengüterverkehr nach der Tarifaufhebung, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 26.05.1994, S. 3.

[56] Vgl. *Laaser, C.-F.*, Die Bahnstrukturreform: Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?, Kiel 1994, S. 21 ff.

[57] Vgl. *Schneider, J.*, Die Privatisierung der Deutschen Bundes- und Reichsbahn, Wiesbaden 1995, S. 58 ff.

[58] Vgl. *Aberle*, Transportwirtschaft, op. cit., S. 110.

[59] Vgl. *Boss*, Deregulierung in Deutschland, op. cit., S. 117.

[60] Vgl. *Wulf-Mathies, M.*, Die Herausforderungen eines wettbewerbsorientierten Verkehrsmarktes an die Gewerkschaften, Düsseldorf 1994, S. 49.

[61] Vgl. *Aberle*, Transportwirtschaft, op. cit., S. 131.

[62] Vgl. *Boss*, Deregulierung in Deutschland, op cit., S. 16.

jeweiligen Gebietskörperschaften. Die grundsätzliche Bereitschaft zur materiellen Privatisierung wurde jedoch signalisiert.[63] Die Flugsicherung ist ebenso formal privatisiert und im Besitz des Bundes; sie unterliegt jedoch der Vorgabe, ihre Kosten aus den Nutzungsgebühren zu dekken.[64] Die Preise zur Nutzung der Fluginfrastruktur werden hoheitlich festgelegt.[65]

Die **Bereichsausnahme** zur Verkehrswirtschaft wurde durch die 6. GWB-Novelle aufgehoben. Allein im Bereich des ÖPNV verbleiben hoheitliche Eingriffe, die nun über die entsprechenden Fachgesetze erfolgen.

3. Zielrichtung des geltenden Rechts

Das Untätigkeitsurteil von 1985 gab den entscheidenden Anstoß zur Umsetzung einer gemeinsamen Verkehrspolitik auf europäischer Ebene. Die Vorgehensweise folgte dabei einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Orientierung. Die seither erlassenen Vorschriften und Maßnahmen der EU zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit auf dem Verkehrssektor bedingen in den nationalen Volkswirtschaften mit ursprünglich restriktiver Marktordnung im Verkehrsbereich, wie sie auch in Deutschland vorlag, eine Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien in der Organisation dieses Sektors. Die europäische Verkehrspolitik hat grundlegend deregulierende Wirkung. Ihre Umsetzung in nationales Recht ist weitgehend fortgeschritten, wenn auch teilweise noch Verzögerungen in Form von Übergangsfristen existieren.

Zukünftige Entwicklungen der europäischen Verkehrspolitik liegen nach der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit neben der Regelung der Beziehungen zu Drittstaaten vor allem auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes, dabei insbesondere auf der verursachungsgerechten Anlastung der Wegekosten. Als Strategiepapier hat die Kommission dazu 1993 das sogenannte "Weißbuch" herausgegeben.[66] Problematisch ist, daß zwar umfangreiche Ziele der weiteren gemeinsamen Verkehrspolitik vorgegeben werden, jedoch weder eine Operationalisierung dieser Ziele erfolgt noch die Feinsteuerung der Mitgliedstaaten bei nationalen Lebensstilen und Einstellung berücksichtigt wird. Wie schon die Ursprünge der gemeinsamen Verkehrspolitik in den 60er Jahren dürfte auch dieses Zukunftskonzept an mangelnder Konsensbildung der geographisch, politisch und verkehrsgeschichtlich stark divergierenden Mitgliedstaaten wenn nicht scheitern, dann doch zumindest langfristig verzögert werden.[67]

---

[63] Vgl. *Bundesministerium für Verkehr* (Hrsg.), Luftfahrtkonzept 2000, Bonn 1994, S. 22.

[64] Vgl. *Boss*, Deregulierung in Deutschland, op. cit., S. 174.

[65] Vgl. *Wolf, H.*, Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Verfahren zur Vergabe von Start-/Landerechten auf Flughäfen, Kiel 1995.

[66] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik: Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragfähige Mobilität, Brüssel 1992.

[67] Vgl. ausführlich zur Kritik am Konzept der Kommission *Seidenfus, H.*, "Sustainable Mobility": Kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission, in: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 44 (1993), S. 285 ff., und *Elsholz, G.*, Das Konzept der EG-Kommission für eine auf Dauer tragfä-

II. Ordnungspolitische Beurteilung

Nach der Darstellung des geltenden Rechtsrahmens in der Verkehrspolitik sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene folgt in diesem Abschnitt dessen ordnungspolitische Bewertung anhand der sich ergebenden Folgen und Wirkungen. Die Vorgehensweise ist auch hier zweigeteilt: Zuerst wird auf einer eher abstrakten Ebene die Vorgehensweise der EU sowie deren Umsetzung in deutsches Recht behandelt. Der Schwerpunkt wird auf die Untersuchung gelegt, auf welcher Ebene faktisch Kompetenzen ausgeübt werden und inwieweit die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes durch die europäische Verkehrspolitik erreicht wird. Danach folgt die konkrete Beurteilung der bestehenden Ordnung des Verkehrsbereichs. Dieser Abschnitt löst sich vom supranationalen Charakter der Problematik einer europäischen Verkehrspolitik und prüft rein national die Auswirkungen auf den deutschen Verkehrssektor.

1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Verkehrsmarktordnung

Wie eingangs angeführt wurde, ist eine gemeinsame Verkehrspolitik der EU unerläßlich zur Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes. Art. 71 Abs. 1 lit. a EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. a EGV a.F.) ist die Grundlage für einheitliche ökonomische Rahmenbedingungen in der Verkehrswirtschaft, soweit sie zwischenstaatlich relevant sind. Die rein nationale Verkehrswirtschaft wird unmittelbar von Maßnahmen auf dieser Grundlage nicht betroffen. Insoweit beschränkt sich die EU auf die Schaffung allgemeiner Spielregeln für den Verkehrsbereich zwischen ihren Mitgliedern. Die Kabotageregelungen[68] aufgrund Art. 71 Abs. 1 lit. b EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. b EGV a.F.) sind zwar ein direkter Eingriff in die nationalen Verkehrsbereiche der Mitgliedstaaten, dienen aber der Gleichbehandlung von Verkehrsunternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Denn erst durch das Zusammenkommen von gemeinsamen Rahmenbedingungen und durch Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes können sich ein funktionsfähiger Wettbewerb und ein Gemeinsamer Markt entwickeln, ohne daß dieser durch ungerechtfertigte nationale Ungleichbehandlung unterlaufen wird.

Die weiteren Vorschriften des Verkehrstitels im EG-Vertrag dienen hauptsächlich der Sicherung des Gleichheitsgrundsatzes in bezug auf die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben, die in den Mitgliedstaaten in unterschiedlich ausgeprägtem Maße vorliegen. Die Art. 74 und 76 EGV (Art. 78 und 80 EGV a.F.) schützen insbesondere die eigenwirtschaftliche Stellung von Verkehrsunternehmen gegenüber Eingriffen der EU und der Mitgliedstaaten in Preise und Beförderungsbedingungen. Derartige Eingriffe werden zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, unterliegen aber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und einem Übermaßverbot.

---

hige Mobilität im Lichte der europäischen Verkehrsströme, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 65 (1994), S. 1 ff.

[68] Es ist nochmals darauf hinzuweisen, daß Art. 71 Abs. 1 lit. b EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. b EGV a.F.) **nicht** automatisch die völlige Freigabe der Kabotage postuliert, sondern allein die Gleichbehandlung von nationalen Verkehrsunternehmen und solchen aus anderen Mitgliedstaaten.

Hervorzuheben ist weiterhin das Stillhalteverbot des Art. 72 EGV (Art. 76 EGV a.F.). Die Zielsetzung des Stillhalteverbots ist es zu verhindern, daß vor Erlaß von Vorschriften nach Art. 71 EGV (Art. 75 EGV a.F.) neue nationale Regelungen erlassen werden, die den Zielen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zuwiderlaufen. Dazu wäre grundsätzlich ein relatives Verschlechterungsverbot ausländischer Verkehrsunternehmer gegenüber inländischen ausreichend. Die Entscheidungspraxis des EuGH besteht jedoch auf dem Verbot der absoluten Schlechterstellung.[69] Kritisch ist dabei, daß im Fall bestehender Unterschiede zu Lasten inländischer Unternehmen aus dieser Handhabung des Art. 72 EGV (Art. 76 EGV a.F.) eine Inländerdiskriminierung folgt, die bis zu einer europarechtlichen Regelung nicht beseitigt werden kann.

Bei den Ausnahmen vom Beihilfenverbot nach Art. 73 EGV (Art. 77 EGV a.F.) steht es in der Entscheidungsbefugnis der einzelnen Mitgliedstaaten, inwieweit sie von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen. Dies wiederum hängt von der jeweiligen nationalen ordnungspolitischen Einstellung ab. Art. 73 EGV (Art. 77 EGV a.F.) ermöglicht somit den Mitgliedstaaten eine ihren nationalen Präferenzen entsprechende Handhabung dieser Ausnahmemöglichkeiten. Für die Bereiche Modal Split und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Aufgaben besteht damit Wettbewerb der Systeme.

Zur Kompetenzverteilung im Bereich des Verkehrstitels zwischen EU und den Mitgliedstaaten ist festzustellen, daß ursprünglich davon ausgegangen wurde, daß die Mitgliedstaaten selbst zur Umsetzung einer gemeinsamen Verkehrspolitik tätig werden (so Art. 70 EGV / Art. 74 EGV a.F.). Mit der Festlegung von Art. 71 EGV (Art. 75 EGV a.F.) als umfassende Rechtsgrundlage im Zuge des Untätigkeitsurteils ist die Zuständigkeit im Verkehrsbereich zunehmend auf die EU übergegangen. So liegt - wie oben ausgeführt - für die Sachverhalte der Art. 71 Abs. 1 lit. a und b EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. a und b EGV a.F.) die Kompetenz ausschließlich auf europäischer Ebene. Bei Regelungen, die auf den Art. 71 Abs. 1 lit. c und lit. d EGV (Art. 75 Abs. 1 lit. c und lit. d EGV a.F. - Verkehrssicherheit und Generalklausel) beruhen, liegt dagegen grundsätzlich gemischte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten vor. Konfliktfälle sollen dabei unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips geklärt werden. Daraus folgt erstens die grundsätzliche Problematik mangelnder Operationalisierbarkeit des Subsidiaritätsprinzips.[70] Zweitens wirkt sich im Verkehrsbereich die Anwendung gemischter Zuständigkeiten zu Lasten nationaler Zuständigkeit aus. Die Liberalisierung des zwischenstaatlichen Verkehrs hat mittelbare Auswirkungen auf den nationalen Verkehrsbereich: Effiziente und innovative Verkehrsunternehmen werden aufgrund der Gewinnchancen vermehrt als Anbieter im zwischenstaatlichen - durch die EU liberalisierten - Verkehrsbereich auftreten, während ineffiziente und stagnierende Verkehrsunternehmen in der Sicherheit des regulierten nationalen Ver-

---

[69] Vgl. EuGH 19.05.1992, C-195/90, "Straßenbenutzungsgebühren für schwere Lastfahrzeuge", Slg. 1992 I, S. 3141 ff.

[70] Vgl. zur Problematik des Subsidiaritätsprinzips Kapitel 4.III.

kehrsbereichs verbleiben werden, um vor Wettbewerbsdruck geschützt zu sein. Es entstehen Wettbewerbsverzerrungen, indem einerseits Ressourcen übermäßig in den Bereich des zwischenstaatlichen Verkehrs investiert werden, während sich andererseits die Ineffizienzen des rein nationalen Verkehrsbereichs über die Verflechtung mit der gesamten nationalen Volkswirtschaft in diese hinein fortsetzen.[71] Die nationale Verkehrspolitik ist damit zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gezwungen, die Marktordnung des nationalen innerstaatlichen Verkehrs in Einklang mit der europarechtlichen Vorgehensweise zu bringen.[72] Einerseits bringt dies die positiven Wirkungen einer Liberalisierung mit sich, andererseits geht dabei die nationale Politikkompetenz im Verkehrsbereich zugunsten der EU verloren. Eine ausschließliche nationale Zuständigkeit verbleibt dann bestenfalls für rein regional begrenzte Phänomene. Im Bereich der transeuropäischen Netze liegt die Hauptkompetenz formal auf nationaler Ebene. Allein für zwischenstaatlich relevante Fälle besteht Einzelkompetenz der EU. Es besteht jedoch grundsätzlich die Gefahr, daß in der Anwendung auch hier eine Verlagerung der Hauptkompetenz hin zur EU erfolgt, wenn diese sich direkt der Gestaltung und Finanzierung spezifischer Infrastrukturprojekte annimmt. Sie sollte sich dagegen auf die ihr explizit zugewiesenen Bereiche der Koordination der Schnittstellen der Infrastrukturen zwischen den Mitgliedstaaten beschränken.[73] Inwieweit es in Zukunft zu einer Kompetenzverlagerung kommt, wird aus der Anwendung der Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b bis 129d EGV a.F.) folgen.

Weiterhin sind die Krisenklauseln im Sekundärrecht der EU kritisch zu sehen. Diese grundsätzlich nur für den Fall möglichen Marktversagens vorgesehenen Schutzklauseln durchbrechen die marktwirtschaftlich orientierte Behandlung des Verkehrsbereichs. Die verwendeten Kriterien zur Feststellung des Krisenfalles beinhalten unbestimmte Rechtsbegriffe und sind nicht operationalisiert,[74] so daß die Gefahr von Partikularismen, wie sie die positive Theorie der Regulierung beschreibt, vorliegt. In der Anwendung dieser Krisenklauseln müßte daher streng das Vorliegen tatsächlichen Marktversagens unter Anwendung des comparative institution-Ansatzes geprüft werden. Es bestehen keine Regelungen, die diese Vorgehensweise sicherstellen.

Die grundsätzliche Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags auf den Verkehrsbereich ist zu begrüßen, da sie unabhängig von der nationalen Organisation des Verkehrs-

---

[71] Die Effizienzvorteile des zwischenstaatlichen Verkehrsbereiches fächern sich dagegen auf alle am zwischenstaatlichen Verkehr beteiligten Volkswirtschaften auf.

[72] So in Ansätzen *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 74, Rz. 8 f., i. V. m. *dies.*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 75, Rz. 27.

[73] Vgl. *Klodt, H., J. Stehn u. a.*, Die Strukturpolitik der EU, Tübingen 1992, S. 81 f.

[74] Es werden beispielsweise keine Kriterien zur Operationalisierung von Begriffen wie "zu hoch" oder "ruinöse Konkurrenz" gegeben. Vgl. VO 3118/93, op. cit., für den Güterverkehr, VO 12/98, op. cit., für den Personenverkehr und VO 2409/92, op. cit., für den Luftverkehr.

sektors privatwirtschaftliche und hoheitliche Verhaltensweisen einem einheitlichen Wettbewerbsrahmen unterwirft.[75]

Abschließend ist zum Verhältnis europäischen Rechts zu bestehendem deutschen Recht im Verkehrssektor festzuhalten, daß die deutschen Fachgesetze weitgehend an die Vorgaben des europäischen Rechts angepaßt wurden. Für den ÖPNV erfolgte keine Preisfreigabe. Der grundsätzlich politische Charakter des ÖPNV als gemeinwirtschaftliche Aufgabe wurde beibehalten. Dennoch eröffnet die Möglichkeit zur Ausschreibung der Leistungen des ÖPNV Chancen für einen Wettbewerb um den Markt in diesem Verkehrsbereich. Erste positive Erfahrungen liegen dazu vor.[76] Schwierigkeiten bestehen noch im Schienenverkehr. Zwar wurden erste privatwirtschaftliche Grundsätze durch die Bahnstrukturreform von 1994 eingeführt, sie kommen jedoch erst mit materieller Privatisierung voll zum Tragen. Diese ist für die letzte Phase der Reform nach der Jahrtausendwende vorgesehen, dann aber nur als Möglichkeit, nicht als Verpflichtung. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Wettbewerb ohne materielle Privatisierung der Deutschen Bahn AG im Eisenbahnverkehr erreichbar sein wird.

2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Verkehrsmarktordnung

In diesem Abschnitt wird die aufgrund der gemeinsamen Verkehrspolitik der EU in Deutschland bestehende Verkehrsmarktordnung ökonomisch beurteilt. Zu diesem Zweck werden die bis zur strikten Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik in Deutschland allgemein angeführten Regulierungsbegründungen des Verkehrsbereichs den durch die Maßnahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik induzierten Änderungen des Regulierungsrahmens gegenübergestellt. Dies sind die Marktversagensargumente des natürlichen Monopols, der externen Effekte und der ruinösen Konkurrenz.[77] Danach folgen die sogenannten Besonderheiten des Verkehrs, an denen in Deutschland über Jahrzehnte hinweg die scheinbare Unmöglichkeit von Wettbewerb im Verkehrswesen festgemacht wurde. Abschließend wird auf die Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele im Verkehrswesen eingegangen.

Bei allen Verkehrsträgern wird die Existenz eines **natürlichen Monopols** im Bereich der Verkehrsinfrastruktur[78] allgemein angenommen.[79] Dementsprechend sind die Infrastrukturen aller

---

[75] Vgl. Kapitel 4.II.1.

[76] Vgl. *Burmeister, J.*, Der öffentliche Nahverkehr im Jahre 1994, in: Stadtverkehr 40 (1995), S. 36 ff., S. 43, und *Lürs, A.*, Neue Stadtbussysteme werten ÖPNV in kleinen Städten auf, in: Stadtverkehr 39 (1994), S. 28 ff., die Beispiele aus Bad Salzuflen, Gelnhausen, Lemgo und Radolfzell anführen.

[77] Informationsasymmetrien und Nichtrationalität wurden im Verkehrsbereich nicht zur Rechtfertigung von Regulierungseingriffen herangezogen.

[78] Die Verkehrsinfrastruktur kann weiter unterteilt werden in Wegeinfrastruktur und Verkehrssicherung. Vgl. *Knieps, G.*, Wettbewerb in Netzen: Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen 1996, S. 14 und S. 67. Zugunsten eines hohen Abstraktionsniveaus wird dieser weiteren Unterteilung hier nicht gefolgt. Verkehrsinfrastruktur enthält im folgenden sowohl Wege- als auch Sicherungskomponente. Diese Aggregation ist durch die strukturellen Ähnlichkeiten beider Bereiche im Vergleich zur Dienstleistungserbringung angemessen.

Verkehrsträger monopolistisch organisiert. Da das natürliche Monopol auf die Infrastrukturen begrenzt ist, ist intramodaler Wettbewerb im Bereich der Verkehrsdienstleistungen grundsätzlich möglich. Die Marktstrukturen der Verkehrsdienstleistungen sind dagegen abhängig vom Verkehrsträger monopolistisch (Schienenverkehr) oder wettbewerblich (Straßen-, Binnenschiff- und Luftverkehr) organisiert.[80] Diese verschiedenen Marktstrukturen sind das Ergebnis unterschiedlicher vertikaler Integrationsgrade von Infrastrukturnetz und Dienstleistungserbringung bei den Verkehrsträgern. Im Schienenverkehr liegt völlige vertikale Integration von Netzbetrieb und Dienstleistung vor. In dieser Situation hat der Netzmonopolist die Möglichkeit, potentielle und aktuelle Wettbewerber im Dienstleistungsbereich durch Diskriminierung zu verdrängen und so seine Monopolstellung auf die Erbringung der Verkehrsleistung auszudehnen. Während preisliche Diskriminierung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen unterliegt, können die vielfältigen Möglichkeiten der nicht-preislichen Diskriminierung selbst bei Zulassung von Wettbewerbern durch eine Aufsichtsbehörde nicht unterbunden werden.[81] Um Wettbewerb im Schienenverkehr behinderungsfrei zu ermöglichen, ist der diskriminierungsfreie Netzzugang von Dritten nötig.[82] Um dies jedoch gewährleisten zu können, hat die institutionelle Trennung von Fahrweg und Dienst zu erfolgen - also vertikale Desintegration von Infrastruktur und Verkehrsdienstleistung.[83] Die EU ist dieser Erkenntnis zwar grundsätzlich gefolgt,[84] deren praktische Umsetzung in den Mitgliedstaaten steckt jedoch noch in den Anfängen. So sind in Deutschland im Zuge der Bahnstrukturreform zwar Fahrweg und Betrieb der Deutschen Bahn AG rechnerisch und organisatorisch getrennt worden. Eine institutionelle Trennung erfolgte aber bisher nicht und ist - wie angeführt - zukünftig nicht verbindlich vorgeschrieben. Entsprechend liegen schon Beschwerden von neuen Konkurrenten der Deutschen Bahn über nicht-preisliche Diskriminierung durch die Deutsche Bahn AG vor.[85] Vertikale Desintegration ermöglicht diskriminierungsfreien Zugang Dritter zu den Verkehrsinfrastrukturen und schafft somit intramodalen Wettbewerb im Bereich der Verkehrsdienstleistungen. Analog gilt dies auch im Luftverkehr. Hier ist vertikale Desintegration innerhalb des

---

[79] Vgl. Kapitel 1.I. zur Unmöglichkeit der empirischen Erfassung von Subadditivität. Das Vorliegen von Subadditivität ist im Infrastrukturbereich der Verkehrswirtschaft weitgehend unbestritten, und zusammen mit der Irreversibilität dieser Infrastruktur wird von einem regulierungsbedürftigen natürlichen Monopol ausgegangen.

[80] Vgl. *Kruse, J.*, und *T. Kiessling*, Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 132, Stuttgart 1996, S. 5.

[81] Vgl. *Ewers, H.-J.*, Wettbewerbskontrolle: Marktbeherrschende Stellung des Schienenverkehrs, diskriminierungsfreier Netzzugang, Nachfragemacht, in: Seidenfus, Verkehrswelt im Umbruch, op. cit., S. 89 ff., S. 91.

[82] Vgl. *Foster, Ch.*, Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, Oxford 1993, S. 158 ff.

[83] Die im Zusammenhang mit vertikaler Desintegration üblicherweise auftretende Kollision mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 GG) ist im Verkehrssektor nicht gegeben, da die Infrastrukturen in der BRD entweder unmittelbar staatlich (Straßen und Binnenschiffahrtswege) oder mittelbar durch staatseigene Unternehmen (Flughäfen und Flugsicherung sowie das Schienennetz) bereitgestellt wurden.

[84] Vgl. RL 91/440, op. cit.

[85] Vgl. *Blankart, Ch.*, und *G. Knieps*, Regulierung von Netzen?, Berlin 1996, S. 10.

Marktes für Bodendienste[86] notwendig, um Diskriminierung Dritter zu verhindern. Während für die reine Bereitstellung von Flughäfen ein natürliches Monopol angenommen wird, ist bei den Bodendienstleistungen Wettbewerb grundsätzlich möglich. Entsprechende Regelungen zum Zugang Dritter wurden bisher nicht erlassen.[87] Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur bleibt der Regulierungsbedarf des natürlichen Monopols bestehen. Vertikale Desintegration unterbindet die Ausdehnung von Monopolmacht über den Kernbereich des natürlichen Monopols hinaus, der tatsächlich regulierungsbedürftig ist.

Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte bewirkte eine Tendenz hin zu einem optimalen Regulierungsniveau in der Verkehrswirtschaft, die die Begrenzung von hoheitlichen Eingriffen auf Bereiche tatsächlichen Marktversagens zum Ziel hat. Im Zuge dieser Deregulierung traten neue Infrastrukturprobleme zutage, die bei der vormals restriktiven Marktordnung nicht offenbar wurden.[88] Neben der Frage effizienter Finanzierung und Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen gewannen Kapazitätsengpässe in der Infrastrukturnutzung Relevanz. Zunehmende Stau- und Überfüllungsprobleme vor allem im Straßen- und Luftverkehr, teilweise aber auch im Schienenverkehr, haben zu der Erkenntnis geführt, daß die zur Erbringung von Verkehrsdienstleistungen notwendige Infrastrukturnutzung nicht - wie bisher angenommen - vollständiger Nichtrivalität unterliegt, sondern vielmehr nur partieller Nichtrivalität. Es liegen **negative Externalitäten**[89] vor, wenn mit zunehmender Verkehrsinfrastrukturnutzung Knappheitseffekte auftreten.[90] Das Erreichen infrastruktureller Kapazitätsgrenzen folgt direkt aus der partiell rivalisierenden Infrastrukturnutzung. Stauprobleme können einmal auf zu geringe Infrastrukturkapazitäten hinweisen. Sie können aber ebenso Ausdruck einer künstlichen Verknappung der Infrastruktur sein. Diese künstliche Verknappung beruht auf der mangelnden Effizienzbindung von Aufteilung und Kostenanlastung der Infrastrukturnutzung. Die zur Festlegung der Infrastrukturbenutzungsgebühren angewandten Verfahren wurden noch auf Grundlage des Kenntnisstandes eines nicht liberalisierten Verkehrssektors entworfen. Derartige Preise haben jedoch keine allokative Signalfunktion, da sie unabhängig vom Knappheitsgrad der Infrastruktur festgelegt werden.[91] Unter den neuen kompetitiven Rahmenbedingungen der Verkehrswirtschaft

---

[86] Der Markt für Bodendienstleistungen umfaßt im Luftverkehr das Schleppen, Be- und Entladen, Enteisen von Flugzeugen sowie die Abfertigung von Passagieren und Fracht.

[87] Vgl. ausführlich *Ann, Ch.*, Deregulierung in der Luft: Monopole am Boden, in: Betriebs-Berater, Beilage 16 zu Heft 23 (1993).

[88] Vgl. *Kruse, J.*, Engpässe in Verkehrs-Infrastrukturen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 116, Stuttgart 1995, S. 2.

[89] Vgl. zur Theorie externer Effekte und öffentlicher Güter Kapitel 1.III.

[90] Vgl. *Knieps, G.*, Wettbewerb im europäischen Verkehrssektor: Das Problem des Zugangs zu Wegeinfrastrukturen, in: ifo Studien 1992, S. 317 ff., S. 320.

[91] Im Straßenverkehr besteht freier Zugang zur Infrastruktur und grundsätzlich keine Benutzungsgebühr (Ausnahme ist die seit 1995 eingeführte Autobahngebühr für LKW). Im Flugverkehr werden Start- und Landerechte nach Prioritätsregeln (Großvaterrechten) zugeteilt, die etablierte Anbieter systematisch bevorzugen. Die Kosten der Flughafennutzung sind an Gewicht und Passagierzahl eines Flugzeuges ausgerichtet. Vgl. *Holz, H.P.*, Ansätze für eine marktkonforme Slotvergabe- und Gebührenpolitik nach der Liberalisierung des

sind optimale (d.h. knappheitsorientierte) Preise der Infrastrukturnutzung simultan mit der optimalen Infrastrukturkapazität festzulegen, d. h. die Gebühren für Slots müssen beispielsweise zeitlich differenziert werden.[92] Da die optimalen Benutzungsgebühren knappheitsorientiert sind, können Defizite oder Überschüsse bei der Finanzierung der volkswirtschaftlich optimalen Kapazität entstehen. Für den Fall eines Defizits verbleibt ein Restbedarf an Regulierung zur Finanzierung der Infrastruktur. Dies kann sowohl aus dem Staatshaushalt erfolgen als auch marktkonform durch second best-Lösungen der Benutzungsgebühr. Die praktische Umsetzung der Vielzahl theoretischer Konzepte und Modelle zur Handhabung volkswirtschaftlich optimaler Wegekostenanlastung steht noch aus.[93]

Die Internalisierung weiterer negativer externer Effekte wird in der Verkehrswirtschaft hauptsächlich zur Anlastung der durch die Verkehrsträger induzierten Umweltschäden gefordert.[94] Es kann hier durchaus ein negativer externer Effekt vorliegen, eine Internalisierung scheitert jedoch regelmäßig an der Unmöglichkeit einer zuverlässigen Quantifizierung. Die außerordentlich großen Unterschiede in den verschiedenen empirischen Untersuchungen legen den Schluß nahe, daß das Umweltschutzziel zur Beeinflussung des Modal Split zugunsten des Schienenverkehrs und auf Kosten des Straßenverkehrs instrumentalisiert wird.[95] Diese Vorgehensweise ist abzulehnen. Die marktkonformen Möglichkeiten zur Beeinflussung des Modal Split gemäß den nationalen Präferenzen werden durch Art. 73 EGV (Art. 77 EGV a.F.) abgesteckt. Versuche, den Modal Split auf Grundlage anderer Argumente verdeckt zu beeinflussen, legen den Verdacht nahe, daß der Schienenverkehr dem durch die erfolgte Liberalisierung entstandenen Wettbewerbsdruck entzogen werden soll.

Die Gefahr einer **ruinösen Konkurrenz** wurde und wird zum Teil immer noch als Begründung dafür angeführt, daß zumindest Teilbereiche der Verkehrswirtschaft nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden können. Bei dieser Argumentation wird implizit mit Ausbeutung der Verbraucher einerseits und andererseits mit sozialen Spannungen aufgrund weitgehender Verarmung der Verkehrsunternehmer gedroht. Im Zuge dieser tendenziösen Darstel-

---

Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 62 (1991), S. 229 ff., S. 230 und S. 245.

[92] Vgl. *Knieps, G.*, Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung im Verkehr: Lösungsansätze einer disaggregierten Regulierungspolitik, Freiburg i. Br. 1995; *Kruse, J.*, und *U. Berger*, Stauprobleme und optimale Straßenkapazität, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 104, Stuttgart 1994, und *Button, K.*, Transport Policy: Ways into Europe's Future, Gütersloh 1994, S. 175 ff, und *ders.*, Transport Economics, 2nd edition, Aldershot 1993, S. 122 ff.

[93] Vgl. z.B. *Knieps, G.*, Competition, coordination and cooperation: A disaggregated approach to transportation regulation, in: Utilities Policy 3 (1993), S. 201 ff.; *Aberle, G.*, Neue Finanzierungskonzepte für den Verkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 66 (1995), S. 33 ff., und *Vickers, J.*, Competition and Regulation in Vertically Related Markets, in: Review of Economic Studies 62 (1995), S. 1 ff.

[94] Vgl. ausführlich *Button, K.*, Transport, the environment and economic policy, Aldershot 1993, der die umweltökonomische Problematik weitgehend wertneutral analysiert.

[95] Vgl. *Aberle, G.*, Der Standpunkt der Verkehrsökonomik, in: Seidenfus, Verkehrswelt im Umbruch, op. cit., S. 5 ff., S. 11 f.

lung der scheinbaren Gefahren des Wettbewerbs unterbleibt weitgehend die ökonomische Prüfung des Wahrheitsgehaltes dieser Behauptungen. Verdrängungsstrategien durch Kampfpreise mit dem Ziel, eine marktbeherrschende Stellung zu erreichen, wurden vielfach für den Luftverkehr angenommen. Die konzentrierte, oligopolistische Marktstruktur des Luftverkehrs läßt derartige Strategien durchaus einzelwirtschaftlich rational erscheinen.[96] Es handelt sich in diesem Fall jedoch nicht um eine regulierungsbedürftige Perversion des Wettbewerbs, sondern vielmehr um den Versuch, die Wettbewerbskräfte zu umgehen.[97] Die konsequente Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs durch die Kartellbehörden ist daher geboten und nicht dessen Beschränkung durch hoheitliche Eingriffe. Die Regelungen der Preis- und Kabotagefreigabe sowie die Erleichterung des Marktzugangs in der Verkehrswirtschaft tragen dieser Erkenntnis Rechnung.

Weiterhin wird ruinöse Konkurrenz als Ursache von Strukturkrisen gesehen, die eine Unterversorgung der Bevölkerung bewirken und den sozialen Frieden gefährden. Aus diesem Grund seien hoheitliche Eingriffe zur Verhinderung der negativen Folgen von Strukturkrisen nötig. Diese Argumentationskette übersieht die ökonomischen Ursachen von Strukturkrisen. Sie entstehen aus dem Zusammentreffen von immobilen Produktionsfaktoren und zusätzlichen Auslösern, die eine Anpassung der Produktionsfaktoren an neue ökonomische Rahmenbedingungen erforderlich machen. Aufgrund der Immobilität erfolgt die notwendige Anpassung jedoch nur sehr verzögert. Da funktionsfähiger Wettbewerb aber gerade hohe Flexibilität fördert, wird von einigen Autoren die Wahrscheinlichkeit des simultanen Vorliegens dieser Faktoren auf extreme Ausnahmesituationen wie z.B. die Weltwirtschaftskrise beschränkt, so daß daraus keine allgemeinen hoheitlichen Eingriffe abzuleiten sind.[98] Diese Ablehnung der Problematik von Stukturkrisen ist jedoch zu relativieren. Auslöser, die Allokationsanpassungen verhindern, können sehr leicht durch Regulierungseingriffe hervorgerufen werden. Es entsteht eine Strukturkrise, nun aber aufgrund von Politik- und nicht Marktversagen. Bei Vorliegen einer Strukturkrise ist diese Unterscheidung jedoch müßig; in erster Linie besteht sofortiger politischer Handlungsbedarf zur Behebung der Strukturkrise. Erst nach Behebung einer Strukturkrise ist die Unterscheidung, ob Markt- oder Politikversagen Ursache der Strukturkrise war, relevant, um ein zukünftiges Wiederauftreten zu verhindern. Diese Ausgangslage einer durch Politikversagen induzierten Strukturkrise ist zwar häufiger als marktversagensinduzierte, dennoch ist auch dies nicht die Regel. Eine strukturkrisenanfällige Konstellation ist keineswegs für die gesamte Verkehrswirtschaft gegeben, allein die **Binnenschiffahrt** weist derartige Merkmale auf. Bei diesem Verkehrsträger existieren seit langem in allen Mitgliedstaaten Überkapazitäten. Kapazitätsanpassungen werden dabei weitgehend durch traditionelles Unternehmerverhalten verhin-

---

[96] Vgl. exemplarisch *Berkelova, M.*, Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs, Bochum 1992, S. 142.
[97] Vgl. dazu ausführlich Kapitel 1.II.
[98] Vgl. *Laaser*, Wettbewerb im Verkehrswesen, op. cit., S. 83 f., und *Suntum*, Verkehrspolitk, op. cit., S. 67.

dert. Dieses scheinbar irrationale Verhalten der Binnenschiffer ist jedoch durch eine ungünstige Kombination von Festfrachtraten, Abwrackaktionen und Steuererleichterungen beim Schiffsbau induziert worden.[99] In diesem Fall ist der Anpassungsprozeß an einen verringerten Kapazitätsbedarf insofern zu fördern, als hier hoheitliche Eingriffe als ökonomisch sinnvoll erscheinen. Weiterhin ist Wettbewerb einzuführen, um zukünftig nicht antizipierte Wechselwirkungen von Regulierungseingriffen zu vermeiden. In diesem Sinne sind die europäischen Abwrackaktionen der Kapazitätsanpassung im Binnenschiffverkehr angebracht, insbesondere, weil allein nationale Anpassungen nur geringen Einfluß auf die Kapazitäten des Gemeinsamen Marktes haben.[100] Bei Durchführung der Abwrackaktionen ist darauf zu achten, daß Marktaustritte auch sozial erleichtert werden. Erfolgt dies nicht, wird die notwendige Marktbereinigung durch die Interessengruppen wiederum als ruinöse Konkurrenz aufgrund verstärkten Wettbewerbs dargestellt und hoheitliche Eingriffe zum Schutz der Binnenschiffer gefordert. Dies ist hingegen der Versuch, sich dem nötigen Anpassungsprozeß zu entziehen, womit die Strukturkrise weiter zementiert wird. Bisher ist die EU in ihren Abwrackaktionen nicht dieser Argumentation gefolgt. Vielmehr sind die marktwirtschaftlichen Prinzipien im gesamten Verkehrsbereich eingeführt worden. Kritisch sind in der gemeinsamen Verkehrspolitik jedoch die Schutz- und Krisenklauseln des sekundären Gemeinschaftsrechts zu sehen.[101] Diese orientieren sich unter anderem am Begriff der ruinösen Konkurrenz, ohne daß operationale Kriterien zu deren Feststellung gegeben werden. Hier existiert ein Einfallstor für weitreichende Partikularismen.

In Deutschland entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine anhaltende Debatte um sogenannte **Besonderheiten des Verkehrs**, die über die Existenz möglichen Marktversagens hinaus Spezifika der Verkehrswirtschaft aufzuzeigen suchte, die funktionsfähigen Wettbewerb in der Verkehrswirtschaft angeblich unmöglich machten. Diese Diskussion fußte auf mehreren Fehlschlüssen. Zum einen wurde aus Abweichungen vom Ideal vollkommener Konkurrenz - den sogenannten Besonderheiten - auf die Unanwendbarkeit des Wettbewerbsprinzips geschlossen. Zum anderen wurde automatisch die Überlegenheit hoheitlicher Eingriffe gefolgert, ohne daß diese Behauptung jemals einer kritischen Analyse unterzogen wurde. Von akademischer Seite wurden die Besonderheiten des Verkehrs zur Begründung und Aufrechterhaltung von Regulierung daher frühzeitig und zutreffend abgelehnt.[102] Die Dauerhaftigkeit der Diskus-

---

[99] Vgl. *Soltwedel, R.*, u. a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986, S. 223.

[100] Die Abwrackaktionen der EU sind noch nicht abgeschlossen. Es besteht auch weiterhin ein EU-weiter Kapazitätsüberhang in der Binnenschiffahrt. Inwieweit die Abwrackaktionen letztendlich Erfolg haben werden, ist nicht eindeutig geklärt. Es bestehen erste Anzeichen, daß auch hier nicht-antizipierte Anreize bestehen, die Überkapazitäten strategisch aufrechtzuhalten. Vgl. *Boss*, Deregulierung in Deutschland, op cit., S. 84. Sollte sich dies bestätigen, wird gefordert, die Binnenschiffahrt völlig den Wettbewerbskräften zur Marktbereinigung zu überlassen.

[101] Vgl. VO 3118/93, op. cit., VO 12/98, op. cit., und VO 2409/92, op. cit.

[102] Vgl. zu früher Ablehnung der Besonderheiten z.B. *Storsberg, G.*, Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Bonn 1963, S. 163 ff., und *Hamm, W.*, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964, S. 77 ff., sowie *ders.*, Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe, München 1989, S. 46 ff.

sion über Jahrzehnte hinweg spricht für das Ausmaß an Partikularinteressen in der Verkehrswirtschaft. Exemplarisch für die unzähligen Versuche, Besonderheiten der Verkehrswirtschaft zu belegen, seien an dieser Stelle zwei zentrale Argumente der Befürworter von Besonderheiten im Verkehr angeführt. Erstens sind Verkehrsdienstleistungen nicht lagerfähig. Zur Spitzenlastdeckung bedinge dies strukturelle Überkapazitäten, die außerhalb von Zeiten der Spitzenlastnachfrage zu ruinösen Preiskämpfen führen würden. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Zum einen ist mangelnde Speicherkapazität ein Merkmal vieler Dienstleistungen und nicht auf den Verkehrssektor beschränkt. Zum anderen kann durch zeitliche Preisdifferenzierung Nachfrage aus Zeiten der Spitzenlast abgezogen werden. Zweitens bedinge die Unpaarigkeit von Verkehrsströmen, daß - um leere Rückfahrten der Transportmittel zu vermeiden - ruinöse Preiskämpfe entstehen würden. Diese Behauptung ist nicht haltbar. Verkehrsunternehmen sind in der Lage, für Hin- und Rückfahrt eine kostendeckende Mischkalkulation durchzuführen.[103] Mit Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik kann die Besonderheitendebatte als abgeschlossen betrachtet werden. Als reines Vehikel zur Durchsetzung von Partikularinteressen war sie ein nationales Phänomen, das in dieser Form nie Relevanz über Deutschland hinaus hatte.

Abschließend ist noch die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben bzw. **gesellschaftspolitischer Ziele** in der Verkehrswirtschaft zu beachten. Wird mit öffentlichem Interesse, Gemeinwohl oder Wohl der Allgemeinheit argumentiert, ist grundsätzlich Skepsis angebracht. Mit diesen Begriffen wird der Boden der ökonomischen Theorie verlassen. Demnach können die daraus abgeleiteten Folgerungen nicht mehr mit dem ökonomischen Instrumentarium beurteilt werden. Gesellschaftspolitische Ziele sind somit hochgradig anfällig für eine Instrumentalisierung durch Interessengruppen. Mit Sicherheit kann jedoch gesagt werden, daß mit einem Abweichen von der ökonomischen Theorie Effizienzverluste einhergehen. Daher sollten Abweichungen von der ökonomischen Theorie äußerst restriktiv gehandhabt werden.

Im ersten Teil wurde ausgeführt, daß verfassungsrechtliche Grundsätze einerseits Sachverhalte definieren, die gesellschaftlich als derart wichtig erachtet werden, daß sie der tagespolitischen Einflußnahme entzogen werden; andererseits aber beim Zustandekommen dieser verfassungsrechtlichen Grundsätze der Einfluß von Interessengruppen zwar nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, aber doch zumindest minimiert wird.[104] Können gesellschaftspolitische Ziele durch verfassungsrechtliche Grundsätze legitimiert werden, so sind auch die entstehenden Effi-

---

[103] Sollten einzelne Verkehrsunternehmen dies nicht sein, ist ihr Ausscheiden aus dem Markt als ineffiziente Anbieter volkswirtschaftlich erwünscht und nicht durch regulierende Eingriffe zu verhindern. Es handelt sich um den volkswirtschaftlich erwünschten Selektionsprozeß ineffizienter Anbieter. Vgl. ausführlich zu den verschiedenen Argumenten von Besonderheiten im Verkehr Berkelova, Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs, op. cit., S. 146 ff., und *Basedow, J.*, Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik, Heidelberg 1989, S. 45 ff.

[104] Siehe Kapitel 4.I.3.

zienzverluste (aufgrund der demokratischen Legitimierung) zu akzeptieren. In der Verkehrswirtschaft kommt das Sozialstaatsprinzip in Form einheitlicher Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG) und dem Grundbedürfnis nach Mobilität bei einkommensschwachen Bevölkerungsteilen zum Tragen. Seine Umsetzung findet sich insbesondere im ÖPNV. Bei Realisierung dieser Gemeinwohlaufgaben ist zur Minimierung der Durchsetzung von Partikularinteressen darauf zu achten, daß die ökonomischen Prinzipien so weit wie möglich angewandt und hoheitliche Eingriffe und Vorgaben auf einen unerläßlichen Kernbereich reduziert werden. Ein wettbewerbskonformes Instrument zur Umsetzung dieser Zielsetzungen ist insbesondere die Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen, wobei das diskriminierungsfreie Entscheidungskriterium die Minimierung der notwendigen Subventionen sein sollte. National steckt diese Entwicklung noch in den Anfängen, ist aber - wie oben angeführt - grundsätzlich möglich. Auf Ebene der EU werden nationale Gestaltungsspielräume zur Umsetzung gesellschaftspolitischer Ziele offengehalten,[105] solange das Diskriminierungsverbot grundsätzlich befolgt wird. In dieser Hinsicht hält sich die EU an das Subsidiaritätsprinzip und überläßt die Handhabung nationaler Eigenheiten - und das ist das Ausmaß gesellschaftspolitischer Ziele - den Mitgliedstaaten.

3. Ordnungspolitisches Resümee

Zusammenfassend ist für die Verkehrswirtschaft festzuhalten, daß im Zuge der gemeinsamen Verkehrspolitik der EU eine weitreichende Deregulierung in Deutschland stattgefunden hat und immer noch stattfindet. Die Rücknahme von über Jahrzehnte hinweg bestandenen Regulierungseingriffen auf ein tatsächlich regulierungsbedürftiges Niveau konnte zumindest in der Tendenz erreicht werden. Es konnte im gesamten Verkehrssektor eine Offenhaltung der Märkte und eine Intensivierung des Wettbewerbs erzielt werden. So erfolgten Preissenkungen von durchschnittlich 20 Prozent im Straßengüterverkehr bis hin zu teilweise 60 Prozent in der Binnenschiffahrt.[106] Die Marktstrukturen wurden weitgehend bereinigt. Die Selektion ineffizienter Anbieter hält insbesondere im Straßengüter- und Binnenschiffverkehr jedoch noch an. Sie ist Ausdruck der jahrzehntelangen regulierungsbedingten Unterbindung von Strukturanpassungen. Es kann daher nicht von ruinöser Konkurrenz gesprochen werden. Weiterhin zeigen sich die Erfolge der Deregulierung in der drastisch gestiegenen Innovationstätigkeit im Verkehrsbereich. Insbesondere wird der vermehrte Einsatz von EDV-Systemen dazu benutzt, Wettbewerbsvorteile zu realisieren.[107] Nachdem die Erfolgswahrscheinlichkeit von Liberalisierungs-

---

[105] Vgl. Art. 73 EGV (Art. 77 EGV a.F.), wonach Ausnahmen vom Beihilfenverbot zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zulässig sind.

[106] Vgl. *Boss*, Deregulierung in Deutschland, op. cit., S. 67 und S. 93.

[107] Vgl. für Beispiele des EDV-Einsatzes *Meinberg, U.*, Optimierte Systeme für integrierte Logistik, in: Handelsblatt, 24.04.1997, S. 29; *Früauf, P.*, Schienenverkehrstechnik: Liberalisierung belebt Technik, in: Beilage zum Handelsblatt, 09.04.1997, S. 5., und *Sommer, M.*, Frachtbörsen bringen die Marktpartner zusammen:

projekten im ersten Teil sehr gering eingeschätzt wurde, ist dies ein überraschend ermutigendes Ergebnis im Verkehrssektor.

Hervorzuheben ist außerdem, daß die gemeinsame Verkehrspolitik aufgrund der restriktiven Marktordnung des Verkehrsbereichs in Deutschland sehr starke Marktbereinigungseffekte zur Folge hatte und zum Teil immer noch hat. Von akademischer Seite wurde auf diesen Effekt zwar schon seit Jahrzehnten hingewiesen und zur sozialen Erleichterung dieses Anpassungsprozesses geeignete politische Maßnahmen gefordert. Dennoch erfolgten politisch kaum Schritte zur Abfederung dieser Transformation.[108]

Den positiven Resultaten der Liberalisierung des Verkehrswesens ist jedoch die Tatsache gegenüberzustellen, daß sämtliche in der BRD erfolgten Deregulierungen auf Bestrebungen der EU zurückzuführen sind und nicht auf Initiative Deutschlands. Vielmehr wurde den Liberalisierungsmaßnahmen von seiten der betroffenen Verkehrsunternehmen und ihren Interessensvertretern massivster Widerstand entgegengebracht. Der Preis für erfolgreiche Deregulierung scheint zu diesem Zeitpunkt der Analyse im Kompetenzübergang an die EU zu liegen.

Auf europarechtlicher Ebene ist weiterhin positiv hervorzuheben, daß Wettbewerb der Systeme zwischen den Mitgliedstaaten durch Art. 73 EGV (Art. 77 EGV a.F.) im Bereich des Modal Split und Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele gefördert wird. Damit wird die im ersten Teil geforderte weite Auslegung des Ausnahmetatbestandes des Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) kombiniert mit restriktiver Anwendung des Beihilfenverbots nach Art. 87 Abs. 1 EGV (Art. 92 Abs. 1 EGV a.F.), tatsächlich umgesetzt.[109]

Trotz der erreichten Liberalisierung konnte im Verkehrsbereich offenbar eine optimale Regulierungsdichte noch nicht vollständig realisiert werden, da immer noch ordnungspolitische Mängel im Infrastrukturbereich existieren. Bisher wurden keine Lösungsansätze in diesem Bereich umgesetzt. Die effiziente Handhabung dieser politisch noch ungelösten Probleme, insbesondere die der volkswirtschaftlich optimalen Anlastung von Wegekosten, ist daher eine vordringliche Aufgabe der zukünftigen gemeinsamen Verkehrspolitik.[110] Da diese Probleme zum Teil erst im Zuge der Liberalisierung der Verkehrswirtschaft erstmals aufgetreten sind, wird deren Handhabung oder Lösung hohe Anforderungen sowohl an akademische als auch politische Seiten stellen.

Weniger Leerfahrten und höhere Auslastung bei mehr Informationen unterwegs auf der Straße, in: Handelsblatt, 03.04.1997, S. 27.

[108] Vgl. *Aberle*, Der Standpunkt der Verkehrsökonomik, op. cit., S. 10.

[109] Vgl. Kapitel 4.III.

[110] So auch der ehemalige Bundesverkehrsminister Wissmann auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Verkehrsforums, vgl. *o. V.*, Europa ist vom Verkehrs-"Markt" noch weit entfernt, in: Handelsblatt 17.04.1997, S. 7.

6. KAPITEL: AGRARWIRTSCHAFT

Unter dem Begriff der Agrarwirtschaft werden allgemein drei Teilbereiche zusammengefaßt. Dies sind die **Landwirtschaft** im klassischen Sinne, die **Forst-** und **Holzwirtschaft** sowie die **Fischwirtschaft**, wobei erstere noch in pflanzliche und tierische Produktion weiter unterteilt wird.[1] Eng verbunden mit der Agrarwirtschaft ist der sogenannte **Agri-Business-Komplex**, der die gesamten vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche der Agrarwirtschaft umfaßt.[2] Neben dieser spezifischen Definitorik wird häufig jedoch synonym zur Agrarwirtschaft auch allein der Begriff der Landwirtschaft verwendet, ohne daß damit einzig pflanzliche und tierische Produktion gemeint ist, sondern weiterhin alle der Agrarwirtschaft zugehörigen Teilbereiche. Um Mißverständnisse und Unklarheiten zu vermeiden, wird im folgenden der Begriff der klassischen Landwirtschaft für die Bereiche pflanzliche und tierische Produktion verwendet, während Agrarwirtschaft und Landwirtschaft im weiteren Sinne synonym benutzt werden. Diese Vereinheitlichung ist dadurch gerechtfertigt, daß der Schwerpunkt dieser Analyse vornehmlich auf der Agrarwirtschaft allgemein liegt und nicht auf die Spezifika der einzelnen Teilbereiche explizit eingegangen werden kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in der Agrarwirtschaft unzählige einzelne produktspezifische Agrarmarktordnungen existieren, die hier nicht en detail untersucht werden sollen und können. Vielmehr wird die Analyse auf die grundsätzlichen, allen spezifischen Agrarmarktordnungen zugrunde liegenden, Vorgehensweisen bezogen sein; in diesem Sinn ist der Begriff der **Agrarmarktordnung** im folgenden zu verstehen:

Die Bedeutung der Agrarwirtschaft wird im historischen Rückblick deutlich: Basis und Mittelpunkt vorindustrieller Gesellschaften war die Landwirtschaft. Von ihrer Entwicklung hing das Wohlergehen der gesamten Bevölkerung ab. Hoheitliche Eingriffe zielten daher auf die Förderung der Landwirtschaft. Eine florierende Landwirtschaft eröffnete dem Staat Einnahmequellen. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung der Landwirtschaft im Zuge der Aufbauarbeiten nach dem 30jährigen Krieg in Deutschland zu sehen.[3] Eine grundlegende Änderung der Einstellung, die Landwirtschaft hauptsächlich als staatliche Einnahmequelle zu betrachten, ergab sich erst mit zunehmender Arbeitsteilung und damit einsetzender Industrialisierung. Direkt nimmt die Bedeutung der Landwirtschaft als Mittel der staatlichen Finanzierung in dem Maße ab, wie andere Sektoren der Volkswirtschaft an Bedeutung gewinnen. Indirekt gewinnt die Funktionsfähigkeit der Landwirtschaft jedoch erheblich an Relevanz: Eine adäquate Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln wird aufgrund zunehmender Arbeitsteilung immer

---

[1] Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn 1996, S. 4 und S. 91.

[2] Im einzelnen sind dies die Zulieferindustrien wie Ackerschlepp- und Landmaschinenindustrie, Pflanzenschutzmittel-, Futtermittel- und Düngemittelindustrien sowie Agrarhandel, Ernährungsindustrie und -handel, Lebensmittelhandel und der Verpflegungsbereich des Gastgewerbes.

[3] Vgl. *Henrichsmeyer, W.*, und *H. P. Witzke*, Agrarpolitik Band 1: Agrarökonomische Grundlagen, Stuttgart 1991, S. 35.

wichtiger, sowohl für die Sicherstellung einer reibungslosen industriellen Produktion als auch die Verhinderung sozialer Unruhen, die das politische System gefährden würden.[4] In dieser Situation wurde die Landwirtschaft weitgehender staatlicher Einflußnahme und Kontrolle unterworfen, denn Wettbewerb birgt ex definitione Unsicherheit in sich und damit die Möglichkeit, daß kurzfristige Anpassungsfriktionen auftreten können. Beides wird durch die Verhinderung von Wettbewerb in der Landwirtschaft unterbunden. Diese Vorgehensweise zur Herbeiführung von Versorgungssicherheit kann sich auf einen breiten gesellschaftsweiten Konsens stützen. Die industrielle Produktion wird nicht durch mangelnde Nahrungsmittelfunktion der Arbeitskräfte beeinträchtigt, und die Bevölkerung ist selbst an einer ausreichenden Lebensmittelversorgung interessiert. Für das politische System ist die Einführung weitreichender Regulierungsmaßnahmen damit politisch leicht durchsetzbar, bringt kurzfristig schnelle Erfolge bei der Versorgungssicherheit und sichert dem politischen System damit - kurzfristig - das Überleben.

Langfristig ergeben sich jedoch gravierende Probleme aus einer exzessiven Regulierung:[5] Durch Regulierungseingriffe wird ein Status quo verfestigt, der bei Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen nicht angepaßt werden kann, da der politische Prozeß im Verhältnis zum Wettbewerb relativ träge ist. Es entstehen Ineffizienzen, die durch einen entsprechenden Strukturwandel zu beheben wären. Dieser unterbleibt jedoch aufgrund der konservierenden Wirkung von Regulierungseingriffen. Einerseits liegt dies in der Trägheit des politischen Systems begründet, andererseits aber auch in Widerständen von seiten der durch Regulierung Betroffenen, die aus ihr Renten beziehen.[6] Weiter trägt die latent vorhandene Angst der Bevölkerung vor Lebensmittelknappheit zur Dauerhaftigkeit der Regulierung bei. Erleichtert wird die Beibehaltung von Regulierung zusätzlich dadurch, daß bei ihrer Aufhebung die bestehenden Ineffizienzen zuerst zu durchaus massiven Anpassungsfriktionen führen würden, die wiederum als Begründung für den Beibehalt der Eingriffe dienen. Langfristig ergibt sich so eine Regulierungsspirale, die dazu führt, daß die regulierte Landwirtschaft und die wettbewerblich organisierten Sektoren der Volkswirtschaft in ihrer Entwicklung immer stärker auseinander klaffen. Die Beständigkeit dieser Entwicklung zeigt sich darin, daß selbst in den 50er Jahren die angestrebten Ziele der Agrarpolitik in Deutschland eine möglichst weitgehende Selbstversorgung sowie die Anbindung der landwirtschaftlichen Entwicklung an die der restlichen Volkswirtschaft waren, was beides zur Begründung für die Unmöglichkeit von Wettbewerb in der Agrarwirtschaft angeführt wurde.[7] Gerade in letzterem Punkt zeigt sich jedoch die fehlende strukturelle Anpassung. Die Dauerhaftigkeit dieser Argumentation legt den Verdacht nahe, daß kurz-

---

[4] Vgl. zu diesem Zusammenhang *Gylfason, T.*, The Macroeconomics of European Agriculture, Princeton 1995, S. 5 ff.

[5] Vgl. zum Problem der Überregulierung Teil 1, insbesondere dabei die ökonomischen Grundlagen der Regulierung und Kapitel 1.

[6] Vgl. dazu Kapitel 2.

[7] Vgl. exemplarisch *Puvogel, C.*, Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn u. a. 1957, S. 12 ff.

fristige politische Überlebenssicherung vorliegt und langfristig etablierte Interessengruppen die Ängste der Bevölkerung vor Versorgungsengpässen ausnützen, um ihre Renten zu sichern.

Die Gründerstaaten der EU sahen sich bei Abfassung der Römischen Verträge damit konfrontiert, daß alle europäischen Staaten ihre Agrarwirtschaft in mehr oder minder starkem Maße regulierten. Die Einbeziehung der nationalen Agrarmarktpolitiken in das Europäische Vertragswerk und die Entwicklung einer gemeinsamen Agrarmarktpolitik beruhten weitgehend auf zwei Aspekten: Zum einen hätte der alleinige Wegfall der Handelsschranken zwischen den verschiedenen nationalen Agrarmarktordnungen signifikante Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Regulierungssysteme zur Folge gehabt. Zum anderen stellte die gemeinsame Agrarpolitik einen großen Kompromiß zwischen den Agrar- und Industrieinteressen der Mitglieder dar.[8] Von diesem Ausgangspunkt aus entwickelte sich die gemeinsame Agrarpolitik der EU ebenso protektionistisch und wettbewerbsunterbindend wie bisher die nationalen Agrarmarktpolitiken. Als Ursache dürfte hierfür die schon angeführte Kombination aus kurzfristiger Politikfestlegung und Rent-Seeking durch Interessengruppen in Frage kommen.

Eine erste Akzeptanz des ökonomischen Gedankengutes setzte in der Landwirtschaft erst ein, als das Politikversagen der eher dirigistisch anmutenden Vorgehensweise in der Agrarpolitik nicht mehr von der Hand zu weisen war: Der technische Fortschritt hatte in den letzten Jahrzehnten eine ständige Ausweitung des Angebots an agrarwirtschaftlichen Produkten zur Folge. Gleichzeitig stagnierte jedoch die Nachfrage nach Lebensmitteln und Agrargütern aufgrund von Sättigung und weitgehender Vollversorgung. Die EU hat sich dadurch von einem Selbstversorgung anstrebenden Agrarimporteur zu einem Agrarexporteur entwickelt. Die aufgrund des in der Agrarwirtschaft bestehenden Regulierungssystems aufzuwendenden Haushaltsmittel der EU für Agrarsubventionen nahmen damit langsam aber sicher exzessive Ausmaße an. Es entstand ein Spannungsfeld aus einerseits ökonomisch notwendigen Strukturanpassungen, andererseits aber einem seit Jahrzehnten gefestigten System hoheitlicher Eingriffe zur Sicherung der politischen Stabilität und Rentenerzielung der Begünstigten. Vor diesem Hintergrund wurde 1992 eine grundlegend richtungsweisende Reform der gemeinsamen Agrarpolitik begonnen und inzwischen auch vollständig umgesetzt. Angestrebt war zum einen eine konsequentere Ausrichtung der Agrarpolitik an den Markterfordernissen und zum anderen die Erreichung der agrarpolitischen Ziele mit anderen Mitteln als bisher, um so den fundamentalen Grundkonflikt

---

[8] Frankreich und Deutschland hatten als die stärksten Verhandlungspartner bei EWG-Gründung ein stillschweigendes Abkommen bezüglich der Agrarmarktintegration: Frankreich wollte als dominierender Agrarexporteur seinen Absatz innerhalb der Gemeinschaft sichern und bot Deutschland als dem größten Exporteur von Industrieprodukten im Gegenzug die Öffnung seiner hochprotektionierten Märkte für Industrieprodukte. Vgl. *Koester, U.*, Gemeinsame Agrarmarktordnungen der EU, in: Ohr, R. (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart, 1996, S. 141 ff., und *Oppermann, T.*, Europarecht, München 1991, Rz. 1226.

zwischen wettbewerblichen Anpassungsnotwendigkeiten und strukturkonservierenden Eingriffen zu überwinden.[9] Eine abschließende Beurteilung der Agrarreform liegt nicht vor. Einer durchaus positiven Grundeinschätzung stehen Einwände in Detailfragen gegenüber. Es sind sowohl Deregulierungstendenzen vorhanden als auch Bestrebungen, am Status quo weiter festzuhalten.

I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht

1. Erfassung der Agrarwirtschaft nach EU-Recht

Die für ein Tätigwerden der EU im Agrarbereich notwendige Kompetenzgrundlage findet sich in Art. 3 lit. e EGV (Art. 3 lit. e EGV a.F.), wonach eine gemeinsame Agrarpolitik zu den Aufgaben der EU gemäß der Präambel und Art. 2 EGV (Art. 2 EGV a.F.) gehört. Konkretisiert wird die Ausgestaltung dieser gemeinsamen Agrarpolitik im Titel II, Landwirtschaft, der die Art. 32 bis 38 EVG (Art. 38 - 47 EVG a.F.) umfaßt. Schon die dominierende Stellung im Vertragswerk deutet auf die Sonderstellung der Agrarwirtschaft in der Europäischen Union hin. Die Regelungen zur Agrarwirtschaft nehmen damit den Rang von Grundlagen der Gemeinschaft ein.[10]

Der sachliche Geltungsbereich der gemeinsamen Agrarpolitik wird in Art. 32 Abs. 1 Satz 1 EGV (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 EGV a.F.) auf die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen begrenzt. Während Art. 32 Abs. 1 Satz 2 EGV (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 EGV a.F.) landwirtschaftliche Erzeugnisse näher definiert, verweist Art. 32 Abs. 3 EGV (Art. 38 Abs. 3 EGV a.F.) auf die abschließende und bindende Aufzählung agrarwirtschaftlicher Erzeugnisse im Anhang II des EG-Vertrages, wo der eigentliche Geltungsbereich der Bestimmungen zur Agrarwirtschaft vorgegeben wird. Eine Ausweitung dieses Anwendungsbereiches über die im Anhang II aufgeführten Sachverhalte hinaus ist nur noch anhand der Kompetenzergänzung des Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) möglich. Weiter wird die Sonderstellung der Regelungen zur Agrarpolitik in Art. 32 Abs. 2 EGV (Art. 38 Abs. 2 EGV a.F.) klargestellt, wonach die allgemeinen Vertragsvorschriften unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen in den Art. 33 bis 38 EGV (Art. 39 bis 46 EGV a.F.) grundsätzlich Anwendung finden.[11]

Die verbindlichen Zielsetzungen der gemeinsamen Agrarpolitik sind laut Art. 33 Abs. 1 EGV (Art. 39 Abs. 1 EGV a.F.):

---

[9] Vgl. *Henrichsmeyer, W.*, und *H. P. Witzke*, Agrarpolitik Band 2: Bewertung und Willensbildung, Stuttgart 1994, S. 567.

[10] Vgl. *Lenz*, C.O., EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Auflage, Köln u. a. 1994, Art. 38, Rz. 2.

[11] Vgl. *Grabitz*, E., und M. *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff., Art. 38, Rz. 33.

- die **Steigerung der Produktivität** in der Agrarwirtschaft (Art. 33 Abs. 1 lit. a EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. a EGV a.F.),
- die Gewährleistung einer **angemessenen Lebenshaltung** für in der Landwirtschaft tätige Personen (Art. 33 Abs. 1 lit. b EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. b EGV a.F.),
- die **Stabilisierung der Märkte** (Art. 33 Abs. 2 lit. c EGV / Art. 39 Abs. 2 lit. c EGV a.F.),
- die **Sicherstellung der Versorgung** (Art. 33 Abs. 1 lit. d EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. d EGV a.F.) sowie
- die Gewährleistung **angemessener Verbraucherpreise** (Art. 33 Abs. 1 lit. e EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. e EGV a.F.).

Ergänzt wird der Zielkatalog des Art. 33 Abs. 1 EGV (Art. 39 Abs. 1 EGV a.F.) durch den im Rahmen der EEA eingefügten Art. 130r Abs. 2 EGV a.F., wonach die **Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe** auch im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu verfolgen ist. Die Verwirklichung dieser agrarpolitischen Ziele hat sich gemäß Art. 33 Abs. 2 EGV (Art. 39 Abs. 2 EGV a.F.) an den allgemeinen Rahmenbedingungen der gemeinsamen Agrarpolitik zu orientieren. Im einzelnen sind dies die Berücksichtigung wesentlicher Eigenarten der landwirtschaftlichen Erzeugung, worunter die Begründung für eine Sonderstellung der Agrarwirtschaft zu zählen ist, das stufenweise Vorgehen bei den notwendigen Anpassungen sowie die Einbindung in die Gesamtwirtschaft.

Die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte wird in Art. 34 EGV (Art. 40 EGV a.F.) näher spezifiziert. So sind die zulässigen Organisationsformen gemäß Art. 34 Abs. 2 EGV Art. 40 (Abs. 2 EGV a.F.) gemeinsame Wettbewerbsregeln zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen, bindende Koordinierung der einzelstaatlichen Marktordnungen als generelle Koordinierung und die europäische Marktordnung zur vollständigen Vereinheitlichung der nationalen Agrarmärkte, wobei in dieser Abfolge die Eingriffsintensität jeweils zunimmt.[12] Während alle drei Organisationsformen als gleichberechtigte Möglichkeiten nebeneinanderstehen, hat sich in der Praxis jedoch die europäische Marktordnung als gebräuchlichste Form zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarmarktorganisation entwickelt.

Art. 35 EGV (Art. 41 EGV a.F.) eröffnet die Möglichkeit zu besonderen agrarpolitischen Maßnahmen, die nicht zum eigentlichen Kernbereich der Agrarpolitik gemäß Art. 33 EGV Art. 39 EGV a.F. gehören, diese jedoch in den Bereichen Berufsausbildung, Verbreitung von Fachwissen und Verbrauchsförderung flankieren soll.

Die allgemeinen Wettbewerbsregeln für Unternehmen (Art. 81 bis 86 EGV / Art. 85 - 91 EGV a.F.) und für staatliche Beihilfen (Art. 87 bis 89 EGV / Art. 92 bis 94 EGV a.F.) finden nach

---

[12] Vgl. ausführlich dazu *Eiden, H.-C.*, Die Agrarmarktordnungen der Europäischen Gemeinschaften, in: Deutsches Verwaltungsblatt 103 (1988), S. 1087 ff.

Art. 36 EGV (Art. 42 EGV a.F.) in der Agrarwirtschaft nur Anwendung, wenn der Rat dies ausdrücklich bestimmt hat. In beiden Bereichen ist es weitgehend erfolgt, dennoch eröffnen Vorbehalte zugunsten von Sondermaßnahmen zur Zielverwirklichung des Art. 33 EGV (Art. 39 EGV a.F.) einen weiten Ermessensspielraum zum Erlaß von wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen. VO 26/62[13] ist hierbei von besonderer Bedeutung, da sie einerseits die Wettbewerbsregeln für die in Anhang II des EG-Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Produkte für anwendbar erklärt, andererseits aber bestimmte agrarpolitische Maßnahmen vom Kartellverbot des Art. 81 Abs. 1 EGV (Art. 85 Abs. 1 EGV a.F.) ausnimmt.[14]

Die wesentliche Kompetenznorm für agrarpolitische Maßnahmen der EU ist in Art. 37 EGV (Art. 43 EGV a.F.) festgelegt.[15] Die EU kann demnach alle Regelungen erlassen, die zur Erreichung der Ziele des Art. 33 EGV (Art. 39 EGV a.F.) beitragen. Der Kompetenzrahmen ist denkbar weit gefaßt, so daß die Abgrenzung zu anderen Kompetenzvorschriften sich danach richtet, ob der sachliche Schwerpunkt der zu regelnden Frage in den Bereich der Landwirtschaft nach Art. 33 EGV (Art. 39 EGV a.F.) und Anhang II fällt. Ist dies gegeben, so genießt Art. 37 EGV (Art. 43 EGV a.F.) als lex specialis Vorrang vor anderen Kompetenznormen.[16]

In diesem Zusammenhang ist auf Art. 38 EGV (Art. 46 EGV a.F.) hinzuweisen, wonach bei fehlender gemeinsamer Marktordnung die Kommission sofortige Schutzmaßnahmen für die Mitgliedstaaten ergreifen kann, sofern die Wettbewerbslage in einem Mitgliedstaat durch national verursachte Wettbewerbsverzerrungen eines anderen Mitgliedstaates beeinträchtigt wird.

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung dieser Vorgaben des EG-Vertrages für die gemeinsame Agrarpolitik der EU orientiert sich an den spezifischen Produktions- und Marktbedingungen der jeweiligen Agrarerzeugnisse. Daher existiert eine unüberschaubare Anzahl an einzelnen Agrarmarktordnungen mit einem noch umfangreicheren Sekundärrecht.[17] Die einzelnen Agrarmarktordnungen sind jedoch an den Grundsätzen des EG-Vertragswerkes ausgerichtet und stimmen in ihrem Grundanliegen überein. So haben sich im Laufe der Jahre drei Grundprinzipien der EG-Agrarpolitik herausgebildet:[18]

---

[13] VO 26/62 vom 04.04.1962, in: ABl. EG L 1962, S. 993 ff., geändert durch VO 49/62 vom 29.06.1962, in: ABl. EG L 1962, S. 1571 ff.

[14] Vgl. ausführlich zu dieser Ausnahme vom Kartellverbot *Langen* und *Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 7. Auflage, Neuwied u. a. 1994., Art. 85 Sonderbereiche: Landwirtschaft, Rz. 4 ff.

[15] Wobei heute lediglich Art. 37 EGV (Art. 43 Abs. 2 Satz 3 EGV a.F.) praktische Bedeutung zukommt. Die restlichen Bestimmungen des Art. 43 EGV (Art. 43 EGV a.F.) haben nur noch historische Bedeutung.

[16] Vgl. ausführlich *Grabitz*, und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 43 Rz. 36 ff.

[17] Vgl. zur vollständigen Auflistung der spezifischen Agrarmarktordnungen und des momentan geltenden Sekundärrechts in der Agrarwirtschaft *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts und anderer europäischer Institutionen, 29. Auflage, Stand 01.07.1997.

[18] Vgl. *Oppermann*, Europarecht, op. cit., Rz. 1239; *Lenz*, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, op cit., Art. 38, Rz. 7 ff., und *Streinz, R.*, Europarecht, 2., völlig neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1995, Rz. 762.

1. Unter dem **Prinzip der Einheit des Marktes** ist die Gewährleistung eines freien Warenverkehrs mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen in der Gemeinschaft als Ganzes zu verstehen.

2. Mit **Gemeinschaftspräferenz** ist einerseits der Schutz des Agrarbinnenmarktes gegen Niedrigpreiseinfuhren und Weltmarktschwankungen gemeint. Demnach sind die Erzeugnisse des landwirtschaftlichen Binnenmarktes denen des Weltmarktes vorzuziehen. Andererseits wird der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz aber auch für die Herausbildung einer natürlichen Präferenz zwischen den Mitgliedstaaten verwendet.

3. Das Prinzip der **finanziellen Solidarität** besagt, daß bei einer gemeinsamen Politik auch die Vergemeinschaftung der Einnahmen und Ausgaben zu erfolgen hat. Zur Umsetzung dieses rechtspolitischen Grundsatzes wurde der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) gegründet.[19]

Auf Grundlage der Vertragsvorschriften und der Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik ergibt sich ein allen gemeinsamen Agrarmarktordnungen im großen und ganzen zugrunde liegendes Schema an Maßnahmen und Lenkungsmechanismen:[20]

1. Das **Preis- und Interventionssystem** erfüllt zwei grundsätzliche Funktionen. Zum einen wird damit ein einheitliches Preisniveau auf dem Agrarbinnenmarkt aufrechterhalten. Zum anderen wird das Binnenmarktpreisniveau vor Einflüssen aus Drittländern geschützt. Zur Umsetzung dieser Funktionen gibt es ein System politischer Preise: Der **Richtpreis** ist der zur Sicherung des Einkommens der Landwirte angestrebte Marktpreis. Der **Interventionspreis** liegt unter dem Richtpreis, und zu ihm werden landwirtschaftliche Erzeugnisse von den mitgliedstaatlichen Interventionsstellen[21] angekauft, sofern der angestrebte Richtpreis am Markt nicht zu erreichen ist. Der **Schwellenpreis** ist ein Mindesteinfuhrpreis für Importe aus Drittländern und dient dem Schutz des Binnenmarktpreisniveaus gegenüber den allgemein niedrigeren Weltmarktpreisen. Die EU hat sich im Rahmen der Agrarreform von 1992 und des Abschlusses der Uruguay-Runde des GATT verpflichtet, ab dem 01.07.1995 dieses Abschöpfungssystem zu lockern. Der Richtpreis wurde je nach Produktgruppe zwischen 15% und 30% gesenkt, so daß eine engere Anbindung an die Weltmarktpreise vorliegt. Für den Fall von Produktionsüberschüssen in der Gemeinschaft wird eine Exportsubvention, **Ausfuhrerstattung** genannt, bezahlt, um die Differenz zwischen Binnenmarkt- und geringerem Weltmarktpreisniveau auszugleichen.

2. Mit dem Instrument der **landwirtschaftlichen Umrechnungskurse** werden nationale Änderungen der in ECU festgelegten Agrarpreise aufgrund von Wechselkursänderungen zwi-

---

[19] VO 25/62 vom 04.04.1962, in: ABl. EG 1962, S. 991 ff. Vgl. auch *Koester, U.*, Die europäische Agrarpolitik: Eine Reform ohne Ende?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34 (1995), S. 25 ff.

[20] Vgl. beispielsweise *Koester*, Gemeinsame Agrarmarktordnungen der EU, op. cit., S. 151 ff.

[21] In Deutschland ist dies die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnungen (BALM), vgl. *Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation* i.d.F. vom 27.08.1986, in: BGBl. I, S. 1397 ff.

schen den Mitgliedstaaten verhindert. Damit wird dem Prinzip einheitlicher Preise im Agrarbinnenmarkt Rechnung getragen.[22]

3. Die **Beihilfensysteme** sind Marktstützungsmaßnahmen. Sie lassen sich unterscheiden in einerseits direkte Einkommensbeihilfen, die flächen- bzw. tierbezogen sind. Damit sollen die Preiseinbußen infolge verminderter Marktpreise aufgrund der Agrarreform für die Landwirte ausgeglichen werden.[23] Andererseits gibt es sogenannte begleitende Maßnahmen, die strukturpolitisch ausgerichtet sind und beispielsweise zur Verbesserung der Umwelt oder Aufforstung gewährt werden.[24]

Neben den gemeinsamen Agrarmarktordnungen ergeben sich aus den Vorschriften zur Agrarwirtschaft aus dem EG-Vertrag noch Anklänge einer Agrarstrukturpolitik, die jedoch im Vergleich zu den Agrarmarktordnungen weitaus geringer ausgebildet sind.[25] Im einzelnen läßt sich dies aus den Art. 33 Abs. 1 lit. a und b, 35 lit. a sowie 36 Abs. 2 EGV (Art. 39 Abs. 1 lit. a und b, 41 lit. a sowie 42 Abs. 2 EGV a.F.) ableiten. Die EU hat hierzu insbesondere ein Konzept für eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik[26] entwickelt, überläßt dessen Umsetzung jedoch den Mitgliedstaaten.

2. Erfassung der Agrarwirtschaft nach deutschem Recht

Wie die Einführung zur Agrarwirtschaft gezeigt hat, sind die Bedingungen, unter denen die Agrarwirtschaft agieren kann, mehr von Marktlenkungsmechanismen als von wettbewerblichen Elementen geprägt. Ein konsistentes Bild der Agrarwirtschaft kann daher nicht allein auf Grundlage des in den vorherigen Sektoren angewandten wettbewerblichen Analyserahmens entwickelt werden. Vielmehr muß, um den speziellen Gegebenheiten der Agrarmarktregulierung gerecht zu werden, im folgenden die Akzentuierung etwas anders gelagert sein, als in weitgehend wettbewerblich strukturierten Wirtschaftsbereichen. Denn in dem Maße, wie Wettbewerb beschränkt ist, verlieren die Wettbewerbsmechanismen ihre ordnende Funktion. Aufgrund des umfassenden Regulierungsrahmens üben in der Agrarwirtschaft die zuständigen politischen und bürokratischen Institutionen die ordnende Funktion aus. In diesem Kapitel muß daher verstärkt auf die politischen Institutionen und ihre Zuständigkeiten eingegangen werden.

---

[22] Auf die Thematik landwirtschaftlicher Umrechnungskurse kann im folgenden nicht im einzelnen eingegangen werden. Vgl. jedoch zur historischen Entwicklung *Heine, J.-F.*, Die agrimonetären Regeln des Gemeinschaftsrechts, Regensburg 1988, und *Cramon-Taubadel, S. v.* , The European Community Common Agricultural Policy and the Search for a Unit of Account, in: Oxford Agrarian Studies 22 (1994), S. 107 ff., und zu den aktuellen Entwicklungen *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (Hrsg.), Zur künftigen Gestaltung des Agrimonetären Systems in der EU, Schriftenreihe A Heft 452, Bonn 1996.

[23] Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (Hrsg.), Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, Schriftenreihe A Heft 459, Bonn 1997, S. 5.

[24] Vgl. *Grabitz,* und *Hilf,* Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Vor Art. 38, Rz. 28.

[25] Vgl. *Fischer, P.*, und *H.F. Köck*, Europarecht einschließlich des Rechts supranationaler Organisationen, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Wien 1995, S. 634 f.

[26] VO 2328/91, in: ABl. EG 1991, Nr. L 218, S. 1 ff.

Weiter darf der umfassende Einfluß des europäischen Rechts nicht außer acht gelassen werden. Als tatsächlich gemeinschaftlicher Politikbereich ist die Agrarwirtschaft bis auf Nischen dem europäischen Recht unterworfen.[27] Für eine den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragende Beurteilung der Agrarwirtschaft ist daher eine Erfassung der Zuständigkeiten und Kompetenzen deutscher Instanzen im Verhältnis zu den europäischen adäquater, als die Beschränkung auf rechtliche Bestimmungen. Allein die Bereichsausnahme des GWB zur Agrarwirtschaft wird kurz angesprochen werden. Damit soll die Vergleichbarkeit zu den Wirtschaftsbereichen gewahrt werden, für die ebenfalls spezifische Ausnahmen im GWB vorgesehen sind.

Die Sonderstellung der Landwirtschaft als weitgehend herausgelöst aus der marktwirtschaftlichen Orientierung Deutschlands zeigt sich darin, daß sie einem eigenen **Bundesminister** - dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - unterstellt ist, während Wirtschaftsbereiche ansonsten allgemein dem Wirtschaftsminister unterstehen. Weiter existiert eine eigene Agrarbürokratie, die bei Vorbereitung und Umsetzung staatlicher Maßnahmen eine zentrale Stellung einnimmt. In ihren Aufgabenbereich fällt die Informationsaufbereitung, die Umsetzung politischer Absichtserklärungen, die Interpretation von Gesetzen und die Erfolgskontrolle angestrebter politischer Ziele. Hierbei handelt es sich um die sogenannte **politiknahe Agrarbürokratie**, die in Deutschland das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bzw. die ihm nachgelagerten Behörden umfaßt. Weitere Aufgaben der Agrarbürokratie sind die eigentliche Implementation von Maßnahmen sowie ihre administrative Überprüfung; in diesem Fall handelt es sich um die **Vollzugsbürokratie**.[28]

Neben diesen für die Agrarwirtschaft zuständigen Instanzen ist weiterhin die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern von Interesse. In der Agrarwirtschaft liegt konkurrierende Gesetzgebungskompetenz vor, so daß die Organe des Bundes bei Bedarf nach bundeseinheitlichen Regelungen Kompetenzen haben, während die Länder zuständig sind, sofern der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht.[29] Dies schließt auch die Ausgestaltung von Rahmenvorschriften des Bundes durch die Länder ein. Hieraus ergeben sich die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten der Agrarpolitik: Weil die **Markt-** und **Preispolitik** allein in den Händen der EU liegt, können die nationalen Entscheidungsträger in diesem Bereich nur im Rahmen der agrarpolitischen Willensbildung Einfluß nehmen. Die **Agrarstruktur-** und **Agrarumweltpolitik** liegen zumindest bei der Detailgestaltung in nationaler Hand. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erfolgt im ersten Fall als Gemeinschaftsaufgabe, bei der den Ländern insbesondere die Durchführung obliegt. Im letzten Fall haben die Länder

---

[27] Bisher wurden keine Regelungen für Kartoffeln und landwirtschaftlichen Alkohol erlassen. Dennoch gibt es auch in diesen Bereichen bisher erfolglose Versuche der EU, sie in die gemeinsame Agrarpolitik aufzunehmen. Vgl. dazu *Grabitz*, und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit, Vor Art. 38, Rz. 15.

[28] Vgl. ausführlich zur Agrarbürokratie *Henrichsmeyer* und *Witzke*, Agrarpolitik Band 2, op. cit., S. 468 ff.

[29] Vgl. *Henrichsmeyer* und *Witzke*, Agrarpolitik Band 2, op. cit., S. 421 f., und *Eiden, H.-C.*, Zur Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik, in: Coen, M., u. a. (Hrsg.), Europa '93: Auf dem Weg zur Europäischen Union, Berlin 1993, S. 29 ff., S. 44.

zusätzlich noch die Kompetenz, bei länderspezifischen Problemstellungen eigenständig tätig zu werden. Die **Agrarsozialpolitik** liegt dagegen in der alleinigen Zuständigkeit des Bundes.[30] Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß der nationale Einfluß auf die Agrarwirtschaft nicht allein von den verschiedenen Agrarpolitiken abhängt. Die nationalen Kompetenzen in Bereichen wie Konjunktur, Handels-, Steuer- und Wettbewerbsrecht sowie Wettbewerbspolitik haben ebenso Einfluß auf die ökonomischen Rahmenbedingungen der Agrarwirtschaft.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sieht eine Bereichsausnahme zur Agrarwirtschaft in § 28 GWB vor. In unterschiedlichem Umfang werden die sogenannten Erzeugerkartelle weitreichend von der Anwendung des § 1 GWB freigestellt.[31]

3. Zielrichtung des geltenden Rechts

Die gemeinsame Agrarpolitik war lange Zeit ein Eckpfeiler des europäischen Einigungswerkes. Die Bildung eines gemeinsamen Marktes erschien ohne die Einbeziehung eines als sehr bedeutend angesehenen Wirtschaftsbereiches wie der Agrarwirtschaft undenkbar.[32] In Hinblick auf die Ausgestaltung der nationalen Agrarpolitiken, die weitgehend auf interventionistischen Lenkungsmechanismen beruhten, war vor Gründung der EWG die Vorgehensweise auf Gemeinschaftsebene schon vorgezeichnet. Dennoch galt die europäische Agrarpolitik lange Jahre als Zugpferd der europäischen Integration und als Vorbild für gemeinsame Politiken in anderen Wirtschaftsbereichen. Im Laufe der Jahre traten verschiedene Fehlentwicklungen immer deutlicher zutage. Teilweise waren diese in den verschiedenen gemeinsamen Marktordnungen angelegt, was auch durchaus vorausgesehen wurde.[33] In seiner Ganzheit wurde diese Problematik aber nicht rechtzeitig erkannt und aufgrund umfassender politischer Einflußnahme von seiten der betroffenen Interessengruppen auch nicht ausreichend angegangen.[34]

Mit zunehmendem Leidensdruck, sowohl von innen in Form zunehmend exzessiver Haushaltsaufwendungen für die Landwirtschaft als auch von außen durch Drittstaaten, die sich gegen die subventionierten Agrarexporte der Gemeinschaft auflehnten, wurde eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik unumgänglich. Die Änderungen der gemeinsamen Agrarpolitik durch die Agrarreform 1992 und den Abschluß der Uruguay-Runde des GATT haben einen grundlegenden Wandel eingeleitet: Die Orientierung an den Weltmarktpreisen ist zumindest in der Ten-

---

[30] Vgl. *Henrichsmeyer* und *Witzke*, Agrarpolitik Band 2, op. cit., S. 559 f.

[31] Vgl. *Langen* und*Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, op. cit., § 100 Erzeugervereinigungen, Rz. 3 ff.

[32] Vgl. zur historischen Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Eine gemeinsame Agrarpolitik für die Neunziger Jahre, Brüssel 1989. Auf eine Darstellung der verschiedenen Reformbestrebungen der EU in der Agrarwirtschaft und ihrer Umsetzungen wird aus Platzgründen verzichtet. Zu diesem Aspekt wird auf die angegebene Literatur verwiesen. Im Folgenden beschränkt sich die Untersuchung auf den momentan geltenden Rechtsrahmen in der Agrarwirtschaft.

[33] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Memorandum über die Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 05.11.1973, Beilage zum Bulletin der EG 17 (1973).

[34] Vgl. *Dauses, M.*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1993 ff., Agrarrecht, Rz. 7.

denz jetzt vorhanden, und die weiteren Stützungsmaßnahmen haben nur noch ergänzende Funktion.[35] Es besteht eine grundsätzlich liberalisierende Wirkung durch diese neueingeführten Grundsätze. Ihre Umsetzung bedarf jedoch weitreichender Detailregelungen. Es besteht die Gefahr, daß die liberalisierende Tendenz der Reform im Zuge der Erstellung der spezifischen Einzelregelungen verwässert bis konterkariert wird. Weiter wurden umfassende Entscheidungskompetenzen zur Umsetzung der Agrarreform sowohl im Bereich der Planfestsetzung als auch der administrativen Durchführung auf die Mitgliedstaaten übertragen. Damit besteht einerseits die Möglichkeit zu nationalen Gestaltungsspielräumen gegenüber einheitlichen, unspezifischen europäischen Vorschriften. Andererseits ergibt sich aber auch die Gefahr, daß die Mitgliedstaaten nationale Partikularinteressen entgegen den Reformgrundsätzen umsetzen. Zusätzlich ist eine wesentliche Verminderung der Haushaltsaufwendungen für die gemeinsame Agrarpolitik aufgrund des hohen administrativen Aufwandes auch nach der Reform nicht zu erwarten. Zumindest in dieser Hinsicht haben die Umgestaltungen an der ursprünglichen Problematik nichts geändert. Die Agrarreform ist dennoch ein erster Schritt zu durchgreifenden Änderungen in der Agrarmarktordnung.[36]

Die zukünftige Entwicklungsrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik stellt die Kommission im Rahmen der Agenda 2000[37] dar. Die Reform von 1992 wird als sehr erfolgreich gewertet; daher wird eine Vertiefung und Erweiterung dieser Reform angestrebt. Insbesondere soll die Entwicklung hin zu Weltmarktpreisen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft verstärkt werden, indem die Stützpreise in den nächsten Jahren drastisch gesenkt werden sollen. Weiter ist angestrebt, die Strukturanpassung in der Agrarwirtschaft durch flankierende Maßnahmen zu fördern und zu unterstützen. Abschließend ist noch die Zielsetzung der Vereinfachung der europäischen Rechtsvorschriften im Bereich der Agrarwirtschaft anzuführen, die angesichts der Myriaden von unterschiedlichen Detailregelungen auch dringend notwendig wäre. Von seiten der deutschen Agrarbürokratie und agrarwirtschaftlichen Interessenvertretung werden diese Pläne jedoch abgelehnt.[38]

II. Ordnungspolitische Beurteilung

Nach der Darstellung der in der Agrarwirtschaft geltenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowohl auf europäischer als auch deutscher Ebene folgt in diesem Ab-

---

[35] Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (Hrsg.), Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, op. cit., S. 6 f.

[36] Vgl. *Gardner, B.*, European Agriculture: policies, production and trade, London 1996, S. 53.

[37] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, Brüssel 15.07.1997.

[38] Vgl. *Hoenig, J.*, Provinzdenken: Borchert lehnt EU-Agrarreform ab, in: Handelsblatt vom 10.09.1997, S. 2; *o. V.*, Landwirtschaftsminister beraten Agenda 2000: Borchert gegen EU-Agrarreform, in: Handelsblatt vom 10.09.1997, S. 1, und *o. V.*, Agrarreform sorgt für Streit: Widerstand gegen die "Agenda 2000", in: Handelsblatt vom 10.09.1997, S. 3.

schnitt deren ökonomische Bewertung anhand der sich ergebenden Folgen und Wirkungen. Die Vorgehensweise ist auch hier zweigeteilt: Zuerst wird auf einer eher abstrakten Ebene die Vorgehensweise der EU sowie deren Umsetzung in deutsches Recht behandelt. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Untersuchung gelegt, auf welcher Ebene faktisch Kompetenzen ausgeübt werden. Um den spezifischen institutionellen Gegebenheiten der Agrarwirtschaft gerecht zu werden, wird an dieser Stelle - im Gegensatz zu den Analysen der anderen Wirtschaftsbereiche - verstärkt auf die Ansätze der positiven Regulierungstheorie eingegangen werden müssen. Die Vernachlässigung der umfassenden dirigistischen Struktur der Agrarwirtschaft würde ein verkürztes und verzerrtes Bild dieses Sektors liefern und wäre somit ungeeignet, um darauf aufbauend ökonomische oder politische Handlungsanweisungen zu entwickeln. Danach folgt die konkrete Beurteilung der bestehenden Ordnung des landwirtschaftlichen Bereichs. Dieser Abschnitt löst sich weitgehend vom supranationalen Charakter der Problematik einer europäischen Agrarmarktpolitik und prüft rein national sowohl Wirkungen als auch Rechtfertigungen für die deutsche Agrarwirtschaft.

1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Agrarmarktordnung

Die europäische Agrarpolitik nimmt eine Sonderstellung in der EU ein. Dies zeigt sich sowohl in ihrer historischen Entwicklung als auch in ihrer Stellung im Vertragswerk. Die gemeinsame Agrarpolitik stellt Spezialregelungen im Verhältnis zu den allgemeinen Vertragszielen der Art. 2 und 3 EGV (Art. 2 und 3 EGV a.F.) dar, ohne diese jedoch völlig zu verdrängen. Es dürfen durch die gemeinsame Landwirtschaftspolitik weder tragende Grundsätze des Gemeinsamen Marktes noch das allgemeine Vertragsziel der Koordination der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.[39]

Der sachliche Anwendungsbereich der europäischen Agrarpolitik wird gemäß Art. 32 EGV (Art. 38 EGV a.F.) in Anhang II des Vertragswerkes aufgelistet. Eine unkontrollierte Ausdehnung der Agrarmarktpolitik der EU auf über die Auflistung hinausgehende Wirtschaftsbereiche ist damit nicht so einfach möglich. Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches über die im Anhang II des EG-Vertrages aufgeführten Sachverhalte hinaus kann allein im Rahmen der Kompetenzergänzung des Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) erfolgen.[40] Sofern die zur Subsumption in Frage kommenden Teilbereiche in den Aufgabenbereich der europäischen Agrarpolitik und des Gemeinsamen Marktes einbezogen werden können, ist die Anwendung des Art.

---

[39] Dies ist insbesondere im Verhältnis zur Warenverkehrsfreiheit relevant. Einschränkungen oder Abweichungen von den Vorschriften über den freien Warenverkehr sind nur dann zulässig, wenn zum einen agrarspezifische Gründe dazu vorliegen und zum anderen die grundsätzliche Bedeutung des freien Warenverkehrs für den gemeinsamen Markt angemessen berücksichtigt wird. Die europäische Landwirtschaftspolitik hebt sich damit zwar von den anderen Politikbereichen durchaus ab, sie ist jedoch ebenso an das Wesen und die allgemeinen Zielsetzungen des europäischen Vertragswerkes gebunden. Vgl. auch *Lenz*, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, op cit., Art. 38, Rz. 17 f.

[40] Vgl. ausführlich zu Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) Kapitel 4.II.3.

308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) zulässig. Die fehlende Kompetenz an anderer Stelle des Vertrages ergibt sich dabei direkt aus der Abgeschlossenheit der Aufzählung in Anhang II. Die grundsätzliche Problematik der Kompetenzergänzung, die Tendenz zu ihrer großzügigen Anwendung und damit vermehrten Eingriffsmöglichkeiten der EU in nationale Wirtschaftsbereiche, besteht somit auch in der Agrarwirtschaft. Bei Anwendung der Kompetenzergänzung ergibt sich daraus kurzfristig in jedem Fall eine verstärkte Regelungsintensität aufgrund der zuerst parallel bestehenden nationalen und europäischen Eingriffe. Nach Ablauf einer Übergangsfrist, in der die nationalen Eingriffe zugunsten der europäischen abgebaut werden, liegt jedoch wieder ein einziges Regulierungssystem vor, so daß sowohl Kosten aus Anpassung als auch paralleler Anwendung verschiedener Eingriffssysteme nicht mehr anfallen. Eine grundsätzliche Aussage über die Regelungsintensität derartig eingeführter europäischer Regelungen gegenüber den ursprünglichen nationalen Regelungen ist allgemein nicht möglich, sondern muß am Einzelfall geprüft werden, da sowohl vermehrte Regulierungs- als auch vermehrte Liberalisierungstendenzen möglich sind.

Der Katalog des Art. 33 Abs. 1 EGV (Art. 39 Abs. 1 EGV a.F.), der die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik festlegt, wirft vielfältige Schwierigkeiten auf. So ist es nicht möglich, alle fünf Ziele gleichzeitig und mit gleicher Intensität umzusetzen. Teilweise schließen sich die Ziele sogar gegenseitig aus. Zur genaueren Vorgehensweise gibt der EG-Vertrag keine weiteren Anhaltspunkte. Insbesondere werden die Ziele untereinander in keinerlei Relation gestellt.[41] Bei der Handhabung dieser Probleme wird der EU jedoch ein verhältnismäßig weiter Ermessensspielraum zugestanden, so daß zumindest temporär einzelnen Zielen des Art. 33 Abs. 1 EGV (Art. 39 Abs. 1 EGV a.F.) Priorität eingeräumt werden kann.[42] Außerdem treten einzelne Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik in dem Maße in den Hintergrund, wie sie von den tatsächlichen Gegebenheiten der Agrarwirtschaft überholt werden.[43] Der Zielkatalog des Art. 33 Abs. 1 EGV (Art. 39 Abs. 1 EGV a.F.) ist zwar vollständig auf agrarpolitische Sachverhalte beschränkt, dennoch ist die gemeinsame Agrarpolitik nicht isoliert zu betrachten, sondern im Zusammenhang des gesamten Vertragswerkes zu sehen. Die Umsetzung der europäischen Agrarpolitik hat dabei vor allem den allgemeinen Vertragszielen Rechnung zu tragen. So fügt sich auch das Umweltschutzerfordernis nach Art. 174 Abs. 2 EGV (Art. 130r Abs. 2 EGV a.F.) in die Agrarpolitik ein. Unabhängig von der Frage, wie man dies politisch oder ökonomisch wertet, ist diese Einbeziehung rein rechtlich aus dem Vertragszusammenhang notwendig. Im Verhältnis zu den restlichen Tätigkeitsbereichen der EU weist die gemeinsame Agrarpolitik als einzige Gemeinschaftspolitik sowohl derartig weite als auch klare Zielvorgaben auf. Dennoch

---

[41] Vgl. *Barents, R.*, The Agricultural Law of the EC, Deventer 1994, S. 36 ff.

[42] Vgl. *Nicolaysen, G.*, Europarecht II: Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt, Baden-Baden 1996, S. 403.; *Grabitz,* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 39, Rz. 2.

[43] So tritt das Ziel der Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft angesichts von Überschüssen in der Agrarproduktion zurück.

ist nicht festgelegt, welche wirtschaftspolitische Ausrichtung die Agrarpolitik in der Praxis haben wird. Allein die Ziele, an denen sich die europäische Landwirtschaftspolitik zu orientieren hat, sind durch das EG-Vertragswerk vorgegeben. Inwieweit diese Ziele erfüllt werden, wird im nächsten Abschnitt untersucht.

Ein Rahmen für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik wird durch Art. 33 Abs. 2 EGV (Art. 39 Abs. 2 EGV a.F.) gegeben. Die wesentlichen Eigenarten der landwirtschaftlichen Erzeugung umfassen sowohl die ökonomischen als auch politischen Argumente des Marktversagens. Diese werden im nächsten Abschnitt eingehend behandelt werden. Das stufenweise Vorgehen wird aus den Eigenheiten der Landwirtschaft abgeleitet und ist damit eng mit diesem Punkt verbunden. Die Einbeziehung der gemeinsamen Agrarpolitik in die Volkswirtschaft als Ganzes bezieht sich zum einen auf die Schnittpunkte der Agrarwirtschaft mit den anderen Wirtschaftsbereichen des Gemeinsamen Marktes, zum anderen aber besonders auf die Verflechtung der Agrarwirtschaft mit den einzelnen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Aus letzterem Aspekt heraus ergeben sich Möglichkeiten zu regionaler Differenzierung zwischen den Mitgliedern.[44]

Die Ausnahme des Art. 36 EGV (Art. 42 EGV a.F.) zur Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Agrarwirtschaft muß im Gesamtgefüge des Vertrages gesehen werden. So wird in der Agrarwirtschaft prinzipiell vom Grundsatz des freien Wettbewerbs ausgegangen.[45] Jedoch haben die Zielsetzungen der Agrarpolitik Vorrang.[46] Darin kommt zum Ausdruck, daß die Agrarmarktordnung zwar weitreichende dirigistische Lenkungselemente enthält, die eine wettbewerbliche Struktur teilweise kaum mehr erkennen lassen. Dennoch wird die grundsätzlich marktwirtschaftliche Ausrichtung der Landwirtschaft nicht in Frage gestellt; insbesondere bleiben unternehmerische Entscheidungsfreiheit und das Recht am Eigentum unangetastet.

Die drei Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik sind zunächst allein politische Postulate. Relevanz gewinnen sie in dem Maße, wie sie verbindliche Vertragsgrundsätze widerspiegeln. Die Einheit des Marktes ist als Auslegungsprinzip im Sekundärrecht von großem Nutzen. Der Anwendungsrahmen reicht dabei von der Wahrung spezifischer Marktordnungsregeln bis hin zum Diskriminierungsverbot und dem Gebot des freien Warenverkehrs.[47] Insofern kommt der Einheit des Marktes der Rang eines allgemeinen Vertragsgrundsatzes zu. Das Ausmaß der Gemeinschaftspräferenz ist umstritten. Ein weitgehender Außenschutz der Gemeinschaftsprodukte im Agrarbereich ist jedoch eindeutig nicht mehr vereinbar mit den Ergebnissen der GATT-Verhandlungen. Bei der Entwicklung einer natürlichen Präferenz zwischen den Mitglie-

---

[44] Vgl. *Grabitz,* und *Hilf,* Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 39, Rz. 40 ff.
[45] EuGH Rs. 83/78, "Pigs Marketing Board", Slg. 1978, S. 2347 ff., und EuGH Rs. 177/78, "Pigs and Bacon Commission", Slg. 1979, S. 2169 ff.
[46] EuGH Rs. 139/79, "Maizena vs. Rat", Slg. 1980, S. 3393 ff.
[47] Vgl. *Dauses,* Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, op. cit., Agrarrecht, Rz. 202.

dern sind agrarpolitische Ziele zu verfolgen und keine handelspolitischen.[48] Die finanzielle Solidarität ist kein im Vertrag verankertes Rechtsprinzip. Es ist jedoch durch den Interessenausgleich der Mitgliedstaaten ein existentielles Element der EU in ihrer heutigen Form. Weiterhin ist die finanzielle Solidarität ein geeignetes Instrument, um Einfluß und Kontrolle bei der dezentralen Ausführung der gemeinsamen Agrarpolitik durch die Mitgliedstaaten zu sichern.

Uneingeschränkt wirkt das Preis- und Interventionssystem wie eine Ankaufsgarantie für die Produzenten. Unter dem einzelwirtschaftlich rationalen Gewinnmaximierungsaspekt werden die Produzenten ihr Angebot nicht an der Nachfrage anderer Wirtschaftssubjekte ausrichten, sondern vielmehr an der hoheitlich garantierten Intervention.[49] Dies hatte teilweise drastische Überschüsse in der Agrarproduktion zur Folge. Mit der Agrarreform sollte dieser Entwicklung abgeholfen werden: Erstens wurde mit der Verringerung der politischen Preise in Richtung Weltmarktpreisniveau begonnen. Zweitens wurde die Intervention grundsätzlich sowohl mengen- als auch preismäßig eingeschränkt, um den Ausnahmecharakter der Intervention wieder herzustellen. Drittens wurden Anreize zur Produktionsverringerung in der Agrarwirtschaft eingeführt. Die Kritikpunkte an diesen Neuerungen sind, daß die neue Preispolitik keine wirkliche Preisfreigabe darstellt, sondern weiterhin von Politik und Verwaltung administriert wird[50], und daß Intervention und Anreize nicht vollständig produktionsneutral ausgestaltet sind, so daß die Produktionsentscheidungen in der Agrarwirtschaft weiterhin verzerrt sind.[51] Außerdem gehen die Verpflichtungen aus den GATT-Beschlüssen über die EU-Agrarreform hinaus, so daß zu deren Erfüllung weitere Anpassungen der europäischen Agrarmarktpolitik notwendig sind. Die offensichtlichsten Fehlentwicklungen der bisherigen Agrarmarktordnung wurden angegangen. Dennoch handelt es sich hierbei nur um einen Anfang, der in Zukunft konsequent weitergeführt werden muß, um die Agrarwirtschaft erfolgreich zu reformieren.[52] Positiv zu bewerten ist außerdem, daß die EU sich weitgehend auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkt und deren Umsetzung, insbesondere im administrativen Bereich, den Mitgliedstaaten überläßt. Die Mitgliedstaaten sind damit in der Lage, mit umfangreichen Detailregelungen auf die spezifischen Eigenheiten ihrer nationalen Agrarwirtschaften einzugehen. Aber auch hier

---

[48] Vgl. *Grabitz*, und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Vor Art. 38, Rz. 8.

[49] Vgl. *Dauses*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, op. cit., Agrarrecht, Rz. 32 ff.

[50] Dennoch ist eine völlige Angleichung an die Weltmarktpreise durchaus umstritten. Einerseits kann dies sicherlich auf Rent-Seeking zurückzuführen sein. Andererseits sind Weltmarktpreise selbst jedoch keine reinen Wettbewerbspreise. Staaten, die subventionsbedingte Überschüsse an Agrarprodukten aufweisen, versuchen, diese am Weltmarkt abzusetzen. Damit wird das Weltmarktpreisniveau jedoch verzerrt und unter ein wettbewerbliches Niveau gedrückt. Eine vollständige Anbindung der Agrarpreise an das Weltmarktniveau erscheint unter diesem Aspekt nicht sinnvoll.

[51] Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (Hrsg.), Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, op. cit., S. 5., und *Grant, W.*, The limits of common Agricultural Policy reform and the option of denationalization, in: Journal of European Public Policy 2 (1995), S. 1 ff.

[52] So auch *Schmitz, P.*, Zur gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht der wissenschaftlichen Agrarpolitik, in: Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (Hrsg.), Gemeinsame Europäische Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1996, S. 14 ff., S. 19., und *Folmer, C.*, u. a., The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform, Amsterdam u. a. 1995, S. 229 f.

darf nicht übersehen werden, daß dies mit erheblichen Verwaltungskosten auf nationaler Ebene einhergeht[53]; zudem besteht die Gefahr, daß durch Detailregelungen die angestrebte Liberalisierung verhindert wird.

Die landwirtschaftlichen Umrechnungskurse - auch Grüne Kurse genannt - sind nur solange von Relevanz, wie die Wechselkurse der Mitgliedstaaten untereinander schwanken können. Sind die Wechselkursrelationen jedoch permanent festgeschrieben, erübrigt sich die Problematik von Umrechnungseinheiten.[54] Mit der in den nächsten Jahren anstehenden Einführung der Währungsunion wird das agrimonetäre System damit obsolet werden.[55]

Die direkten Einkommensbeihilfen wurden im Rahmen der Agrarreform von den Produktionsmengen teilweise entkoppelt. Dennoch konnte eine vollständig produktionsneutrale Ausgestaltung der Transferzahlungen nicht erreicht werden. Die Produktionsentscheidungen sind in der Agrarwirtschaft damit weiterhin - wenn auch in geringerem Umfang - verzerrt.

Die Agrarpolitik fällt aufgrund der Souveränitätsübertragung des EG-Vertrages originär in den Kompetenzbereich der EU. Somit liegt die Politikkompetenz für die Agrarwirtschaft grundsätzlich auf EU-Ebene. Trotz der umfassenden Kompetenzzuweisungen aus Art. 37 EGV (Art. 43 EGV a.F.) erfolgt in vielen Bereichen eine **Nicht-Inanspruchnahme** europäischer Kompetenzen, so daß es zu einer faktischen Kompetenzverlagerung auf die Mitgliedstaaten kommt: So liegt der Vollzug der europäischen Agrarmarktordnung in mitgliedstaatlicher Hand, insbesondere sind dies Verwaltungsverfahren, Überwachung- und Kontrollkompetenzen, Vollstrekkungsverfahren und Sanktionen. Weiter verbleibt das Organisationsrecht bei den Mitgliedstaaten, so daß diese die zuständigen nationalen Institutionen selber festlegen können.[56] Die Vorteile daraus sind für die EU zum einen Kosteneinsparungen aus der Ausnutzung schon bestehender nationaler Institutionen in der Agrarwirtschaft, anstatt eigene supranationale Institutionen schaffen zu müssen. Zum anderen besitzen die nationalen agrarwirtschaftlichen Institutionen Informationsvorteile gegenüber möglichen europäischen Institutionen aufgrund ihres in der Vergangenheit aufgebauten Fachwissens über die spezifischen nationalen Verhältnisse. Der Nachteil einer derartigen faktischen Kompetenzrückverweisung besteht in der Gefahr zuneh-

---

[53] Vgl. dazu *Niendieker, V., P. Schmidt* und *T. Seegers,* Neue Ansätze nationaler Agrarpolitik aus bundespolitischer Sicht, in: Schmitt, G., und K. Hagedorn (Hrsg.), Institutioneller Wandel und politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1996, S. 403 ff., S 409.

[54] Vgl. *Cramon-Taubadel,* The European Community Common Agricultural Policy and the Search for a Unit of Account, supra, S. 108.

[55] Unabhängig von dieser Terminierung der Problematik ist die Abschaffung der Grünen Kurse grundsätzlich angebracht, da sie erstens sowohl preisverzerrende als auch Arbitrage auslösende Effekte bedingen. Zweitens verursachen sie erhebliche Regelungs- und Kontrollkosten in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen ebenso wie in den Unternehmen. Drittens werden die betroffenen Unternehmen mit einem unkalkulierbaren Politikänderungsrisiko belastet, das mit der diskretionären Anpassung der Grünen Kurse verbunden ist. Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (Hrsg.), Zur künftigen Gestaltung des Agrimonetären Systems in der EU, op. cit., S. 13 f.

[56] Vgl. *Grabitz,* und *Hilf,* Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 43, Rz. 41.

mender Desintegration der Agrarpolitik. Insbesondere aus dem Fachwissen nationaler Institutionen gegenüber der EU ergeben sich diskretionäre Handlungsspielräume für die Mitgliedstaaten[57], die diese auch entgegen den Zielsetzungen der EU ausgestalten können. Als Fazit sei an dieser Stelle ausdrücklich hervorgehoben, daß die Möglichkeiten zu nationaler Regulierung von spezifischen Besonderheiten der verschiedenen Agrarwirtschaften der Mitgliedstaaten zu begrüßen sind. Entgegen der verbreiteten Annahme eines zunehmenden europäischen Zentralismus hat die EU ihre Primärkompetenz für die Agrarwirtschaft in weiten Teilen nicht in Anspruch genommen.

Die Agrarstrukturpolitik ist ein weiteres Beispiel für Dezentralismus in der europäischen Agrarpolitik. Neben den schon angeführten Gründen ist hier ein weiterer Grund anzuführen: die Agrarstrukturpolitik ist weitgehend von den Mitgliedstaaten selbst zu finanzieren. Die EU beschränkt sich auf die Festlegung von Rahmenvorgaben und auf die Prüfung der nationalen Umsetzungen, wovon letztendlich die finanzielle Beteiligung der EU abhängt. Den Mitgliedstaaten obliegt dafür die Ausarbeitung von Bestimmungen und Programmen nach den Vorgaben der EU, woraus sich wiederum die schon angeführten wünschenswerten nationalen Gestaltungsspielräume, aber auch diskretionäre Handlungsspielräume, ergeben.

Zur Bereichsausnahme des § 28 GWB ist anzumerken, daß sie im Rahmen der 6. GWB-Novelle erheblich eingeschränkt wurde. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, daß die Agrarwirtschaft durch die weite Auslegung der Zwischenstaatlichkeitsklausel in Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) Wettbewerbsbeschränkungen in den nationalen Agrarwirtschaften von europäischem Recht erfaßt werden.

Aus der Existenz weitreichender nationaler Gestaltungsspielräume in der Agrarpolitik in Verbindung mit umfassenden dirigistischen Eingriffen in die Agrarwirtschaft entstehen diskretionäre Handlungsspielräume für die Mitgliedstaaten. Für eine umfassende Beurteilung der Agrarmarktpolitik ist es unerläßlich festzustellen, auf welche Weise diese gestalterischen Freiräume national ausgefüllt werden. Hierfür sind die Aspekte der positiven Regulierungstheorie[58] auf die deutschen agrarpolitischen Institutionen anzuwenden. Zuerst werden die am agrarpolitischen Regulierungsprozeß beteiligten Gruppen dargestellt. Danach werden deren grundsätzliche Strategien zur Einflußnahme auf den Regulierungsprozeß angeführt und zueinander in Beziehung gesetzt.

Originär mit dem Vollzug und teilweise mit der Detailregelung europäischer Agrarmarktpolitik ist die Agrarbürokratie beauftragt. Die Mehrebenenstruktur der deutschen Agrarbürokratie begünstigt die Ausweitung der diskretionären Handlungsspielräume und zwar aufgrund von Kontrollschwierigkeiten um so stärker, je mehr nationale Instanzen zwischen der vollziehenden

---

[57] Vgl. dazu die positive Theorie der Regulierung, Kapitel 2, insbesondere die Ansätze der Bürokratietheorie und der Capture Theory.

[58] Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.

nationalen und der europäischen Instanz bestehen.[59] Auf die Agrarbürokratie und deren Anwendung der Agrarmarktpolitik sucht die landwirtschaftliche Interessenvertretung im Sinne ihrer Partikularinteressen Einfluß zu nehmen. In Deutschland nimmt dabei der Deutsche Bauernverband eine dominante Stellung ein.[60] Die Durchsetzungschancen für diese Partikularinteressen hängen grundlegend von der Organisationsfähigkeit der agrarwirtschaftlichen Anbieter ab, die aufgrund der Verhältnisse der Agrarwirtschaft als besonders hoch erachtet wird.[61] Als dritte und letzte Gruppe, die Einfluß auf das Regulierungsgeschehen ausüben könnte, ist - im Gegensatz zur Minderheit der agrarökonomischen Interessengruppe - die Mehrheit der Wähler zu nennen, die nicht der Agrarwirtschaft angehören. Sie hat die Folgekosten erfolgreichen Rent-Seekings der Agrarwirtschaft zu tragen.

Dies führt direkt zu den Verhaltensweisen und Strategien zur Ausschöpfung der diskretionären Handlungsspielräume in der deutschen Agrarmarktpolitik. Eine Bevorzugung der landwirtschaftlichen Minderheit muß sich auf politiknaher Ebene wahlkampfpolitisch auszahlen bzw. darf der Wählerstimmenmaximierung nicht zuwider laufen.[62] Auf der Ebene der Vollzugsbürokratie ist eine Bevorzugung dagegen interessant, wenn sie den eigenen diskretionären Spielraum noch ausweitet und wenn sich damit Konflikte mit der landwirtschaftlichen Interessenvertretung minimieren lassen.[63] Neben diesen allgemeinen Verhaltensannahmen, die sich direkt aus der positiven Regulierungstheorie ableiten lassen, besteht zusätzlich in Deutschland eine lange historische Tradition der engen Zusammenarbeit von agrarwirtschaftlichen Interessen-

---

[59] Ähnlich *Führer, J.*, Interessenvermittlung und Steuerungsproblematik im agrarpolitischen Netzwerk, Frankfurt u. a. 1997, S. 234. An der Spitze der deutschen Agrarbürokratie steht der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit dem dazugehörigen Bundesministerium. Weiter gliedert sich die Agrarbürokratie aufgrund der föderativen Struktur in Deutschland auf in die entsprechenden Landesministerien bis hinunter auf die kommunale Ebene.

[60] Tatsächlich gibt es vier Vertretungen landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland, die im Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft zusammengefaßt sind. Der Deutsche Bauernverband hat jedoch Vorsitz und Geschäftsführung inne und kann somit als dominant bezeichnet werden. Die anderen drei Mitglieder sind der Deutsche Raiffeisenverband, der Verband der Landwirtschaftskammern und die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft. Vgl. *Hoppenstedt* (Hrsg.), Verbände, Behörden, Organisationen der Wirtschaft, 46. Auflage, Darmstadt 1996, S. 444 ff.

[61] Im besonderen ist dies die mobilitätshemmende Kumulation von Anpassungskosten auf landwirtschaftliche Unternehmer: Bei familienbetrieblicher Organisation der Agrarproduktion hat der einzelne landwirtschaftliche Anbieter (die Familie) im Falle von Strukturanpassungen sowohl die Anpassungskosten des Faktors Arbeit als auch die des Faktors Kapital zu tragen. Es bestehen durch diese Kumulation erheblich stärkere Anreize als in anderen Wirtschaftsbereichen, auf eine politische Lösung hinzuarbeiten. Vgl. dazu *Hagedorn, K.*, Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, Tübingen 1996, S. 327 ff.

[62] Vgl. *Hagedorn*, Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, op. cit., S. 370 f., und *Hansmeyer, K.-H.*, und *A. Vitt*, Politische Einflußnahme durch und auf die Landwirtschaft und ihre Institutionen, in: Schmitt, G., und K. Hagedorn (Hrsg.), Institutioneller Wandel und politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1996, S. 89 ff., S. 102 f.

[63] Ähnlich *Kible-Kaup*, A., Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u. a. 1996, S. 182.

gruppen und der gesamten Agrarbürokratie.[64] Es wird sogar allgemein davon ausgegangen, daß die Agrarbürokratie die Partikularinteressen der Agrarwirtschaft vertritt.[65]

Es ergeben sich somit Ansatzpunkte der landwirtschaftlichen Interessenvertretung zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen: Erstens liegt der Schwerpunkt gegenüber der Agrarbürokratie auf der erwähnten, geschichtlich gefestigten Zusammenarbeit. Zweitens muß die Opposition der Mehrheit bzw. der öffentlichen Meinung abgeschwächt werden bis hin zur Umwandlung in Solidarität mit den Forderungen der Agrarwirtschaft. Dazu werden umfangreiche Untersuchungen angefertigt, in denen Ansatzpunkte der Öffentlichkeitsarbeit für die Landwirtschaft gesucht werden.[66] Eine zentrale Strategie der Agrarlobby besteht in der Verknüpfung von Partikularinteressen mit gesellschaftlich respektierten oder erwünschten Funktionen. Damit erleichtern sie einerseits die Rechtfertigung von Protektion für die Regulierungsinstanzen, andererseits können sie bei Erfolg dieser Strategie mit der Unterstützung der öffentlichen Meinung rechnen.[67] Die Einflußnahme der landwirtschaftlichen Interessenvertretung ist auf nationaler Ebene weitaus erfolgversprechender als auf europäischer Ebene. Zum einen liegen die diskretionären Handlungsspielräume, die zur Erfüllung von Partikularinteressen herangezogen werden können, in der Agrarpolitik in nationaler Hand. Zum anderen ist die Organisationsfähigkeit der agrarwirtschaftlichen Interessen auf europäischer Ebene weitaus geringer als auf nationaler.[68]

Als Fazit zur Ausgestaltung der nationalen Handlungsspielräume in der Agrarpolitik ist festzuhalten, daß in Deutschland die diskretionären Spielräume weitgehend zur Durchsetzung der

---

[64] Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung und Tradition der Protektion der Landwirtschaft in Deutschland *Flemming, J.*, Landwirtschaftliche Interessen und Demokratie, Bonn 1978, und *Puhle, H.-J.*, Politische Agrarbewegungen in kapitalistischen Gesellschaften, Göttingen 1975.

[65] So explizit *Henrichsmeyer* und *Witzke*, Agrarpolitik Band 2, op cit., S. 467; auch sieht sich das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten selbst als Interessenvertretung der Agrarwirtschaft, vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (Hrsg.), Agrarpolitische Mitteilungen Nr. 6 vom 06. Mai 1997, S. 2, oder auch *o. V.*, Bonn spricht bei Agrar mit zwei Zungen, in: Handelsblatt vom 23.07.1997, S. 9. Der Verbandseinfluß der Agrarwirtschaft reicht sogar bis hin zu einem informellen Vorschlagsrecht für den Agrarminister und der regelmäßigen Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen durch den Deutschen Bauernverband, vgl. dazu *Führer*, Interessenvermittlung und Steuerungsproblematik im agrarpolitischen Netzwerk, op. cit., S. 239 und 246.

[66] Exemplarisch *Linnartz, T.*, Die Landwirtschaft und ihre Probleme im Meinungsbild der Bevölkerung, Bonn 1994, S. 232, der als Ergebnis anführt, wie der Verschlechterung des Ansehens der Landwirtschaft in der Öffentlichkeit entgegengewirkt werden kann.

[67] Diese Strategie wird häufig als impliziter Gesellschaftsvertrag zwischen der Agrarwirtschaft und der restlichen Volkswirtschaft dargestellt und mit agrarfundamentalistischen Vorstellungen über den besonderen gesellschaftlichen Wert des bäuerlichen Familienbetriebes verbunden. Vgl. in diesem Sinn *Hagedorn, K.*, und *G. Schmitt*, Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 4 (1985), S. 250 ff., S. 256 f., und *Kible-Kaup*, Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., S. 197.

[68] Es gibt zwar eine europäische agrarwirtschaftliche Interessenvereinigung, die COPA (Comité des Organisations Professionelles Agricoles de la Communauté Européene), ihr fehlt jedoch zum einen die lange historische Tradition der deutschen Verbände und damit langfristig gefestigte Kanäle der Einflußnahme. Zum anderen müssen in einem europäischen Verband zuerst die nationalen Interessen durchgesetzt werden, bevor überhaupt eine Einflußnahme auf die Politik möglich ist.

Interessen der Agrarwirtschaft verwandt werden. Die Agrarbürokratie kann damit im Sinne der positiven Regulierungstheorie von der landwirtschaftlichen Interessenvertretung im Sinne der Capture Theory als "gefangen" erachtet werden. Die Strategie des impliziten Gesellschaftsvertrages ist unter der Bedingung, daß die Agrarpolitik auch tatsächlich zu den gesellschaftspolitisch erwünschten Zielen führt, zu akzeptieren (siehe dazu 2.).

2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Agrarmarktordnung

In diesem Abschnitt soll die infolge der gemeinsamen Agrarpolitik der EU in Deutschland bestehende Agrarmarktordnung ökonomisch beurteilt werden. Dies wird sowohl im Hinblick auf die Rechtfertigung der Agrarpolitik als auch auf das Ausmaß ihrer Zielerfüllung erfolgen. Die gesamte europäische Agrarpolitik beruht auf der impliziten Annahme, daß Wettbewerb in der Agrarwirtschaft nicht möglich bzw. politisch oder sozial unerwünscht ist. Denn nur dann ist die europäische Agrarmarktordnung in ihrer bestehenden dirigistischen Form zur Verwirklichung der Gemeinschaft zwingend notwendig. Ohne diese Annahme gäbe es keinen Grund für die EU, sich nicht - wie in den anderen Wirtschaftsbereichen - auf die Verhinderung versteckten Protektionismus zwischen den Mitgliedstaaten und den reibungslosen Ablauf eines liberalisierten Agrarmarktes zu beschränken. Diese Möglichkeit ist zum einen explizit im EG-Vertrag gegeben (Art. 40 EGV a.F.), zum anderen aber auch im Sinne der Subsidiarität anzuraten; daß sie nicht wahrgenommen wird, zeigt die Sonderstellung der Agrarwirtschaft gegenüber den restlichen Wirtschaftsbereichen auf. Es ist im folgenden genau zu prüfen, inwieweit (1) regulierungsbedürftiges Marktversagen in der Agrarwirtschaft tatsächlich gegeben ist und (2) die politischen und sozialen Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik durch deren Ausgestaltung in der Praxis erfüllt werden. Im einzelnen werden nachfolgend die Marktversagensargumente der ruinösen Konkurrenz und externer Effekte geprüft sowie die angeblichen Besonderheiten der Agrarwirtschaft. Dann wird zur Untersuchung der politischen oder sozialen Erwägungen in der Agrarmarktpolitik übergegangen. Dies sind die Ziele des Art. 39 EGV a.F. und das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes.

Ruinöse Konkurrenz wird als Ursache von Strukturkrisen angesehen.[69] In der Agrarwirtschaft besteht ein Anpassungsbedarf der Produktionsfaktoren an eine aufgrund technischen Fortschritts erheblich gesteigerte Produktivität und gleichzeitig stagnierender Nachfrage. Es existieren Überkapazitäten, die unter Effizienzgesichtspunkten durch Marktaustritte ineffizienter Anbieter abzubauen wären. In der Agrarwirtschaft verzögern zwei Faktoren unabhängig voneinander die benötigte Anpassung: Erstens verzögert die Ausgestaltung der Agrarmarktordnung eine Kapazitätsanpassung. Solange die Intervention am Agrarmarkt als Abnah-

[69] Strukturkrisen treten auf, wenn ein Anpassungsbedarf der Produktionsfaktoren an geänderte ökonomische Rahmenbedingungen vorliegt, eine tatsächliche Anpassung aufgrund verzögernder Faktoren jedoch unterbleibt. Vgl. zur Theorie der ruinösen Konkurrenz Kapitel 1.II.

me- und Einkommensgarantie wirkte, wurde eine Selektion weitgehend unterbunden. Zwar hat die Agrarreform dies abgeschwächt, es verbleiben jedoch anpassungsverzögernde Elemente in Form nicht produktionsneutraler Transferzahlungen und weiterhin politischer Preise. In bezug auf ruinöse Konkurrenz liegt Politikversagen durch die Agrarmarktordnung vor. Es handelt sich nicht um regulierungsbedürftiges Marktversagen. Zweitens beruht die verzögerte Faktorallokation in der Agrarwirtschaft auf der bäuerlichen Betriebsstruktur. Zum einen unterliegen agrarwirtschaftliche Unternehmen, die primär Familienbetriebe sind, einer Kumulation von Anpassungskosten, die mobilitätshemmend wirkt: Bei Strukturanpassungen hat ein familiär strukturiertes Unternehmen die Anpassungskosten sowohl des Faktors Arbeit als auch des Faktors Kapital zu tragen. Die Kosten der Faktoranpassung können in dieser Situation leicht über die Verluste aus unterlassener Anpassung steigen, womit die notwendige Strukturanpassung unterbleibt. Zum anderen besteht bei bäuerlichen Familienstrukturen eine Tendenz zu traditionellem Unternehmerverhalten. Marktaustritte werden trotz Verlusten nicht erfolgen, da der Marktaustritt mit den traditionellen Werten der Hofhaltung kollidieren und zusätzlich einen sozialen Abstieg in der Dorfstruktur bedingen würde. Finanziert werden kann das Verbleiben am Markt durch die Möglichkeit zur Selbstversorgung in der Agrarwirtschaft. Der Marktaustritt wird erst mit dem Generationenwechsel des Familien- und damit auch Unternehmensoberhauptes erfolgen. Marktaustritte können sich so bei familienbetrieblichen Agrarunternehmen über Jahrzehnte verzögern. Tritt der Generationswechsel ein, ergibt sich jedoch eine Überreaktion des Strukturwandels:[70] Da die Strukturkrise alle Agrarunternehmen betrifft und keine Selektion erfolgt, ist es für alle Hofnachfolger einzelwirtschaftlich rational, den Markt zu verlassen. Für den Fall familienbetrieblicher Organisationsstrukturen kann somit regulierungsbedürftiges Marktversagen in Form ruinöser Konkurrenz auftreten. Für die agrarwirtschaftlichen Unternehmen ohne familienbetriebliche Struktur kann dagegen keine ruinöse Konkurrenz auftreten, da ihre Faktorallokation nicht verzögert erfolgt. Sie unterliegen weder traditionellem Unternehmerverhalten noch der Kumulation von Anpassungskosten. Demnach ist für sie die Selektionsfunktion des Wettbewerbs wirksam. Die Aufgabe der Agrarpolitik ist sowohl bei Politik- als auch bei Marktversagen aufgrund ruinöser Konkurrenz gleich: Es sind anpassungsfördernde Instrumente der Agrarstrukturpolitik einzusetzen, kombiniert mit befristeten, produktionsneutralen Transferzahlungen, so daß die aufgestauten Marktaustritte beschleunigt werden, ohne die Agrarwirtschaft zu Kapazitätsausweitungen zu stimulieren.[71] Für die Bereiche, die Politikversagen unterliegen, folgt daraus zumindest teilweise eine Liberalisierung. Im Fall von Marktversagen sind die regulierenden Eingriffe danach zu differenzieren, ob die begünstigten Betriebe eine familienbetriebliche Struktur aufweisen oder nicht. Beide Aspekte sind

---

[70] Vgl. *Hagedorn*, Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, op. cit., S. 296.

[71] Vgl. *Bender, K.*, Ursachenadäquate EG-Agrarreform mit Hilfe einer an EG-Richtbetrieben orientierten Betriebsbeihilfepolitik, in: Agrarwirtschaft Sonderheft 106 (1985), S. 110 f., und *Hagedorn*, Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, op. cit., S. 228 für Beispiele einer derartig ausgestalteten Politik.

in der deutschen und europäischen Agrarpolitik nicht ausreichend umgesetzt, insbesondere die Differenzierung von Beihilfen nach Betriebsgrößen wird regelmäßig von wissenschaftlicher Seite gefordert, ist bisher aber politisch nicht umgesetzt worden.

Unter **externen Effekten** werden Situationen verstanden, in denen ein Gut simultan in die Nutzenfunktionen verschiedener Personen bzw. in die Produktionsfunktionen unterschiedlicher Anbieter eingeht, ohne daß dies im Rahmen der Markttransaktionen abgegolten wird.[72] Die agrarwirtschaftliche Produktion nutzt die Umweltmedien Wasser, Boden und Luft als Produktionsfaktoren und beeinflußt den Zustand dieser Umweltmedien durch Art und Intensität der Produktion, ohne daß dies in den Marktpreis eingeht. Darüber hinaus prägt die Agrarwirtschaft maßgeblich das Landschaftsbild und die Artenvielfalt. Diese Wechselbeziehung zwischen landwirtschaftlicher Produktion und Umweltfaktoren hat bei traditionellen Formen der agrarwirtschaftlichen Produktion keine grundsätzliche Tendenz zur Überbeanspruchung der Umweltmedien. Vielmehr ergeben sich positive Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Agrarlandschaft und die Vielfalt von Fauna und Flora.[73] Bei traditioneller Agrarbewirtschaftung überwiegen somit die positiven externen Effekte.

Die moderne Agrarbewirtschaftung ist hingegen durch weitreichenden biologisch- und mechanisch-technischen Fortschritt gekennzeichnet, der eine hochintensive agrarwirtschaftliche Produktion ermöglicht. Daraus resultieren zum einen Belastungen der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft, z. B. in Form von Überdüngung und der zunehmenden physikalischen Belastung des Bodens durch landwirtschaftliche Maschinen. Zum anderen bewirken die Umstrukturierungs- und Intensivierungsmaßnahmen der modernen Agrarwirtschaft die Ausräumung und Verarmung des Landschaftsbildes sowie die Reduzierung der Artenvielfalt.[74] Im Gegensatz zur traditionellen bedingt die moderne agrarwirtschaftliche Produktion negative externe Effekte. Ein Teil der negativen externen Effekte ist politisch hervorgerufen und nicht ursächlich im Wettbewerbsgeschehen begründet. In dem Maße, wie Regulierungseingriffe in die Agrarwirtschaft einzelwirtschaftliche Anreize zu intensiveren Produktionsverfahren setzen, liegt Politikversagen vor. Diesen Nebeneffekt hatte insbesondere das Interventionssystem mit Abnahmegarantie, aber auch Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik wie beispielsweise die Flurbereinigung. Soweit negative externe Effekte in der Agrarwirtschaft durch Politikversagen verursacht werden, sind nicht die allgemeinen Maßnahmen zur Behebung externer Effekte anzuwenden. Vielmehr sind die verursachenden Regulierungsmaßnahmen aufzuheben und durch Eingriffe zu ersetzen, die das Primärziel der ursprünglichen Maßnahmen erfüllen ohne den Nebeneffekt

---

[72] Vgl. zur Problematik externer Effekte und öffentlicher Güter Kapitel 1.III.

[73] Vgl. ausführlich zu den ökologisch-ökonomischen Wirkungszusammenhängen bei traditioneller Landwirtschaft *Henrichsmeyer* und *Witzke*, Agrarpolitik Band 1, op. cit., S. 191 f.

[74] Vgl. zu den ökologisch-ökonomischen Wirkungszusammenhängen bei hochintensiver Landwirtschaft *Martimort, D.*, Agricultural Markets: Mechanisms, Failures and Regulations, Amsterdam u. a. 1996, S. 409 f.; *Henrichsmeyer* und *Witzke*, Agrarpolitik Band 2, op. cit., S. 369 f.; *Whitby, M.* (Hrsg.), The European Environment and CAP Reform, Guildford 1996, S. 70 ff., und *Gardner*, European Agriculture, op. cit., S. 154.

intensiverer Produktionsverfahren. In diesem Zusammenhang ist erneut auf die Forderung nach produktionsneutralen Transferzahlungen hinzuweisen.

Für den Teil der negativen externen Effekte, die nicht durch Politikversagen verursacht sind, liegt durchaus Marktversagen vor. Die negativen Auswirkungen auf die Umweltmedien sind jedoch derart eng mit dem agrarwirtschaftlichen Produktionsprozeß verbunden, daß erstere einem Zugriff zur Schadensbegrenzung oder -vermeidung weitgehend entzogen sind.[75] Damit sind einerseits die entsorgungstechnischen Maßnahmen, die allgemein zur Behebung negativer externer Effekte angeführt werden, in der Agrarwirtschaft nicht anwendbar. Vielmehr muß zur Vermeidung der negativen externen Effekte der gesamte agrarwirtschaftliche Produktionsprozeß in dieser Hinsicht neu ausgerichtet werden. Andererseits ist dadurch die individuelle Zurechnung von Belastungen der Umweltmedien nicht möglich, womit sowohl die generellen marktlichen als auch politischen Lösungsmöglichkeiten für externe Effekte nicht anwendbar sind. Die enge Wirkungsverbundenheit von negativen Externalitäten und agrarwirtschaftlichem Produktionsprozeß verhindert eine ökonomische Internalisierung der Externalitäten und verlagert ihre Behebung oder Verhinderung in den Bereich des Umweltschutzes als gesellschaftspolitische Zielsetzung. Von politischer Seite können allein Mindeststandards für eine bestimmte gesellschaftsweit geforderte Umweltqualität gesetzt und umweltschonende Produktionsverfahren in der Agrarwirtschaft gefördert werden.[76] Auf die Erfüllung umweltpolitischer Zielvorstellungen in der Agrarwirtschaft wird unten im Rahmen der gesellschaftspolitischen Zielsetzungen näher eingegangen werden.

Weitere **Besonderheiten der Agrarwirtschaft**, die Wettbewerb in diesem Wirtschaftsbereich angeblich unmöglich machen, sind die diversen Formen traditionellen Unternehmerverhaltens, die klimatische und bodenmäßige Abhängigkeit der Agrarproduktion sowie die Sicherstellung der Versorgungssicherheit. Der erste Fall wurde schon im Rahmen ruinöser Konkurrenz oben besprochen und bildet keine agrarspezifische Besonderheit, die Wettbewerbsentzug erzwingt. Die klima- und bodenmäßige Abhängigkeit bietet keinen ökonomischen Grund für ein Versagen des Wettbewerbsprozesses. Das Angebot an und die Nachfrage nach Agrarprodukten kommen trotz regionaler und temporärer Naturkatastrophen über den Weltmarkt zum Ausgleich. Die einzelwirtschaftlichen Konsequenzen können dabei durchaus gravierend sein;[77] dies

---

[75] Beispiele dafür sind die komplexen Diffusions- und Transformationsprozesse, denen Dünge- und Pflanzenschutzmittel unterliegen, wenn sie in das Boden-Wasser-System eindringen.

[76] Vgl. für ein Beispiel derartiger Maßnahmen *Becker, H.*, Attaining sustainable regional production structures through taxes and quotas on pesticides and fertilizers, in: Brito Soares, F., F. Gomes da Silva und J. Mendes Espada (Hrsg.), EC Agricutural Policy by the End of the Century, Kiel 1993, S. 459 ff.

[77] Einzelwirtschaftliche Konsequenzen aus außerordentlich günstigen oder ungünstigen klimatischen Bedingungen sind Teil des unternehmerischen Risikos, mit dem nicht nur die Agrarwirtschaft konfrontiert ist, sondern teilweise auch andere Wirtschaftsbereiche. Derartige betriebliche Risiken können grundsätzlich über eine Versicherung gedeckt werden. Bei fehlendem Versicherungsschutz unterliegen kleine Betriebseinheiten mit Monokultur einem höheren Risiko als große, diversifizierte Agrarfabriken, die im Wege der Mischkal-

fällt jedoch in den Bereich gesellschaftspolitischer Erwägungen, die im Rahmen der politischen Zielsetzungen der Agrarwirtschaft zu prüfen sind. Eine ökonomische Begründung für Wettbewerbsentzug ist nicht gegeben. Ebenso ist das Argument der Versorgungssicherheit rein politischer und keineswegs ökonomischer Natur, da jederzeit eine Versorgung über den Weltmarkt möglich ist.

Die im EG-Vertrag festgelegten **Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik** sind gesellschaftspolitisch motiviert und können nicht anhand der ökonomischen Theorie gerechtfertigt werden. Mit Sicherheit kann allein gesagt werden, daß mit dem Abweichen von der ökonomischen Theorie ein Effizienzverlust einhergeht. Daher sollten diese Abweichungen auch restriktiv gehandhabt werden. Bei bestehendem gesellschaftlichen Konsens und entsprechender demokratischer Legitimation sind Effizienzverluste zur gesellschaftspolitischen Zielerreichung grundsätzlich zu akzeptieren.[78] Im Fall der im EG-Vertrag postulierten Ziele ist die demokratische Legitimation gegeben. Der gesellschaftliche Konsens lag zumindest bei Vertragsabschluß vor. Während die ökonomische Theorie nicht zur Begründung gesellschaftspolitischer Ziele herangezogen werden kann, ist das ökonomische Prinzip dagegen geeignet, die Zielerfüllung und Eingriffsintensität der eingesetzten hoheitlichen Mittel zu prüfen. Denn bei geringem Zielerfüllungsgrad und zu hoher Eingriffsintensität der eingesetzten Mittel ist Politikversagen im Sinn der positiven Regulierungstheorie gegeben, da nicht das gesellschaftspolitische Ziel im Mittelpunkt der Maßnahmen steht, sondern vielmehr die Befriedung von Partikularinteressen.

Das Ziel der **Steigerung der Produktivität** in der Agrarwirtschaft (Art. 33 Abs. 1 lit. a EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. a EGV a.F.) kann auf die Gemeinschaft als Ganzes bezogen als erfüllt betrachtet werden. Weitreichender technischer Fortschritt hat seit Vertragsabschluß zu gewaltigen Produktivitätssteigerungen in der Agrarwirtschaft geführt. Die Aktualität dieser Zielsetzung ist somit obsolet, eine weitere Zielverfolgung daher nicht mehr notwendig. Die Eingriffsintensität war in diesem Bereich von Anbeginn zu hoch, was sich insbesondere daran zeigte, daß die Anbieter ihre Produktion an den Preis- und Abnahmegarantien ausrichteten mit der Folge gravierender Überschußproduktion. Als Reaktion auf diese Fehlentwicklung wurde die Eingriffsintensität zwar reduziert, die bestehenden Interventionssysteme sind dennoch weiterhin nicht produktionsneutral ausgestaltet.

Die Zielsetzung einer **angemessenen Lebenshaltung** (Art. 33 Abs. 1 lit. b EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. b EGV a.F.) für in der Agrarwirtschaft tätige Personen, als Ausgleich für gesellschaftliche Leistungen dieses Sektors, stand zwar frühzeitig im Mittelpunkt der gemeinsamen Agrarpolitik. Dennoch ist ihre Zielerfüllung bis heute unzureichend. Die eingesetzten Mittel der Preispolitik und Beihilfenordnungen der gemeinsamen Marktordnungen stellen kein ursachenadäquates

---

kulation über einen besseren betriebsinternen Risikoausgleich verfügen. Es besteht in diesem Fall eine zunehmende Konzentrationstendenz in der Agrarwirtschaft.

[78] Vgl. dazu Kapitel 4.I.3.

Vorgehen dar, sondern begünstigen insbesondere große Agrarunternehmen und verstärken die Anreize zur Überproduktion. Die eingesetzten Instrumente, vor allem die Preis- und Interventionssysteme, sind zu undifferenziert. Auch hier wäre eine produktionsneutrale Ausgestaltung der Einkommenssicherung notwendig. Schwierigkeiten ergeben sich für die Umsetzung dieser Forderung aus den zum Teil stark divergierenden nationalen Betriebsstrukturen der Mitgliedstaaten.

Die **Stabilisierung der Märkte** (Art. 33 Abs. 1 lit. c EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. c EGV a.F.) zielt sowohl auf die Schaffung eines langfristigen Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage als auch auf den Ausgleich kurzfristiger Über- und Unterversorgung. Bei der Erfüllung dieser Zielsetzung wurde die langfristige Stabilität zugunsten der kurzfristigen vernachlässigt. Die als Folge dieser Politik entstandenen Überschüsse sollen nun durch die Reform der gemeinsamen Agrarmarktpolitik reduziert werden und so zu Haushaltsentlastungen für die Gemeinschaft führen. Dazu ist eine Liberalisierung der Agrarwirtschaft notwendig, welche die übermäßigen Regulierungseingriffe verringert, so daß der einzelne Anbieter klare Signale für an der Nachfrage orientierte Produktionsentscheidungen erhält. Eine derartige Differenzierung der Eingriffe nach Erzeugern ist sowohl mit hohen administrativen Kosten verbunden als auch politisch kaum durchsetzbar.

Die Aufgabe der **Sicherung der Versorgung** (Art. 33 Abs. 1 lit. d EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. d EGV a.F.) ist ein besonders hervorgehobenes Teilziel der Stabilisierung der Märkte. Es ist in Anbetracht von Überschüssen in weiten Teilen der Agrarwirtschaft erfüllt. Auch beruhen Nahrungsmittelkrisen aufgrund der gestiegenen Produktivität weniger auf Mängel der Agrarproduktion als auf Infrastrukturmängel beim Transport von Nahrungsmitteln an die sie benötigenden Stellen. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit ist die Eingriffsintensität in diesem Bereich zu hoch, denn nicht Versorgungssicherheit für jedes noch so marginale Agrarprodukt ist anzustreben, sondern vielmehr eine Versorgung mit Grunderzeugnissen.

Das Ziel **angemessener Verbraucherpreise** (Art. 33 Abs. 1 lit. e EGV / Art. 39 Abs. 1 lit. e EGV a.F.) wurde gegenüber den anderen Aufgaben des Art. 33 EGV (Art. 39 EGV a.F.) nur nachrangig verfolgt. Da die Agrarpreise weitreichenden Eingriffen unterliegen, können sie im weitesten Sinne als politische Preise aufgefaßt werden, die über den Wettbewerbspreisen liegen. Aus den Bestrebungen, die Intensität der Überschüsse erzeugenden Eingriffe zu verringern, ergeben sich positive Rückwirkungen auf die Verbraucherpreise, die tendenziell von dem hohen politischen Preisniveau aus einem wettbewerblichen angenähert werden.

Umweltschutz als agrarpolitische Aufgabe folgt zum einen aus den politischen Vorgaben des Art. 174 EGV (Art. 130r EGV a.F.); zum anderen aber auch ökonomisch aus der fehlenden Quantifizierbarkeit der positiven externen Effekte der Agrarwirtschaft, welche die Internalisierung dieser Effekte weg von Lösungsmöglichkeiten über den Markt hin zu einer politischen Fragestellung verschiebt. In der gemeinsamen Agrarpolitik werden umweltpolitische Maßnah-

men nur flankierend im Rahmen der Reduzierung von Überschußproduktion und Festlegung von Mindeststandards verfolgt. Auch durch die Agrarreform hat sich keine grundlegende Änderung ergeben.[79] Die umweltschutzpolitischen Maßnahmen sind nur in geringem Maße zielgerichtet.

Als Folgerung aus der Erfüllung der agrarpolitischen Aufgaben ergibt sich, daß die aktuellen Probleme der Agrarwirtschaft aufgrund von **Politikversagen** selbst geschaffen sind: Durch die Möglichkeiten zur Produktionsausweitung und zur Erfüllung administrativer Anforderungen für die Gewährung von Beihilfen werden einseitig Großbetriebe bevorzugt. Die Erfüllung noch aktueller agrarpolitischer Zielsetzungen und die Anpassung der Eingriffsintensitäten auf niederem Niveau stoßen auf massiven politischen Widerstand. Die durch Renten begünstigten Personenkreise verteidigen diese vehement und sammeln politische Unterstützung in weiten Kreisen der Bevölkerung mit dem Argument der Erfüllung eines impliziten Gesellschaftsvertrages durch die Agrarwirtschaft.

Unter gesellschaftspolitischen Aspekten ist ein **impliziter Gesellschaftsvertrag** zwischen der Agrarwirtschaft und der restlichen Volkswirtschaft zu akzeptieren, wenn erstens ein gesellschaftsweiter Konsens über die gesellschaftlichen Werte der Agrarwirtschaft, die über die reine Produktionsleistung der Agrarwirtschaft hinausgeht, vorliegt, und zweitens die Agrarwirtschaft die ihr zur Erfüllung der gesellschaftlichen Werte zugestandenen wettbewerbspolitischen Freiräume auch tatsächlich in diesem Sinn einsetzt. In Deutschland wird ein möglicher impliziter Gesellschaftsvertrag mit dem **Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes** gerechtfertigt. Was im einzelnen unter diesem Schlagwort verstanden wird, läßt sich nur punktuell aufzeigen: Ein Agrarbetrieb ist ein bäuerlicher Familienbetrieb, wenn leitende und ausführende Funktion in der bäuerlichen Familie vereinigt sind.[80] Weiter gelten auch bestimmte Produktionsmethoden als bäuerlich, die sich mehr an naturgegebenen Gesetzmäßigkeiten als an Marktentwicklungen orientieren.[81] Diese Definitionen sind durchaus gewollt vage gehalten, so daß jede Seite die von ihnen erwünschte (differierende) Präzisierung darin sehen kann.[82] Es wird impliziert, daß bäuerliche Familienbetriebe über positive externe Effekte traditioneller Formen der agrarwirtschaftlichen Produktion hinaus weitere - nicht näher erläuterte - gesellschaftspolitische Funktionen erfüllen. Durch die oben angeführte Möglichkeit der ruinösen Konkurrenz, die auch in ihrer Struktur liegt, sind bäuerliche Familienbetriebe gefährdet. Schutz und Förderung bäuerli-

---

[79] Vgl. *Bruckmaier, K.*, und *J. Langkau*, Eine grüne GAP: Ökologisierung der Europäischen Agrarpolitik?, Köln 1996, S. 21, und *Kirschke, D.*, u. a., Analyse der Wirkungen agrarpolitischer Aktionsinstrumente auf die Landwirtschaft der Neuen Bundesländer, Agrarwirtschaft Sonderheft 151 (1996), S. 54.

[80] Vgl. *Priebe, H.*, Familienbetrieb, in: Götz, V., K. Kroeschell und W. Winkler (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Band 1, Berlin 1981, S. 574 ff.

[81] Vgl. *Neander, E.*, Sicherung der Tierhaltung in bäuerlicher Hand, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen 94 (1985), S. 17.

[82] In diesem Sinne vgl. *Maisack, S.*, Leitbilder und Mitgliederverhalten in Verbänden, Frankfurt/M. 1995, S. 31 ff.

cher Familienbetriebe lösen somit unmittelbar die Problematik geringer bzw. existenzgefährdender Einkommen für diese Betriebe und fördert umweltschonende Produktionsverfahren sowie nicht näher definierte gesellschaftspolitische Ziele. Mittelbar wird auch der Versorgungssicherheit Rechnung getragen, indem die bäuerlichen Familienbetriebe nicht zum Marktaustritt gezwungen werden und kein Überschießen des Strukturwandels beim Generationenwechsel eintritt.

Tatsächlich erfüllen weder die gemeinsame noch die deutsche Agrarpolitik diese Ansprüche des Leitbildes bäuerlicher Familienbetriebe. Sämtliche Regulierungseingriffe differenzieren entweder nicht nach der Betriebsgröße oder bevorzugen sogar noch die agrarwirtschaftlichen Großbetriebe. Dementsprechend wird die Einkommensproblematik für bäuerliche Familienbetriebe durch die Agrarpolitik verschärft[83] - woraus dann mit Bezug auf das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes und den impliziten Gesellschaftsvertrag weitere Regulierungseingriffe in die Agrarwirtschaft gefordert werden.[84] Aufgrund der oben angeführten Zusammenhänge werden diese Forderungen von der öffentlichen Meinung gestützt. Das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes ist offensichtlich verfehlt. Dieses scheinbar nicht zielgerichtete Verhalten der agrarwirtschaftlichen Interessenvertretung ist durch ihre strukturellen Besonderheiten erklärbar: Die institutionellen Regelungen des deutschen Bauernverbandes behindern einerseits die Durchsetzung der Interessen kleiner bäuerlicher Betriebe und begünstigen andererseits agrarwirtschaftliche Großbetriebe.[85] Für erstere ist der deutsche Bauernverband aufgrund ihrer geringen Organisationsfähigkeit jedoch die einzige - wenn auch schlechte - Möglichkeit, ihren Interessen politisches Gehör zu verschaffen. Das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes wird von der agrarwirtschaftlichen Interessenvertretung folglich gezielt zur Täuschung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung benutzt.

3. Ordnungspolitisches Resümee

Zusammenfassend ist für die Agrarwirtschaft festzuhalten, daß zwar grundlegende Reformbestrebungen begonnen und auch umgesetzt wurden. Dies ist jedoch noch kein Beweis für die Änderung der Grundeinstellung, daß die Agrarwirtschaft nur geringem Wettbewerb unterliegen solle. Es kann sich ebenso gut um die reine Rücknahme auf Politikversagen beruhender, übermäßiger Regulierungseingriffe handeln und nicht um eine wettbewerbsorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik. Um ein endgültiges Urteil im Sinne des letzteren Punktes zu fällen, sind weitere wettbewerbsfördernde und liberalisierende Reformen nötig. Insofern stellt die

---

[83] Im intersektoralen Vergleich sind die Einkommensunterschiede erheblich geringer, als die öffentliche Debatte vermuten läßt. Intrasektoral sind die Einkommensunterschiede jedoch gravierend, was jedoch erst nach eingehender Analyse des Agrarberichts augenfällig wird. Vgl. *Sputek, A.*, Verteilungsprobleme und die Organisation von Partikularinteressen, Frankfurt/M 1994, S. 83 f und S. 94, und *Rieger, E.*, Bauernopfer: Das Elend der europäischen Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1995, S. 21.

[84] In diesem Sinn *o. V.*, Der Bauernverband verteidigt Milliardensubventionen, in: FAZ vom 04.07.1997, S. 1 f.

[85] Vgl. *Sputek*, Verteilungsprobleme und die Organisation von Partikularinteressen, op. cit., S. 189

neue Agrarmarktpolitik einzig einen Beginn dar. Insbesondere ist das Regelwerk zur Agrarwirtschaft weiterhin so umfang- und detailreich, daß die administrativen Kosten sowohl auf staatlicher Seite als auch für die agrarwirtschaftlichen Unternehmen exorbitant hoch sind. Vor allem kleinere Unternehmen, denen die Regelungen großteils dienen sollen, sind dadurch nicht in der Lage, die ihnen zustehenden Fördermöglichkeiten einzufordern bzw. zu erkennen.

Durch die weitreichende faktische Rückverweisung von sowohl Durchführungs- als auch Festlegungskompetenzen an nationale Instanzen zur Ausgestaltung bestimmter Politikbereiche bzw. zur Detailfestlegung bestehen in der Agrarwirtschaft umfassende nationale Gestaltungsspielräume. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten und steht in krassem Gegensatz zu der weit verbreiteten Annahme des zunehmenden europäischen Zentralismus'. So steht den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, ihre Agrarpolitik an den jeweiligen Gegebenheiten ihrer nationalen Agrarwirtschaften auszurichten. In Deutschland ist die nationale Politikfestlegung in der Agrarwirtschaft sowohl von seiten der Agrarbürokratie als auch der Politiker und der Interessenvertretung auf Rent-Seeking ausgerichtet. Die nationalen Gestaltungsspielräume gehen zugunsten der Bevorzugung einzelner Interessengruppen verloren. Die deutsche Agrarpolitik ist in Eigennutzorientierung und Erfüllung von Partikularinteressen gefangen und sowohl politisch als auch ökonomisch nicht handlungsfähig. Der in der agrarpolitischen Diskussion ständig hervorgehobene implizite Gesellschaftsvertrag zwischen Öffentlichkeit und der Agrarwirtschaft wird durch letztere in keiner Weise erfüllt.

Für eine zukunftsfähige Agrarwirtschaft sind noch weitaus durchgreifendere Reformen als bisher notwendig. Die politische Durchsetzbarkeit derartiger Reformen ist jedoch aufgrund des massiven Einflusses der agrarwirtschaftlichen Interessenvertretung politisch kaum möglich. Eine effiziente Ausrichtung der Agrarmarktpolitik erscheint nicht möglich, solange nationale Gestaltungsfreiräume zugunsten von Partikularinteressen ausgenutzt werden. Um diese Situation zu ändern, muß entweder die Täuschung anhand des Leitbildes des bäuerlichen Familienbetriebes publik gemacht werden, damit die Solidarität der öffentlichen Meinung mit den agrarwirtschaftlichen Forderungen verringert wird, oder die nationalen Gestaltungsräume sind zugunsten europäischer Regelungen aufzuheben. Der letzte Punkt hat nur Erfolg, wenn die agrarwirtschaftlichen Interessenvertretungen ihre Partikularinteressen auf europäischer Ebene nicht so gut durchsetzen können wie auf nationaler. Im Moment ist dies der Fall; eine Kompetenzverweisung an die EU hätte demnach kurzfristig Erfolg, nationales Rent-Seeking abzubauen. Langfristig werden die Interessengruppen jedoch auch auf europäischer Ebene die entsprechenden Einflußkanäle aufbauen und so nationales durch europäisches Rent-Seeking ersetzen. Eine Änderung der öffentlichen Meinung hat zwar langfristig die größten Erfolgschancen zur Behebung von Rent-Seeking. Die Komplexität der agrarökonomischen und -politischen Zusammenhänge läßt jedoch eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit in diesem Bereich wiederum

sehr unwahrscheinlich werden. Eine durchgreifende Änderung der Situation in der Agrarwirtschaft ist damit nicht zu erwarten.

7. KAPITEL: FINANZWIRTSCHAFT

Die Finanzwirtschaft ist durch ihre Ausgleichsfunktion von Anlagebedarf der Sparer und Finanzbedarf der Investoren gekennzeichnet.[1] Dabei treten vier Grundprobleme auf: Erstens existieren **Informationsprobleme** bei den originären Marktseiten der Geldgeber und Geldnehmer. Sie müssen geeignete Marktpartner finden. Zweitens liegt die **Losgrößenproblematik** vor, wenn Anlage- und Finanzierungsbedarf potentieller Marktpartner betragsmäßig nicht übereinstimmen. Drittens bestehen **Probleme der Fristigkeit**, wenn die Vorstellungen von Geldgeber und -nehmer über die Dauer ihres Finanzkontraktes nicht deckungsgleich sind. Viertens ist die **Risikoproblematik** gegeben, da der Geldgeber weder Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung noch das zukünftige Verhalten des Geldnehmers hat.[2] Diese Schwierigkeiten können durch die originären Marktseiten nur durch Aufwendung erheblicher Transaktionskosten gelöst werden. Die Transaktionskosten nehmen jedoch leicht prohibitive Ausmaße an, so daß volkswirtschaftlich effiziente Finanzkontrakte nicht zustande kommen.

Zur Behebung bzw. Minimierung dieser Finanzmarktprobleme nehmen **Finanzintermediäre** eine Mittlerfunktion zwischen den originären Marktseiten ein. Finanzintermediäre bieten den originären Geldgebern und -nehmern **Finanzdienstleistungen** in Form von Kapitalanlage- und Kapitalaufnahmemöglichkeiten an. Aufgrund der Vielzahl von Geschäften, die sie mit beiden Marktseiten tätigen, können sie die Anlage- und Finanzierungsbedürfnisse der Marktseiten ausgleichen. Diese Transformationsleistung der Finanzintermediäre reduziert den Informationsbedarf der Marktseiten auf die Kenntnis eines geeigneten Finanzintermediärs. Weiterhin werden Losgrößen- und Fristigkeitsproblematik dadurch fast vollständig behoben und auch Risikoprobleme, insbesondere das Ausfallrisiko, werden durch Finanzintermediäre reduziert.[3] Die Transaktionskosten können gegenüber dem Fall der Abwesenheit von Finanzintermediären gesenkt werden und verlieren ihre prohibitive Höhe. Weiterhin werden sowohl economies of scale als auch economies of scope realisiert, da die Finanzintermediäre - anders als einzelne Marktpartner - Transaktionen bündeln können.[4] Auf diese Weise stellen Finanzintermediäre mit Finanzdienstleistungen die Effizienz der Finanzmärkte sicher.

---

[1] Vgl. beispielsweise *Socher, K.*, Bankgeschäfte von Versicherungen und Versicherungsgeschäfte von Banken: Theoretische Aspekte, in: Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen (Hrsg.), Bankgeschäfte von Versicherungen und Versicherungsgeschäfte von Banken, Wien 1987, S. 5 ff.

[2] Vgl. *Bitz, M.*, Finanzdienstleistungen, 3., völlig überarb. und erw. Auflage, München 1997, S. 27 f.

[3] Vgl. zu den Transformationsfunktionen der Finanzintermediäre *Engels, W.*, Das Trilemma der Finanzmärkte, in: Engels, W. (Hrsg.), Anlegerschutz und Vertrauensbildung auf Finanzmärkten, Frankfurt/M. 1992, S. 11 ff., S. 14; sowie *Weinel, M.*, Finanzkonglomerate im Europäischen Binnenmarkt: Eine aufsichtsrechtliche Analyse, Wiesbaden 1996, S. 28 ff.

[4] Vgl. *Hering, R.J.*, und *A.M. Santomero*, The Corporate Structure of Financial Conglomerates, in: Journal of Financial Services Research 4 (1990), S. 471 ff., und *Clark, J.*, Economies of scale and scope at depository financial institutions: A review of the literature, in: Fraser, D., und P. Rose (Hrsg.), Readings on financial institutions and markets, 4. Auflage, Homewood, Boston 1990, S. 82 ff.

Entgegen dieser allgemeinen Konzeption von Finanzdienstleistungen existiert kein einheitlicher Finanzmarkt. Vielmehr liegen in der Realität institutionell getrennte Teilbereiche eines allgemeinen Finanzmarktes vor. Abhängig vom Schwerpunkt der Transformationsleistung werden **Bankenmarkt**, **Versicherungsmarkt** und der **Markt für Wertpapierdienstleistungen** unterschieden.[5] Diese Trennung ist historisch gewachsen und hat sich in unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen dieser Einzelfinanzmärkte niedergeschlagen. Die Relevanz des einheitlichen theoretischen Fundaments hat sich in den letzten Jahren jedoch deutlich an den aufkommenden Allfinanzkonzeptionen gezeigt. Allgemein wird unter **Allfinanz** das gemeinsame Angebot von Finanzdienstleistungen verstanden, die verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen unterworfen sind.[6] Damit wird das Eindringen der Finanzintermediäre in die jeweils anderen Teilmärkte der Finanzwirtschaft beschrieben. Zu beachten ist, daß sich die einheitliche Behandlung von Finanzintermediären bisher nicht in den rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen niedergeschlagen hat, sondern eine Unternehmensstrategie darstellt, die eine einheitliche Behandlung nahelegt.[7]

International wird bei der Unterscheidung der einzelnen Finanzmärkte keiner einheitlichen Systematik gefolgt, was in unterschiedlichen historischen Entwicklungen begründet liegt. So existiert in Deutschland ein Universalbankensystem, das dem Bankenbereich grundsätzlich auch Effekten-, Depotgeschäfte u. ä. zuschreibt, womit Bankenmarkt und Markt für Wertpapierdienstleistungen als Bankenmarkt im weiteren Sinne gegenüber dem Versicherungsmarkt abgegrenzt werden können. In Großbritannien hat sich dagegen ein Trennbankensystem entwickelt, das für jeden der drei Finanzmarktbereiche eigenständige institutionelle Rahmenbedingungen aufstellt.[8] Die EU legt ihrem Vorgehen im Finanzbereich die britische Unterscheidung zugrunde.[9] Die unterschiedliche institutionelle Behandlung von grundsätzlich identischen Sachverhalten führt zu Wettbewerbsverzerrungen - dies gilt sowohl national für die Abgrenzung der ein-

---

[5] Vgl. *Goß, H.*, Volkswirtschaftliche Konsequenzen der Allfinanz, Frankfurt/M. 1992, S. 40, und *Weinel*, Finanzkonglomerate im Europäischen Binnenmarkt, op. cit., S. 42. Die Vorstellung, daß Versicherungsunternehmen allein Gefahrengemeinschaften zum Risikoausgleich zwischen den Gemeinschaftsmitgliedern darstellen, kann unter den Gesichtspunkten einer modernen Volkswirtschaft nicht mehr aufrechtgehalten werden; vielmehr sind auch Versicherungen als marktwirtschafltiche Unternehmen zu betrachten. Vgl. dazu *Fetzer, M.-U.*, Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs: Das Beispiel der Banken und Versicherungen in der EG, München 1992, S. 228.

[6] Vgl. *Rudolf, B.*, Europäische Integration im Finanzdienstleistungsbereich und Allfinanz, in: Kümmel, H.J., u. a., (Hrsg.), Allfinanz-Strukturwandel an den Märkten für Finanzdienstleistungen, Berlin 1991, S. 345 ff., S. 353, und *Imelmann, C.*, Versicherungsaufsichtsrechtliche Fragen der Allfinanzkonzeption, Frankfurt/M. 1996.

[7] Wenn dies von den betroffenen Wirtschaftsbereichen zum Teil heftig bestritten wird, sind die Ergebnisse der positiven Theorie der Regulierung in Betracht zu ziehen, wonach mit Änderung des institutionellen Rahmens Renten für die Unternehmen des betroffenen Wirtschaftsbereiches verlorengehen.

[8] Vgl. *Schneider, U.*, Allfinanz: Tatsächliche Entwicklungen und rechtliche Rahmenbedingungen, in: Büschgen, E., und H. Schneider (Hrsg.), Der europäische Binnenmarkt 1992: Auswirkungen auf die deutsche Finanzwirtschaft, Frankfurt/M. 1990, S. 95 ff., S. 101.

[9] Vgl. *Wagner, P.*, Die Bildung von Allfinanzkonzernen: Grundlagen und Ansatzpunkte der Integration von Bank und Versicherung in einem Allfinanzkonzern, Frankfurt/M. 1991, S. 28.

zelnen Finanzmärkte untereinander als auch EU-weit für die verschiedenen Ausgestaltungen dieser Trennung. Die Überprüfung der Rahmenbedingungen für Finanzmärkte ist daher angebracht. In der folgenden Analyse wird der theoretisch einheitlichen Konzeption eines Finanzmarktes gefolgt. Die Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen der einzelnen Finanzmarktbereiche werden nebeneinandergestellt.

Im historischen Rückblick zeigt sich, daß ursprünglich kein Widerspruch zwischen Banken- und Versicherungstätigkeit bestand. Teilweise wurden beide Geschäftsbereiche durch denselben Anbieter bedient.[10] Die institutionelle Trennung der Finanzmärkte erfolgte in Deutschland im späten 19. Jahrhundert, als Versicherungen zur Verhinderung von Risikokumulation staatlicher Regulierung unterstellt wurden. Banken i. w. S. und Versicherungen entwickelten sich ab diesem Zeitpunkt getrennt voneinander.[11] Der so entstandene Regulierungskomplex für Finanzmärkte ist auf die enge Verbundenheit der Finanzmärkte mit allen Bereichen einer Volkswirtschaft zurückzuführen. Aus Sorge vor sich selbst verstärkenden Krisen des Finanzsektors, die die gesamte Volkswirtschaft in Mitleidenschaft ziehen würden, wurde Wettbewerb auf den Finanzmärkten weitgehend unterbunden. Erst im Zuge zunehmender Kundenorientierung bedingte die Entwicklung der Allfinanzkonzeption eine Annäherung der einzelnen Finanzmarktsegmente aneinander, die die künstlichen Schranken zwischen den Teilbereichen eines allgemeinen Finanzmarktes angreift.[12]

Für die EU sind die Finanzmärkte ein wesentliches Element der europäischen Integration und Teil des Binnenmarktprogrammes. Aufgrund der Verflechtung des Finanzsystems mit allen Bereichen einer Volkswirtschaft ist ein - zumindest zwischenstaatlich - einheitliches und funktionsfähiges Finanzsystem zur Verwirklichung sowohl des Binnenmarktes als auch der Europäischen Union zwingend notwendig. Dennoch erwiesen sich die national zum Teil grundlegend divergierenden Regulierungssysteme der Finanzmärkte einerseits und die enge Verbundenheit der Finanzsysteme mit geld- und währungspolitischen Zielsetzungen der Mitgliedstaaten andererseits lange Zeit als Hindernisse bei der Schaffung eines gemeinsamen Finanzmarktes.[13]

---

[10] Vgl. *Schuster, L.*, Versicherungen im Bankgeschäft, in: Schweizerischer Bankverein (Hrsg.), Versicherungen und Banken, Basel 1985, S. 35 ff.

[11] Vgl. *Koch, P.*, Schnittstellen zwischen Banken und Versicherungsunternehmen, in: Institut für Bankwirtschaft der Hochschule St. Gallen (Hrsg.): Banken und Versicherungen: Kooperation oder Konkurrenz?, St. Gallen 1985, S. 1 ff., S. 4.

[12] Vgl. *Wagner*, Die Bildung von Allfinanzkonzernen, op. cit., S. 17.

[13] Vgl. ausführlich *Fetzer*, Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs, op. cit., S. 111 ff., i. V. m. *Gruner-Schenk, P.*, Harmonisierung des Bankenaufsichtsrechts: Erforderliche Anpassungsmaßnahmen, Konsequenzen für die deutsche Kreditwirtschaft, Berlin 1995, S. 25.

I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht

1. Erfassung der Finanzwirtschaft nach EU-Recht

Einen eigenständigen Titel zu den Finanzmärkten gibt es im EG-Vertrag nicht, womit die Hauptkompetenz für diesen Wirtschaftsbereich grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Die EU besitzt eine Teilkompetenz im Bereich der Finanzmärkte, die sich zum einen aus Art. 3 lit. c EGV (Art. 3 lit. c EGV a.F.) und Art. 14 EGV (Art. 7a EGV a.F.), der Umsetzung des Binnenmarktprogrammes, und zum anderen aus der Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ergibt, für die ein funktionsfähiger, gemeinschaftsweiter Finanzmarkt zwingende Voraussetzung ist. Damit finden die Grundfreiheiten des EGV a.F. Anwendung auf die Finanzmärkte.

Die **Niederlassungsfreiheit** nach Art. 43 ff. EGV (Art. 52 ff. EGV a.F.) ermöglicht es natürlichen und juristischen Personen, die in einem Mitgliedstaat ökonomisch tätig sind, dieser Erwerbstätigkeit auch in den anderen Mitgliedstaaten nachzukommen. Dies schließt sowohl die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit ein als auch die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates. Es handelt sich jedoch nicht um ein Abwehrrecht gegen allgemeine Beschränkungen, sondern allein um ein Recht auf Gleichbehandlung mit inländischen Finanzintermediären im Sinne eines formalen Diskriminierungsverbotes.[14] Die Niederlassungsfreiheit richtet sich damit an die Finanzintermediäre.

Die **Dienstleistungsfreiheit** nach Art. 49 ff. EGV (Art. 59 ff. EGV a.F.) umfaßt alle Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht von den Vorschriften der anderen Grundfreiheiten erfaßt werden. Es handelt sich somit um einen Auffangtatbestand. Die Dienstleistungsfreiheit untersagt jede Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob diese gleichermaßen für In- und Ausländer besteht oder nur für Ausländer. Der Schutzinhalt der Dienstleistungsfreiheit geht damit über den der Niederlassungsfreiheit hinaus. Dies wird relativiert durch die Rechtsprechung des EuGH, wonach die Dienstleistungsfreiheit aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses eingeschränkt werden kann.[15] Art. 51 Abs. 2 EGV (Art. 61 Abs. 2 EGV a.F.) legt fest, daß die Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit bei Finanzdienstleistungen im Einklang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu erfolgen hat. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß Finanzdienstleistungen regelmäßig sowohl Elemente der Dienstleistung als auch des Kapitalverkehrs in sich vereinen.[16]

---

[14] EuGH, Rs. 107/83, Slg. 1984, S. 2971 ff., und EuGH, Rs. 221/85, Slg. 1987, S. 719 ff.

[15] EuGH, Rs. 205/84, Slg. 1986, "Versicherungsurteil", S. 3793 ff. Es handelt sich um das Pendant zu den zwingenden Erfordernissen im Warenverkehr gemäß dem Urteil Cassis de Dijon, vgl. EuGH Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649 ff.

[16] Vgl. *Lenz*, C.O., EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Auflage, Köln u. a. 1994, Vorbemerkungen Art. 67 - 73h, Rz. 7, zu Beispielen, wie der Anteil von Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsbestandteil bei den unterschiedlichen Finanzdienstleistungen ausfällt.

Die **Kapitalverkehrsfreiheit** nach Art. 56 bis 60 EGV (Art. 67 - 73h EGV a.F.) nimmt eine Sonderstellung unter den Grundfreiheiten ein, da dieses Kapitel im Zuge des Vertrages über die Europäische Union grundlegend reformiert wurde. Unter der Kapitalverkehrsfreiheit wird auch der Zahlungsverkehr geregelt, wodurch die früher vorliegende und problematische Trennung von Zahlungs- und Kapitalverkehr entfällt.[17]

Art. 56 EGV (Art. 73b EGV a.F.) ist die Grundsatzbestimmung der Kapitalverkehrsfreiheit, wonach jegliche Beschränkung des Kapital- (Art. 56 Abs. 1 EGV / Art. 73b Abs. 1 EGV a.F.) und Zahlungsverkehrs (Art. 56 Abs. 2 EGV / Art. 73b Abs. 2 EGV a.F.)[18] zwischen den Mitgliedstaaten und gegenüber Drittländern untersagt ist. Art. 56 EGV (Art. 73b EGV a.F.) stellt eine Unterlassungspflicht zu Lasten der Mitgliedstaaten dar.[19] Ein derartig unbedingtes Liberalisierungsgebot gilt ansonsten nur noch für den freien Warenverkehr.[20] Es handelt sich nicht nur um ein Verbot diskriminierender Beschränkungen, sondern darüber hinaus um grundsätzlich jede Art von administrativer, legislativer oder sonstiger - auch potentieller - Beschränkung.[21]

Art 58 EGV (Art. 73d EGV a.F.) enthält einen geschlossenen Ausnahmekatalog für einzelstaatliche Beschränkungen sowohl des gemeinschaftsweiten Kapital- und Zahlungsverkehrs als auch gegenüber Drittstaaten. Im einzelnen sind folgende Beschränkungsgründe als nationale **Schutzmaßnahmen** erlaubt: Erstens die unterschiedliche Behandlung von Steuerpflichtigen nach nationalem Recht (Art. 58 Abs. 1 lit. a EGV / Art. 73d Abs. 1 lit. a EGV a.F.), zweitens Vermeidung von Umgehungen nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Art. 58 Abs. 1 lit. b Fall 1 EGV / Art. 73d Abs. 1 lit. b Fall 1 EGV a.F.), drittens Meldeverfahren zwecks administrativer oder statistischer Informationen (Art. 58 Abs. 1 lit. b Fall 2 EGV / Art. 73d Abs. 1 lit. b Fall 2 EGV a.F.) und viertens die Wahrung öffentlicher Ordnung und Sicherheit (Art. 58 Abs. 1 lit. b Fall 3 EGV / Art. 73d Abs. 1 lit. b Fall 3 EGV a.F.). Weiterhin wird in Art. 58 Abs. 2 EGV (Art. 73d Abs. 2 EGV a.F.) festgestellt, daß Beschränkungen des Kapital- und

---

[17] Der Art. 57 EGV (Art. 73c EGV a.F.) findet nur gegenüber Drittstaaten Anwendung. Aufgrund der fehlenden Relevanz für die weitere Untersuchung wird auf diesen Artikel im folgenden nicht mehr explizit eingegangen.

[18] Unter Kapitalverkehr nach Art. 56 Abs. 1 EGV (Art. 73b Abs. 1 EGV a.F.) wird die einseitige Wertübertragung von Sach- oder Geldkapital aus einem Staat in einen anderen verstanden, wobei mindestens ein Mitgliedsland beteiligt sein muß. Es darf sich dabei nicht um eine Gegenleistung für Waren oder Dienstleistungen handeln. Das Hauptgeschäft von Finanzdienstleistungen fällt damit in den Bereich des Kapitalverkehrs. Zahlungsverkehr im Sinne des Art. 56 Abs. 2 EGV (Art. 73b Abs. 2 EGV a.F.) sind dagegen Wertübertragungen, die sich aus Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Waren- oder Dienstleistungsgeschäften ergeben. Es handelt sich somit um die Zahlungsmittelfunktion des Geldes, die zur Verwirklichung aller Grundfreiheiten des EGV unverzichtbar ist. Vgl. *Fischer, P.*, und *H.F. Köck*, Europarecht einschließlich des Rechts supranationaler Organisationen, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Wien 1995, S. 534; sowie *Arndt, H.-W.*, Europarecht, 2., neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1995, S. 106.

[19] Vgl. *Weber, S.*, Kapitalverkehr und Kapitalmärkte im Vertrag über die Europäische Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 561 ff.

[20] Vgl. *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff., Art. 73b EGV, Rz. 6.

[21] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 73b EGV, Rz. 5 f., und *Grabitz* und *Hilf*, op. cit., Art. 73b EGV, Rz. 11.

Zahlungsverkehrs, die im Rahmen der Niederlassungsfreiheit des EG-Vertrages erfolgen, zulässig sind.[22] Art. 58 Abs. 3 EGV (Art. 73d Abs. 3 EGV a.F.) weist die Grenzen der Ausnahmeklauseln der Absätze 1 und 2 auf: Schutzmaßnahmen auf Grundlage von Art. 58 Abs. 1 und 2 EGV (Art. 73d Abs. 1 und 2 EGV a.F.) dürfen weder willkürlich diskriminieren noch verdeckte Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs i. S. d. Art. 56 EGV (Art. 73b EGV a.F.) sein. Außerdem ist auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden.

Die Anwendung der Grundsätze des EG-Vertrages auf die Finanzmärkte schlägt sich im Sekundärrecht der EU nieder.[23] Die Vorschriften des Sekundärrechts, die die Finanzmärkte betreffen, sind vielfältig und stark aufgefächert. Dies liegt zum einen daran, daß die EU nur Teilkompetenzen in der Finanzwirtschaft besitzt, insoweit wie sie zur Erfüllung der Vertragsziele - namentlich dem Binnenmarktprogramm und der Wirtschafts- und Währungsunion - notwendig sind. Die Gemeinschaftserlasse beruhen daher auf mehreren unterschiedlichen primärrechtlichen Grundsätzen. Zum anderen werden die einzelnen Finanzmärkte im europäischen Recht weiterhin getrennt geregelt, so daß für jeden Teilmarkt eigene Vorschriften bestehen.

Erste sekundärrechtliche Schritte erfolgten zur Durchsetzung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auf den einzelnen Finanzmärkten. Im Bankenmarkt im engeren Sinne wurden beide Freiheiten erstmals durch RL 73/183/EWG[24] umgesetzt, wonach nationale Beschränkungen für Banken und Kreditinstitute abzubauen waren, die in anderen Mitgliedstaaten tätig waren. Weiterhin wurde mit der Koordinierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Zulassung von Kreditinstituten begonnen.[25] Auf dem Versicherungsmarkt wurden Vorschriften zur Durchsetzung der Niederlassungsfreiheit zunächst nur in Teilbereichen erlassen.[26] Auf dem Markt für Wertpapierdienstleistungen erfolgten Empfehlungen über Verhaltensregeln bei Wertpapiertransaktionen.[27] Außerdem wurden Mindestvoraussetzungen zur Börsenzulassung[28] als Grundlage für eine gegenseitige Durchdringung der einzelnen nationalen Wertpapiermärkte festgelegt.

Weiterreichende Harmonisierungsprojekte scheiterten regelmäßig an den gravierenden Systemunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Erst das Binnenmarktprogramm und der Uni-

---

[22] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 73d, Rz. 9.

[23] Vgl. zur vollständigen Auflistung des augenblicklich geltenden Sekundärrechts auf den Finanzmärkten *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts und anderer europäischer Institutionen, 29. Auflage, Stand 01.07.1997.

[24] RL 73/183/EWG vom 28.06.1973, in: ABl. EG 1973 Nr. L 194, S. 1 ff.

[25] RL 77/780/EWG vom 12.12.1977, in: ABl. EG 1977 Nr. L 332, S. 30 ff., zuletzt geändert durch RL 96/13/EG, in: ABl. EG 1996 Nr. L 66, S. 15 ff.

[26] RL 73/239/EWG vom 24.07.1973, in: ABl. EG 1973 Nr. L 228, S. 3 ff., zuletzt geändert durch RL 95/26, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff., zur Niederlassungsfreiheit bei Schadensversicherungen und RL 79/267/EWG vom 05.03.1979, in: ABl. EG 1979 Nr. L 63, S. 1 ff., zuletzt geändert durch RL 95/26, op. cit., bei Lebensversicherungen.

[27] Empfehlung 77/536 der Kommission vom 25.07.1977, in: ABl. EG 1977 Nr. L 212, S. 37 ff.

[28] RL 79/279/EWG vom 05.03.1979, in: ABl. EG 1979 Nr. L 66, S. 2 ff., zuletzt geändert durch RL 88/627, in: ABl. EG 1988 Nr. L 348, S. 62 ff.

onsvertrag ermöglichten eine Harmonisierung der Finanzmärkte, indem vom Prinzip der vollständigen Harmonisierung und Vereinheitlichung nationaler Finanzmarktordnungen zur Methode der gegenseitigen Anerkennung übergegangen wurde. Der Schwerpunkt dieser Minimum-Harmonisierung lag dabei auf der gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen und Aufsichtssystemen, wobei weiterhin für jeden Teilmarkt der Finanzwirtschaft getrennt vorgegangen wurde. Im Bankenmarkt ist dies insbesondere die **2. Bankenrechtkoordinationsrichtlinie**.[29] Die darin eingeführten Freiheiten wurden analog durch die **Wertpapierdienstleistungsrichtlinie**[30] für Trennbanken und durch die **Investmentrichtlinie** für Investmentgesellschaften[31] auf den Wertpapiermarkt angewandt. Auf dem Versicherungsmarkt erfolgte die Umsetzung weiterhin schrittweise; zuerst wurde mit Einführung der Herkunftslandkontrolle[32] begonnen, bis endgültig die völlige gegenseitige Anerkennung von Zulassungs- und Aufsichtsverfahren[33] durchgesetzt wurde. Im Zuge dessen wurde insbesondere die hoheitliche ex ante-Kontrolle von Tarifen und Vertragsbedingungen im Versicherungsbereich zugunsten einer ex post-Kontrolle aufgegeben.[34]

Übergreifend wurde somit der Grundsatz der Herkunftslandkontrolle für alle Finanzmärkte eingeführt. Diese beinhaltet zum einen, daß die Zulassung zum Geschäftsbetrieb in einem Mitgliedstaat auch zum Marktzugang in den anderen Mitgliedstaaten berechtigt, ohne daß zusätzliche Voraussetzungen zu erfüllen wären. Das schließt sowohl Niederlassungs- als auch Dienstleistungsfreiheit ein. Weiterhin hat sich die Zulassung zum Marktzugang an qualitativen Merkmalen zu orientieren, die national festgelegt werden können, bei deren Erfüllung jedoch ein Anspruch auf Zulassung besteht. Insbesondere darf bei Erstzulassung keine Bedürfnisprüfung erfolgen. Zum anderen umfaßt die Herkunftslandkontrolle auch die Aufsicht über Finanzintermediäre und ihre Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten. Letztere unterliegen demnach der Aufsicht durch die Aufsichtsbehörde des Heimatlandes der Muttergesellschaft. Insofern handelt es sich um eine Mindestharmonisierung des Aufsichtsrechts.

---

[29] RL 89/646/EWG vom 15.12.1989, in: ABl. EG 1989 Nr. L 386, S. 1 ff., geändert durch RL 95/26/EG vom 29.06.1995, in: ABl 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

[30] RL 93/22/EWG vom 10.05.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 141, S. 27 ff. Vgl. dazu ausführlich *Grottke, S.*, Die EG-Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 4 (1993), S. 440 ff.

[31] RL 85/611/EWG vom 20.12.1985, in: ABl. EG 1985 Nr. L 375, S. 3 ff., geändert durch RL 95/26, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff., zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Unternehmen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren.

[32] RL 88/357/EWG vom 22.06.1988, in: ABl. EG 1988 Nr. L 172, S. 1 ff., zuletzt geändert durch RL 92/49, in: ABl. EG 1992 Nr. L 228, S. 1 ff., für Großrisiken bei Schadensversicherungen und RL 90/619/EWG vom 08.11.1990, in: ABl. EG 1990 Nr. L 330, S. 50 ff., bei Lebensversicherungen.

[33] RL 92/49/EWG vom 18.06.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 228, S. 1 ff., zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung und entsprechend zur Lebensversicherung: RL 92/96/EWG vom 10.11.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 360, S. 1 ff.

[34] Vgl. *Andreae, Ph.*, Versicherungen, in: Schwappach, J. (Hrsg.), EU-Rechtshandbuch für die Wirtschaft, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996, S. 125 ff., Rz. 7.

Die Umsetzung dieser grundlegenden Prinzipien aus dem EG-Vertrag wurde auf allen Finanzmärkten durch eine Vielzahl weiterer Gemeinschaftserlasse flankiert und spezifiziert. Inhaltlich geht es dabei um eine möglichst einheitliche, gemeinschaftsweite Erfassung von Ausfall- und Marktrisiken im Finanzsektor sowie um die Festlegung von Mindeststandards unter institutioneller Beibehaltung der divergierenden nationalen Regulierungssysteme. Die Gemeinschaftsregeln beschränken sich auf aufsichtstechnische und publizitätsbezogene Aspekte, die jedoch für jeden Teilmarkt der Finanzwirtschaft spezifisch festgelegt wurden.[35]

---

[35] Im **Bankenmarkt** i. e. S. handelt es sich um die *Unternehmensgruppen-Richtlinie*, die die Bankenaufsicht über Unternehmensgruppen auf konsolidierter Basis regelt (RL 92/30/EWG vom 06.04.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 110, S. 52 ff.); die *Eigenmittelrichtlinie*, die Mindeststandards für die Eigenmittel der Kreditinstitute festlegt (RL 89/299, in: ABl. EG 1989 Nr. L 124, S. 16 ff., geändert durch RL 91/633/EWG vom 03.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 339, S. 33 ff., und durch RL 92/16/EWG vom 16.03.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 75, S. 48 ff.); die *Solvabilitätsrichlinie* zur Einschätzung finanzieller Risiken bei Kreditinstituten (RL 89/647/EWG, in: ABl. EG 1989, Nr. L 386, S. 14 ff., letztmals geändert durch RL 96/10, in: ABl. EG 1996 Nr. L 085, S. 17 ff.); die *Großkreditrichtlinie* zur Harmonisierung der Kontrollbedingungen der Bankenaufsicht (RL 92/121/EWG vom 21.12.1992, in: ABl. EG 1993 Nr. L 29, S. 1 ff.); die *Einlagensicherungssystem-Richtlinie*, die zum Schutz privater Gläubiger eine Pflichtmitgliedschaft bei Einlagensicherungssystemen einführte (RL 94/19/EWG vom 30.05.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 135, S. 5 ff.); die *Bankbilanzrichtlinie* regelt branchenspezifische Besonderheiten der Rechnungslegung unter Einbeziehung verbundener Unternehmen (RL 86/635/EWG, in: ABl. EG 1986 Nr. L 372, S. 1 ff.); und die *Bankenzweigniederlassungs-Richtlinie*, wonach Zweigniederlassungen ihren Jahresabschluß in den der Muttergesellschaft nach dem Recht des Heimatlandes dieser einzubeziehen haben (RL 89/117/EWG, in: ABl. EG 1989 Nr. L 44, S. 40 ff.).
Im **Wertpapier- und Börsenbereich** ist die *Eigenkapital-Richtlinie* das aufsichtstechnische Pendant zur Eigenmittel- und Solvabilitäts-Richtlinie aus dem Bankensektor i. e. S. (RL 93/6/EWG vom 15.03.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 141, S. 1 ff.). Vgl. *Schulte-Mattler, H.*, EG-Richtlinien über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 602 ff. Anhand der *Insiderrichtlinie* soll die kommerzielle Ausnutzung von nicht öffentlich bekannter Informationen unterbunden werden (RL 89/592/EWG, in: ABl. EG 1989 Nr. L 334, S. 30 ff.). Vgl. *Dauses, M.*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1993 ff., Kapitalmarkt-, Börsen- und Investmentrecht, Rz. 85 ff. Die *Börsenzulassungsprospekt-Richtlinie* enthält Vorschriften für den Wertpapierprospekt zur angemessenen Information von Wertpapierinhabern (RL 80/390/EWG, in: ABl. EG 1980 Nr. L 100, S. 1 ff., zuletzt geändert durch RL 94/181/EWG vom 31.05.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 135, S. 1 ff.). Die *Emmissionsprospekt-Richtlinie* umfaßt die Informationspflichten bei öffentlichem Angebot der Wertpapiere (RL 89/298/EWG, in: ABl. EG 1989 Nr. L 124, S. 8 ff.). Die *Transparenz-Richtlinie* legt Offenlegungs- und Informationspflichten für bestimmte Anteilsmengen fest (RL 88/627 vom 12.02.1988, in: ABl. EG 1988 Nr. L 348, S. 62 ff.). Vgl. *Hopt, K.*, Europäische Rechtsangleichung, Wertpapierhandelsgesetz und Bankrechtstag, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 417. Die *Halbjahresberichts-Richtlinie* erweitert die Informationspflichten zur Verbesserung des Anlegerschutzes (RL 82/121/EWG, in: ABl. EG 1982 Nr. L 48, S 26 ff.).
Für den **Versicherungsmarkt** erfolgte die Einführung von einheitlicher Zulassung, Herkunftslandkontrolle und Solvabilitätskontrolle schon in den angeführten Richtlinien. Vgl. *Hübner, U.*, und *A. Matusche-Beckmann*, Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das Versicherungsrecht, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 263 ff., S. 267. Die *Versicherungsbilanz-Richtlinie*[35] regelt Besonderheiten der Rechnungslegung von konsolidierten Versicherungsunternehmen (RL 91/674/EWG in: ABl. EG 1991 Nr. L 374, S. 7 ff.). Vgl. *Donath, R.*, Die EG-Versicherungsbilanz-Richtlinie 91/674/EWG, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 719 ff. Das Versicherungsvertragsrecht wurde nur in Teilbereichen angepaßt durch die Richtlinie über *mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen* (RL 93/13/EWG, in: ABl. EG 1993 Nr. L 95, S. 29 ff.). Vgl. *Gärtner, R.*, EG-Versicherungsbinnenmarkt und Versicherungsvertragsrecht, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 5 (1994), S. 114 ff., und *Roth, W.-H.*, Die Vollendung des Binnenmarktes für Versicherungen, in: Neue Juristische Wochenschrift 46 (1993), S. 3028 ff. Als einzige Richtlinie, die in allen drei Finanzmarktsegmenten Anwendung findet, ist die *BCCI-Richtlinie* zu nennen, die der Verbesserung der Aufsicht über Finanzintermediäre allgemein dienen soll (RL 95/26/EG vom

Neben den Grundfreiheiten des EG-Vertrages haben insbesondere die Wettbewerbsregeln der Art. 81 ff. EGV (Art. 85 ff. EGV a.F.) Auswirkungen auf die Finanzmärkte. In dem Ausmaß, wie Finanzmärkte in den Kompetenzbereich der EU fallen, finden die europäischen Wettbewerbsregeln Anwendung. Auf dieser Grundlage ergeben sich weitere sekundärrechtliche Regelungen. Durch das Fehlen einer umfassenden Allfinanzkonzeption ist die Vorgehensweise wiederum getrennt nach Bankenwirtschaft i. w. S. und nach Versicherungswirtschaft. Im Bankensektor i. w. S. sind die Wettbewerbsregeln vollständig anwendbar, solange es sich nicht um Maßnahmen handelt, die auf der zwangsweisen Auferlegung durch Notenbanken beruhen.[36] Kollektive Freistellungsmöglichkeiten durch Gruppenfreistellung sind nicht gegeben. Es liegen jedoch verschiedene Einzelfreistellungen nach Art. 81 Abs. 3 EGV (Art. 85 Abs. 3 EGV a.F.) vor, die Kooperationen und Vereinheitlichungen im Interbankenverkehr freistellen. In der Versicherungswirtschaft sind die Wettbewerbsregeln ohne Einschränkung anwendbar. Im Gegensatz zum Bankensektor i. w. S. wird ihr jedoch aufgrund von Besonderheiten des Versicherungsmarktes ein erhöhter Kooperationsbedarf zugesprochen, dem durch eine großzügige Anwendung der individuellen Freistellungsmöglichkeiten Rechnung getragen wird.[37] Die auf zehn Jahre beschränkte Gruppenfreistellungsverordnung VO 3932/92/EWG[38] zählt abschließend vier Kooperationstatbestände[39] auf, die von der Anwendung der Wettbewerbsregeln freigestellt sind.

2. Erfassung der Finanzwirtschaft nach deutschem Recht

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Finanzwirtschaft sind in Deutschland über eine Vielzahl von Fachgesetzen verteilt. Eine umfassende Allfinanzkonzeption liegt auch in Deutschland nicht vor. Die einzelnen Fachgesetze richten sich weitgehend an die spezifischen Teilmärkte des Finanzsektors. Neben den Fachgesetzen wird die Finanzwirtschaft auch im GWB behandelt. Für das weitere Vorgehen werden zuerst die grundsätzlichen Bestimmungen zu den einzelnen Finanzteilmärkten angeführt, gefolgt von der Bereichsausnahme des GWB zur Finanzwirtschaft.

29.06.1995, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.). Vgl. *Dauses, M.*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, op. cit., Banken- und Versicherungsrecht, Rz. 101.

[36] Vgl. *Langen, E.*, und *H.-J. Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 7. Auflage, Neuwied u. a. 1994., Art. 85 Sonderbereiche, Rz. 67.

[37] Vgl. *Langen* und *Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, op. cit., Art. 85 Sonderbereiche, Rz. 74.

[38] VO 3932/92/EWG, in: ABl. EG 1992 Nr. L 398, S. 7 ff.

[39] Im einzelnen handelt es sich um (1) Zusammenarbeit bei den Berechnungsgrundlagen von Prämien, (2) Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Mustern allgemeiner Versicherungsbedingungen für die Direktversicherung, (3) die gemeinsame Deckung bestimmter Risikoarten durch Mitversicherungsgemeinschaften und Mit-Rückversicherungsgemeinschaften, sowie (4) gemeinsame Vereinbarungen über technische Spezifikationen und Verfahrensvorschriften bei Sicherheitsvorkehrungen. Vgl. zu dieser Gruppenfreistellung *Bunte, H.-J.*, Eine Gruppenfreistellung für die Versicherungswirtschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb 42 (1992), S. 893 ff., und *Kahlenberg, H.*, Die EG-Gruppenfreistellungsverordnung für die Versicherungswirtschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb 44 (1994), S. 985 ff.

Die Zulassungsvoraussetzungen wurden weitgehend vereinheitlicht. Es liegen einzig **subjektive Marktzutrittsschranken** vor, bei deren Erfüllung ein Anspruch auf Zulassung zum unbefristeten Geschäftsbetrieb im gesamten Gebiet der EU besteht. Im einzelnen handelt es sich um umfangreiche Informationspflichten über fachliche Qualifikationen der geschäftsführenden Personen und Liquiditätserfordernisse.[40] Bei Aufnahme von Geschäftstätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten bestehen dann reine Meldepflichten gegenüber den jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden.[41] Das Aufsichtswesen wurde im Einklang mit europäischem Recht neu geordnet. Den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden obliegt die allgemeine rechtliche Aufsicht, namentlich die Überwachung aufsichtsrechtlicher Normen und Vorschriften über alle im Inland tätigen Finanzintermediäre. Die Herkunftslandkontrolle bezieht sich auf die Finanzaufsicht, anhand derer die dauernde Erfüllbarkeit von Verpflichtungen der Finanzintermediäre sichergestellt werden soll. Demnach unterliegen deutsche Finanzintermediäre mit ihren Niederlassungen und im Dienstleistungsverkehr in anderen Mitgliedstaaten der Finanzaufsicht durch die deutschen Aufsichtsbehörden. Finanzintermediäre anderer Mitgliedstaaten unterliegen im Rahmen der Finanzaufsicht - sowohl mit ihren Niederlassungen als auch im Dienstleistungsverkehr - dagegen auch in Deutschland ihrer Heimatlandbehörde. Im Rahmen der allgemeinen Rechtsaufsicht unterliegen jedoch auch diese Unternehmen dem deutschen Aufsichtsrecht. Diese Vorgehensweise bedingt eine enge Zusammenarbeit der deutschen Aufsichtsbehörden mit den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten. Die verschiedenen nationalen Behörden unterrichten sich gegenseitig fortlaufend über nationale Rechtsvorschriften, die Auswirkungen auf die Ausübung der Geschäftstätigkeit haben. Diese Zusammenarbeit ist von besonderer Relevanz, da die einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz des Allgemeinwohls nationale Vorschriften erlassen können, die die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit einschränken.[42] Die Geltendmachung von Allgemeinwohlgründen zur Einschränkung der Grundfreiheiten ist an strenge Bedingungen geknüpft, um einen Mißbrauch dieses Instruments einzuschränken.[43]

---

[40] Vgl. zu den einzelnen Zulassungvoraussetzungen *Neuhaus, G.*, Konsolidierte Fassung des VAG, des VVG, des EGVVG und des PflVG auf der Grundlage des Dritten Durchführungsgesetzes/EWG zum VAG und des Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetzes, Karlsruhe 1994, S. 12 ff.; und *Deutsche Bank*, Die Vierte Novelle des Kreditwesengesetzes: ein weiterer Schritt zum europäischen Binnenmarkt, in: Monatsberichte der Deutschen Bank, Januar 1993, S. 35 ff., S. 38.

[41] In Deutschland sind dies das Bundesaufsichtsamt für Versicherungswesen (BAV), das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen (BAK) und das Bundesaufsichtsamt für Wertpapierwesen (BAWe).

[42] Diese nationale Einschränkungsmöglichkeit der Grundfreiheiten des EG-Vertrags war notwendig, da zum einen das Aufsichtsrecht nicht gemeinschaftsweit einheitlich geregelt ist, sondern nur eine minimale Anpassung erfolgte. Zum anderen wurde das Vertragsrecht überhaupt nicht angepaßt, so daß national sehr unterschiedliche Ausgestaltungen vorliegen, die in Mitgliedstaaten mit anderem Vertrags- oder Aufsichtsrecht zu Problemen führen können.

[43] Im einzelnen darf der betroffene Bereich durch die EU nicht geregelt sein. Die nationale Vorschrift darf zwischen In- und Ausländern nicht diskriminieren. Die Rechtfertigung von Allgemeinwohl hat sich am EG-Vertrag und der Rechtsprechung des EuGH zu orientieren. Im Versicherungssektor kommen dafür Verbraucherschutz und Geschlossenheit des Steuersystems in Frage; im Bankensektor ist dies vor allem Anlegerschutz. Letztlich müssen Notwendigkeits- und Angemessenheitsgebot eingehalten werden. Vgl. *Kuntze, W.*, Zusammenarbeit der Bankaufsichtsbehörden, in: Deutsche Bank, Auszüge aus den Presseartikeln vom

In der **Versicherungswirtschaft** erfolgten diese Anpassungen an europäisches Recht vollständig. Die letzten Änderungen wurden im Rahmen des Dritten Gesetzes zur Durchführung versicherungsrechtlicher Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften[44] und des Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetzes[45] in deutsches Recht übernommen. Hervorzuheben ist noch die für Deutschland mit weitreichenden Änderungen verbundene grundsätzliche Aufhebung der Bedingungs- und Tarifgenehmigung.[46] Weiter wurde die Spartentrennung[47] in Anlehnung an europäisches Recht zwar grundsätzlich aufgehoben, in Ausschöpfung der nationalen Politikkompetenz wurde sie jedoch für den Bereich, der nicht der Anwendung europäischen Rechts unterliegt - namentlich für inländische Versicherer und solche aus Drittstaaten -, beibehalten.[48]

Im **Bankenbereich** i. e. S. wurden die europäischen Vorgaben umfassend durch Novellierungen des Kreditwesengesetzes (KWG) in deutsches Recht aufgenommen.[49] Die in den einzelnen Richtlinien als Mindeststandards vorgegebenen Ausgestaltungen von Eigenkapitalausstattung, Risikoermittlung und Informationspflichten wurden ohne grundlegende Änderungen in deutsches Recht übernommen[50], was zu entsprechend weitreichenden Änderungen des institutionellen Rahmens für den Bankensektor in Deutschland geführt hat. Insbesondere wurden die Anforderungen an das haftende Eigenkapital abgesenkt. Aufsichtsrechtliche Aspekte treten damit vermehrt hinter die institutsbezogene Steuerung von Risiken und Eigenkapitalbedarf zurück und beschränken sich weitgehend auf die reine Festlegung eines allgemeinen Handlungsrahmens.[51]

Im **Wertpapier-** und **Börsenbereich** hat die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben durch das Börsenzulassungsgesetz[52] und bisher insgesamt drei Finanzmarktförderungsgesetze[53] umfassende Änderungen im institutionellen Rahmen bewirkt. So wurde das Wertpapierhan-

---

12.01.1993, S. 4 ff., und *Hammen, H.*, EG-rechtliche Grenzen mitgliedstaatlicher Bankgesetzgebung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7 (1996), S. 460 ff., S. 466.

[44] *Drittes Durchführungsgesetz/EWG* zum VAG vom 21.07.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 1630 ff.

[45] *Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetz* vom 24.06.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 1377 ff.

[46] Allein im Bereich der Pensions- und Sterbekassen ist die Prämiengenehmigung noch gegeben (§ 5 Abs. 3 VAG).

[47] Die Spartentrennung ist einer der ältesten Grundsätze im deutschen Versicherungsrecht, wonach unterschiedliche Versicherungsbereiche nicht von einem, sondern nur von rechtlich selbständigen Unternehmen bedient werden dürfen. Vgl. dazu ausführlich *Dreher, M.*, Die Zulassung von Unternehmensverträgen unter Beteiligung von Versicherungsaktiengesellschaften, in: Zeitschrift für Versicherungswissenschaft 39 (1988), S. 619 ff.

[48] Vgl. *Neuhaus*, Konsolidierte Fassung des VAG, op. cit., S. 11. Insbesondere sind Lebensversicherung und substitutive Krankenversicherung spartengetrennt zu führen.

[49] Vgl. *Alsheimer, C.*, Die Entwicklung des Kreditwesengesetzes, in: Die Bank 37 (1997), S. 27 ff.

[50] Vgl. *Boos, K-H.*, und *U. Klein*, Die neuen Bestimmungen des KWG, in: Die Bank 34 (1994), S. 639 ff.

[51] Vgl. *Scheidl, K.*, Eigenkapitalorientierte Solvenznormen, in: Schierenbeck, H., und H. Moser (Hrsg.), Handbuch Bankcontrolling, Wiesbaden 1994, S. 779 ff.

[52] *Börsenzulassungsgesetz* vom 16.12.1986, in: BGBl. Teil I 1986, S. 2748 ff.

[53] *Erstes Finanzmarktförderungsgesetz* vom 22.02.1990, in: BGBl. Teil I 1990, S. 266 ff.; *Zweites Finanzmarktförderungsgesetz* vom 08.08.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 1749 ff., und *Drittes Finanzmarktförderungsgesetz*, Bundesministerium für Finanzen, 06.03.1998.

delsgesetz (WpHG) neu geschaffen, das sowohl den börslichen als auch den außerbörslichen Wertpapierhandel regelt. In diesem Zusammenhang wurden auch der Wertpapierbegriff funktional ausgerichtet und Finanzderivate grundsätzlich anerkannt.[54] Weiterhin wurden als Aufsichtsbehörde im Wertpapierbereich das Bundesaufsichtsamt für Wertpapierwesen gegründet und die deutschen Börsen reorganisiert.[55] Die einheitliche Zulassung und Aufsicht ist im Wertpapiersektor noch nicht umgesetzt, und es bestehen insbesondere im Aufsichtsbereich überschneidende Zuständigkeiten.[56] Für noch ausstehende Änderungen aufgrund europäischer Vorgaben sind weitere Novellen des KWG und ein viertes Finanzmarktförderungsgesetz in Vorbereitung.[57]

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sieht eine **Bereichsausnahme** zur Finanzwirtschaft in § 29 GWB vor, die die Anwendung des GWB für bestimmte Sachverhalte in der Finanzwirtschaft einschränkt. Es sind Einzelfreistellungen vom Verbot von Vereinbarungen über Preisgestaltung oder Geschäftsbedingungen (§ 14 GWB) und vom Empfehlungsverbot (§ 22 Abs. 1 GWB) möglich. Des weiteren findet das Kartellverbot (§ 1 GWB) und das Verbot von Vereinbarungen über Preisgestaltung oder Geschäftsbedingungen (§ 14 GWB) keine Anwendung auf die am Einzelfall vereinbarte gemeinsame Übernahme von Einzelrisiken um Mitversicherungs- und Konsortialgeschäft.

3. Zielrichtung des geltenden Rechts

Die Schaffung eines gemeinsamen Finanzmarktes innerhalb der EU wurde entscheidend durch die Abkehr von der Vorstellung vorangetrieben, daß die einzelnen nationalen Finanzmärkte durch eine gemeinschaftsweite, umfassende Totalharmonisierung einem gemeinsamen institutionellen Rahmen zu unterwerfen sind. Das Prinzip gegenseitiger Anerkennung von Zulassung und Aufsicht - kombiniert mit der Festlegung von Mindeststandards - ermöglichte den Übergang von nationaler Devisenbewirtschaftung hin zu einer marktwirtschaftlichen Organisation eines gemeinschaftsweiten Finanzmarktes. Die konsequente Durchsetzung der Grundfreiheiten des EG-Vertrages in Form marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen hat zwar tendenziell eine deregulierende Wirkung. Um den Gesamteffekt der europäischen Finanzmarktordnung erfassen zu können, müssen jedoch insbesondere die Wirkungen des Sekundärrechts in die Betrachtung einbezogen werden. Dies gilt sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick

---

[54] Vgl. *Kilian, W.*, Europäisches Wirtschaftsrecht, München 1996, Rz. 638.

[55] Vgl. *Rosen, R.v.*, Europas Börsen im Binnenmarkt, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 4 (1993), S. 26 ff.

[56] Vgl. *Weisgerber, T.*, Das Dritte Finanzmarktförderungsgesetz, in: Die Bank 38 (1998), S. 200 ff., S. 201, und *o.V.*, 3. Finanzmarktförderungsgesetz bringt wesentliche Verbesserung für Risikokapital, in: BMWi, Tagesnachrichten, 24.07.1997, S. 2 f.

[57] Vgl. *Baur, G.*, Das neue Wertpapierhandelsrecht, in: Die Bank 37 (1997), S. 346 ff., und *o.V.*, Erleichtertes Wertpapiergeschäft in Europa, in: FAZ, 04.07.1997, S. 16.

auf die durch europäisches Recht induzierten Änderungen der nationalen Finanzmarktordnungen.

Die Umsetzung des Sekundärrechts ist national weit fortgeschritten. In Deutschland sind weitere KWG- und WpHG-Novellen und das vierte Finanzmarktförderungsgesetz in Vorbereitung.[58] Im Rahmen dieser geplanten Anpassungen sollen neben der noch ausstehenden Umsetzung einzelner Aspekte der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie vor allem die Eigenmittel- und die BCCI-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden. Letztere wendet sich - wie oben angeführt - erstmals übergreifend an alle Teilbereiche der Finanzwirtschaft und schafft somit eine erste Tendenz hin zu einer Allfinanzkonzeption, wie sie in der Realität zwar vorliegt, aber durch die getrennten institutionellen Rahmenbedingungen noch weitgehend gehemmt wird.[59] Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich der faktische Druck zu einer Allfinanzkonzeption in Zukunft auswirken wird.

Auf europäischer Ebene sind Gemeinschaftsmaßnahmen zu Fragen der Insolvenz und Liquidität in Bearbeitung. Dieser Problemkreis wurde erst im Lauf der Entwicklung einer europäischen Finanzmarktordnung relevant. Insoweit befindet sich das europäische Recht noch in der Entwicklung, und entsprechend werden weitere in Zukunft nationale Anpassungserfordernisse entstehen.

II. Ordnungspolitische Beurteilung

Nach der Darstellung des geltenden Rechtsrahmens der Finanzwirtschaft sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene folgt in diesem Abschnitt dessen ökonomische Bewertung anhand der sich ergebenden Folgen und Wirkungen. Die Vorgehensweise ist auch hier zweigeteilt: Zuerst wird auf einer eher abstrakten Ebene die Vorgehensweise der EU sowie deren Umsetzung in deutsches Recht behandelt. Der Schwerpunkt wird auf die Untersuchung gelegt, auf welcher Ebene faktisch Kompetenzen ausgeübt werden und inwieweit die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes durch die europäische Finanzmarktordnung erreicht wird. Danach folgt die konkrete Beurteilung der bestehenden Ordnung der Finanzwirtschaft. Dieser Abschnitt löst sich vom supranationalen Charakter der Problematik einer europäischen Finanzmarktpolitik und prüft rein national die Auswirkungen auf den deutschen Finanzsektor. Abschließend soll ein wettbewerbspolitisches Resümee gezogen werden.

---

[58] Vgl. *Bundesministerium der Finanzen,* Finanznachrichten, 11.03.1998, S. 1, und *o.V.*, Bonn will Wettbewerbsfähigkeit verbessern, in: Handelsblatt, 24.07.1997, S. 21.

[59] Vgl. *Priesemann, J.*, Überblick zum aktuellen Stand des europäischen Bankenaufsichtsrechts, in: Wertpapier-Mitteilungen 48 (1994), S. 1155 ff.

1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Finanzmarktordnung

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Finanzwirtschaft für die Funktionsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist ein integrierter europäischer Finanzmarkt unerläßlich für die Verwirklichung sowohl des Binnenmarktes als auch der Wirtschafts- und Währungsunion der EU. Dennoch ist die Finanzwirtschaft kein eigenständiges Tätigkeitsfeld der EU. Eine europäische Regulierung der Finanzwirtschaft kann nur nach Maßgabe der für die Finanzwirtschaft relevanten Grundfreiheiten der Dienstleistungs-, Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit erfolgen. Gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zur Festlegung einer europäischen Finanzmarktordnung sind somit Querschnittsmaterie.

Die Grundfreiheiten postulieren ein grundsätzliches Liberalisierungsgebot. Die Verwirklichung eines gemeinschaftsweiten Finanzmarktes erfolgt im Hinblick auf die Gewährleistung der drei relevanten Grundfreiheiten und auf die Verwirklichung der Ziele Binnenmarkt und Währungsunion des EG-Vertrages nach einer zweistufigen Vorgehensweise:[60] Einerseits sind alle zwischenstaatlichen Beschränkungen auf den nationalen Finanzmärkten der Mitgliedstaaten zu beseitigen. Dieser Aspekt hat die Erweiterung nationaler Finanzmärkte und die wechselseitige Durchdringung der mitgliedstaatlichen Finanzmärkte zum Ziel und beruht auf den Grundfreiheiten des EG-Vertrages. Zur Herbeiführung eines funktionsfähigen europäischen Finanzmarktes wird andererseits jedoch über das reine Liberalisierungsgebot hinaus eine Rechtsvereinheitlichung grundlegender institutioneller Rahmenbedingungen benötigt. Dieser zweite Aspekt trägt der Tatsache Rechnung, daß in den Mitgliedstaaten gravierend unterschiedliche institutionelle Regelungen zur Ordnung der Finanzmärkte bestehen. Damit diese divergierenden nationalen Einzelmärkte einen gemeinsamen europa-weiten Markt bilden können, muß der Abbau zwischenstaatlicher Beschränkungen durch einen institutionellen Rahmen ergänzt werden, der Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher nationaler Finanzmarktordnungen beseitigt oder zumindest minimiert. Dies schlägt sich weitgehend im Sekundärrecht nieder, auf das unten gesondert eingegangen werden wird.

Die drei Grundfreiheiten ergänzen sich in ihren Liberalisierungsgeboten gegenseitig. Während Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit weitgehend unspezifisch in allen europarelevanten Bereichen Anwendung finden, bezieht sich die Kapitalverkehrsfreiheit auf originär die Finanzwirtschaft betreffende Sachverhalte. Insoweit geht sie einerseits dem Auffangtatbestand der allgemeinen Dienstleistungsfreiheit vor und spezifiert andererseits den allgemeinen Liberalisierungsgrundsatz des EG-Vertrages:

Das Liberalisierungsgebot des Art. 56 EGV (Art. 73b EGV a.F.) hat die wechselseitige Durchdringung der Finanzmärkte der verschiedenen Mitgliedstaaten zum Ziel. Es ist jedoch strikt auf

---

[60] Vgl. *Assmann, H.-D.*, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarktes, in: ORDO 44 (1993), S. 87 ff., S. 90 f.

grenzüberschreitende bzw. zwischenstaatliche Sachverhalte beschränkt. Nationale Rechtsvorschriften allein für den innerstaatlichen Kapital- und Zahlungsverkehr ohne zwischenstaatliche Wirkungen sind somit keine Beschränkungen im Sinne des Art. 56 EGV (Art. 73b EGV a.F.) und damit nicht verboten. Mit zunehmender Integration der nationalen Finanzmärkte zu einem europäischen Finanzmarkt geht die Durchdringung nationaler Finanzmärkte mit Finanzintermediären aus anderen Mitgliedstaaten einher, und entsprechend nimmt die zwischenstaatliche Wirkung rein nationaler Maßnahmen zu. Die Möglichkeit, nationale Besonderheiten eigenständig zu regeln, verringert sich entsprechend.

Der Ausnahmekatalog des Art. 58 EGV (Art. 73d EGV a.F.) erweitert den nationalen Rechtsetzungsspielraum, indem nationale Schutzklauseln zulässig sind, solange die entsprechenden Sachverhalte nicht durch die EU abschließend geregelt sind. Damit werden **keine** von Art. 56 EGV (Art. 73b EGV a.F.) betroffenen Sachverhalte in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten gelegt. Art. 58 EGV (Art. 73d EGV a.F.) ist **keine** allgemeine Schutzklausel. Nationale Schutzmaßnahmen sind nur zur Verhinderung zwischenstaatlicher Wettbewerbsverzerrungen erlaubt, die aufgrund fehlender europarechtlicher Regelungen aus den unterschiedlichen nationalen Finanzmarktordnungen folgen. An dieser Stelle zeigt sich ein grundlegendes Problem der Minimalharmonisierung: solange unterschiedliche nationale Aufsichts- und Regulierungssysteme vorliegen, so lange werden auch Wettbewerbsverzerrungen zwischen Finanzintermediären auftreten, die auf demselben Markt agieren, jedoch unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen sind. Einerseits wäre eine Totalharmonisierung der nationalen Finanzmarktordnungen durch die EU zum Abbau dieser Wettbewerbsverzerrungen durchaus sinnvoll. Dieses Vorhaben scheiterte in der Vergangenheit jedoch, da die Finanzwirtschaft ein sozial und politisch sensibler Bereich und die Konsensbereitschaft der Mitgliedstaaten damit erfahrungsgemäß sehr gering ist. Andererseits wird hier schon die enge Verbundenheit zu Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten deutlich: in den vom Ausnahmekatalog des Art. 58 EGV (Art. 73d EGV a.F.) angesprochenen Bereichen kann die EU nur auf Grundlage der Binnenmarkterzwingung (Art. 95 EGV / Art. 100a EGV a.F.) oder der Kompetenzergänzung (Art. 308 EGV / Art. 235 EGV a.F.) tätig werden.[61] Beide Aspekte sind jedoch - wie im Theorieteil angeführt - dazu geeignet, die Kompetenzen der EU auszuweiten, wobei die Entwicklungsrichtung zwischen marktwirtschaftlicher Orientierung und Industriepolitik offen ist.[62]

Zur Kompetenzverteilung im Bereich der Finanzwirtschaft zwischen EU und den Mitgliedstaaten gilt, daß die allgemeine Zuständigkeit zur Festlegung der Finanzmarktordnung bei den Mitgliedstaaten verbleibt, während der EU nur eine Teilkompetenz zufällt. Da die EU keinen eigenständigen Regelungsauftrag für die Finanzwirtschaft hat, muß sie sich im Rahmen der

---

[61] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 73d, Rz. 2.
[62] Vgl. dazu ausführlich oben Kapitel 4.II.2 und 3.

Verwirklichung der EU-Vertragsziele auf das zur Erreichung des Binnenmarktes und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion notwendige Maß beschränken.[63] Im einzelnen hat sie nur Rechtssetzungskompetenzen im zwischenstaatlichen Bereich sowie teilweise gegenüber Drittstaaten. Damit wird dem engen Zusammenhang zwischen nationaler Finanzmarktordnung und nationaler Wirtschafts-, Geld- und Kreditpolitik Rechnung getragen, die grundsätzlich in mitgliedstaatlicher Kompetenz liegt. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß die Teilkompetenzen der EU ausreichen, um einen Integrationsdruck auf die Ordnung der nationalen Finanzmärkte auszuüben. Eine umfassende Anpassung der innerstaatlichen, in nationaler Kompetenz liegenden Finanzmarktordnung an den institutionellen Rahmen eines integrierten europäischen Finanzmarktes, hat den Vorteil, daß nationale Finanzintermediäre einem einheitlichen Rechtsrahmen unterliegen, gleichgültig, ob sie auf den nationalen Finanzmärkten oder EU-weit tätig sind. Einerseits werden die Transaktionskosten für eine EU-weite Marktdurchdringung nationaler Finanzintermediäre damit erheblich gesenkt. Andererseits wird auch die nationale Marktpenetration durch Finanzintermediäre anderer Mitgliedstaaten erleichtert, womit Wettbewerb sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene verstärkt wird. Die Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Anwendung unterschiedlicher Regulierungssysteme auf demselben Markt verringern sich, je mehr Mitgliedstaaten sich dabei der europäischen Finanzmarktordnung anpassen. Dem steht jedoch ein Verlust an nationaler Regulierungshoheit zugunsten der EU gegenüber. Die kompetenzrechtlichen Möglichkeiten zur Regulierung nationaler Besonderheiten und zum Systemwettbewerb sind zwar grundsätzlich vorhanden, sie werden jedoch durch den Integrationsdruck eines einheitlichen institutionellen Rahmens der Finanzmarktordnung eingeschränkt.

Das Sekundärrecht der EU im Bereich der Finanzwirtschaft hat zum einen die Flankierung der Liberalisierungsvorgaben des Primärrechts zum Ziel, zum anderen spezifiziert es die Rechtsvereinheitlichung grundlegend divergierender nationaler Finanzmarktordnungen, die notwendig sind, um einen funktionsfähigen europäischen Finanzmarkt zu schaffen. Dieser letzte Aspekt ist weitaus komplexer und schwieriger als die Umsetzung der Grundfreiheiten. Die Schaffung einer umfassenden europäischen Finanzmarktordnung durch die EU war politisch nicht durchsetzbar, da sie eine für die Mitgliedstaaten nicht akzeptable Einschränkung ihrer nationalen Politikkompetenzen über die reine Finanzwirtschaft hinaus in die Bereiche der nationalen Währungs- und Geldpolitik bedingt hätte. Daher wurde auf das Prinzip der Mindestharmonisierung der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen übergegangen, um die Funktionsfähigkeit eines europäischen Finanzmarktes unter grundsätzlicher Beibehaltung nationaler Finanzmarktorganisationen zu gewährleisten. Es ist zu beachten, daß die Mindestharmonisierung eine Technik der Integration ist, aber kein Integrationskonzept an sich. Richtung und Wirkung der Harmonisierung sind völlig offen; es ist sowohl ein liberaler als auch ein restriktiver

[63] Vgl. *Assmann*, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarktes, supra, S. 94.

Rechtsrahmen möglich. Außerdem sind damit weder ein optimaler Regulierungsgrad noch eine funktionsfähige Marktordnung gesichert. In dieser Hinsicht liegt der Finanzmarktintegration der EU kein theoretisches Konzept zugrunde. Die anzugleichenden Rechtsbereiche wurden vielmehr ad hoc und auf Anregen einzelner Mitgliedstaaten angegangen.[64] Weiter bergen Mindestnormen die Gefahr in sich, national als Normalstandards angewandt zu werden, ohne daß die vorhandenen Möglichkeiten zur Regulierung nationaler Besonderheiten oder Systemwettbewerb weiter in Betracht gezogen werden.

Neben dieser grundsätzlichen Problematik der Mindestharmonisierung ergeben sich spezielle Schwierigkeiten aus dem Sekundärrecht der Finanzwirtschaft: Die Vorgaben der einzelnen Finanzmarktrichtlinien sind so detailliert und umfassend,[65] daß es über die grundsätzlichen Liberalisierungsvorgaben des EG-Vertrages hinaus zu einer faktischen Neuregulierung der gesamten Finanzwirtschaft kommt. Die nationalen Politikkompetenzen werden durch den Integrationsdruck des europäischen Rechts faktisch eingeschränkt, da mit bestehenden Abweichungen von den Detailvorgaben zunehmende Wettbewerbsnachteile nationaler Finanzintermediäre gegenüber Wettbewerbern entstehen, die sowohl national als auch zwischenstaatlich allein den europarechtlichen Regelungen unterliegen. Auch hier sind Möglichkeiten zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten und Systemwettbewerb grundsätzlich vorhanden; sie werden jedoch durch den faktischen Anpassungsdruck erheblich eingeschränkt.

Die grundsätzliche Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages auf die Finanzwirtschaft ist zu begrüßen, da sie unabhängig von der nationalen Organisation des Finanzsektors privatwirtschaftliche und hoheitliche Verhaltensweisen einem einheitlichen Wettbewerbsrahmen unterwirft.[66] Die Einzelfreistellungen in der Bankenwirtschaft für den Interbankenverkehr werden mit Synergieeffekten begründet, die letztendlich den Verbrauchern zugute kämen. Es ist zu bemängeln, daß diese durchaus mögliche Behauptung nicht in der Realität geprüft wird. Richtig ist indes, daß die freigestellten Vereinheitlichungen allein im Verhältnis zwischen den Banken, aber nicht gegenüber Kunden, erlaubt sind. Die Gruppenfreistellungsverordnung für die Versicherungswirtschaft ist geeignet, einheitliche wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und Rechtssicherheit für die Versicherungsunternehmen darüber zu schaffen, welche Kooperationsarten zulässig sind. Positiv ist insbesondere die Befristung der GVO auf zehn Jahre zu bewerten. Eine Verlängerung der Freistellung ist nach Ablauf der Befristung erneut zu prüfen und gegebenenfalls zu begründen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Einschränkung von Wettbewerb der Rechtfertigung bedarf und nicht der Wettbewerb selbst.

---

[64] Vgl. *Assmann*, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarktes, supra, S. 101.

[65] So haben sich beispielsweise die Regelungen der Zweiten Bankenrichtlinie als so kompliziert erwiesen, daß sie Finanzintermediäre von einer grenzüberschreitenden Tätigkeit abschreckt, anstatt diese zu fördern. Vgl. *o.V.*, Brüssel legt kompliziertes Recht aus, in: Handelsblatt, 01.07.1997, S. 25.

[66] Vgl. Kapitel 4.II.1.

Die deutschen Fachgesetze sind weitgehend an die Vorgaben des europäischen Rechts angepaßt; soweit Anpassungen noch nicht erfolgt sind, sind diese zumindest in Planung. Die tiefgreifendste Liberalisierung erfolgte durch die Einführung einheitlicher Zulassung zum Geschäftsbetrieb und der gegenseitigen Anerkennung in allen Bereichen der Finanzwirtschaft. Im Versicherungsbereich ist die Einführung der Tarif- und Bedingungsfreiheit als entscheidende Deregulierungsmaßnahme hervorzuheben. Damit wird Wettbewerb in der Versicherungswirtschaft in Deutschland erst möglich gemacht. Es ist daher mit zunehmender Produktvielfalt, Ausweitung des Angebots und verstärkter Preisdifferenzierung zu rechnen. Während der europäische Rechtsrahmen für eine gemeinschaftsweite Finanzmarktordnung grundsätzlich wettbewerbsorientiert ist und damit auf national stark regulierten Finanzmärkten entsprechende Deregulierungstendenzen bewirkt, muß andererseits gesehen werden, daß die umfassenden Vorgaben des europäischen Sekundärrechts im Finanzsektor in Deutschland eine weitreichende Neuregulierung vor allem im Bankensektor i. w. S. bewirkt haben, die mit steigenden Anforderungen an die betroffenen Finanzintermediäre einherging.[67] In diesem Zusammenhang ist auch die zunehmende Zersplitterung der Systematik des KWG durch die in immer kürzeren Abständen erfolgenden Novellen zur Anpassung an europäisches Recht hervorzuheben,[68] was zu einer steigenden Rechtsunsicherheit und vermehrten Verwaltungskosten im Bankenbereich führt. Dies gilt entsprechend für das neu geschaffene BAWe, das zwar die traditionelle Aufsicht des KWG ergänzen soll, gleichzeitig aber implizit Elemente des in Deutschland nicht vorliegenden Trennbankensystems einführt und teilweise überschneidende Kompetenzen mit dem BAK aufweist.[69] Abschließend ist zur Übernahme europäischen Rechts in der Finanzwirtschaft festzustellen, daß die europäischen Mindestvorgaben weitgehend als Normalstandards in deutsches Recht aufgenommen wurden. Der nach europäischem Recht durchaus vorhandene nationale Gestaltungsspielraum wurde kaum ausgenutzt. Dies ist insbesondere auf den vehementen Widerstand von seiten der Finanzintermediäre zurückzuführen, die sich internationale Wettbewerbsvorteile aus einer geringen nationalen Regulierungsdichte erhoffen bzw. Wettbewerbsnachteile aus einer möglichen Inländerdiskriminierung aufgrund verschärfter nationaler Regelungen gegenüber EU-Recht befürchten.[70]

Zusammenfassend wurde sowohl in der deutschen als auch in der europäischen Finanzmarktordnung die Trennung zwischen den drei Finanzmarktsegmenten beibehalten, entgegen den tatsächlichen Entwicklungen der Allfinanzkonzeption, wonach sich die Finanzteilmärkte in

---

[67] Vgl. *Kerl, V.*, Offene Fragen der Bankenaufsicht im deutschen und europäischen Realkredit, in: Der langfristige Kredit 45 (1994), S. 712 ff., S. 720, und *o.V.*, Banken warnen vor Überregulierung, in: Handelsblatt, 13.05.1996, S. 17.

[68] Vgl. *Gruner-Schenk*, Harmonisierung des Bankenaufsichtsrechts: Erforderliche Anpassungsmaßnahmen, Konsequenzen für die deutsche Kreditwirtschaft, op. cit., S. 348 f.

[69] Vgl. *Riepe, S.*, Die neue Wertpapieraufsicht in Deutschland: Entstehung, Funktionsweise und Perspektiven, in: Kreditwesen o.J. (1994), S. 1156 ff.

[70] Vgl. *o.V.*, Neuer Grundsatz I kommt gut an, in: Handelsblatt, 18./19.07.1997, S. 21.

ihren Geschäftsfeldern gegenseitig annähern. Allein auf dem Weg des Aufbaus von Konglomeraten ist für Finanzintermediäre bisher der Schritt zu Allfinanzkonzernen zu erreichen.[71] Hinsichtlich Zulassung und Aufsicht liegen zwar analoge Vorgehensweisen auf den Teilmärkten vor, die Spezifika sind jedoch jeweils unterschiedlich geregelt. Dies hat Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Finanzmarktsegmenten auf nationaler Ebene wie auch gemeinschaftsweit zur Folge.

Zur Bereichsausnahme des § 29 GWB ist anzumerken, daß mit der 6. GWB-Novelle die allgemeine Freistellung der Finanzwirtschaft erheblich zurückgenommen wurde. Damit wurde der schwindenden praktischen Relevanz dieser Bereichsausnahme Rechnung getragen, die aufgrund der zunehmenden europäischen Integration der nationalen Finanzmärkte zu einem europäischen Finanzmarkt hinter europäischem Recht zurücktrat.

2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Finanzmarktordnung

In diesem Abschnitt soll die aufgrund der Mindestharmonisierung der Finanzwirtschaft durch die EU in Deutschland bestehende Finanzmarktordnung ökonomisch beurteilt werden. Zu diesem Zweck werden die in Deutschland allgemein angeführten Regulierungsbegründungen des Finanzsektors den durch die Maßnahmen der EU in der Finanzwirtschaft induzierten Änderungen des Regulierungsrahmens gegenübergestellt. Zum einen sind dies die Marktversagensargumente der ruinösen Konkurrenz und Informationsasymmetrie. Danach folgen die sogenannten Besonderheiten der Finanzwirtschaft, an denen in Deutschland lange Zeit die scheinbare Unmöglichkeit von Wettbewerb im Finanzwesen festgemacht wurde. Abschließend wird auf die Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele im Finanzsektor eingegangen.

Ruinöse Konkurrenz wird als Regulierungsbegründung in der Finanzwirtschaft darauf zurückgeführt, daß durch den zeitlichen Unterschied von Leistung und Gegenleistung keine sichere Kalkulationsbasis für die Finanzintermediäre existiere und diese durch Wettbewerbsdruck zu nicht kostendeckenden Transaktionen verleitet werden würden. Finanzintermediäre, die richtig kalkulieren und zu kostendeckenden Bedingungen anbieten, würden mangels Nachfrage vom Markt verdrängt werden. Mit der zeitlich später folgenden Gegenleistung bricht der Finanzmarkt zusammen, da die verbliebenen Anbieter nicht kostendeckend kalkuliert haben. Um eine sichere Kalkulationsbasis und den Erhalt der Finanzwirtschaft zu garantieren, wird daher Preisregulierung gefordert.[72] Dem ist in dieser Form nicht zuzustim-

---

[71] Vgl. *Pfisterer, H.*, und *P. Troberg*, Finanzinstitute, Wertpapiere und Versicherungen, in: Lenz, C.O. (Hrsg.), EG-Handbuch: Recht im Binnenmarkt, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 295 ff., S. 340.

[72] Dieses sogenannte Vorleistungsargument geht auf Börner zurück. Vgl. exemplarisch *Börner, B.*, Grenzen der Wettbewerbswirtschaft: Das Beispiel der Ausnahmebereiche des GWB, in: Börner, B., und E. Meyer (Hrsg.), Ausnahmebereiche des GWB, Köln 1972, S. 1 ff.; *Farny, D.*, Über Regulierung und Deregulierung von Versicherungsmärkten, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 57 (1987), S. 1009 ff.; und *Weiss, W.*, Thesen zum Wettbewerbsgeschehen in der Versicherungswirtschaft, in: Versicherungswirtschaft 44 (1989), S. 347 ff.

men. Erstens handelt es sich hier um keine ruinöse Konkurrenz im Sinne eines verzögerten Allokationsprozesses, der regulierungsbedürftig wäre.[73] Zweitens ist die unternehmerische Unfähigkeit zu kostendeckender Kalkulation kein Regulierungsgrund; vielmehr soll das Ausscheiden derartiger Anbieter durch den wettbewerblichen Selektionsprozeß erfolgen. Eine Schwierigkeit entsteht jedoch tatsächlich, da annahmegemäß die ökonomisch sinnvoll kalkulierenden Anbieter vom Markt verdrängt werden, bevor die ineffizienten Anbieter durch den Selektionsprozeß sanktioniert werden. Damit liegt Negativauslese aufgrund verzögerter Selektion vor. Ursache dafür ist allerdings eine asymmetrische Informationsverteilung und eben nicht ruinöse Konkurrenz. Diese Unterscheidung ist wichtig, da das einzusetzende Regulierungsinstrumentarium von der Art der Regulierungsbegründung bestimmt wird. Eine ursachenadäquate Regulierung ist somit nur bei richtiger Bestimmung des Regulierungsgrundes möglich. Die Aufhebung der ex ante-Kontrolle von Tarifen und Bedingungen im Versicherungsbereich, die vor allem auf diesem Argument beruhte, durch die Vorgaben des europäischen Rechts war daher ökonomisch sinnvoll.

In der Finanzwirtschaft sind **Informationsasymmetrien**[74] in der oben angeführten Form von adverse selection aufgrund verzögerten Selektionsprozesses gegeben. Die Unfähigkeit von Finanzintermediären, kostendeckend zu kalkulieren, ist dabei nicht der entscheidende Aspekt. Vielmehr existiert ein Informationsdefizit auf seiten der Kunden, die zum einen effizient kalkulierende Finanzintermediäre nicht von einem ineffizient kalkulierenden unterscheiden können und zum anderen auch nicht die Finanzintermediäre identifizieren können, die bewußt Informationen über ihr Finanzangebot zurückhalten. Daraus wird häufig die Forderung nach Standardisierung von Preisen und Vertragsbedingungen sowie die Überlebenssicherung von Finanzintermediären abgeleitet. Das wären jedoch Symptomregulierungen, die an der zugrunde liegenden Problematik nichts ändern würden. Im Fall von Informationsdefiziten müssen marktkonforme Lösungen grundsätzlich an den Ursachen ansetzen; das sind Maßnahmen der Informationsverbesserung auf Nachfragerseite, denn so kann marktwirtschaftlicher Anlegerschutz Qualitätswettbewerb fördern und sichern. Risikotransparenz ist dabei der entscheidende Aspekt im Gegensatz zu Risikonivellierung oder -ausschluß. Dies kann sowohl über den Markt erfolgen[75] als auch durch hoheitliche Eingriffe zur Informationssteigerung. Vor diesem Hintergrund sind die weitreichenden aufsichtsrechtlichen und publizitätsbezogenen Vorschriften des europäischen Sekundärrechts zu sehen. In dem Maße, wie jedoch der institutionelle Rahmen der Finanzwirtschaft an den Ursachen von potentiellem Marktversagen und nicht an den Symptomen ansetzt, treten weitere Informationsprobleme zutage. Zum einen besteht insbesondere in der Versicherungswirtschaft die Möglichkeit zu moral hazard durch die Versicherungsnehmer.

---

[73] Vgl. zu den Bedingungen und Voraussetzungen regulierungsbedürftiger ruinöser Konkurrenz Kapitel 1.II.

[74] Vgl. ausführlich zu Formen und Regulierungsnotwendigkeit von Informationsasymmetrien Kapitel 1.IV.

[75] Vgl. Maßnahmen des signalling, screening und der Informationsbereitstellung durch Dritte in Kapitel 1.IV und *Hoeren, T.*, Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht, Karlsruhe 1995.

Dies ist zwar auch bei Symptomregulierung gegeben, wird dabei aber von den realisierten Rentengewinnen verdeckt. Zum anderen besteht insbesondere bei Informationsvermittlern die Gefahr, daß diese nicht im Interesse ihrer Kunden handeln. In diesem Zusammenhang sind die Bestrebungen der EU zu sehen, den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen zu verbessern.[76] Weiterhin tritt die Gefahr von Insolvenzen und Konkursen von Finanzintermediären verstärkt auf. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen ökonomischen Regulierungsgrund, sondern vielmehr sind dies einzelwirtschaftliche Risiken, die bei jeder Transaktion einzukalkulieren sind. Verbraucherschutz vor Insolvenzen ist daher unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten zu betrachten und wird gesondert behandelt.

An **Besonderheiten der Finanzwirtschaft**, mit denen regulierende Eingriffe begründet werden sollen, wird zum einen die Problematik der **Währungssicherung** angeführt. Aus den Geldschöpfungsmöglichkeiten von Banken einerseits und den Grenzkosten der Geldschöpfung von Null andererseits ergäbe sich bei Wettbewerb eine Tendenz zur Inflation.[77] Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß dieses Argument per definitionem nur im Bankensektor i. e. S. relevant sein kann. Weiterhin wird der Kreditschöpfungsprozeß durch die Notenbankpolitik der Zentralbank gesteuert. Ihr und nicht einer Bankenregulierung kommt die Aufgabe zu, den Inflationsspielraum der Geschäftsbanken zu begrenzen. Aus der Unterwerfung der Banken unter die Geldpolitik der Notenbank ergibt sich das **Ausgleichs-** und **Neutralitätsargument**. Demnach wären Geschäftsbanken für die ökonomischen Nachteile, die sich aus der Notenbankpolitik ergeben, durch Wettbewerbsentzug mit Renten zu entschädigen. Mit dieser Begründung wären aber grundsätzlich alle Adressaten hoheitlicher Eingriffe in einer Volkswirtschaft vom Wettbewerb freizustellen. Einflüsse der Notenbankpolitik sind somit keine branchenspezifische Besonderheit, die Regulierungseingriffe rechtfertigt. Als weitere Besonderheit der Finanzwirtschaft wird die **Kettenreaktions-** oder **Run-Hypothese** angeführt. Finanzintermediäre unterlägen demnach einer besonderen Konkursanfälligkeit, die ohne staatlichen Schutz die Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsystems gefährdet. Denn schon einzelne Konkurse könnten das Vertrauen der Anleger in die Finanzwirtschaft erschüttern und kumulative Einlagenabzüge zur Folge haben, die auch solvente Finanzintermediäre in den Konkurs reißen.[78] Dieses Argument wird zwar sowohl im Banken- als auch im Versicherungsbereich angeführt, hat aber - wenn überhaupt - nur im Bankensektor Relevanz, da im Versicherungssektor Einlagen nicht

---

[76] Vgl. *Berschgens, R.*, Hoher Aufwand befürchtet: Die Rechte der Privatkunden im grenzüberschreitenden Geschäft mit Finanzdienstleistungen sollen gestärkt werden, in: Wirtschaftswoche, 26.06.1997, S. 108 f.

[77] Die kostenlose Ausweitung des Geldangebots bedingt sinkende Zinsen und führt zu inflationären Tendenzen. Vgl. *Klische, A.*, Banken und Informationen, Köln 1995, S. 19 ff.

[78] Zum Teil wird die Run-Hypothese auch als negativer externer Effekt bezeichnet; so beispielsweise *Heinrich, S.*, Versicherungsaufsicht und Wettbewerb, Wiesbaden 1991, S. 71 ff. Dem wird hier nicht gefolgt, da der kumulative Einlagenabzug als Ursache der Kettenreaktion kein Nebenprodukt der ökonomischen Aktivität in der Finanzwirtschaft ist (vgl. zur Definition von externen Effekten Kapitel 1.III), sondern vielmehr tatsächlich eine Besonderheit darstellt, die allein im Bankensektor auftreten kann.

auf Sicht zahlbar sind, ein Run somit unmöglich ist.[79] Inwieweit ein allgemeiner Einlagenabzug empirisch möglich ist, ist umstritten.[80] Unabhängig von dieser Frage rechtfertigt ein möglicher Run keine allgemeine Konkurssicherung von Banken, sondern bestenfalls Maßnahmen zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen der Anleger. Vor diesem Hintergrund sind die solvenz- und liquiditätsorientierten Vorgaben der EU als ursachenadäquate Eingriffe durchaus sinnvoll. Gerade dieser Aspekt wurde erst durch den Übergang zu einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Finanzmarktordnung von Bedeutung, auch wenn hier noch zukünftig weiterer Handlungsbedarf besteht. Ansonsten stellen die als Besonderheiten für die Finanzwirtschaft angeführten Sachverhalte keine allgemeine Regulierungsrechtfertigung dar.

Grundlegende Funktionsstörungen, die einen Schutz vor Wettbewerb rechtfertigen würden, sind in der Finanzwirtschaft nicht gegeben. Eine schwierige Informationslage kann durchaus Kunden bei ihren Transaktionsentscheidungen überfordern, womit jedoch nur Maßnahmen zur Informationsverbesserung gerechtfertigt werden können. Auch können vertrauensfördernde Maßnahmen zur Stabilität des Finanzsystems beitragen; eine umfassende Überlebenssicherung kann damit jedoch nicht begründet werden. Ein weitergehender Gläubiger- oder Verbraucherschutz fällt dagegen in den **gesellschaftspolitischen Bereich**. Konkursschäden von einzelnen Anlegern bei Finanzintermediären sind nicht auszuschließen. Dies stellt aber keine Branchenbesonderheit dar, sondern ist ein einzelwirtschaftliches Risiko, das in dieser Form in allen Wirtschaftsbereichen gegeben ist. Aus dem Sozialstaatsprinzip kann eine gewisse Dominanz des Gläubiger- und Verbraucherschutzes gegenüber Wettbewerb abgeleitet werden. Es handelt sich dann um eine politische Wertentscheidung, die ökonomisch als Datum hinzunehmen ist. Eine Prüfung der eingesetzten Mittel zur Zielerreichung ist hingegen weiter möglich. Im Sinne einer Ziel-Mittel-Analyse sind Gläubigerschutzmaßnahmen auf solche Finanztransaktionen zu beschränken, bei denen die Kapitalansammlung von schutzwürdigen Personenkreisen gesichert werden soll. Hierfür kommen vor allem als sozial schwach angesehene Nachfrager in Betracht.[81] Mit dem Sozialstaatsprinzip ist somit keine allgemeine Schutzwürdigkeit der Nachfrager in Form eines generellen Insolvenzschutzes in der Finanzwirtschaft zu rechtfertigen.

3. Ordnungspolitisches Resümee

Die Finanzmarktordnung der EU bewirkte in Deutschland eine Modernisierung des Bankenrechts. Innovative Finanzinstrumente wurden anerkannt, ein entsprechender Ordnungsrahmen wurde geschaffen. Dem steht jedoch eine grundlegende Neuregulierung durch die umfassende

---

[79] Außerdem steht das Run-Argument in direktem Widerspruch zum Problem der adverse selection. Während im ersten Fall ineffiziente Anbieter effiziente mit in den Konkurs reißen, scheiden bei adverse selection gerade die effizienten Anbieter zuerst vom Markt aus.

[80] Vgl. beispielsweise *Kupitz, R.*, Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich, Frankfurt 1983, S. 165, und *Scott, K.*, Domestic Bank Regulation in a World of International Banking, in: Vosgerau, H. (Hrsg.), New Institutional Arrangements for the World Economy, Berlin u. a. 1989, S. 125 ff., S. 129.

[81] Vgl. *Soltwedel, R., u. a.*, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986, S. 94 f.

Detailfestlegung im europäischen Sekundärrecht gegenüber. Durch die so vorgegebenen stringenten Einzelheiten werden national durchaus signifikante Kosten verursacht, die die volkswirtschaftlichen Gewinne aus der Modernisierung des Bankenrechts und dem entstehenden europa-weiten Finanzmarkt schmälern. Im Versicherungsmarkt bedingte das europäische Recht eine grundsätzliche Liberalisierung, die zu zunehmender Produktdifferenzierung in diesem Sektor führt. Dadurch wird die Intransparenz in der Versicherungswirtschaft steigen. Das stellt kein Problem dar, solange ausreichend Maßnahmen zur Behebung von Informationsasymmetrien gegeben sind. Damit wird dem Wettbewerb als dynamischem Such- und Lernprozeß Rechnung getragen, bei dem Markttransparenz eine Folge und nicht die Voraussetzung zu Wettbewerb ist. Die Vorstellung von vollständiger Markttransparenz als Bedingung für Wettbewerb ist hingegen in dem überkommenen Ideal der vollständigen Konkurrenz verwurzelt. Die EU legt mit dieser Vorgehensweise das Bild eines mündigen Verbrauchers in der Versicherungswirtschaft zugrunde. Trotz Liberalisierung hat vor allem im Endkundenbereich die gegenseitige Marktdurchdringung von Finanzintermediären aus anderen Mitgliedstaaten noch nicht im zu erwartenden Maße stattgefunden. Dies dürfte weitgehend auf Sprachunterschiede zurückzuführen sein, da der institutionelle Rahmen keine grundlegenden Hindernisse zur Marktpenetration mehr aufweist.

In der europäischen Finanzmarktordnung bestehen weiterhin Wettbewerbsverzerrungen. Zum einen beruht dies auf den verschiedenen nationalen Aufsichtssystemen und der Herkunftslandkontrolle. Solange Finanzintermediäre aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten auf dem gleichen Markt verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen, wird Wettbewerb immer verzerrt sein. Zum anderen folgen Wettbewerbsverzerrungen national aus dem Fehlen einer Allfinanzkonzeption, denn mit dem zunehmenden Eindringen von Finanzintermediären in andere Finanzmarktsegmente sind auch wiederum Unternehmen auf dem gleichen Markt tätig, die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen sind. Diese Wettbewerbsverzerrungen sind erst behoben, wenn sowohl alle nationalen Finanzmarktordnungen als auch alle Finanzteilmärkte identischen institutionellen Regelungen unterliegen.

Zukünftige Entwicklungen im europäischen Recht werden sich auf Liquiditätsfragen und die Verbesserung des Verbraucherschutzes, insbesondere im Verhältnis zu Informationsvermittlern, beziehen; diese Problemkreise haben durch die bisherigen Maßnahmen der EU an Aktualität gewonnen. Im deutschen Finanzmarktrecht ist mit weiteren Änderungen zu rechnen, da einerseits Anpassungen an bestehendes europäisches Recht noch teilweise ausstehen, andererseits aber auch weitere Änderungen im europäischen Recht in Aussicht stehen, die dann in nationales Recht umzusetzen sind.

Die europäische Finanzmarktordnung ist grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichtet. Dies folgt jedoch weder aus dem Binnenmarktprogramm noch aus der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern allein aus der Umsetzung der Grundfreiheiten des EG-

Vertrages. Die Vorgaben des EU-Rechts ermöglichen sowohl Systemwettbewerb zwischen den unterschiedlichen nationalen Aufsichtssystemen als auch die Regulierung nationaler Besonderheiten. Die stringenten Vorgaben des Sekundärrechts bewirken jedoch einen Integrationsdruck auf das nationale Recht, so daß die grundsätzlich vorhandenen nationalen Handlungsspielräume verloren gehen. Damit schmälert das Sekundärrecht nicht nur die Liberalisierungsgewinne aus der europäischen Finanzmarktordnung, sondern beschränkt faktisch die nationale Politikkompetenz. Die Deregulierungserfolge in der Finanzwirtschaft sind damit aufgrund mangelnder Quantifizierbarkeit zweifelhaft bis abzulehnen.

8. KAPITEL: ENERGIEVERSORGUNGS-WIRTSCHAFT

Energie ist unverzichtbare Grundlage moderner, arbeitsteiliger Industriegesellschaften. Energie wird als Vorprodukt in allen Bereichen sowohl der Wirtschaft als auch des täglichen Lebens benötigt. Energieversorgung ist damit eine zentrale Aufgabe jeder modernen Volkswirtschaft, da sie entsprechende Multiplikatorwirkungen über die gesamte Volkswirtschaft entwickelt.[1] Es handelt sich um eine infrastrukturelle Basisfunktion, der nur wenig andere Wirtschaftsbereiche, wie z. B. die Verkehrswirtschaft, in ihrem Ausmaß gleichkommen. In hochentwickelten Volkswirtschaften ist kein Produktionsvorgang ohne Einsatz von Energie möglich, ebenso wie kein Haushalt heutzutage ohne Energieversorgung auskommen kann.[2] Die Realisierung der technischen Potentiale, die durch Energieeinsatz eröffnet wurden, haben in modernen Industriegesellschaften einen wesentlichen Wandel in der Lebensgestaltung bewirkt. Die Funktionsfähigkeit aller Bereiche einer Volkswirtschaft, die mit der Erzeugung, der Übertragung[3] und der lokalen Verteilung von Energie befaßt sind, ist damit von entscheidender Bedeutung für jede Volkswirtschaft. Entsprechend sind die Ziele der Energiepolitik ausgerichtet auf:

- eine möglichst kostengünstige Versorgung mit Energie,
- eine möglichst sichere Versorgung mit Energie sowie
- den Einklang zwischen energiepolitischen und allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen.[4]

Die **Energieversorgungs-Wirtschaft** ist der Wirtschaftsbereich, der sich aus der Kongruenz von traditioneller **Energiewirtschaft** und **öffentlicher Versorgungswirtschaft** in Deutschland ergibt. Allgemein wird die Energiewirtschaft in die Teilbereiche Mineralöl, Kohle, Gas und Elektrizität unterschieden. Diese Einteilung orientiert sich an den zur Energienutzung zur Verfügung stehenden Energieträgern. **Energieträger** sind physikalische Erscheinungsformen und Stoffe, aus denen Nutzenergie gewonnen werden kann. **Nutzenergie** ist dabei die aus der Umwandlung des Energieträgers zur Verfügung stehende Energie.[5] Nutzenergien sind Wärme, Licht und Kraft. Daraus ergibt sich, daß die Teilmärkte der Energiewirtschaft uneigentliche Märkte sind, auf denen lediglich die Vorprodukte der Energienutzung gehandelt werden.[6] Unter Berücksichtigung dieser energetischen Zusammenhänge wird deutlich, daß auf den unter

---

[1] Vgl. *Börner, A.-R.*, Der Energiemarkt und die geschlossenen Versorgungsgebiete der Strom- und Gaswirtschaft im Übergang zum Wettbewerb, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 20 (1996), S. 9.

[2] Vgl. *OECD* (Hrsg.), The OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral Studies, Volume I, Paris 1997, S. 157.

[3] Die Übertragung umfaßt den Transport des Energieträgers vom Ort der Erzeugung an den Übergabepunkt zur lokalen Verteilung des Energieträgers an die Verbraucher. Teilweise wird synonym zur Übertragung auch der Begriff der Fortleitung verwendet. Die Übertragung kann regional, überregional sowie international erfolgen.

[4] Vgl. *Gröner, H.*, Die Energiepolitik im ordnungspolitischen Zwiespalt, in: ORDO 48 (1997), S. 267 ff.

[5] Vgl. zu den Begriffen der Energiewirtschaft *Winje, D.*, und *D. Witt*, Energiewirtschaft, Berlin u. a. 1991, S. 34 ff.

[6] Vgl. *Hölker, F.-J.*, und *F. Radszus*, Die Konzentration in der Energiewirtschaft: Kritik der Ordnungspolitik im Energiesektor der Bundesrepublik, Frankfurt/M. u. a. 1985, S. 46.

dem Sammelbegriff der Energiewirtschaft zusammengefaßten Teilmärkten vollkommen unterschiedliche Produkte gehandelt werden und diese Teilmärkte außer der Schaffung von Nutzenergie kaum Gemeinsamkeiten aufweisen.

Die öffentliche Versorgungswirtschaft hat die Sicherstellung und Aufrechterhaltung des Lebens in modernen Gesellschaften zum Ziel. In einem marktwirtschaftlichen Rahmen impliziert dies, daß die Ziele der öffentlichen Versorgungswirtschaft nicht oder nicht in gewünschtem Maße durch Wettbewerb als Ordnungsprinzip erreicht werden können. Die Teilbereiche der öffentlichen Versorgungswirtschaft unterliegen daher spezifischer staatlicher Einflußnahme, die Marktversagen korrigieren oder gesellschaftspolitische Ziele erfüllen soll. Es liegen folglich wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche vor. Der Begriff der Öffentlichkeit bezieht sich dabei nicht auf die Eigentumsverhältnisse, sondern vielmehr auf die Aufgabe des Staates, die Versorgung der "Öffentlichkeit" zu gewährleisten.[7] Die Nähe der Energiewirtschaft zur öffentlichen Versorgungswirtschaft ist im Bereich der **leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft** gegeben. Die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft umfaßt die Versorgung der Öffentlichkeit mit Elektrizität, Gas und Wasser zu akzeptablen Preisen.[8] Für diesen Bereich werden spezifische Besonderheiten unterstellt, die unter Wettbewerbsbedingungen das Leben in modernen arbeitsteiligen Volkswirtschaften in unakzeptabler Weise behindern. Auf die Frage, inwieweit dieser Anspruch tatsächlich gegeben ist, wird unten im Rahmen der wettbewerbspolitischen Beurteilung ausführlich eingegangen werden.

Energiewirtschaft und Versorgungswirtschaft überlappen sich im Bereich der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft. Die Energieversorgungs-Wirtschaft umfaßt folglich die Energieträger **Gas** und **Elektrizität**. Synonym zu Energieversorgungs-Wirtschaft wird der Begriff der **leitungsgebundenen Energiewirtschaft** verwendet. Es ist angebracht, diesen Wirtschaftsbereich als eigenständigen Sektor zu behandeln, da insbesondere das Verhältnis der leitungsgebundenen zu den restlichen Bereichen der Energiewirtschaft einem derart extremen Wandel unterliegt, daß die Energiewirtschaft heute in erheblichem Maße mit der leitungsgebundenen Energiewirtschaft gleichgestellt wird.[9] Diese begrifflich verkürzende Vorgehensweise ist jedoch nicht angebracht, da ihr keine abnehmende Bedeutung der nicht-leitungsgebundenen Energieträger in der Energiewirtschaft entspricht. Einzig die politische Aktualität der leitungsgebundenen Energiewirtschaft hat sich gegenüber der Energiewirtschaft als Ganzes grundlegend gewandelt.

Die Ursache für diesen Wandel in der Wahrnehmung der Energiewirtschaft ist im Einfluß der EU auf die deutsche Energiewirtschaft zu sehen. Während in Deutschland die Mineralölwirt-

---

[7] Vgl. *Rügge, P.*, Zur Deregulierung des europäischen Erdgasmarktes, Frankfurt/M. 1995, S. 22.

[8] Vgl. *Eickhof, N.*, Versorgungswirtschaft und Wettbewerbsordnung, in: ORDO 37 (1986), S. 201 ff., S. 201.

[9] So beispielsweise *Steinberg, R.*, und *G. Britz*, Der Energieliefer- und -erzeugermarkt nach nationalem und europäischem Recht, Baden-Baden 1995.

schaft am stärksten von interventionistischer Zurückhaltung und damit von Wettbewerb geprägt ist, nimmt die hoheitliche Einflußnahme auf die Energiewirtschaft über die Kohlewirtschaft bis hin zur leitungsgebundenen Energiewirtschaft als Aufgabe der öffentlichen Versorgungswirtschaft stetig zu. Dem steht die europäische Vorgehensweise im Energiebereich gegenüber, die sich grundsätzlich an den Vorgaben des Binnenmarktes und des gemeinsamen Marktes orientiert. Für die europäische Politikfestlegung sind historisch gewachsene Organisationsstrukturen und nationale Aufgabenverteilung zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand nicht von Belang. In dem Maße, wie europäische Vorgaben zur Energiewirtschaft entwickelt wurden, rückte der Bereich der deutschen Energiewirtschaft in den Mittelpunkt der Betrachtung, der die größten Anpassungsdefizite gegenüber europäischem Recht aufwies. Aufgrund der Sonderstellung der leitungsgebundenen Energieversorgung als Teil der öffentlichen Versorgungswirtschaft traf dies auf die Energieträger Gas und Strom zu. So ist es zu erklären, daß in der Literatur zu Anfang der 90er Jahre die gesamte Energiedebatte in Deutschland schlagartig und zumeist implizit auf den Bereich der leitungsgebundenen Energieträger reduziert wurde.[10] Sachzwänge aufgrund der in verstärktem Maße vorangetriebenen europäischen Energiepolitik bedingten die Konzentration auf den Bereich der Energiewirtschaft, der in Deutschland die größten Diskrepanzen zu den europäischen Vorgaben aufwies. Dennoch sollte dieser vereinfachenden definitorischen Tendenz nicht gefolgt werden, da die nicht-leitungsgebundenen Energieträger augenblicklich zwar nicht im Blickpunkt des Interesses stehen, nichtsdestotrotz bleiben sie Teil der Energiewirtschaft. Im folgenden wird daher der exakten begrifflichen Verwendung der Energieversorgungs-Wirtschaft bzw. der leitungsgebundenen Energiewirtschaft gefolgt.

Die Entwicklung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft hat ihren Ausgangspunkt im auslaufenden 19. Jahrhundert. Die zu dieser Zeit neuen Möglichkeiten der technischen Entwicklungen im Energiebereich bedingten einen schnell expandierenden Bedarf der Energieversorgung. In Deutschland entstanden so weitgehend zeitgleich in verschiedenen Großstädten einzelne Versorgungsunternehmen.[11] In dem Maße, wie die Einzelversorgung von Großstädten zunahm und sowohl die Tendenz als auch der Bedarf zur flächendeckenden Energieversorgung erkannt wurden, wurde die Energieversorgungs-Wirtschaft einem eigenständigen gesetzlichen Rahmen unterworfen. Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1935 beruht auf einer Auf-

---

[10] Z. B. verweist Gröner explizit auf diese Trennung, vgl. *Gröner, H.*, Die Vollendung des EG-Binnenmarktes für die leitungsgebundene Energiewirtschaft: Elektrizitätswirtschaft und Gasversorgung im Vergleich, in: Mestmäcker, E.-J., H. Gröner und J. Basedow (Hrsg.), Die Gaswirtschaft im Binnenmarkt, Baden-Baden 1990, S. 99 ff.

[11] Vgl. *Ortwein, E.*, Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, in: Sturm, R., und S. Wilks (Hrsg.), Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1996, S. 77 ff., S. 78.

gabenverteilung zwischen agierender Privatwirtschaft und kontrollierender öffentlicher Hand:[12] Zum einen soll die Energieversorgungs-Wirtschaft grundsätzlich privatwirtschaftlich strukturiert sein, da die grundsätzliche Überlegenheit der Marktkräfte gegenüber öffentlich-rechtlicher Organisation anerkannt wird. Zum anderen steht den hoheitlichen Instanzen ein Aufsichtsinstrumentarium zu, um das von der Energieversorgung abhängige Allgemeinwohl zu gewährleisten. Mit diesen Vorgaben hat sich in Deutschland im Gegensatz zum europäischen Ausland, wo zumeist staatliche Monopole mit der Energieversorgung betraut sind, ein pluralistisches, auf Dezentralität angelegtes System der Energieversorgungs-Unternehmen (EVU) entwikkelt.[13]

Allein mit punktuellen Änderungen, die die Grundkonzeption nicht wesentlich änderten, blieb das Energiewirtschaftsgesetz in Kraft.[14] So hat sich in Deutschland eine spezifische Struktur der leitungsgebundenen Energieversorgung herausgebildet, die auf dem sogenannten **Prinzip der geschlossenen Versorgungsgebiete** beruht. Dieses Prinzip besagt, daß innerhalb eines bestimmten Gebietes die Versorgung der Verbraucher mit einem spezifischen Energieträger (jeweils Gas oder Strom) allein durch ein einziges Energieversorgungs-Unternehmen zu erfolgen hat.[15] Gestützt wurde dieses System durch die wettbewerbsrechtlich sanktionierte Möglichkeit zu **Konzessions-** und **Demarkationsverträgen**[16] in der Energieversorgungs-Wirtschaft. Konzessionsverträge werden zwischen Gebietskörperschaften und EVUs abgeschlossen. Sie haben die Einräumung des ausschließlichen Rechts der Wegenutzung durch Gebietskörperschaften an EVUs zur Verlegung und dem Betrieb von Versorgungsleitungen zu den Letztverbrauchern zum Inhalt. Demarkationsverträge sind Gebietsschutzverträge, mit denen die unterschiedlichen EVUs ihre jeweiligen Versorgungsgebiete voneinander abgrenzen und sich verpflichten, im Versorgungsgebiet des Vertragspartners die eigene Versorgungstätigkeit zu unterlassen. Durchgreifende Änderungen dieses Systems ergaben sich erst im Zuge des europäischen Binnenmarktprogramms, das auch die Energiewirtschaft einschließt. Die europäischen Vorgaben mündeten 1997 in der Reform des Energiewirtschaftsrechts, die im April 1998

---

[12] Vgl. ausführlich *Börner, B.*, Das Energiewirtschaftsgesetz: Legislatorische Defizite oder sachgerechtes Gesetzesinstrumentarium, in: Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Beharren und Wandel im Energierecht, Bd. 55, Baden-Baden 1986, S. 105 ff., S. 106.

[13] Vgl. *Baur, J.F.*, Wettbewerb in der Elektrizitätsversorgung und energiepolitische Ziele im Europarecht, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1992), S. 165 ff., S. 166.

[14] Vgl. ausführlich zur historischen Entwicklung des Energiewirtschaftsgesetzes *Evers, H.-U.*, Entstehungsgeschichte, Ziele, Konzeptionen, Grundsätze und Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes, in: Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Das Energiewirtschaftsgesetz im Wandel von fünf Jahrzehnten, Bd. 57, Baden-Baden 1987, S. 15 ff., S. 35 ff.

[15] Vgl. zum Prinzip der geschlossenen Versorgungsgebiete *Kühne, G.*, Schicksal langfristiger Lieferverträge zwischen Energieversorgungsunternehmen (EVU) bei Aufhebung der §§ 103, 103a GWB, in: Betriebs-Berater, Beilage 19 zu Heft 50 (1997), S. 2 ff.

[16] Vgl. zu Konzessions- und Demarkationsverträgen *Eickhof*, Versorgungswirtschaft und Wettbewerbsordnung, supra, S. 202, und *Kühne*, Schicksal langfristiger Lieferverträge zwischen Energieversorgungsunternehmen (EVU) bei Aufhebung der §§ 103, 103a GWB, supra, S. 3 ff.

endgültig mit dem Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts umgesetzt wurde.[17] Dementsprechend befindet sich die Energieversorgungs-Wirtschaft momentan in der Anpassung an einen neuen rechtlichen Ordnungsrahmen. Der Verlauf dieser Anpassung wird die zukünftige Entwicklung der Energieversorgungs-Wirtschaft entscheidend prägen.

Die Bedeutung der Energiewirtschaft für die EU ergibt sich direkt aus der Funktion von Energie als infrastrukturelle Basisfunktion moderner arbeitsteiliger Volkswirtschaften. Die Energiewirtschaft fällt in ihrer Gesamtheit unter das Binnenmarktprogramm und den Gemeinsamen Markt. Besondere Schwierigkeiten liegen jedoch in der Energieversorgungs-Wirtschaft vor. Zum einen bestehen hier zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten grundlegend unterschiedliche Organisationsstrukturen. Insbesondere das deutsche System hebt sich von der weiter verbreiteten Organisation der Energieversorgungs-Wirtschaft als staatliches Monopol ab. Zum anderen bewirken die gewährten Ausschließlichkeitsrechte innerhalb der Mitgliedstaaten eine Segmentierung der europäischen Energieversorgung, die mit den Zielen der EU nicht vereinbar ist.[18] Gerade dieser gemeinschaftsweite Widerspruch zwischen den Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und den Zielen der EU haben europa-weite Regelungen im Bereich der Energiewirtschaft lange Zeit verhindert.

I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht

1. Erfassung der Energieversorgungs-Wirtschaft nach EU-Recht

Der Energiebereich wird von unterschiedlichen europäischen Vertragswerken erfaßt. Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl (EGKSV) sowie der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) behandeln die Teilbereiche Kohle und Kernenergie. Auf alle anderen Teilbereiche der Energiewirtschaft - und auf die Bereiche Kohle und Kernenergie, sofern die beiden genannten Verträge keine Regelungen in dieser Hinsicht treffen - finden die Regelungen des EG-Vertrages Anwendung.[19] So verweist Art. 305 EGV (Art. 232 EGV a.F.) explizit auf den Vorrang der Bestimmungen dieser energierechtsspezifischen Vertragswerke. Im Fall der Energieversorgungs-Wirtschaft kann daher die Betrachtung auf die Bestimmungen des EG-Vertrages konzentriert werden.

Vor dem Vertrag von Maastricht beinhaltete das EG-Vertragswerk keine spezielle energierechtliche Norm, folglich verblieb die Hauptkompetenz für diesen Wirtschaftsbereich grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Dennoch kann die Energiewirtschaft unter die Gemeinschaftsaufgaben eines Gemeinsamen Marktes und einer harmonischen und ausgewogenen Entwick-

---

[17] *Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts* vom 24.04.1998, in: BGBl. Teil I, S. 730.

[18] Vgl. *Gröner*, Die Vollendung des EG-Binnenmarktes für die leitungsgebundene Energiewirtschaft, op. cit., S. 104.

[19] Vgl. zur Relevanz des EGKSV und des EAGV in der Energiewirtschaft *Dauses, M.*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1993 ff., Energierecht, Rz. 11 ff.

lung des Wirtschaftslebens gemäß der Präambel und Art. 2 EGV (Art. 2 EGV a.F.) subsumiert werden, ebenso wie unter die Schaffung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs (Art. 3 lit. g EGV / Art. 3 lit. g EGV a.F.).[20] Mit dem Vertrag von Maastricht wurden verschiedene für die Energiewirtschaft relevante Vorschriften in den EG-Vertrag aufgenommen. Die energiewirtschaftlich relevanten Bestimmungen sind seither: Erstens Art. 3 lit. u EGV (Art. 3 lit. t EGV a.F.), der die Maßnahmen im Energiebereich explizit als Tätigkeit der Gemeinschaft aufführt. Dies begründet noch keine konkrete Handlungsermächtigung, jedoch können darauf aufbauend die allgemeinen Handlungsermächtigungen wie z. B. die Grundfreiheiten, Rechtsangleichung oder Kompetenzergänzung im Energiebereich herangezogen werden. Zweitens wird der Infrastrukturbereich der energiewirtschaftlichen Leitungsnetze von den Bestimmungen zu transeuropäischen Netzen erfaßt (Art. 154 bis 156 EGV / Art. 129b - 129d EGV a.F.). Drittens hat auch der Umwelttitel des EG-Vertrages als Querschnittsvorschrift Einfluß auf die Energiewirtschaft (Art. 174 bis 176 EGV / Art. 130r - 130t EGV a.F.).

Vor dem Hintergrund der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und eines Systems unverfälschten Wettbewerbs postulieren die **Grundfreiheiten** des EG-Vertrages ein generelles Liberalisierungsgebot. Für die Energieversorgungs-Wirtschaft sind besonders die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 bis 31 EGV / Art. 30 - 37 EGV a.F.), die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 bis 55 EGV / Art. 59 - 66 EGV a.F.) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 bis 48 EGV / Art. 52 - 58 EGV a.F.) von Relevanz. Die Trennung zwischen Ware und Dienstleistung ist auch im Energiebereich gewissen Schwierigkeiten unterworfen. Allgemein geht der EuGH jedoch im Energiebereich von der Unterscheidung aus, die Energieträger selbst als Waren einzustufen, die reine Transportleistung hingegen als Dienstleistung.[21] Es verbleiben jedoch Unschärfen, die im Einzelfall der jeweiligen Grundfreiheit zuzuordnen sind. Ausnahmen von diesen Freiheitsgeboten sind nur innerhalb der Grenzen der Art. 30, 46 und 55 EGV (Art. 36, 56 und 66 EGV a.F.) möglich, die den Mitgliedstaaten Einschränkungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, des geistigen Eigentums und zum Schutz kulturellen und historischen Erbes gestatten.

Die **Wettbewerbsregeln** (Art. 81 ff. EGV / Art. 85 ff. EGV a.F.) spezifizieren die Gebote der Grundfreiheiten. Sie haben die Gewährleistung bzw. die Schaffung grenzüberschreitenden Handels zwischen den Mitgliedstaaten zum Inhalt. Die Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) richten sich gegen privatwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen und gegen den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Ihre Anwendbarkeit auf die deutsche Energieversorgungs-Wirtschaft war lange Zeit strittig, da insbesondere die Voraussetzung der zwi-

---

[20] In diesem Sinn ist Art. 305 EGV (Art. 232 EGV a.F.) auszulegen. Schon allein diese Erläuterung des Verhältnisses der spezifischen energierechtlichen Verträge zum EG-Vertrag bedingt im Rückschluß, daß letzterer auch auf die Energiewirtschaft Anwendung finden kann. Vgl. *Dauses, M.*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1993 ff., Energierecht, Rz. 46.

[21] Vgl. *Jarass, H. D.*, Europäisches Energierecht: Bestand, Fortentwicklung, Umweltschutz, Berlin 1996, S. 117.

schenstaatlichen Wirkungen privatwirtschaftlicher Wettbewerbsbeschränkungen als zumindest nicht generell gegeben erachtet wurde.[22] Zunehmend hat sich jedoch die Auffassung durchgesetzt, daß die Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) uneingeschränkt auf die mitgliedstaatlichen Energiemärkte anwendbar sind.[23] Weiter sind nach Art. 86 EGV (Art. 90 EGV a.F.) alle staatlichen Maßnahmen verboten, die den Regelungszwecken der Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) zuwiderlaufen.[24] Die Möglichkeit zur Freistellung von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ist nach Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) für den Fall gemeinwirtschaftlicher Aufgaben gegeben, zu deren Erfüllung eine Einschränkung der Wettbewerbsregeln notwendig ist.[25] Die Anwendbarkeit und ihr Umfang auf die deutsche Energieversorgungs-Wirtschaft ist heftig umstritten.[26]

Für die Energieversorgungs-Wirtschaft sind weiter die Bestimmungen über **transeuropäische Netze** relevant, die in den Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) konkretisiert werden.[27] Die Liberalisierungsgebote allein reichen nicht aus, um die Möglichkeiten eines Gemeinsamen Marktes zu realisieren. Der Grad der Marktintegration wird fundamental durch das Ausmaß von Engpässen in den Infrastrukturen bestimmt. In der leitungsgebundenen Energiewirtschaft wird dieser Faktor somit zum entscheidenden Kriterium zur Durchsetzung einer gemeinschaftsweiten Energieversorgungs-Wirtschaft. Dementsprechend sind die Grundfreiheiten durch die Förderung und Koordination der gemeinschaftsweiten Infrastrukturen zu ergänzen.[28] Dennoch stellen die Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) keine umfassende Kompetenz der EU zu einer eigenständigen Infrastrukturpolitik dar. Diese ist vielmehr beschränkt auf erstens den transeuropäischen Charakter von Infrastrukturen und zweitens einen Beitrag zum Auf- und Ausbau dieser Infrastrukturen.[29] Nach Art. 154 Abs. 2 EGV (Art. 129b Abs. 2 EGV a.F.) besteht dieser Beitrag aus (1) dem Verbund nationaler Netze, d. h. der Schließung von Lücken in internationalen Infrastrukturen, (2) der Interoperabilität, womit in der Energieversorgungs-Wirtschaft der Transport von Energieträgern mit konstanter Qualität zwischen unterschiedlichen Verteilernetzen gemeint ist, und (3) der Förderung des Zugangs zu

---

[22] In diesem Sinne *Steinberg* und *Britz*, Der Energieliefer- und -erzeugermarkt nach nationalem und europäischem Recht, op. cit., S. 123 ff.; teilweise auch *Büdenbender, U.*, Die Kartellaufsicht über die Energiewirtschaft, Baden-Baden 1995, S. 37 f.

[23] So *Rinne, A.*, Die Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlicher Aufgabe, Baden-Baden 1998, S. 34 ff., insbesondere S. 49, der beide Standpunkte ausführt und die Fehleinschätzungen der Nichtanwendbarkeit ausführlich darlegt.

[24] Vgl. Kapitel 4.II.1.

[25] Vgl. *Rinne*, Die Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlicher Aufgabe, op. cit., S. 53.

[26] Exemplarisch für diesen Streitpunkt seien *Steinberg* und *Britz*, Der Energieliefer- und -erzeugermarkt nach nationalem und europäischem Recht, op. cit., S. 129, erwähnt, die die Anwendbarkeit von Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) grundsätzlich ablehnen, während hingegen *Büdenbender*, Die Kartellaufsicht über die Energiewirtschaft, op. cit., S. 38, die Anwendbarkeit befürwortet.

[27] Vgl. *Karl, H.* (Hrsg.), Transeuropäische Netze: Die infrastrukturpolitischen Aufgaben der EU, Bonn 1997.

[28] Vgl. *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff., Vorbemerkung zu Art. 129b - 129d EGV, Rz. 2 f.

[29] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 129b EGV, Rz. 3 und 5.

nationalen Netzen. Den Mitgliedstaaten verbleibt damit die Hauptkompetenz zu Einzelplanung, Finanzierung und Bau spezifischer Infrastrukturen.[30]

Die **europäische Umweltpolitik** findet als Querschnittsmaterie, die in allen anderen Politikbereichen zu beachten ist (Art. 174 Abs. 2 EGV / Art. 130r Abs. 2 EGV a.F.), auch in der Energieversorgungs-Wirtschaft Anwendung. Im Energiebereich steht von den Zielen der europäischen Umweltpolitik vor allem die umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen sowie Erhalt, Schutz und Verbesserung der Umweltqualität im Vordergrund (Art. 130r Abs. 1 EGV a.F.). Explizit wird auf die Energiewirtschaft in Art. 175 Abs. 2 EGV (Art. 130s Abs. 2 EGV a.F.) eingegangen: Für Maßnahmen, die die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur der Energieerzeugung in den Mitgliedstaaten betreffen, wird abweichend von der generellen Beschlußfassung über umweltpolitische Belange hier Einstimmigkeit festgelegt. Dies belegt, daß umweltpolitische Belange erheblichen Einfluß auf den Energiebereich haben können.[31]

Die Vorgaben des EG-Vertrages sind ausfüllungsbedürftige Grundsatznormen, die zu konkretisieren sind, damit sie in der Energieversorgungs-Wirtschaft implementiert werden können. Die europäische Energiepolitik ist vor dem Hintergrund der Vollendung des einheitlichen Binnenmarktes und der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes zu sehen. Angesichts der komplexen Problemlage in der Energiewirtschaft allgemein und der leitungsgebundenen Energiewirtschaft im besonderen wurde 1988 das Arbeitsdokument "Der Binnenmarkt für Energie"[32] vorgelegt. Es steht in bezug auf Ziele und zu ergreifende Maßnahmen in der Tradition des Binnenmarktprogramms:

1. Transparenz energiewirtschaftlicher Sachverhalte, um Mängel für den Energiebinnenmarkt festzustellen;
2. freier Wettbewerb zur Beseitigung dieser Mängel;
3. Abbau von Wettbewerbsverzerrungen.

Diese energiepolitischen Ziele konnten jedoch nur teilweise erreicht werden, was insbesondere auf die fehlende Koordinierung der energiepolitischen Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU zurückgeführt wurde. Entsprechend wurden im Laufe der Zeit das Ziel eines Energiebinnenmarktes durch die Gemeinschaft weiter konkretisiert. Das

---

[30] Ohne in die nationale Hauptkompetenz der Mitgliedstaaten einzugreifen, bedient sich die EU der Europäischen Investitionsbank, um nationale Infrastrukturmaßnahmen mit transeuropäischer Relevanz zu unterstützen. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Wie verwaltet die Europäische Union den Binnenmarkt?, Brüssel 1996, S. 17 f.

[31] Vgl. *Jarass*, Europäisches Energierecht, op. cit., S. 84 f., und *Hoffmann-Riem, W.*, und *J.-P. Schneider* (Hrsg.), Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, Baden-Baden 1995.

[32] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Der Binnenmarkt für Energie, Brüssel 1988.

Weißbuch "Eine Energiepolitik für die Europäische Union"[33] aus dem Jahr 1995 legt die Ziele und Leitlinien der Gemeinschaft für die kommenden Jahre fest:

- Garantie einer sicheren Energieversorgung,
- Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit,
- Entwicklung des Energiebinnenmarktes unter Beachtung des Umweltschutzes.

Dabei wird insbesondere auf die Transparenz von mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen energiepolitischen Aktionen, auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit der Gemeinschaft und auf die Liberalisierung im Energiebereich geachtet.[34] Das zur Durchsetzung dieser energiepolitischen Ziele für die Energieversorgungs-Wirtschaft erlassene Sekundärrecht gliedert sich in drei Bereiche: (1) Liberalisierung der leitungsgebundenen Energieträger, (2) transeuropäische Netze sowie (3) energiepolitische Zusammenarbeit und Informationssysteme.

Zur **Liberalisierung der leitungsgebundenen Energieträger** gibt es bisher die Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität[35], die bis zum 19.02.1999 in nationales Recht umzusetzen ist, und die Binnenmarkt-Richtlinie Gas[36], die im Dezember 1997 verabschiedet wurde und noch der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf.[37] Beide Richtlinien haben die wettbewerbliche Öffnung der mitgliedstaatlichen Energieversorgungsmärkte zum Ziel. Die Vorgehensweise ist in weiten Teilen analog:

1. Der Bau neuer Erzeugungsanlagen unterliegt einem durch die Mitgliedstaaten zu spezifizierenden Genehmigungsverfahren, das nach objektiven, nicht-diskriminierenden und zu veröffentlichenden Kriterien zu erfolgen hat. Im Falle einer Verweigerung muß ein Einspruchsverfahren möglich sein.
2. Beim Netzzugang besteht die Wahlmöglichkeit zwischen dem System des **verhandelten Netzzugangs** und des geregelten Netzzugangs. Ersteres ermöglicht den Kunden mit beliebigen Stromversorgern Lieferverträge abzuschließen und dann mit einem Netzbetreiber über die Durchleitung zu verhandeln (Negotiated Third Party Access, NTPA). Nach dem zweiten System hat der Netzbetreiber die Durchleitung zu veröffentlichten Tarifen zu gewähren.

---

[33] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Brüssel 1995.

[34] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*,Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Organisation der Zusammenarbeit im Hinblick auf vereinbarte energiepolitische Ziele, Brüssel, 04.10.1996, nicht im Amtsblatt veröffentlicht; und *dies.* Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Festlegung eines Mehrjahres-Rahmenprogramms für Maßnahmen im Energiebereich (1998 - 2002), in: ABl. EG 1998 Nr. C 46, S. 7 ff.

[35] RL 96/92/EWG vom 19.12.1996, in: ABl. EG 1997 Nr. L 27, S. 20 ff.

[36] *Rat der Europäischen Union*: Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 12.02.1998 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, in: ABl. EG 1998, Nr. C 91.

[37] Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft*, Liberalisierung des europäischen Gasmarktes ein großer Erfolg, in: BMWi Tagesnachrichten Nr. 10688 vom 11.12.1997, S. 1 f.

Darüber hinaus besteht in der Elektrizitätswirtschaft die Möglichkeit des **Alleinabnehmersystems.**

3. Vertikal integrierte Energieversorgungs-Unternehmen haben die Bereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung buchführungsmäßig zu trennen. Eine Veröffentlichung interner Unternehmensdaten ist im Bereich der Gaswirtschaft jedoch nicht vorgesehen, womit der Stärkung der Verhandlungsposition der auf Erdgasimporte angewiesenen Mitgliedstaaten gegenüber den Erdgasexport-Nationen Rechnung getragen wird.[38]

4. Energieversorgungs-Unternehmen sind nach kommerziellen Grundsätzen zu betreiben und hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten gleich zu behandeln. Den EVUs können jedoch gemeinwirtschaftliche Pflichten in bezug auf Versorgungssicherheit, Preise und Qualitäten sowie den Umweltschutz auferlegt werden. Für den Fall, daß die Regelungen zur Marktöffnung die Erfüllung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verhindern, müssen diese Regelungen durch die Mitgliedstaaten nicht befolgt werden.

5. Es besteht eine Reziprozitätsklausel, wonach Anbietern aus anderen Staaten die Durchleitung verweigert werden kann, wenn diese ihrerseits in ihrem Land die Durchleitung verweigern.

Im Bereich der **transeuropäischen Netze** wurden folgende energierelevanten Vorschriften erlassen:

1. Zur Förderung des Handels mit Energieträgern wurde der Transit über große Netze erleichtert.[39]

2. Allgemeine Regeln wurden für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für Infrastrukturvorhaben aufgestellt.[40]

3. Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung der transeuropäischen Netze im Energiebereich und die beschleunigte Verwirklichung bereits festgelegter Vorhaben wurden als dringliche energiepolitische Aktionen postuliert.[41]

4. Zur Ausgestaltung der transeuropäischen Netze im Energiebereich wurden Leitlinien erlassen.[42]

---

[38] Vgl. *Riemer, A.*, und *M. Weyand*, Die Politische Orientierung zum EU-Gasrichtlinienvorschlag, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 46 ff., S. 47.

[39] RL 90/547/EWG vom 29.10.1990, in: ABl. EG 1990 Nr. L 313, S. 30 ff., geändert durch Entscheidung 95/162, in: ABl. EG 1995 Nr. L 107, S. 53 ff., für Strom und RL 91/296/EWG vom 31.03.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 147, S. 37 ff., geändert durch RL 95/49, in: ABl. EG 1995 Nr. L 233, S. 86 ff. für Gas.

[40] VO 2236/95 vom 18.09.1995, in: ABl. EG 1995 Nr. L 228, S. 1 ff.

[41] Entscheidung 96/391/EG vom 28.03.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 161, S. 154 ff., durchgeführt durch VO 2386/96 vom 16.12.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 326, S. 13 ff.

[42] Entscheidung 1254/96/EG vom 05.06.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 161, S. 147 ff., geändert durch Entscheidung 1047/97/EG vom 29.05.1997, in: ABl. EG 1997 Nr. L 152, S. 12 ff.

Außerdem wurden Maßnahmen zur **Verbesserung der energiepolitischen Zusammenarbeit** und des Informationsflusses innerhalb der Gemeinschaft ergriffen. Zum einen wurde die Verordnung über Investitionsvorhaben[43] erlassen. Die Mitgliedstaaten werden darin verpflichtet, der Kommission präzise Informationen über geplante, im Gemeinschaftsinteresse liegende Investitionsvorhaben im Bereich der Energie mitzuteilen. Zum anderen bestimmt die Transparenz-Richtlinie[44], daß die nationalen EVUs dem Statistischen Amt der EU die Preise, die geltenden Preissysteme und die Verteilung der Endverbraucher mitzuteilen haben.

2. Erfassung der Energieversorgungs-Wirtschaft nach deutschem Recht

Der ordnungspolitische Rahmen der leitungsgebundenen Energiewirtschaft beruht in Deutschland weitgehend auf dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Während dieses ohne grundlegende Änderungen seit 1935 in Kraft war, erfolgte mit dem Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, das Ende 1997 verabschiedet wurde, eine fundamentale Reform des Energierechts in Deutschland. Diese war aufgrund der Unvereinbarkeit der europäischen Vorgaben zur Energieversorgungs-Wirtschaft mit dem bis dahin in Deutschland herrschenden Energiewirtschaftsrecht notwendig geworden. Das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts beinhaltet:

- das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG), das das bisherige Energiewirtschaftsgesetz von 1935 ablöst,
- Änderungen des GWBs, die aufgrund der energiewirtschaftlichen Neuregelungen notwendig wurden,
- sonstige Gesetzesänderungen sowie eine Auflistung der mit Inkrafttreten des neuen Gesetzeswerkes gleichzeitig außerkrafttretenden Gesetze und Verordnungen.

Im folgenden werden die zentralen Punkte des neuen ordnungspolitischen Rahmens für die Energieversorgungs-Wirtschaft dargestellt. Die **Ziele** des neuen Energiewirtschaftsgesetzes sind in der Gewährleistung von möglichst sicherer, preisgünstiger und umweltverträglicher leitungsgebundener Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit (§ 1 EnWG) zu sehen.

Der **Marktzutritt** in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft ist genehmigungspflichtig (§ 3 Abs. 1 EnWG). Subjektive Genehmigungsvoraussetzungen sind die personelle, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, um die Einhaltung der Ziele und Vorschriften des Gesetzes auf Dauer zu gewährleisten (§ 3 Abs. Nr. 1 EnWG). Für die Elektrizitätsversorgung gilt ferner, daß die Aufnahme der Versorgungstätigkeit nicht zu schlechteren Versorgungsbedingungen

---

[43] VO 736/96 vom 22.04.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 102, S. 1 ff.

[44] RL 90/377/EWG vom 29.06.1990, in: ABl. EG 1990 Nr. L 185, S. 16 ff., geändert durch RL 93/87 vom 22.10.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 277, S. 32 ff.

der Abnehmer führen darf (§ 3 Abs. Nr. 2 EnWG). Es handelt sich hierbei weitgehend um die Wahrung technischer Standards innerhalb von Elektrizitätsnetzen. Sofern die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf Genehmigung zur Energieversorgung. Nicht genehmigungspflichtig ist die reine Einspeisung in Energieversorgungsnetze, die Dekkung von Eigenbedarf, die Versorgung verbundener Unternehmen und die Versorgung aus Anlagen, die erneuerbare Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung nutzen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 EnWG).

Die **Elektrizitätsversorger** unterliegen aufgrund der Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität **besonderen Regelungen bezüglich Betrieb und Zugang zu Netzen**, ebenso bezüglich ihrer Rechnungslegung (§§ 4 bis 9 EnWG). Für die Gaswirtschaft finden dagegen die generelle Mißbrauchsaufsicht des § 22 Abs. 4 GWB und das Diskriminierungsverbot des § 26 Abs. 2 GWB Anwendung, solange die Binnenmarkt-Richtlinie Gas noch nicht in Kraft getreten ist.[45]

Im einzelnen unterliegen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen Veröffentlichungspflichten über technische Mindestanforderungen für den Anschluß an ihr Netz gegenüber nationalen und europäischen Behörden sowie gegenüber der Öffentlichkeit (§ 4 Abs. 2 EnWG). Weiter haben sie objektive Kriterien für die Einspeisung aus Erzeugungsanlagen in ihr Netz und für die Benutzung ihres Netzes als Verbindungsleitung zu veröffentlichen und diskriminierungsfrei anzuwenden (§ 4 Abs. 3 EnWG). Außerdem ist das Übertragungsnetz organisatorisch und rechnungslegungsmäßig getrennt von Erzeugung, Verteilung und den restlichen Geschäftsbereichen zu führen (§ 4 Abs. 4 i.V.m. § 9 EnWG).

Der Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen erfolgt grundsätzlich nach dem System des **verhandelten Netzzugangs** (§ 5 EnWG). Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen haben demnach ihr Netz anderen Unternehmen zum Zweck der Durchleitung zur Verfügung zu stellen. Der Betreiber darf keine schlechteren Bedingungen für diese Durchleitung stellen, als er bei interner Nutzung sich selbst einräumt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 EnWG).[46] Die Durchleitung kann jedoch aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen unter Beachtung der Ziele des § 1 EnWG verweigert werden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 EnWG).[47] Weiter kann das Bundesministerium

---

[45] Vom Energieministerrat wurde am 08.12.1997 eine Binnenmarkt-Richtlinie Gas verabschiedet, die das Äquivalent zur Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität darstellen soll. Nach Zustimmung durch das Europäische Parlament kann diese Richtlinie frühestens Mitte 1998 in kraft treten. Vgl. *Eickhof*, N., Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, Potsdam 1998, S. 10.

[46] Diese Vorgehensweise ist analog zu § 33 Abs. 1 TKG, das sich im Telekommunikationsbereich jedoch nur auf marktbeherrschende Unternehmen und deren Töchter bezieht (vgl. Kapitel 9.I.2). Im Energiewirtschaftsgesetz wird somit implizit aus der Stellung als Netzbetreiber auf das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung geschlossen.

[47] Betriebsbedingte Gründe sind gegeben, wenn aufgrund mangelnder Netzkapazität die Durchleitung nicht möglich oder nicht zumutbar ist (vgl. *Eickhof*, Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, op. cit., S. 11). Sonstige Gründe können die Sicherheit des Netzes oder die Aufrechterhaltung der Netzintegrität sein, aber auch die Förderung regenerativer Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (§ 6 Abs. 3 EnWG) kann darunter subsumiert werden.

für Wirtschaft zur Gewährleistung wirksamen Wettbewerbs Verordnungen zu Gestaltung und Kriterien der Durchleitungsverträge erlassen (§ 6 Abs. 2 EnWG). Über diese Verordnungsermächtigung ist ein unerbittlicher Streit entbrannt. Bisher unvereinbar stehen sich die Befürworter der hoheitlichen Netzzugangsverordnung[48] und die Befürworter einer Verbändevereinbarung[49] gegenüber. Eine erste Einigung ist durch eine Stellungnahme des Bundeskartellamtes in Sicht, wonach die Verbändevereinbarung grundsätzlich akzeptiert wird, ohne daß dadurch jedoch konkrete Entgeltforderungen der kartellrechtlichen Preismißbrauchsaufsicht entzogen werden.[50]

Als Alternative zum verhandelten Netzzugang besteht gemäß § 7 EnWG die Möglichkeit zu einem **Alleinabnehmersystem** (Single-Buyer). Auf Antrag kann das jeweilige Landeswirtschaftsministerium den Alleinabnehmerstatus für Energieversorgungsunternehmen bewilligen, die Letztverbraucher versorgen. Voraussetzung dafür ist, daß das Alleinabnehmersystem zu gleichwertigen wirtschaftlichen Ergebnissen gegenüber verhandeltem Netzzugang führt, d. h., Marktöffnung und Zugang zu den Elektrizitätsmärkten haben in vergleichbarem Ausmaß zu erfolgen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 EnWG).

Das Alleinabnehmersystem ist durch Dreiecksgeschäfte zwischen Letztverbraucher, Alleinabnehmer und erzeugendem Elektrizitätsunternehmen gekennzeichnet: Der Stromlieferant speist die kontrahierte Strommenge in das Netz des Alleinabnehmers ein. Der Endkunde wird durch den Alleinabnehmer mit dieser Strommenge versorgt und bezahlt an den Alleinabnehmer dessen Abgabepreis für diese Menge. Der Alleinabnehmer bezahlt dem Stromlieferant diesen Abgabepreis abzüglich des Übertragungsentgeltes. Der Stromlieferant erstattet dem Endkunden wiederum den Abgabepreis abzüglich des Übertragungsentgeltes und abzüglich des zwischen Stromlieferant und Endkunden vereinbarten Strompreises. Im Saldo bezahlt der Endkunde demnach allein den mit dem Stromlieferanten direkt ausgehandelten Preis und die Übertragungskosten.[51] Der Stromlieferant bekommt seinen ausgehandelten Preis und der Alleinabnehmer das Übertragungsentgelt (§ 7 Abs. 2 und 3 EnWG). Bemerkenswert an dieser Konstruktion ist, daß der Alleinabnehmer nicht erfährt, welchen Preis Stromlieferant und Endkunde miteinander ausgehandelt haben.[52]

---

[48] Vgl. als Befürworter der Netzzugangsverordnung *Klafka, P., H.-J. Hinz, W. Zander, M. Ritzau* und *C. Held*, Netzzugangsvereinbarung für elektrische Netze, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 35 ff.

[49] Vgl. pro Verbändevereinbarung *Meier, H.*, Verordneter oder freier Netzzugang?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 41 ff.

[50] Vgl. *o. V.*, Stromnovelle: Kartellamt akzeptiert Vereinbarung, in: Handelsblatt vom 02.06.1998, S. 20.

[51] Der Endkunde bezahlt die Übertragungskosten nur, wenn vertraglich vereinbart wurde, daß diese von ihm zu tragen sind. Es kann auch vereinbart werden, daß der Stromlieferant die Übertragungskosten trägt.

[52] Vgl. ausführlich zu den Dreiecksgeschäften im Alleinabnehmersystem *Kumkar, L.*, und *A. D. Neu*, Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft: Status quo und Perspektiven in Deutschland und Europa, Kiel 1997, S. 112 f., und *Lukes, R.*, Alleinabnehmerstatus für Letztverbraucher versorgende EVU, supra, S. 31 f.

Weiter sind gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 EnWG die Übertragungsentgelte als Tarif für die Nutzung des Versorgungsnetzes des Alleinabnehmers genehmigungspflichtig und zu veröffentlichen. Auch beim Alleinabnehmersystem ist die organisatorische und rechnungslegungsmäßige Trennung von Erzeugung und Verteilung einzuhalten (§ 7 Abs. 4 EnWG). Außerdem steht dem Bundesministerium für Wirtschaft die Möglichkeit offen, materiellrechtliche Einzelheiten der vertraglichen Ausgestaltung durch Rechtsverordnung festzulegen (§ 7 Abs. 5 EnWG).

Die Regelungen des Netzzugangs sind bis zum Jahr 2003 auf ihre Wettbewerbswirkungen hin zu überprüfen. Auf Grundlage dieser Erfahrungen wird dann entschieden werden, ob die Alternative des Alleinabnehmersystems bestehenbleibt oder abgeschafft werden wird (§ 8 EnWG).

Generell wird eine **allgemeine Anschluß-** und **Versorgungspflicht** für Energieversorgungsunternehmen postuliert, die die allgemeine Versorgung von Letztverbrauchern durchführen (§ 10 EnWG). Diese Energieversorger haben ihre allgemeinen Tarife und allgemeinen Bedingungen zur Versorgung zu veröffentlichen und jedermann diskriminierungsfrei zu diesen Tarifen und Bedingungen an ihr Versorgungsnetz anzuschließen. Die Versorgungspflicht besteht nur, sofern sie dem Energieversorger wirtschaftlich zuzumuten ist. Weiter hat das Bundesministerium für Wirtschaft die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung die allgemeinen Bedingungen der Belieferung mit Energie angemessen zu gestalten und die Verträge einheitlich festzusetzen (§ 11 Abs. 2 EnWG). Im Bereich der Elektrizitätsversorgung besteht außerdem eine spezifische energiewirtschaftliche Preisaufsicht (§ 11 Abs. 1 EnWG), wonach das Bundeswirtschaftsministerium die allgemeinen Tarife regeln kann.

An sonstigen Bestimmungen sind noch die Regelungen zu **Konzessionsabgaben** (§ 14 EnWG) und **Wegenutzungsverträgen** (§ 13 EnWG) aufzuführen. Die Gemeinden sind dazu verpflichtet, ihre öffentlichen Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen zur direkten Versorgung Letztverbrauchern diskriminierungsfrei im Rahmen vertraglicher Regelungen zur Verfügung zu stellen (§ 13 Abs. 1 EnWG). Derartiges Wegenutzungsrecht darf über maximal 20 Jahre abgeschlossen werden. Sollte nach Ablauf dieser Frist die Wegenutzung an ein anderes Energieversorgungsunternehmen vergeben werden, so ist der ursprüngliche Energieversorger dazu verpflichtet, sein Verteilernetz für die Letztverbraucher gegen eine wirtschaftlich angemessene Zahlung dem neuen Energieversorger zu überlassen (§ 13 Abs. 2 EnWG). Die Gemeinden können weiterhin Konzessionsabgaben im Rahmen der Wegenutzung verlangen, sofern sie durch das Bundeswirtschaftsministerium dazu berechtigt wurden (§ 14 EnWG).

Neben den Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes legte das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts eine Einfügung in das GWB fest. Gemäß Art. 2 des Änderungsgesetzes war in das GWB der Artikel 103b einzufügen, wonach die **Bereichsausnahmen** der §§ 103 und 103a GWB über Versorgungsunternehmen für die Versorgung mit Elektrizität und

Gas nicht mehr anzuwenden sind. Durch die zum 1. Januar 1999 in Kraft getretene 6. GWB-Novelle ist die Regelung obsolet geworden.

Außerdem werden in Art. 4 des Änderungsgesetzes verschiedene **Übergangsklauseln** eingeführt. Zum einen bleiben laufende Konzessionsverträge trotz des Wegfalls der Ausschließlichkeit ansonsten unberührt. Zum anderen besteht eine Schutzklausel bis Ende des Jahres 2006, wonach die Durchleitung gegenüber ausländischen Energieversorgern verweigert werden kann, sofern diese in ihrem Heimatland nicht der Durchleitungspflicht unterliegen.

3. Zielrichtung des geltenden Rechts

Die aktuelle Situation in der Energieversorgungs-Wirtschaft ist durch den fundamentalen Angriff auf eine der letzten großen Bastionen wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche gekennzeichnet. Jahrzehntelanger Schutz vor Wettbewerb hat in der Energieversorgungs-Wirtschaft Strukturen konserviert, die in einem marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem wie Fremdkörper anmuten. Entsprechend tiefgreifend ist damit der Wandel, der durch das europäische Liberalisierungsgebot für die Energiewirtschaft ausgelöst wurde. Die Grundlinien dieser Veränderungen sind durch die Vorgaben des europäischen Rechts festgelegt. Ihre Umsetzung steht jedoch noch an ihrem Anfang, und es bleibt abzuwarten, wie die induzierten strukturellen Veränderungen der Liberalisierung der Energieversorgungs-Wirtschaft in den nächsten Jahren ausfallen werden. Während im Elektrizitätsbereich die sekundärrechtlichen Vorgaben konsequent festgeschrieben und entsprechend in nationales Recht umgesetzt wurden, ist im Bereich der Gaswirtschaft diese Entwicklung noch im Gange. Auf europäischer Ebene ist jedoch von dem Erlaß einer Binnenmarkt-Richtlinie Gas noch im Laufe des Jahres 1998 auszugehen. Für nationale Umsetzungsmaßnahmen muß im Gasbereich die europäische Entwicklung noch abgewartet werden. Die europäischen Bestimmungen zur Energieversorgungs-Wirtschaft postulieren jedoch ein eindeutiges Wettbewerbsgebot und zielen auf die Auflösung der etablierten, vor Wettbewerb schützenden hoheitlichen Bestimmungen, so daß analog zur Elektrizitätswirtschaft auch im Gasbereich mit weitreichender Deregulierung zu rechnen ist.

Die grundlegende Neukonzeption des Energiewirtschaftsgesetzes zur Anpassung des deutschen Rechts an die europäischen Vorgaben ist zu begrüßen. Eine konzeptionelle Zerstückelung des deutschen Energierechts - wie beispielsweise im Bankenrecht geschehen[53] - konnte dadurch verhindert werden. Dies dient sowohl der Klarheit und der Übersichtlichkeit des Energierechts als auch einer einheitlichen Vorgehensweise, die nicht durch wettbewerbsinkonforme Elemente des alten Rechtsrahmens gestört wird. Eine Bewertung der spezifischen Vorschriften der Energieversorgungs-Marktordnung erfolgt unten im Rahmen der wettbewerbspolitischen Beurteilung. Erste Änderungen des neuen Energiewirtschaftsgesetzes werden vermutlich mit

[53] Vgl. Kapitel 7.II.

der Umsetzung der noch zu erlassenden europäischen Gas-Richtlinie erfolgen. Dies wird jedoch keine grundlegenden Veränderungen in der Gesetzessystematik zur Folge haben, da das Energiewirtschaftsgesetz wahrscheinlich allein um Detailregelungen zum Netzzugang bei Gas erweitert werden wird.[54] Bisher ist der Netzzugang bei Gas insoweit liberalisiert worden, als der Netzzugang nach den allgemeinen Kartellrechtsvorschriften zu erfolgen hat.

Die zukünftigen Tätigkeitsfelder in der Energieversorgungs-Wirtschaft werden sich primär an der erfolgreichen Anwendung der neuen Rahmenbedingungen sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene orientieren. Offene Fragen bestehen insbesondere bei den Wirkungen der Regelungen zum Netzzugang. Es dreht sich darum, welches der von der EU zur Auswahl gestellten Zugangssysteme sich gemeinschaftsweit durchsetzen wird. Außerdem bleibt abzuwarten, inwieweit die beiden Zugangsarten verhandelter Netzzugang und Alleinabnehmersystem tatsächlich zu gleichen Marktergebnissen führen werden und diese Annahme sich nicht als ein theoretisches Konstrukt herausstellt.

II. Ordnungspolitische Beurteilung

Nach der Darstellung der in der Energieversorgungs-Wirtschaft geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene folgt in diesem Abschnitt deren ordnungspolitische Bewertung anhand der sich ergebenden Folgen und Wirkungen. Die Vorgehensweise ist auch hier zweigeteilt: Zuerst wird auf einer eher abstrakten Ebene die Vorgehensweise der EU sowie deren Umsetzung in deutsches Recht behandelt. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Untersuchung gelegt, auf welcher Ebene faktisch Kompetenzen ausgeübt werden und inwieweit die Verwirklichung der europäischen Zielsetzungen durch die neue Energieversorgungs-Marktordnung erreicht wird. Danach folgt die konkrete ökonomische Beurteilung der bestehenden Ordnung der Energieversorgungs-Wirtschaft. Dieser Abschnitt löst sich weitgehend vom supranationalen Charakter der Problematik einer europäischen Energiepolitik und prüft rein national die Auswirkungen auf den deutschen Energieversorgungssektor. Abschließend soll ein ordnungspolitisches Resümee gezogen werden.

1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Energieversorgungs-Marktordnung

Wie eingangs dargestellt wurde, nimmt die Energieversorgungs-Wirtschaft die Stellung einer infrastrukturellen Basisfunktion moderner arbeitsteiliger Gesellschaften ein: die sichere Versorgung mit Energie ist zwingend notwendig, um Industrie, Produktion und private Lebenshaltung zu gewährleisten. Eine funktionsfähige europäische Energieversorgungs-Wirtschaft ist demnach auch von erheblicher Bedeutung für die Europäische Union. Entsprechend führt Art. 3 lit.

---

[54] Vgl. *Rexrodt, G.*, Wettbewerb statt Monopole bei Strom und Gas, in: Tagesnachrichten des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 28.04.1998, S. 1 f.

u EGV (Art. 3 lit. t EGV a.F.) Maßnahmen im Energiebereich explizit als Aufgabe der Gemeinschaft an. Dennoch ist die Energieversorgungs-Wirtschaft kein eigenständiges Tätigkeitsfeld der Europäischen Gemeinschaft. So ist insbesondere im EU-Vertragswerk keine Konkretisierung einer europäischen Energiepolitik in Form eines eigenen Titels enthalten. Da keine ausdrückliche Sachkompetenz für eine europäische Energiepolitik vorliegt, kann die EU allein im Rahmen anderer Querschnittskompetenzen tätig werden.[55] Die für die Energieversorgungs-Wirtschaft in Frage kommenden Kompetenznormen sind neben den allgemeinen Vertragsgrundsätzen und den Grundfreiheiten auch die Möglichkeiten zur Binnenmarkterzwingung (Art. 95 EGV / Art. 100a EGV a.F.) und zur Kompetenzergänzung (Art. 308 EGV Art. 235 EGV a.F.).

Die **Grundfreiheiten** postulieren ein generelles Liberalisierungsgebot. Im Hinblick auf die Sicherstellung der Waren-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit in der Energieversorgungs-Wirtschaft sowie auf die Schaffung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes wurde eine zweistufige Vorgehensweise angewandt. Zum einen wurde das Liberalisierungsgebot im Sinne einer Deregulierung monopolistischer Bereiche und Beseitigung besonderer und ausschließlicher Rechte für einzelne Energieversorgungsunternehmen umgesetzt. Die allgemeine Zielsetzung dieses Vorgehens ist die Aktivierung von Wettbewerb in der Energieversorgungs-Wirtschaft, da die historisch gefestigten Monopolstrukturen keine Effizienz- und Innovationsanreize mehr beinhalten. Zum anderen wurde eine Rechtsvereinheitlichung der erheblich divergierenden Strukturen der verschiedenen nationalen Energieversorgungs-Wirtschaften angestrebt. Dieser zweite Aspekt ist als flankierende Maßnahme zum reinen Liberalisierungsgebot der Grundfreiheiten unerläßlich. Die starke Heterogenität in der Organisation der Energiewirtschaft zwischen den Mitgliedstaaten würde bei reiner Liberalisierung ohne Rechtsvereinheitlichung zu signifikanten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten in der Energieversorgungs-Wirtschaft führen.[56] Die Rechtsvereinheitlichung ist somit notwendig, um derartige Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und ein Zusammenwachsen der bisher durchweg nationalen Energieversorgungs-Märkte zu einem europäischen Energieversorgungs-Markt im Sinne des Binnenmarktprogramms zu ermöglichen.[57] Bisher haben diese nationalen Unterschiede eine dauerhafte und weitgehend vollständige Separierung der nationalen Energieversorgungs-Märkte bewirkt. Ausnahmen in Form bestehender zwischenstaatlicher Verbundsysteme erfolgten bisher allein im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung der Reservekapazitäten und des Spitzenlastausgleichs und keineswegs in bezug auf den Handel mit Ener-

---

[55] Vgl. *Säcker, J.*, und *J. Busche*, Umsetzung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 18 ff., S. 19.

[56] Vgl. *Jarass*, Europäisches Energierecht, op. cit., S. 79.

[57] Vgl. *Baur, J.F.*, Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 47 (1997), S. 624 ff., S. 625; und *Baur, J.F.*, und *K.-H. Friauf*, Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden 1997, S. 35.

gieträgern.[58] Das Zusammenspiel der beiden Vorgehensweisen der Deregulierung und der Rechtsvereinheitlichung ist der Versuch, eine möglichst optimale Regulierungsdichte in der Energie-Wirtschaft zu realisieren. Auf die genaue Ausgestaltung dieser Zielrichtungen der europäischen Energieversorgungs-Politik wird unten im Rahmen des Sekundärrechts und der wettbewerbspolitischen Beurteilung eingegangen werden.

Die **Kompetenzverteilung** für den Bereich der Energie-Wirtschaft zwischen den Mitgliedstaaten und der EU ist durch den Verbleib der Hauptkompetenz zur Festlegung der Energie-Marktordnung bei den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Aufgrund der fehlenden expliziten Sachkompetenz für diesen Bereich im EG-Vertragswerk kommen der EU allein Teilkompetenzen zu. Diese beschränken sich auf die allgemeinen Vertragsziele, die Grundfreiheiten, die Bestimmungen zu transeuropäischen Netzen und den Umweltschutz. In der Vergangenheit waren selbst diese kompetenzrechtlichen Grundlagen einer europäischen Energiepolitik sehr umstritten.[59] Zunehmend hat sich jedoch die Auffassung durchgesetzt, daß der Europäischen Gemeinschaft aufgrund der funktional auf bestimmte Zwecke ausgerichteten Kompetenzzuweisungen des EG-Vertragswerkes auch für den Energiebereich eine Teilkompetenz zukommt. Diese nicht durch Sachmaterien fixierten Kompetenzen, sondern vielmehr funktional umschriebene Kompetenzen,[60] weichen das Prinzip der Einzelermächtigung europäischer Kompetenzen erheblich auf.[61] Der gängig als europäische Kompetenzausweitung bezeichnete Sachverhalt, neue, bisher nicht explizit genannte, Sachgebiete unter europäisches Recht zu subsumieren, ist ursächlich in dem sehr offenen Konzept der funktionalen Kompetenzumschreibung schon angelegt. Dennoch stellen sie rechtmäßige Kompetenzzuweisungen dar; ihre Anwendung durch europäische Instanzen bedeutet keine unzulässige Kompetenzausweitung. Die Rechtmäßigkeit dieser funktionalen Kompetenzen ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß dieser Zusammenhang durchaus kritisch zu sehen ist. Vor allem sind damit Kompetenzausweitungen zu Lasten der Mitgliedstaaten faktisch nicht zu verhindern. Die Gesetzgebungskompetenz in der Energiewirtschaft steht den Mitgliedstaaten somit grundsätzlich so lange zu, wie auf europäischer Ebene unter Berufung auf funktional umschriebene Kompetenzen keine energiewirtschaftlichen Maßnahmen erlassen werden. Inwieweit im Rahmen der Kompetenzausübung der EU den Mit-

---

[58] Vgl. *Kumkar* und *Neu*, Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, op. cit., S. 26.

[59] Siehe zur Position der fehlenden energiewirtschaftlichen Kompetenz der EU exemplarisch die Arbeiten von *Scholz, R.*, und *S. Langer*, Europäischer Binnenmarkt und Energiepolitik, Schriften zum Europäischen Recht Bd. 13, 1992, S. 208 ff.; *Steindorff, E.*, Grenzen der EG-Kompetenzen, in: Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 65 (1990), S. 79 ff., S. 98 ff., S. 105; *Steinberg, R.*, und *G. Britz*, Die Energiepolitik im Spannungsfeld nationaler und europäischer Regelungskompetenzen, in: Die öffentliche Verwaltung 46 (1993), S. 313 ff., und *Wieland, J.*, und *J. Hellermann*, Das Verbot ausschließlicher Konzessionsverträge und die kommunale Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 201 (1996), S. 401 ff.

[60] Hierfür kommt insbesondere die Binnenmarkterzwingung gemäß Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) in Frage, aber die funktionale Kompetenzumschreibung gilt ebenso für die Grundfreiheiten und alle allgemeinen Kompetenzermächtigungen im Rahmen des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes.

[61] Vgl. *Jarass, H.D.*, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, Berlin 1994, S. 11 ff.

gliedstaaten Teilkompetenzen durch die Ausgestaltung des Sekundärrechts wieder zugewiesen werden, wird unten bei der Beurteilung des Sekundärrechts behandelt werden.

In dem Maße, in dem die Teilkompetenz der EU für die Energieversorgungs-Wirtschaft anerkannt wurde, gewann auch die Anwendung der **Wettbewerbsregeln** an Relevanz. Da das europäische Recht keine generellen Ausnahmebereiche kennt[62], sind die Wettbewerbsregeln auf die Energieversorgungs-Wirtschaft ebenso wie auf alle anderen Wirtschaftsbereiche anwendbar.[63] Aus dieser grundsätzlichen Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die Energieversorgungs-Wirtschaft ergab sich ein durchaus gravierender Anpassungsdruck auf die historisch gewachsenen und durch teilweise erhebliche Monopolstrukturen gekennzeichneten Marktordnungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Energieversorgung.[64] In Deutschland fielen damit die Konzessions- und Demarkationsverträge in vollem Umfang unter das Kartellverbot des Art. 81 Abs. 1 EGV (Art. 85 Abs. 1 EGV a.F.). Weiterhin war über die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (Art. 82 EGV / Art. 86 EGV a.F.) die Möglichkeit zur Durchbrechung der Absatzmonopole anhand von Durchleitungsverpflichtungen gegeben. Einerseits war damit die gesamte in Deutschland über Jahrzehnte hinweg gewachsene Marktordnung der Energieversorgungs-Wirtschaft in Frage gestellt und dies unter erheblichem Reformdruck; andererseits ergibt sich eben aus diesem Reformdruck die Möglichkeit, erhebliche Wettbewerbsimpulse im Bereich der Energieversorgung zu realisieren.[65]

Dieses Liberalisierungsgebot wird jedoch durch die Möglichkeit zur Freistellung von der Anwendung der Wettbewerbsregeln nach Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) relativiert. Diese Ausnahme kann nur in Anspruch genommen werden, wenn die Beschränkung oder der Ausschluß der Wettbewerbsregeln zur Erfüllung der hoheitlich übertragenen Aufgabe zwingend notwendig ist.[66] Mit dieser Regelung sollen grundlegende Dienste der Daseinsvorsorge und Versorgungssicherheit gewährleistet werden, deren Sicherstellung durch eine strenge Anwendung der Wettbewerbsregeln gefährdet sein könnte.[67] Diese Situation kann im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung aufgrund ihrer Stellung als infrastrukturelle Basisfunktion nicht ausgeschlossen werden. Dennoch ist auch nach Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) keine generelle Freistellung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

---

[62] Selbst in der Agrarwirtschaft, die am weitesten von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausgenommen ist, ist deren Anwendung nicht vollständig ausgeschlossen, sondern lediglich auf einen Restbereich zurückgedrängt. Vgl. Kapitel 6.

[63] Vgl. EuGH Rs. C-393/92, "Alemno", Slg. 1994, S. 1508 ff., und *Ehlermann*, C.-D., EG-Binnenmarkt für die Energiewirtschaft, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 689 ff., S. 692.

[64] Vgl. *Seidel, M.*, Service Public im europäischen Energierecht: Zur Problematik des Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag, in: Baur, J.F. (Hrsg.), Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlichen Aufgaben, Baden-Baden 1997, S. 73 ff., S. 86.

[65] Vgl. *Rinne*, Die Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlicher Aufgabe, op. cit., S. 49.

[66] Vgl. *Rapp-Jung, B.*, Der Energiesektor zwischen Marktwirtschaft und öffentlicher Aufgabe, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 5 (1994), S. 464 ff., S. 465.

[67] Vgl. *Wilms, G.*, Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen, Berlin 1996, S. 100.

möglich. Vielmehr ist am Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Bindung an den Vertrag vor der Erfüllung besonderer Aufgaben des allgemeinen Interesses zurücktritt. Die Abwägung zwischen notwendiger Wettbewerbsbeschränkung zur Erfüllung von Dienstleistungen mit allgemeinem Interesse und ungerechtfertigten Vorzugsstellungen für einzelne Unternehmen im Wettbewerb wird daher in der Energieversorgungs-Wirtschaft zukünftig von maßgeblicher Bedeutung sein. Die Ausgestaltung einer möglichen Universaldienst-Verpflichtung wird unten im Rahmen des Sekundär- und deutschen Rechts behandelt werden.

Das **Sekundärrecht** zur Energieversorgungs-Wirtschaft ist eine Präzisierung der Verpflichtungen aus den Grundfreiheiten und den Wettbewerbsregeln. Die im Sekundärrecht vorgegebenen Maßnahmen lassen sich auch direkt aus den Vorschriften zu den Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln ableiten.[68] Die Vorgaben des Sekundärrechts treiben in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft die Deregulierung der in der Vergangenheit gewachsenen, hoch regulierten Strukturen in diesem Wirtschaftsbereich konsequent voran, so daß die europäische Energieversorgungs-Marktordnung heute grundsätzlich wettbewerbsorientiert ist. Für die Mitgliedstaaten folgt daraus der Zwang zur Öffnung ihrer nationalen Energieversorgungs-Märkte einerseits untereinander und andererseits gegenüber Wettbewerb. Neben der reinen Liberalisierung, insbesondere in Form der Aufhebung besonderer und ausschließlicher Rechte, beinhaltet das Sekundärrecht flankierende Maßnahmen zur Harmonisierung der divergierenden nationalen Strukturen, um funktionsfähigen Wettbewerb dauerhaft gewährleisten zu können. Hierbei handelt es sich vor allem um technische Standards im Netzbereich, aber auch um die Kontrolle marktbeherrschender Stellungen der vormals durch Regulierung vor Wettbewerb geschützten etablierten Energieversorgungs-Unternehmen.

Im einzelnen sind folgende Punkte im Sekundärrecht für die leitungsgebundene Energiewirtschaft hervorzuheben: Erstens stehen als Möglichkeiten zum Netzzugang Dritter im Bereich der Elektrizitätswirtschaft verhandelter Netzzugang und Alleinabnehmersystem den Mitgliedstaaten zur Auswahl. Zwar sollen beide Systeme theoretisch zu gleichen Marktergebnissen führen, davon kann jedoch nicht zwingend ausgegangen werden: Zum einen handelt es sich beim Alleinabnehmersystem um einen veranstalteten Wettbewerb. Der direkte Konkurrenzdruck durch gleichgestellte Wettbewerber fehlt, entsprechend kann sich auch kein Effizienzdruck auf den Alleinabnehmer entwickeln. Vielmehr gewinnen Regulierungsinstanzen und politische Überwachung gegenüber dem System verhandelten Netzzugangs an erheblicher Bedeutung, so daß die Liberalisierungswirkungen im Rahmen des Alleinabnehmersystems in Fra-

---

[68] Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, Die vorgesehene Regelung zur Strom- und Gasdurchleitung (TPA) als Verwirklichung der Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1993), S. 41 ff., S. 45; und *Rapp-Jung, B.*, Die EU Richtlinie für Elektrizität im Spannungsfeld zwischen den Wettbewerbsregeln des Vertrags und den verbliebenen energiepolitischen Befugnissen der Mitgliedstaaten, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1997), S. 133 ff..

ge stehen.[69] Die praktische Durchführung des Dreiecksgeschäftes stellt für den Endkunden im Vergleich zum direkten Bezug beim Alleinabnehmer einen erheblichen Mehraufwand dar, so daß von der Tendenz zum Verzicht auf derartige Dreiecksgeschäfte ausgegangen werden kann.[70] Vor allem aber betonen die Befürworter des Alleinabnehmersystems die Erhaltung der Zuständigkeit des Alleinabnehmers für sein tradiertes Versorgungsgebiet gegenüber der Situation unter verhandeltem Netzzugang.[71] Zum anderen ist aber gerade die Aufnahme des Alleinabnehmersystems in das Sekundärrecht das Ergebnis eines politischen Kompromisses, ohne den die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgungs-Wirtschaft grundsätzlich in Frage gestellt worden wäre.

Zweitens ist hervorzuheben, daß zumindest in der Rechnungslegung eine Funktionentrennung vertikal integrierter Unternehmen durchgesetzt werden konnte. Eine tatsächliche Entflechtung scheiterte hier ebenso wie in den meisten anderen Wirtschaftsbereichen, die der Leitungsgebundenheit unterliegen, am politischen Widerstand der betroffenen etablierten Unternehmen.

Drittens wird die Wettbewerbsorientierung des Sekundärrechts zugunsten der Versorgungssicherheit insoweit durchbrochen, als die Mitgliedstaaten besondere Rechte im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) zur Sicherstellung der Energieversorgung für Endkunden vergeben können. Diese besonderen Rechte sind jeweils im Einzelfall zu vergeben und ermöglichen keine generelle Freistellung der Energieversorgungs-Wirtschaft vom Wettbewerbsprinzip. Insofern besteht die Möglichkeit zur Grundversorgung der Bevölkerung mit Energie durch die Mitgliedstaaten in dem Maße, wie es den jeweiligen nationalen Präferenzen entspricht. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch die Möglichkeit zur Verweigerung der Durchleitung mit Berufung auf eine mögliche Beeinträchtigung der Grundversorgung durch die Durchleitung.[72] Denn bisher fehlt es an objektiven Kriterien und Maßstäben, wann eine derartige Beeinträchtigung ökonomisch gegeben ist, so daß dieses Argument dazu instrumentalisiert werden kann, erneut einen weitreichenden und nicht gerechtfertigten Schutz vor Wettbewerb zu erzielen. In diesem Fall wäre die Marktöffnung in der Energieversorgungs-Wirtschaft erheblich gefährdet.

Viertens ist festzuhalten, daß die Regelungen des Sekundärrechts den Mitgliedstaaten außerordentlich viel Spielraum und Verantwortung für die Umsetzung in nationales Recht überlassen. Das genaue Ausmaß der Wettbewerbsintensivierung durch die europäische Energiepolitik

---

[69] Vgl. *Kumkar* und *Neu*, Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, op. cit., S. 101 und S. 105.

[70] Vgl. *Ufer, H.-W.*, Marktöffnung und dynamische Wettbewerbsentwicklung, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 247 f.

[71] So explizit *Baur, J.F.*, Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie, supra, S. 624 f.

[72] Vgl. *Pfeiffer, J.*, Stromdurchleitungen nach deutschem, europäischem und amerikanischem Recht, Heidelberg 1996, S. 74 f.

liegt damit entscheidend in nationaler Hand.[73] Im Hinblick auf die Möglichkeit, nationale Eigenheiten der Mitgliedstaaten eigenständig durch diese zu regeln, ist dieser nicht zu unterschätzende Gestaltungsspielraum zu begrüßen. In sein Gegenteil wandelt sich dieser Vorteil jedoch in dem Maße, in dem die nationalen Gestaltungsspielräume zur Befriedigung von Partikularinteressen und Unterwanderung der Marktöffnung in der Stromwirtschaft herangezogen werden. Dieser letzte Fall ist vor allem bei exzessiver Anwendung des Alleinabnehmersystems und der Freistellungsmöglichkeit des Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) zu erwarten.[74]

Fünftens gilt für die Bereiche **Umweltschutz** und **transeuropäische Netze**, daß sich die europäischen Vorgaben weitgehend auf programmatische Grundsätze und teilweise auch technische Standards beschränken. Während im Bereich transeuropäischer Netze im Zuge der Marktöffnung eine gegenseitige Marktdurchdringung zwischen den Mitgliedstaaten ökonomisch rational wird und die gesetzten Standards für ein Zusammenwachsen der Märkte wahrscheinlich ausreichend sind, ist dies im Fall des Umweltschutzes nicht gegeben.[75] Der Bereich des Umweltschutzes ist gerade dadurch gekennzeichnet, daß einzelwirtschaftlich rationales Handeln dem gesamtwirtschaftlich rationalen zuwiderläuft.[76] Für einen effizienten Umweltschutz wären erheblich spezifischere Vorgaben notwendig. Tatsächlich bilden jedoch drohende Wettbewerbsnachteile die faktischen Grenzen des Umweltschutzniveaus der Energiewirtschaft in den Mitgliedstaaten.[77]

Schließlich ist noch auf die starke Anlehnung des energiewirtschaftlichen Sekundärrechts an das zeitlich kurz zuvor eingeführte Telekommunikationsrecht der EU hinzuweisen. Diese Vorgehensweise hat sich angeboten, da die in beiden Bereichen gegebene Leitungsgebundenheit der entscheidende Problempunkt dieser Wirtschaftsbereiche ist.[78] Entsprechend konnten die Erfahrungen in der Gestaltung der Vorschriften für die Telekommunikations-Wirtschaft auf die Energieversorgungs-Wirtschaft im Netzbereich übertragen werden.

---

[73] Vgl. *Britz, G.*, Öffnung der Europäischen Strommärkte durch die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1997), S. 85 ff., S. 92.

[74] In diesem Sinne auch *Vollmer, L.*, Durchleitungsprobleme in der europäischen Energiewirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 16 (1997), S. 174 ff., S. 151 und S. 159.

[75] Vgl. *Bohne, E.*, Grundzüge einer wettbewerbs- und umweltorientierten Reform des energierechtlichen Ordnungsrahmens der Stromwirtschaft, in: Hoffmann-Riem, W., und J.-P. Schneider (Hrsg.), Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, Baden-Baden 1995, S. 140 ff., S. 144 und S. 156.

[76] Vgl. ausführlich zur Problematik der externen Effekte unten 2. und Kapitel 1.III.

[77] Vgl. *Steinberg, R., G. Britz* und *A. Schaub*, Die Bedeutung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für eine umweltorientierte Energiepolitik und Energierechtsetzung, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1996), S. 165 ff., S. 168.

[78] Vgl. *Baur* und *Friauf*, Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, op. cit., S. 38 ff.

Nachdem das neue **Energiewirtschaftsgesetz** zum 24. April 1998 in Kraft getreten ist, sind die Vorgaben des europäischen Rechts in Deutschland endgültig umgesetzt.[79] Die deutsche Energieversorgungs-Wirtschaft wurde damit deutlich vor dem Ende der Umsetzungsfrist Februar 1999 angepaßt. Die grundlegende Neukonzeption des EnWG erfolgte gemäß der europäischen Vorgaben[80] und hat damit in Deutschland einen weitreichenden Liberalisierungsprozeß der Energieversorgungs-Wirtschaft initiiert und diesen Wirtschaftsbereich einer neuen, wettbewerbsorientierten Marktordnung unterworfen. Die vollständige Ablösung des bisherigen EnWG durch das neue EnWG ist zu begrüßen. Damit wurde eine einheitliche Gesetzeskonzeption geschaffen und eine Zersplitterung der Gesetzessystematik wie im Bereich der Finanzwirtschaft verhindert.[81] So konnten die Rechtssicherheit in der Energieversorgungs-Wirtschaft erhöht und die Verwaltungskosten gering gehalten werden.

Die einschneidendste Änderung der neuen Energieversorgungs-Marktordnung ist in der Öffnung der Energieversorgungs-Märkte für Wettbewerb zu sehen, deren direkte Folge die Ablösung des tradierten Systems aus Konzessions- und Gebietsschutzverträgen ist. Weiterhin ist positiv hervorzuheben, daß zur Begleitung des Übergangs vom bisherigen Marktordnungssystem zu Wettbewerb in der Energieversorgungs-Wirtschaft keine neue Regulierungsbehörde – wie z. B. im Bereich der Telekommunikation – eingesetzt wurde. Vielmehr erfolgt die Fachaufsicht wie grundsätzlich in allen Wirtschaftsbereichen durch das Bundeskartellamt.

Als Problemfelder im Rahmen des neuen EnWG ist vor allem die Parallelität der Netzzugangsmöglichkeiten des verhandelten Netzzugangs und des Alleinabnehmersystems im Bereich der Elektrizitätsversorgung anzuführen. Die Möglichkeit des Alleinabnehmersystems war auf europäischer Ebene ein politisches Zugeständnis an die Mitgliedstaaten, deren Elektrizitätsversorgung zentral durch einen staatlichen Monopolisten erfolgte. Die Anwendung dieses Systems auf Deutschland mag überraschen, da zum einen eine derartige Struktur in Deutschland nicht vorliegt und zum anderen das Alleinabnehmersystem parallel zu verhandeltem Netzzugang möglich ist. Begründet wird diese Vorgehensweise damit, daß auf diese Weise der Übergang von staatlichem Schutz vor Wettbewerb zu funktionsfähigem Wettbewerb für die etablierten - Endverbraucher beliefernden - EVUs erleichtert werden soll. Insbesondere sei die Möglichkeit des Alleinabnehmersystems zeitlich für Ende 2005 befristet. Diese Aussage ist jedoch zu relativieren: Im Gesetzestext ist die Möglichkeit zur Beibehaltung des Alleinabnehmersystems unbefristet über diese Fristsetzung hinaus möglich, sofern dies im Rahmen einer

---

[79] Es wird erwartet, daß die europäische Gasrichtlinie im Laufe des Jahres 1998 in Kraft tritt. Der Rechtsrahmen des neuen EnWG bietet genügend Spielraum, so daß spezifische Regelungen vor allem im Bereich des Netzzugangs problemlos in die Gesetzessystematik eingefügt werden können.

[80] Vgl. *Dietze, M.*, Europarecht und nationale Regulierung des deutschen Elektrizitätsmarktes: Europarechtliche Regelungssperre für den nationalen Gesetzgeber?, Frankfurt/M. 1998, S. 128.

[81] In der Finanzwirtschaft werden die europäischen Vorgaben durch immer häufigere Fachgesetznovellierungen umgesetzt, was zu einer zunehmenden Zersplitterung der Gesetzessystematik in diesem Bereich geführt hat. Vgl. Kapitel 7.II.2

Überprüfung der Wettbewerbswirkungen der verschiedenen Netzzugangsregelungen im Jahre 2003 beschlossen werden sollte (§ 8 EnWG). Da von seiten der etablierten EVUs das Alleinabnehermsystem explizit als Chance angesehen wird, ihre aus Konzessions- und Gebietsschutzverträgen heraus gesicherte marktbeherrschende Stellung beizubehalten[82], folgt aus der Beibehaltungsmöglichkeit des § 8 EnWG die Gefahr, daß unter politischer Einflußnahme das Alleinabnehmersystem in Deutschland dauerhaft eingeführt wird. Sollte dies der Fall sein, so würde das einen herben Rückschlag für die Liberalisierung der Energieversorgungs-Wirtschaft in Deutschland bedeuten.

2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Energieversorgungs-Marktordnung

Im folgenden wird die aufgrund der gemeinsamen Energiepolitik der EU in Deutschland bestehende Energieversorgungs-Marktordnung ökonomisch beurteilt werden. Hierfür werden die bis zur Umsetzung der europäischen energiepolitischen Vorgaben allgemein angeführten Regulierungsbegründungen der Energieversorgungs-Wirtschaft den durch die Maßnahmen der gemeinsamen Energiepolitik induzierten Änderungen des Regulierungsrahmens gegenübergestellt. Begonnen wird mit den Marktversagensargumenten des natürlichen Monopols, der ruinösen Konkurrenz und externen Effekte. Danach wird auf die Besonderheitenlehre der leitungsgebundenen Energiewirtschaft eingegangen und mit der Erfüllung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen geschlossen.

Die Möglichkeit eines **natürlichen Monopols** wird in der Energieversorgungs-Wirtschaft als klassische Regulierungsrechtfertigung herangezogen. Die Leitungsgebundenheit dieses Wirtschaftsbereiches bedingt ein kostspieliges Versorgungsnetz, dessen Vermehrfachung volkswirtschaftlich nicht effizient wäre.[83] Es liegen in großem Umfang irreversible Investitionen vor, die zu Subadditivität in diesem Wirtschaftsbereich führen.[84] Die Leitungsgebundenheit ist jedoch nur in den Bereichen Übertragung und Verteilung gegeben und keineswegs in der Energieerzeugung. Entsprechend sind Regulierungseingriffe in bezug auf die Leitungsgebundenheit auf die tatsächlich von Marktversagen betroffenen Teilbereiche der Energieversorgungs-Wirtschaft zu beschränken; keinesfalls lassen sich mit diesem Argument Eingriffe in die Energieerzeugung

---

[82] Vgl. *Baur, J.F.*, Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie, supra, S. 624 f.
In diesem Zusammenhang ist außerdem hervorzuheben, daß das Alleinabnehmersystem auf Antrag der Letztverbraucher beliefernden EVUs eingeführt werden kann. Die Entscheidungsbefugnis hierüber liegt bei den jeweiligen Energieaufsichtsbehörden der Länder. Dies ist insofern kritisch, als die Länder häufig an etablierten EVUs in nicht unerheblichem Maße beteiligt sind. Durch diese Identität von antragstellender und bewilligender Partei sind Entscheidungen, die die Partikularinteressen der EVUs befriedigen, nicht auszuschließen.

[83] Vgl. *Lang, G.*, Neuordnung der energierechtlichen Rahmenbedingungen und Kommunalisierung der Elektrizitätsversorgung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 43 (1994), S. 47 ff., S. 48.

[84] Vgl. *Eickhof, N.*, und *D. Kreikenbaum*, Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb 48 (1998), S. 666 ff., S. 672f., und allgemein zur Theorie natürlicher Monopole, Irreversibilität und Subadditivität Kapitel 1.I.

rechtfertigen. Aber auch in den der Leitungsgebundenheit unterliegenden Bereichen kann daraus nicht automatisch auf die Unmöglichkeit von Wettbewerb und einer generellen Befreiung des Übertragungs- und Verteilungsbereichs der Energieversorgung vom Wettbewerb geschlossen werden. Größenvorteile ergeben sich in Energieversorgungs-Netzen nicht aus der flächen- oder zahlenmäßigen Größe des Netzes, sondern vielmehr aus dem kapazitätsmäßigen Durchsatz durch das Netz.[85] Die zum Leitungsbau notwendigen irreversiblen Investitionen eröffnen dem natürlichen Monopolisten Spielräume zur Ausnutzung seiner Monopolmacht zu Lasten potentieller Konkurrenten und seiner Kunden.[86] Insofern ist tatsächlich ein Regulierungsgrund in der Energieversorgungs-Wirtschaft gegeben. Ein allgemeiner Ausschluß von Wettbewerb läßt sich daraus dennoch nicht ableiten. Die erfolgversprechendsten Maßnahmen im Hinblick auf die Korrektur von Marktversagen sind ursachenadäquate Regulierungseingriffe im Gegensatz zur Symptomregulierung. Im Falle der Leitungsgebundenheit wären dies Kontrollmaßnahmen zur Einschränkung des monopolistischen Verhaltensspielraums. Zur Regulierung eines Leitungsmonopolisten ist im Sinne der Überlegenheit wettbewerblicher Lösungen gegenüber hoheitlichen Eingriffen die Durchleitungspflicht von Energietransporten durch das Netz des Leitungsmonopolisten zu befürworten. Diesem stehen die Übertragungsentgelte zu, so daß keine Entwertung seines Eigentums auftritt. Die hoheitliche Regulierung könnte dann auf den Restbereich einer speziellen Mißbrauchsaufsicht über die Konditionen und Gewährung der Übertragungsentgelte beschränkt werden.[87] Dies entspricht – von der Möglichkeit des Alleinabnehmersystems abgesehen – den geltenden Regelungen sowohl des deutschen als auch des europäischen Energierechts. Es liegt somit eine Deregulierung im Hinblick auf die Realisierung einer optimalen Regulierungsdichte vor.

Die Möglichkeit von **ruinöser Konkurrenz**, die regulierungsbedürftiges Marktversagen bedeutet, wird in der Energieversorgungs-Wirtschaft auf zwei Fälle angewandt: Einmal wird ruinöse Konkurrenz aus der Situation des natürlichen Monopols abgeleitet. Durch Markteintritt mehrerer Anbieter werden parallele Netze installiert. Langfristig kann jedoch nur ein Anbieter am Markt verbleiben. Bis zum Marktaustritt der Konkurrenten herrsche demnach ruinöse Konkurrenz, wobei nicht der ökonomisch effizienteste Anbieter am Markt verbleibe, sondern der finanzstärkste. Wie in Kapitel 1.II ausgeführt wurde, liegt regulierungsbedürftige ruinöse Konkurrenz in Situationen verzögerter Faktoranpassung, also im Fall von sogenannten Strukturkri-

---

[85] Im Falle eines Nachfragezuwachses, für den die Kapazität des bestehenden Netzes nicht ausreicht, sind parallel verlegte Netze durchaus ökonomisch sinnvoll und angebracht. Vgl. *Kreikenbaum, D.*, Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, Potsdam 1996, S. 24, der als Beispiel hierfür den Aufbau und Betrieb eines zweiten Ferngasnetzes durch die Wintershall AG anführt.

[86] Vgl. ausführlich *Eickhof, N.*, Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb 48 (1998), S. 666 ff., S. 672, und allgemein zum natürlichen Monopol Kapitel 1.I.

[87] Auf die rechtliche Problematik der Einschränkung von Verfügungsrechten des Leitungsmonopolisten im Falle einer allgemeinen Durchleitungspflicht wird hier nicht gesondert eingegangen, da nach geltendem Recht der Netzzugang Dritter schon vorliegt. Vgl. dazu beispielsweise *Zinow, B.-M.*, Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Durchleitung von Strom in einem EG-Binnenmarkt für Energie, Frankfurt/M. 1991.

sen, vor. Dies ist jedoch in obiger Situation nicht gegeben. Vielmehr liegt ihr ein Argumentationsfehler zugrunde: Damit eine derartige Situation der Instabilität eintreten kann, muß von irreversiblen Investitionen abstrahiert werden. Eben diese liegen im Leitungsmonopol jedoch vor. Markteintritt mit Parallelnetzen wird somit nur dann erfolgen, wenn entsprechende Anreize in Form von Gewinnmöglichkeiten bestehen.[88] Ruinöse Konkurrenz kann somit per Definition nicht vorliegen.

Zweitens wird ruinöse Konkurrenz aus der fehlenden Speicherbarkeit von Energie abgeleitet: Strom ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht speicherbar. Gas ist hingegen weitgehend aus technischen Gründen heraus nur schlecht speicherbar, jedoch in größerem Umfang als Strom. Aus dem Netzcharakter heraus ergibt sich daraus das Problem der Stabilität von Energieversorgungsnetzen: Bei Elektrizität darf die Lastentnahme der Verbraucher die Leistungseinspeisung der Erzeuger in das Netz nicht überschreiten, da anderenfalls das Netz zusammenbricht (Blackout). Dagegen tritt bei Gas ein Netzzusammenbruch erst bei vollständiger Funktionsstörung der zentralen Netzkomponenten ein. Kurzfristige Nachfrage- und Angebotsschwankungen können daher nicht durch Lagerhaltung kompensiert werden. Aus diesem Grund haben sich die Kapazitäten an der Spitzenlast zuzüglich einer Reservehaltung für Störfälle (sog. Höchstlast) zu orientieren.[89] Für Zeiten mit normaler Kapazitätsauslastung folgt, daß die Energieversorgungs-Unternehmen mit erheblichen Kapazitätsüberschüssen arbeiten. Es entsteht ein einzelwirtschaftlicher Anreiz zur Steigerung der Kapazitätsauslastung durch Preissenkung mit der gesamtwirtschaftlichen Folge der ruinösen Konkurrenz oder des Verdrängungswettbewerbs. Diese Problemstellung ist eine Gemengelage, in der verschiedene Problemkreise der Energieversorgung vermischt werden. Zum einen folgt das Problem der Überkapazitäten nicht direkt aus der mangelnden Speicherfähigkeit von Energie, sondern vielmehr aus dem öffentlichen Interesse an einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Energie. Dies ist jedoch kein Fall ruinöser Konkurrenz, sondern gehört in den Bereich der gesellschaftspolitischen Ziele der Energiepolitik und wird unten gesondert behandelt. Zum anderen ist mangelnde Speicherfähigkeit kein Charakteristikum, das nur in der Energieversorgung auftritt. Mangelnde Speicherfähigkeit liegt generell bei allen Dienstleistungen vor,[90] ohne daß daraus ein allgemeiner Regulierungsbedarf abgeleitet wird. In dem Maße, wie Durchleitungen durch das Netz des Leitungsmonopolisten möglich sind, kann die Spitzenlast- und Reservehaltung durch Importe aus anderen Netzen ausgeglichen werden.[91] Wettbewerb in Form des Netzzugangs Dritter eröffnet dar-

---

[88] Vgl. *Soltwedel, R.*, u. a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986, S. 179 f.

[89] Vgl. *Tegethoff, W.*, Die Novellierungsbestrebungen zum Kartellgesetz aus Sicht der Energiewirtschaft, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht: Referate des XXI. FIW-Symposions, FIW-Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S. 51 ff., S. 53.

[90] Vgl. *Gröner, H.*, Energieversorgung in der Marktwirtschaft, in: Holzwarth (Hrsg.), Helmut Gröner: Wege zu mehr Wettbewerb, op. cit., S. 243 ff., S. 247.

[91] Ähnlich *Eickhof, N.*, Zur Neuordnung der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, Bamberg 1985, S. 9 f.

über hinaus die Nutzung von Innovationspotentialen, die zur Entwicklung neuer Dienstleistungen in diesem Bereich führen können.

Unter **externen Effekten** werden Situationen verstanden, in denen ein Gut simultan in die Nutzenfunktionen verschiedener Personen bzw. in die Produktionsfunktionen unterschiedlicher Anbieter eingeht, ohne daß dies im Rahmen der Markttransaktionen abgegolten wird.[92] In der Energieversorgungs-Wirtschaft treten negative externe Effekte zum einen durch die Verbrennung fossiler Energieträger auf. Es handelt sich dabei insbesondere um Treibhausgase und Luftschadstoffe. Letztere haben direkte negative Auswirkungen auf Menschen, während erstere indirekte negative Wirkungen auf Menschen entfalten, indem sie die Ökosysteme schädigen.[93] Zum anderen bedingt der Bau von Transit- und Verteilnetzen in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft eine zunehmende Ausräumung der Natur.[94] Die ordnungskonforme Lösung negativer Externalitäten besteht grundsätzlich in der Internalisierung der externen Kosten. Wird die Energieversorgungs-Marktordnung um Steuer- oder Zertifikatslösungen ergänzt, die an der Emission der jeweiligen Schadstoffe oder der durch das Netz in Anspruch genommene Fläche ansetzen, so wird damit eine preisgesteuerte Nutzung von knappen Umweltgütern ermöglicht.[95] Von diesen marktkonformen Lösungsmöglichkeiten wurde im Rahmen der aktuellen Reform des Energierechts kein Gebrauch gemacht. Die Behebung negativer Externalitäten verbleibt somit weiterhin im Ordnungsrecht verhaftet und rückt die Frage der Kosteninternalisierung in den politischen Bereich des Umweltschutzes.

Die sogenannte **Besonderheitenlehre** der leitungsgebundenen Energiewirtschaft wurde in der Vergangenheit dazu verwendet, die wettbewerbspolitische Sonderstelllung durch die Unmöglichkeit von Wettbewerb in diesem Wirtschaftsbereich zu rechtfertigen. Im folgenden werden die Hauptargumente dieser Besonderheitenlehre kurz angeführt und bewertet: Erstens würde es die in der Energieversorgungs-Wirtschaft vorliegende **hohe Fixkostenbelastung**, kombiniert mit langen Ausreifungszeiten, erforderlich machen, daß der Absatz gesichert sein muß, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Wäre dies nicht gegeben, so würden bei unsicherer Absatzlage zur Leistungsbereitstellung notwendige Investitionen in Betriebsanlagen unterbleiben, da die irreversiblen Investitionen allein über den Absatz am Markt wieder erwirtschaftet werden können.[96] Zur Aufrechterhaltung der leitungsgebundenen Energieversorgung sei es

---

[92] Vgl. Zur Problematik externer Effekte und öffentlicher Güter Kapitel 1.III.

[93] Vgl. *Hauptberatungsstelle für Elektrizitätsanwendung* (Hrsg.), Treibhausgas Kohlendioxid, Frankfurt/M. 1995, S. 6 ff.

[94] Vgl. *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.), Neufassung des Energiewirtschaftsrechts: Umweltbelange und Effizienzsteigerungen, Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 102, Bonn 1997, S. 10.

[95] Vgl. *Kreikenbaum*, Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, op. cit., S. 29.

[96] Vgl. *Deregulierungskommission*, Marktöffnung und Wettbewerb, Bericht 1990 und 1991, Stuttgart 1991, S. 68.

folglich notwendig, geschlossene Versorgungsgebiete mit gesichertem Absatz durch Regulierungseingriffe zu schaffen.

Dieses Argument hält einer Überprüfung nicht stand: Zum einen ist eine hohe Kapitalintensität in Form hoher Fixkosten und langen Ausreifungszeiten kein spezifisches Problem der Energieversorgungs-Wirtschaft, sondern ist auch in anderen Wirtschaftsbereichen gegeben, die deswegen jedoch keiner "Absatzsicherung" im Form von hoheitlichem Schutz vor Wettbewerb unterliegen.[97] Planungsschwierigkeiten sind grundsätzlich unternehmerisches Risiko, das in das ökonomische Kalkül einzubeziehen ist. Die gängigen ökonomischen Handhabungsmöglichkeiten dieses Sachverhaltes sind z. B. vertikale Lieferverträge oder Diversifikation der Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten.[98] Diese ökonomischen Lösungen sind Planungssicherheit gewährenden hoheitlichen Eingriffen (hier: geschlossene Versorgungsgebiete) vorzuziehen, da derartige Regulierungen nicht nur die betriebsnotwendigen Investitionen wirtschaftlich absichern. Darüber hinaus kann jegliche Fehlinvestition auf den Verbraucher abgewälzt werden, die unter Wettbewerb vom entscheidenden Unternehmen selbst zu tragen wäre. Regulierte Planungssicherheit bedingt somit den Verlust disziplinierenden Wettbewerbsdrucks.

Zum anderen kann die hohe Kapitalintensität der Energieversorgungs-Wirtschaft als Ergebnis der durch Regulierung gesicherten hohen vertikalen Integration dieses Sektors angesehen werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist diese "Besonderheit" ein Fall von Politikversagen, denn bei fehlenden Durchleitungsrechten ist ein nicht-integrierter Energieerzeuger mit einem Monopsonisten (jeweiliger Gebietsversorger) konfrontiert. In dieser Situation sind langfristige, irreversible Investitionen tatsächlich nur bei gesicherten Absatzmöglichkeiten ökonomisch sinnvoll. Planungsunsicherheit aufgrund hoher Kapitalintensität ist folglich keine Rechtfertigung für einen Schutz vor Wettbewerb, sondern vielmehr ein eben durch mangelnden Wettbewerb geschaffenes Problem, das sich bei konsequenter Einführung von Durchleitungsrechten erübrigt. Diese führen nicht nur zu verbesserten Absatzmöglichkeiten, sondern auch zu unternehmerischen Innovationsanreizen ebenso wie zur Verhinderung der Überwälzung der Kosten von unternehmerischen Fehlentscheidungen auf die Verbraucher.

Des weiteren wird die hohe Kapitalintensität als Ursache eines natürlichen Monopols in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft angeführt.[99] Da die Problematik des natürlichen Monopols in diesem Wirtschaftsbereich schon ausführlich erläutert wurde, sei an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen. Es ist jedoch festzuhalten, daß ein natürliches Monopol ein Standardfall von Marktversagen ist und daraus keine über diesen Fall hinausgehende Regulierungsnotwendigkeit abgeleitet werden kann.

---

[97] Beispiele hierfür sind die Automobil- oder Chemie-Industrie.

[98] Vgl. *Kumkar* und *Neu*, Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, op. cit., s. 68 f.

[99] Vgl. *Hensing, I., W. Pfaffenberger* und *W. Ströbele*, Energiewirtschaft, München 1998, S. 168 f.

Zweitens wird in der Besonderheitenlehre die **fehlende Speicherfähigkeit** in Verbindung mit der **Stabilität des Versorgungsnetzes** angeführt. Dieser Fall wurde unter dem Aspekt ruinöser Konkurrenz, die damit begründet werden soll, schon behandelt. Die aufgeführten Effekte sind zwar durchaus wettbewerbsrelevant, sie stellen jedoch kein regulierungsbedürftiges Marktversagen oder ein spezifisches Charakteristikum der Energieversorgungs-Wirtschaft dar. Es handelt sich vielmehr um die Ausgestaltung des Netzwerkcharakters, der in Netzen aller Art gegeben ist. Ein grundlegender Widerspruch zu Wettbewerb ist daraus jedoch nicht ableitbar.

Drittens ist dem Sachverhalt der mangelnden Speicherfähigkeit das Argument der **Durchmischung der Absatzgebiete** eng verwandt. Demnach trägt der Zusammenschluß von Nachfragern mit unterschiedlichem bis hin zu konträrem Verbrauchsverhalten zur Verstetigung der Nachfrage und damit zur Verringerung der Reservehaltungsnotwendigkeit bei.[100] Das System geschlossener Versorgungsgebiete ermögliche eine derartige Verstetigung, die unter Wettbewerb nicht möglich sei. Diesem Argument ist nicht zuzustimmen. Die Versorgungsgebiete sind an historisch gewachsenen Kreis- und Gemeindegrenzen orientiert und keineswegs an einem im Hinblick auf das Verbrauchsverhalten möglichst optimal durchmischten Verbraucherraum. Insofern trägt das System geschlossener Versorgungsgebiete nicht zur Verstetigung der Nachfrage bei. Ökonomische Überlegungen in der Akquirierung eines entsprechend durchmischten Kundenstamms lassen eine erheblich bessere Durchmischung erwarten als an administrativen Kriterien orientierte Versorgungsgebiete.

Aus der Besonderheitenlehre der Energieversorgungs-Wirtschaft lassen sich somit keine Regulierungsrechtfertigungen ableiten, die über die Möglichkeiten des Marktversagens, den Umweltschutz oder die Versorgungssicherheit hinausgehen.

An gesellschaftspolitischen Zielsetzungen werden in der Energieversorgungs-Wirtschaft die Bereiche Umweltschutz und Versorgungssicherheit angeführt. Wird mit öffentlichem Interesse oder Wohl der Allgemeinheit argumentiert, ist grundsätzlich Skepsis angebracht. Mit diesen Begriffen wird der Boden der ökonomischen Theorie verlassen. Demnach können die daraus abgeleiteten Folgerungen nicht mehr mit dem ökonomischen Instrumentarium beurteilt werden. Gesellschaftspolitische Ziele sind somit hochgradig anfällig für eine Instrumentalisierung durch Interessengruppen. Mit Sicherheit kann allein gesagt werden, daß mit einem Abweichen von der ökonomischen Theorie Effizienzverluste einhergehen. Daher sollten Abweichungen von der ökonomischen Theorie äußerst restriktiv gehandhabt werden.

Umweltschutz als gesellschaftspolitische Zielsetzung weist aus der Sache heraus eine erhebliche Nähe zur Problematik externer Effekte auf. Während letztere allein ökonomische Wirkungen umfassen, die nicht durch den Preismechanismus des Marktes abgegolten werden, geht die Zielsetzung des Umweltschutzes darüber hinaus, indem sie die Marktstrukturen in bestimmte

[100] Vgl. *Deregulierungskommission*, Marktöffnung und Wettbewerb, op. cit., S. 70.

gesellschaftlich erwünschte Bahnen zu lenken sucht. Dabei werden regelmäßig zwei Forderungen miteinander kombiniert, die diesen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen gerecht werden würden: Erstens sei eine Dezentralisierung der Energieerzeugung anzustreben, da umweltschonende Formen der Energieerzeugung und -verteilung in großen Betriebseinheiten nicht zu realisieren seien bzw. große Betriebseinheiten die Verbreitung umweltschonender Methoden der Energieerzeugung verhindern.[101] Zweitens mindere die Kommunalisierung der Energieversorgung die Entstehung externer Effekte, da kommunale Unternehmen im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen nicht primär gewinnorientiert ausgerichtet seien, sondern vermehrt dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen zugetan.[102] Aus diesem Grund würden kommunale Energieversorgungs-Unternehmen – ohne weitere rechtliche Rahmenbedingungen – aus ihrer Struktur heraus externe Effekte internalisieren und Umweltschutzmaßnahmen durchführen.

Dem Argument der Dezentralisierung kann die Relevanz nicht gänzlich abgesprochen werden. Die Nutzung erneuerbarer Energien hängt aufgrund technisch-physikalischer Zusammenhänge von dem Vorliegen dezentraler Versorgungsstrukturen ab.[103] Um ihre Verbreitung – immer unter dem Aspekt, daß dies gesellschaftlich gewünscht und entsprechend demokratisch legitimiert ist – zu begünstigen, kann daher eine Förderung der dezentralen Energieerzeugung zeitlich befristet angebracht sein. Die Zielkonformität der Kommunalisierung ist in bezug auf den Umweltschutz in dieser Form hingegen nicht gegeben. Während kommunale Unternehmen zwar durchaus eine geringere Gewinnorientierung aufweisen können als privatwirtschaftliche Unternehmen, ist der Gegenschluß, daraus eine verstärkte gesamtwirtschaftliche Orientierung abzuleiten, nicht zulässig. Dabei werden die Erkenntnisse der positiven Regulierungstheorie und der Neuen Politischen Ökonomie außer acht gelassen:[104] In dem Maße, wie die Gewinnorientierung zurückgedrängt wird, kommen die Aspekte der Bürokratietheorie und der Durchsetzung der Partikularinteressen der kommunalen Energieversorger zum Tragen. Die Kombination der durchaus zu akzeptierenden Dezentralisierung mit der Forderung nach Kommunalisierung ist der Versuch der kommunalen Energieversorger, ihre etablierte Monopolstellung vor der Marktöffnung der Energiereform zu schützen. Es liegt folglich die auch schon in anderen Wirtschaftsbereichen festgestellte Strategie zur Durchsetzung von Partikularinteressen vor: die möglichst diffuse Verknüpfung einer tatsächlich relevanten Problemstellung mit Partikularinteressen, so daß die öffentliche Meinung mit Forderungen nach Behebung des Problems automatisch die Partikularinteressen der entsprechenden Interessengruppe unterstützt.

---

[101] Vgl. zur Denzentralisierung *Hasse, D.*, Ökonomische Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes dezentraler Technologien in der Elektrizitätswirtschaft, Münster 1994.

[102] Vgl. zur Kommunalisierung *Werbeck, T.*, Öffentliche Energieversorgungsunternehmen und Umweltschutz, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 18 (1995), S. 42 ff.

[103] Vgl. *Kreuzberg, P.*, u. a., Zukünftiger, die Klimaschutzziele begünstigender Ordnungsrahmen insbesondere für die leitungsgebundenen Energieträger, in: Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hrsg.), Studienprogramm, Band 3, Energie, Teilband II, Bonn 1995, S. 16 f.

[104] Vgl. *Kreikenbaum*, Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, op.cit., S. 46 f., und Kapitel 2.

Die zentrale Stelle unter den gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Energiepolitik nimmt die **Versorgungssicherheit** ein. Generell wird darunter in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft eine allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht der Endverbraucher beliefernden Energieversorgungs-Unternehmen verstanden: Demnach steht eine preisgünstige Versorgung mit leitungsgebundener Energie konstanter Qualität der gesamten Bevölkerung als infrastrukturelles Basisprodukt zu. Eine derartige Versorgungspflicht könne jedoch nicht kostendeckend erfolgen, da die Anschlußkosten von der Nähe des Verbrauchers zum bestehenden Netz abhängen und weil ein Teil der Verbraucher die Kosten der Energieverwendung nicht selbständig tragen kann. Zur Sicherstellung einer allgemeinen Anschluß- und Versorgungspflicht sei daher die Befreiung von Wettbewerb notwendig, um sogenanntes Rosinenpicken durch Konkurrenten zu verhindern, die dem anschluß- und versorgungspflichtigen Energieversorgungs-Unternehmen allein die nicht-kostendeckenden Nachfrager überlassen würden.

Während die Versorgungssicherheit durchaus die entsprechende demokratische Legitimation besitzt, um als gesellschaftspolitische Zielsetzung gerechtfertigt zu sein, so beinhaltet dies jedoch keineswegs auch die Legitimation von Versorgungsmonopolen. Vielmehr zeigt sich im historischen Rückblick, daß die Versorgungspflicht als kompensierende Auflage für die den Energieversorgungs-Unternehmen zugestandene Monopolstellung entstanden ist, und mitnichten wurden die Monopole zur Sicherstellung der Versorgung geschaffen.[105] Außerdem stellt der Kontrahierungszwang zur Sicherstellung einer Grundversorgung mit Energie eine geringere Bindung der EVU dar, als gemeinhin angenommen wird: insbesondere die Sozialverpflichtung der Energieversorgung wird durch das Sozialamt gewährleistet, das die Kosten dieser Grundversorgung einkommensschwacher Verbraucher übernimmt. Diese Kosten werden somit nicht dem versorgenden EVU angelastet.[106] Diese Vorgehensweise ist durchaus vernünftig, da bei der gesellschaftspolitischen Vorstellung von einer Grundversorgung für die Bevölkerung ausgegangen wird und nicht von einer Versorgung um jeden Preis, denn auch die Grenzkosten der Versorgungssicherheit steigen oberhalb der Grundversorgung überproportional an.[107]

Die neuen Regelungen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft gehen grundsätzlich davon aus, daß die allgemeine Versorgung unter verhandeltem Netzzugang bzw. Alleinabnehmersystem grundsätzlich funktioniert. Erst wenn hier Mängel festgestellt werden, können Endverbraucher beliefernde EVUs zur allgemeinen Anschluß- und Versorgungspflicht herangezogen werden. Damit steht das neue EnWG in der Tradition des neuen Telekommunikationsgesetzes (TKG), das ebenso die grundsätzliche Funktionsfähigkeit von Wettbewerb zur Sicherstellung der Versorgung in diesem leitungsgebundenen Sektor als ausreichend erachtet. Dennoch bleibt die Konzeption im EnWG hinter der

---

[105] Vgl. *Emmerich, V.*, Ist der kartellrechtliche Ausnahmebereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt?, Hannover 1978, S. 26.
[106] Vgl. *Soltwedel*, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, op. cit., S. 183.
[107] Vgl. *Hermann, R.*, Ein gemeinsamer Markt für Elektrizität in Europa, Frankfurt/M. 1997, S. 149.

des TKG zurück, da das EnWG insbesondere keine expliziten Regelungen zur Finanzierung dieser Versorgungspflicht festlegt. Außerdem kann unter Berufung auf eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit die Durchleitung von Dritten durch das Versorgungsnetz verhindert werden. Beide Punkte eigenen sich unter Einbeziehung der Ergebnisse der positiven Regulierungstheorie dazu, die Umsetzung der Wettbewerbspotentiale, die sich aus dem neuen Ordnungsrahmen der Energiewirtschaft ergeben, zu behindern bis hin zu konterkarieren. Die Finanzierung sollte daher möglichst bald einheitlich und nicht-diskriminierend festgelegt werden; eine Orientierung an der Lösung des TKG erscheint angebracht. Weiterhin ist es sinnvoll, die Kriterien zur Untersagung einer Durchleitung einheitlich vorzugeben, um eine Ausnutzung diskretionärer Handlungsspielräume durch die etablierten, Endverbraucher beliefernden, EVUs zu unterbinden und so die Wettbewerbspotentiale des neuen EnWG zu erhalten.

Zur europäischen Einstellung zur Versorgungssicherheit ist anzumerken, daß die Gemeinschaft die Notwendigkeit einer Grundversorgung zwar anerkennt, ihre Umsetzung und Gestaltung jedoch den Mitgliedstaaten überläßt. Eine Durchsetzung europäischer Universaldienstverpflichtungen im Bereich der Energieversorgung wurde von der EU zwar angestrebt, konnte politisch bisher jedoch nicht durchgesetzt werden. So ist auch mit dem Vertrag von Amsterdam keine Daseinsvorsorge im EU-Vertragswerk verankert worden. Inwieweit dies zukünftig doch noch politisch durchgesetzt werden kann, bleibt abzuwarten. Festzuhalten ist dabei, daß gesellschaftspolitische Zielsetzungen als Ausgestaltung der nationalen Besonderheiten auch von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden sollten. In diesem Zusammenhang muß nochmals die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation von nicht-ökonomischen Zielen betont werden: deren Umsetzung kann nur in Abweichung von der ökonomischen Theorie erfolgen und zieht damit immer Ineffizienzen nach sich. Diese werden jedoch durch die demokratische Legitimation von der Gesellschaft als gewollt akzeptiert. Bisher mangelt es den europäischen Instanzen genau an dieser Legitimation, um gesellschaftspolitische Zielsetzungen gemeinschaftsweit akzeptierbar werden zu lassen.

3. Ordnungspolitisches Resümee

Zusammenfassend kann für die Energieversorgungs-Wirtschaft festgestellt werden, daß die gemeinsame Energiepolitik der EU eine weitreichende Deregulierung der Energieversorgungs-Wirtschaft in Deutschland initiiert hat, die immer noch andauert. Die Rücknahme übermäßiger Regulierung auf ein für funktionsfähigen Wettbewerb tatsächlich notwendiges Maß wurde konsequent angegangen. Die Regelungen sowohl des europäischen als auch des deutschen Energierechts sind auf die Offenhaltung der Märkte, eine Intensivierung des Wettbewerbs und eine gesteigerte Innovationstätigkeit ausgerichtet. In Deutschland wird mit diesen neuen Vorschriften insbesondere das tradierte System geschlossener Versorgungsgebiete aufgelöst. Aufgrund der konsequenten Vorgehensweise in Gestaltung und Umsetzung des neuen Ener-

gierechts kann die Erfolgswahrscheinlichkeit der Liberalisierung als sehr hoch erachtet werden. Da die Implementierung des neuen Energierechts noch am Anfang steht, ist im Hinblick auf die über Jahrzehnte hinweg konservierten Marktstrukturen in der Energieversorgungs-Wirtschaft zukünftig mit einer erheblichen Bereinigung der Marktstrukturen zu rechnen. Dabei ist zu beachten, daß die Selektion ineffizienter Anbieter die intendierte Wirkung der Liberalisierung ist, wenn die ehemals regulierungsbedingt vor Wettbewerb geschützten etablierten Anbieter sich dem Wettbewerbsdruck stellen müssen. Es handelt sich dabei keinesfalls um einen Fall regulierungsbedürftiger ruinöser Konkurrenz, auch wenn dieses Argument von den betroffenen ineffizienten Anbietern angeführt werden wird. Diese haben einzig Interesse daran, ihre vormals durch Regulierung geschützte Position zukünftig durch neue Regulierungen wiederzuerlangen.

Der Anstoß zu dieser weitreichenden Liberalisierung der Energieversorgungs-Wirtschaft ging auch in diesem Wirtschaftsbereich von der europäischen Ebene aus. In Deutschland wurde eine Reform der Energieversorgungs-Marktordnung seit mehr als zehn Jahren von akademischer Seite teilweise vehement gefordert, ohne daß daraus jedoch politische Konsequenzen gezogen worden wären. In dieser Hinsicht kann die deutsche Politik in der Vergangenheit als durch die Lobby der Energieversorgungs-Unternehmen gefangen im Sinne der Capture Theory betrachtet werden. Diese Situation änderte sich erst, als die EU begann, das Binnenmarktprogramm konsequent auf die Energiewirtschaft anzuwenden. Das Einlenken der energiewirtschaftlichen Lobby auf den europäischen Kurs mag auf den ersten Blick überraschen, insbesondere, da zuvor entsprechende Vorstöße auf deutscher Ebene heftig bekämpft worden waren. In die Betrachtung muß jedoch einbezogen werden, daß das deutsche System von Konzessions- und Demarkationsverträgen einmalig innerhalb der Europäischen Gemeinschaft war. Für die Beibehaltung oder gar europa-weite Durchsetzung dieses Systems bestand gemeinschaftsweit keine Chance. Die deutschen EVUs haben somit folgerichtig die europäische Entwicklung ab dem Moment unterstützt, ab welchem absehbar war, daß eine europäische Energiepolitik nicht mehr zu verhindern war. Dies stellt keineswegs ein Bekenntnis der EVUs zu funktionsfähigem Wettbewerb dar; es ist vielmehr die Akzeptanz des Unvermeidbaren. Inwieweit tatsächlich eine Kehrtwende in der Einstellung der EVUs vorliegt, wird sich zukünftig an ihrem Wettbewerbsverhalten zeigen. Im Hinblick auf die wettbewerbsbehindernden Verhaltensweisen des ehemaligen Monopolisten in der Telekommunikations-Wirtschaft gegenüber neuen Konkurrenten sind jedoch auch in der Energieversorgungs-Wirtschaft Zweifel an einem tatsächlichen Paradigmenwechsel der etablierten Anbieter angebracht.

Positiv hervorzuheben ist die Beschränkung der europäischen Maßnahmen zur Liberalisierung der Energieversorgungs-Wirtschaft auf Vorgaben, die in weiten Teilen den Mitgliedstaaten erhebliche Wahlmöglichkeiten bei deren Implementation gemäß den nationalen Präferenzen und Eigenheiten offenlassen. Diese Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips ist zu begrüßen; dennoch hängt ihr Erfolg nicht allein von dem Zugeständnis von Gestaltungsspielräumen an die

Mitgliedstaaten ab. Entscheidend ist die Ausgestaltung dieses Handlungsspielraumes durch die Mitgliedstaaten im Sinne sowohl der europäischen Rahmenvorgaben als auch der tatsächlichen nationalen Eigenheiten. Die größte Gefahr geht hierbei von der Unterwanderung europäischer Politiken durch die Befriedigung nationaler Partikularinteressen aus. In Deutschland ergibt sich eben diese Gefahr aus der Einführung des Alleinabnehmersystems und der Durchleitungsverweigerung aufgrund gefährdeter Versorgungssicherheit. Die exzessive Ausnutzung dieser Möglichkeiten dient – wie gezeigt wurde – allein dem Bestandsschutz der etablierten EVUs, insbesondere auch der Kommunen, die teilweise im großen Stil an EVUs beteiligt sind, und die Renten, die aus dem Wettbewerbsschutz der EVUs bisher folgten, anderweitig eingeplant haben. Die Kommunen betrachten ihre Beteiligungen an den EVUs offenbar vorwiegend haushaltspolitisch. Eine Monopolisierung wirft höhere Erträge als wirksamer Wettbewerb ab.

9. KAPITEL: TELEKOMMUNIKATIONS-WIRTSCHAFT

Die Telekommunikations-Wirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß ihre Leistungserstellung sowohl als Inputfaktor in allen Wirtschaftsbereichen moderner Volkswirtschaften als auch als Dienstleistung von Endverbrauchern in Industriegesellschaften nachgefragt wird. Der Begriff der **Telekommunikation** ist höchstrichterlich definiert worden als "körperlose Übermittlung von Nachrichten in der Weise, daß die Zeichen am Empfangsort wieder erzeugt werden"[1]. Das Bundesverfassungsgericht geht dabei von einer dynamischen Interpretation aus, so daß auch zukünftige, heute noch unbekannte Techniken der Nachrichtenübertragung unter Telekommunikation subsumiert werden können.

Die Nähe der Telekommunikations- zur Verkehrswirtschaft wurde schon im Rahmen der Analyse der Verkehrswirtschaft angesprochen. Beide Wirtschaftsbereiche befassen sich mit der an die individuelle Nachfrage angepaßten Ortsveränderung von Gütern.[2] Eine eigenständige Behandlung der Telekommunikation ist aufgrund ihrer spezifischen Merkmale gegenüber generellen Verkehrsleistungen angebracht: Erstens erfordert Telekommunikation die **physische Umwandlung** des Transportobjektes, hier Informationen bzw. Nachrichten, in - nach heutigem Stand der Technik - elektronische, optische oder digitale Impulse, die am Empfangsort wieder in das Transportobjekt zurückgewandelt werden. Zweitens werden in der Telekommunikation im Gegensatz zur Verkehrswirtschaft **keine Verkehrsmittel** zur Benutzung der jeweiligen Infrastruktur benötigt. Aufgrund dieser Merkmale ergibt sich eine spezifische Struktur der Telekommunikations-Wirtschaft, nach der drei verschiedene Teilmärkte unterschieden werden können:[3]

(1) der Markt für **Telekommunikations-Endgeräte**, der die Geräte zur Einspeisung in die und zur Abrufung bzw. zum Empfang von Informationen aus der Netzinfrastruktur umfaßt;

(2) der Markt für **Netzinfrastruktur** beinhaltet die Infrastrukturen zur Übermittlung der umgewandelten Informationen sowie die Netzausrüstung, um die Netzinfrastrukturen zu betreiben. Netzinfrastrukturen können nach Netztyp, Übertragungskapazität, -medium und -technik unterschieden werden[4];

(3) der Markt für **Telekommunikations-Dienste**, wobei zwischen Grund- und Mehrwertdiensten unterschieden wird. Grunddienste sind die Bereitstellung von Telefon- und

---

[1] *Bundesverfassungsgericht*, Beschluß vom 12.10.1977: Öffentliches Direktrufnetz für die Übertragung digitaler Nachrichten, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 46 (1978), S. 120 ff., S. 143. Der Briefverkehr zählt damit nicht zur Telekommunikation, obwohl dieser Telekommunikation im eigentlichen Wortsinn ist.

[2] Vgl. Kapitel 5., Verkehrswirtschaft.

[3] Vgl. *Welfens, P.*, und *C. Graak*, Telecommunications in Western Europe, in: Welfens, P., und G. Yarrow (Hrsg.), Telecommunications and Energy in Systematic Transformation, Berlin 1997, S. 9 ff..

[4] Vgl. zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten von Netzinfrastrukturen *Klodt, H., C.-F. Laaser, J. Lorz* und *R. Maurer*, Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, Tübingen 1995, S. 26.

traditionellen Datenübertragungsdiensten. Mehrwertdienste kombinieren traditionelle Übermittlungsfunktionen des Fernmeldewesens mit Elementen der elektronischen Datenverarbeitung.[5] Aufgrund der hohen Innovationsgeschwindigkeit der Telekommunikations-Wirtschaft kann dieser Bereich derzeit nur ungenau definiert werden, da ständig neue, innovative Dienstleistungen hinzutreten.[6]

Grundlegender technologischer Wandel führte in den letzten Jahrzehnten zu einer zunehmenden infrastrukturellen Relevanz der Telekommunikations-Wirtschaft. Die intermediäre Nutzung der Telekommunikation, d. h. die Nutzung als Input für das gesamte produzierende System, beruht zum einen auf der steigenden Bedeutung des Dienstleistungsbereichs und des Faktors Information, zum anderen auf den innovativen technischen Möglichkeiten, die einen entsprechenden Einsatz des Faktors Information überhaupt erst ermöglichen. Für die Produktivität und das Wachstum einer Volkswirtschaft wird die schnelle Verfügbarkeit und Verarbeitung von Informationen zunehmend ausschlaggebend sein. Die Telekommunikations-Wirtschaft, deren funktioneller Mittelpunkt in der Übermittlung von Informationen liegt, ist zwar nicht die Ursache für das Wachstum informationsbezogener Wirtschaftstätigkeit. Sie ist jedoch eine entscheidende infrastrukturelle Voraussetzung für Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und damit für die Wachstumschancen moderner Industriegesellschaften. In Zeiten allgemein geringen Wirtschaftswachstums hat sich die Telekommunikation zu einer Branche mit überdurchschnittlichem Wachstum entwickelt.

Die bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen erwiesen sich jedoch als zu rigide, um die euphorischen Erwartungen[7], die in die Innovationsmöglichkeiten gesetzt wurden, zu erfüllen.[8] Es entstand ein Liberalisierungsdruck, die bestehende Marktordnung so anzupassen, daß die neuen Technologien ungehindert umgesetzt werden können. In dem Maße, wie diesen Forderungen Folge geleistet wurde, kamen jedoch Zweifel an den günstigen Prognosen früherer Jahre auf: die Entwicklungspotentiale wurden gegenüber den tatsächlichen Entwicklungen entweder drastisch über- oder unterschätzt.[9] Dies belegt die Tatsache, daß Wettbewerb ein Such- und Entdeckungsverfahren ist, dessen Ergebnisse ex ante nicht bestimmt werden können. Wäh-

---

[5] Vgl. *Kluth, Th.-S.*, Telekommunikation als Regelungsgegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Frankfurt/M. 1993, S. 34 f.

[6] Eine exemplarische Auswahl an Mehrwertdiensten sind elektronische Presse, elektronische Bibliotheken, Bildtelefon, Videokonferenzen, elektronische Post (email), elektronisches Warenangebot und -bestellung sowie elektronischer Zahlungsverkehr. Vgl. *Krusch, W.*, Neue Dienste im intelligenten Telefonnetz, 2. Auflage, Heidelberg 1994, S. 13 ff., und *Bullinger, M.*, und *E.-J. Mestmäcker*, Multimediadienste, Baden-Baden 1997, S. 17 ff.

[7] So etwa *Dresdner Bank* (Hrsg.), Schlüsselbranche Telekommunikation, Frankfurt/M. 1995; *Bötsch, W.*, Liberalisierung der Telekommunikation nach 1998, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 374 ff., und *o. V.*, The Accidential Superhighway, in: The Economist, 01.07.1995, S. 17.

[8] In diesem Sinne auch *Knieps, G.*, Telekommunikationspolitik, in: Klemmer, P. (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 1193 ff., S. 1197.

[9] Vgl. zu einer Zusammenstellung des Zahlenmaterials *Klodt*, u. a., Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, op. cit., S. 14.

rend der technologische Wandel in der Telekommunikation gegeben war, waren die Änderungen der Marktordnung sowie die Konsumentenreaktionen auf das neue Angebot nicht bestimmbar. Als entsprechend spekulativ und unsicher haben sich die Prognosen erwiesen. Allgemein setzte sich daraufhin eine skeptischere Einschätzung der Entwicklungspotentiale in der Telekommunikations-Wirtschaft durch. Zum einen birgt der technologische Wandel neben positiven Entwicklungsmöglichkeiten auch einzelwirtschaftliche Risiken, die zuvor nicht gegeben waren.[10] Zum anderen haben Änderungen der Marktordnung direkte Rückwirkungen auf die Umsetzungsmöglichkeiten der Innovationspotentiale. Die Entwicklung der Telekommunikations-Wirtschaft hängt von den politisch geschaffenen Rahmenbedingungen ab, insbesondere von der Ausgestaltung des Wettbewerbsumfeldes. Eine eingehende Analyse der geänderten Rahmenbedingungen ist daher für ein aussagekräftiges Bild der Entwicklungsmöglichkeiten in der Telekommunikation unabdingbar.

Historisch betrachtet stand die Telekommunikation von Anfang an unter staatlicher Kontrolle. Dies ergab sich fast automatisch aus der ursprünglich ausschließlich militärischen Bedeutung elektronischer Nachrichtenübermittlung.[11] Eine Öffnung hin zu privater Nutzung erfolgte nur langsam. In Deutschland wurde ein staatliches Fernmeldemonopol 1892 im Telegraphengesetz festgeschrieben. 1928 wurden dessen Bestimmungen weitgehend unverändert in das Fernmeldeanlagengesetz (FAG) übernommen, das bis 1989 aufgrund der dynamischen Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht nur in geringem Maße abgeändert wurde. Einschneidende Veränderungen wurden erst durch die Postreform 1 von 1989 eingeleitet.[12] Das bis dahin für alle drei Teilmärkte der Telekommunikation geltende Monopol wurde auf die Bereiche Netze, Funkanlagen und Sprachtelefondienste beschränkt. Im Rahmen der Postreform 2 wurde das FAG 1994 erneut novelliert, wobei einzig bedeutend die Ankündigung der Aufhebung der noch bestehenden Monopolbereiche zum 01.01.1998 war.[13] Eine grundlegende Neuordnung der Telekommunikations-Wirtschaft erfolgte jedoch erst 1996 mit der Postreform 3, die das Telekommunikationsgesetz (TKG)[14] einführte, das damit das FAG ablöste. Es handelt sich bei dem TKG um die Ausarbeitung des seit dem 01.01.1998 geltenden Regulierungsrahmens für die in der Postreform 2 angekündigte liberalisierte Telekommunikations-Wirtschaft.

Die Bedeutung der Telekommunikation für die EU folgt direkt aus dem technologischen Wandel, der den traditionellen Ordnungsrahmen dieses Wirtschaftsbereiches grundlegend in Frage

---

[10] Vgl. *Boehringer, P.*, und *G. Vogelsang*, Telekommunikation: Eine Branche im Wandel, in: Booz Allen & Hamilton (Hrsg.), Telekommunikation in der Welt von morgen, Frankfurt/M. 1997, S. 9 ff., S. 17 f.

[11] Vgl. *Knieps, G.*, Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich, Tübingen 1986, Kapitel C.

[12] *Bekanntmachung* der Neufassung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, in: BGBl. Teil I 1989, S. 1455 ff. Vgl. auch *Ellger, R.*, und *T.-S. Kluth*, Das Wirtschaftsrecht der internationalen Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1992.

[13] *Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation* (Postneuordnungsgesetz), in: BGBl. Teil I 1994, S. 2325 ff.

[14] *Telekommunikationsgesetz* vom 25.07.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1120 ff.

stellte. Insbesondere die grenzüberschreitenden und grenzaufhebenden Wirkungen nachrichtentechnischer Innovationen tangieren Gemeinschaftsrecht, da die Erbringung von Telekommunikations-Dienstleistungen in zunehmendem Maße ortsungebunden vollzogen werden kann. In den neuen Möglichkeiten der Telekommunikation wurde auf europäischer Ebene die Chance zu neuen Wachstumsmärkten, hochwertigen Dienstleistungen, neuen Arbeitsplätzen und der Verbreitung neuer Informationsträger gesehen.[15] Die wichtigsten Berührungspunkte der Telekommunikation mit gemeinschaftsrelevanten Themen sind die Dienstleistungsfreiheit, die Anwendung der Wettbewerbsregeln, transeuropäische Netze, aber auch die Behandlung staatlicher Monopole, die Harmonisierung technischer Vorschriften sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung. Die Liberalisierung der Telekommunikations-Wirtschaft wurde daher essentieller Bestandteil des Binnenmarktprogramms. Seither wurden umfassende Maßnahmen der EU in dieser Hinsicht ergriffen.

I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht

1. Erfassung der Telekommunikations-Wirtschaft nach EU-Recht

Einen eigenständigen Titel zu den Telekommunikations-Märkten gibt es im EG-Vertrag nicht, womit die Hauptkompetenz für diesen Wirtschaftsbereich grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Die EU besitzt eine Teilkompetenz im Bereich der Telekommunikations-Märkte, die sich aus der Zielsetzung einer gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 3 lit. f EGV / Art. 3 lit. f EGV a.F.), eines Systems unverfälschten Wettbewerbs (Art. 3 lit. g EGV / Art. 3 lit. g EGV a.F.), des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze (Art. 3 lit. o EGV / Art. 3 lit. n EGV a.F.) und des Binnenmarktprogramms (Art. 14 EGV / Art. 7a EGV a.F.) ergibt. Die Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Titel Verkehr (Art. 70 bis 80 EGV / Art. 74 - 84 EGV a.F.) ist gegenständlich auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehr beschränkt (Art. 80 EGV / Art. 84 EGV a.F.). Damit sind die Konkretisierungen des Titels Verkehr nicht anwendbar auf die Telekommunikations-Wirtschaft; der Sammelbegriff des Verkehrs nach Art. 3 lit. f EGV (Art. 3 lit. f EGV a.F.) wird durch die Konkretisierungen der Art. 70 bis 80 EGV (Art. 74 - 84 EGV a.F.) jedoch nicht eingeschränkt. Die Beförderungsfunktion ist für die Zielsetzung einer gemeinsamen Verkehrspolitik nach Art. 3 lit. f EGV (Art. 3 lit. f EGV a.F.) entscheidend und nicht die Art des Verkehrsträgers. Somit zählt die Telekommunikations-Wirtschaft zum grundsätzlichen Verkehrsbegriff des EG-Vertrages. Da die spezifische Handlungsermächtigung der Art. 70 bis 80 EGV (Art. 74 - 84 EGV a.F.) nicht auf die Telekommunikations-Wirtschaft anwendbar ist, muß auf die allgemeinen Handlungsbefugnisse des Gemeinschaftsrechts zurückgegriffen werden.[16]

---

[15] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Der Wettbewerb im Telekommunikationsbereich, Brüssel 1997, S. 6.

[16] Vgl. *Dauses, M.*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1993 ff., Verkehrs- und Transportrecht.

Die Grundfreiheiten des EG-Vertrages sind vor dem Hintergrund der Schaffung eines Binnenmarktes und eines Systems unverfälschten Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft zu sehen. Für die Telekommunikations-Wirtschaft sind insbesondere die **Warenverkehrsfreiheit** (Art. 28 bis 31 EGV / Art. 30 - 37 EGV a.F.), die **Niederlassungsfreiheit** (Art. 43 bis 48 EGV / Art. 52 - 58 EGV a.F.) und die **Dienstleistungsfreiheit** (Art. 49 bis 55 EGV / Art. 59 - 66 EGV a.F.) von Belang. Diesen drei Grundfreiheiten ist ein Diskriminierungs- und Behinderungsverbot sowie ein Gleichbehandlungsgebot im zwischenstaatlichen Bereich gemein. Die Trennung zwischen Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit ist im Telekommunikations-Bereich nicht immer eindeutig festlegbar. Der EuGH greift in seiner Rechtsprechung bei verkörperten Leistungen - wie etwa technische Geräte oder Filme - auf die Warenverkehrsfreiheit zurück und bei nichtkörperlichen Leistungen auf die Dienstleistungsfreiheit.[17] Ausnahmen von diesen grundsätzlichen Freiheitsgeboten der Gemeinschaft sind nur innerhalb der Grenzen der Art. 30, 46 und 55 EGV (Art. 36, 56 und 66 EGV a.F.) möglich, die den Mitgliedstaaten den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, den Schutz geistigen Eigentums und den Schutz kulturellen und historischen Erbes gestatten.

Die **Wettbewerbsregeln** konkretisieren die Vorgaben der Grundfreiheiten des EG-Vertrages. Ihre Zielsetzung ist die Sicherstellung bzw. überhaupt erst die Ermöglichung grenzüberschreitenden Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Während die Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) dazu an privatwirtschaftliche Unternehmen gerichtet sind, sind nach Art. 86 EGV (Art. 90 EGV a.F.) auch alle staatlichen Maßnahmen verboten, die den Regelungszwekken der Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) zuwiderlaufen.[18] Hervorzuheben ist weiter die besondere Befugnis zur Anwendung und Konkretisierung der Grundsätze von Art. 86 Abs. 1 und Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 1 und Abs. 2 EGV a.F.), die der Kommission umfassende Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten einräumt (Art. 86 Abs. 3 EGV / Art. 90 Abs. 3 EGV a.F.).[19]

Für die Telekommunikations-Wirtschaft sind weiter die Vorschriften über **transeuropäische Netze** relevant, die in den Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) konkretisiert werden.[20] Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß allein die Umsetzung der Grundfreiheiten den Möglichkeiten eines Binnenmarktes nicht gerecht wird. Grundsätzlich besteht die Gefahr, daß der Grad der Marktintegration durch Engpässe in den Infrastrukturen fundamental beeinträchtigt wird. Die Förderung und Koordination der gemeinschaftsweiten Infrastrukturen

---

[17] Vgl. *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 1, München 1983 ff., Art. 30 EGV, Rz. 44.

[18] Vgl. Kapitel 4.II.1.

[19] Vgl. *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff., Art. 90 EGV, Rz. 60 ff.

[20] Vgl. *Stock, W.G.*, Informationsgesellschaft und Telekommunikationsnetze in der europäischen Informationspolitik, in: Zippel, W. (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 77 ff.

hat die Grundfreiheiten zu ergänzen.[21] Dennoch stellen die Art. 154 bis 156 EGV (Art. 129b - 129d EGV a.F.) keine umfassende Kompetenz der EU zu einer eigenständigen Infrastrukturpolitik dar. Sie ist vielmehr beschränkt auf erstens den transeuropäischen Charakter von Infrastrukturen und zweitens auf einen Beitrag zum Auf- und Ausbau dieser Infrastrukturen.[22] Nach Art. 154 Abs. 2 EGV (Art. 129b Abs. 2 EGV a.F.) besteht dieser Beitrag aus (1) dem Verbund nationaler Netze, d. h. der Schließung von Lücken in internationalen Infrastrukturen, (2) der Interoperabilität, womit in der Telekommunikations-Wirtschaft die durchgehende Übermittlung von Informationen über Systemgrenzen hinweg gemeint ist, und (3) der Förderung des Zugangs zu nationalen Netzen. Den Mitgliedstaaten verbleibt damit die Hauptkompetenz zu Einzelplanung, Finanzierung und Bau spezifischer Infrastrukturen.[23]

Die Vorgaben des EG-Vertrages sind ausfüllungsbedürftige Grundsatznormen, die zur Anwendung auf die Telekommunikations-Wirtschaft der Konkretisierung bedürfen. Die Bestimmungen des **Sekundärrechts** zur Telekommunikations-Wirtschaft sind vielfältig und teilweise sehr spezifisch auf einzelne Bereiche der Teilmärkte der Telekommunikations-Wirtschaft zugeschnitten.[24] Ausgangspunkt für die Entwicklung einer europäischen Telekommunikations-Politik war das Binnenmarktprogramm. 1987 wurden die ersten gemeinschaftsweiten Zielsetzungen für die Telekommunikation im Grünbuch über die Entwicklung eines Binnenmarktes für Telekommunikations-Dienstleistungen und -Geräte[25] festgelegt. Die Kommission regte darin zu mehr Wettbewerb zusammen mit einem höheren Grad an Harmonisierung in der Telekommunikations-Wirtschaft an, um die Möglichkeiten, die ein Gemeinsamer Markt bietet, auch ausschöpfen zu können. Insbesondere kamen dafür economies of scale in Betracht.[26] Als Reaktion auf das Grünbuch erarbeitete die Kommission ein Aktionsprogramm[27] mit den grundsätzlichen Zielen:

---

[21] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Vorbemerkung zu Art. 129b - 129d EGV, Rz. 2 f.

[22] Vgl. *Grabitz* und *Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, op. cit., Art. 129b EGV, Rz. 3 und 5.

[23] Ohne in die nationale Hauptkompetenz der Mitgliedstaaten einzugreifen, bedient sich die EU der Europäischen Investitionsbank, um nationale Infrastrukturmaßnahmen mit transeuropäischer Relevanz zu unterstützen. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Wie verwaltet die Europäische Union den Binnenmarkt?, Brüssel 1996, S. 17 f.

[24] Vgl. zur vollständigen Auflistung des augenblicklich geltenden Sekundärrechts *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts und anderer europäischer Institutionen, 29. Auflage, Stand 01.07.1997.

[25] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft: Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikations-Dienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Brüssel 30.07.1987

[26] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Lagebericht zur Telekommunikationspolitik der Europäischen Union, Brüssel 07.05.1997, S. 3 und S. 5 f.

[27] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Entschließung des Rates vom 30.06.1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992, in: ABl. EG 1988 Nr. C 257, S. 1 ff.

- der vollständigen Öffnung des Endgerätemarktes und des Marktes für Telekommunikations-Dienstleistungen für den Wettbewerb,
- der gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen für Endgeräte,
- der Trennung von regulatorischen und betrieblichen Aktivitäten in den Mitgliedstaaten,
- der Schaffung von Bedingungen des offenen Zugangs zu Netzen und Diensten und
- der Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln in der Telekommunikations-Wirtschaft.

Das so in Gang gesetzte sekundärrechtliche Reformpaket der EU für den Telekommunikations-Sektor wurde wesentlich nach zwei Grundsätzen entwickelt: der Liberalisierung monopolbestimmter Bereiche und der Harmonisierung des europäischen Marktes. Flankiert wurde diese Vorgehensweise durch die konsequente Anwendung der Wettbewerbsregeln.

Die **Liberalisierung monopolistischer Bereiche** wurde erstmals 1988 mit der Aufhebung des Monopols im Endgeräte-Bereich[28] angegangen. 1990 folgte die Dienste-Richtlinie[29], mit der das Angebot an Mehrwertdiensten, Datenkommunikations-, Sprach- und Datendiensten für Firmennetze und geschlossene Benutzergruppen für Wettbewerb geöffnet wurde. Seit 1993 geht die Telekommunikations-Politik der Gemeinschaft über die Ziele des Grünbuchs von 1987 hinaus, indem der Ministerrat die Aufhebung des Monopols für Sprachtelefondienste zum 01.01.1998 beschlossen hat.[30] Entsprechend wurde auch das Netzmonopol auf diesen Zeitpunkt hin terminiert.[31] Die Abschaffung besonderer und ausschließlicher Rechte wurde mit vier Richtlinien zur Änderung der vorherigen Bestimmungen abgeschlossen: Die Satelliten-Richtlinie[32] liberalisierte die Bereitstellung von Satellitenfunkdiensten und -geräten. Die Kabeldienst-Richtlinie[33] deregulierte die Nutzung von Kabelfernnetzen für die Bereitstellung liberalisierter Dienste. Die Mobilfunk-Richtlinie[34] öffnete die Bereitstellung von Mobilfunkdiensten und -infrastrukturen dem Wettbewerb. Insbesondere mußten demnach alle Einschränkungen der direkten Zusammenschaltung von Mobilfunknetzen mit anderen Infrastrukturen aufgehoben werden, und Mobilfunkbetreiber können ihre eigenen ortsfesten Infrastrukturen aufbauen und auch diejenigen Dritter in Anspruch nehmen. Die Richtlinie über den vollständigen Wett-

---

[28] RL 88/301/EWG vom 16.05.1988, in: ABl. EG 1988 Nr. L 131, S. 73 ff.
[29] RL 90/388/EWG vom 28.06.1990, in ABl. EG 1990 Nr. L 192, S. 10 ff.
[30] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Entschließung des Rates vom 22.07.1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich, in: ABl. EG 1993 Nr. C 213, S. 1 ff.
[31] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze, Band 2: Ein gemeinsames Konzept zur Bereitstellung einer Infrastruktur für Telekommunikation in der Europäischen Union, Brüssel 25.02.1995.
[32] RL 94/46/EG vom 13.10.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 268, S. 15 ff.
[33] RL 95/51/EG vom 18.10.1995, in: ABl. EG 1995 Nr. L 256, S. 49 ff.
[34] RL 96/2/EG vom 16.01.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 20, S. 59 ff.

bewerb[35] legte die vollständige Liberalisierung des Sprachtelefondienstes und der entsprechenden Infrastrukturen fest. Zentrale Bestimmungen dieser Richtlinie waren die Öffnung alternativer Infrastrukturen für die Bereitstellung liberalisierter Dienste, die Publikationspflicht der Mitgliedstaaten über Genehmigungs- bzw. Anmeldeverfahren für den Sprachtelefondienst und öffentliche Telekommunikationsnetze sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festlegung eines nationalen Umlegungsystems für die Bereitstellung eines Universaldienstes. Auf die Thematik der Universaldienste in einem liberalisierten Telekommunikations-Markt wird unten gesondert eingegangen werden.

Die Vorschriften zur **Harmonisierung des europäischen Marktes** definieren gemeinsame Grundsätze für den Zugang zu Netzen und Diensten[36] sowie einheitliche Normen für Dienste und Technologien. Die Zugangsbedingungen, die Regeln für technische Schnittstellen, Tarifgrundsätze und Nutzungsbedingungen[37] wurden harmonisiert, und die gegenseitige Anerkennung der Konformität von Endgeräten mit den Anforderungen der Gemeinschaft wurde festgelegt.[38] Weiter wurde ONP bei Mietleitungen eingeführt.[39] Neben der Bereitstellung eines Mindestangebots an Mietleitungen ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten hervorzuheben, kostenorientierte und transparente Tarife zu gewährleisten sowie die Einführung eines Kostenrechnungssystems bei den Telekommunikations-Organisationen. 1995 wurden die ONP-Grundsätze auf das ortsfeste Telefonnetz und den Sprachtelefondienst ausgeweitet.[40] Beide Richtlinien wurden seither mehrfach geändert, um dem dynamischen Umfeld Rechnung zu tragen. So wurde zum einen endgültig der Zugang zur Übertragungskapazität, der gleichberechtigte Zugang zu Diensten und die Zusammenschaltung für alle Betreiber und Dienstleister nach ONP-Grundsätzen geregelt und zum anderen die Universaldienstverpflichtung definiert sowie

---

[35] RL 96/19/EG vom 13.03.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 74, S. 13 ff., zur Änderung der RL 90/388/EWG.

[36] Es handelt sich dabei um die Grundsätze zur Zusammenschaltung von Netzen und des öffentlichen Netzzugangs, den sogenannten Open Network Provision-Grundsätzen (ONP), die einen offenen Zugang zu den bisher restriktiv gehandhabten oder unter Monopol stehenden Netzressourcen und -diensten gewährleisten sollen und gleichzeitig die Verfahren und Zugangsbedingungen harmonisieren, so daß die Schranken für ein europaweites Dienste- und Geräteangebot beseitigt werden. Vgl. zum Prinzip des offenen Netzzugangs *Debaude, O.*, und *A. Drumaux*, Regulierungsebenen im Infrastrukturbereich: Eine analytische Betrachtung der Infrastrukturpolitik in Europa, in: Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996, S. 87 ff., und *Armory, B.*, Telecommunications in the European Community, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 75 ff., S. 82.

[37] ONP-Rahmen-Richtlinie RL 90/387/EWG vom 28.06.1990, in: ABl 1990 Nr. L 192, S. 1 ff., geändert durch RL 97/51, in : ABl. EG 1997 Nr. L 295, S. 23 ff.

[38] Endgeräte-RL 91/263/EWG vom 29.04.1991, in: ABl. EG 1991 Nr.: 128, S. 1 ff.; geändert durch RL 93/68 vom 22.07.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 220, S. 1 ff.

[39] RL 92/44/EWG vom 05.06.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 165, S. 27 ff., geändert durch RL 97/51, in: ABl. EG 1997 Nr. L 295, S. 23 ff.

[40] RL 95/62/EG vom 13.12.1995, in: ABl. EG 1995 Nr. L 321, S. 6 ff.

die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung einer unabhängigen einzelstaatlichen Aufsichtsbehörde eingeführt.[41]

Die Notwendigkeit eines **Universaldienst**-Konzeptes auf europäischer Ebene wird damit begründet, daß zum einen die nationale Zuständigkeit für einen Universaldienst in der Vergangenheit zu stark divergierenden Ergebnissen in den verschiedenen Mitgliedstaaten geführt habe. Dies sei zukünftig nicht mehr akzeptabel, da unterschiedliche nationale Entwicklungen im Bereich von Universaldiensten den sozialen und ökonomischen Zusammenhalt in der Gemeinschaft unterwandern.[42] Weiter sei ein gewisses Minimum an gemeinsamen Dienstleistungen notwendig für die Entwicklung eines Gemeinsamen Marktes. Unterschiedliche Universaldienst-Verpflichtungen in den Mitgliedstaaten behinderten die Einführung europa-weiter Telekommunikations-Dienstleistungen. Zum anderen erfolgte durch den Vertrag von Maastricht ein weiterer politischer Anstoß für ein einheitliches Universaldienst-Konzept, indem die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung eines hohen Standards an Verbraucherschutz in den Gemeinschaftspolitiken verankert wurde (Art. 153 EGV / Art. 129a EGV a.F.).[43]

Das Ausmaß des Universaldienstes wurde festgelegt als die "Bereitstellung des Sprachtelefondienstes über einen Festnetzanschluß, über den auch ein Fax und ein Modem betrieben werden können, sowie den Zugang zu Vermittlungshilfe, Notruf- und Auskunftsdiensten und die Bereitstellung öffentlicher Telefone."[44] Die Kommission geht bei dieser Definition von einem dynamischen Konzept aus.[45] Für die Frage der Erschwinglichkeit des Universaldienstes für die Verbraucher in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen keine europäischen Vorgaben, da dieser Komplex eng mit den spezifischen nationalen Bedingungen und nationalen Politikzielen verknüpft ist und damit in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt. Weiter gibt es keine europäische Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Schaffung nationaler Finanzierungssysteme für die Kostenverteilung der Bereitstellung des Universaldienstes. Werden jedoch national derartige Systeme eingeführt, haben sie Gemeinschaftsrecht zu entsprechen und sind an gemein-

---

[41] Neue Mietleitungs-Richtlinie RL 97/13 vom 19.04.1997, in: ABl. EG 1997 Nr. L 117, S. 15 ff., Zusammenschaltungs-Richtlinie RL 97/33 vom 30.06.1997, in: ABl. EG 1997 Nr. L 199, S. 32 ff., und die neue ONP-Richtlinie RL 98/10/EG vom 26.02.1998, in: ABl. EG 1998 Nr. L 101, S. 24 ff.

[42] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilungen der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge, Brüssel 1996, S. 5.

[43] Vgl. zur Rechtfertigung eines Universaldienst-Konzeptes auf europäischer Ebene *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Universaldienst in der Telekommunikation im Hinblick auf ein vollständig liberalisiertes Umfeld, Brüssel 12.03.1996, S. 3.

[44] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst in der Telekommunikation und Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Anwendung dieser Systeme, Brüssel 27.11.1996, S. 2.

[45] So wird z. B. mit zunehmenden Kostensenkungen im Mobilfunkbereich nicht mehr ausgeschlossen, daß auch schnurlose Verbindungen zur Erfüllung der Universaldienstverpflichtung herangezogen werden können, sofern diese die kostengünstigere Technologie sind. Weiter behält sich die Kommission ein Prüfungsrecht hinsichtlich Umfang, Niveau, Qualität und Erschwinglichkeit von Universaldiensten innerhalb der Gemeinschaft vor.

schaftsweit einheitlichen Grundsätzen für Kostenrechnung und Finanzierung des Universaldienstes auszurichten.[46]

2. Erfassung der Telekommunikations-Wirtschaft nach deutschem Recht

Der ordnungspolitische Rahmen der Telekommunikations-Wirtschaft beruhte in Deutschland jahrzehntelang auf den weitgehend unveränderten Bestimmungen des FAG. Die Postreform 1 sollte erweiterte Wettbewerbschancen auf den Märkten des Fernmeldewesens eröffnen und durch eine Neustrukturierung der Deutschen Bundespost die infrastrukturelle Aufgabenerfüllung und die Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit sicherstellen. Sie kam jedoch kaum über eine reine Organisationsreform hinaus.[47] Die Postreform 2 brachte die formale Privatisierung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften mit sich und damit auch die Trennung von hoheitlichen Aufgaben und Dienstleistungen.[48] Eine grundsätzliche Änderung des ordnungspolitischen Rahmens erfolgte jedoch erst mit der Einführung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) im Rahmen der Postreform 3. Neben den europarechtlichen Vorgaben war insbesondere die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrages nach Art. 87f GG ausschlaggebend für die Neuordnung der Telekommunikation. Danach ist der Bund zum einen zur Gewährleistung flächendeckend angemessener und ausreichender Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation verpflichtet (Art. 87f Abs. 1 GG). Insofern liegt auch im deutschen Recht eine Universaldienstleistungspflicht vor. Zum anderen sind diese Dienstleistungen in einem wettbewerblichen Umfeld privatwirtschaftlich zu erbringen (Art. 87f Abs. 2 GG). Damit ist ein Liberalisierungsgebot gegeben. Im folgenden werden die Kernstücke des neuen ordnungspolitischen Rahmens des TKG dargestellt.

Der **Marktzutritt** ist in der Telekommunikations-Wirtschaft grundsätzlich frei. Die Erbringung von Telekommunikations-Dienstleistungen ist nach § 4 TKG der Regulierungsbehörde anzuzeigen. Nach § 6 Abs. 1 TKG ist für bestimmte Telekommunikations-Tätigkeiten eine Lizenz notwendig. Im einzelnen ist dies der Fall für die Betreibung von Übertragungswegen, die die Grenze eines Grundstückes überschreiten und die für Telekommunikations-Dienstleistungen für die Öffentlichkeit genutzt werden, sowie für das Angebot an Sprachtelefondienst auf der

---

[46] Die Verteilung der Kosten des Universaldienstes auf die Marktteilnehmer kann entweder über einen Universaldienstfond auf nationaler Ebene oder über ein System von Zusatzentgelten erhoben und verteilt werden, die von den mit dem Universaldienstbetreiber zusammengeschalteten Unternehmen entrichtet werden. Vgl. zu den Vorgaben für die nationalen Aufsichtsbehörden zur Kostenbewertung im Universaldienst *Kommission*, Mitteilung über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst in der Telekommunikation, op. cit.

[47] Vgl. *Boss, A.*, u. a., Deregulierung in Deutschland, Tübingen 1996, S. 185.

[48] Vgl. *Büchner, L.M.*, Liberalisierung und Regulierung im Post- und Telekommunikationssektor, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 581 ff., und *Scherer, J.*, Postreform II: Privatisierung ohne Liberalisierung, in: Computer und Recht 10 (1994), S. 418 ff.

Basis selbstbetriebener Telekommunikations-Netze.[49] Es besteht gemäß § 8 Abs. 1 TKG grundsätzlich ein Anspruch auf Lizenzerteilung, der nur im Rahmen der abschließenden Aufzählung der Untersagungstatbestände des § 8 Abs. 3 TKG beschränkt werden kann. Objektive Untersagungstatbestände sind zum einen das Fehlen ausreichender Frequenzen, die dem Antragsteller zugeteilt werden können, und zum anderen die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Falle der Lizenzerteilung. Subjektive Zulassungsvoraussetzungen sind eine erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde des Antragstellers zur dauerhaften Ausübung der beantragten Lizenzrechte. Für den Fall der Mangelverwaltung von Frequenzen ist in erster Linie ein Versteigerungsverfahren vorgesehen (§ 11 Abs. 2 und 5 TKG).[50]

Lizenznehmer, die auf einem relevanten Markt eine **marktbeherrschende Stellung** gemäß § 19 GWB einnehmen, unterliegen nach dem TKG einer besonderen Kontrolle, die sich speziell auf die Bereiche Entgeltregulierung einerseits und Zusammenschaltung und offenen Netzzugang andererseits bezieht. Für die Entgeltregulierung sind zwei Verfahren vorgesehen. Marktbeherrschende Unternehmen und ihre Töchter unterliegen im Bereich der Übertragungswege- und Sprachlizenz nach § 6 Abs. 2 TKG einer ex ante-Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde (§ 25 Abs. 1 und 3 TKG). Alle anderen marktbeherrschenden Unternehmen unterliegen einer nachträglichen Entgeltüberprüfung (§ 25 Abs. 2 i.V.m. § 30 TKG). Die Tarife haben sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren und dürfen nicht mißbräuchlich hoch, niedrig oder diskriminierend sein (§ 24 TKG). Die Regulierungsbehörde geht damit in der Regel nach zuvor von ihr festgelegten Maßgrößen zur Genehmigung vor (Price Cap-Verfahren).[51] Marktbeherrschende Unternehmen und ihre Töchter haben gemäß § 33 Abs. 1 TKG ihren Wettbewerbern Zugang zu ihren wesentlichen intern genutzten und am Markt angebotenen Leistungen zu Bedingungen zu schaffen, die sie sich bei interner Nutzung einräumen. Der Zugang hat diskriminierungsfrei zu erfolgen und darf nur im Rahmen der EU-Vorgaben eingeschränkt werden.[52] Liegt Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vor, kann die Regulierungsbehörde Verträge ganz oder teilweise aufheben und dem Unternehmen bestimmte Verhaltensweisen auferlegen oder untersagen (§ 33 Abs. 2 TKG). Entsprechend haben Marktbeherrscher auch Zugang zu ihren Netzen zu gewähren (§ 35 Abs. 1 TKG). Nichtmarktbeherrschende Unternehmen haben lediglich auf Anfrage ein Angebot zur Zusam-

---

[49] Die darauf beruhenden Lizenzen sind in vier Klassen eingeteilt: Mobilfunklizenz, Satellitenfunklizenz, Übertragungswegelizenz und Sprachlizenz (§ 6 Abs. 2 TKG).

[50] Vgl. *Nolte*, N., Lizenzierung von Telekommunikationsunternehmen, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 459 ff.

[51] Zu den Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens vgl. *Telekommunikations-Entgeltregulierung* (TEntgR) vom 01.10.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1492 ff. Es handelt sich nicht um das international übliche Price Cap-Verfahren, da für jeden einzelnen Tarif weiterhin ein Prüfung und Genehmigung erforderlich bleibt.

[52] Im einzelnen sind dies Sicherheit des Netzes, Aufrechterhaltung der Netzintegrität, Interoperabilität von Diensten und Datenschutz.

menschaltung abzugeben (§ 36 TKG). Erfolgt keine Einigung, kann die Regulierungsbehörde die Zusammenschaltung anordnen.

Universaldienstleistungen sind gemäß § 17 Abs. 1 TKG ein Mindestangebot, das für alle Nutzer mit bestimmter Qualität und zu einem erschwinglichen Preis unabhängig von deren Wohn- oder Geschäftsort zugänglich sein muß. Konkretisiert wurden die Universaldienstleistungen als

(1) Sprach- und Telefondienst mit digitalen Leistungsmerkmalen,

(2) die bisherigen Pflichtleistungen wie Auskunft, Teilnehmerverzeichnis und öffentliche Telefonzellen mit Notrufmöglichkeit sowie

(3) Übertragungswege gemäß EU-Vorgaben.[53]

Grundsätzlich wird im TKG unterstellt, daß das Mindestangebot an Universaldienstleistungen durch den Wettbewerb sichergestellt ist.[54] Für den Fall, daß eine Unterversorgung an Universaldienstleistungen gegeben ist, kann die Regulierungsbehörde ein nach § 19 GWB marktbeherrschendes Unternehmen dazu verpflichten, zur Erbringung der Universaldienstleistung beizutragen, sofern sich kein anderes Unternehmen freiwillig bereiterklärt, dies ohne Ausgleich zu erbringen (§ 18 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 TKG). Ein nach § 19 TKG zur Universaldiensterbringung verpflichtetes Unternehmen hat Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich, sofern die langfristigen zusätzlichen Kosten der effizienten Bereitstellung inklusive einer angemessenen Kapitalverzinsung die Erträge übersteigen (§ 20 Abs. 1 TKG). Dieser finanzielle Ausgleich wird von allen Unternehmen mit mehr als 4 % Marktanteil auf dem relevanten Markt entsprechend ihren Umsatzanteilen getragen (Universaldienstleistungsabgabe gemäß § 21 TKG).

Für die Einhaltung und Durchsetzung des TKG wurde nach § 66 Abs. 1 TKG die **Regulierungsbehörde** für Telekommunikation und Post als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministers zum 01.01.1998 geschaffen. Die Regulierungsbehörde hat umfassende Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse, die in §§ 71 und 72 TKG festgelegt sind. Sie ist formal von den Telekommunikations-Betreibern und bis zu einem gewissen Grad vom Bundeswirtschaftsministerium unabhängig.

3. Zielrichtung des geltenden Rechts

Die grundlegenden Umwälzungen in der Telekommunikations-Wirtschaft wurden in ihrer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften richtig erkannt. Der Stellenwert von Informationen hat derart zugenommen, daß ihre effiziente Verfügbarkeit und

---

[53] Vgl. *Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung* (TUDLV), in: BT-Drs. 13/5495 vom 05.09.1996, S. 4 ff.

[54] Vgl. *Hefekäuser, H.-W.*, und *A. Wehner*, Regulierungsrahmen in der Telekommunikation, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 698 ff.

Einsatzmöglichkeiten sich zu einem zentralen Inputfaktor entwickelt haben. So entstanden völlig neue Möglichkeiten für wirtschaftlichen Fortschritt, Beschäftigung und Lebensqualität. Um die Herausforderungen einer entstehenden Informationsgesellschaft annehmen zu können, müssen die Unternehmen, Industrien und auch die europäischen Bürger Zugang zu modernen, erschwinglichen und effizienten Kommunikations-Infrastrukturen haben, damit ihnen ein umfangreiches Angebot sowohl an traditionellen als auch innovativen Kommunikations-Diensten zur Verfügung steht. Das unter diesen Gesichtspunkten von der Gemeinschaft eingeführte Reformpaket für die Telekommunikations-Wirtschaft ist dabei unter dem Aspekt zu sehen, daß die Marktbereiche die größten Wachstumsraten aufweisen, die von Wettbewerb geprägt sind. Entsprechend konsequent wurde die Liberalisierung der Telekommunikations-Wirtschaft durch die Vorgaben des europäischen Rechts umgesetzt. Die Europäische Union hat nicht nur die nationalen Telekommunikations-Bereiche vollständig dereguliert (unter Sicherstellung einer Grundversorgung) und für Wettbewerb geöffnet, sondern auch gemeinschaftsweite Harmonisierungsverpflichtungen erlassen, die einen europäischen Markt für Telekommunikations-Dienstleistungen sicherstellen. Verglichen mit den in allen Mitgliedstaaten seit Anbeginn der Nachrichtenübermittlung vorgelegenen hoheitlichen Strukturen dieses Wirtschaftsbereiches ist die Reform der Telekommunikation durch die EU gelungen.

Nach dieser retrospektiven Betrachtung ist das weitere Augenmerk jedoch auf die - aufgrund der Deregulierung der Telekommunikation entstandene - neue ordnungspolitische Situation zu richten. Während das Liberalisierungsprojekt an sich erfolgreich war, ist damit noch keine Aussage über den zukünftigen Erfolg der europäischen Telekommunikations-Politik auf den deregulierten europäischen Telekommunikations-Märkten möglich. Für zukünftige Erfolge sind insbesondere zwei Stoßrichtungen der europäischen Politik entscheidend: Zum einen ist die konsequente Offenhaltung der Märkte bei den weiteren künftigen dynamischen Entwicklungen hin zur Informationsgesellschaft beizubehalten. Ein Rückfall in protektionistische oder industriepolitische Zielsetzungen hätte in der Telekommunikations-Wirtschaft den Verlust der erhofften Gewinne aus Globalisierung, technischem Fortschritt sowie Wachstums- und Beschäftigungssteigerungen zur Folge; das wäre eine Konterkarierung der ursprünglichen europäischen Zielsetzungen der Telekommunikations-Reform. Zum anderen ist weiterhin sowohl auf die Umsetzung als auch die Anwendung der europarechtlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten zu achten. Denn nur, wenn die Reformvorgaben sowohl EU-rechtskonform umgesetzt als auch angewandt werden, können die Liberalisierungserfolge in vollem Umfang realisiert werden. Während die Umsetzung des Reformpaketes in innerstaatliches Recht weitgehend fortgeschritten ist, wirft die Anwendungspraxis der Mitgliedstaaten noch Schwierigkeiten auf. Insbesondere die unzureichende Liberalisierung alternativer Infrastrukturen und administrative Ver-

zögerungen in den Aufsichtsbehörden führen derzeit zu wettbewerbsbehindernden Preisengpässen.[55]

Das deutsche Telekommunikationsgesetz bietet einen breit gesteckten ordnungspolitischen Rahmen für die Umsetzung der gesamten europäischen Telekommunikations-Reformen. Zwar wurde der Sprachtelefondienst erst zum letztmöglichen Termin des 01.01.1998 liberalisiert, ebenso wie die Einrichtung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post erst zu diesem Zeitpunkt erfolgte, dennoch wurden die Vorgaben konsequent, wenngleich spät, umgesetzt. Im Gegensatz zur Liberalisierung des Schienenverkehrs, der wie die Telekommunikations-Wirtschaft durch einen signifikanten Infrastrukturanteil gekennzeichnet ist, erfolgte in der Telekommunikations-Marktordnung keine Trennung von Netz und Betrieb.[56] Beide Bereiche wurden der Deutschen Telekom überlassen, wodurch in einem liberalisierten Umfeld die Kontrolle des einstigen Monopolisten von erheblicher Bedeutung ist. Noch ungelöste Fragen sind einerseits die wirtschaftspolitische Ausrichtung der neuen Regulierungsbehörde, die erst nach langen politischen Querelen eingeführt werden konnte. Ihre Entscheidungen sind besonders in der Anfangsphase der Liberalisierung für das weitere Wettbewerbsumfeld von grundlegender Bedeutung. Andererseits bestehen im Bereich der abgeleiteten Rechtsvorschriften noch Umsetzungslücken. Diese sind jedoch primär auf die grundsätzlich späte Umsetzung der europäischen Vorgaben für die deutsche Telekommunikations-Wirtschaft zurückzuführen.

II. Ordnungspolitische Beurteilung

Nach der Darstellung der in der Telekommunikations-Wirtschaft geltenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene, folgt in diesem Abschnitt deren ökonomische Bewertung anhand der sich ergebenden Folgen und Wirkungen. Die Vorgehensweise ist auch hier zweigeteilt: Zuerst wird auf einer eher abstrakten Ebene die Vorgehensweise der EU sowie deren Umsetzung in deutsches Recht behandelt. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Untersuchung gelegt, auf welcher Ebene faktisch Kompetenzen ausgeübt werden und inwieweit die Verwirklichung der europäischen Zielsetzungen durch die neue Telekommunikations-Marktordnung erreicht wird. Danach folgt die konkrete Beurteilung der bestehenden Ordnung der Telekommunikations-Wirtschaft. Dieser Abschnitt löst sich weitgehend vom supranationalen Charakter der Problematik einer europäischen Telekommunikations-Politik und prüft rein national die Auswirkungen auf den deutschen Telekommunikations-Sektor. Abschließend soll ein wettbewerbspolitisches Resümee gezogen werden.

---

[55] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor (erste Aktualisierung), Brüssel 08.10.1997.

[56] Vgl. *Fehling, M.*, Mitbenutzungsrechte Dritter bei Schienenwegen, Energieversorgungs- und Telekommunikationsleitungen vor dem Hintergrund staatlicher Infrastrukturverantwortung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 121 (1996), S. 60 ff., S. 70.

1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Telekommunikations-Marktordnung

Wie zu Beginn des Kapitels ausgeführt, ist eine effiziente und innovative Telekommunikations-Wirtschaft essentielle Voraussetzung für eine moderne Informations- und Industriegesellschaft. Eine funktionsfähige europäische Telekommunikations-Wirtschaft ist demnach sowohl für das Binnenmarktprogramm als auch für den Gemeinsamen Markt notwendig. Dennoch ist die Telekommunikation kein eigenständiges Tätigkeitsfeld der europäischen Gemeinschaft. Insbesondere ist im EU-Vertragswerk keine Konkretisierung einer europäischen Telekommunikations-Politik durch einen eigenen Titel gegeben. Damit ist ein Tätigwerden der EU nur nach Maßgabe der allgemeinen Vertragsgrundsätze und der für die Telekommunikations-Wirtschaft relevanten Grundfreiheiten möglich. Gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zur Festlegung einer europäischen Telekommunikations-Marktordnung sind Querschnittsmaterie.

Die **Grundfreiheiten** postulieren ein generelles Liberalisierungsgebot. Die Verwirklichung eines europa-weiten Telekommunikations-Marktes erfolgte im Hinblick auf die Gewährleistung der drei relevanten Grundfreiheiten sowie die Verwirklichung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes nach einer zweistufigen Vorgehensweise: Einerseits waren die monopolistischen Bereiche der nationalen Telekommunikations-Märkte zu deregulieren. Insbesondere waren auch besondere und ausschließliche Rechte für einzelne Telekommunikations-Anbieter zu beseitigen.[57] Dieser Aspekt hat die Aktivierung von Wettbewerb in der Telekommunikations-Wirtschaft zum Ziel, so daß die Innovationspotentiale dieses Wirtschaftsbereiches auch realisiert werden können. Weiterhin wird damit die Erweiterung der nationalen Telekommunikations-Märkte ermöglicht, womit die Möglichkeiten der zunehmend ortsungebundenen Leistungserstellung dieses Sektors genutzt werden können. Andererseits war zur Herbeiführung eines funktionsfähigen europäischen Telekommunikations-Sektors über ein reines Liberalisierungsgebot hinaus eine Rechtsvereinheitlichung institutioneller, aber auch technischer, Rahmenbedingungen notwendig. Allein die Öffnung der nationalen Märkte für Wettbewerb reicht nicht aus, um einen europa-weiten Telekommunikations-Markt in vollem Umfang zu realisieren. Die divergierenden nationalen Telekommunikations-Marktordnungen hätten zwischenstaatliche Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, die die Verschmelzung der nationalen Einzelmärkte zu einem europäischen Gesamtmarkt behindern würden. Neben den institutionellen Rahmenbedingungen ist in der Telekommunikation vor allem die Möglichkeit von nicht-tarifären Handelshemmnissen durch verschiedene nationale technische Standards von besonderer Bedeutung.[58] Diese zweistufige Vorgehensweise ist demnach der Versuch, eine optimale Regulierungsdichte in der Telekommunikations-Wirtschaft zu realisieren. Auf die Ausgestal-

---

[57] Vgl. *Kilian, W.*, Europäisches Wirtschaftsrecht, München 1996, Rz. 696 f., und *Haar, B.*, Marktöffnung in der Telekommunikation, Baden-Baden 1995, S. 236 ff.

[58] Vgl. *Kluth*, Telekommunikation als Regelungsgegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts, op. cit., S. 229 ff.

tung dieser Stoßrichtungen der europäischen Telekommunikations-Politik wird unten im Rahmen des Sekundärrechts und der wettbewerbspolitischen Beurteilung eingegangen werden.

Zur **Kompetenzverteilung** im Bereich der Telekommunikations-Wirtschaft zwischen EU und den Mitgliedstaaten gilt, daß die allgemeine Zuständigkeit zur Festlegung der Telekommunikations-Marktordnung bei den Mitgliedstaaten verbleibt, während der EU nur eine Teilkompetenz zufällt. Da die EU keinen eigenständigen Regelungsauftrag für die Telekommunikations-Wirtschaft hat, muß sie sich im Rahmen der Verwirklichung der EU-Vertragsziele auf das zur Erreichung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes notwendige Maß beschränken. Die in allen Mitgliedstaaten historisch bedingte Monopolstruktur der Telekommunikations-Wirtschaft eröffnet mehrere grundsätzliche Begründungen für eine Rechtssetzungskompetenz der Gemeinschaft: Erstens sind gemäß der Grundfreiheiten allein Beschränkungen ausnahmsweise erlaubt, die auf nicht-wirtschaftlichen Gründen des allgemeinen Interesses beruhen. Hoheitlich verliehene Monopolrechte werden davon nicht erfaßt, da es ihnen an der Nicht-Wirtschaftlichkeit mangelt. Monopolrechte sind demnach nicht zulässig.[59] Zweitens nehmen nationale Telekommunikations-Monopolisten eine marktbeherrschende Stellung ein, da ihnen das nationale Infrastrukturnetz untersteht. Dies wird durch die Verleihung von besonderen und ausschließlichen Rechten verstärkt und ermöglicht den Mißbrauch der marktbeherrschenden Stellung, der unter der Annahme einzelwirtschaftlich rationalen Verhaltens auch erfolgen wird. Damit verletzen die Mitgliedstaaten jedoch ihre Verpflichtungen aus der Wettbewerbsordnung des EG-Vertrages, insbesondere aus Art. 90 EGV a.F.[60] Drittens steht der Gemeinschaft die Koordination der Schnittstellen und Infrastrukturen im Bereich der transeuropäischen Netze zu. Eine Verlagerung der Hauptkompetenz hin zur EU läge nur vor, wenn sich diese direkt der Gestaltung und Finanzierung von Infrastrukturprojekten annehmen würde.

Die Eingriffsintensität der auf diesen Rechtssetzungskompetenzen beruhenden Liberalisierung der Telekommunikations-Wirtschaft erweckt den Anschein, daß sie die nationalen Politikkompetenzen über die Maßen einschränkt, insbesondere, da die nationalen Telekommunikations-Marktordnungen dadurch vollständig neu strukturiert wurden. Dem ist nicht so: Das auf Grundlage dieser Kompetenzen erlassene Sekundärrecht erfolgte in Form von Richtlinien, die durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden mußten. Den Mitgliedstaaten stehen dabei durchaus nationale Gestaltungsspielräume und Rechtssetzungskompetenzen zu. Allein in den Bereichen, die sich auf die Erfüllung der EU-Vertragsziele beziehen, erlaubt auch die Form einer Richtlinie keine nationalen Spielräume, da damit die europäischen Teilkompetenzen betroffen sind. Die umfassende Neuordnung der Telekommunikations-Marktordnung ist somit keine Folge exzessiver europäischer Kompetenzausweitung, sondern ergibt sich vielmehr

---

[59] Vgl. *Kluth*, Telekommunikation als Regelungsgegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts, op. cit., S. 178 ff.

[60] Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, Telekommunikation und Europäisches Wettbewerbsrecht, in: Europarecht 28 (1993), S. 134 ff.

aus der extremen Unvereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten historisch gewachsenen Gegebenheiten von hoheitlichen Monopolen und ausschließlichen Rechte mit den Zielsetzungen des europäischen Vertragswerkes. Dies ändert zwar nichts an der Tatsache, daß die europäische Telekommunikations-Politik von sehr weitgehenden Rechtssetzungskompetenzen Gebrauch macht und die nationale Politikkompetenz erheblich einschränkt, sie kann jedoch nicht als exzessiv bezeichnet werden.

Das **Sekundärrecht** gliedert sich in die beiden Hauptbereiche Liberalisierung monopolistischer Bereiche und Harmonisierung des europäischen Marktes. Die Deregulierung unmittelbarer Staatsverwaltung oder organisatorisch verselbständigter Einrichtungen mit besonderen Rechten wurde konsequent vorangetrieben, so daß die europäische Telekommunikations-Marktordnung heute grundsätzlich wettbewerbsorientiert ist. Für einen funktionsfähigen Wettbewerb sind jedoch neben der reinen Aufhebung monopolistischer Bereiche die ökonomischen Rahmenbedingungen für dessen dauerhafte Sicherung und Gewährleistung notwendig. Zum einen nehmen die vormals staatlich geschützten Telekommunikations-Monopolisten auf ihren nationalen Heimatmärkten eine marktbeherrschende Stellung ein mit der Möglichkeit, Newcomer zu behindern. Zum anderen kann durch technische Vorschriften die Marktdurchdringung zwischen den Mitgliedstaaten behindert werden. Um die Liberalisierungsgewinne in der Telekommunikations-Wirtschaft in vollem Umfang realisieren zu können, war es daher notwendig, flankierende Maßnahmen zur Harmonisierung der divergierenden nationalen Strukturen zu erlassen. Es handelt sich dabei um gemeinsame Grundsätze sowohl bei technischen Vorgaben als auch beim Zugang zur Infrastruktur des Marktbeherrschers. Beide Maßnahmenbereiche tragen zur schnellen Durchdringung der nationalen Telekommunikations-Märkte bei, so daß diese durch die Ortsunabhängigkeit von Information zu einem europäischen Telekommunikations-Markt verschmelzen.[61]

Das Sekundärrecht zur europäischen Telekommunikation beinhaltet neben Schaffung und Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs eine **Universaldienstverpflichtung**. Dabei handelt es sich um eine gesellschaftspolitische Zielsetzung, die sich von dem wettbewerbsorientierten Reformrahmen der Gemeinschaft abhebt. Gesellschaftspolitische Ziele sind bei entsprechender demokratischer Legitimation durchaus zu akzeptieren, aber gerade der Mangel an dieser wird an den europäischen Institutionen allgemein kritisiert. Entsprechend problematisch sind gesellschaftspolitische Zielsetzungen auf europäischer Ebene. Politische Fragestellungen gehören als Ausgestaltung nationaler Eigenheiten grundsätzlich in den Kompetenzbe-

[61] Die Vorteilhaftigkeit allgemeiner technischer Standards zeigt sich beispielsweise im Mobilfunk. Der für diesen Bereich erlassene europäische Standard (GSM) wurde speziell unter dem Gesichtspunkt der Anwendbarkeit über Ländergrenzen hinweg erarbeitet. Dieser Aspekt führte dazu, daß der Standard weitgehend weltweit übernommen wurde. So wurden länderübergreifende Angebote an Mobilfunk-Dienstleistungen überhaupt erst ermöglicht. Allein Japan und die USA haben eigene, abweichende Standards.

reich der Mitgliedstaaten, die diesen Bereich gemäß der jeweiligen nationalen Präferenzen regulieren. Die Rechtfertigung für eine europäische Universaldienst-Verpflichtung in der Telekommunikations-Wirtschaft sind die zum Teil erheblich divergierenden Ergebnisse von Universaldienstleistungen in den Mitgliedstaaten. Damit würde der soziale und ökonomische Zusammenhalt der Gemeinschaft unterwandert. Dem ist nicht zuzustimmen, da gerade diese unterschiedlichen Ergebnisse Ausdruck der entsprechend unterschiedlichen Präferenzen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sind. Eine Gleichbehandlung dieser unterschiedlichen nationalen Besonderheiten würde vielmehr den Zusammenhalt der Gemeinschaft unterwandern. Weiter wird argumentiert, daß die europäische Universaldienst-Verpflichtung für die Entwicklung eines Gemeinsamen Marktes notwendig sei, da unterschiedliche Universaldienst-Verpflichtungen die Einführung europa-weiter Dienstleistungen behindern würden. Dies ist jedoch keineswegs der Fall: im Hinblick auf Erschwinglichkeit und Finanzierung ergeben sich selbst nach europäischem Recht zwangsläufig unterschiedliche Ergebnisse, da beide Bereiche weitgehend in nationaler Politik-Festlegungskompetenz liegen.[62] Damit schaffen die EU-Vorgaben zur Universaldienst-Verpflichtung die Möglichkeit zu divergierenden Ergebnissen, die angeblich durch sie verhindert werden sollen.

Die vehemente europäische Forderung nach europäischen Universaldiensten macht mehr Sinn, wenn das Ausmaß der Universaldienst-Verpflichtungen analysiert wird. Grundsätzlich stellen unterschiedliche Ausmaße an Universaldiensten keine Behinderung der Dienstleistungserbringung dar, solange die Finanzierung transparent und diskriminierungsfrei erfolgt, was durch die europäischen Vorgaben gewährleistet ist. Unterschiedlich weitreichende Universaldienste spiegeln die Ausgestaltung unterschiedlichen nationalen Nachfrageverhaltens gegenüber gesellschaftspolitischen Zielen wider. Die europäische Universaldienst-Verpflichtung für die Telekommunikations-Wirtschaft legt jedoch Mindestverpflichtungen fest, über die die Mitgliedstaaten im nationalen Recht hinausgehen können, die sie aber nicht unterschreiten dürfen. Da dies sachlich nicht gerechtfertigt ist, kann es auf die Anfänge einer versteckten europäischen Kompetenzausweitung auf gesellschaftspolitische Bereiche hinweisen, die grundsätzlich im nationalen Kompetenzbereich liegen. Zwar betont die Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip bei der Umsetzung ihrer Universaldienst-Verpflichtung, dies bezieht sich jedoch lediglich auf die Organisationsform und die Rechtsstellung der zur Erbringung herangezogener Telekommunikations-Unternehmen.[63] Für das Ausmaß wird dagegen explizit die Förderung europäischer Universaldienst-Standards in den Vordergrund gestellt.[64] Zur Verschleierung dieser Kompetenzausweitung erfolgt die Rechtfertigung anhand vager Schlagwörter - wie etwa das

---

[62] Einzig die Finanzierung unterliegt einer europäischen Kontrolle, die damit gerechtfertigt wird, daß eine Abschottung der nationalen Telekommunikations-Märkte durch diskriminierende Finanzierungspraktiken verhindert werden soll.

[63] Vgl. *Kommission*, Leistungen der Daseinsvorsorge, op. cit., S. 8 f.

[64] Vgl. *Kommission*, Leistungen der Daseinsvorsorge, op. cit., S. 11.

der Daseinsvorsorge -, die als Leitbilder in allen Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich vorhanden sind, dort jedoch jeweils unterschiedlich interpretiert werden. Die europäische Definition ist dabei so unspezifisch, daß jeder Mitgliedstaat seine spezifischen nationalen Vorstellungen darunter subsumieren kann.[65] Die Folge ist die sowohl politische als auch gesellschaftliche Akzeptanz der Kompetenzausweitung, die nicht erkannt wird, da sie scheinbar den nationalen Präferenzen entspricht.

Nachdem das **TKG** zum 01.01.1998 vollständig in Kraft getreten ist, sind die Vorgaben des europäischen Rechts in Deutschland endgültig umgesetzt. Dies war der letztmögliche Termin der Umsetzung. Die deutsche Telekommunikations-Wirtschaft wurde zwar spät, aber dennoch grundlegend liberalisiert und einer neuen, wettbewerbsorientierten Telekommunikations-Marktordnung unterworfen. Die Ablösung des FAG durch das TKG ist zu begrüßen, da damit eine zunehmende Zersplitterung der Gesetzessystematik in der Telekommunikations-Wirtschaft durch in immer kürzeren Abständen erfolgende Novellen zur Anpassung an europäisches Recht verhindert worden ist. So konnten eine erhöhte Rechtssicherheit und geringere Verwaltungskosten realisiert werden.[66] Die einschneidendste Deregulierung erfolgte durch die konsequente Öffnung der Märkte einerseits aufgrund des nun grundsätzlich freien Marktzutritts, andererseits aber auch aufgrund der asymmetrischen Regulierung marktbeherrschender Unternehmen. Dieser unterliegt in der Anfangsphase neugeschaffenen Wettbewerbs in erster Linie das ehemalige Monopolunternehmen, die Deutsche Telekom. Eine derartige sektorspezifische Verhaltensaufsicht hat die dauerhafte Offenhaltung der Telekommunikations-Märkte zum Ziel.[67] Allein die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Umfeldes gewährleistet noch nicht die Realisierung von Wettbewerb, wenn ein ehemaliges Monopolunternehmen seine jetzt marktbeherrschende Stellung mißbräuchlich zur Behinderung eines zwar grundsätzlich möglichen, aber noch nicht funktionsfähigen Wettbewerbs einsetzen kann. Im Rückschluß folgt daraus, daß die Fachaufsicht über die Telekommunikations-Wirtschaft in die allgemeine Wirtschaftsaufsicht im Rahmen des GWB durch das Bundeskartellamt zurückzuführen wäre, sobald sich ausreichend Konkurrenten des Marktbeherrschers in der Telekommunikations-Wirtschaft etabliert haben, so daß funktionsfähiger Wettbewerb gewährleistet ist. Unter Einbeziehung der Ergebnisse der positiven Theorie der Regulierung[68] wäre die Zuordnung der Fachaufsicht über die Telekommunikations-Wirtschaft beim Bundeskartellamt von Anfang an erheblich erfolgversprechender gewesen als eine eigenständige Regulierungsbehörde. Inwieweit diese jedoch zukünftig ihren Aufgabenbereich tatsächlich abgeben wird, bleibt abzuwarten.

---

[65] Es handelt sich hierbei um die analoge Vorgehensweise, die der deutsche Bauernverband zur Durchsetzung seiner Partikularinteressen gegenüber der öffentlichen Meinung anwendet, vgl. dazu ausführlich Kapitel 6.II.2.

[66] Im Gegensatz zur Finanzwirtschaft, in der häufige Fachgesetznovellierungen zu einer immer stärker werdenden Zersplitterung der Gesetzessystematik führen, vgl. Kapitel 7.II.2.

[67] Vgl. *Monopolkommission* (Hrsg.), Die Telekommunikation im Wettbewerb, Köln 1996, S. 10.

[68] Vgl. Kapitel 2.

Hervorzuheben ist weiter, daß der klaren Trennung des europäischen Rechts von Zugang zum Netz und Zusammenschaltung von Netzen im TKG nicht gefolgt wird. Nach § 3 lit. 9 TKG umfaßt der Netzzugang die Verbindung sowohl von Einrichtungen mit einem Telekommunikations-Netz als auch von Telekommunikations-Netzen untereinander. Daraus ergibt sich eine Ausdehnung der weiterreichenden Regulierung von der Zusammenschaltung von Netzen auf die Zugänge zum Netz (§ 35 TKG).[69]

Im Bereich der Universaldienst-Verpflichtung erfolgte eine weitgehende Orientierung an den europäischen Vorgaben. Die als Minimalvorgaben konzipierte europäische Universaldienst-Verpflichtung ist somit als Normalstandard in deutsches Recht aufgenommen worden. Der nach europäischem Recht durchaus vorhandene nationale Gestaltungsspielraum wurde nicht genutzt.

2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Telekommunikations-Marktordnung

In diesem Abschnitt soll die infolge der gemeinsamen Telekommunikations-Politik der EU in Deutschland bestehende Telekommunikations-Marktordnung ökonomisch beurteilt werden. Zu diesem Zweck werden die bis zur strikten Umsetzung der europäischen Telekommunikations-Reform allgemein angeführten Regulierungsbegründungen des Telekommunikations-Bereichs den durch die Maßnahmen der gemeinsamen Telekommunikations-Politik induzierten Änderungen des Regulierungsrahmens gegenübergestellt. Begonnen wird mit den Marktversagensargumenten des natürlichen Monopols und externer Effekte. Danach wird auf die Erfüllung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen eingegangen und mit der Besonderheit asymmetrischer Regulierung geschlossen.

Die Möglichkeit eines **natürlichen Monopols** in der Telekommunikations-Wirtschaft ist bestenfalls im Bereich der Netzinfrastruktur gegeben.[70] Im Gegensatz zur Verkehrswirtschaft kann jedoch für die Netzinfrastruktur nicht generell von einem natürlichen Monopol ausgegangen werden, vielmehr ist eine disaggregierte Betrachtung notwendig: Im Bereich der Fernverkehrsnetze überwiegt zunehmend die Meinung, daß kein natürliches Monopol gegeben ist. Zum einen ermöglicht die Entwicklung innovativer Übertragungstechnologien wie Satelliten-, Richtfunk- und Mobilfunktechnik die Ausschöpfung von Größenvorteilen schon bei geringem Verkehrsaufkommen. Technischer Fortschritt hat bei Fernverkehrsnetzen somit betriebsgrößensenkende Wirkung. Zum anderen besteht im Fernverkehr ein derart starkes Nachfragewachstum, daß Größenvorteile in den bestehenden Netzen vollständig ausgeschöpft sind. Der Markteintritt von Newcomern wird damit ohne ineffiziente Kostenduplizierung möglich.[71] Ein

---

[69] Vgl. *Hefekäuser* und *Wehner*, Regulierungsrahmen in der Telekommunikation, supra, S. 701.

[70] Vgl. Kapitel 1.I. zur Unmöglichkeit der empirischen Erfassung von Subadditivität.

[71] Dies ist in dünnbesiedelten und abgelegenen Regionen jedoch nicht gegeben, da das strukturell bedingte geringe Verkehrsvolumen die technisch möglichen Größenvorteile nicht ausschöpfen kann. Insofern kann in

natürliches Monopol, das Regulierungseingriffe rechtfertigen könnte, ist im Fernverkehr von Telekommunikations-Netzen nicht gegeben.

Im Bereich der Ortsnetze sieht die Situation dagegen anders aus: das Problem der letzten Meile[72] bedingt einerseits gravierende irreversible Investitionen, andererseits können Größenvorteile durch Kabelbündelung realisiert werden. Insofern ist in Ortsverkehrsnetzen ein natürliches Monopol gegeben. Die Nachfragesteigerung im Ortsbereich fällt deutlich hinter der des Fernbereichs zurück, so daß hiervon keine signifikanten betriebsgrößensenkenden Wirkungen ausgehen. Das natürliche Monopol im Ortsbereich wird zwar durch die Entwicklung innovativer Vermittlungs- und Übertragungstechniken angegriffen, diese sind zum heutigen Zeitpunkt jedoch noch nicht zu den konventionellen Ortsnetzen konkurrenzfähig.[73] Es ist jedoch davon auszugehen, daß diese neuen Technologien in den nächsten sieben bis zehn Jahren zur Erosion des natürlichen Monopols in Ortsnetzen geführt haben werden. Bis dahin ist weiter zu beachten, daß es keine nennenswerten Verbundvorteile zwischen den einzelnen Ortsnetzen gibt. Somit besteht keine sachliche Rechtfertigung dafür, daß alle Ortsnetze durch einen Anbieter betrieben werden müssen. Im Ortsbereich sind regionale natürliche Monopole[74] gegeben, die aufgrund der mit ihnen verbundenen hohen irreversiblen Investitionen marktzutrittsresistent sind. Ein Regulierungsbedarf derartiger natürlicher Monopole besteht in der Kontrolle des monopolistischen Ortsbereichs, um Quersubventionierungen zu verhindern, die dazu genutzt werden können, die Monopolstellung auf den Fernverkehrs- bzw. den Dienstebereich auszuweiten.[75] Nach der Liberalisierung der Telekommunikations-Wirtschaft wurde dieser Notwendigkeit mit der Einführung der Regelungen zur Zusammenschaltung und zum offenen Netzzugang gefolgt. Die Zusammenschaltung von Netzen regelt das Verhältnis der unterschiedlichen Netzinfrastrukturanbieter untereinander, hier speziell zwischen Ortsnetz- und Fernverkehrsnetzanbietern. Der offene Zugang zum Netz bezieht sich auf Anbieter von Telekommunikations-Dienstleistungen, die keine eigene Netzinfrastruktur haben und somit zur Erbringung ihrer

---

ländlichen Regionen mit geringem Verkehrsvolumen ein natürliches Monopol im Fernverkehr vorliegen. Vgl. *Burr, W.*, Netzwettbewerb in der Telekommunikation, Wiesbaden 1995, S. 76 f.

[72] Als letzte Meile (last mile) wird die Verbindung des letzten Vermittlungspunktes eines Telekommunikations-Netzes mit den einzelnen Endabnehmern, die an diesen Vermittlungspunkt angeschlossen sind, bezeichnet.

[73] Vgl. *Krüger, R., G. Tetens* und *A. Voß*, Markteintrittsmöglichkeiten und ordnungspolitische Alternativen für deutsche Telekommunikationsnetzmärkte, Baden-Baden 1995, S. 34.

[74] Vgl. *Burr*, Netzwettbewerb in der Telekommunikation, op. cit., S. 80.

[75] In Deutschland wird teilweise argumentiert, daß ein Mißbrauch der Monopolstellung durch überhöhte Preise im Ortsbereich nicht möglich sei, da diese Preise in der Vergangenheit durch Quersubventionierung aus dem Fernverkehr politisch gering gehalten worden sind. Vgl. *Riedel, D.*, Streit zwischen Kartellamt und Regulierungsbehörde nutzt der Telekom, in: Handelsblatt, 09.02.1998, S. 2. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Mit der Tarifreform von 1996 strebte die Deutsche Telekom eine Anpassung ihrer Tarifstruktur an die tatsächlich zugrunde liegenden Kosten an. Dies hatte für Ortsgespräche eine Verdreifachung des Preises zur Folge (werktags zwischen 9 und 18 Uhr bei einer Gesprächsdauer von acht Minuten). Zum Zeitpunkt der Telekommunikations-Liberalisierung kann daher keineswegs mehr von politisch gering gehaltenen Preisen im Ortsbereich ausgegangen werden. Eine Kontrolle des monopolistischen Preissetzungsspielraumes ist daher notwendig.

Dienstleistung auf bestehende Netzinfrastrukturen angewiesen sind. Regulierungsobjekt sind in beiden Fällen der zu entrichtende Preis sowie die nicht-monetären Zusammenschaltungs- und Zugangsbedingungen. Beide Bereiche unterliegen nach der Telekommunikations-Liberalisierung der Aufsicht durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post.

In der Telekommunikations-Wirtschaft sind im Infrastrukturbereich verschiedene **positive Externalitäten**[76] gegeben. Der klassische positive externe Effekt liegt im höheren sozialen Nutzen für alle Netzteilnehmer aus dem Beitritt eines einzelnen Teilnehmers gegenüber dem geringeren individuellen Nutzen des Beitretenden. Die Zahl der Netzteilnehmer wird daher tendenziell suboptimal sein. Der Reziprozitätseffekt bezeichnet die Tatsache, daß bei Abwesenheit von Kapazitätsengpässen jeder zusätzliche Teilnehmer Nutzen stiftet, der Gesamtnutzen des Netzes somit positiv von der Teilnehmerzahl abhängt. Die grundsätzliche Nichtrivalität von Informationen bewirkt eine indirekte Netzwerkexternalität, indem die Kosten für diese Information mit zunehmender Teilnehmerzahl pro Teilnehmer sinken. Unabhängig von der Ursache der Externalität ergeben sich daraus zwei entscheidende Folgen für die Telekommunikations-Wirtschaft:[77]

(1) Der Lock in-Effekt, auch Pfadabhängigkeit genannt, bezeichnet das Verharren in einem technologisch veralteten Netz. Für den Wechsel aus einem veralteten Netz in ein technologisch besseres muß im neuen Netz eine kritische Zahl an Teilnehmern vorhanden sein. Ansonsten überwiegt für den einzelnen Teilnehmer der positive Effekt der höheren Teilnehmerzahl des alten Netzes das kollektive technologische Verbesserungspotential des neuen Netzes.[78]

(2) Es bestehen Markteintrittsschranken für potentielle Wettbewerber, die den ehemaligen Telekommunikations-Monopolisten schützen. Neue Anbieter müssen, um konkurrenzfähig zu sein, mit einem annähernd ebenso großen Infrastrukturnetz auf den Markt gehen. Bei Markteintritt mit einem kleineren Netz erfolgt - auch bei signifikant geringerem Preis und besserer Qualität - kein Teilnehmerwechsel.

Beide Probleme wurden im Rahmen der Telekommunikations-Reform durch die Vorschriften zur Zusammenschaltung und zum offenen Netzzugang behoben. Die Zusammenschaltung regelt die Verbindung von Orts- und Fernverkehrsnetzen sowie von Mobil- und Satellitennetzen zum Festnetz, während der offene Netzzugang die Dienstleistungs-Erbringung auch ohne eigene Infrastruktur ermöglicht. Dabei sind drei Teilbereiche der Regulierung zu beachten. Erstens dürfen die Preise für Netzzugang und Zusammenschaltung nicht diskriminierend sein, damit

---

[76] Vgl. zur Theorie externer Effekte und öffentlicher Güter Kapitel 1.III.

[77] Vgl. *Klodt*, u. a., Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, op. cit. S. 42.

[78] Die Relevanz dieses Effektes ist durchaus umstritten und wird teilweise auch angezweifelt. So läßt sich neben schädlichem Verharren in einem alten Netz auch ein schädlicher Wechsel in neue Netze ableiten. Vgl. *Economides, N.*, The Economics of Networks, in: International Journal of Industrial Organisation 14 (1996), S. 673 ff., S. 695.

sich der effizienteste Anbieter am Markt durchsetzen kann. Dies erfordert eine Preisregulierung durch die Regulierungsbehörde, die durch das TKG gegeben ist. Zweitens sollte Zusammenschaltung und Netzzugang immer erfolgen, wenn sie technisch durchführbar sind. Diesem Punkt wurde im TKG nur partiell gefolgt. Allein Marktbeherrscher sind demnach zu Zusammenschaltung und offenem Netzzugang verpflichtet. Nicht-marktbeherrschende Anbieter können die Regulierungsbehörde erst anrufen, wenn keine privatwirtschaftliche Lösung erzielt wurde. Drittens sind Normen und Standards notwendig, um Zusammenschaltung und Netzzugang technisch zu ermöglichen. Hierzu liegen ausreichend europäische Vorgaben vor.

Zusammenschaltung und offener Netzzugang sind somit die wichtigsten Instrumente, um funktionsfähigen Wettbewerb in der Telekommunikations-Wirtschaft zu gewährleisten. Problemübergreifend werden damit sowohl Schwierigkeiten aufgrund von Externalitäten als auch aufgrund natürlicher Monopole behoben und Rahmenbedingungen geschaffen, die den Wettbewerb in der Telekommunikation sichern.

In der Telekommunikations-Wirtschaft ist der **Universaldienst als Erfüllung** gemeinwirtschaftlicher bzw. **gesellschaftspolitischer Ziele** von Bedeutung. Wird mit öffentlichem Interesse oder Wohl der Allgemeinheit argumentiert, ist grundsätzlich Skepsis angebracht. Mit diesen Begriffen wird der Boden der ökonomischen Theorie verlassen. Demnach können die daraus abgeleiteten Folgerungen nicht mehr mit dem ökonomischen Instrumentarium beurteilt werden. Gesellschaftspolitische Ziele sind somit hochgradig anfällig für eine Instrumentalisierung durch Interessengruppen. Mit Sicherheit kann allein davon ausgeganen werden, daß mit einem Abweichen von der ökonomischen Theorie Effizienzverluste einhergehen. Daher sollten Abweichungen von der ökonomischen Theorie äußerst restriktiv gehandhabt werden.

Im ersten Teil wurde ausgeführt, daß verfassungsrechtliche Grundsätze einerseits Sachverhalte definieren, die gesellschaftlich als derart wichtig erachtet werden, daß sie der tagespolitischen Einflußnahme entzogen werden, und daß andererseits beim Zustandekommen dieser verfassungsrechtlichen Grundsätze der Einfluß von Interessengruppen zwar nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, aber doch zumindest minimiert wird.[79] Können gesellschaftspolitische Ziele durch verfassungsrechtliche Grundsätze legitimiert werden, so sind auch die entstehenden Effizienzverluste (aufgrund der demokratischen Legitimierung) zu akzeptieren. Für die Telekommunikations-Wirtschaft ist mit Art. 87f GG der verfassungrechtliche Auftrag einer Universaldienstleistungspflicht gegeben. Bei Realisierung dieser Gemeinwohlaufgabe ist zur Minimierung der Durchsetzung von Partikularinteressen darauf zu achten, daß die ökonomischen Prinzipien so weit wie möglich angewandt und hoheitliche Eingriffe und Vorgaben auf einen unerläßlichen Kernbereich reduziert werden. Die Bestimmungen des TKG zum Universaldienst folgen daher der Vorstellung, daß die Ziele der Universaldienstleistung grundsätzlich durch

[79] Siehe ausführlich Kapitel 4.I.3.

Wettbewerb erbracht werden können. Erst wenn eine Unterversorgung eintritt[80] und Wettbewerb nicht mehr zur Zielerfüllung führt, können hoheitliche Auflagen erlassen werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß im Wettbewerb ein Angebot an Dienstleistungen auch zu nicht-kostendeckenden Preisen rational sein kann: Zum einen birgt die Erbringung von Universaldienst-Aufgaben erhebliches werbewirksames Potential für das Image des Unternehmens gegenüber der Öffentlichkeit. Zum anderen geht in die Entscheidung über die Erbringung defizitärer Leistungen auch der Wert langfristiger Kundenbindungen ein.[81] Ein Angebot an Telekommunikations-Dienstleistungen wird erst dann unterbleiben, wenn das Defizit der Leistungserbringung nicht mehr durch den kommerziellen Nutzen aus Imagegewinnen und langfristigen Kundenbindungen gedeckt wird. Aus diesem Grund ist im TKG auch vorgesehen, daß - selbst bei Feststellung einer Mangellage - sich Telekommunikations-Anbieter freiwillig und ohne finanziellen Ausgleich zur Erbringung der entsprechenden Universaldienste bereit erklären können. Die hoheitliche Auferlegung von Universaldienstleistungen kann erst erfolgen, wenn auch dies nicht zum Erfolg führt, denn nur dann kann davon ausgegangen werden, daß die Erbringung der Universaldienstleistung tatsächlich nicht über den Markt möglich ist. Es ist weiter zu beachten, daß mit dieser hoheitlichen Verpflichtung noch kein finanzieller Ausgleich verbunden ist. Dieser kann erst auf Antrag und nach entsprechendem Nachweis durch den Antragsteller gewährt werden.[82] Die Finanzierung dieses Ausgleiches über eine Universaldienst-Abgabe aller Anbieter mit einem Umsatzanteil von mehr als vier Prozent des betroffenen Marktes birgt die Vorteile, daß die Kosten des Universaldienstes transparent werden[83], der Erbringer der Universaldienst-Aufgaben kein strategisch verwertbares Monopol über defizitäre Teilmärkte bekommt, aufgrund der Ausschreibungsmöglichkeit keine Anreize zur künstlichen Kostensteigerung bestehen[84] und Newcomer durch die Umsatzschwelle nicht am Markteintritt behindert werden.[85]

---

[80] Eine derartige Unterversorgung kann durch die oben angeführte Problematik natürlicher Monopole in ländlichen Gebieten im Fernverkehr entstehen.

[81] Vgl. *Blackman, C.R.*, Universal Service: Obligation or Opportunity?, in: Telecommunication Policy 19 (1995), S. 171 ff., S. 173.

[82] Im Detail gilt sogar, daß die Regulierungsbehörde bei Stellung des Antrags auf finanziellen Ausgleich die Universaldienst-Verpflichtung ausschreiben und an den Anbieter mit den geringsten finanziellen Forderungen vergeben kann (§19 Abs. 5 i.V.m § 20 Abs. 2 TKG).

[83] Gewinngrößen sind gegenüber Umsatzgrößen erheblichen Manipulationsmöglichkeiten ausgesetzt. Die Problematik der Abgrenzung des relevanten Marktes ist bei beiden Ansätzen weiterhin vorhanden. Vgl. zur Vorteilhaftigkeit von Fondlösungen zur Universaldienst-Finanzierung *Blankart, Ch.*, und *G. Knieps*, Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele, in: Berger, H. (Hrsg.), Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996, S. 51 ff., S. 56.

[84] Vgl. ausführlich *Gabrisch, Ch.*, Universaldienst in Deutschland, Wiesbaden 1996, S. 136 f.

[85] Teilweise wird gegen diese vier Prozent-Schwelle eingewendet, daß die Unternehmen ihre Umsätze strategisch gering halten würden, um der Universaldienst-Abgabe zu entgehen. Vgl. in diesem Sinn *Gerpott, T.*, Wettbewerbsstrategien im Telekommunikationsmarkt, Stuttgart 1996, S. 57. Dem ist nicht zuzustimmen, da erstens die Abgabe nur im Ausnahmefall erfolgt und zweitens die Gewinnmöglichkeiten auf einem innovativen und expandierenden Markt wie der Telekommunikations-Wirtschaft erheblich über den Kosten der Abgabe liegen.

Die Bestimmungen des TKG zur Universaldienstverpflichtung sind geradezu als liberal zu bezeichnen. Es wird von der grundsätzlichen Wirksamkeit des freien Spiels der Marktkräfte ausgegangen. Prozeßpolitische Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen erfolgen erst nach einem mehrstufigen Verfahren, in desssen Rahmen es dem Anbieter freisteht, eigenständig Maßnahmen zur Behebung der zugrunde liegenden Problematik einzuleiten, so daß hoheitliche Eingriffe nicht mehr nötig sind. Den Telekommunikations-Anbietern wird damit ein erhebliches Maß an wirtschaftlichen Freiheitsrechten eingeräumt, auf das in anderen Bereichen sowohl der europäischen als auch der deutschen Wettbewerbspolitik nur gehofft werden kann.

Im Rahmen der neuen Telekommunikations-Marktordnung erfolgt die verbliebene Regulierung asymmetrisch. Das TKG macht Regulierungseingriffe zwar nicht explizit von der Unterscheidung zwischen Newcomer und etablierten ehemaligem Monopolisten abhängig, sondern vielmehr von der Erreichung einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des § 22 GWB. Faktisch hat dies beim Übergang von einem vormals hoheitlich geschützten Monopol zu einer wettbewerblich orientierten Marktstruktur eine **asymmetrische Regulierung** zwischen Etabliertem und Newcomern zur Folge.[86] Asymmetrische Regulierung wird gemeinhin mit der weiterbestehenden Marktmacht des ehemaligen Monopolisten gerechtfertigt. Um die Transformation von einem Monopol zu einer wettbewerbsorientierten Marktstruktur zu beschleunigen, sollen Newcomer und Quereinsteiger aus anderen Wirtschaftsbereichen gegenüber dem Etablierten gestärkt werden.[87] Eine derartige Vorgehensweise macht durchaus Sinn, da die Realisierung von möglichen Liberalisierungsgewinnen erheblich vom Wettbewerbsumfeld in der Anfangsphase der Reform abhängt: Je schneller funktionsfähiger Wettbewerb geschaffen wird, um so größer sind die langfristigen Liberalisierungsgewinne.[88] Eine langsame Einführung von Wettbewerb - dies schließt eine geringe Anzahl von Konkurrenten in der Anfangsphase ein - untermauert dagegen die Machtposition des ehemaligen Monopolisten, verlangsamt die Realisierung der möglichen Gewinne aus der Reform und begünstigt kooperative Lösungen zwischen Etabliertem und seinen Konkurrenten.[89] Langfristig ergeben sich jedoch Probleme aus

---

[86] Vgl. oben die Bestimmungen zur Zusammenschaltung und zum offenen Netzzugang, die im Falle einer marktbeherrschenden Stellung umfangreiche Regulierungsmaßnahmen nach sich ziehen; bei fehlender Marktbeherrschung wird die Regulierungsbehörde dagegen erst aktiv, wenn die beteiligten Unternehmen keine gütliche Einigung erzielen können. Dabei wird außer acht gelassen, daß eine derartige Einigung zwischen zwei Unternehmen durchaus zu Lasten Dritter auf der gleichen oder nachgelagerten Wirtschaftsstufe erfolgen kann.

[87] Vgl. *Kruse, J.*, und *T. Kiessling*, Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 132, Stuttgart 1996, S. 22, und *Kruse*, J., Liberalisierung der Telekommunikation in Deutschland, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 115, Stuttgart 1995, S. 11.

[88] In diesem Sinn *Economides*, The Economics of Networks, supra, S. 694.

[89] Dies wird durch die Erfahrungen mit den Telekommunikations-Reformen im Ausland bestätigt. Vgl. dazu die Analysen in *Boehringer, P., R. Habbel, K. Mattern* und *C. Staub*: Deregulierung und Wettbewerb: Ziele und internationale Erfahrungen, in: Booz Allen & Hamilton (Hrsg.), Telekommunikation in der Welt von morgen: Marktstrategien, Konzepte und Kompetenzen für das 21. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1997, S. 27 ff.,

einer asymmetrischen Regulierung. Zum einen schafft sie verzerrte Allokationssignale für Newcomer, da die Preise für offenen Netzzugang politisch zu ihren Gunsten beeinflußt sind. Womit auch die Anreize des Etablierten zu Investitionen in die eigene Infrastruktur sinken.[90] Zum anderen wird die Rückführung der sektorspezifischen Regulierung nach Ablauf der Transformationsphase in die allgemeine Wettbewerbskontrolle im Rahmen des GWB erschwert.[91] Es besteht die Gefahr der Verfestigung der asymmetrischen Regulierung. Damit ist der zukünftige Reformbedarf des Regulierungsrahmens der Telekommunikations-Wirtschaft schon heute vorgezeichnet: Zum Erhalt der Deregulierungsgewinne ist nach der erfolgreichen Einführung funktionsfähigen Wettbewerbs die asymmetrische Regulierung abzuschaffen. Es besteht jedoch kein Automatismus, der dies gewährleistet. Inwieweit diese Rückführung der Regulierung konsequent angegangen werden wird, bleibt abzuwarten.

3. Ordnungspolitisches Resümee

Zusammenfassend kann für die gesamte europäische Telekommunikations-Wirtschaft festgestellt werden, daß die europäischen Reformen eine grundlegende Restrukturierung im Sinne einer marktwirtschaftlichen Ausrichtung bewirkt haben. Die Beweggründe der EU sind dennoch nicht rein ordnungspolitischer Natur. Vielmehr sind durchaus industriepolitische Zielsetzungen gegeben, da die Telekommunikations-Wirtschaft als Wachstumsbranche der Zukunft erachtet wird, deren Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb der großen Industriestaaten mitentscheidend ist. Die Liberalisierung der Telekommunikation ist somit keine eigenständige Deregulierungspolitik der EU, sondern vielmehr eine Instrumentalisierung des Wettbewerbs. Dem Wettbewerbsprinzip wird keine Priorität eingeräumt, es ist allein Mittel zum Zweck, ein Teilelement neben weiteren Zielen wie Solidarität und sozialer Zusammenhalt.[92]

Die Initiative zur Telekommunikations-Reform ging ausschließlich von europäischer Ebene aus, teilweise gegen erbitterten Widerstand der Mitgliedstaaten.[93] Die primären Liberalisierungserfolge liegen jedoch auf nationaler Ebene: Wettbewerb bedingt diversifizierte an der Nachfrage orientierte Angebotsstrukturen, günstige Preise, Realisierung technologischer Neuerungen etc. Die zwischenstaatlichen Erfolge der Deregulierung kommen dagegen erst zum Tragen, wenn sich national funktionsfähige Telekommunikations-Märkte entwickelt haben, die

---

und *Welfens* und *Graack*, Telecommunications in Western Europe, op. cit., S. 122, die die Probleme kooperativen Verhaltens auf deregulierten Telekommunikationsmärkten im Ausland aufzeigen.

[90] Vgl. ausführlich *Knieps, G.*, Phasing out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, in: Kyklos 50 (1997), S. 325 ff., S. 334.

[91] Vgl. *Haar, B.*, Offener Netzzugang in der Telekommunikation: Kartell- und regulierungsrechtliche Problemlösungen, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 713 ff., S. 718.

[92] Vgl. *Kommission*, Leistungen der Daseinsvorsorge, op. cit., S. 7. Ähnlich, wenn auch mit abgeschwächtem Tenor, *Bötsch, W.*, Perspektiven der deutschen und internationalen Telekommunikation, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 24.03.1997, S. 277 ff.

[93] Einzig Großbritannien hat schon in den 80er Jahren eine eigenständige Deregulierung der Telekommunikations-Wirtschaft begonnen.

dann zu einer europa-weiten Telekommunikations-Wirtschaft verschmelzen können. Demzufolge wäre eigentlich zu erwarten gewesen, daß die Mitgliedstaaten die Initiative zur Reform des Telekommunikations-Sektors ergriffen hätten. Dies war jedoch nicht der Fall. Im Zuge der weitreichenden Liberalisierungsgewinne wird häufig übersehen, daß der Preis für diese erfolgreiche Deregulierung auch in diesem Wirtschaftsbereich im Übergang der faktischen Politik-Festlegungskompetenz an die EU zu liegen scheint.

In diesem Zusammenhang ist auch der Versuch der Ausweitung europäischer Kompetenzen auf gesellschaftspolitische Zielsetzungen hervorzuheben. Die Ausgestaltung gesellschaftspolitischer Ziele liegt im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, da es sich zum einen um nationale Eigenheiten handelt, die keineswegs innerhalb der Gemeinschaft homogen sind. Zum anderen fehlt es den europäischen Instanzen an der demokratischen Legitimation, die die Erfüllung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen auf nationaler Ebene rechtfertigt. Diese Entwicklung ist mit größter Skepsis zu beobachten.

Die Liberalisierung der Telekommunikations-Wirtschaft kann in Deutschland im Vergleich zu dem jahrzehntelangen symbiotischen Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundespost durchaus als revolutionär bezeichnet werden. Weitgehend freier Wettbewerb wird seit dem 01.01.1998 eingeführt. Dabei soll asymmetrische Regulierung zur zügigen Realisierung des Liberalisierungspotentials beitragen. Hoheitliche Eingriffe zur Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele sind an ein transparentes, mehrstufiges Verfahren geknüpft, das keine monopolistisch geschützte Quersubventionierung mehr benötigt. In diesem Sinn ist eine Rücknahme übermäßiger Regulierung hin zu einer möglichst optimalen Regulierungsdichte in der Telekommunikations-Wirtschaft gegeben. Es bestehen Anfangsschwierigkeiten durch den einstigen Monopolisten, der im Frühstadium des Wettbewerbs seine neuen Konkurrenten so weit wie möglich zu behindern sucht.[94] Dennoch sind dies keine grundsätzlichen Probleme der Telekommunikations-Liberalisierung, sondern übliche Verhaltensweisen zu Anbeginn der Transformationsphase.

Während die Telekommunikations-Reform eine durchaus radikale und erfolgreiche Umwälzung des wettbewerbspolitischen Umfeldes zur Folge hatte, muß nun das Augenmerk darauf liegen, daß die erzielten Liberalisierungsgewinne zukünftig nicht konterkariert werden. Die neugeschaffenen wettbewerblichen Freiräume müssen durch konsequente Anwendung des Wettbewerbsrechts offengehalten werden. Die Aktivitätsfelder im Rahmen der Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs in der Telekommunikations-Wirtschaft sind insbesondere erstens die Offenhaltung der Märkte für Mehrwertdienste. Die zunehmende Relevanz von Informations-Dienstleistungen im Geschäftsbereich ergibt zusammen mit dem Anreiz der Ab-

---

[94] Vgl. *Riedel, D.*, Frühere Monopolisten verteidigen ihren Status, in: Handelsblatt, 26.01.1998, S. 15; *Schubert, Ch.*, Nur die Deutsche Telekom jammert, in: FAZ, 03.12.1997, S. 18, und *o. V.*, Klage gegen Entgelt-Entscheidung, in: Handelsblatt, 19./20.09.1997, S. 17.

nehmer, ihre Nachfrage nach Mehrwertdiensten auf wenige große Anbieter zu konzentrieren, die Incentives zur vertikalen Integration von Mehrwertdiensten und Netzinfrastruktur. Marktbeherrschende Stellungen im Bereich der Mehrwertdienste dürfen weder mißbräuchlich ausgenutzt noch auf den Bereich der Netzinfrastrukturen ausgeweitet werden. Zweitens ist darauf zu achten, daß die mit ihren Leitungskapazitäten in die Telekommunikations-Wirtschaft eintretenden Energieversorgungsunternehmen ihre Monopolgewinne aus der Energieversorgung nicht zur Monopolisierung des Infrastrukturbereiches der Telekommunikations-Wirtschaft verwenden.[95]

Zum heutigen Zeitpunkt kann noch nicht beurteilt werden, wie die neue Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ihre Gestaltungsmöglichkeiten ausfüllen wird. Grundsätzlich hat ihre Arbeit jedoch heute schon dem Urteil des Bundeskartellamtes in der Öffentlichkeit standzuhalten.[96] Insofern besteht unabhängig von der sich noch herauszustellenden wettbewerbspolitischen Ausrichtung der Regulierungsbehörde zwar keine verwaltungstechnische, aber zumindest durch die öffentliche Meinung eine nicht zu unterschätzende Kontrolle.

---

[95] Diese Problematik wird auch durch § 14 TKG, der eine strukturelle Separierung und getrennte Rechnungsführung von Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung in anderen Wirtschaftsbereichen vorsieht, nicht gelöst, sondern vielmehr verschärft, da die Transparenz derartiger Marktpenetrationen dadurch erheblich verringert wird. Vgl. auch *Gröner, H., H. Köhler* und *A. Knorr*, Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, Bern u. a. 1995, S. 39 ff.

[96] Vgl. *o. V.*, Kartellamtschef attackiert Regulierer: Die Telefon-Tarife der Telekom sind rechtswidrig, in: Handelsblatt, 09.02.1998, S. 3., und *Beise, M.*, Wogen zwischen Kartellamt und Regulierungsbehörde sollen geglättet werden: Rexrodt ruft Kartellamt zur Ordnung, in: Handelsblatt, 16.02.1998, S. 5.

10. KAPITEL: ENTSORGUNGSWIRTSCHAFT

Die Entsorgungswirtschaft befaßt sich mit Abfall und seiner Behandlung im Wirtschaftskreislauf. Sowohl Kennzeichen als auch Ursprung der Entsorgungswirtschaft ist der fundamentale Zusammenhang zwischen Abfall und Umwelt. Umwelt als Natur und ökologisches System ist die Lebensgrundlage der Menschen. Eine Beeinträchtigung der Umwelt vermindert die Lebensqualität der Menschen, und letztendlich führt eine zunehmende Umweltbelastung zur Zerstörung der Überlebensmöglichkeit der Menschheit. Grundsätzlich ist die Umwelt als geschlossener Stoffkreislauf angelegt, der Regulierungsmechanismen enthält, die eine Selbstzerstörung der Natur durch sich selbst verhindern. Erst wenn diese Mechanismen überlastet sind, liegt eine Beeinträchtigung der Umwelt vor. Diese Selbstheilungskapazität der Umwelt wird Absorptionsfähigkeit genannt. Abfall wird zu einem existentiellen Problem, wenn die Absorptionsfähigkeit der Umwelt überschritten wird. Dies geschieht zum einen um so schneller, je höher die Bevölkerungsdichte ist. Abfall wird dann zunehmend schneller produziert, als dieser im Stoffkreislauf der Natur verwertet werden kann. Zum anderen führt ein steigendes technologisches Niveau zu Abfällen, für deren Wiederverwertung das Ökosystem zunehmend mehr Zeit benötigt.[1] Bevölkerungsdichte und technischer Fortschritt bedingen sich gegenseitig und führen somit zu einer ständig abnehmenden Absorptionsfähigkeit der Umwelt. Ein Kollaps des Systems scheint unausbleiblich. Dennoch ist es möglich, diesen Wirkungszusammenhang zu durchbrechen: Bei ausreichend hohem technologischen Niveau können Abfälle bewußt in einer Form in die Umwelt abgegeben werden, die die Absorptionsfähigkeit des Ökosystems nicht überlastet. Damit ist die fundamentale Zielsetzung der Entsorgungswirtschaft gegeben: Um eine Zerstörung der menschlichen Lebensgrundlage "Umwelt" durch den Menschen zu verhindern, sind einerseits die Abfallmengen zu verringern, und andererseits sind die anfallenden Abfälle in einer Form in die Umwelt abzugeben, die durch das Ökosystem leicht, d.h. schnell, umgesetzt werden können.

Für eine systematische Beurteilung der Entsorgungswirtschaft sind einige grundlegende Begriffserläuterungen notwendig. Schon der **Abfallbegriff** selbst ist nicht einfach festzulegen. Steht der reine Wille zur Entledigung einer Sache im Vordergrund, so ist der subjektive Abfallbegriff gegeben. Ein und dieselbe Sache kann damit Abfall sein oder auch nicht, je nach Absicht des jeweiligen Besitzers.[2] Der objektive Abfallbegriff ist dagegen von der Intention des Individuums unabhängig. Er liegt vor, wenn die fehlende Entsorgung einer Sache zu einer Beeinträchtigung des Allgemeinwohls führen würde.[3] Es steht damit der Aspekt der Gefahrenabwehr im Vordergrund. Ökonomisch gesehen fällt Abfall im Verlauf von Produktions- und Komsumprozessen als unerwünschtes bzw. nicht-nutzenstiftendes Kuppelprodukt an, das zu-

---

[1] Ein eindringliches Beispiel hierfür ist Plastik, dessen Verwertung durch die Umwelt mehrere tausend Jahre dauern kann, bis Komponenten erreicht sind, die im Stoffkreislauf wieder Verwendung finden können.

[2] Vgl. *Thywissen, Ch.*, Die Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M 1995, S. 88.

[3] Vgl. *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Abfallwirtschaft: Sondergutachten, Stuttgart 1991, Tz. 97.

sätzlich negative externe Effekte erzeugt.[4] In diesem Sinne bedingen sich Produktion und Konsum einerseits und Abfallentstehung andererseits gegenseitig. Die Erstellung von Waren und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft und die Entstehung von Abfall bedingen sich gegenseitig.

Die **Teilbereiche** der Entsorgungswirtschaft können nach den Umweltmedien Boden, Wasser und Luft unterschieden werden, die durch Abfälle beeinträchtigt werden. Im umgangssprachlichen Gebrauch wird Abfall synonym verwendet mit Müll, der allein feste und räumlich abgrenzbare Abfälle beschreibt (Abfall im engeren Sinn). Damit werden flüssige und gasförmige sowie alle immateriellen[5] Belastungen der Umwelt nicht erfaßt. Die Unterteilung des materiellen Abfalls in fest, flüssig und gasförmig wird häufig an die jeweiligen belasteten Umweltmedien geknüpft.[6] Dieser Zusammenhang ist jedoch nur scheinbar gegeben. Tatsächlich orientiert sich die Unterteilung materiellen Abfalls am Ausmaß der Konzentration bzw. Dichte des Abfalls, der dementsprechend in den verschiedenen Umweltmedien auftritt: Abfälle höchster Dichte liegen in fester Form vor und belasten primär das Umweltmedium Boden. Abfälle geringer Dichte sind wasserlöslich, und die geringste Dichte ermöglicht die Verteilung von Abfällen über die Luft. Die Entsorgung von Abfällen, die Wasser oder Luft als Trägerelement haben, besteht in der Erhöhung der Dichte des Abfalls, so daß dieser nicht mehr in diesen Umweltmedien gebunden werden kann und somit in fester Form vorliegt.[7] Die Entsorgung fester Abfälle wird damit zum zentralen Element der Entsorgung aller materiellen Abfälle. Aufgrund dieses Zusammenhangs bezieht sich die weitere Untersuchung der Entsorgungswirtschaft - sofern nichts Gegenteiliges erwähnt wird - auf feste Abfälle.

Die **Ziele** der Entsorgungswirtschaft lassen sich in drei Bereiche unterteilen:[8]

1. Die **Vermeidung** und **Verringerung** von Stoffen und Produkten im Produktions- und Komsumprozeß, die potentiell zu Abfall werden können.
2. Die **Verwertung** entstandener Abfälle, d. h. im obigen Sinne nicht vermiedene Stoffe und Produkte.
3. Die **Beseitigung** von Abfällen, die weder vermieden noch verwertet werden konnten.

Diese Einteilung zeigt deutlich den Übergang von einer rein reagierenden Abfallbeseitigung hin zu einer vorausschauenden Entsorgungswirtschaft. Während die klassische Abfallbeseitigung selbst unter Einbeziehung zunehmender Wiederverwertung weiterhin in die drei funktionellen

---

[4] Vgl. *Weiland, R.*, Der Abfallbegriff, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 16 (1993), S. 113 ff., S. 126 f.

[5] Immaterielle Abfälle sind Lärm, Abwärme und radioaktive Strahlung. Der grundlegende Unterschied zu materiellem Abfall ist die fehlende Speicherfähigkeit immateriellen Abfalls. Vgl. *Weiland*, Der Abfallbegriff, supra, S. 115f.

[6] Im Fall von festem Abfall ist dies Boden, bei flüssigem Abfall Wasser und bei gasförmigem die Luft.

[7] Ein Beispiel hierfür sind die Rückstände in Filteranlagen.

[8] Vgl. *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Abfallwirtschaft, op. cit., Tz. 74.

Teilbereiche von (1) Sammlung und Transport, (2) Verwertung und (3) Beseitigung unterteilt werden kann, löst sich der Aspekt der Vermeidung und Verringerung von Abfällen aus diesem Schema und führt zur Relevanz entsorgungspolitischer Fragen parallel zu allen Stoffkreisläufen einer Volkswirtschaft. In diesem Zusammenhang ist auch der Begriff der Kreislaufwirtschaft zu verstehen, der in der Entsorgungswirtschaft zunehmend Platz einnimmt.

Die Aktualität der Entsorgungswirtschaft ist auf das in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegene Abfallaufkommen zurückzuführen. Einerseits wurden dadurch die Kapazitätsgrenzen der bestehenden Beseitigungsmöglichkeiten evident. Andererseits bewirkten die erhöhten Umweltbelastungen ein zunehmendes Umweltbewußtsein in der Bevölkerung; insbesondere wurde die öffentliche Meinung für die Probleme der Entsorgungswirtschaft sensibilisiert. Damit war zum einen in der Öffentlichkeit keine Akzeptanz mehr für reine Kapazitätsausweitungen zur Abfallbeseitigung vorhanden. Zum anderen bewirkten die knappen Beseitigungskapazitäten steigende Entsorgungskosten für die Unternehmen. Dies hatte für die Unternehmen Anreize zur Suche nach kostengünstigeren Alternativen zur Folge. Derartige Alternativen sind neue, umweltschonende Möglichkeiten der Entsorgung, die Wiederverwendung schon eingesetzter Stoffe und Produkte, insbesondere aber auch die Entwicklung neuer Produktionsverfahren mit geringerem Abfallaufkommen.[9] Neben diesen positiven Anreizen höherer Entsorgungskosten entstehen jedoch auch negative: Zur Vermeidung der gesamten Kosten der Abfallbeseitigung wird "wild" entsorgt, d. h. Abfall wird heimlich und unkontrolliert in die Umwelt abgeben, was erheblich größere Umweltbelastungen hervorruft als eine mit Kosten verbundene kontrollierte Entsorgung.

Historisch betrachtet hat die Entsorgungswirtschaft ihren Ursprung im Ordnungs- und Polizeirecht des 19. Jahrhunderts. Abfälle wurden zu dieser Zeit allein als eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Hygiene betrachtet.[10] Entsprechend lag ihre Beseitigung in staatlicher Hand. Abfallentsorgung war Ausübung hoheitlicher Gewalt. Abfalltechnische Zusammenhänge und Folgen waren gänzlich unbekannt. Erst mit zunehmendem Verständnis und differenziertem Problembewußtsein entwickelte sich ein eigenständiger Rechtsbereich für die Entsorgungswirtschaft. Die Ausrichtung als hoheitliche Aufgabe blieb jedoch erhalten. In Deutschland wurde die Entsorgungswirtschaft erstmals durch das Abfallbeseitungsgesetz von 1972[11] aus den bis dato über die verschiedensten Rechtsgrundlagen verteilten Vorschriften herausgelöst und neustrukturiert. Dennoch stand auch zu diesem Zeitpunkt noch der Aspekt der Beseitigung von

---

[9] Dieser Anreiz zur Abfallverwertung und -vermeidung ist im Konsumbereich leider nicht gegeben. Die Abfallentstehung im Konsumbereich ist technisch durch den Produzenten des jeweiligen Gutes vorgegeben. Der einzelne Konsument hat auf die Abfallmenge nur Einfluß durch die Wahl eines abfall-armen Konsumgutes gegenüber einem mehr Abfall verursachenden Gut.

[10] Vgl. ausführlich zur Geschichte der Entsorgungswirtschaft *Schweitzer, E.*, Ordnungspolitische Probleme der Abfallwirtschaft, Berlin 1990, S. 25 ff.

[11] *Abfallbeseitigungsgesetz* (AbfG), in: BGBl. Teil I 1972, S. 872 ff.

Abfällen weitgehend im Vordergrund.[12] Bis 1986 erfolgten insgesamt drei Novellierungen[13] des Abfallbeseitigungsgesetzes, von denen erst die Novelle 1986 den Schritt von reiner Beseitigung hin zu Verwertung und Vermeidung von Abfällen machte. Diese neue Phase zeigte sich in der Umbenennung des Abfallbeseitigungsgesetzes in Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (AbfG). Die Pläne zu einer vierten Novelle wurden zu einer völligen Neukonzeption des Abfallrechts genutzt und mündeten 1994 im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG[14]; der Einfachheit halber wird im folgenden der Begriff des Kreislaufwirtschaftsgesetzes verwendet). Grundsätzlich wurde auf dem alten Abfallgesetz aufgebaut. Jedoch erfolgte die Anpassung an europarechtliche Vorgaben, und bisherige Mängel in der Definition des Abfallbegriffes sollten behoben werden.[15] Außerdem wurden zur Förderung einer auf Ressourcenschonung und Stoffkreisläufen beruhenden Wirtschaft erstmals marktwirtschaftliche Konzepte in das bis dato ausschließlich hoheitlich gestaltete Abfallrecht eingeführt. Weitere Rechtsgrundlagen, die die Rahmenbedingungen für die Entsorgungswirtschaft entscheidend mitdeterminieren, sind zum einen das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)[16] mit Auflagen zur Reststoffvermeidung und -verwertung und zum anderen eine Vielzahl von Verordnungen und Vorschriften, die die gesetzlichen Zielsetzungen der Entsorgungspolitik umsetzen. Dabei nehmen die auf Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erlassenen Vorschriften - das sogenannte untergesetzliche Regelwerk - eine zentrale Stellung ein:[17] Darin wird die große Zahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und programmatischen Grundsätzen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes umgesetzt. Von ihrer Ausgestaltung ist somit die Erreichung der entsorgungspolitischen Ziele des Abfallrechts in erheblichem Maße abhängig. Insofern sind grundsätzliche Umwälzungen zugange, deren Folgen und Bewertung die zukünftige Entwicklung der Entsorgungswirtschaft fundamental prägen werden.

Die Bedeutung der Entsorgungswirtschaft für die EU folgt direkt aus dem angeführten Zusammenhang zwischen Abfall und Umwelt. Entsorgungswirtschaftliche Fragen fallen unter die Umweltschutzpolitik der EU, da die Wirkungen von Umweltbelastungen sich nur in Ausnah-

---

[12] Vgl. *Fluck, J.* (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Kommentar, Heidelberg 1995 ff., Einleitung Rz. 309,

[13] *Erstes Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes*, in: BGBl. Teil I 1976, S. 1601 ff.; *Zweites Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes*, in: BGBl. Teil I 1982, S. 281 ff., und *Drittes Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes*, in: BGBl. Teil I 1986, S. 204 ff.

[14] *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen* vom 27.09.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 2705 ff.

[15] Vgl. *Fluck*, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, op. cit., Einleitung Rz. 302.

[16] *Bundes-Immissionsschutzgesetz* (BImSchG), in: BGBl. Teil I 1974, S. 721 ff., geändert durch BGBl. Teil I 1990, S. 870 ff.

[17] Auf die Verpackungsverordnung (*Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen* vom 12.06.1990, in: BGBl. Teil I 1990, S. 1234 ff.) wird im folgenden nicht weiter eingegangen werden, da sie auf Grundlage des alten AbfG erlassen wurde und nicht in den Konzeptionsrahmen des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes paßt. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß die Verpackungsverordnung das erste Experiment mit marktwirtschaftlichen Kräften in der Abfallpolitik darstellt, und die Erfahrungen mit der Verpakkungsverordnung haben damit die Entwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes mitbestimmt.

mefällen regional auf ein Land begrenzen lassen. Vielmehr ist die Umwelt als globales System betroffen. Entsprechend haben auch Schutzmaßnahmen möglichst global anzusetzen. Da dies zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich ist, bietet ein Vorgehen auf europäischer Ebene zumindest gewisse Vorteile gegenüber vollkommen unabhängigen einzelstaatlichen Maßnahmen. Weitere Berührungspunkte der Entsorgungswirtschaft mit gemeinschaftsrelevanten Themen sind die Grundfreiheiten und die Anwendung der Wettbewerbsregeln. Beide Aspekte gewinnen erhebliche Relevanz durch die historisch bedingte Festlegung von Entsorgung als staatliche Aufgabe.

I. Erfassung des Wirtschaftsbereiches nach geltendem Recht

1. Erfassung der Entsorgungswirtschaft nach EU-Recht

Einen eigenständigen Titel zur Entsorgungswirtschaft gibt es im EG-Vertrag nicht, womit die Hauptkompetenz für diesen Wirtschaftsbereich grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Dennoch kann die Entsorgungswirtschaft unter die Gemeinschaftsaufgaben eines umweltverträglichen Wachstums und des Gemeinsamen Marktes gemäß der Präambel und Art. 2 EGV (Art. 2 EGV a.F.) subsumiert werden. Die EU besitzt eine **Teilkompetenz** einerseits auf dem Gebiet der Umwelt nach Art. 3 lit. l EGV (Art. 3 lit. k EGV a.F.), unter die die Entsorgungswirtschaft mit ihrem umweltschützenden Aspekt fällt; andererseits liegt eine Teilkompetenz der EU im Rahmen der Rechtsangleichung nach Art. 95 i.V.m. 14 EGV (Art. 100a i.V.m. 7a EGV a.F.) vor, die auf den ökonomischen Aspekt der Entsorgungswirtschaft als eigenständigen Sektor nationaler Volkswirtschaften Anwendung findet.

Die Entsorgungswirtschaft ist Teil der Umweltpolitik, da aufgrund des Zusammenhangs zwischen Abfall und Umweltbelastung die Ziele der Entsorgungswirtschaft in denen der Umweltpolitik enthalten sind. Mit der EEA wurde die **europäische Umweltpolitik** des Art. 3 lit. l EGV (Art. 3 lit. k EGV a.F.) durch Einfügung des Titels Umwelt (Art. 174 bis 176 EGV / Art. 130r - 130t EGV a.F.) in das EG-Vertragswerk aufgenommen und durch den Vertrag von Maastricht ausgeweitet.[18] Die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft sind nach Art. 174 Abs. 1 EGV (Art. 130r Abs. 1 EGV a.F.):

1. der Erhalt, der Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität,
2. der Schutz der menschlichen Gesundheit,
3. die umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen sowie

[18] Zuvor waren umweltpolitische und damit auch entsorgungspolitische Maßnahmen ohne explizite Handlungsermächtigung allein auf Grundlage von Art. 100 und 235 EGV möglich gewesen. Vgl. *Lenz, C.O.*, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Auflage, Köln u. a. 1994, Vorbemerkungen zu Art. 130r bis 130t, Rz. 1.

4. die internationale Zusammenarbeit zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme.

Bei der Verfolgung dieser Ziele ist ein hohes Schutzniveau anzustreben, sind die Grundsätze der Vorsorge, Vorbeugung und das Verursacherprinzip zu erfüllen und Umweltbelastungen möglichst an ihrem Ursprungsort zu bekämpfen.[19] Die Umweltpolitik ist Querschnittsmaterie, die in allen anderen Politikbereichen zu beachten ist (Art. 174 Abs. 2 EGV / Art. 130r Abs. 2 EGV a.F.). Abgesehen von diesem sachlichen Umfang der gesamten Umweltpolitik werden die kompetenzrechtlichen Aspekte in Art. 175 EGV (Art. 130s EGV a.F.) geregelt: Die entsorgungswirtschaftlichen Rechtsakte werden durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Parlaments erlassen (Art. 175 Abs. 1 i.V.m. 252 EGV / Art. 130s Abs. 1 i.V.m. 189c EGV a.F.). Die Finanzierung und der Vollzug dieser Rechtsakte obliegt jedoch weiterhin den Mitgliedstaaten (Art. 175 Abs. 4 EGV / Art. 130s Abs. 4 EGV a.F.). Sofern europäische Vorschriften auf Grundlage des Art. 175 EGV (Art. 130s EGV a.F.) erlassen wurden, ermöglicht Art. 176 EGV (Art. 130t EGV a.F.) die Beibehaltung oder Einführung von nationalen Schutzmaßnahmen, die über das europäische Niveau hinausgehen.

Die Einbeziehung der Entsorgungswirtschaft als Teil des Wirtschaftslebens, auf das sich das **Integrationsgebot des europäischen Binnenmarktes** erstreckt, war lange Zeit umstritten. Die unter anderem auch von Deutschland eingenommene Position zweifelte die grundsätzliche Anwendung der binnenmarktbezogenen Bestimmungen des EG-Vertrages an, da Entsorgung nicht Teil des Wirtschaftslebens, sondern vielmehr die Ausübung hoheitlicher Gewalt sei. Damit würden sowohl gemäß Art. 45 EGV (Art. 55 EGV a.F.) die Grundfreiheiten des EG-Vertrages als auch nach Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 2 EGV a.F.) die Wettbewerbsregeln keine Anwendung finden. Dieser Streitpunkt wurde durch die Rechtsprechung des EuGH beigelegt.[20] Demnach ist die Entsorgungswirtschaft ein Teil des Wirtschaftslebens und keine genuin hoheitliche Aufgabe. Die Entsorgungswirtschaft unterliegt damit den Vorschriften des EG-Vertragswerkes, insbesondere den Grundfreiheiten und den Wettbewerbsregeln.[21]

Von den Grundfreiheiten finden vor allem die **Warenverkehrs-** (Art. 28 bis 31 EGV / Art. 30 - 37 EGV a.F.) und die **Dienstleistungsfreiheit** (Art. 49 bis 55 EGV Art. 59 - 66 EGV a.F.) Anwendung auf die Entsorgungswirtschaft. Abfälle werden damit unabhängig davon, ob sie verwertet oder beseitigt werden sollen, als Wirtschaftsgut betrachtet[22] und fallen in den An-

---

[19] Vgl. ausführlich zu den umweltpolitischen Grundsätzen der EU für die Entsorgungswirtschaft *Dieckmann, M.*, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994, S. 137 ff.

[20] EuGH, Rs. 2/90, Slg. 1992, S. 4431 ff., "wallonisches Einfuhrverbot" 09.07.1992, bestätigt durch EuGH, Rs. 155/91, Slg. 1993, S. 939 ff., "Abfallrichtlinie-Rechtsgrundlage" 17.03.1993.

[21] Vgl. mit weiteren Literaturangaben *Wilmowsky, P.v.*, Abfall und freier Warenverkehr: Bestandsaufnahme nach dem EuGH-Urteil zum wallonischen Einfuhrverbot, in: Europarecht 27 (1992), S. 414 ff., S. 416.

[22] Vgl. *Lenz*, EG-Vertrag, op. cit., Art. 9 - 37, Rz. 19; und zur grundsätzlichen Fragestellung *Wilmowsky, P.v.*, Abfallwirtschaft im Binnenmarkt, Düsseldorf 1990, S. 76 ff.

wendungsbereich des europäischen Rechts. Im zwischenstaatlichen Bereich der Entsorgungswirtschaft ist somit ein Diskriminierungs- und Behinderungsverbot sowie ein Gleichbehandlungsgebot gegeben.[23] Aufgrund der Zwischenstaatlichkeitsklausel der Grundfreiheiten finden diese hautpsächlich auf die Verbringung von Abfällen, d.h. den Import bzw. Export von Abfall, und auf abfallbezogene Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung. Beschränkungen der Grundfreiheiten sind nur in eng gesetztem Rahmen möglich: Zum einen setzt der Grundsatz der möglichst verursacher-nahen Entsorgung des Art. 174 Abs. 2 EGV (Art. 130r Abs. 2 EGV a.F.) dem Import und Export von Abfällen Grenzen. Zum anderen verbleiben den Mitgliedstaaten Befugnisse zur Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit. So kann diese im Rahmen des Art. 30 EGV (Art. 36 EGV a.F.) zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der Gesundheit der Menschen eingeschränkt werden, sofern dies diskriminierungsfrei erfolgt und keine verschleierte Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handels zugrunde liegt. Weiter sind Einschränkungen im Rahmen strengerer Umweltschutzanforderungen nach Art. 176 EGV (Art. 130t EGV a.F.) oder Art. 95 Abs. 4 EGV (Art. 100a Abs. 4 EGV a.F.) möglich.

Die **Wettbewerbsregeln** konkretisieren die Vorgaben der Grundfreiheiten des EG-Vertrages. Ihre Zielsetzung ist die Sicherstellung bzw. überhaupt erst die Ermöglichung grenzüberschreitenden Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Während die Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) dazu an privatwirtschaftliche Unternehmen gerichtet sind, sind nach Art. 86 EGV (Art. 90 EGV a.F.) auch alle staatlichen Maßnahmen verboten, die den Regelungszwekken der Art. 81 und 82 EGV (Art. 85, 86 EGV a.F.) zuwiderlaufen.[24] Hervorzuheben ist weiter die besondere Befugnis zur Anwendung und Konkretisierung der Grundsätze von Art. 86 Abs. 1 und Abs. 2 EGV (Art. 90 Abs. 1, Abs. 2 EGV a.F.), die der Kommission umfassende Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten einräumt (Art. 86 Abs. 3 EGV / Art. 90 Abs. 3 EGV a.F.).[25] Diese Regelungen dienen der Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts unabhängig von den national unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Mitgliedstaaten.

Die Vorgaben des EG-Vertrages sind ausfüllungsbedürftige Grundsatznormen, die zur Anwendung auf die Entsorgungswirtschaft der Konkretisierung bedürfen. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft wird in den sogenannten **Aktionsprogrammen** konkretisiert. Bisher sind insgesamt fünf Aktionsprogramme erlassen worden, von denen das aktuelle Aktionsprogramm "Für eine

---

[23] Vgl. *Dieckmann*, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., S. 79.
[24] Vgl. Kapitel 4.II.1.
[25] Vgl. *Grabitz, E.*, und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff., Art. 90 EGV, Rz. 60 ff.

dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung"[26] die abfallwirtschaftlichen Vorgaben bis zur Jahrtausendwende enthält:

- Abfallwirtschaftsplanung in den Mitgliedstaaten,
- Entwicklung gemeinschaftsweiter Infrastrukturen für Sammlung, Transport und Entsorgung von Abfällen,
- Erhöhung der Verwertungsrate von Abfällen,
- Minimierung von Abfalltransporten sowie
- Einführung von Verwertungskreisläufen und Märkten für verwertete Produkte.[27]

Dieses fünfte Aktionsprogramm stellt eine Neuorientierung gegenüber seinen Vorgängern dar. Die Zielsetzungen sind nun deutlich langfristig ausgerichtet und beinhalten in verstärktem Maße globale Zusammenhänge. Insbesondere betont die Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in umweltpolitischen Fragen.[28] Es werden damit die Grundlagen der Umweltpolitik für die nächsten Jahrzehnte gelegt.

Das **Sekundärrecht** der EU zur Entsorgungswirtschaft ist durch eine allgemeine abfallrechtliche Rahmenrichtlinie gekennzeichnet, die zum einen durch weitere Vorschriften ergänzt wird, die sich auf spezifische Abfallsorten konzentrieren[29] und deren Besonderheiten Rechnung tragen, indem zusätzliche, strengere Regelungen aufgestellt werden; zum anderen wird der allgemeine abfallrechtliche Rahmen durch weitere Vorschriften ergänzt, die sich auf die funktionellen Teilbereiche der Entsorgungswirtschaft - Sammlung und Transport, Verwertung und

---

[26] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung: Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, in: ABl. EG 1993 Nr. C 138, S. 7 ff.

[27] Vgl. *Kommission*, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, supra, S. 58.

[28] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Progress Report from the Commission: On the Implementation of the European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and sustainable Development, Brüssel 10.01.1996, S. 101.

[29] Das abfallsortenspezifische Sekundärrecht umfaßt bisher die *Beseitigung von PCB und PCT* (RL 96/59/EG vom 16.09.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 243, S. 31 ff.), die *Beseitigung von Altbatterien und -akkumulatoren* (RL 91/157/EWG vom 18.03.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 78, S. 38 ff., durchgeführt durch RL 93/86/EWG vom 04.10.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 264, S. 51 ff.), die *Altölbeseitigung* (RL 75/439/EWG vom 16.06.1975, in: ABl. EG 1975 Nr. L 194, S. 23 ff., geändert durch RL 87/101/EWG vom 22.12.1986, in: ABl. EG 1987 Nr. L 42, S. 43 ff., und RL 91/692EWG vom 23.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 377, S. 48 ff.), die Verbringung *radioaktiven Abfalls* (RL 92/3/Euroatom vom 03.02.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 35, S. 24 ff.) sowie umfangreiche Regelungen zur Entsorgung *gefährlicher Abfälle* (RL 91/689/EWG vom 12.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 377, S. 20 ff., geändert durch RL 94/31/EG vom 27.06.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 168, S. 28 ff.). Auf dieses an spezifischen Abfallarten orientierte Sekundärrecht wird im folgenden nicht gesondert eingegangen werden, da dies den Umfang der Arbeit sprengen würde und aufgrund des angestrebten hohen Abstraktionsniveaus der Analyse keinen signifikanten Informationsverlust bedingt. Vgl. zur vollständigen Auflistung des geltenden Sekundärrechts in der Entsorgungswirtschaft *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts und anderer europäischer Institutionen, 29. Auflage, Stand 01.07.1997.

Beseitigung - beziehen. Die **Abfallrahmen-Richtlinie**[30] enthält die grundlegenden Bestimmungen des europäischen Entsorgungsrechts. Es handelt sich um den allgemeinen Teil des europäischen Abfallrechts.[31] Diese Rahmen-Richtlinie hat die Koordination der Entsorgung in der Gemeinschaft zum Ziel, um das Abfallaufkommen in Grenzen zu halten bzw. zu verringern. Die zentralen Bestimmungen der Abfallrahmen-Richtlinie sind:

1. Die Definition des Abfallbegriffs als Stoffe oder Gegenstände, denen sich der Besitzer entledigt (subjektive Komponente) oder nach nationalen Vorschriften zu entledigen hat (objektive Komponente). Im Anhang I der Richtlinie werden Abfallgruppen lediglich allgemein umschrieben. Ausführlich, aber nicht erschöpfend, beschreibt der Europäische Abfallkatalog[32] die Abfälle, die unter die Abfallgruppen des Anhang I fallen.
2. Die Mitgliedstaaten haben die unkontrollierte Ablagerung, Ableitung und Beseitigung von Abfällen zu verbieten, die Vermeidung und Verwertung von Abfällen sowie Verfahren zur Wiederverwendung von Abfällen zu fördern.
3. Schaffung eines gemeinschaftsweiten Netzes an ausreichenden Beseitigungskapazitäten, die auf dem neuesten Stand der Technik sind, durch die Mitgliedstaaten. Damit soll sowohl die Entsorgungsautarkie der Gemeinschaft als auch der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden.
4. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung privater oder öffentlicher Infrastrukturen für Sammlung und Transport von Abfällen zu den entsprechenden Verwertungs- oder Beseitigungsanlagen.
5. Genehmigungspflicht für Anlagen zur Abfallbeseitigung oder -verwertung durch die zuständigen nationalen Behörden.
6. Anlastung der Kosten für Beseitigung oder Verwertung nach dem Verursacherprinzip bei den früheren Besitzern bzw. Herstellern der ursprünglichen Erzeugnisse.
7. Verpflichtung der zuständigen nationalen Instanzen zur Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen.

Die Richtlinie über **Verpackungen** und **Verpackungsabfälle**[33] hat die Harmonisierung der nationalen Maßnahmen der Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen zum Ziel. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten demnach verpflichtet, Maßnahmen zur Vermeidung

---

[30] RL 75/442/EWG vom 15.07.1975, in: ABl. EG 1975 Nr. L 194, S. 39 ff., geändert Entscheidung 96/350/EG vom 24.05.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 135, S. 32 ff., und RL 96/59 vom 16.09.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 243, S. 31 ff.

[31] Vgl. *Fluck, J.*, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, in: Europarecht 29 (1994), S. 71 ff., S. 72.

[32] Entscheidung 94/3/EG der Kommission vom 20.12.1993 über ein Abfallverzeichnis, in: ABl. EG 1994 Nr. L 168, S. 28 ff.

[33] RL 94/62/EG vom 20.12.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 365, S. 10 ff.

der Entstehung von Verpackungsabfällen zu ergreifen und Systeme zur Wiederverwendung von Verpackungen zu entwickeln. Weiter sind nationale Systeme zur Rücknahme, Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen zu schaffen. Zur Sicherstellung der Erfüllung dieser Vorgaben sind nationale Informationssysteme über Verpackungen und Verpackungsabfälle einzuführen. Gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie wurde ein europäisches Kennzeichnungssystem[34] für Verpackungen festgelegt, das zur Identifizierung der Materialien dient. Beide Systeme sind regelmäßig zu überprüfen und an den neuesten Stand der Technik anzupassen.

Weiter wurden Vorschriften zur Einführung eines Systems der **Überwachung und Kontrolle grenzüberschreitender Verbringung**[35] von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft und gegenüber Drittstaaten erlassen. Es ist sowohl ein obligatorisches gemeinsames Notifizierungssystem vorgesehen als auch ein System vorheriger Genehmigung durch alle betroffenen Mitgliedstaaten.

Als Beitrag zum Umweltschutz ist eine Richtlinie zur **Verhütung** und **Überwachung der Abfallablagerung**[36] in der Gemeinschaft geplant. Es wird darauf abgezielt, die negativen Auswirkungen der Ablagerung von Abfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern. Dazu ist ein Vereinheitlichung des Zulassungsverfahrens für Deponien und der zur Deponie zugelassenen Abfälle vorgesehen. Die Kosten der Deponierung hat dabei sowohl die Kosten der Errichtung und des Betriebs als auch der Stillegung und der Nachsorge der Deponie zu beinhalten.

2. Erfassung der Entsorgungswirtschaft nach deutschem Recht

Wie die Einführung zur Entsorgungswirtschaft gezeigt hat, ist der ordnungspolitische Rahmen der Entsorgungswirtschaft in Deutschland aus dem Polizei- und Ordnungsrecht hervorgegangen. Entsprechend ist die momentane Gesetzeslage - historisch bedingt - sowohl mit starken ordnungsrechtlichen Tendenzen als auch im Zuge wandelnden Verständnisses entsorgungstechnischer Zusammenhänge in zunehmendem Maße mit marktwirtschaftlichen Tendenzen durchsetzt. Das Resultat ist eine komplexe und uneinheitliche Gesetzeslage in der Entsorgungswirtschaft. Die konkreten rechtlichen Bestimmungen verteilen sich nicht nur über verschiedene Gesetze, sondern auch auf die unterschiedlichsten Kompetenzebenen. Die Kompetenznorm für das Recht der Entsorgungswirtschaft ist Art. 74 Nr. 24 GG, wonach die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung in die konkurrierende Gesetzgebung

---

[34] Entscheidung 97/129/EG der Kommission vom 28.01.1997 zur Festlegung eines Kennzeichnungssystems für Verpackungsmaterialien, in: ABl. EG 1997 Nr. L 50, S. 28 ff.

[35] VO 259/93 vom 01.02.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 30, S. 1 ff., Entscheidung 94/721/EG vom 21.10.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 288, S. 36 ff., Entscheidung 96/660/EG vom 14.11.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 304, S. 15 ff., und VO 120/97 vom 20.01.1997, in: ABl. EG 1997 Nr. L 22, S. 14 ff.

[36] Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Abfalldeponien vom 05.03.1997, in: ABl. EG Nr. C 156, S. 10 ff.

von Bund und Ländern fallen. Damit ist die Legitimation für staatliches Handeln im Bereich der Entsorgungswirtschaft gegeben, konkrete Handlungspflichten können jedoch nicht daraus abgeleitet werden.[37] Diese beruhen vielmehr auf den Vorschriften des BImSchG und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

Das **Bundes-Immissionsschutzgesetz** (BImSchG) befaßt sich mit der Entsorgung von Reststoffen und dabei insbesondere mit solchen aus der Produktion. Primär ist das BImSchG dabei auf den Schutz des Umweltmediums Luft ausgerichtet. Inhaltlich werden allgemeine Grundpflichten an Anlagenbetreiber gestellt, wobei abhängig vom Ausmaß der möglichen Umweltverschmutzung unterschiedlich hohe Anforderungen gestellt werden. Grundsätzlich wird zwischen nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen (§ 22 BImSchG) und genehmigungsbedürftigen Anlagen (§ 5 BImSchG) unterschieden.[38] Reststoffe sind zu verwerten und zu vermeiden, wobei zwischen beiden keine eindeutige Rangfolge festgelegt ist. Dagegen ist die Beseitigung von Reststoffen der Vermeidung und Verwertung eindeutig nachgeordnet: Erst wenn weder Vermeidung noch Verwertung möglich sind, ist die Beseitigung als Abfall vorgesehen. Im Fall der Beseitigung treten die Bestimmungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in Kraft.[39]

Das **Kreislaufwirtschafts-** und **Abfallgesetz** (KrW-/AbfG) ist nach zweijähriger Vorlaufzeit am 07.10.1996 in Kraft getreten. Ausgehend vom alten Abfallgesetz wurde eine grundsätzliche Neuorientierung der Entsorgungswirtschaft angestrebt. So ist die Zielsetzung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes die Schließung industrieller Stroffkreisläufe, indem die privatwirtschaftliche Verwertung von Abfällen gefördert und das gesamte Abfallwesen verstärkt dem Regime der abfallerzeugenden Wirtschaft unterstellt wird.[40] Mit der Einführung des Verursacherprinzips strebt das Kreislaufwirtschaftsgesetz einen Paradigmenwechsel weg von Entsorgung als öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge hin zu marktwirtschaftlichen Mechanismen an. Im folgenden werden die Kernstücke des neuen ordnungspolitischen Rahmens des Kreislaufwirtschaftsgesetzes dargestellt.

Der Abfallbegriff wurde fast wörtlich aus dem europäischen Recht übernommen: Nach § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG werden unter Abfall alle beweglichen Sachen verstanden, deren sich ihr Besitzer entledigen will oder muß. Subjektiver und objektiver Abfallbegriff entscheiden über die Zuordnung zu Verwertung oder Beseitigung, aber nicht über die Anwendbarkeit des Abfallrechts.[41] Weiter wird die Zielhierarchie der Kreislaufwirtschaft geregelt: Abfälle sind primär

---

[37] Vgl. *Illig, C.*, Das Vorsorgeprinzip im Abfallrecht, Berlin 1992, S. 26.

[38] Vgl. *Püchert, H.*, Ein Ansatz zur strategischen Planung von Kreislaufwirtschaftssystemen, Wiesbaden 1996, S. 30.

[39] Vgl. *Püchert*, Ein Ansatz zur strategischen Planung von Kreislaufwirtschaftssystemen, op. cit., S. 39.

[40] Vgl. *Dirks, H.E.*, Kreislaufwirtschaftsgesetz: Neue Chancen und Verantwortung für die Wirtschaft, in: Handelsblatt, 26.06.1996, S. 25, und *Steinbrink, G.*, Abfallwirtschaft: Der Blick auf Probleme wird geschärft, in: Handelsblatt, 26.06.1996, S. 25.

[41] Vgl. *Hansmeyer, K.-H.*, und *B. Linscheidt*, Das Kreislaufwirtschaftsgesetz: Neuorientierung der deutschen Abfallpolitik?, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 561 ff., S. 562.

zu vermeiden und erst sekundär zu verwerten (§ 4 Abs. 1 KrW-/AbfG). Vervollständigt wird diese Zielhierarchie durch die Nachordnung der Abfallbeseitigung, die nicht zur Kreislaufwirtschaft zählt, unter die Verwertung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 und § 10 KrW-/AbfG).[42]

Wie schon der Doppelname des Kreislaufwirtschaftsgesetzes andeutet, werden zwei unterschiedliche Entsorgungssysteme miteinander kombiniert. Ausgehend vom Verursacherprinzip sind grundsätzlich die Erzeuger bzw. Besitzer von Abfällen für deren Verwertung (§ 5 Abs. 2 KrW-/AbfG) und Beseitigung (§ 11 Abs. 1 KrW-/AbfG) verantwortlich. Insofern liegt eine **privatwirtschaftliche Entsorgungsverpflichtung** vor. Diese Grundnormen werden jedoch zugunsten einer **öffentlichen Entsorgung** durchbrochen bei allen Abfällen aus privaten Haushalten[43] (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG) sowie bei der Beseitigung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen, insbesondere von gewerblichen Abfällen[44] (§ 13 Abs. 1 Satz 2 und § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG).[45] Die Unterscheidung zwischen Abfall zur Beseitigung und Abfall zur Verwertung bildet somit die entscheidende Grundlage für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Entsorgung. Die genaue Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung ist daher äußerst wichtig. Sie orientiert sich am Hauptzweck der Maßnahme:[46] Bei der Verwertung von Abfällen steht die Nutzung des Abfalls im Vordergrund, während im Falle der Beseitigung von Abfällen primär die Vernichtung des Schadstoffpotentials angestrebt wird.

Neben dieser grundsätzlichen Aufgabenverteilung bestehen weitere Möglichkeiten zur Einschränkung der öffentlichen Entsorgungspflicht: Zum einen erlischt die öffentliche Entsorgungspflicht für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushalten, wenn eine Pflichtübertragung an beliehene Dritte (§ 16 Abs. 2 KrW-/AbfG), an Verbände der Abfallerzeuger und -besitzer (§ 17 Abs. 3 KrW-/AbfG) oder an Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft (§ 18 Abs. 2 KrW-/AbfG) stattgefunden hat. Die Pflichtübertragung bedarf der Genehmigung durch die zuständige Behörde und der Zustimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Zum anderen besteht keine öffentliche Entsorgungspflicht für alle Abfälle, die einer Rücknahme- oder Rückgabepflicht unterliegen oder die einer gemeinnützigen oder gewerblichen Sammlung zugeführt werden (§ 13 Abs. 3 KrW-/AbfG).[47]

---

[42] Vgl. *Dolde, K.-P.*, und *A. Vetter*, Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 937 ff., S. 938.

[43] Sofern die Besitzer bzw. Erzeuger zu einer Eigenverwertung nicht in der Lage oder nicht gewillt sind.

[44] Der Abfallbesitzer bzw. -erzeuger kann sich von der Überlassungspflicht befreien, wenn die Abfälle in eigenen Anlagen beseitigt werden und ein überwiegend öffentliches Interesse die Überlassung nicht erfordert (§ 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG).

[45] Vgl. dazu ausführlich *Schink, A.*, Öffentliche und private Entsorgung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 435 ff.

[46] Vgl. *Versteyl, L.-A.*, und *H. Wendenburg*, Änderungen des Abfallrechts: Aktuelles zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie dem untergesetzlichen Regelwerk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (1996), S. 937 ff., S. 943 f.

[47] Vgl. *Schink*, Öffentliche und private Entsorgung, supra, S. 463.

Des weiteren beinhaltet das Kreislaufwirtschaftsgesetz eine Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und programmatischen Grundsätzen, die durch das sogenannte **untergesetzliche Regelwerk** in Form von Verordnungen und Richtlinien konkretisiert und ergänzt werden müssen, um das Kreislaufwirtschaftsgesetz vollzugsfähig zu machen. Im wesentlichen wird das abfallrechtliche Überwachungsverfahren geregelt. Das untergesetzliche Regelwerk trat grundsätzlich zusammen mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz am 07.10.1996 in Kraft. Es bestehen jedoch insbesondere bei neuen Verfahren Übergangsregelungen bis zum 01.01.1999, da das untergesetzliche Regelwerk sehr kurzfristig vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetz erlassen wurde und die betroffenen Unternehmen kaum ausreichend Zeit hatten, sich auf die neue Rechtslage einzustellen.[48] Im einzelnen umfaßt das untergesetzliche Regelwerk folgende Einzelbestimmungen:

1. Die **Verordnung zur Einführung des Europäischen Abfallkatalogs**[49] setzt die europarechtlichen Vorgaben zur Vereinheitlichung der Abfallbezeichnungen und der Abfallschlüssel in nationales Recht um.

2. Die **Abfallbestimmungsverordnungen**[50] setzen das europäische Verzeichnis über gefährliche Abfälle um, regeln die Behandlung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle und erleichtern die behördliche Kontrolle von Abfällen mit geringem Gefährdungspotential, die sich in einer Art Grauzone zwischen Verwertung und Beseitigung befinden und deshalb in der Vergangenheit häufig illegal entsorgt wurden.

3. Die **Nachweisverordnung**[51] regelt das vom Kreislaufwirtschaftsgesetz für Abfälle zur Beseitigung und zur Verwertung vorgesehene Überwachungsverfahren, das sowohl für Abfallbesitzer wie Behörden erheblich vereinfacht und verkürzt wurde.

4. Die **Verordnung zur Transportgenehmigung**[52] regelt die Anforderungen an die notwendige Fach- und Sachkunde sowie Zuverlässigkeit des Einsammlers und Beförderers. Das Transportgenehmigungsrecht wurde beträchtlich vereinfacht.

5. Die Verordnung über **Abfallwirtschaftskonzepte** und **Abfallbilanzen**[53] regelt die Anforderungen an diese betriebsinternen Planungs- und Kontrollinstrumente, mit denen eine Optimierung der betrieblichen Abfallwirtschaft angestrebt wird.

---

[48] Vgl. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Bundesumweltministerin Merkel hält am Zeitplan für das Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und die Verabschiedung des untergesetzlichen Regelwerkes fest, Pressemitteilung 40/96, Bonn, den 04.04.1996.

[49] *Verordnung zur Einführung des Europäischen Abfallkatalogs* vom 13.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1428 ff.

[50] *Verordnung zur Bestimmung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen* vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1366 ff.; und *Verordnung zur Bestimmung überwachungsbedürftiger Abfälle zur Verwertung* vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1372 ff.

[51] *Verordnung über Verwertungs- und Beseitigungsnachweise* vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1382 ff.

[52] *Verordnung zur Transportgenehmigung* vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1411 ff.

6. Die **Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe** und die Richtlinie für die **Tätigkeit und Anerkennung von Entsorgergemeinschaften**[54] regeln die Anforderungen an diese Unternehmen hinsichtlich Organisation und Tätigkeit und an die in diesen Unternehmen verantwortlichen Personen im Hinblick auf Zuverlässigkeit, Sach- und Fachkunde.

3. Zielrichtung des geltenden Rechts

Die aktuelle Situation in der Entsorgungswirtschaft ist durch die grundlegenden Änderungen im Verständnis entsorgungstechnischer Zusammenhänge gekennzeichnet. Diese neuen Erkenntnisse schlagen sich zunehmend im Recht der Entsorgungswirtschaft nieder. Die Schließung industrieller Stoffkreisläufe sowie die Entwicklung neuer schadstoffarmer Produktionsmethoden einerseits und die möglichst schadstoffarme Beseitigung des dennoch nicht vermiedenen oder verwerteten Abfalls andererseits sind zu den zentralen Elementen dieser neuen Entsorgungspolitik geworden. Angestrebt wird damit eine auf Stoffkreisläufe und Ressourcenschonung ausgerichtete Gesellschaft.

Die Umsetzung dieser neuen Vorstellungen steht jedoch noch an ihrem Anfang. Es fehlen sowohl Erfahrungen über die notwendigen Rahmenbedingungen dieser neuen entsorgungstechnischen Vorgehensweisen als auch über die daraus resultierenden Effekte auf die beteiligten Volkswirtschaften. Denn eine konsequente Einbeziehung abfallrelevanter Größen in den gesamten Produktionsprozeß einer Volkswirtschaft bedingt grundlegende strukturelle Veränderungen über alle Wirtschaftsbereiche hinweg, die ex ante nicht bestimmbar sind. Es besteht somit grundsätzlich Unsicherheit über die genauen Auswirkungen der neuorientierten Entsorgungspolitik; sicher ist hingegen, daß diese Auswirkungen weitreichende Konsequenzen zur Folge haben werden. Aufgrund der erst in der Anfangsphase stehenden Theoriebildung über neue Entsorgungs- und Vermeidungstechnologien ist allein die allgemeine Festlegung der angestrebten Ziele möglich. Um den Entwicklungsprozeß in Theoriebildung und Politikfestlegung zu fördern, ist weiterhin die Harmonisierung der bestehenden Definitorik notwendig. Diesen grundsätzlichen Stoßrichtungen in der Neuorientierung der Entsorgungswirtschaft folgt die EU: Zum einen legt sie allgemeine Ziele in Form programmatischer Grundsätze fest, die dann durch die verschiedenen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Zum anderen schafft sie einen einheitlichen Begriffsrahmen, in dem sich die Entsorgungspolitik sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten entfalten kann. Insoweit liegt eine Erneuerung von oben durch die vorgelagerte europäische Ebene vor, der Vollzug erfolgt jedoch durch die Mitgliedstaaten.

---

[53] *Verordnung über Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen* vom 13.09.1996, BGBl. Teil I 1996, S. 1447 ff.

[54] *Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe* vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1428 ff.; und *Richtlinie für die Tätigkeit und Anerkennung von Entsorgergemeinschaften* vom 09.09.1996, in: BAnz 1996, S. 10909 ff.

Die Ausgestaltung der neuen ordnungspolitischen Situation in der Entsorgungswirtschaft ist entscheidend für den Erfolg der Durchsetzung des Zieles integrierter Stoffkreisläufe. Die Einbeziehung marktwirtschaftlicher Konzepte hat die Nutzbarmachung des Wettbewerbs als Such- und Entdeckungsverfahren um möglichst innovative Entsorgungssysteme und -techniken zum Ziel. Traditionell gehörte die Entsorgungswirtschaft in Deutschland in den hoheitlichen Bereich öffentlicher Aufgaben. Damit treffen zwei Ordnungssysteme aufeinander, die auf grundsätzlich unterschiedlichen und teilweise auch unvereinbaren Mechanismen beruhen. Der wichtigste und gleichzeitig auch schwierigste Problembereich bei der Umsetzung des neuen Abfallrechts ist somit die möglichst exakte Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher Entsorgung und der neu eingeführten privatwirtschaftlichen Entsorgung. Nur wenn die Zuständigkeitsbereiche öffentlicher und privater Entsorgung genau festgelegt sind, können die Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes überhaupt realisiert werden. Hierbei handelt es sich zwar um ein Übergangsproblem, das jedoch dazu geeignet ist, bei mangelnder Lösung desselben die Zielerfüllung des entsorgungsrechtlichen Instrumentariums zu unterlaufen.

Die letzten Jahre haben grundlegende Umwälzungen in der Entsorgungswirtschaft mit sich gebracht. Noch befindet sich die Entsorgungswirtschaft in der Anfangsphase erheblicher Veränderungen. Die zukünftigen Tätigkeitsfelder werden sich primär mit der weiteren Umsetzung der neuen abfallpolitischen Zielsetzungen befassen. Auf europäischer Ebene wird einerseits gesehen, daß die Implementierung der durchgreifenden Änderungen im entsorgungsrechtlichen Rahmen noch bis weit nach der Jahrtausendwende anhalten wird. So wird die mangelnde Umsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene und der zögerliche politische Wille zur Anwendung der europäischen Vorgaben durch die Mitgliedstaaten angeprangert.[55] Beide Aspekte müssen jedoch durch die Mitgliedstaaten effizient und zielgerichtet eingesetzt werden, damit den europäischen Vorgaben Erfolg beschieden sein kann. Daher hat die EU in der Zwischenzeit gegenüber einem Großteil der Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet[56], um die zügige und europarechtlich konforme Anwendung des Abfallrechts durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Andererseits ist von Bedeutung, daß im Zuge steigenden Umweltbewußtseins und damit einhergehender umweltschützender Maßnahmen keine ungerechtfertigten Beschränkungen des Gemeinsamen Marktes überhaupt erst geschaffen werden.[57]

---

[55] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Taking European Environment Policy into the 21st Century, Brüssel 1996, S. 21.

[56] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Kommission beschließt Maßnahmen gegen dreizehn Mitgliedstaaten wegen unzulänglicher Abfallplanung, Pressemitteilung IP/97/890, Brüssel, den 15.10.1997. Insbesondere werden dabei Mängel in der Umsetzung und Anwendung der RL 75/442/EWG, RL 91/156/EWG, RL 91/689/EWG und RL 94/62/EG kritisiert.

[57] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Taking European Environment Policy into the 21st Century, op. cit., S. 16.

II. Ordnungspolitische Beurteilung

Nach der Darstellung der in der Entsorgungswirtschaft geltenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen - sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene - folgt in diesem Abschnitt deren ordnungspolitische Bewertung anhand der sich ergebenden Folgen und Wirkungen. Die Vorgehensweise ist auch hier zweigeteilt: Zuerst wird auf einer eher abstrakten Ebene die Vorgehensweise der EU sowie deren Umsetzung in deutsches Recht behandelt. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Untersuchung gelegt, auf welcher Ebene faktisch Kompetenzen ausgeübt werden und inwieweit die Verwirklichung der europäischen Zielsetzungen durch die neue Entsorgungsmarktordnung erreicht wird. Danach folgt die konkrete ökonomische Beurteilung der bestehenden Ordnung der Entsorgungswirtschaft. Dieser Abschnitt löst sich weitgehend vom supranationalen Charakter der Problematik einer europäischen Entsorgungs-Politik und prüft rein national die Auswirkungen auf den deutschen Entsorgungssektor. Abschließend soll ein ordnungspolitisches Resümee gezogen werden.

1. Kompetenzrechtliche Beurteilung der Entsorgungs-Marktordnung

Wie eingangs erläutert wurde, ist eine moderne und innovative Entsorgungswirtschaft im Sinne der Einbeziehung abfallrelevanter Probleme in alle volkswirtschaftlichen Stoffkreisläufe unablässig für den Erhalt menschlichen Lebensraumes. Jede vorausschauende Gesellschaft hat daher ein fundamentales Interesse an einer in diesem Sinne funktionsfähigen Entsorgungswirtschaft. Dementsprechend ist eine funktionsfähige europäische Entsorgungswirtschaft für die Europäische Union von Bedeutung. Dennoch stellt die Entsorgungswirtschaft kein eigenständiges Tätigkeitsfeld der europäischen Gemeinschaft dar. Insbesondere ist im EU-Vertragswerk keine Konkretisierung einer europäischen Entsorgungspolitik in Form eines eigenen Titels vorhanden. Vielmehr wird die Entsorgungswirtschaft einerseits unter die europäische Umweltpolitik, andererseits aber auch unter die Rechtsangleichungskompetenz der EU subsumiert. Damit ist ein Tätigwerden der EU nur nach Maßgabe der allgemeinen Vertragsgrundsätze, der für die Entsorgungswirtschaft relevanten Grundfreiheiten und des umweltpolitischen Titels des EU-Vertrages möglich.

Die **Grundfreiheiten** postulieren ein generelles Liberalisierungsgebot. Die Verwirklichung eines gemeinschaftsweiten Entsorgungsmarktes erfolgt im Hinblick auf die Gewährleistung der beiden für die Entsorgungswirtschaft relevanten Grundfreiheiten und auf die Verwirklichung der Ziele des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes nach einer zweistufigen Vorgehensweise: Einerseits sind alle zwischenstaatlichen Beschränkungen auf den nationalen Entsorgungsmärkten der Mitgliedstaaten zu beseitigen. Dieser Aspekt hat die Erweiterung nationaler Entsorgungsmärkte und die wechselseitige Durchdringung der mitgliedstaatlichen Entsorgungsmärkte zum Ziel. Andererseits wird für die Realisierung eines funktionsfähigen europäischen Entsorgungsmarktes eine Rechtsvereinheitlichung grundlegender institutioneller, aber

auch technischer Rahmenbedingungen benötigt, die sowohl über das reine Liberalisierungsgebot hinausgeht als auch den neuesten entsorgungstechnischen Entwicklungen Rechnung trägt. Das Primat der Liberalisierung ist durch die Angleichung der divergierenden nationalen Entsorgungsmarktordnungen zu unterstützen. Ansonsten würden zwischenstaatliche Wettbewerbsverzerrungen die Verschmelzung der nationalen Einzelmärkte zu einem europäischen Gesamtmarkt behindern. In der Entsorgungswirtschaft ist dabei insbesondere die Möglichkeit zu nicht-tarifären Handelshemmnissen in Form national unterschiedlicher technischer Standards und Anforderungen relevant.[58] Gegenüber diesen Problemkreisen tritt in der Entsorgungswirtschaft jedoch ein weiterer Aspekt der Rechtsvereinheitlichung in seiner Bedeutung erheblich hervor:

Die Änderung des entsorgungstechnischen Verständnisses weg von einer rein beseitigungsorientierten Abfallentsorgung als Schlußpunkt von Produktions- und Konsumprozessen hin zu integrierten Stoffkreisläufen bedingt einen fundamentalen Wandel in den institutionellen Rahmenbedingungen der Entsorgungswirtschaft. Diese Entwicklung hat jedoch erst begonnen und ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Liberalisierungsgebot und Rechtsvereinheitlichung treten somit hinter die grundlegende Suche nach der auf diesem Paradigmenwechsel beruhenden optimalen Marktordnung in der Entsorgungswirtschaft zurück. Erschwert wird dies zum einen durch erhebliche Theoriedefizite und andererseits fehlende Erfahrungen hinsichtlich der optimalen Regulierungsdichte in einer an Stoffkreisläufen orientierten Entsorgungswirtschaft. Die EU steht vor dem Problem, sowohl Liberalisierung als auch Rechtsvereinheitlichung derart offen auszugestalten, daß die Entwicklung einer optimalen Entsorgungsmarktordnung unter der geänderten Ausrichtung der Entsorgungswirtschaft nicht behindert wird. Auf die Ausgestaltung dieser Stoßrichtung der europäischen Entsorgungspolitik wird unten im Rahmen des Sekundärrechts und der ordnungspolitischen Beurteilung eingegangen werden. An dieser Stelle sei festgehalten, daß die Handhabung dieser Problematik aufgrund der Defizite in Theorie und Erfahrung äußerst schwierig, gleichzeitig jedoch von entscheidender Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der europäischen Entsorgungswirtschaft ist.

Im Titel Umwelt des EG-Vertrages werden allein allgemeine **umweltpolitische Programmsätze** aufgeführt, die auch für die Entsorgungspolitik relevant sind. Sie dienen sowohl der Ausgestaltung als auch der Auslegung des sekundärrechtlichen Entsorgungsrechts. Hervorzuheben sind die Grundsätze des Verursacherprinzips und der Entsorgungsnähe (Art. 174 Abs. 2 EGV / Art. 130r Abs. 2 EGV a.F.). Mit diesen Grundsätzen werden die Grundfreiheiten des EG-Vertrages zwar eingeschränkt. Diese Beschränkungen werden jedoch durch die implizite Annahme gerechtfertigt, daß der Transport von Abfällen mit höheren Umweltbelastungen verbun-

---

[58] Vgl. *Giesberts, L.*, Beim Abfall werden in der EU neue Handelshemmnisse aufgebaut, in: Handelsblatt, 21.02.1996, S. 6.

den ist als eine verursacher-nahe Entsorgung.[59] Diese Situation ist jedoch nur gegeben, wenn die Qualität der Entsorgung innerhalb der Gemeinschaft einheitlich ist oder wenn am Verursachungs- bzw. Entstehungsort ein höheres qualitatives Niveau der Entsorgung möglich ist als am Empfangsort des Transportes. Im Falle einer höheren technischen Qualität bei der Entsorgung am verursachungs-fernen Empfangsort und darauf beruhenden geringeren Umweltbelastungen als bei verursachungs-naher Entsorgung ist die Beschränkung der Waren- und Dienstleistungsfreiheit ungerechtfertigt und somit nicht zulässig.[60] Die Grundsätze des Verursacherprinzips und der Entsorgungsnähe unterliegen damit einem Spannungsverhältnis, das der Abwägung am Einzelfall bedarf und nicht pauschal angewandt werden kann.

Die Möglichkeit zu verstärkten nationalen Schutzmaßnahmen nach Art. 176 EGV (Art. 130t EGV a.F.) ist tendenziell zu begrüßen, da sie den Mitgliedstaaten die Befugnis zu Regelungen gemäß den nationalen Präferenzen einräumt - jedoch nur für den Fall, daß diese über den europäischen Standards liegen. Da nach Art. 174 Abs. 2 EGV (Art. 130r Abs. 2 EGV a.F.) jedoch schon die europäische Umweltpolitik ein grundsätzlich hohes Schutzniveau anstrebt, werden darüber hinausgehende nationale Präferenzen die Ausnahme bleiben. Die nationale Regelungsbefugnis zu abweichenden mitgliedstaatlichen Umweltschutzmaßnahmen ist daher auf einen minimalen Ausnahmebereich beschränkt.

Das **grundlegende Spannungsfeld**, dem die Entsorgungswirtschaft unterliegt, zeigt sich an den oben angeführten grundsätzlich tangierten Politikbereichen: einerseits Umsetzung des Binnenmarktes als System **unverfälschten Wettbewerbs** und andererseits **Umweltschutz**. Nach traditioneller Auffassung verhindert die Erfüllung des einen Zieles automatisch die Erfüllung des anderen: freier Wettbewerb bedingt Umweltzerstörung durch weitgehend kostenlose Nutzung von Umweltgütern, und Umweltschutzmaßnahmen haben Wettbewerbsbeschränkungen durch Auflagen und Verbote zur Folge. Mit steigendem Erkenntnisstand über entsorgungstechnische Zusammenhänge kommen jedoch immer mehr Zweifel an der grundsätzlichen Unvereinbarkeit von Wettbewerb und Umweltschutz auf. Durch die verschiedenen Theorien zur Internalisierung und der verbrauchskongruenten Anlastung der Kosten für die Nutzung von Umweltgütern lassen sich beide Ziele simultan erreichen. Die ökonomischen und wettbewerbspolitischen Fragen dieser Methoden werden im Rahmen der wettbewerbspolitischen Beurteilung behandelt werden. An dieser Stelle ist entscheidend, daß die traditionelle Sichtweise, daß die Kosteninternalisierung der Nutzung von Umweltgütern zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber Volkswirtschaften ohne Kosteninternalisierung führen würde, mit zunehmendem Verständnis über entsorgungstechnische Zusammenhänge und damit einhergehendem Umweltbewußtsein in der Öffentlichkeit abnimmt. Vielmehr entwickelt sich die umweltpolitische Ko-

---

[59] Vgl. Lenz, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, op. cit., Art. 9 - 37, Rz. 19.

[60] Bei dieser Abwägung sind auch die zusätzlichen Umweltbelastungen aufgrund des Transportes in das Kalkül einzubeziehen. Ähnlich *Dieckmann*, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., S. 141.

steninternalisierung zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor in modernen, kreislauforientierten Volkswirtschaften - vorausgesetzt, die Entsorgungsmarktordnung schafft hierfür effiziente Rahmenbedingungen. Im Rahmen der Entwicklung einer optimalen Regulierungsdichte in einer europäischen stoffkreislauforientierten Entsorgungswirtschaft ist zukünftig mit der Abnahme des Spannungsfeldes zwischen funktionsfähigem Wettbewerb und Umweltschutz zu rechnen.

Solange dieses Ziel jedoch noch nicht realisiert ist, sind die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für abfallbezogene Gemeinschaftsakte weiter von Bedeutung: Während Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) die Rechtsangleichung zwischen den Mitgliedstaaten zum Ziel hat, beinhaltet Art. 175 EGV (Art. 130s EGV a.F.) die Kompetenzgrundlage für umweltpolitische Maßnahmen. Die Wahl der Rechtsgrundlage für abfallrechtliche Vorschriften hat jeweils verschiedene Beschlußverfahren und unterschiedliche Modi zur Beteiligung des Parlaments zur Folge. Damit ist eine Heranziehung beider Rechtsgrundlagen für entsorgungspolitische Maßnahmen ausgeschlossen.[61] Grundsätzlich sind verschiedene Lösungswege möglich: (1) die Orientierung an der wesentlichen Zielsetzung: Umweltpolitik oder Rechtsangleichung der angestrebten Maßnahme[62], (2) die objektive Sachnähe zum angestrebten Binnenmarkt[63] oder (3) Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) als lex specialis gegenüber Art. 175 EGV (Art. 130s EGV a.F.), da ersterer neben den zu beachtenden Umweltschutzzielen weiterhin die Herstellung des Binnenmarktes umfaßt.[64] Die Rechtsprechung des EuGH ist zu dieser Problematik uneinheitlich, was durchaus erhebliche Rechtsunsicherheit über die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage zur Folge hat.[65]

Zur **Kompetenzverteilung** im Bereich der Entsorgungswirtschaft zwischen EU und den Mitgliedstaaten gilt, daß die allgemeine Zuständigkeit zur Festlegung der Entsorgungsmarktordnung bei den Mitgliedstaaten verbleibt, während der EU nur Teilkompetenzen zufallen. Insbesondere hat die EU keinen eigenständigen Regelungsauftrag für die Entsorgungswirtschaft. Sie ist vielmehr im Rahmen der Verwirklichung der allgemeinen Vertragsziele auf das zur Erreichung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes einerseits und auf das für den Umweltschutz andererseits notwendige Maß beschränkt. Die Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten für die Entsorgungswirtschaft bleibt damit grundsätzlich erhalten. Allein im

---

[61] Vgl. *Middeke, A.*, Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt, in: Deutsches Verwaltungsblatt 108 (1993), S. 769 ff., S. 771.

[62] Vgl. dazu *Glaesner, H.-J.*, Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, in: Natur und Recht 42 (1988), S. 166 ff.

[63] Vgl. *Grabitz, E.*, und *C. Zacker*, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 8 (1989), S. 297 ff.

[64] In diesem Sinne *Middeke*, Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt, supra, S. 771.

[65] EuGH, Urteil vom 11.06.1991, Rs. C-300/89, Slg. 1991, S. 2867 ff., spricht sich für das lex specialis-Argument aus, während im Urteil vom 17.03.1993, Rs. C-155/91, Slg. 1993, S. 939 ff., auf den jeweiligen Regelungsschwerpunkt abgestellt wird. Vgl. dazu ausführlich *Schreier, A.*, Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft, Berlin 1994, S. 34 ff.

Konfliktfall hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang.[66] Dabei wird in den umweltbezogenen Vorgaben des Primärrechts sogar die Berücksichtigung der divergierenden nationalen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten gefordert (Art. 174 Abs. 2 Satz 1 EGV / Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV a.F.). Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EGV / Art. 3b EGV a.F.) hat eine derartige Berücksichtigung nationaler Eigenheiten durch die jeweiligen Mitgliedstaaten zu erfolgen. Eine Gewährleistung für diese Vorgehensweise ist im EG-Vertragswerk jedoch nicht gegeben.[67] Je nach Argumentationweise kann diese Bestimmung auch dazu herangezogen werden, eine ausschließliche Rechtssetzungskompetenz der EU für nationale Besonderheiten im gesamten umweltpolitischen Bereich zu rechtfertigen. Dies wäre zwar ein eklatanter Verstoß gegen den Sinn des Vertragswerkes, auszuschließen ist diese Möglichkeit jedoch nicht, insbesondere im Hinblick auf die schon bestehende Deckung vertragswidriger Kompetenzausweitungen durch den EuGH.[68]

Primärrechtlich können für die Entsorgungswirtschaft aufgrund der Teilkompetenz allein programmatische Grundsätze abgeleitet werden. Die sekundärrechtliche Ausgestaltung dieser Vorgaben ist ebenfalls in hohem Maße durch weite, unbestimmte Rechtsbegriffe und -regelungen gekennzeichnet. Damit werden faktisch Regelungskompetenzen in großem Umfang auf die nachgeordneten nationalen Instanzen verlagert. Einerseits bedingt dies national divergierende Detailbestimmungen. Andererseits wird aber gerade dadurch Systemwettbewerb eingeleitet und die Möglichkeit geschaffen, Regelungen im Sinne nationaler Besonderheiten zu erlassen. Diese Rückverlagerung von Kompetenzen durch die EU an die Mitgliedstaaten mag überraschen, sie erscheint jedoch in anderem Licht, wenn in die Betrachtung einbezogen wird, daß der Paradigmenwechsel in der Entsorgungswirtschaft erst eingeleitet wurde. Insbesondere mangelt es an Kenntnissen über die Ausgestaltung einer an Stoffkreisläufen orientierten Entsorgungsmarktordnung sowie die daraus folgenden Struktureffekte, die sich zwangsläufig über die gesamte Volkswirtschaft erstrecken werden. Unter diesem Aspekt bietet der auf der nationalen Ausfüllung unbestimmter europäischer Rechtsbegriffe beruhende Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Erfahrungen hinsichtlich unterschiedlicher Ausgestaltungen von sowohl ökonomischen als auch rechtlichen Rahmenbedingungen in der Entsorgungswirtschaft zu sammeln. Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit die EU zukünftig - wenn entsprechende nationale Erfahrungen vorliegen -, ihre Teilkompetenzen in der Entsorgungswirtschaft in Anspruch nehmen wird, um eine europaeinheitliche Entsorgungsmarktordnung zu schaffen und so den Mitgliedstaaten die auf sie rückverlagerten Kompetenzen wieder entzogen werden.

---

[66] Vgl. *Tettinger, P.J.*, und *T. Mann*, Abfallrecht an der Schwelle zur Kreislaufwirtschaft, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts Bd. 31 (1995), S. 113 ff., S. 115.

[67] Vgl. *Rabe, H.-J.*, Europäische Gesetzgebung - das unbekannte Wesen, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 46 (1993), S. 1 ff.

[68] Vgl. ausführlich Kapitel 4.IV.

Das **Sekundärrecht** der EU zur Entsorgungswirtschaft hat die Initiierung einer europäischen Entsorgungswirtschaft zum Ziel, die an der Schließung industrieller Stoffkreisläufe und Ressourcenschonung ausgerichtet ist. Vor dieser Ausrichtung der europäischen Entsorgungspolitik treten die Liberalisierungsvorgaben des Primärrechts in ihrer Bedeutung erheblich zurück. Sie werden im Rahmen des angestrebten entsorgungswirtschaftlichen Paradigmenwechsels weitgehend obsolet, da die neuen Zielsetzungen der europäischen Entsorgungspolitik grundsätzlich neue Strukturen bedingen, so daß die bestehende nationale Organisation der Entsorgungsmärkte automatisch angegriffen wird. Der Schwerpunkt des Sekundärrechts liegt vielmehr auf der Mindestharmonisierung nationaler Entsorgungsstrukturen, da - wie oben ausgeführt - eine umfassende europäische Entsorgungsmarktordnung nach derzeitigem Kenntnisstand nicht möglich ist.

Das Fünfte Aktionsprogramm spezifiziert die primärrechtlichen Grundsätze der europäischen Umweltpolitik. Dabei ist ein behandelter Bereich die Entsorgungswirtschaft. Es handelt sich jedoch weiterhin um programmatische Grundsätze, die die zukünftige Ausrichtung der europäischen Entsorgungspolitik umreißen. Insbesondere wird der Paradigmenwechsel von der traditionell retrospektiven Ausrichtung der Abfallwirtschaft hin zu einer präventiven und vorausschauenden Entsorgungspolitik festgelegt.[69] Das abfallwirtschaftliche Sekundärrecht legt Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorgaben des Aktionsprogrammes fest. Bei Vollzug und Realisierung dieser Vorgaben steht den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel frei. Angestrebt wird insbesondere eine Vereinheitlichung der entsorgungswirtschaftlichen Nomenklatur, damit nicht durch simple begriffliche Umdeklarierung die Anwendung des Abfallrechts vermieden werden kann. Weiter wird der neueste Stand der Technik regelmäßig betont. Dies weist auf den oben angeführten mangelnden Kenntnisstand über optimale Verfahren und Rahmenbedingungen der neuen Entsorgungspolitik hin. Mit dem Einsatz möglichst moderner Technik soll das Innovationspotential innerhalb der Entsorgungswirtschaft aktiviert werden. Diese Ergebnisse dienen zukünftig sowohl der entsorgungspolitischen Theoriebildung als auch der Erfahrungssammlung über entsorgungstechnische Strukturwirkungen in den von der Kreislauforientierung betroffenen Wirtschaftsbereichen. Zu kritisieren sind am europäischen Sekundärrecht zur Entsorgungswirtschaft vor allem die ungenaue Definition des Abfallbegriffs und die Unklarheit der genauen Bedeutung des Abfallkatalogs.[70] Aufgrund eines Auffangtatbestandes kann im Zweifel alles zu Abfall deklariert werden. Es handelt sich weitgehend nur um Regelvermutungen.

Nachdem das **Kreislaufwirtschaftsgesetz** am 07.10.1996 vollständig in Kraft getreten ist, wurde der Paradigmenwechsel des europäischen Rechts für die Entsorgungswirtschaft auch in Deutschland eingeleitet. Da das BImSchG jedoch keine Änderung erfahren hat, ist die Verzah-

---

[69] Vgl. *Kommission*, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, op. cit., S. 22.

[70] Vgl. *Seibert, M.-J.*, Zum europäischen und deutschen Abfallbegriff, in: Deutsches Verwaltungsblatt 109 (1994), S. 229 ff., S. 231.

nung beider Gesetzeswerke für eine funktionierende Entsorgungswirtschaft von Bedeutung. Die Klärung dieser Frage ist höchst umstritten. Während einerseits das Verhältnis beider Gesetze zueinander als problemlos und eindeutig gelöst angesehen wird[71], steht andererseits dieser Auffassung die Meinung gegenüber, daß das Verhältnis beider Gesetze zueinander von einer Vielzahl an Regelungsdisharmonien und Wertungswidersprüchen gekennzeichnet ist.[72] Aufgrund der Unvereinbarkeit beider Standpunkte wird zur Klärung dieser Frage die künftige Rechtsprechung dazu abzuwarten sein. Grundsätzlich kann jedoch angemerkt werden, daß ein Paradigmenwechsel unter Beibehaltung eines Regelwerkes, das auf Grundlage der alten Anschauungen erlassen wurde, Konflikte erwarten läßt.

Im Rahmen der Einführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist die Übernahme des europäischen Abfallbegriffs insofern zu begrüßen, als damit die Unterscheidung zwischen subjektivem und objektivem Abfallbegriff für die Anwendbarkeit des Abfallrechts nicht mehr entscheidend ist. Die bisherige Trennung von Abfall und Wirtschaftsgütern entfällt.[73] Eine reine Umdeklarierung von Abfall in Wirtschaftsgüter, die verwertet werden, befreit nicht mehr - wie nach dem alten AbfG möglich - von der Anwendung des Abfallrechts. Insofern wurde das Entsorgungsrecht konzeptionell geschlossen. Problematisch ist hingegen, daß die Zielhierarchie "Vermeidung-Verwertung-Beseitigung" nur in Programmsätzen festgeschrieben wurde. Ihre Umsetzung und Ausgestaltung bleibt entweder offen oder wird dem untergesetzlichen Regelwerk zugeordnet.[74] Damit wird die Ausfüllung für die Entsorgungspolitik richtungsweisender unbestimmter Rechtsbegriffe auf die Vollzugsebene bzw. auf Richterrecht verlagert.

Die Hauptschwierigkeit des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes liegt jedoch in der Einführung marktwirtschaftlicher Konzeptionen in der Entsorgungswirtschaft und der damit zwangsläufig notwendigen Aufgabenverteilung zwischen privater und öffentlicher Entsorgungspflicht. Erstens stellen die Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes keine wirkliche Privatisierung der Entsorgungswirtschaft dar. Vielmehr ist die grundsätzliche Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erhalten geblieben. Allein in einem Teilbereich der Verwertung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushalten wurde die öffentliche Entsorgungspflicht zugunsten der privatwirtschaftlichen aufgehoben. Zweitens ist die weitere Einschränkung der öffentlichen Entsorgungspflicht durch Pflichtübertragung an die Zustimmung sowohl der zuständigen Behörde als auch der betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsor-

---

[71] In diesem Sinn *Petersen, F.*, und *U. Rid*, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 48 (1995), S. 7 ff., S. 12.

[72] Vgl. zu dieser Position ausführlich *Rebentisch, M.*, Verhältnis zwischen Abfallrecht und Immissionsschutzrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 417 ff., S. 422.

[73] Vgl. *Eckert, P.*, Die Entwicklung des Abfallrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 966 ff., S. 967, und *Köller, H.v.*, Abfallrecht der dritten Generation, in: Kormann, J. (Hrsg.), Abfallrecht und Abfallwirtschaft, München 1993, S. 9 ff., S. 10 f.

[74] Vgl. *Müller, M.*, Das Regelwerk ist lückenhaft und unübersichtlich, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 557 ff., S. 558.

gungsträger gebunden. Das genaue Ausmaß privatwirtschaftlicher Entsorgungszuständigkeit wird damit durch den öffentlichen Entsorgungsbereich gesteuert.[75] Von marktwirtschaftlicher Organisationsstruktur kann daher in der Entsorgungswirtschaft auch nach Einführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht gesprochen werden. Tatsächlich haben sich kaum Änderungen gegenüber der Situation nach dem alten AbfG ergeben. Drittens besteht eine Tendenz, die Anforderungen an die Verwertung von Abfällen stetig in die Höhe zu treiben. Eine Erklärung hierfür ist die Annahme, daß die Verteuerung der Verwertung zu entsprechenden Anreizen zur Vermeidung von Abfällen im Sinne von Materialeinsparungen und Substitutionserfolgen führen wird.[76] Dies ist jedoch ein Trugschluß. Tatsächlich birgt diese Vorgehensweise die Gefahr, daß zur Kostenminimierung die Flucht in die Abfallbeseitigung angetreten wird. Als Beweggründe, ein derartiges Verhalten zu initiieren, kommen die ökonomischen Interessen der Abfallbürokratien in Frage. Auf diesen Aspekt wird unten im Rahmen der wettbewerbspolitischen Beurteilung ausführlich eingegangen werden.

2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Entsorgungs-Marktordnung

In diesem Abschnitt soll die infolge der europäischen Entsorgungspolitik in Deutschland bestehende Entsorgungs-Marktordnung ökonomisch beurteilt werden. Dazu werden zuerst die Marktversagensargumente, die allgemein zur Rechtfertigung der Entsorgungswirtschaft als hoheitliche Aufgabe herangezogen werden, auf ihre Relevanz hin überprüft und dann anhand der Ausgestaltung des deutschen Abfallrechts bewertet. In der Vergangenheit wurde für die Entsorgungswirtschaft stillschweigend Marktversagen unterstellt, ohne daß die potentiellen Marktversagensgründe tatsächlich geprüft wurden.[77] Diese pauschale Vorgehensweise ist höchst problematisch, da im Rahmen marktwirtschaftlicher Systeme Ausnahmen vom Primat der Marktkräfte der expliziten Begründung bedürfen. In dem Maße, wie die Diskussion um die grundsätzliche Einführung marktwirtschaftlicher Konzeptionen in Teilbereichen der Entsorgungswirtschaft begann, gewann die exakte Überprüfung der möglichen Marktversagensgründe für die Entsorgungswirtschaft zunehmend an Relevanz. Begonnen wird im folgenden mit den Marktversagensargumenten des natürlichen Monopols, externer Effekte und öffentlicher Güter sowie Informationsasymmetrien. Danach wird abweichend von der Vorgehensweise in den anderen Untersuchungen nicht auf die Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele eingegangen, sondern vielmehr auf Wirkungen, die sich aus der Abgrenzung und Trennung zwischen privatwirtschaftlicher und hoheitlicher Entsorgung in Deutschland ergeben. Dieses Vorgehen ist in

---

[75] Vgl. *Petersen* und *Rid*, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, supra, S. 13, und *Dolde* und *Vetter*, Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz, supra, S. 937.

[76] Vgl. *Weidemann, C.*, Übergangsprobleme bei der Privatisierung des Abfallwesens, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 49 (1996), S. 2757 ff., S. 2763.

[77] Vgl. *Benzler, G., M. Halstrick-Schwenk, P. Klemmer* und *K. Löbbe*, Wettbewerbskonformität von Rücknahmeverpflichtungen im Abfallbereich, Essen 1995, S. 26.

der Analyse der Entsorgungswirtschaft angebracht, da hier im Gegensatz zu den anderen untersuchten Wirtschaftsbereichen eine ursprünglich ordnungsrechtlich strukturierte hoheitliche Aufgabe als marktwirtschaftlich strukturierter Wirtschaftsbereich in die Volkswirtschaft integriert werden soll. Da dieser Entwicklungsprozeß erst eingeleitet wurde und ein Ende nicht abzusehen ist, treffen in der deutschen Entsorgungswirtschaft hoheitliche und privatwirtschaftliche Ordnungsprinzipien aufeinander. Sowohl ihre Ausgestaltung als auch ihr Verhältnis zueinander bestimmen die weitere Entwicklung der Entsorgungswirtschaft in Deutschland und somit auch die Erfolgschancen der angestrebten Entsorgungspolitik.

Die Möglichkeit eines **natürlichen Monopols** kann in der Entsorgungswirtschaft keinesfalls generell geltend gemacht werden. Sie kann jedoch in den Bereichen Sammlung und Transport sowie bei Beseitigungs- und Verwertungsanlagen in Betracht gezogen werden.[78] Im Fall von Sammlung und Transport ergäbe sich unter Wettbewerbsbedingungen eine unrentable Erhöhung des Ressourceneinsatzes an Müllautos, da die sortierten Abfallmengen mengenmäßig zu gering ausfallen, um das Verkehrsmittel Müllauto von mehreren parallel betriebenen Sammel- und Transportsystemen auszulasten. Diese Argumentationskette begründet in dieser Form kein regulierungsbedürftiges natürliches Monopol. Zwar können Müllautos als spezifische Investitionen angesehen werden, die irreversible Kosten darstellen, dennoch kann daraus noch kein wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich abgeleitet werden. Zum einen stellen ineffiziente Transporte einzelwirtschaftliche Planungsfehler dar, denen durch die Verringerung der Abholfrequenz, so daß pro Fahrt höhere Abfallmengen eingesammelt werden, und durch die Bestimmung optimaler Abholbezirke entgegengewirkt werden kann.[79] Zum anderen steht den unterschiedlichen zur Abholung verpflichteten Entsorgern die Möglichkeit zur Kooperation bei Sammlung und Transport offen, um mögliche Vorteile aus der Kostendegression zu realisieren. So kann die gesamte Abfallmenge getrennt nach den unterschiedlichen Abfallfraktionen in verschiedenen Kammern eines Müllautos gesammelt werden, ohne daß parallel mehrere Holsysteme bestehen.[80] In diesem Fall ist nur die im Rahmen des Wettbewerbs- und Kartellrechts vorgesehene Kontrolle von Kooperationen und marktbeherrschender Stellung angebracht.[81]

Im Bereich der Anlagen für Beseitigung und Verwertung ist die Annahme eines natürlichen Monopols noch unwahrscheinlicher als bei Sammlung und Transport. Zwar sind Entsorgungsanlagen sicherlich mit hohen irreversiblen Investitionen verbunden. Diese allein rechtfertigen

---

[78] Im Sinne von vorliegendem natürlichen Monopol in diesen Bereichen, vgl. *Bieler, D.*, und *F. Claus*, Die Bedeutung der Organisation für die Umweltverträglichkeit der Sonderabfallwirtschaft, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1 (1988), S. 193 ff., S. 195.

[79] Ähnlich *Karl, H.*, Deregulierung in der Abfallwirtschaft, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 2 (1989), S. 83 ff.

[80] Vgl. zu diesem Vorschlag auch *Thywissen, Ch.*, Die Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M 1995, S. 197. Das Sammeln schon sortierter Abfallfraktionen in unterschiedlichen Kammern des gleichen Müllautos wird im Rahmen der öffentlichen Entsorgung von Hausmüll in den Bereichen Rest- und Biomüll schon seit einigen Jahren erfolgreich eingesetzt.

[81] In diesem Sinne auch *o.V.*, Privatisierung der Abfallwirtschaft gefordert, in: Handelsblatt, 07.08.1997, S. 4.

jedoch weder ein natürliches Monopol noch einen wettbewerbspolitischen Ausnahmebereich. Insbesondere ist die für ein natürliches Monopol zwingend notwendige Bedingung, daß die Gesamtnachfrage nur durch **ein** Unternehmen effizient zu befriedigen ist, im Bereich von Beseitigungs- und Verwertungsanlagen nicht gegeben. Die irreversiblen Investitionen sind in der Entsorgungswirtschaft somit Teil des unternehmerischen Risikos, wie auch in allen anderen Wirtschaftsbereichen, in denen keine natürliche Monopole gegeben sind. Möglicherweise können regional begrenzte natürliche Monopole im Anlagenbereich entstehen, wenn es sich um hochspezifische Anlagen handelt, für die nur sehr geringe Mengen der spezifischen Abfallfraktion anfallen, so daß zum einen nur eine sehr geringe Anzahl an Anlagen benötigt wird und zum anderen die Transportkosten sehr hoch sind. Der Wettbewerb zwischen diesen Anlagen ist aufgrund der hohen Transportkosten zwar eingeschränkt, dennoch stellt er eine Obergrenze für die Ausübung von Marktmacht dar. Denn wird Marktmacht zur Erziehlung überhöhter Preise eingesetzt, hat dies nur so lange Erfolg, wie die Preisüberhöhung unter den Transportkosten zu einer anderen Anlage liegt. Auch in diesem Fall ist keine Regulierung aufgrund eines natürlichen Monopols notwendig, sondern vielmehr die konsequente Durchsetzung des wettbewerblichen Kontrollinstrumentariums.

Zum Fall des natürlichen Monopols im deutschen Abfallrecht ist festzuhalten, daß auf diese Problematik nicht spezifisch eingegangen wird. Die Organisation von Sammlung und Transport obliegt allein den entsprechenden entsorgungspflichtigen Personenkreisen, so daß die aufgezeigten marktlichen Lösungen grundsätzlich möglich sind. Insbesondere finden die Regelungen des GWB im privatwirtschaftlich strukturierten Bereich der Entsorgungswirtschaft Anwendung, so daß auch die entsprechenden Kontrollmechanismen gegeben sind.

Externalitäten und **öffentliche Güter** bezeichnen Situationen, in denen ein Gut simultan in die Nutzen- bzw. Produktionsfunktionen mehrerer Personen eingehen.[82] Werden diese Konzepte auf die Entsorgungswirtschaft bezogen, so liegen spezifische Zusammenhänge vor, die sich aus der wechselseitigen Beeinflussung von Abfällen und Umwelt ergeben: Abfälle belasten die Umwelt, die als Lebensgrundlage der Menschen dient. Somit wird über die Minderung der Umweltqualität auch die Lebensqualität der Menschen beeinträchtigt, im Extremfall bis hin zur Zerstörung menschlicher Lebensräume. Die Abgabe von Abfällen in die Umwelt verursacht folglich externe Effekte. Diese können sich in vielfältigen Formen niederschlagen, beispielsweise als Schädigung von Grund- und Trinkwasser, Geruchsbelästigungen, gesundheitsgefährdenden Emissionen oder als Störung des Landschaftsbildes. Die Entsorgungswirtschaft wurde politisch geschaffen, um diese Problematik zu handhaben. Es hat sich in der Vergangenheit kein eigenständiger Markt für Entsorgung im Rahmen freien Wettbewerbs gebildet, so daß diese Aufgabe der öffentlichen Hand im Rahmen der Daseinsvorsorge zugewiesen wurde.

---

[82] Vgl. zum Konzept der externen Effekte und öffentlichen Güter Kapitel 1.III.

Die Ursache für diese Zuweisung und die fehlende oder mangelnde Entwicklung eines Entsorgungsmarktes unter wettbewerblichen Bedingungen ist jedoch kein originäres Charakteristikum der Entsorgungswirtschaft. Vielmehr ist dies das Ergebnis von historisch bedingten Fehleinschätzungen entsorgungstechnischer Zusammenhänge: Die Umwelt wurde als rein öffentliches Gut betrachtet, deren Bereitstellung "naturbedingt" ohne ökonomischen Produktionsprozeß erfolgt. Die Nutzung der Umweltmedien erfolgte somit kostenlos. Tatsächlich ist die Umwelt kein rein öffentliches Gut, sondern nur partiell oder eingeschränkt öffentlich: In dem Maße, wie die Absorptionsfähigkeit der Umwelt durch Abfälle überansprucht wird, verlieren die Umweltmedien ihre Eigenschaft als öffentliches Gut.[83] Da dieser Sachverhalt in der Vergangenheit verkannt wurde, bestehen heute Produktions- und Konsumstrukturen, die die Kosten der Nutzung von Umweltmedien nicht in vollem Umfang einbeziehen. Im einzelnen ergeben sich über die gesamte Volkswirtschaft gesehen drei grundsätzliche Problembereiche[84], deren Handhabung Aufgabe der Entsorgungspolitik ist:

1. Die unvollständige Internalisierung von Produktionskosten, da die Nutzung der Umweltmedien nicht verbrauchsgerecht angelastet wird.
2. Die mangelnde Anlastung der Produktentsorgungskosten, da die Entsorgung in der Vergangenheit als öffentliche Aufgabe von Produktions- und Konsumprozessen losgelöst war.
3. Die unvollständige Internalisierung aller Deponierungskosten. Bei der Beseitigung wurden insbesondere die langfristigen Kosten, die nach Schließung von Deponien und Anlagen anfallen, nicht ausreichend in die Betrachtung einbezogen.

Es ergeben sich zwei grundsätzliche Ansatzpunkte, mit diesen Schwierigkeiten umzugehen: Zum einen kann eine politische Lösung angestrebt werden. Dazu wird Umweltschutz als öffentliches Gut staatlich bereitgestellt, indem durch hoheitliche Eingriffe in Produktions- und Konsumprozesse die Reduzierung und Substitution von Abfallmengen und -arten vorgegeben wird. Es handelt sich um eine grundsätzlich im Ordnungsrecht verhaftete Vorgehensweise. Zum anderen kann eine ökonomische Vorgehensweise erfolgen. Hierfür wird versucht, alle entsorgungsrelevanten Kosten möglichst weitgehend zu monetarisieren und dann zu internalisieren.[85] Dieser Ansatz hat die Angleichung gesamt- und einzelwirtschaftlicher Kosten zum Ziel.

In Anbetracht der in einer Marktwirtschaft fundamentalen Sichtweise der Überlegenheit von Wettbewerb als Such- und Entdeckungsverfahren gegenüber hoheitlichen Lösungen ist der

---

[83] Vgl. *Kerber, B.*, Der Konflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen auf kommunaler Ebene, Frankfurt/M. 1994, S. 15.

[84] Vgl. *Holm-Müller, K.*, Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik, Heidelberg 1997, S. 61.

[85] Vgl. zu diesen grundsätzlichen Vorgehensweisen *Hecht, D.*, und *N. Werbeck*, Abfallpolitik, in: Klemmer, P. (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 219 ff., S. 245.

ökonomische Lösungsweg zur Behebung des Externalitätenproblems in der Entsorgungswirtschaft anzustreben. Erst wenn sich diese Vorgehensweise als nicht ausreichend herausstellt, sollte im konkreten Einzelfall auf die politische Lösung zurückgegriffen werden. Entsprechend sind in der Realität zumeist Kombinationen beider Methoden zu finden. Im Rahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wurde diesen in einer Marktwirtschaft zu erwartenden Erkenntnissen jedoch nicht gefolgt. Vielmehr wurden allein politische Forderungen und Vorgaben an Produktions-, Verwertungs- sowie Beseitigungsprozesse gestellt.[86] Die in den letzten Jahren erheblich verfeinerten ökonomischen Modelle zur Kosteninternalisierung im Umweltbereich[87] und insbesondere auch in der Abfallwirtschaft[88] wurden in keiner Weise in das deutsche Regelwerk aufgenommen. Insofern wurde in Deutschland die Chance zur Einführung marktwirtschaftlicher Konzepte in der Entsorgungswirtschaft nicht wahrgenommen. Das deutsche Abfallrecht ist weiterhin dem ordnungsrechtlichen Gedankengut verhaftet.

Informationsasymmetrien werden in der Entsorgungswirtschaft häufig pauschal als Grund für ein Scheitern freien Wettbewerbs in diesem Wirtschaftsbereich angeführt. Um eine fundierte Aussage darüber treffen zu können, ist jedoch ein differenziertes Vorgehen erforderlich. In der Entsorgungswirtschaft besteht die Möglichkeit, daß sowohl adverse selection als auch moral hazard als Beeinträchtigungen des wettbewerblichen Mechanismus' auftreten können.[89] Bevor auf diese potentiellen Marktversagensgründe eingegangen wird, ist hervorzuheben, daß in der Entsorgungswirtschaft zusätzlich der Mangel an entscheidungsrelevanten Informationen als Argument für die Unmöglichkeit von Wettbewerb in diesem Bereich angeführt wird. Dem ist nicht zuzustimmen. Grundlegende Marktinformationen, wie etwa: wer subjektive Abfälle abzugeben hat und wer für diese subjektiven Abfälle noch ökonomische Verwendung hat, ist Teil der allgemeinen Rahmenbedingungen, die für die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb notwendig sind. Ihre mangelnde Bereitstellung ist kein Versagen des Wettbewerbsprozesses, sondern vielmehr Politikversagen, da die Festlegung von allgemeinen Rahmenbedingungen notwendig ist, um Wettbewerb zu ermöglichen. Entsprechend wurden sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene umfangreiche Vorgaben und Anforderungen zur Erhöhung des Informationsstandes an entsorgungsrechtlichen Parametern erlassen. In diesem Zusammenhang sind die europäischen Vorschriften zur Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen und nationalen Informationssystemen und in Deutschland die Bestimmungen des untergesetzlichen Regelwerks über Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen zu sehen.

---

[86] Vgl. *Hansmeyer* und *Linscheidt*, Das Kreislaufwirtschaftsgesetz, supra, S. 564.

[87] Vgl. beispielsweise *Michaelis, P.*, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, Heidelberg 1996; *Wagner, G. R.* (Hrsg.), Ökonomische Risiken und Umweltschutz, München 1992, und *Wicke, L*, Umweltökonomie, 4. Auflage, München 1993.

[88] Vgl. *Holm-Müller*, Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik, op. cit.; *Michaelis, P.*, Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung , Tübingen 1993, und *Zimmermann, H.* (Hrsg.), Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Bonn 1993.

[89] Vgl. dazu ausführlich Kapitel 1.IV.

Die eigentliche Problematik von Informationsasymmetrien, die zu Marktversagen führen können, sind in der Entsorgungswirtschaft durch die Möglichkeit zu adverse selection und moral hazard gegeben. Zum einen können die Informationsvorteile über Entsorgungsmethoden und -verfahren der Abfälle der nachfragenden Partei gegenüber Abfällen zur Entsorgung der anbietenden Partei dazu führen, daß sich allein die schlechteste Entsorgungsqualität am Markt für Entsorgungsdienstleistungen durchsetzt. Es liegt adverse selection vor. Diese Informationsstruktur verhindert somit die optimale Kosteninternalisierung in der Entsorgungswirtschaft.[90] Diese Schwierigkeit kann jedoch durch die Aktivierung wirtschaftlichen Eigeninteresses der Entsorgungsdienstleister an möglichst hoher Entsorgungsqualität behoben werden. Dazu bieten sich als marktkonforme Instrumente die Gefährdungs- und Verschuldungshaftung an.[91] In Anbetracht der durchaus hohen Kosten der Beseitigung von Umweltschädigungen sind auch Zwangsversicherungen in Betracht zu ziehen.

Hand in Hand mit der Lösung des adverse selection-Problems geht jedoch die Entstehung bzw. Verschärfung von moral hazard als möglichen Grund für Martkversagen einher. Die einzelwirtschaftlichen Gewinnanreize, sich die Entsorgung von Abfällen entsprechend einer qualitativ hochwertigen Entsorgungsart teuer bezahlen zu lassen, die eigentliche Entsorgung jedoch mit qualitativ minderwertigen Entsorgungsarten, die entsprechend günstiger sind, durchzuführen,[92] sind um so größer, je weiter die Preisspanne zwischen hochwertiger und minderwertiger Entsorgung ist. Entsprechend sind auch die auf derartigem moral hazard-Verhalten beruhenden Umweltbelastungen um so höher, je weiter die Qualität von hoch- und minderwertiger Entsorgung auseinanderklafft. Eine vollständige Internalisierung von externen Kosten wird dadurch in der Entsorgungswirtschaft behindert.[93] Es besteht umfangreicher Kontrollbedarf über die angewandten Entsorgungsmethoden, dessen Deckung mit erheblichen Kontrollkosten verbunden sein kann. Tatsächliches Marktversagen tritt auf, wenn die Kontrollkosten prohibitive Ausmaße annehmen. Dies ist um so unwahrscheinlicher, je höher die privatwirtschaftlichen Anreize zu hochwertiger Entsorgung sind. Privatwirtschaftliche Anreize zu hochwertiger Entsorgung - selbst bei mangelnder Kontrolle durch den Abfälle Abgebenden - sind immer dann gegeben, wenn es sich um Abfälle zur Verwertung handelt, da diese als Sekundärrohstoffe im Wirtschaftskreislauf verbleiben. Je höher die Qualität dieser Sekundärrohstoffe, um so höher sind auch die für sie zu erzielenden Preise. Im Fall von Abfällen zur Beseitigung ist dieser Anreizmechanismus hingegen nicht mehr gegeben. Diese Abfälle werden dem Wirtschaftskreislauf dauerhaft entzogen und sind in eine möglichst schadstoffarme Form zu überführen. Da ihnen

---

[90] Vgl. *Hecht* und *Werbeck*, Abfallpolitik, supra, S. 246 f.

[91] Vgl. *Nicklisch, F.*, Umweltschutz und Haftungsrisiken: Rechtsfragen der Umwelt-, Gentechnik- und Abfallhaftung, in: Wagner, Ökonomische Risiken und Umweltschutz, op. cit., S. 291 ff., S. 301 f.

[92] Vgl. zu Beispielen der Probleme dieser Dienstleistungsüberwachung *Raulf, D.*, Entsorgung: Aufgabe mit großer Verantwortung, in: Handelsblatt, 24.09.1997, S. 28.

[93] Vgl. *Endres, A.*, Umwelthaftung zur Harmonisierung von unternehmerischer Risikopolitik und Internalisierung externer Effekte, in: Wagner, Ökonomische Risiken und Umweltschutz, op. cit., S. 303 ff., S. 317.

kein ökonomischer Wert mehr zufällt, gibt es keinen diesem Abfall eigenen Anreizmechanismus zur Angleichung von einzelwirtschaftlichem Gewinnstreben und gesamtwirtschaftlichen Zielen. Abfälle zur Beseitigung können daher als Marktversagen aufgrund moral hazards unterliegend angesehen werden. Diesem Sachverhalt wird im deutschen Abfallrecht durch die Zuweisung der Entsorgungspflicht von Abfällen zur Verwertung an die Privatwirtschaft und von Abfällen zur Beseitigung an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Rechnung getragen. Durch die Organisation als hoheitliche Aufgabe soll bei Abfällen zur Beseitigung das Anreizproblem privatwirtschaftlichen Gewinnstrebens ausgeschaltet werden. Es ist zu beachten, daß diese Entscheidung Ausdruck einer gesellschaftspolitischen Abwägung zugunsten einer geringen Risikobereitschaft und einem hohen umweltpolitischen Schutzniveau ist. Dennoch ist die praktische Umsetzung dieser Unterscheidung zwischen privatwirtschaftlichem und öffentlichem Bereich der Entsorgungswirtschaft in Deutschland wenig geeignet, den in sie gesetzten Ansprüchen gerecht zu werden. Faktisch wird die Unterscheidung durch die Definitionsverlagerung auf die Vollzugsebene, die Bindung der Pflichtübertragung an die Zustimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Bestandschutzbestrebungen dieser jedoch ausgehöhlt.

Aus der oben dargestellten **unscharfen Trennung** zwischen **privater** und **öffentlicher Entsorgung** ergeben sich ganz spezifische Schwierigkeiten in der Entsorgungswirtschaft, die als weitere Gründe für die Unmöglichkeit von Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft und die Zuweisung als hoheitliche Aufgabe angeführt werden. Hauptsächlich wird die Unplanbarkeit der kommunalen Entsorgung,[94] die sich aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz ergeben würde, herangezogen, um zu belegen, daß die Sicherheit der Abfallentsorgung allein durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gewährleistet werden könne.[95] Zur Beurteilung dieser Argumentation ist zuerst die Problematik der Unplanbarkeit kommunaler Entsorgung zu betrachten: Der öffentlichen Entsorgung wurde mit der Einführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ein signifikanter Teil ihrer bisherigen Aufgaben entzogen, nämlich die Abfallverwertung und teilweise auch die -beseitigung. Damit sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit zurückgehenden Abfallmengen und daraus resultierenden Überkapazitäten konfrontiert. Ein bis dato kostendeckender oder sogar gewinnbringender Aufgabenbereich hat sich damit zu einem Verlustgeschäft gewandelt.[96] Einerseits entspricht diese Entwicklung den Zielsetzungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, da sie den Übergang ausschließlich hoheitlicher Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Zuständigkeitsbereich kennzeichnet. Andererseits läuft diese Ent-

---

[94] Vgl. *Beckmann, M.*, und *A. Kersting*, Von der öffentlichen Daseinsvorsorge zur privaten Kreislaufwirtschaft, in: Betriebs-Berater 52 (1997), S. 161 ff., und *Hartung, R.*, Marktungleichgewichte durch unkalkulierbare Rahmendaten: Auslastungsprobleme der Kapazitäten, in: Handelsblatt, 23.09.1996, S. B7.

[95] Vgl. *Arndt, H.-W.*, und *C. Walter*, Zur Verteilung der Abfallentsorgung zwischen Verursacher, öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger, privatem Dritten und Verbänden, in: Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv o.Jg. (1997), S. 183 ff., S. 186.

[96] Vgl. *o.V.*, Kreislaufwirtschaft: Entsorgungspreise fallen weiter, in: Handelsblatt, 04.11.1996, S. 19.

wicklung natürlich dem Bestandschutzdenken der Abfallbürokratien zuwider. Dem ökonomischen Eigeninteresse an ausgelasteten Kapazitäten, die durch weitgehend irreversible Investitionen geschaffen wurden, wird zum einen durch die Forderung nach Ausdehnung der öffentlichen Entsorgungsverpflichtung und zum anderen durch die schon beschriebene Initiierung der Flucht von privatwirtschaftlicher Verwertung und Vermeidung in die öffentliche Abfallbeseitigung Rechnung getragen. Während dieses Vorgehen einzelwirtschaftlich zwar verständlich ist, hat es dennoch gesamtwirtschaftlich inakzeptable Folgen: Im Wettbewerb zwischen unerwünschter Beseitigungsoption und kreislaufgerechter Verwertungslösung wird sich tendenziell die öffentliche Beseitigung durchsetzen, da im Preiswettbewerb die gebührenfinanzierte Beseitigungslösung gegenüber privatwirtschaftlichen Verwertungsstrategien ungerechtfertigt im Vorteil ist.[97] Das Bestandschutzdenken der Abfallbürokratien und die unklare Trennung zwischen öffentlicher und privater Entsorgungspflicht stellen zwar letztendlich nur ein Übergangsproblem in der Entsorgungswirtschaft dar, bis die Zuständigkeitsbereiche exakt gegeneinander abgegrenzt sind. Dennoch stellt beides ein nicht zu unterschätzendes Problem dar, das - solange es nicht gelöst ist - den Paradigmenwechsel in der Entsorgungswirtschaft nicht nur behindern, sondern durchaus konterkarieren kann.

3. Ordnungspolitisches Resümee

Zusammenfassend kann für die gesamte europäische Entsorgungswirtschaft festgestellt werden, daß die europäischen Vorgaben grundlegende Reformen initiiert haben. Insbesondere wurde mit der Neuorientierung der Entsorgungswirtschaft an der Schließung industrieller Stoffkreisläufe und an modernen Entsorgungskonzeptionen begonnen. Positiv hervorzuheben ist dabei die Vorgehensweise der EU, den Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten in der Entsorgungswirtschaft dazu zu nutzen, neue Erkenntnisse hinsichtlich der ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in der Entsorgungswirtschaft zu sammeln. Den Mitgliedstaaten eröffnen sich damit erhebliche nationale Gestaltungsspielräume. Es ist jedoch zu beachten, daß dieser Systemwettbewerb durch die ausgiebige Nutzung unbestimmter Rechtsbegriffe auf europäischer Ebene realisiert wird. Faktisch werden damit durchaus erhebliche Rechtssetzungskompetenzen auf die Mitgliedstaaten rückverlagert. Diese Rückverweisung von Kompetenzen kann jedoch jederzeit durch die EU wieder zurückgenommen werden, indem sie die entsprechenden unbestimmten Rechtsbegriffe selbst ausfüllt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit zukünftig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden wird. Unter der Annahme, daß die Kompetenzrückverweisung einzig der Sammlung der Erkenntnisse des so ausgelösten Systemwettbewerbs dient, ist mit Rücknahme der Kompetenz auf europäischer Ebene in dem Maße zu rechnen, wie gesicherte Erkenntnisse über optimale rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen einer kreislauforientierten Entsorgungswirtschaft vorliegen.

---

[97] Vgl. *Weidemann*, Übergangsprobleme bei der Privatisierung des Abfallwesens, supra, S. 2758 und 2763.

In Deutschland wurden die europäischen Vorgaben zum Anlaß genommen, das bisherige Abfallrecht weitgehend neu zu ordnen. Dabei wurde insbesondere mit der Einbeziehung marktwirtschaftlicher Konzepte in einen bis dato ausschließlich hoheitlich gestalteten Bereich begonnen. Die grundsätzliche Einstellung, daß Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft faktisch unmöglich sei, wurde damit aufgegeben. Privatwirtschaftliche Tätigkeiten wurden in allen gewinnversprechenden entsorgungswirtschaftlichen Aktionsbereichen grundsätzlich ermöglicht und auch wahrgenommen.[98] Die öffentliche Entsorgung als hoheitliche Aufgabe soll dabei auf den einem tatsächlichen Marktversagen unterliegenden Bereich der Beseitigung zurückgedrängt werden. Problematisch ist dabei jedoch, daß die Frage der Kostenanlastung öffentlicher Aufgaben im Zuge dieser doch fundamentalen Änderungen in der Entsorgungsmarktordnung nicht aufgegriffen wurde. Es bestehen daher gravierende Übergangsprobleme, die dazu geeignet sind, die erfolgreiche Aktivierung innovativer und dynamischer privatwirtschaftlicher Strukturen zu verhindern. So haben sich insbesondere die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger selbst zu entmachten, was ihren einzelwirtschaftlichen Interessen diametral entgegensteht.[99] Bisher liegt keine klare Gesamtkonzeption für das Zusammenwirken eines öffentlichen und eines privatwirtschaftlichen Bereichs in der Entsorgungswirtschaft vor. Die deutsche Entsorgungswirtschaft befindet sich am Anfang eines langwierigen Umstellungsprozesses mit geringen Erfahrungswerten und erheblichem Theoriedefizit.

Die europäische Kompetenzrückverweisung hat im deutschen Abfallrecht besondere Auswirkungen zur Folge: Die unbestimmten europäischen Rechtsbegriffe wurden großteils einfach aus dem europäischen Recht in das Kreislaufwirtschaftsgesetz übernommen. Die Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe erfolgt in Deutschland demnach nicht im Kreislaufwirtschaftsgesetz, sondern vielmehr im untergesetzlichen Regelwerk oder über Richterrecht. Damit erfolgt die Ausfüllung der europäischen unbestimmten Rechtsbegriffe der Entsorgungswirtschaft in Deutschland letztendlich auf der Vollzugsebene. Diese Situation ist äußerst bedenklich, da auf dieser Kompetenzebene tagespolitische Einflußnahme und eigennutzorientierte Verhaltensweisen in erheblich höherem Maße zu erwarten sind als auf vollzugsfernen Kompetenzstufen.

Das neue deutsche Abfallrecht umfaßt insbesondere eine deutliche Entbürokratisierung der bisherigen Verfahrensweisen in der behördlichen Kontrolle und Genehmigung. Häufig wird dies als Deregulierung der Entsorgungswirtschaft bezeichnet.[100] Tatsächlich liegt im Sinne dieser Arbeit Entbürokratisierung und teilweise auch Privatisierung vor, jedoch keine Deregulie-

---

[98] Vgl. *Fleig, J.*, Kreislaufwirtschaft: Neue Herausforderungen aufgreifen bevor es andere tun, in: Handelsblatt, 15.04.1998, S. 35.

[99] Vgl. *Petersen, F.*, Das untergesetzliche Regelwerk zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: Umwelt- und Planungsrecht o.Jg. (1996), S. 328 ff., S.331.

[100] Vgl. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Untergesetzliches Regelwerk zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von Bundesregierung endgültig verabschiedet, Pressemitteilung 33/96, Bonn, den 14.08.1996.

rung im Sinne der Rücknahme hoheitlicher Eingriffe auf ein optimales Regulierungsniveau, da die Entsorgungswirtschaft in Deutschland historisch bedingt hoheitliche Aufgabe war und damit Teil der Bürokratie und nicht Teil des Wirtschaftslebens. Außerdem ermöglichen die neuen Vorschriften des Abfallrechts grundsätzlich sogar die Ausweitung der Regulierungsmöglichkeiten in der Entsorgungswirtschaft.[101] Soweit Maßnahmen zur Entbürokratisierung getroffen wurden, erfolgte dies über das untergesetzliche Regelwerk.[102] Damit können diese Maßnahmen jedoch jederzeit ohne grundlegende Änderung des Abfallrechts wieder zurückgenommen werden.

Die genaue Entwicklung der Entsorgungswirtschaft ist sowohl auf europäischer als auch deutscher Ebene noch nicht abzuschätzen. Es liegt eine Umbruchphase vor, deren Ausgang noch nicht feststeht. Ordnungspolitisch sind sinnvolle Zielsetzungen gegeben; ihnen stehen jedoch ausreichend ungeklärte Problemkreise gegenüber, so daß eine eindeutige Beurteilung derzeit noch nicht möglich ist.

---

[101] Vgl. *Spannowsky, W.*, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vor der Bewährungsprobe, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts Bd. 36 (1996), S. 289 ff., S. 298 f.

[102] Vgl. *Petersen*, Das untergesetzliche Regelwerk zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, supra, S. 330; und *Versteyl* und *Wendenburg*, Änderungen des Abfallrechts, supra, S. 938.

Teil 3: Implikationen für die europäische Integrationspolitik

In Teil 2 wurden - für die verschiedenen Sondermärkte getrennt - jeweils die Marktordnungen sowohl kompetenzrechtlich als auch wettbewerbspolitisch erfaßt und im Rahmen eines ordnungspolitischen Resümees hinsichtlich ihres Zustandekommens und ihrer weiteren Entwicklungsrichtungen beurteilt. Darauf aufbauend werden in Teil 3 nicht mehr für jeden Wirtschaftsbereich separat, sondern über alle Einzeluntersuchungen hinweg die generellen Tendenzen der Politikfestlegung aufgezeigt werden, auf denen die europäische Integrationspolitik beruht. Diese grundsätzlichen, heute aktuell angewandten Handlungsschemata determinieren die zukünftige Entwicklungsrichtung der europäischen Integrationspolitik. Folglich kann aus der heutigen Ausgestaltung der Integrationspolitik auf zukünftige Chancen und Gefahren für den europäischen Integrationsprozeß geschlossen werden. Aus der Abwägung dieser Entwicklungsmöglichkeiten können dann Empfehlungen abgeleitet werden, wie diese Gefahren eingedämmt und damit die Wahrscheinlichkeit für eine positive Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses erhöht werden können.

Dieser grundsätzlichen Vorgehensweise folgend wird in Kapitel 11 die ordnungspolitische Ausgestaltung der Integrationspolitik dargestellt werden. Dazu werden die Ergebnisse aus den verschiedenen Analysen der Sondermärkte zusammengefaßt, und zwar nicht für jeden Wirtschaftsbereich einzeln, sondern vielmehr nach den Gesamtergebnissen aus allen Analysen. Weiter wird diese tatsächliche ordnungspolitische Ausgestaltung den - schon in der Einleitung angeführten - Kritikpunkten und pauschalen Vorwürfen gegen die europäische Integrationspolitik gegenübergestellt.

In Kapitel 12 werden die Konsequenzen der in Kapitel 11 hergeleiteten Ergebnisse für das politische und ökonomische System der Europäischen Gemeinschaft aufgezeigt. Dazu wird die aktuelle, ordnungspolitische Situation der EU unter dem Aspekt der Ergebnisse des 11. Kapitels dargestellt. Auf diese Weise können die zukünftigen Problemfelder und Entwicklungschancen herauskristallisiert werden. Als Ergebnis dieser systemevolutorischen Betrachtung werden die systemtheoretischen Voraussetzungen zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit politischer und ökonomischer Systeme vor dem Hintergrund der europäischen Integration abgeleitet.

Im Rahmen des abschließenden Ausblicks zu Teil 3 werden diese systemtheoretischen Notwendigkeiten speziell auf die Europäische Union übertragen. Es soll ein System der Handlungsmöglichkeiten und Politikfestlegung aufgezeigt werden, das die in Kapitel 12 aufgezeigten, zukünftigen Problemfelder der europäischen Integration handhabbar macht und so einen Ausweg aus dieser Problematik weist, hin zu einer auch zukünftig erfolgversprechenden Weiterentwicklung der europäischen Integration.

11. Kapitel: Diskussion der ordnungspolitischen Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik

Für eine umfassende Darstellung und Bewertung der Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik werden im folgenden zuerst die Schlußfolgerungen aus den verschiedenen ordnungspolitischen Resümees der Untersuchungen der Sondermärkte aus Teil 2 zusammengefaßt. Diese Zusammenfassung orientiert sich dabei nicht mehr an den einzelnen Sektoren, sondern vielmehr im Sinne einer Querschnittsanalyse an den kompetenzrechtlichen und wettbewerbspolitischen Ergebnissen, die durch alle Einzelanalysen hindurch und in teilweise durchaus unterschiedlicher Ausprägung konstatiert werden konnten. Dieser tatsächlichen ordnungspolitischen Ausgestaltung gemäß den Untersuchungsergebnissen werden dann die eingangs in der Einleitung angeführten Thesen und Erwartungen an die europäische Integrationspolitik gegenübergestellt, die eine durchaus pauschalierende Kritik an der europäischen Gemeinschaft und ihrer Politikfestlegung darstellen. Der abschließende Vergleich der tatsächlichen Politikfestlegung und der Wahrnehmung der europäischen Integrationspolitik in der Öffentlichkeit ermöglicht verschiedene Schlußfolgerungen:

Zum einen wird sich zeigen, welche Kritikpunkte anhand der Analyseergebnisse aufrecht gehalten bzw. bestätigt werden können und welche Vorwürfe sich als haltlos und falsche Wahrnehmung erweisen. Dies wirft die Frage auf, warum derartige Fehlinterpretationen in der Wahrnehmung der europäischen Integrationspolitik auftreten.

Zum anderen wird der Schluß möglich sein, welche Kombination der einzelnen ordnungspolitischen Faktoren zu einem Erfolg bzw. einem positiven Ergebnis der europäischen Integrationspolitik geführt hat. Eine Präzisierung derartiger Kombinationen und ihre Weiterentwicklung in die Zukunft ermöglichen die Beurteilung der Erfolgschancen zukünftiger Integrationsprozesse.

I. Ordnungspolitische Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik

Im Rahmen der ordnungspolitischen Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik sollen die einzelnen ordnungspolitischen Resümees der Analysen der Sondermärkte in der Form zusammengefaßt werden, daß die in allen Untersuchungen herausgearbeiteten zentralen wettbewerbspolitischen und kompetenzrechtlichen Faktoren über die verschiedenen Sondermärkte hinweg betrachtet werden. Aus der spezifischen Ausgestaltung dieser Faktoren und dem ordnungspolitischen Gesamtergebnis des entsprechenden Wirtschaftsbereichs lassen sich dann - über alle sechs analysierten Sektoren hinweg - die Faktoren und Kombinationen von Faktoren herleiten, die einer erfolgreichen europäischen Integrationspolitik zugrunde liegen.

Hier zeigt sich die Relevanz des hohen Abstraktionsniveaus der Vorgehensweise in Teil 2. Die Beschränkung der Einzelanalysen auf die entscheidenden Strukturen und charakteristischen

Merkmale der jeweiligen Sektoren - also die Orientierung an grundsätzlichen Tendenzen der Politikfestlegung - erlaubt im folgenden die Vergleichbarkeit der verschiedenen Analyseergebnisse.[1] Der Verzicht auf eine institutionelle Detailanalyse in jedem der betrachteten Wirtschaftsbereiche ermöglicht damit einen Quervergleich der Einzelergebnisse über die unterschiedlichen Sondermärkte hinweg.

Im einzelnen wird auf den Ausgangspunkt der Reforminitiative, die originären Politikbereiche der EU, die faktische Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, die trotz Reformen noch bestehenden Problembereiche und abschließend auf das Ergebnis dieser Integrationspolitik eingegangen werden. Dabei ist im Auge zu behalten, daß diese verschiedenen Punkte keineswegs isoliert nebeneinander stehen, sondern daß vielmehr erst ihr Zusammenspiel die europäische Integrationspolitik abbildet.

1. Initiative zur Reform

Der Anstoß zur Reformierung der Marktordnungen der Sondermärkte geht in allen untersuchten Wirtschaftsbereichen ausschließlich auf Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft zurück. Der Anlaß zu umfassenden Reformbestrebungen lag für die EU in der Umsetzung des Binnenmarktes und in der Verwirklichung der Europäischen Union, in geringerem Maße auch der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Sondermärkte nehmen im Hinblick auf diese Zielsetzungen eine herausragende Stellung ein: Aufgrund ihres Charakters als wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche waren diese Wirtschaftsbereiche in den Mitgliedstaaten vor dem freien Spiel der Marktkräfte durch weitreichende Regulierungseingriffe zumindest teilweise geschützt. Gleichzeitig differierten diese nationalen Regulierungen an Intensität und Ausgestaltung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten in so erheblichem Maße, daß eine bloße Beseitigung der zwischenstaatlichen Handelshemmnisse zu signifikanten Wettbewerbsverzerrungen sowohl zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten als auch auf den einzelnen nationalen Sondermärkten selbst geführt hätte. Vor diesem Hintergrund war die Initiative zu Reformen durch die EU sinnvoll und konsequent.

Während die europäischen Zielsetzungen tatsächlich nur Anlaß zur Initiative auf europäischer Ebene gaben, sind die Mitgliedstaaten damit nicht aus der Verantwortung genommen. Denn in den letzten zwei Jahrzehnten wurde von akademischer Seite die Forderung nach Reform der wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche - im Sinne einer Rücknahme übermäßiger Regulierung auf ein tatsächlich Marktversagen unterliegendes Niveau - vehement gestellt und mit umfangreichen Untersuchungen belegt. Einzelne Mitgliedstaaten sind diesen Nachweisen gefolgt und haben in einzelnen Sondermärkten Regulierungseingriffe zurückgenommen, bis hin zur völligen Liberalisierung. In Deutschland hingegen erfolgte nicht die geringste Reform wettbe-

[1] Vgl. dazu die Methodik in Teil 2 und die Einleitung, 3. Methodik und Gang der Arbeit.

werbspolitischer Ausnahmebereiche ohne vorherigen Druck durch die EU. Und dies, obwohl - über die rein akademischen Untersuchungen hinaus - im Laufe der Zeit vermehrt praktische Belege aus den Ländern, die ihre Sondermärkte Reformen unterworfen hatten, dafür erbracht werden konnten, daß die Ergebnisse der akademischen Untersuchungen zutreffend waren. Für die Initiierung von Reformen muß der deutschen Politik folglich die Handlungsfähigkeit abgesprochen werden.[2] Von einer Gefangennahme der deutschen Politik im Sinne der capture theory und Eigennutzorientierung muß ausgegangen werden, um die Unterstützung und Sanktionierung des eklatanten Besitzstanddenkens der jeweiligen Interessengruppen erklären zu können.

2. Originäre Kompetenzbereiche

An die Feststellung, daß der Ausgangspunkt für Reformen allein auf europäischer Ebene lag, schließt sich die Frage an, in wessen Kompetenzbereich die Politikfestlegung für diese Sondermärkte fällt.

Als einzigen Wirtschaftsbereich besitzt die Europäische Gemeinschaft für die Agrarmarktpolitik eine originäre Politikkompetenz.[3] Im Bereich der Verkehrswirtschaft hat die Europäische Gemeinschaft nur Kompetenzen zur Schaffung einheitlicher ökonomischer Rahmenbedingungen, sofern sie von zwischenstaatlicher Relevanz sind. In der Finanzwirtschaft haben die Regelungen zur Kapitalverkehrsfreiheit vor allem für den Bankenbereich im weiteren Sinn direkte Auswirkungen. Diese Wirtschaftsbereiche unterliegen alle einem eigenen Titel im Rahmen des EU-Vertragswerkes. Für sie ist in unterschiedlichem Ausmaß eine europäische Politikfestlegung dadurch vorgegeben.

Alle weiteren behandelten Sondermärkte - von den Finanzmärkten ist dabei die Versicherungswirtschaft miteinbezogen - fallen damit grundsätzlich in die Hauptkompetenz der Mitgliedstaaten. Daß die Europäische Gemeinschaft dennoch durchaus einschneidend in diesen Wirtschaftsbereichen tätig werden kann, folgt aus der Kombination der Auflistung der Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft nach Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) mit der Rechtsangleichung (Art. 95 i.V.m. 14 EGV / Art. 100a i.V.m. 71 EGV a.F.) oder der Klausel zur Kompetenzergänzung (Art. 308 EGV / Art. 235 EGV a.F.). Auf diese Weise können die allgemeinen Vertragsgrundsätze, die Grundfreiheiten und gegebenenfalls weitere Einzelpolitiken des EU-Vertragswerkes auf die in Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) aufgelisteten Bereiche angewandt werden. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß die Liste der Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft in Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) mit jeder Änderung des Vertragswerkes beständig vergrößert wurde. Damit werden die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft

[2] Vgl. stellvertretend die Angaben in den einzelnen Untersuchungen der Sondermärkte.

[3] Vgl. zu den exakten Artikeln des EG-Vertragswerkes oben die jeweiligen Analysen der Sondermärkte, insbesondere die Erfassung nach EU-Recht und die kompetenzrechtlichen Beurteilungen.

fortlaufend ausgeweitet.[4] Diese Kompetenzausweitung ist keineswegs illegitim, sondern jeweils durch die Ratifizierung der neuen Vertragswerke durch die Parlamente der Mitgliedstaaten legitimiert.

Fraglich ist jedoch, ob die Tragweite einer Vergrößerung der Tätigkeitsbereiche der EU in vollem Umfang erkannt wird, denn allein die Auflistung schafft an sich noch keine neuen Kompetenzgrundlagen. Diese ergeben sich erst in der Verbindung mit Rechtsangleichung und Kompetenzerweiterung. Die Möglichkeiten zur Rechtsangleichung und zur Kompetenzergänzung bewirken folglich eine dem EU-Vertrag inhärente Tendenz zur Kompetenzausweitung zu Lasten der Mitgliedstaaten.

3. Faktische Kompetenzverteilung

Allein die Ausweitung europäischer Kompetenzen im EU-Vertrag sagt jedoch noch nichts über die tatsächliche Anwendung und Inanspruchnahme dieser erweiterten Kompetenzen aus. Hierfür ist vielmehr relevant, welche Kompetenzebenen faktisch welche Politikfestlegungen in der Realität ausführen. Aufgrund der Struktur des europäischen Rechts in Primär- und Sekundärrecht bietet sich im folgenden die Unterscheidung in allgemeine Politikfestlegung und deren Detailausgestaltung an.

Die **allgemeine Politikfestlegung** hat die generelle, programmatische Festlegung der Zielsetzung der angestrebten europäischen Politik in einem bestimmten Wirtschaftsbereich zur Aufgabe. Durch den oben dargestellten Zusammenhang über die Politikkompetenzen der Gemeinschaft kann die allgemeine Politikfestlegung durch die EU über die originären Politikkompetenzen hinaus, die explizit im Rahmen des EU-Vertrages für bestimmte Wirtschaftsbereiche vorgegeben sind, auf alle in Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) genannten Bereiche erweitert werden. In dem Maße, wie die Liste des Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) verlängert wird, nehmen folglich auch die Möglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft zur allgemeinen Politikfestlegung zu. Dementsprechend wurden für alle untersuchten Sondermärkte entweder über direkte Vorgaben des EU-Vertrages[5] oder über Art. 3 EGV (Art. 3 EGV a.F.) in Verbindung mit den weiteren Kompetenzgrundlagen[6] programmatische Grundsätze durch die Europäische Gemeinschaft erlassen. Einerseits spezifizieren diese Programme die Zielsetzung der europäischen Politiken, namentlich den Binnenmarkt, den Gemeinsamen Markt sowie die Wirtschafts- und Währungsunion für die jeweiligen Wirtschaftsbereiche. Andererseits bedürfen diese Politiken

---

[4] Ähnlich in *o V.*, Deutscher Juristentag: Unbehagen über den Einfluß des Eurorechts, in: Handelsblatt, 23.09.1998, S. 8.

[5] Dies ist der Fall für die Agrarwirtschaft, die Verkehrswirtschaft und teilweise für die Finanzwirtschaft (Bankensektor im weiteren Sinn).

[6] So gegeben in der Energieversorgungs-Wirtschaft, der Telekommunikations-Wirtschaft, der Entsorgungswirtschaft und teilweise in der Finanzwirtschaft (Versicherungswirtschaft).

als programmatische Grundsätze der Detailfestlegung, die aus allgemeinen Prinzipien direkt auf die nationalen Wirtschaftsbereiche anwendbare Regeln festlegt.

Die **Detailausgestaltung** erfolgt auf den ersten Blick im Sekundärrecht der Europäischen Gemeinschaft. Daraus kann jedoch nicht automatisch geschlossen werden, daß die EU über das Sekundärrecht die jeweiligen Wirtschaftsbereiche im Hinblick auf ihre Politikvorgaben neu reguliert. Die Untersuchungen des Sekundärrechts der einzelnen Sondermärkte zeichnen ein weitaus differenzierteres Bild:

Eine tatsächliche Neuregulierung im Sinne stringenter Detailvorschriften für die Mitgliedstaaten durch das europäische Sekundärrecht liegt einzig in der Finanzwirtschaft im Bereich des Bankensektors im weiteren Sinne vor. Diese Vorgehensweise ist in der Vorbereitung der nationalen Bankensysteme der Mitgliedstaaten auf die Währungsunion begründet. Divergierende nationale Rahmenbedingungen des Bankensektors würden der Einführung einer gemeinsamen Währung nicht nur abträglich sein, sondern sie von vornherein zum Scheitern verurteilen. Die europäische Vorgehensweise mag in diesem Bereich zwar rigide erscheinen; den zugrunde liegenden Sachverhalten ist sie hingegen durchaus angemessen.

Weiter wurden Detailregelungen von der europäischen Gemeinschaft in Teilbereichen der Agrarwirtschaft erlassen. Dies ist jedoch legitim, da dieser Wirtschaftsbereich von Anbeginn der Gemeinschaft in den Kompetenzbereich der EU übertragen wurde. Ebenso liegen in der Verkehrswirtschaft zum Teil exakte Einzelregulierungen vor. In diesem Wirtschaftsbereich besteht zwar grundsätzlich eine gemischte Zuständigkeit im Bereich der Detailauslegung. Aufgrund mangelnder Umsetzungstätigkeit der Mitgliedstaaten gingen diese nationalen Rechtsetzungskompetenzen jedoch vermehrt an die Europäische Gemeinschaft über, die der Untätigkeit der Mitgliedstaaten daraufhin eigene Vorschriften entgegenstellte. Außerdem sind in der Telekommunikations-Wirtschaft im Bereich der Universaldienst-Verpflichtung Detailregulierungen in erheblichem Umfang erfolgt. In diesem Fall ist von dem Versuch der EU auszugehen, die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen von Universaldiensten in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft aufzunehmen. Bisher ist dies nicht abschließend gelungen. So erfolgte die befürchtete Aufnahme von Universaldienst-Verpflichtungen in die Tätigkeitsliste des Art. 3 EGV durch den Vertrag von Amsterdam nicht. Dennoch ist eine Tendenz zur Vereinnahmung gesellschaftspolitischer Ziele durch die EU deutlich zu erkennen. Dieser Komplex wird unten im Rahmen der Problembereiche nochmals behandelt werden.

Von diesen bisher angeführten Fällen abgesehen, erfolgt in allen anderen untersuchten Wirtschaftsbereichen eine faktische Verlagerung der Detailkompetenzen an die Mitgliedstaaten. Die Methoden hierzu sind unterschiedlich:[7]

---

[7] Vgl. hierzu ausführlich die jeweiligen Analysen der Sondermärkte, insbesondere die kompetenzrechtlichen Beurteilungen und ordnungspolitischen Resümees.

1. Dies kann durch die Nicht-Inanspruchnahme von europäischen Regelungskompetenzen geschehen, wie in Teilen der Agrarwirtschaft gegeben.
2. Neben dem Primärrecht verbleibt auch das europäische Sekundärrecht in programmatischen Grundsätzen, wenn in letzerem in hohem Maße unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden; so geschehen in der Entsorgungswirtschaft, bei der jetzt die Mitgliedstaaten in der Pflicht sind, eine genaue Ausgestaltung der europäischen Vorgaben national zu erarbeiten.
3. Die Vorgabe reiner Ergebnisse und Zustände hat in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen zur Folge, daß die Mitgliedstaaten Mittel und Wege zur deren Erreichung und Umsetzung selbst festlegen können. Dies trifft auf die Telekommunikations- und die Energieversorgungs-Wirtschaft zu.
4. Auch die Gewährung von Wahlmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten verlagert Politikfestlegungs-Kompetenzen auf diese. Im Bereich der Energieversorgungs-Wirtschaft wurde diese Möglichkeit bei der Wahl zwischen offenem Netzzugang und Alleinabnehmersystem genutzt.

Der generellen Kompetenzausweitung der Europäischen Gemeinschaft steht somit die Tendenz gegenüber, sich auf europäischer Ebene auf programmatische Grundsätze und allgemeine Zielvorgaben zu beschränken und deren Detailumsetzung in nicht geringem Umfang den Mitgliedstaaten zu überlassen. Die Möglichkeit zu Systemwettbewerb durch nationale Gestaltungsspielräume ist demnach in weitaus mehr Wirtschaftsbereichen gegeben, als die allgemeine Kompetenzausweitung der EU erwarten lassen würde. Die Ursache hierfür kann in der Zuwendung zu mehr Subsidiarität gesehen werden. Ebenso kann dies aber auch einzig Ausdruck dafür sein, daß den europäischen Instanzen Informationen über die nationalen Wirtschaftsbereiche fehlen, die auf mitgliedstaatlicher Ebene entweder aufgrund bestehender Institutionen kostengünstiger erlangt oder aufgrund grundsätzlichen Informationsmangels überhaupt erst erhoben werden müssen.[8] Auf diesen Themenkomplex wird unten nochmals genauer eingegangen werden.

4. Problembereiche

Die Problemfelder der Integration der Sondermärkte können auf zwei Arten unterteilt werden. Zum einen ist entsprechend den geführten Analysen eine Einteilung nach wettbewerbspolitischen und kompetenzrechtlichen Feldern möglich. Zum anderen ergibt sich aus den eingeführten Neuerungen in den Marktordnungen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche die Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen verbliebenen Problembereichen, die trotz der Reform weiterhin Bestand haben, und neuen Problemen, die erst durch die Umstrukturierungen auftreten. Diese letztere Unterscheidungsart ist jedoch mit äußerster Vorsicht anzuwenden, da

[8] Ähnlich *Koenig, Ch.*, Europäische Integration und Systemwettbewerb zwischen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, in: EuZW 9 (1998), S. 513.

- aufgrund der teilweise fundamentalen Änderungen im Ordnungsrahmen der Sektoren - jetzt Probleme zutage treten, die schon immer vorhanden waren, unter dem alten Ordnungsrahmen jedoch durch Regelungen verdeckt worden waren, die nicht die Lösung des Problems bewirkten, sondern vielmehr dessen Verschleierung. Daher wird im folgenden der auch oben angewandten Trennung in wettbewerbspolitische und kompetenzrechtliche Probleme gefolgt. Außerdem wird auf generelle Problemtendenzen eingegangen, die sich anhand der geführten Analysen aufzeigen lassen. Für sektorspezifische Einzelprobleme sei an die obigen Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen verwiesen.

Die **wettbewerbspolitischen Problemfelder** gliedern sich in zwei Hauptgruppen. Zum einen bestehen aufgrund der Änderungen der verschiedenen Marktordnungen zum Teil erhebliche Übergangs- und Anpassungsschwierigkeiten in den einzelnen Wirtschaftsbereichen. Abhängig vom Ausmaß der Änderung in den einzelnen Mitgliedstaaten sind diese daraus resultierenden Schwierigkeiten auch von Land zu Land unterschiedlich. Dementsprechend sollten anpassungsfördernde und übergangsbeschleunigende Maßnahmen von den Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen nationalen Bedürfnissen eingesetzt werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß diese Maßnahmen nicht auf nationaler Ebene zur Konterkarierung der europäischen Reformpolitik genutzt werden. Diese Fördermaßnahmen sollten daher sowohl diskriminierungsfrei in bezug auf nationale Marktteilnehmer als auch in bezug auf solche aus anderen Mitgliedstaaten erfolgen.

Zum anderen haben sich die verschiedenen Infrastrukturbereiche als eigentliches wettbewerbspolitisches Problem herausgestellt. Zwar wird die Möglichkeit und Notwendigkeit des Netzzugangs Dritter kaum mehr angezweifelt, dennoch wird dieser Bereich durch die Forderung nach Universaldiensten und Versorgungssicherheit doch vermehrt in die Nähe gesellschaftspolitischer Zielsetzungen gerückt. Auch hier ist darauf zu achten, daß diskriminierungsfreie Verfahren angewandt werden, damit nicht vormals durch Regulierung geschützte Unternehmen im Rahmen von Universaldienst-Verpflichtungenen ihre - ihnen Renten gewährleistenden - Positionen zu Lasten von neuen Konkurrenten und der Verbraucher erneut zementieren können.

Weiter gehört die Festlegung und Ausgestaltung gesellschaftspolitischer Fragestellungen originär in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Dieses Problem leitet damit direkt zu den **kompetenzrechtlichen Problembereichen** über. Die Tendenz zur Vereinnahmung gesellschaftspolitischer Ziele durch die EU wurde oben schon angeführt. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beruht erstens darauf, daß die Festlegung gesellschaftspolitischer Ziele, entsprechend den Präferenzen der Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten, unterschiedlich ausfällt. Es handelt sich um nationale Eigenheiten, die auch gemäß den nationalen Präferenzen festgelegt werden sollten. Zweitens wird mit der Erfüllung gesellschaftspolitischer

Ziele im Sinne von Allgemeinwohl der Boden der ökonomischen Theorie verlassen.[9] Eine Beurteilung der eingesetzten Maßnahmen ist anhand des ökonomischen Instrumentariums daher nicht möglich. Sicher hingegen ist, daß mit dem Abweichen von der ökonomischen Theorie Effizienzverluste einhergehen. Diese sind jedoch bei entsprechender demokratischer Legitimation der gesellschaftspolitischen Ziele hinzunehmen. Der EU fehlt genau diese demokratische Legitimation; eine Ausgestaltung gesellschaftspolitischer Fragen durch die Europäische Gemeinschaft ist daher abzulehnen.

Ein weiteres kompetenzrechtliches Problem kann sich aus den nationalen Gestaltungsspielräumen der Mitgliedstaaten ergeben. Während derartige Handlungsfreiheiten der Mitgliedstaaten in bezug auf die Regelung nationaler Besonderheiten und die Ermöglichung von Systemwettbewerb grundsätzlich positiv zu bewerten sind, bergen sie jedoch auch Gefahrenpotentiale: Werden die nationalen Gestaltungsspielräume nicht gemäß nationalen Präferenzen und europäischen Programmsätzen ausgefüllt, sondern zur Befriedigung von Partikular- und Eigennutzinteressen herangezogen, so gehen sowohl die nationalen Gewinne aus der Reform des jeweiligen Wirtschaftsbereiches verloren als auch die Gewinne der Markterweiterung durch die europäische Integration. Auf europäischer Ebene stellt eine derartige Gefangennahme der nationalen Politiker eine nicht zu unterschätzende Gefährdung der Verwirklichung der europäischen Integration dar.

Es ist nochmals zu betonen, daß diese Gefährdung direkt aus der Möglichkeit der Mitgliedstaaten folgt, Detailregelungen selbst erlassen zu können. Hier wird eine der zentralen Schwierigkeiten der europäischen Integration offenbar: Der zunehmenden europäischen Kompetenzausweitung gepaart mit unzureichender demokratischer Legitimation steht die Unterwanderung der europäischen Integration durch die Ausfüllung nationaler Gestaltungsspielräume mit Partikularinteressen durch die Mitgliedstaaten gegenüber. Beide Extrempunkte sind nicht akzeptabel; dennoch stellen gerade sie die beiden Antipoden der europäischen Integration dar: Zentralismus und Dezentralismus.

5. Ergebnis der Integrationspolitik

Als offensichtlichstes Ergebnis des europäischen Integrationsprozesses wurden die Energieversorgungs-, die Telekommunikations-, die Verkehrs- und die Entsorgungswirtschaft liberalisiert und marktwirtschaftlich ausgerichtet. In der Agrarwirtschaft wurden übermäßige Regulierungseingriffe zumindest in der Tendenz zurückgenommen und erste Ansätze marktwirtschaftlicher Mechanismen eingeführt. Die Finanzwirtschaft wurde grundsätzlich modernisiert, aber nur teilweise dereguliert, während der Bankensektor im weiteren Sinn auf europäischer Ebene neu reguliert wurde. Zusammenfassend kann für die analysierten Sondermärkte geschlossen

[9] Vgl. hierzu Teil 1 Kapitel 4.I.3, verfassungsrechtliche Grundsätze.

werden, daß die ordnungspolitische Neuausrichtung der Marktordnungen grundsätzlich marktwirtschaftlich ist und in weiten Teilen durchgreifende Deregulierungen zur Folge hatte. Bestehende Regulierungsmaßnahmen wurden dem tatsächlich gegebenen Niveau an Marktversagen angeglichen. So konnten die eigentlichen wettbewerbs- und gesellschaftspolitischen Problemkreise klar heraus gearbeitet werden, womit die Befriedigung von Partikularinteressen durch angebliches Marktversagen erheblich erschwert wird.

In diesem Zusammenhang ist der Status des Sondermarktes der untersuchten Wirtschaftsbereiche in Deutschland interessant: Allein die Agrarwirtschaft hat ihren Charakter als Sondermarkt im Zuge des europäischen Integrationsprozesses bewahren können. Die Finanzwirtschaft unterliegt aufgrund der Erfordernisse einer gemeinsamen Währung innerhalb der Gemeinschaft zumindest teilweise dem Status des Sondermarktes. Für alle anderen analysierten Wirtschaftsbereiche, die zuvor in Deutschland allesamt Sondermärkte darstellten, wurde der Sondermarktcharakter aufgehoben. Einzig in spezifischen Fällen der jeweiligen Wirtschaftssektoren wurden gezielte Regulierungseingriffe zur Problembehebung eingesetzt, jedoch keine generellen Ausnahmebereiche mehr geschaffen bzw. erhalten.

Für eine abschließende Beurteilung der Integrationswirkungen in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen kann festgehalten werden, daß grundlegende Reformen initiiert und größtenteils auch rechtlich umgesetzt wurden. Die dadurch ausgelösten Anpassungsprozesse sind noch nicht abgeschlossen und werden auch noch einige Zeit anhalten. Es ist daher äußerst wichtig, die neu geschaffenen Strukturen zu sichern und vor allem wettbewerbliche Freiräume durch konsequente Anwendung sowohl des nationalen als auch des europäischen Wettbewerbsrechts weiterhin offenzuhalten. Für die einzelnen Sektoren kann konstatiert werden, daß die Ergebnisse der europäischen Integration besonders positiv in der Telekommunikations-Wirtschaft ausgefallen sind, in der Tendenz positiv in der Verkehrs-, der Entsorgungs-, und der Energieversorgungs-Wirtschaft, in geringerem Maße positiv in der Argarwirtschaft, während sie in der Finanzwirtschaft ambivalent sind.

Mehrfach wurde oben der Punkt des Systemwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten angesprochen. Inwieweit das europäische Zugeständnis von Detailkompetenzen an die Mitgliedstaaten tatsächlich ein Bekenntnis zur Subsidiarität und zu Systemwettbewerb darstellt, kann nicht abschließend beantwortet werden. Zum einen können die vehementen Versuche der Europäischen Gemeinschaft, Universaldienst-Verpflichtungen auf europäischer Ebene festzulegen, dahingehend gewertet werden, Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten auszuschalten. Zum anderen kann die Überlassung von Detailkompetenzen an die Mitgliedstaaten ihre Ursache im Mangel an Erfahrungen mit marktwirtschaftlichen Konzepten in einzelnen Wirtschaftsbereichen haben. Dann werden die unterschiedlichen nationalen Ausgestaltungen allein der Erfahrungssammlung dienen, die eine einheitliche europäische Regelung erwarten lassen,

sobald auf nationaler Ebene hinreichende Erfahrungen gemacht wurden.[10] Von diesem Fall ist zumindest in der Entsorgungswirtschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit auszugehen; für die anderen Wirtschaftsbereiche ist es zumindest nicht auszuschließen. Diese fehlende Ausschließbarkeit ist darauf zurückzuführen, daß in der Europäischen Gemeinschaft das Wettbewerbsprinzip nur ein Ziel unter vielen darstellt und jederzeit zugunsten anderer, nicht-ökonomischer Zielsetzungen fallengelassen werden kann. Marktwirtschaftliche Mechanismen und Wettbewerb werden zur Durchsetzung der europäischen Integration instrumentalisiert, aber keineswegs als fundamentale Regelungsmechanismen anerkannt.

Ein Überblick über die dargestellte ordnungspolitische Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik bietet die folgende Tabelle:

[10] So auch *Koenig*, Europäische Integration und Systemwettbewerb zwischen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, supra, S. 513

Ordnungspolitische Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik

	Energie-versorgungs-Wirtschaft	Agrar-wirtschaft	Verkehrs-wirtschaft	Telekom-munikations-Wirtschaft	Finanz-wirtschaft	Entsor-gungs-wirtschaft
Initiative zur Reform	EU	EU	EU	EU	EU	EU
Originärer Kompetenz-bereich der EU	nein	ja	ja	nein	ja	nein
Allgemeine Politik-festlegung	EU	EU	EU	EU	EU	EU
Detail-festlegung	MS	MS/EU	MS/EU	MS/EU	EU	MS
Problem-bereiche	Universal-dienst	gesellschafts-pol. Ziele	Universal-dienst	Universal-dienst	unterschied-liche Auf-sichtssysteme, Herkunfts-landkontrolle	Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegrif-fe auf dt. Vollzugs-ebene
Ausrichtung der Reform	marktwirt-schaftlich, Deregulie-rung	Rücknahme übermäßiger Regulierung	marktwirt-schaftlich, Deregulie-rung	marktwirt-schaftlich, Deregulie-rung	Neuregulie-rung, teilweise Deregulierung	marktwirt-schaftlich, Deregulie-rung
Sonder-markt-charakter	nein	ja	nein	nein	teilweise	nein
Ergebnis der Integra-tionspolitik	positiv	Tendenz positiv	positiv	positiv	ambivalent	Tendenz positiv

Quelle: Eigene Ergebnisse MS = Mitgliedstaaten

II. Pauschale Vorwürfe gegen die europäische Integrationspolitik

Wie schon in der Einleitung angeführt wurde, ist die europäische Integrationspolitik einer Vielzahl von kritischen Argumenten und negativen Erwartungen ausgesetzt. Um den Kreis von den eingangs postulierten Erwartungen an die Integrationspolitik über die Analysen der Sondermärkte zu den daraus ableitbaren Ergebnissen und Folgen für die europäische Integration zu schließen, werden im folgenden diese negativen Erwartungen, die in direktem Bezug zu der Integration der Sondermärkte gebracht werden können, nochmals kursorisch aufgeführt. Es geht dabei nicht um eine Rechtfertigung oder inhaltliche Überprüfung respektive die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieser Kritikpunkte. So widersprechen sich verschiedene Einwände direkt, schließen sich gegenseitig aus oder beziehen sich teilweise auf den gleichen Problemkreis. Es handelt sich vielmehr um eine Aufzählung allgemeiner Erwartungen, die mit der europäischen Integrationspolitik verbunden werden. Erst im nächsten Teilabschnitt wird dann eine Bewertung dieser Kritikpunkte anhand der Analyseergebnisse erfolgen.

Im einzelnen werden die Vorwürfe der Entscheidungsunfähigkeit europäischer Instanzen, der Eurosklerose, des Eurozentralismus und der Kompetenzausweitung, der industriepolitischen Ausrichtung der EU sowie des ruinösen Deregulierungswettlaufs aufgeführt werden.

1. Entscheidungsunfähigkeit europäischer Instanzen

Der Eindruck, daß auf europäischer Ebene Entscheidungsfindungen derart lange dauern, daß man nahezu schon von politischer Handlungsunfähigkeit sprechen kann, geht auf die Zeit zurück, als noch der Zwang zur Einstimmigkeit generell vorlag[11], während heute gemäß Art. 95 EGV (Art. 100a EGV a.F.) über binnenmarktrelevante Sachverhalte mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird. Die Notwendigkeit einstimmiger Entscheide verdrängte adäquate Problemlösungen zugunsten von umfangreichen Paketlösungen und umfassender Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe. Der Eindruck europäischer Entscheidungsunfähigkeit wurde noch verstärkt durch die im nationalen Eigeninteresse erfolgende Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe, so daß die ursprüngliche Integrationsintention der europäischen Regelungen zunehmend in den Hintergrund trat.[12]

---

[11] Vgl. *Scharpf, F. W.*, Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie?, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 85 ff.

[12] Vgl. *Wolf, D.*, Die EG in den 80er Jahren: Krise und Dynamik, in: Sozialwissenschaftliche Informationen 21 (1992), S. 5 ff., S. 7.

2. Eurosklerose

Mit dem Begriff der Eurosklerose wird die Inflexibilität der Märkte und die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Mitgliedstaaten an Strukturänderungen und exogene Schocks bezeichnet.[13] Es besteht eine enge Verbundenheit zum Argument der Entscheidungsunfähigkeit europäischer Instanzen: In dem Maße, wie Entscheide auf europäischer Ebene aufgrund bürokratischer Trägheit und fehlenden Entscheidungswillens nicht erfolgen bzw. verzögert werden, wächst die Bereitschaft unter den Mitgliedstaaten, nationale Alleingänge durchzuführen.[14] Es entsteht eine Tendenz zur Aushöhlung der europäischen Integration durch eine Zementierung der zersplitterten nationalen Märkte.

3. Eurozentralismus und Kompetenzausweitung der EU

Die Zentralisierungstendenz in der Europäischen Gemeinschaft zeige sich hauptsächlich in einer zunehmenden Flut von Detailregelungen, die von den europäischen Instanzen erlassen werden.[15] Gleichfalls wird auf eine vermehrte Konzentration von Kompetenzen auf europäischer Ebene geschlossen.[16] Zentralisierung und Kompetenzausweitung werden als zwei Pole betrachtet, die sich gegenseitig bedingen: Je stärker die Zentralisierungsbestrebungen, um so eher werden Kompetenzen ausgeweitet, und je mehr Kompetenzen, um so mehr Regelungen werden erlassen. Die Forderung nach europa-weit harmonisierten Regelungen auf hohem Niveau[17] begünstige darüber hinaus die Zentralisierungsbestrebungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Diese Entwicklung vermindere die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft und zwinge weiterhin Mitgliedstaaten mit geringerem Regulierungsniveau die höheren europäischen Vorgaben entgegen den nationalen Präferenzen auf.

4. Industriepolitische Ausrichtung der EU

Im Zuge des Vertrags von Maastricht wurde erstmals explizit die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in den Tätigkeitskatalog des Vertragswerks aufgenommen (Art. 3 EGV a.F.). Damit wurden umfassende Kompetenzen für interventionistische Eingriffe geschaffen.[18] Diese Entwicklung setzte sich mit dem Vertrag von Amsterdam fort, indem die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit darüber hinaus auch in den Zielkatalog des Art. 2 EGV aufgenommen wur-

---

[13] Vgl. *Probst, C.*, Der Binnenmarkt: Von der "Eurosklerose" zur "Europhorie", in: Sozialwissenschaftliche Informationen 21 (1992), S. 12 ff., S. 13.

[14] Vgl. *Siebert, H.*, und *M.J. Koop*, Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 (1993), S. 15 ff., S. 15.

[15] Vgl. *Wolf*, Die EG in den 80er Jahren: Krise und Dynamik, supra, S. 6.

[16] Vgl. *Siebert* und *Koop*, Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, supra, S. 15.

[17] Vgl. *Scharpf*, Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie?, supra, S. 89.

[18] Vgl. *Vollmer*, L., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", in: Der Betrieb 46 (1993), S. 25 ff., S. 27.

de.[19] Hierin wird eine schrittweise Aushöhlung des Wettbewerbsprinzips gesehen, das im Gegensatz zu industriepolitischen Zielsetzungen von Anbeginn der Gemeinschaft im EG-Vertragswerk verankert war. Wettbewerb als Such- und Entdeckungsverfahren, dessen Ergebnisse nicht vorhersehbar sind, würde dann durch eine Anmaßung von Wissen durch Institutionen der Europäischen Gemeinschaft ersetzt werden.[20] Bei Akzeptanz des Wettbewerbs als zentralen Koordinationsmechanismus in marktwirtschaftlichen Systemen stellt eine allgemeine Industriepolitik nicht nur einen Fremdkörper dar, sondern ist im globalen Wettbewerb zum Scheitern verurteilt.

5. Deregulierungswettlauf

Das Schlagwort des ruinösen Deregulierungswettlaufs oder der ruinösen Deregulierungsspirale stellt die Antithese zum Argument der übermäßigen Regulierungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaft dar. Im Gegensatz zu übermäßiger Regulierung wird in diesem Fall der europäischen Integrationspolitik die Wirkung unterstellt, daß die Mitgliedstaaten aufgrund des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes dazu gezwungen sind, in einen Deregulierungswettbewerb untereinander einzutreten, der zu einer Art "zero-regulation"[21] führe. Im Wettbewerb der mitgliedstaatlichen Wirtschaftsstandorte bedinge die Konkurrenz der Regulierungssysteme demnach, daß sich langfristig ein derart geringes Regulierungsniveau durchsetzen würde, daß ein Rückfall in frühkapitalistische Zustände zu befürchten sei. In diesem Zusammenhang wird regelmäßig auch das Argument des Sozialdumpings angeführt.[22]

III. Bewertung der Kritikpunkte anhand der tatsächlichen ordnungspolitischen Ausgestaltung

Die kursorische Auflistung der pauschalen Vorwürfe gegenüber der europäischen Integrationspolitik erfolgte vor dem Hintergrund, daß diese Vorbehalte durchaus aufgrund einzelner spezifischer Maßnahmen der EU entstanden sind. Um jedoch grundsätzliche Aussagen über Vorgehensweise und Wirkung der Integration der verschiedenen Ökonomien der Mitgliedstaaten machen zu können, ist zu prüfen, welche Vorwürfe anhand der tatsächlichen Integrationspolitik aufrechterhalten werden können. Zu dieser Prüfung wurden die Sondermärkte herangezogen, da sich in ihrer ordnungspolitischen Behandlung die europäische Integrationspolitik

---

[19] Vgl. *Schmidt, A.*, Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften Bd. 28, Frankfurt/M. 1998, S. 44.

[20] Vgl. *Steindorff, E.*, Industriepolitik der EG, in: Everling, E., K.-H. Norjes und J. Sedemund (Hrsg.), Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden 1993, S. 175 ff., S. 192.

[21] *Siebert* und *Koop*, Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, supra, S. 20.

[22] Vgl. *Helmstädter, E.*, Europäischer Binnenmarkt: Vision und Wirklichkeit, in: List Forum 15 (1989), S. 246 ff., S. 254.

an den ordnungpolitischen Extremfällen zu bewähren hat. Diese Vorgehensweise beruht auf dem Konzept, daß Verfahren und Methoden, die in Ausnahmefällen zu adäquaten und erwünschten Ergebnissen führen, auch im Regelfall die an sie gestellten Erwartungen erfüllen. Im Zusammenhang dieser Arbeit werden damit die fundamentalen Mechanismen der europäischen Integrationspolitik sowohl auf europäischer als auch deutscher Ebene aufgezeigt werden können, da die Wahl der Sondermärkte als Untersuchungsobjekt verhindert, daß problemfreie Standardfälle eine Beurteilung der Wirkung der Mechanismen der europäischen Integrationspolitik verfälschen. Zum einen können Schwierigkeiten oder Problemfälle der europäischen Integration, die sich anhand mehrerer Sondermarkt-Untersuchungen belegen lassen, folglich als generelle Funktionshemmnisse oder Schwierigkeiten des europäischen Integrationsprozesses angesehen werden. Zum anderen ist es damit möglich, die grundlegenden Wirkungsmechanismen festzustellen, die zu einer erfolgreichen Umsetzung der europäischen Integrationspolitik führen.

Im weiteren Verlauf soll in Kapitel 12 die Bedeutung dieser Charakteristika des europäischen Integrationsprozesses für die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft aufgezeigt werden. Im Ausblick kann dann - auf diesen Ergebnissen aufbauend - ein System an Handlungsmöglichkeiten abgeleitet werden, das eine dauerhafte und nachhaltige Entwicklung der europäischen Integration zukünftig stützen kann.

Zu den einzelnen Kritikpunkten ist für den Fall der **Entscheidungsunfähigkeit europäischer Instanzen** anzumerken, daß zum einen die Einstimmigkeitsklausel in binnenmarktrelevanten Bereichen zugunsten von qualifizierten Mehrheitsentscheiden aufgegeben wurde. Einzig Politikbereiche, die den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen hoheitlichen Aufgaben und Tätigkeit in besonderem Maße wichtig sind, ist die Einstimmigkeit beibehalten worden (Art. 95 i.V.m. Art 249 EGV / Art. 100a i.V.m. 189 EGV a.F.). Zum anderen widerlegt die Tatsache, daß alle Integrationsinitiativen in den untersuchten Wirtschaftsbereichen ausschließlich von der Europäischen Gemeinschaft ausgingen und dabei noch gegen vehemente nationale Widerstände der Mitgliedstaaten durchgesetzt werden mußten, den Vorwurf der europäischen Entscheidungsunfähigkeit.[23]

Aufgrund der Wirkungsverbundenheit mit dem Argument der europäischen Entscheidungsunfähigkeit ist auch die Kritik der **Eurosklerose** zurückzuweisen. Die Abschottung und Zersplitterung in nationale Einzelmärkte kann unter dem massiven Integrationsdruck der erlassenen europäischen Vorschriften nicht aufrechterhalten werden. Dennoch ist gerade hier darauf hinzuweisen, daß die Integration einzelner Wirtschaftsbereiche gegenüber bestimmten Mitgliedstaaten nur per Zwang durch den EuGH in Form von Vertragsverletzungsverfahren mög-

[23] Die mangelnde parlamentarische Kontrolle durch das Europaparlament in Straßburg hat sich paradoxerweise positiv auf die Deregulierungspolitik ausgewirkt, da die Lobby der Sondermärkte im Parlament die Deregulierung nicht verhindern konnte. Vgl. zu diesem Zusammenhang unten Kapitel 12 und den Ausblick.

lich war. Es bestanden folglich auf nationaler Ebene massive Widerstände gegen die europäischen Integrationsbestrebungen, die sich entsprechend in den nationalen Politiken niederschlagen konnten. Im Hinblick auf die betrachteten Sondermärkte ist als Ursache vor allem an Rent-Seeking der begünstigten Unternehmen bzw. der durch die Integration mit dem Verlust ihrer Regulierungs-Renten bedrohten Unternehmen und daraus folgender Gefangennahme der nationalen Politiken bzw. Bürokratien im Sinne der capture theory zu denken.

Während die Vorwürfe der zunehmenden **Zentralisierung** und der **Kompetenzausweitung** durch die Europäische Gemeinschaft regelmäßig gemeinsam vorgebracht werden, stellt sich die Realität der europäischen Integration differenzierter dar: Eine Zentralisierungstendenz im Sinne exzessiver Detailregelungen durch europäische Instanzen kann bis auf Teilbereiche der Finanzwirtschaft nicht bestätigt werden. So werden insbesondere keine europäischen Instanzen geschaffen bzw. Funktionen auf bestehende europäische Instanzen konzentriert, die mit der Durchführung und Kontrolle der sektorspezifischen, auf nationaler Ebene erfolgenden, Implementierung der europäischen Integrationsbestrebungen betraut wären. Der Vorwurf der Ausweitung europäischer Kompetenzen kann dagegen nicht generell zurückgewiesen werden; vielmehr ist eine grundsätzliche Ausdehnung der europäischen Tätigkeitsbereiche festzustellen. Dem steht jedoch gleichzeitig im Detailbereich eine faktische Verlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten gegenüber (daher kann auch von keiner Eurozentralisierung im engeren Sinne gesprochen werden). Hierin kann vielmehr eine Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips gesehen werden. Am deutlichsten ausgeprägt liegt dies in der Agrarwirtschaft vor, wo aufgrund besserer Informationsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten diesen erhebliche Durchführungskompetenzen zufallen.

Es gibt jedoch auch andere strategische Erklärungsmöglichkeiten für dieses Vorgehen der Europäischen Gemeinschaft. So in der Entsorgungswirtschaft, in der der radikale Paradigmenwechsel zu Stoffkreisläufen derart erhebliche Erfahrungsmängel in der Praxis bedingt, daß der Verdacht nahe liegt, die umfassenden Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten in diesem Sektor sind allein auf das Gewinnen von Erfahrungen über die optimale Ausgestaltung der neuen theoretischen Stoffkreislaufkonzepte zurückzuführen. In diesem Fall ist mit einheitlichen europäischen Regelungen zu rechnen, sobald diese Erfahrungssammlung Erfolge zeigt. Des weiteren können die Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft angeführt werden, gesellschaftspolitische Zielsetzungen, wie die der Daseinsvorsorge, unter dem Schlagwort des Universaldienstes auf europäischer Ebene zu regeln. Dieser Politikbereich gehört aufgrund der starken nationalen Prägung gesellschaftlicher Präferenzen grundsätzlich in den nationalen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus fehlt der EU bisher die demokratische Legitimation, um die mit der Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele verbundenen Effizienzverluste rechtfertigen zu können. Eine Verlagerung dieser Ziele auf die europäische Ebene widerspricht damit dem Prinzip der Subsidiarität. Bisher konnte eine endgültige Kompetenzver-

schiebung im Sinne allgemeiner europäischer Universaldienst-Verpflichtungen verhindert werden. Wie lange dieser nationale Widerstand jedoch aufrechterhalten bleibt, ist fraglich. Eine abschließende Bestätigung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kann daher nicht erfolgen.

Gegen die Kritik des ordnungspolitischen Paradigmenwechsels: weg vom Wettbewerb hin zu einer **industriepolitischen Ausrichtung** der europäischen Integrationspolitik ist grundsätzlich einzuwenden, daß die große Mehrheit der Sondermärkte im Zuge der europäischen Integration sowohl dereguliert als auch am Wettbewerbsprinzip ausgerichtet wurden. Selbst im Bereich der Agrarwirtschaft konnte in der Tendenz die Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen festgestellt werden. Einzig im Bankensektor im weiteren Sinne liegt eine Neuregulierung auf verhältnismäßig hohem Niveau vor. Daran zeigt sich jedoch die Schwierigkeit der Konstatierung einer marktwirtschaftlichen Orientierung der europäischen Integrationspolitik: Die Sondermärkte unterlagen historisch bedingt in den Mitgliedstaaten seit Jahrzehnten hoheitlichen Eingriffen und somit in hohem Maße dem Schutz vor Wettbewerb. Die Liberalisierung dieser Wirtschaftsbereiche muß nicht zwangsläufig Ausdruck der Priorität marktwirtschaftlicher Prinzipien im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses sein. Ebenso ist die reine Rücknahme übermäßiger und damit die Volkswirtschaften belastender Regulierung als Motivation möglich. Letzterer Fall ist zu befürchten, da das Wettbewerbsprinzip durch den Vertrag von Amsterdam gleichberechtigt neben einer europäischen Industriepolitik steht. Ein Paradigmenwechsel ist zwar momentan nicht explizit festzustellen, wäre jedoch jederzeit möglich und durch das EU-Vertragswerk auch gedeckt. Werden die Erfahrungen mit der europäischen Fusionskontrolle zur Einschätzung des Verhältnisses von Wettbewerbspolitik und Industriepolitik innerhalb der EU herangezogen, so ist festzustellen, daß die Kommission in ihren Entscheidungen faktisch vermehrt industriepolitisch vorgeht.[24] Hier liegt eine zukünftige Gefahren- bzw. Problemquelle für den europäischen Einigungsprozeß begründet.

Die Befürchtung eines **ruinösen Deregulierungswettlaufes** durch die Integration der nationalen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu einem Binnenmarkt und Gemeinsamen Markt hat sich aufgrund der durch die Europäische Gemeinschaft vorgegebenen Mindeststandards in allen durch sie geregelten Bereichen bisher nicht bewahrheitet. Diese Mindeststandards sind einerseits bewußt auf verhältnismäßig hohem Niveau angesetzt. Andererseits werden den Mitgliedstaaten eigene Eingriffsmöglichkeiten für den Fall zugestanden, daß ihre nationalen Präferenzen in bezug auf die Versorgungssicherheit ihrer Bevölkerung nicht erfüllt werden. Ein Deregulierungswettbewerb mit der Folge einer Null-Regulierung ist damit zwischen den Mitgliedstaaten de facto ausgeschlossen. Es sind zwar für den Bereich der Erfüllung gesellschaftspoliti-

---

[24] Vgl. zur europäischen Fusionskontrolle und der Vorgehensweise der Kommission *Schmidt, I.*, und *A. Schmidt*, Europäische Wettbewerbspolitik, München 1997, S. 114 f., die von einem industriepolitischen Vorverständnis der europäischen Kommission sprechen.

scher Ziele national höhere Normen als die europäischen Vorgaben möglich, jedoch keine geringeren. In dem Maße, wie ein Deregulierungswettbewerb innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auf diese Weise verhindert wird, gewinnt allerdings der Vorwurf der Vereinnahmung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen durch die EU an Bedeutung - mit der oben angeführten Kritik daran.

Als **Fazit** verbleiben demnach zwei zentrale Punkte der europäischen Integrationspolitik: Erstens sind die europäischen Integrationsmaßnahmen zur Realisierung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes erfolgreich. Die Integration orientiert sich grundsätzlich an marktwirtschaftlichen Prinzipien und hat damit tatsächlich die in die europäische Integration gesetzte Hoffnung auf Liberalisierungsgewinnne zumindest auf europäischer Ebene erfüllt. Die zukünftige ordnungspolitische Orientierung des europäischen Integrationsprozesses ist damit jedoch nicht festgelegt. Es ist nicht auszuschließen, daß Wettbewerb im Rahmen der bisherigen Integration allein in instrumentalisierter Form angewandt wurde. Dies schmälert zwar keineswegs die Erfolge der bestehenden Deregulierung. Eine Hinwendung zu **industriepolitischen Gesichtspunkten** in der europäischen Integration ist dennoch möglich. Eine Aussage über die Entwicklung des zukünftigen ordnungspolitischen Standpunkts europäischer Instanzen kann daher nicht gemacht werden.

Zweitens erfolgt eine erfolgreiche Liberalisierung und Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in ehemals national erheblich regulierten Wirtschaftsbereichen im Rahmen der europäischen Integrationspolitik offenbar immer zusammen mit der Verlagerung der allgemeinen Politikfestlegungskompetenz von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene. Die Kompetenz zur Detailfestlegung und Durchführung der Integrationsmaßnahmen wird allerdings den Mitgliedstaaten entweder explizit übertragen oder durch einfache Nicht-Inanspruchnahme europäischer Kompetenzen faktisch überlassen. Dieser in allen Analysen gefundene Zusammenhang verknüpft eine der zentralen Hoffnungen mit einer der größten Befürchtungen an den europäischen Integrationsprozeß: Effizienzsteigerungen durch Liberalisierungsgewinne und Verlust nationaler Politikkompetenzen. Im nächsten Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, was der Hintergrund dieser Ergebniskombination ist, die in dieser Form weder antizipiert wurde noch aktuell in der Öffentlichkeit so wahrgenommen wird.

12. KAPITEL: EVOLUTION VON SYSTEMEN

Die Analyse der Sondermärkte ermöglichte in Kapitel 11 die Bewertung der ordnungspolitischen Ausgestaltung der europäischen Integrationspolitik. Aufgrund dieser Aussagen sollen möglichst qualifizierte Folgerungen für die zukünftige Entwicklung der EU abgeleitet werden. Dazu müssen die Ergebnisse des 11. Kapitels vor dem Hintergrund der spezifischen Situation des Verhältnisses der Mitgliedstaaten gegenüber der EU als politischem und ökonomischen System erklärt werden. Diese Vorgehensweise beruht auf zwei Gründen:

Erstens wäre die gegensätzliche Vorgehensweise die reine Extrapolation der aktuellen Untersuchungsergebnisse in die Zukunft. Um eine unzulässige Vernachlässigung der Auswirkungen bestehender Problemfelder zu vermeiden, können diese zwar in die Zukunft fortgeschrieben werden. Dennoch verbleibt der generelle Schwachpunkt dieses Verfahrens: Im System angelegte Wechselwirkungen zwischen Umfeld und Prozessen, die zum Zeitpunkt der Ergebniserstellung noch nicht offen zutage getreten sind, können nach diesem Verfahren für die Zukunft nicht antizipiert werden. Es liegt eine eindimensionale Vorgehensweise vor. Informationen und Daten, die zwar grundsätzlich vorhanden sind, aber noch zu keinen aktuellen Ergebnissen geführt haben, werden aus der Betrachtung ausgeschlossen. Insofern ist eine Extrapolation der Ergebnisse aus Kapitel 11 für aussagefähige Folgerungen für die zukünftige europäische Integrationspolitik nicht angebracht.

Zweitens zeigt die Kritik an der bloßen Fortschreibung der Ergebnisse den Weg für aussagekräftige Folgerungen auf: Eine Einbeziehung von Wechselwirkungen, die in den Prozessen liegen, die zu den aktuellen Ergebnissen geführt haben, bewirkt eine mehrdimensionale Betrachtung. Mit dieser Erweiterung der Darstellung wird von einfachen Ursache-Folge-Konzepten abgewichen und zu einer systemtheoretischen Sicht übergegangen, die die Einflüsse des Gesamtsystems auf die Prozesse und Ergebnisse innerhalb des Systems einschließt. Werden mit diesem Vorgehen die aktuellen Ergebnisse auf Entwicklungschancen und zukünftige Problemfelder hin untersucht, so ergibt sich zwangsläufig aus den im ersten Schritt einbezogenen Wechselwirkungen zwischen den Entscheidungsprozessen und dem Umfeld, in dem diese Prozesse ablaufen, eine evolutorische Betrachtung. Dies ermöglicht über die mehrdimensionale Entwicklung aus den Erfahrungen der Vergangenheit heraus Schlußfolgerungen über die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten des Gesamtsystems.

Der Relevanz des systemtheoretischen und evolutorischen Vorgehens wurde im letzten Jahrzehnt durch die umfassende Entwicklung der Ansätze zu einer Systemtheorie Rechnung getragen.[1] Diese Theorien befassen sich weitgehend mit ökonomischen Systemen, insbesondere der

---

[1] Vgl. exemplarisch *Buetweg, J.*, Systemtheorie und ökonomische Analyse: Ansätze einer neuen Denkweise vor neoklassischem Hintergrund, Pfaffenweiler 1988, und *Luhmann, N.*, Die Wirtschaft der Gesellschaft, 2. Auflage, Frankfurt 1989.

betriebswirtschaftlichen Sichtweise von Unternehmen, die im Wettbewerb zu bestehen haben.[2] Die EU ist jedoch ein System, das weit über eine rein ökonomische Zielsetzung hinaus geht. Sie schließt zwar ökonomische Teilsysteme in Form der Realisierung des Binnenmarktes und des gemeinsamen Marktes ein, geht in ihrer Gesamtheit allerdings erheblich weiter:

So sind erstens die Subsysteme der Europäischen Gemeinschaft - die Mitgliedstaaten - nicht nur politische Systeme, sondern ganze Nationen, die auf nationaler Ebene sowohl ökonomische als auch politische Zielsetzungen verfolgen. Zweitens verfolgt die EU, wie auch die Mitgliedstaaten, politische ebenso wie ökonomische Ziele, hier jedoch auf der höheren supranationalen Ebene. Drittens ist die EU im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten keine Nation. Mit dieser Aussage drängt sich sogleich die Frage auf, wie lange diese Aussage vor dem Hintergrund der Bestrebung einer Weiterentwicklung der EU zu einer Politischen Union noch aufrecht erhalten werden kann. Hier zeigt sich deutlich die Verbindung zur Evolution politischer Systeme, die sich mit ökonomischen und politischen Zielen befassen.

In diesem Zusammenhang ist die Arbeit von Olson[3] von zentraler Bedeutung. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Interessengruppentheorie[4] entwickelt er Folgerungen, aus denen abgeleitet werden kann, was in bestimmten Typen von Volkswirtschaften unter bestimmten historischen Bedingungen zu erwarten ist. Damit trägt er dem Sachverhalt Rechnung, daß im historischen Rückblick zwar ein unspezifisches Problembewußtsein für Wachstum und Verfall von Hochkulturen vorhanden ist. Eine einheitliche und konsistente Theorie zur Erklärung dieser Entwicklungen liegt jedoch nicht vor. Olson versucht diese Lücke zu schließen, indem er strukturelle und prozessuale Merkmale von Volkswirtschaften und Nationen herausarbeitet, die in ihren unterschiedlichen Ausprägungen und Kombinationsmöglichkeiten Aussagen über die zukünftige Entwicklungsrichtung - namentlich das Aufblühen oder den Verfall - möglich machen. Mit diesem Verfahren steht Olson in der Tradition der systemevolutorischen Ansätze, die gezielt Wechselwirkungen von Umfeld und Prozessen in die Betrachtung einbeziehen. Einerseits ist damit die gewünschte Mehrdimensionalität gegeben. Andererseits schafft Olson aber auch eine Verbindung der ökonomischen mit den politischen Elementen des Gesamtsystems, indem die Folgerungen aus den ökonomisch fundierten Ergebnissen der Interessengruppentheorie abgeleitet und auf politische Systeme angewandt werden.

---

[2] Vgl. dazu beispielsweise *Kirsch, W.*, Strategisches Management: Die geplante Evolution von Unternehmen, Herrsching 1997, und *Stünzner, L.*, Systemtheorie und betriebswirtschaftliche Organisationsforschung, Berlin 1996.

[3] *Olson, M.*, Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, 2. Auflage, Tübingen 1991.

[4] Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2: Positive Theorie der Regulierung. Olson selbst stützt sich weitgehend auf sein eigenes Werk, *Olson, M.*, The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass. 1965.

Im folgenden werden kurz die Merkmale angeführt, aus deren Ausgestaltung und Kombination untereinander die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten abgeleitet werden können:[5]

1. Rationale und gesamtwirtschaftlich effiziente Lösungen sind durch Verhandlungen zwischen organisierten Gruppen nicht möglich. Denn entweder fehlen selektive Anreize oder die Mitgliederzahlen, die zur Organisationsfähigkeit notwendig sind. Auf diese Weise werden immer Teile der Bevölkerung von Verhandlungen zwischen organisierten Gruppen ausgeschlossen sein.

2. Stabile Gesellschaften mit unveränderten Grenzen neigen im Zeitablauf zu vermehrter expliziter und impliziter Kollusion sowie steigender Zahl an Organisationen mit kollektivem Handeln.

3. Mitglieder kleiner Gruppen haben eine größere Organisationsfähigkeit für kollektives Handeln als große Gruppen. Dieser Unterschied verringert sich im Zeitablauf, ohne jedoch vollständig behoben zu werden.

4. Interessengruppen, die Rent-Seeking betreiben, und kollusiv handelnde Unternehmensgruppen[6] bewirken in einer Volkswirtschaft zum einen gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste, die die Effizienz vermindern, und zum anderen gestalten sie das politische Leben zwieträchtiger. Auf diese Weise werden langfristige oder stabile politische Entscheidungen unwahrscheinlicher. Dies kann bis hin zur Unregierbarkeit gesteigert werden.

5. Umfassende Organisationen, die einen Großteil der Bevölkerung einschließen, haben Anreize, die gesamte Volkswirtschaft aufblühen zu lassen. Eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt erhöht automatisch die Wohlfahrt der Gruppenmitglieder. Aufgrund der Größe der Organisation ist das free rider-Problem nur von untergeordneter Bedeutung, solange die Kosten zur Wohlfahrtssteigerung geringer sind als die Wohlfahrtsgewinne der Mitglieder.

6. Interessengruppen und kollusiv handelnde Unternehmensgruppen treffen Entscheidungen langsamer als die ausmachenden Individuen und einzelnen Unternehmen. Darüber hinaus neigen sie zu überfüllten Tagesordnungen, die das Problem zusätzlich verstärken.

7. Interessengruppen und kollusiv handelnde Unternehmensgruppen verringern die Anpassungsfähigkeit von Volkswirtschaften auf geänderte Rahmenbedingungen. Durch diesen strukturkonservierenden Effekt werden Effizienzverluste induziert, solange keine Anpassung erfolgt.

---

[5] Vgl. für eine kurze Zusammenfassung der Folgerungen *Olson*, Aufstieg und Niedergang von Nationen, op. cit., S. 98, oder ausführlich S. 46 ff.

[6] Interessengruppen und kollusiv handelnde Unternehmensgruppen sind kleine, auf Verteilungskämpfe ausgerichtete Organisationen. Dazu unten mehr.

8. Interessengruppen sind exklusiv, sobald sie die Größe erreicht haben, ihre Partikularinteressen erfolgreich durchzusetzen. Sie werden versuchen, die Unterschiede in Einkommen und Werten ihrer Mitglieder zu begrenzen.
9. Die Zunahme von Interessengruppen erhöht die Komplexität von Regulierungseingriffen und Übereinkommen sowie die Bedeutung des Staates. Als Folge wird sich die soziale Entwicklung der Gesellschaft ändern, da erfolgreiches Rent-Seeking andere Anreize setzt.

Zum weiteren Vorgehen werden im folgenden Abschnitt die Merkmale dargestellt werden, die zu der augenblicklichen Situation des Systems EU geführt haben, um danach in Abschnitt 12. II. die Problemfelder für die Entwicklung der EU und der Mitgliedstaaten aufzuzeigen, die sich aus dieser Situation ergeben. Den Abschluß des 12. Kapitels bilden die Schlußfolgerungen, unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen das System Europäische Gemeinschaften auch zukünftig eine positive Entwicklungsrichtung aufweist und nicht einem Niedergang des Systems anheim fällt.

I. Merkmale der Entwicklung des ordnungspolitischen Systems der EU

Um die in Kapitel 11 aufgezeigte unerwartete Kombination von erfolgreicher Liberalisierung und nationalem Kompetenzverlust als Ergebnis des europäischen Integrationsprozesses erklären zu können, soll hier die Entwicklung der Europäischen Union vor dem Hintergrund der oben angeführten Zusammenhänge zur Beurteilung der Entwicklungsrichtung von Gesellschaften betrachtet werden. Im einzelnen sollen dabei die Entwicklungen näher herausgearbeitet werden, die jeweils für die EU und ihre Mitgliedstaaten als zutreffend erachtet werden können und ihre Bedeutung für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zu der ihnen übergeordneten europäischen Ebene. Es geht dabei nicht um spezifische Merkmale einzelner Mitgliedstaaten der EU, sondern vielmehr um generelle Entwicklungslinien.

Unter dem Aspekt, daß in stabilen Gesellschaften mit unveränderten Grenzen im Zeitablauf die Zahl der Organisationen mit kollektivem (kollusivem) Handeln zunehmen wird, gilt für die Mitgliedstaaten der EU seit Ende des Zweiten Weltkrieges eine relative politische Stabilität in diesem Sinn. Grundlage dieser Aussage ist, daß Kriege, die mit Besatzung oder Niederlage enden, die institutionellen Strukturen des betroffenen Landes grundlegend zerstören. Fortwährende Stabilität und Rechtssicherheit kombiniert mit Koalitionsfreiheit bewirken ein dichtes Netzwerk von Organisationen mit kollektivem Handeln, im Gegensatz zu politischer Instabilität, mangelnder Rechtssicherheit und der Unterbindung von Interessenzusammenschlüssen. Für die Länder, in denen diese Entwicklung durch den Zweiten Weltkrieg nicht eingetreten ist, ist die Menge von Organisationen mit kollektivem Handeln noch erheblich höher anzusetzen. Der kleinste gemeinsame Nenner, von dem für die Mitgliedstaaten der EU ausgegangen werden kann, ist die Zeitspanne seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

An die Feststellung, daß in allen Mitgliedstaaten von einem hohen Organisationsgrad der unterschiedlichsten Gruppierungen ausgegangen werden kann, schließt sich sogleich die Frage an, welche Art von Gruppen oder Organisationen dabei vorherrschend ist. Diese Fragestellung dreht sich nicht um die spezifischen Interessen oder Standpunkte, die eine Gruppierung vertritt, sondern vielmehr um ihre Organisationsfähigkeit, die unterschiedliche Auswirkungen auf ihre Umwelt mit sich bringt. Aufgrund der höheren Organisationsfähigkeit kleiner Gruppen im Vergleich zu großen - weite Teile einer Gesellschaft umspannenden - Gruppen können sich kleine Gruppen leichter organisieren und ihre Ziele schneller zur Durchsetzung bringen. Während dieser Zusammenhang annahmegemäß im Zeitablauf abnimmt, so wird er dennoch nicht vollständig aufgehoben werden können. Es ist daher generell davon auszugehen, daß über den Zeitraum seit Ende des Zweiten Weltkrieges hinweg sich in den Volkswirtschaften aller Mitgliedstaaten eine Vielzahl von kleinen Gruppen organisiert und etabliert hat. Diese kleinen Organisationen sind primär auf Verteilungskämpfe um Einkommen und Vermögen für ihre Gruppenmitglieder ausgerichtet. Zur Erreichung dieses Zieles werden gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste durchaus in Kauf genommen. Kleine Organisationen mit kollektivem Handeln sind damit zum einen die in Teil 1 eingeführten Interessengruppen, die ihre Partikularinteressen durchzusetzen suchen. Ansatzpunkt für ihre Tätigkeit sind die politischen Instanzen, die ihnen Renten gegenüber der restlichen Bevölkerung hoheitlich gewähren sollen. Zum anderen entsprechen auch kollusiv handelnde Unternehmensgruppen diesem Kriterium kleiner Organisationen mit kollektivem Handeln. Im Gegensatz zu den Interessengruppen richten sie ihre Aktivitäten jedoch direkt auf die Ausbeutung ihrer Marktgegenseite bzw. ihrer Transaktionspartner und wählen nicht den indirekten Weg über politische Instanzen. Es ist demnach je nach Ausrichtung der Einflußnahme möglich, daß Interessengruppen als kollusiv handelnde Unternehmensgruppen auftreten können und umgekehrt.

Im nächsten Schritt soll nun geklärt werden, welche Wirkungen die Existenz einer Vielzahl von Interessengruppen und kollusiv handelnder Unternehmensgruppen in Volkswirtschaften zur Folge haben: Erstens mindert Rent-Seeking generell die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, unabhängig davon, ob es durch kollusiv handelnde Unternehmensgruppen oder Interessengruppen betrieben wird. Dies geschieht sowohl über das umverteilte Einkommen und Vermögen zugunsten der kleinen Gruppe als auch über die zur Einflußnahme aufgewendeten Ressourcen, die zu keiner gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerung führen.

Zweitens ist die Entscheidungsfindung innerhalb von Interessengruppen und kollusiv handelnder Unternehmensgruppen auf Übereinstimmung der Mitglieder ausgerichtet. Dabei wird teilweise nach satzungsmäßigen Verfahren vorgegangen. Als Folge davon werden Entscheide innerhalb von Interessengruppen und kollusiv handelnder Unternehmensgruppen langsamer getroffen, als wenn die Individuen, die sie ausmachen, Entscheide alleine zu treffen hätten. Aus dieser langsamen Entscheidungsfindung folgt weiter, daß es zwar einige Zeit dauern kann, bis

Übereinkünfte getroffen werden, sobald diese jedoch einmal erfolgt sind, weisen sie eine erhebliche Beharrlichkeit auf.[7] In einer statischen Umwelt ist dies kein Problem. Sobald jedoch ein dynamisches Umfeld vorliegt, ist die Reaktions- und Anpassungsfähigkeit auf veränderte Rahmenbedingungen durch die verlangsamte Entscheidungsfindung und die Beständigkeit einmal getroffener Übereinkünfte beeinträchtigt.

Drittens kann - wie eingangs ausgeführt - von einer Vielzahl an Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen in den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten ausgegangen werden. In diesem Fall bewirken die langsame Entscheidungsfindung und die Beharrlichkeit von Übereinkünften von jeder einzelnen Interessengruppe und kollusiv handelnder Unternehmensgruppen über die gesamte Volkswirtschaft jedes Mitgliedstaates hinweg eine generelle Verminderung der Reaktions- und Anpassungsfähigkeit dieser Volkswirtschaften als Ganzes, ebenso wie eine Verringerung der Innovationstätigkeit. Es entsteht eine Tendenz zur Strukturkonservierung, die in einer dynamischen Umwelt, wie sie heutzutage gegeben ist, die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft im internationalen Vergleich schwächt. Bei hinreichend großem Ausmaß dieser Verkrustungen kann dieser Effekt bis hin zum ökonomischen Niedergang des betroffenen Landes führen.

Viertens sind nach den ökonomischen Wirkungen von Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen die Auswirkungen der Einflußnahme auf das politische System anzuführen: Zum einen gehen mit jeder erfolgreichen Einflußnahme einer Gruppierung Wohlfahrtsverluste für die Nicht-Gruppenmitglieder einher, so daß im Gegenzug andere Gruppierungen ihre Anstrengungen zur Durchsetzung der eigenen Partikularinteressen vermehren werden. Auf diese Weise senkt die Lobby-Tätigkeit verschiedener Gruppierungen die Wahrscheinlichkeit stabiler und langfristiger politischer Entscheide und fördert die Zwietracht im politischen Alltag. Zum anderen steigert erfolgreiche politische Einflußnahme sowohl die Komplexität von Regulierungen als auch generell den Wirkungskreis des politischen Systems, indem Ausnahmebestimmungen und Sonderregeln geschaffen werden, die verwaltet sein wollen. Im einzelnen steigert Lobbyismus den Umfang von Bürokratie und Regierung. Die Verlangsamung von Entscheidungsfindung und Beharrlichkeit von Übereinkünften innerhalb von Interessengruppen und kollusiv handelnder Unternehmensgruppen überträgt sich mit zunehmender Einflußnahme auf das politische System.

Als vorläufiges Zwischenergebnis kann an dieser Stelle festgehalten werden, daß diese Wirkungszusammenhänge zum einen den in den Analysen der Sondermärkte konstatierten Mangel an ökonomisch sinnvollen Reformen erklären, die von akademischer Seite zum Teil jahrzehntelang erfolglos gefordert worden waren. Zum anderen wird aber auch die ebenso vermutete Gefangennahme der politischen Instanzen durch Interessengruppen bestätigt. Interessant ist

---

[7] Vgl. *Olson*, Aufstieg und Niedergang von Nationen, op. cit., S. 94.

dabei, daß die verschiedenen Auswirkungen sich gegenseitig verstärken. Es entsteht eine Spirale zunehmender politischer Handlungsunfähigkeit, Innovationsrückgang und verminderter ökonomischer Anpassungsfähigkeit, die sowohl auf einen ökonomischen als auch politischen Niedergang des Gesamtsystems deutet. Dieses Gesamtsystem umfaßt bisher nur jeden Mitgliedstaat gesondert.

Im nächsten Schritt erfolgt die Einbeziehung der EU in das dargestellte System, das in dieser Form in jedem Mitgliedstaat generell gegeben ist, wenn auch in unterschiedlich starker Ausprägung. Die Einführung der Europäischen Gemeinschaft in die Situation der Mitgliedstaaten bezieht sich jedoch nicht auf das Datum der Gründung der Gemeinschaft, sondern vielmehr auf den Zeitpunkt, an dem die Europäische Union als supranationale Organisation in großem Umfang Einfluß auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten genommen hat: Dies ist mit dem intensiven Vorantreiben des europäischen Integrationsprozesses durch das Binnenmarktprogramm und den Gemeinsamen Markt gegeben. Hiermit wurde erstmals systematisch und europa-weit einheitlich in weite Teile der nationalen Volkswirtschaften eingegriffen und nicht allein punktuell vorgegangen.

Zuerst sind die Bedingungen des bisher dargestellten Systems an die Einbeziehung der EU als supranationale Institution anzupassen. Erst dann können auf Grundlage dieser neuen Annahmen die Änderungen im Ablauf des Gesamtsystems hergeleitet werden. Zentrales Element des europäischen Integrationsprozesses ist die zumindest teilweise Übertragung nationaler Souveränität von den Mitgliedstaaten an die übergeordnete europäische Ebene. Im Rahmen des oben eingeführten Entwicklungssystems der einzelnen Mitgliedstaaten wird für die Bereiche, in denen eine Souveränitätsübertragung stattgefunden hat, die Annahme unveränderter Grenzen aufgehoben. Es liegt zwar keine europäische Staatenbildung vor, die relevanten Auswirkungen entsprechen jedoch der einer erheblichen Vergrößerung der Grenzen: Die Marktgrenzen der Wirtschaftsbereiche, in die die EU aufgrund ihrer Kompetenzzuweisung hoheitlich gestaltend eingreift, vergrößern sich von der bisherigen nationalen Staatsgrenze auf den Zusammenschluß der Einzelmärkte aller Mitgliedstaaten. An dieser Stelle wird deutlich, warum nicht die Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Referenzpunkt für die Einführung in das Entwicklungssystem der Mitgliedstaaten herangezogen wird, sondern vielmehr die Intensivierung des europäischen Integrationsprozesses: Erst die Schaffung eines europa-weiten Binnenmarktes bewirkt Änderungen nicht nur in einzelnen voneinander isolierten Teilbereichen der nationalen Volkswirtschaften, sondern das Binnenmarktprogramm und daran anschließend der Gemeinsame Markt wirken sich auf eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen aus, so daß ein signifikanter Effekt für die nationalen Volkswirtschaften als Ganzes eintritt. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten weiterhin die ursprünglichen Annahmen. Die Einführung der Europäischen Gemeinschaft erfolgt somit in der Situation des oben beschriebenen vorläufigen Zwischenergebnisses

nationaler politischer und ökonomischer Handlungsunfähigkeit und der Gefahr eines drohenden ökonomischen Verfalls.

Die Wirkungen dieser Souveränitätsübertragung auf das angeführte Entwicklungssystem der Mitgliedstaaten sind erstens eine Verlagerung der regelungsbefugten politischen Instanzen von der nationalen Ebene auf die europäische und zweitens eine Vergrößerung des Adressatenkreises der politischen Ebene, die nun nicht mehr getrennt nach den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern übergreifend für alle Mitgliedstaaten zuständig ist. Diese beiden Wirkungen haben unterschiedliche Folgen für die Situation von Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen:

Für Interessengruppen, deren Tätigkeit in der politischen Einflußnahme liegt, folgt daraus, daß ihre über Jahrzehnte hinweg gefestigten Kanäle zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen gegenüber dem nationalen politischen System obsolet sind. Zum einen bestehen jetzt neue, europa-weite institutionelle Einrichtungen, an die sich die Einflußnahme der Interessengruppen zu richten hat. Die ursprüngliche nationale Einflußfähigkeit der Interessengruppen muß auf europäischer Ebene neu geschaffen werden. Zum anderen trifft dieser Effekt alle Interessengruppen in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen. Um das Ausmaß der nationalen Einflußfähigkeit auf europäischer Ebene wiederzuerlangen, ist daher über den Aufbau neuer, europäischer Einflußnahme hinaus eine Konsolidierung der verschiedenen nationalen Interessengruppen notwendig. Diese Konsolidierung bezieht sich sowohl auf die Durchsetzung spezifischer nationaler Interessen gegenüber denen der anderen Mitgliedstaaten innerhalb europa-weiter Interessengruppen als auch auf die Bildung dieser europa-weiten Interessengruppen aus erheblich kleineren nationalen Gruppierungen.[8] All dies benötigt Zeit, da weiterhin gilt, daß innerhalb von Interessengruppen die Entscheidungsfindung verlangsamt abläuft. Die Durchsetzung der europäischen Integration führt daher zu einer Entmachtung bestehender nationaler Interessengruppen.

Für kollusiv handelnde Unternehmensgruppen ist die entscheidende Veränderung die Ausweitung des Adressatenkreises der politischen Instanzen. Bisher galten Marktordnungen der nationalen Instanzen für jeweils das betroffene Mitgliedsland. Europäische Vorgaben zur Marktintegration und Marktordnung zielen hingegen auf die Schaffung europa-weiter Märkte. Nationale kollusiv handelnde Unternehmensgruppen werden dadurch mit einer Vielzahl neuer Konkurrenten aus den anderen Mitgliedstaaten konfrontiert, mit denen bisher keine Absprachen und Übereinkünfte bestehen. Damit eröffnet sich der von Ausbeutung durch nationale kollusiv handelnde Unternehmensgruppen betroffenen Marktgegenseite die Möglichkeit, auf

---

[8] Dabei ist es durchaus möglich, daß sich einzelne nationale Interessengruppen im Rahmen dieser Konsolidierung zu europäischen Interessengruppen zu Lasten anderer nationaler Interessengruppen durchsetzen können. Insofern ist eine asymmetrische Entwicklung europäischer Interessengruppen möglich. Vgl. *Vaubel, R.*, The Centralisation of Western Europe: The Common Market, Political Integration, and Democracy, Bournemouth 1995, S. 43.

die nicht kollusiv handelnden Unternehmensgruppen betreibenden neuen Konkurrenten der nationalen Anbieter aus den anderen Mitgliedstaaten auszuweichen. Somit gilt auch für kollusiv handelnde Unternehmensgruppen, daß die Intensivierung der europäischen Integration eine Schwächung der bestehenden nationalen kollusiv handelnder Unternehmensgruppen zur Folge hat. Die Eingliederung der Konkurrenten aus den anderen Mitgliedstaaten benötigt aufgrund der verlangsamten Entscheidungsfindung einige Zeit.

Die zur konsequenten Umsetzung der europäischen Integration durch das Binnenmarktprogramm und den Gemeinsamen Markt notwendige Souveränitätsübertragung von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene bedingt somit erstens einen institutionellen Wandel weg von nationalen Zuständigkeiten hin zu europäischen Instanzen. Eine Folge davon ist die Entmachtung der nationalen Interessengruppen. Die politische Handlungsunfähigkeit auf nationaler Ebene wird durch Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene abgelöst. Zweitens bricht die Einführung europa-weiter Märkte die Macht nationaler kollusiv handelnder Unternehmensgruppen. Durch vermehrte europäische Konkurrenz wird die ökonomische Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit auf nationaler Ebene wiederhergestellt.

Diese Zusammenhänge erklären einleuchtend, wie die in Kapitel 11 festgestellte Verknüpfung von erfolgreicher Liberalisierung mit dem Verlust nationaler Politikfestlegungskompetenz zustande gekommen ist: Die europäischen Vorgaben für die Umsetzung des Binnenmarktes und des Gemeinsamen Marktes schafften weitgehend einheitliche Rahmenbedingungen auf den zuvor stark divergierenden nationalen Märkten, so daß eine zwischenstaatliche Marktdurchdringung und das Zusammenwachsen der nationalen Einzelmärkte zu einem europäischen Markt erfolgen kann. Vor dem Hintergrund der oben angeführten Entwicklung der ökonomischen und politischen Situation der Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft zeigt sich nun, daß erstens die Liberalisierung der Sondermärkte durch die EU möglich war, da die nationalen Interessengruppen ihre Partikularinteressen auf europäischer Ebene - im Gegensatz zur nationalen Ebene - nicht durchsetzen konnten.[9] Aufgrund der zuvor in den Mitgliedstaaten bestandenen Strukturkonservierung und eingeschränkten Innovationstätigkeit ergeben sich unter liberalisierten Marktbedingungen erhebliche Effizienzzuwächse und Wohlfahrtssteigerungen.

Zweitens stellt die Kompetenzausweitung der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der generellen Politikfestlegung auf Wirtschaftsbereiche, die bisher allein im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten lagen, zwar einen Verlust nationaler Kompetenzen dar. Gleichzeitig eröffnet sich damit jedoch ein Ausweg aus den nationalen Verflechtungen von Politik und Interessengruppen, die sowohl die ökonomische Entwicklung als auch die politische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten hemmen.

---

[9] Damit ist auch geklärt, daß die oben angeführte mangelnde parlamentarische Kontrolle durch das Europaparlament in Straßburg dazu beiträgt, daß europa-weite Lobby-Tätigkeit (noch) nicht durchsetzungsfähig ist.

Drittens ist die Einflußnahme nationaler Interessengruppen ohne neue europäische Strukturen nur indirekt über die nationalen Regierungen möglich, mit denen weiterhin starke Verflechtungen bestehen. Dies erklärt die oftmals vehementen Widerstände der Mitgliedstaaten gegen die europäischen Integrationsvorhaben, denen die Mitgliedstaaten durch das europäische Vertragswerk schon zugestimmt haben. Daß diese Einflußnahme bisher nur von geringem Erfolg gekrönt war, zeigt sich im Rückschluß aus den zahlreichen und teilweise polemischen Angriffen[10] auf die zentralen Personen der europäischen Institutionen, die die Aufhebung nationalen Rent-Seekings konsequent durch die Einführung von Wettbewerb vorantreiben.[11]

Eingebettet in die hier angeführte systemevolutorische Betrachtungsweise der europäischen Integration ist für das in den Analysen der Sondermärkte festgestellte gemeinsame Auftreten erfolgreicher Liberalisierung und Verlust der nationalen Politikfestlegungskompetenzen an die EU festzuhalten, daß beide Effekte sich gegenseitig bedingen: **Deregulierung ist aufgrund der erheblichen politischen Einflußnahme von Interessengruppen auf nationaler Ebene nicht durchführbar.** Indem die jeweilige Politikkompetenz an die Europäische Gemeinschaft delegiert wird, geht die Einflußnahme von Interessengruppen auf die relevanten politischen Entscheide zurück, da auf europäischer Ebene die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen (bisher) nicht die Ausmaße hat, die in den Mitgliedstaaten vorliegt. Auf europäischer Ebene sind somit ökonomisch effizientere Entscheidungen möglich als durch die Mitgliedstaaten möglich wäre. Der Preis für erfolgreiche Liberalisierung besteht offenbar im Verlust der jeweiligen nationalen Politikkompetenz.

Diese Erklärung des in Kapitel 11 herausgestellten gemeinsamen Auftretens von supranationaler Deregulierung und nationalem Kompetenzverlust ist eine reine retrospektive Betrachtung. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, daß es sich um eine bewußte Entscheidung der Mitgliedstaaten gehandelt hat, ihre nationalen Politikkompetenzen an die Euro-

---

[10] Vgl. dazu exemplarisch die Beispiele in *Wisdorff, E.*, Rundumschlag gegen Europa, in: Handelsblatt, 05.08.1998, S. 2, und *o. V.*, Waigel sagt dem EU-Zentralismus den Kampf an, in: Handelsblatt, 05.09.1998, S. 1.

[11] Vgl. *Pinzler, P.*, und *C. Wernike*, Die Marktwächter: Wie van Mierts Team den Wettbewerb schützt, in: Die Zeit, 18.06.1998, S. 19 ff, die ausführlich am Beispiel der GD IV darlegen, wie wettbewerbsorientierte Entscheidungen entgegen nationalen politischen Einflußnahme-Versuchen gefällt werden. Die Ursachen werden zum einen in einem diffusen Ehrgefühl, etwas "gesellschaftlich Notwendiges" zu tun, gesehen; zum anderen ist für den Erfolg dieser Verhaltensweise die vorbehaltlose Unterstützung durch den Kommissar notwendig. Bisher ist dies durch van Miert geschehen. Inwieweit seine Nachfolger dies beibehalten werden, bleibt abzuwarten.
Kernpunkt ist offenbar das integere Kommissionsmitglied bzw. der integere Beamte. Beides Spezies, deren Existenz gemäß der positiven Regulierungstheorie nicht zu erwarten wäre. Aus Platzgründen wird es anderen Veröffentlichungen überlassen, sich mit der interessanten Frage zu beschäftigen, inwieweit die Vereinnahmung des politischen Systems durch Interessengruppen den integeren Beamten oder Politiker zugunsten eigennutzorientierter Personen verdrängt und damit Effizienz und Wohlfahrtsorientierung politischer Entscheide unterbindet.
Interessant ist außerdem, daß van Miert gezielt die Medien und die Öffentlichkeit einbezieht. Dies weckt die Hoffnung, daß der Vereinnahmung der öffentlichen Meinung durch Interessengruppen entgegengewirkt werden kann.

päische Gemeinschaft zu übertragen, um Deregulierungsprojekte erfolgreich durchsetzen zu können. Vielmehr liegt hier ein systemimmanenter Effekt des europäischen Integrationsprozesses vor, der in dieser Form nicht antizipiert worden war. Nachdem dieser Zusammenhang offengelegt ist, bleibt weiterhin zu untersuchen, wie er sich zukünftig im Rahmen des Systems EU mit ihren Mitgliedstaaten als Subsysteme auswirken wird. Dies soll im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

II. Zukünftige Entwicklungsrichtungen

Die Besonderheit und gleichzeitig der Vorteil eines evolutorischen Ansatzes liegt darin, daß im Gegensatz zu statischen Modellen kein endgültiges Ergebnis aus festen Annahmen heraus abgeleitet wird. Es gibt in der evolutorischen Entwicklung keine statischen Endpunkte, zu deren Erfüllung ein Set bestimmter Voraussetzungen bestehen muß. Vielmehr wird von einer dynamischen Umwelt ausgegangen, die permanent auf die Ergebnisentwicklung einwirkt. Ein auf diese Weise festgestelltes Ergebnis ist nie endgültig, sondern hat immer nur für den spezifischen Zeitpunkt Gültigkeit, für den es hergeleitet wurde. Zu anderen Zeitpunkten vor diesem spezifischen Zeitpunkt ist das spezifische Ergebnis noch nicht eingetreten, sondern befindet sich in der Entwicklung. Nach diesem spezifischen Zeitpunkt wirkt jedoch die Umwelt, die ursprünglich zu dem bestimmten Ergebnis geführt hat, weiterhin auf dieses Ergebnis ein. Es kann nicht automatisch unterstellt werden, daß das spezifische Ergebnis dabei unverändert erhalten bleibt. Vielmehr ermöglicht der evolutorische Ansatz durch die Einbeziehung der Umwelt im Zeitablauf Wechselwirkungen zwischen den Umweltbedingungen des Systems und einem einmal eingetretenen Systemergebnis, so daß eine Weiterentwicklung des spezifischen Ergebnisses möglich ist.

Im folgenden wird daher untersucht, wie sich der im vorherigen Abschnitt festgestellte Sachverhalt, daß die erfolgreiche Liberalisierung im Rahmen der europäischen Integration um den Preis des Verlustes nationaler Politikkompetenzen erkauft wurde, zukünftig weiterentwickeln wird. Für eine möglichst umfassende und realitätsnahe Fortführung der bisherigen Ergebnisse werden außerdem die in Kapitel 11 konstatierten und weiterbestehenden Problembereiche der europäischen Integration in die Betrachtung einbezogen werden.

Ausgangspunkt des vorherigen Abschnittes war, daß beim Vorliegen stabiler Rechtsordnungen im Zeitverlauf die Verflechtungen von Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen mit dem politischen System ständig zunehmen, bis hin zum Extremfall des politischen und ökonomischen Niedergangs der betroffenen Volkswirtschaften. Diesen Kreislauf haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft durchbrochen, indem sie die Gemeinschaft als supranationale Organisation eingesetzt haben, die nun für einen Großteil der auf nationaler Ebene von politischer und ökonomischer Handlungsunfähigkeit betroffenen Wirt-

schaftszweige die politische Verantwortung trägt. Die Übertragung der Politikfestlegungskompetenz an die EU hat **momentan** einen Ausweg aus der nationalen Handlungsunfähigkeit gewiesen. Es wurde oben schon angedeutet, doch hier ist nun explizit darauf hinzuweisen: Die Europäische Gemeinschaft unterliegt diesem Effekt zunehmender Handlungsunfähigkeit durch steigende Einflußnahme von Interessengruppen und vermehrte Bildung von kollusiv handelnden Unternehmensgruppen ebenso, wie es für die Mitgliedstaaten schon geschehen ist.

Augenblicklich sind in den von der EU vergemeinschafteten Wirtschaftsbereichen die nationalen Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen weitgehend entmachtet. Im Zeitablauf werden jedoch auch auf europäischer Ebene sowohl die Zahl als auch die Einflußnahme von Interessengruppen zunehmen bis hin zur Behinderung der politischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Ebenso wird im Zeitverlauf die Wahrscheinlichkeit von europa-weiten kollusiv handelnden Unternehmensgruppen steigen. Die Gefahr der politischen und ökonomischen Handlungsunfähigkeit droht demnach zukünftig auch der Europäischen Gemeinschaft. Diese Entwicklung unterliegt zwar Verzögerungen, sie wird dadurch aber nicht aufgehoben.

Die Bildung und Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen setzt voraus, daß möglichst stabile Rechtsordnungen vorherrschen, auf die sie im Sinne ihrer Partikularinteressen Einfluß nehmen können. Instabile Rechtsordnungen hätten dagegen die Wirkung, daß Interessengruppen sich mit ihren Forderungen und ihrer Einflußnahme häufig und schnell auf Änderungen der politischen Rahmenbedingungen in ihrem Wirtschaftsbereich einstellen müßten. Aufgrund der verlangsamten Entscheidungsfindung innerhalb von Interessengruppen fehlt ihnen dazu jedoch die notwendige Flexibilität. Hinsichtlich der Stabilität der Rechtsordnung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gilt, daß der europäische Integrationsprozeß die Anpassung der nationalen Rechtsordnungen an einen weitgehend einheitlichen europäischen Rahmen zum Ziel hat. Damit wird für die Dauer des Übergangs der nationalen in die europäische Rechtsordnung eine Instabilität der Rechtsordnung bewirkt. Nach Vorliegen einheitlicher, europa-weiter Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten besteht noch die Möglichkeit, daß die EU ihre europäischen Marktordnungen noch eine gewisse Zeitlang Änderungen unterwerfen wird. Diese Möglichkeit liegt in den teilweise radikalen Neuerungen der europäischen Marktordnungen begründet, zu denen bisher noch praktische Erfahrungen fehlen. In dem Maße, wie diese Erfahrungssammlung zu dem Ergebnis führt, daß die ursprüngliche europäische Marktordnung in einem Wirtschaftsbereich änderungsbedürfig ist, wird auch nach Anpassung der nationalen Marktordnungen eine gewisse Zeit eine Instabilität der europäischen Rechtsordnung bestehen bleiben. Sobald diese Übergangsphase im weitesten Sinn abgeschlossen ist, wird die Phase zunehmender Zahl und steigenden Einflusses von Interessengruppen auf europäischer Ebene beginnen.

Dieser Zusammenhang gilt für kollusiv handelnde Unternehmensgruppen analog in bezug auf die ökonomische Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Kollusiv handelnde Un-

ternehmensgruppen benötigen zu ihrer Bildung und Durchsetzung ebenso wie Interessengruppen möglichst stabile Rechtsordnungen. Diese sind jedoch erst nach Abschluß sowohl der nationalen Anpassungen an die europäischen Vorgaben als auch der europäischen Änderungen aufgrund mangelnder vorheriger Erfahrungen gegeben. Nach Abschluß dieser Übergangsphasen wird die Wahrscheinlichkeit von europa-weiten kollusiv handelnden Unternehmensgruppen, die mit steigender Anzahl die ökonomische Entwicklung und Handlungsfähigkeit der EU behindern, im Zeitablauf ansteigen.

Diese Entwicklung weist einen deutlich langfristigen Charakter aus, so daß innerhalb der nächsten Jahre nicht mit einem politischen oder ökonomischen Niedergang der Europäischen Gemeinschaften zu rechnen ist. Unter sonst gleichen Bedingungen wird diese Entwicklung jedoch eintreten. Auch wenn folglich keine aktuelle Problemlage besteht, dürfen diese Gefahren im Rahmen der Weiterentwicklung der europäischen Integration nicht außer acht gelassen werden.

Im Vergleich dazu sind die in Kapitel 11 aufgeführten zukünftigen Problembereiche der europäischen Integration von eher kurzfristigem Charakter. Sie sind an dieser Stelle erneut anzuführen, da es aufgrund des eingeführten evolutorischen Ansatzes zu einer gegenseitigen Beeinflussung der lang- und kurzfristigen Entwicklungsmöglichkeiten kommen kann, die entweder eine Verlangsamung oder eine Beschleunigung der langfristigen Entwicklung bewirkt.

Eine nähere Aussage über die Wahrscheinlichkeit eines **ordnungspolitischen Paradigmenwechsels** weg von Wettbewerb hin zu einer industriepolitischen Ausrichtung der Europäischen Gemeinschaft, die über die Feststellung dieser Problematik in Kapitel 11 hinausgeht, ist nicht möglich, wenngleich die politische Dominanz der in merkantilistischen Traditionen befangenen romanischen EU-Mitglieder eher dafür spricht. Festgestellt werden kann hingegen, daß - für den Fall, daß ein derartiger Paradigmenwechsel zukünftig vollzogen wird -, dies die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen beschleunigen wird: Industriepolitische Maßnahmen haben die gezielte, hoheitliche Beeinflussung der sektoralen Produktionsstruktur von Volkswirtschaften zum Ziel. Für Interessengruppen bedeutet vermehrte Industriepolitik im Gegensatz zu mehr Wettbewerb, daß das politische Umfeld, in dem sie agieren, grundsätzlich hoheitlichen Eingriffen in Wirtschaftsbereiche gegenüber positiv eingestellt ist. Die Einflußnahme von Interessengruppen kann sich damit auf die Beeinflussung von hoheitlichen Eingriffen in ihrem Sinne beschränken, während unter Wettbewerb das politische Umfeld zuerst zu hoheitlicher Einflußnahme bewegt werden muß und erst danach eine Beeinflussung dieser Eingriffe im Sinne der Interessengruppen möglich ist.

Nationales Rent-Seeking bei der Ausgestaltung nationaler Handlungsspielräume unterwandert die europäischen Integrationsvorgaben. Dies hätte im Extremfall zur Folge, daß kein einheitlicher europäischer Binnenmarkt entstünde, sondern die nationalen Einzelmärkte weitgehend bestehen blieben. Sowohl kollusiv handelnde Unternehmensgruppen als auch Interessengrup-

pen würden auf nationaler Ebene verbleiben; eine europa-weite Organisierung würde nicht eintreten. Damit würde zwar die oben beschriebene langfristige Entwicklung von europäischen Interessengruppen und kollusiv handelnde Unternehmensgruppen verhindert, gleichzeitig würde damit aber auch die europäische Integration an sich unterbleiben. Außerdem ergäben sich in diesem Fall keine Liberalisierungsgewinne der europäischen Integration, und die ökonomisch und politisch eingeschränkte Handlungsfähigkeit würde auf nationaler Ebene verbleiben, ohne daß eine Verbesserung dieser Situation durch die europäischen Instanzen möglich wäre. Die Ausgestaltung nationaler Gestaltungsspielräume zur Befriedigung von Partikularinteressen bleibt damit ein zentrales Problem, dem das Potential zur Gefährdung der europäischen Integration innewohnt.

Tendenziell wird die langfristige Problematik zunehmender ökonomischer und politischer Handlungseinschränkung durch die kurzfristigen Schwierigkeiten des europäischen Integrationsprozesses beschleunigt und keineswegs verringert. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich daher mit der Frage, wie im Rahmen des bisher erarbeiteten evolutorischen Ansatzes die europäische Integration fortschreiten kann, ohne den hier beschriebenen Zwängen zu erliegen.

III. Wandel als Ausweg und Notwendigkeit zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit politischer und ökonomischer Systeme

Als Fazit der systemevolutorischen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft kann festgehalten werden, daß die aktuellen Ergebnisse des europäischen Integrationsprozesses - das sind erfolgreiche Liberalisierung und nationaler Kompetenzverlust - die logische Konsequenz aus der Befreiung von hemmenden nationalen Verflechtungen zwischen politischem und ökonomischen System bzw. Lobby-Tätigkeit in den Mitgliedstaaten sind. Als neue, supranationale politische Instanz bewirkt die EU eine Entmachtung der nationalen Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen, ohne daß sie auf europäischer Ebene (bisher) mit entsprechenden europäischen Koalitionen konfrontiert wird. Demnach kann die Europäische Gemeinschaft sowohl politisch als auch ökonomisch weitgehend ohne Beeinflussung durch Partikularinteressen handeln.[12] Dies ist jedoch kein dauerhafter Zustand. Durch die evolutorische Weiterentwicklung werden sich im Laufe der Zeit auf europäischer Ebene die gleichen Verflechtungen mit europäischen Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen einstellen, die auf nationaler Ebene schon früher vorlagen. Unter sonst gleichen Bedingungen

[12] An Beeinflussung der Entscheidungsfindung der Europäischen Gemeinschaft verbleibt damit weiterhin die Möglichkeit der Eigennutzorientierung von Entscheidungsträgern innerhalb der EU. Wie im Theorieteil ausgeführt wurde, ist dabei in den europäischen Instanzen eher mit kommissionsorientierten Ansätzen zu rechnen, vgl. Kapitel 2.V. Im Verhältnis kann die Einflußnahme durch Lobby-Tätigkeit jedoch als erheblich größer eingeschätzt werden als durch Eigennutzorientierung, da letztere nur auf eine Person bezogen ist, während erstere Umverteilungen für gesamte Bevölkerungsgruppen zu erreichen sucht. In der Summe geht die Beeinflussung politischer Entscheide damit zurück.

ist daher zukünftig die Behinderung der politischen und ökonomischen Handlungsfähigkeit der EU zu erwarten.

Die Ursache der aktuellen, weitgehend positiven Ergebnisse der europäischen Integration liegt folglich nicht in einer Überlegenheit der Europäischen Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten begründet, sondern im Vorliegen einer anderen evolutorischen Phase, in der sich die EU befindet, als sie in den Mitgliedstaaten besteht: Während in Anlehnung an Lebenszyklen sich die Mitgliedstaaten in einer relativ reifen und fortgeschrittenen Phase befinden und ihren Zenit an Handlungsfähigkeit und Flexibilität überschritten haben, steht die Europäische Gemeinschaft noch am Anfang dieser Entwicklung, so daß sie im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten eine höhere Handlungsfähigkeit aufweist. In dem Maße, wie die EU selbst in die reifere Phase zunehmender Verflechtung mit Interessengruppen und kollusiv handelnden Unternehmensgruppen eintritt, geht ihre relative Überlegenheit gegenüber den Mitgliedstaaten verloren.

Der Kernpunkt, der die Liberalisierungsgewinne der EU ermöglicht und für die politische und ökonomische Handlungsfähigkeit von Volkswirtschaften verantwortlich ist, liegt in der Entmachtung von Interessengruppen, die auf Kosten der gesamten Volkswirtschaft ihre Renten steigern, und von kollusiv handelnden Unternehmensgruppen, die ihre Marktgegenseite direkt ausbeuten. Die Entmachtung von Interessengruppen erfolgt durch den institutionellen Wandel der entscheidungsverantwortlichen politischen Instanzen. Diese politischen Instanzen sind die Ansatzpunkte für die politische Einflußnahme durch Lobby-Tätigkeit. Wenn ihr politischer Zuständigkeitsbereich an andere, neue politische Institutionen übertragen wird, verlieren die Interessengruppen ihre etablierte Einflußbasis. Es benötigt aufgrund der verlangsamten Entscheidungsfindung innerhalb von Interessengruppen einige Zeit, bis diese sich neu gruppiert, auf die neuen entscheidungsrelevanten Instanzen eingestellt und ihre ursprüngliche Einflußfähigkeit wiedererlangt haben. Während dieser Zeitspanne können aufgrund der wiedergewonnenen politischen Handlungsfähigkeit weitgehend effiziente Entscheidungen realisiert werden.

Die Entmachtung von kollusiv handelnden Unternehmensgruppen wird hingegen am sichersten durch die konsequente **Durchsetzung des Wettbewerbsrechts** gewährleistet. Wobei angemerkt werden muß, daß funktionsfähiger Wettbewerb gerade durch permanenten, in den Ergebnissen nicht antizipierbaren, ökonomischen Wandel gekennzeichnet ist. Das zentrale Element der Entmachtung und damit Auslöser für neue Wachstumsmöglichkeiten von Volkswirtschaften ist somit die Sicherstellung von Wandel, sowohl ökonomischem als auch politischem. Während jedoch ökonomischer Wandel im Rahmen des Wettbewerbsprinzips grundsätzlich politisch und gesellschaftlich anerkannt wird, ist dies im Fall politischen Wandels zur Entmachtung von Interessengruppen nicht gegeben. Vielmehr herrscht allgemein die Einstellung vor, daß Interessengruppen im politischen und ökonomischen Leben benötigt werden, um möglichst effiziente Entscheidungen im Verhältnis zu Politikern und mächtigen Marktteilnehmern zu erreichen. Diese pauschalisierende Aussage abstrahiert jedoch völlig von den wohl-

fahrtsmindernden Umverteilungswirkungen erfolgreicher Durchsetzung von Partikularinteressen.

Ökonomischer und institutioneller Wandel stellen somit einen Ausweg aus bestehender politischer und ökonomischer Handlungsunfähigkeit in Volkswirtschaften dar und bilden damit die notwendige Grundlage für die Funktionsfähigkeit sowohl des ökonomischen als auch politischen Systems. Im abschließenden Ausblick soll daher analysiert werden, durch welche Bedingungen und Voraussetzungen dieser Wandel in der EU gewährleistet werden kann. Dabei wird insbesondere auf die Durchführbarkeit eingegangen werden.

Ausblick: Integration zwischen Zentralismus und Dezentralismus

Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft werfen die bisherigen Untersuchungsergebnisse die Frage auf, inwieweit sich die positiven Wirkungen ökonomischen und institutionellen Wandels zukünftig innerhalb der Gemeinschaft aufrechterhalten lassen oder ob ein ökonomischer und politischer Niedergang gar unvermeidlich ist.

Die grundsätzliche Notwendigkeit ökonomischen Wandels ist weitgehend anerkannt und akzeptiert. In Form funktionsfähigen Wettbewerbs wurde dementsprechend der ökonomische Wandel institutionalisiert und durch das Wettbewerbsrecht sichergestellt. Wandel im politischen System und Entmachtung von Interessengruppen mangelt es hingegen an ähnlicher Akzeptanz, geschweige denn einer entsprechenden Institutionalisierung. Die zentrale Problemstellung der Weiterentwicklung der EU besteht folglich in der Einbeziehung des politischen bzw. institutionellen Wandels in den europäischen Integrationsprozeß.

Unter konzeptionellen Aspekten ist zur Bewältigung dieser Fragestellung an den Voraussetzungen zur Bildung von Interessengruppen und von Verflechtungen mit dem politischen System anzusetzen. Diese Bedingungen waren einerseits unveränderte Grenzen und andererseits politische Stabilität. Zur Herbeiführung institutionellen Wandels und damit der Entmachtung von Interessengruppen kann auf unterschiedliche Weise an diesen beiden Punkten angesetzt werden:

Erstens kann ein vollständiger Neubeginn des institutionellen Lebens durch die gewaltsame Zerschlagung von Interessengruppen erfolgen. Mittel einer derartigen Zerschlagung sind gewaltsame Revolutionen, Bürgerkriege oder Kriege mit anschließender Besatzung. In diesen Fällen werden die bestehenden politischen Institutionen und gefestigten Machtbasen der Interessengruppen vollständig beseitigt und somit ein Neuanfang bewirkt. Aufgrund des damit verbundenen menschlichen Leids ist dies jedoch keine erstrebenswerte Handlungsalternative für die Europäische Gemeinschaft. Sie wird hier dennoch angeführt, da sie in der Vergangenheit sowohl die häufigste als auch sicherste Methode darstellte, etablierte Interessengruppen zu entmachten und politische Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen.

Zweitens verhindert politische Instabilität die Entstehung mächtiger und einflußfähiger Interessengruppen. Gleichzeitig wird aber auch die ökonomische Entwicklung der jeweiligen Volkswirtschaft behindert, da annahmegemäß keine stabilen Rechtsordnungen entstehen können. Die für funktionsfähigen Wettbewerb notwendige Rechtssicherheit ist damit nicht gegeben. Während einerseits das Problem politischer Handlungsunfähigkeit aufgrund exzessiver Einflußnahme durch Interessengruppen nicht gegeben ist, kann sich andererseits keine ökonomisch effiziente Volkswirtschaft entwickeln. Diese Entwicklungsalternative ist für die Europäische Gemeinschaft aufgrund der grundsätzlich kontraproduktiven Wirkungen auf die europäische

Volkswirtschaft nicht sinnvoll, sie wurde allein der Vollständigkeit halber in die Aufzählung aufgenommen.

Drittens würde ein generelles Verbot von Interessengruppen die Behinderung der politischen Handlungsfähigkeit unterbinden, jedoch ohne die - zuvor erörterte - unerwünschte Beeinträchtigung der ökonomischen Effizienz. In dieser Hinsicht wäre diese Möglichkeit erfolgversprechend. Außer acht gelassen wird dabei jedoch, daß nicht alle Organisationen mit kollektivem Handeln negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen entfalten: Allein Interessengruppen, die ihre Partikularinteressen im politischen Prozeß durchzusetzen suchen, verringern die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt; hingegen können große, weite Teile einer Volkswirtschaft umfassende Organisationen durchaus gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerungen bewirken[13]: Solange die Kosten der politischen Einflußnahme geringer sind als die Wohlfahrtssteigerungen der Gruppenmitglieder, kann es für derartige Organisationen ökonomisch sinnvoll sein, die gesamte Volkswirtschaft zu fördern und damit automatisch auch ihre Mitglieder.[14] Da der Übergang von derartigen umfassenden Organisationen zu Rent-Seeking betreibenden Interessengruppen fließend verläuft und in diesem Bereich nicht trennscharf zwischen beiden Organisationsformen unterschieden werden kann, würde ein generelles Verbot auch positive Wirkungen verhindern. Für den Fall, daß zukünftig eine klare Trennung möglich ist, wäre ein Verbot von Interessengruppen, die Partikularinteressen vertreten, durchaus sinnvoll.

Allerdings ist ein generelles Verbot von Interessengruppen politisch nicht durchsetzbar. Ein derartiges politisches Vorhaben würde alle nationalen Interessengruppen der Mitgliedstaaten einen, ungesehen aller ideologischen Differenzen, mit dem Ziel der Verhinderung dieses Verbots. Aufgrund der bestehenden Einflußfähigkeit der nationalen Interessengruppen ist im Falle konzertierter Aktionen davon auszugehen, daß der politische Einfluß ausreicht, um ein generelles Verbot zu verhindern. Ein nicht geringer Einfluß wird dabei der öffentlichen Meinung zukommen. Wie diese von Interessengruppen zur Unterstützung der Partikularinteressen entgegen der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt veranlaßt werden kann, wurde ausführlich in der Analyse der Agrarwirtschaft dargestellt.[15] Ansatzpunkt zur Beeinflussung der Öffentlichkeit würde in diesem Fall wahrscheinlich die irreführende Darstellung von Interessengruppen als umfassende, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigernde, Organisation sein.

Viertens vergrößert eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um zusätzliche Mitglieder die Grenzen der EU und bedingt damit eine Entmachtung der bisherigen Interessengruppen, die ihre Machtbasis auf der geringen Größe aufgebaut haben. Eine regelmäßige Ent-

---

[13] Als Beispiele für die Entstehung und Wirkung umfassender Organisationen führt Olson Schweden und Norwegen an. Vgl. ausführlich *Olson*, Aufstieg und Niedergang von Nationen, op. cit., S. 122 ff.
[14] Vgl. *Olson*, Aufstieg und Niedergang von Nationen, op. cit., S. 68.
[15] Vgl. dazu Kapitel 6.

machtung durch fortschreitende Vergrößerung der Europäischen Gemeinschaft würde einen Kreislauf von Entmachtung, erneutem Machtaufbau bei konstanten Grenzen, Erweiterung der EU und erneuter Entmachtung bedeuten, der tatsächlich die Verfestigung politischer Handlungsunfähigkeit durch Einflußnahme von Interessengruppen verhindern würde. Einer derartigen, dauerhaften Entwicklung laufen jedoch zwei Tendenzen zuwider: Zum einen steigen die Koordinationskosten der EU mit jedem neuen Mitglied der Gemeinschaft an, so daß die Europäische Gemeinschaft nicht endlos wachsen kann. Vielmehr wird es eine Größe der EU geben, bei der die Koordinationskosten eines weiteren Mitgliedes die Vorteile einer Entmachtung der Interessengruppen übersteigt. Gleichgültig, ob in dieser Situation eine Erweiterung vorgenommen wird oder nicht, die politische Handlungsfähigkeit der EU wird durch jede der beiden Entscheidungen eingeschränkt werden. Darüber hinaus sind sich die Interessengruppen ihres Machtverlustes durch weitere Mitgliedstaaten durchaus bewußt. In diesem Zusammenhang sind die Bestrebungen der nationalen Interessengruppen zu sehen, auf ihre nationalen Regierungen in dem Sinne Einfluß zu nehmen, daß keine Erweiterung der EU erfolgt. Vor diesem Hintergrund erklären sich auch Widerstände gegen eine EU-Erweiterung, die mit kulturellen Differenzen begründet werden. Hierin ist eine offensichtliche Beeinflussung der Öffentlichkeit zur Unterstützung der Interessengruppen zu sehen.

Zum anderen gibt es, wenn von steigenden Koordinationskosten abstrahiert wird, eine natürliche Grenze der Erweiterung, die einen Erweiterungskreislauf zur Realisierung ständigen institutionellen Wandels begrenzt: Sobald alle Nationen der Erde integriert sind, ist keine Erweiterung und damit auch keine Entmachtung von Interessengruppen mehr möglich. Die Behinderung der politischen Handlungsfähigkeit würde spätestens in diesem hypothetischen Extremfall einsetzen und sowohl ökonomischen als auch politischen Niedergang einläuten. Anhand dieser Abstraktion zeigt sich deutlich, daß der Erweiterungskreislauf keine Problemlösung darstellt, sondern einzig eine Verlagerung der Problematik in die Zukunft bewirkt.

Es ergibt sich folglich das Dilemma, daß die konzeptionelle Vorgehensweise entweder zu inakzeptablen oder wenig erfolgversprechenden Handlungsalternativen führt. Um zu politisch sinnvollen und durchführbaren Handlungsmöglichkeiten für die EU zu kommen, ist es daher notwendig, von den rein theoretischen Alternativen zu politisch realisierbaren überzugehen. Dies folgt dem second best-Ansatz, wonach in der Realität zu erreichende Alternativen zwar einen geringeren Zielerreichungsgrad aufweisen, aber dennoch den allein in der Theorie zu realisierenden Denkgebilden vorzuziehen sind.[16] Daher ist es angebracht, in einer deduktiven Vorgehensweise die generell in bezug auf die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft diskutierten Alternativen auf die Möglichkeit der Einbeziehung institutionellen Wandels und Entmachtung von Interessengruppen hin zu betrachten: Zentraler Streitpunkt der europäischen

[16] Vgl. zum second best-Ansatz Kapitel 1.

Integration war von jeher und ist auch heute noch die Frage, ob die Europäische Gemeinschaft zentral oder dezentral organisiert sein sollte. Wie die Analyse der Sondermärkte in Teil 2 schon grundsätzlich zu dieser Fragestellung gezeigt hat, ist keiner dieser beiden Extremfälle sinnvoll:

Vollkommene Zentralisierung bedingt zu hohe Informationskosten, und totaler Dezentralismus steigert die Koordinationskosten ins Unermeßliche, so daß eine Zersplitterung in nationale Einzelmärkte zu erwarten wäre. In der Realität hat sich daher tendenziell ein Mittelweg herausgebildet: Die allgemeine Politikfestlegung und Koordinierung liegt auf europäischer Ebene, während die Detailfestlegung und Durchführung im Verfügungsbereich der Mitgliedstaaten liegt. Erfolgt in dieser Situation die allgemeine Politikfestlegung und Koordination allerdings mit Hilfe von unbestimmten Rechtsbegriffen, kann auf die Detailfestlegung und Durchführung der Mitgliedstaaten durch Lobby-Tätigkeit Einfluß genommen werden. Wird diese Entwicklung vor dem Hintergrund der obigen Annahmen zur Entmachtung von Interessengruppen und Förderung politischer Handlungsfähigkeit betrachtet, so ist festzustellen, daß diese Lösung genau in einer Situation politischer Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft erarbeitet wurde: Die bisher geringe Vereinnahmung der europäischen Ebene durch europa-weite Partikularinteressen läßt auf ökonomisch und politisch weitgehend effizientes Vorgehen schließen. Bezogen auf die Struktur der Europäischen Gemeinschaft legt dies den Schluß auf eine föderalistische Struktur der EU nahe. Vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse ist im weiteren zu untersuchen, wie Föderalismus institutionellen Wandel und Entmachtung von Interessengruppen im europäischen Kontext bewirken kann: Können die Mitgliedstaaten ein regulatives Element zur Machtbegrenzung der EU darstellen und damit auch regulatives Element zur Begrenzung von europa-weitem Rent-Seeking sein?

Für die Beantwortung dieser Frage ist das Wechselspiel zwischen den Mitgliedstaaten und der Ebene der EU ausschlaggebend: Angenommen, die nationalen Interessengruppen haben sich konsolidiert, und europa-weite Interessengruppen haben signifikanten Einfluß auf die politische Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft gewonnen, dann besteht die Möglichkeit zur Befriedigung europa-weiter Partikularinteressen. Dieses erfolgreiche Rent-Seeking benachteiligt definitionsgemäß Teile der Bevölkerung der EU. In dieser Situation besteht die Chance, daß bei ausreichendem Leidensdruck der ausgebeuteten Bevölkerungsteile und entsprechender Handlungsunfähigkeit der EU die Mitgliedstaaten zugunsten ihrer benachteiligten Bevölkerungsgruppen konzertiert gegen die europäischen Entscheidungen vorgehen. Dies ist möglich, da die Beeinflussung durch Interessengruppen auf nationaler Ebene zeitverzögert abnimmt, wenn die Entscheidungsbefugnis auf die europäische Ebene übergeht: Die Entscheidungsfindung innerhalb von Interessengruppen verläuft zu behäbig und langsam ab, als daß sie zeitgleich nationale und europäische Ebene beeinflussen könnten. Darüber hinaus liegen auch Differenzen zwischen den nationalen Zielsetzungen von Interessengruppen vor, so daß ein einheitliches Vorgehen auf nationaler Ebene zwischen allen Mitgliedstaaten verhindert wird.

Sind die entscheidungsrelevanten Institutionen auf europäischer Ebene, so sinken die Anreize zur Einflußnahme innerhalb der Mitgliedstaaten. Damit gewinnen die Mitgliedstaaten ihre politische Handlungsfähigkeit wieder zurück. Sie können in dieser Situation gemeinsam ein Gegengewicht zur Einflußnahme der Interessengruppen bilden und damit Reformen auf europäischer Ebene initiieren, die entgegen europäischem Rent-Seeking vermehrt an ökonomischer Effizienz orientiert sind. In dem Maße, wie dieses nationale Vorgehen der Mitgliedstaaten gegenüber der EU von Erfolg gekrönt ist, entstehen Anreize für die Interessengruppen, ihre Einflußnahme nicht mehr europäisch auszurichten, sondern wieder auf die mitgliedstaatliche Ebene zu konzentrieren. Um national erfolgreich zu sein, werden die europäischen Interessengruppen wieder in nationale Interessengruppen aufgesplittert. Im Zuge dieser Entwicklung werden die Mitgliedstaaten an politischer Handlungsfähigkeit verlieren, während die Europäische Gemeinschaft sie wiedergewinnt. Sobald Rent-Seeking in den Mitgliedstaaten überhand nimmt, ist die Europäische Gemeinschaft ausreichend flexibel und handlungsfähig, um eingreifen und die Interessengruppen erneut entmachten zu können. Damit werden die Anreize zur europa-weiten Einflußnahme zunehmen und zur nationalen Einflußnahme zurückgehen. Haben sich die national zersplitterten Interessengruppen auf europäischer Ebene erneut konsolidiert, so beginnt dieser Kreislauf von vorn.

Ein föderatives System zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten stellt kein statisches Gebilde dar, sondern wäre selbst ein evolutorisches System, das einen institutionellen Wandel durch das Pendeln der hauptsächlich politischen Einflußnahme der Interessengruppen zwischen der Ebene der Mitgliedstaaten und der der EU erzielt.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Kommentare

Dauses, M., Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1993 ff.

Fluck, J., Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Kommentar, Heidelberg 1995 ff.

Grabitz, E., und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 1, München 1983 ff.

Grabitz, E., und *M. Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Band 2, München 1983 ff.

Groeben, H.v.d., J. Thiesing und *C.-D. Ehlermann*, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band I, neubearbeitete Auflage, Baden-Baden 1991.

Immenga, U., und *E.-J. Mestmäcker*, GWB: Kommentar zum Kartellgesetz, 2. Auflage, München 1992.

Langen, E., und *H.-J. Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 7. Auflage, Neuwied u. a. 1994.

Lenz, C.O., EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Auflage, Köln u. a. 1994.

2. Monographien, Aufsätze und Beiträge in Sammelwerken

Aberle, G., Das Phänomen Mobilität: Beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung, in: Internationales Verkehrswesen 45 (1993), S. 405 ff.

Aberle, G., Der Standpunkt der Verkehrsökonomik, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994, S. 5 ff.

Aberle, G., Neue Finanzierungskonzepte für den Verkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 66 (1995), S. 33 ff.

Aberle, G., Transportwirtschaft, München 1996.

Akerlof, G., The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84 (1970), S. 488 ff.

Alexy, R., Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985.

Alsheimer, C., Die Entwicklung des Kreditwesengesetzes, in: Die Bank 37 (1997), S. 27 ff.

Andel, N., Zum Konzept meritorischer Güter, in: Finanzarchiv N.F. 42 (1982), S. 630 ff.

Andreae, Ph., Versicherungen, in: Schwappach, J. (Hrsg.), EU-Rechtshandbuch für die Wirtschaft, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996, S. 125 ff.

Ann, Ch., Deregulierung in der Luft: Monopole am Boden, in: Betriebs-Berater, Beilage 16 zu Heft 23 (1993).

Apolte, Th., und *M. Kessler* (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, Heidelberg 1990.

Armory, B., Telecommunications in the European Community, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 75 ff.

Arndt, H., Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952.

Arndt, H.-W., Europarecht, 2., neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1995.

Arndt, H.-W., und *C. Walter*, Zur Verteilung der Abfallentsorgung zwischen Verursacher, öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger, privatem Dritten und Verbänden, in: Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv o.Jg. (1997), S. 183 ff.

Assmann, H.-D., Wirtschaftsrecht in der Mixed-Economy, Königstein 1980.

Assmann, H.-D., Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarktes, in: ORDO 44 (1993), S. 87 ff.

Bailey, E. (ed.), Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies, Cambridge 1987.

Bailey, E., D. Graham und *D. Kaplan*: Deregulating the Airlines, Cambridge, Massachusetts u. a. 1991.

Bain, J.S., Industrial Organization, second edition, New York 1968.

Baldwin, R., und *Ch. McCrudden*, Regulation and Public Law, London 1987.

Barents, R., The Agricultural Law of the EC, Deventer 1994.

Bartholomé, B., Die Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftstheoretischer Ansätze, Idstein 1989.

Bartling, H., Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980.

Basedow, J., Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik, Heidelberg 1989.

Basedow, J., Die Wettbewerbspolitik in den Ausnahmebereichen, in: FIW (Hrsg.), Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft, Schriftenreihe Heft 155, Köln u. a. 1993, S. 23 ff.

Basedow, J. (Hrsg.), Das neue Wirtschaftsrecht der Postdienste: Postagenturen, Postmärkte und Postmonopol in deutscher und europäischer Perspektive, Heidelberg 1995, S. 179 ff.

Basedow, J., Dienstleistungsmonopole und Netzzugang in der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 16 (1997), S. 121 ff.

Basedow, J., und *Ch. Jung*, Das Postmonopol: Ökonomische Zwecke und europarechtliche Grenzen, in: Basedow, J. (Hrsg.), Das neue Wirtschaftsrecht der Postdienste: Postagenturen, Postmärkte und Postmonopol in deutscher und europäischer Perspektive, Heidelberg 1995, S. 179 ff.

Battiato, S., Cost-benefit analysis and the theory of resource allocation, in: Williams, A., und E. Giardina (eds.), Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit-Analysis, Aldershot 1993, S. 26 ff.

Baumol, W., On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry, in: American Economic Review 67 (1977), S. 809 ff.

Baumol, W., und *D. Bradford*, Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, in: American Economic Review 60 (1970), S. 265 ff.

Baumol, W., J. Panzar und *R. Willig*, Contestable Markets and The Theory of Industry Structure, New York 1982.

Baumol, W., und *R. Willig*, Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly, in: Quarterly Journal of Economics 96 (1981), S. 405 ff.

Baur, G., Das neue Wertpapierhandelsrecht, in: Die Bank 37 (1997), S. 346 ff.

Baur, J.F., Wettbewerb in der Elektrizitätsversorgung und energiepolitische Ziele im Europarecht, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1992), S. 165 ff.

Baur, J.F., Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie: Gestaltungsmöglichkeiten von Mitgliedstaaten und Auswirkungen auf die Stromunternehmen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 47 (1997), S. 624 ff.

Baur, J.F. (Hrsg.), Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlichen Aufgaben, Baden-Baden 1997.

Baur, J.F., und *K.-H. Friauf*, Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden 1997.

Becker, H., Attaining sustainable regional production structures through taxes and quotas on pesticides and fertilizers, in: Brito Soares, F., F. Gomes da Silva und J. Medes Espada (Hrsg.), EC Agricutural Policy by the End of the Century, Kiel 1993, S. 459 ff.

Beckmann, M., und *A. Kersting*, Von der öffentlichen Daseinsvorsorge zur privaten Kreislaufwirtschaft, in: Betriebs-Berater 52 (1997), S. 161 ff.

Beise, M., Wogen zwischen Kartellamt und Regulierungsbehörde sollen geglättet werden: Rexrodt ruft Kartellamt zur Ordnung, in: Handelsblatt, 16.02.1998, S. 5.

Bender, K., Ursachenadäquate EG-Agrarreform mit Hilfe einer an EG-Richtbetrieben orientierten Betriebsbeihilfepolitik, in: Agrarwirtschaft Sonderheft 106 (1985).

Benzler, G., M. Halstrick-Schwenk, P. Klemmer und *K. Löbbe*, Wettbewerbskonformität von Rücknahmeverpflichtungen im Abfallbereich, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 17, Essen 1995.

Berger, H. (Hrsg.), Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996.

Berkelova, M., Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs, Bochum 1992.

Bernholz, P., und *F. Breyer*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3., völlig überarbeitete Auflage, Tübingen 1994.

Bernstein, M.: Regulating Business by Independent Commission, Princeton 1955.

Berschgens, R., Hoher Aufwand befürchtet: Die Rechte der Privatkunden im grenzüberschreitenden Geschäft mit Finanzdienstleistungen sollen gestärkt werden, in: Wirtschaftswoche, 26.06.1997, S. 108 f.

Bieler, D., und *F. Claus*, Die Bedeutung der Organisation für die Umweltverträglichkeit der Sonderabfallwirtschaft, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1 (1988), S. 193 ff.

Bitz, M., Finanzdienstleistungen, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1997.

Blackman, C.R., Universal Service: Obligation or Opportunity?, in: Telecommunication Policy 19 (1995), S. 171 ff.

Blankart, Ch., Deregulierung öffentlicher Unternehmen in Europa, in: Schneider, F., und M. Hofreither (Hrsg.), Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Untermehmen in westeuropäischen Ländern, Wien 1990, S. 131 ff.

Blankart, Ch., Strategies of Regulatory Reform: An Economic Analysis with some Remarks on Germany, in: Majone, G. (ed.), Deregulation or reregulation?: regulatory reform in Europe and the United States, London 1992, S. 211 ff.

Blankart, Ch., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München 1994.

Blankart, Ch., und *G. Knieps*, Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele, in: Berger, H. (Hrsg.), Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996, S. 51 ff.

Blankart, Ch., und *G. Knieps*, Regulierung von Netzen?, Berlin 1996.

Blümel, W., R. Pethig und *O. von dem Hagen*, The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 142 (1986), S. 241 ff.

Boadway, R., und *N. Bruce*, Welfare Economics, Oxford, New York 1984.

Boadway, R., und *D. Wildasin*, Public Sector Economics, Boston 1984.

Boehringer, P., R. Habbel, K. Mattern und *C. Staub*: Deregulierung und Wettbewerb: Ziele und internationale Erfahrungen, in: Booz Allen & Hamilton (Hrsg.), Telekommunikation in der Welt von morgen: Marktstrategien, Konzepte und Kompetenzen für das 21. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1997, S. 27 ff.

Boehringer, P., und *G. Vogelsang*, Telekommunikation: Eine Branche im Wandel, in: Booz Allen & Hamilton (Hrsg.), Telekommunikation in der Welt von morgen, Frankfurt/M. 1997, S. 9 ff.

Böhm, F., Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933.

Bohne, E., Grundzüge einer wettbewerbs- und umweltorientierten Reform des energierechtlichen Ordnungsrahmens der Stromwirtschaft, in: Hoffmann-Riem, W., und J.-P. Schneider (Hrsg.), Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, Baden-Baden 1995, S. 140 ff.

Bonus, H., Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: List Forum 10 (1979/80), S. 69 ff.

Bonus, H., Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 136 (1980), S. 50 ff.

Boos, K-H., und *U. Klein*, Die neuen Bestimmungen des KWG, in: Die Bank 34 (1994), S. 639 ff.

Booz Allen & Hamilton (Hrsg.), Telekommunikation in der Welt von morgen: Marktstrategien, Konzepte und Kompetenzen für das 21. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1997.

Börner, A.-R., Der Energiemarkt und die geschlossenen Versorgungsgebiete der Strom- und Gaswirtschaft im Übergang zum Wettbewerb, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 20 (1996).

Börner, B., Das Energiewirtschaftsgesetz: Legislatorische Defizite oder sachgerechtes Gesetzesinstrumentarium, in: Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Beharren und Wandel im Energierecht, Bd. 55, Baden-Baden 1986, S. 105 ff.

Börner, B., Grenzen der Wettbewerbswirtschaft: Das Beispiel der Ausnahmebereiche des GWB, in: Börner, B., und E. Meyer (Hrsg.), Ausnahmebereiche des GWB, Köln 1972, S. 1 ff.

Börner, B., und *E. Meyer* (Hrsg.), Ausnahmebereiche des GWB, Köln 1972.

Boss, A., u. a., Deregulierung in Deutschland: Eine empirische Analyse, Tübingen 1996.

Bötsch, W., Liberalisierung der Telekommunikation nach 1998, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 374 ff.

Bötsch, W., Perspektiven der deutschen und internationalen Telekommunikation, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 24.03.1997, S. 277 ff.

Breton, A., und *R. Wintrobe*, The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, in: Journal of Political Economy 83 (1975), S. 195 ff.

Breyer, S., Regulation and Its Reform, Cambridge, Mass. 1982.

Breyer, S., Reforming Regulation, in: Tulane Law Review 59 (1984), S. 4 ff.

Brito Soares, F., F. Gomes da Silva und *J. Mendes Espada* (Hrsg.), EC Agricutural Policy by the End of the Century, Kiel 1993.

Britz, G., Öffnung der Europäischen Strommärkte durch die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1997), S. 85 ff.

Bruckmaier, K., und *J. Langkau*, Eine grüne GAP: Ökologisierung der Europäischen Agrarpolitik?, Köln 1996.

Buchanan, J., An Economic Theory of Clubs, in: Economics 32 (1965), S. 1 ff.

Buchanan, J., The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform, in: Hanusch, Horst (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983, S. 15 ff.

Buchanan, J., Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen 1984.

Buchanan, J., und *C. Stubblebine*, Externality, in: Economica 29 (1962), S. 371 ff.

Buchanan, J., und *V. Vanberg*, Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 10: Systemvergleich und Ordnungspolitik (1991), S. 61 ff.

Büchner, L.M., Liberalisierung und Regulierung im Post- und Telekommunikationssektor, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 581 ff.

Büdenbender, U., Energierecht: Eine systematische Darstellung des gesamten Rechts der öffentlichen Energieversorgung, Köln 1982.

Büdenbender, U., Die Kartellaufsicht über die Energiewirtschaft, Baden-Baden 1995.

Buetweg, J., Systemtheorie und ökonomische Analyse: Ansätze einer neuen Denkweise vor neoklassischem Hintergrund, Pfaffenweiler 1988.

Bullinger, M., und *E.-J. Mestmäcker*, Multimediadienste: Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, Baden-Baden 1997.

Bund, D., Die Ökonomische Theorie der Verfassung: J.M. Buchanans Modell des Verfassungsvertrages und evolutionstheoretische Kritik, Baden-Baden 1984.

Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 1993/1994, in: Bundestagsdrucksache 13/1660.

Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, 11.03.1998, S. 1.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Zur künftigen Gestaltung des Agrimonetären Systems in der EU, Schriftenreihe A Heft 452, Bonn 1996.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn 1996.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Agrarpolitische Mitteilungen Nr. 6 vom 06. Mai 1997.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, Schriftenreihe A Heft 459, Bonn 1997.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundesumweltministerin Merkel hält am Zeitplan für das Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und die Verabschiedung des untergesetzlichen Regelwerkes fest, Pressemitteilung 40/96, Bonn, den 04.04.1996.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Untergesetzliches Regelwerk zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von Bundesregierung endgültig verabschiedet, Pressemitteilung 33/96, Bonn, den 14.08.1996.

Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), Luftfahrtkonzept 2000, Bonn 1994.

Bundesministerium für Wirtschaft, Liberalisierung des europäischen Gasmarktes ein großer Erfolg, in: BMWi Tagesnachrichten Nr. 10688 vom 11.12.1997, S. 1 f.

Bunte, H.-J., Eine Gruppenfreistellung für die Versicherungswirtschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb 42 (1992), S. 893 ff.

Bürgel, H., Grundlagen der deutschen Verkehrspolitik: Aus der Werkstatt des Verkehrspolitikers, Darmstadt 1983, S. 11 f.

Burmeister, J., Der öffentliche Nahverkehr im Jahre 1994, in: Stadtverkehr 40 (1995), S. 36 ff.

Burr, W., Netzwettbewerb in der Telekommunikation, Wiesbaden 1995.

Burrows, P., Patronizing Paternalism, in: Oxford Economic Papers 45 (1993), S. 542 ff.

Büschgen, E., und *H. Schneider* (Hrsg.), Der europäische Binnenmarkt 1992: Auswirkungen auf die deutsche Finanzwirtschaft, Frankfurt/M. 1990.

Button, K., Transport Economics, 2nd edition, Aldershot 1993.

Button, K., Transport Policy: Ways into Europe's Future, Gütersloh 1994.

Button, K., Transport, the environment and economic policy, Aldershot 1993.

Carella, C.J., Imperial Rome, Austin 1992.

Cassel, D., Schattenwirtschaft und Deregulierung, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1989, S. 37ff.

Clark, J., Economies of scale and scope at depository financial institutions: A review of the literature, in: Fraser, D., und P. Rose (Hrsg.), Readings on financial institutions and markets, 4. Auflage, Homewood, Boston 1990, S. 82 ff.

Clark, J.M., Toward A Concept of Workable Competition, in: American Economic Review 30 (1940), S. 241 ff.

Claussen, T., Zur Diskussion des 'Verkehrsleistungs'-Begriffs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 52 (1981), S. 245 ff.

Coase, R.H., The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 3 (1960), S. 1 ff.

Coen, M., u. a. (Hrsg.), Europa '93: Auf dem Weg zur Europäischen Union, Festschrift für Albert Bleckmann zum 60. Geburtstag, Berlin 1993.

Cornes, R., und *T. Sandler*, The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge 1986.

Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996.

Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union: Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip, Baden-Baden 1996.

Cox, H., Entscheidungskriterien und Prinzipien für öffentliche Dienste: Thesen zur Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in Europa, in: Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen

in der Europäischen Union: Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip, Baden-Baden 1996, S. 13 ff.

Cox, H., U. Jens und *K. Markert* (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981.

Cramon-Taubadel, S. v. , The European Community Common Agricultural Policy and the Search for a Unit of Account, in: Oxford Agrarian Studies 22 (1994), S. 107 ff.

Dahlman, C., The Problem of Externality, in: Journal of Law and Economics 22 (1979), S. 141 ff.

Daxhammer, R., Special Interest Groups and Economic Policy in Democratic Societies, Frankfurt/M. 1995.

Debaude, O., und A. *Drumaux*, Regulierungsebenen im Infrastrukturbereich: Eine analytische Betrachtung der Infrastrukturpolitik in Europa, in: Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996, S. 87 ff.

Demsetz, H., Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics 12 (1969), S. 1 ff.

Demsetz, H., Why regulate utilities?, in: Journal of Law and Economics 11 (1968), S. 55 ff.

Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, Bericht 1990/1991, Stuttgart 1991.

Derthick, M., und *P. Quirk*, The Politics of Deregulation, Washington, D. C. 1985.

Deutsche Bank, Auszüge aus den Presseartikeln vom 12.01.1993.

Deutsche Bank, Die Vierte Novelle des Kreditwesengesetzes: ein weiterer Schritt zum europäischen Binnenmarkt, in: Monatsberichte der Deutschen Bank, Januar 1993, S. 35 ff.

Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (Hrsg.), Gemeinsame Europäische Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1996.

Dichtl, E., K.-U. Brinkmann, P. Hardock, M. Ohlwein, R. Schellhase und *B. Wolf*, Der Deregulierungsbedarf bei für die Wirtschaft relevanten Rechtsnormen, in: Betriebs-Berater, Beilage 12 zu Heft 35 (1995).

Dichtl, E., und *O. Issing* (Hrsg.), Vahlens großes Wirtschaftslexikon, 7. überarbeitete Auflage, Wien 1993.

Dick, G., Grundlegende Probleme der Regulierung und Deregulierung in der sozialen Marktwirtschaft, in: Apolte, Th., und M. Kessler (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, Heidelberg 1990, S. 40 ff.

Dieckmann, M., Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft: Systematische Darstellung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die nationale Rechtsetzung und Rechtspraxis, Baden-Baden 1994.

Diederich, H., Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden 1977.

Dietze, M., Europarecht und nationale Regulierung des deutschen Elektrizitätsmarktes: Europarechtliche Regelungssperre für den nationalen Gesetzgeber?, Frankfurt/M. 1998.

Dirks, H.E., Kreislaufwirtschaftsgesetz: Neue Chancen und Verantwortung für die Wirtschaft, in: Handelsblatt, 26.06.1996, S. 25.

Dolde, K.-P., und *A. Vetter*, Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung nach dem Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 937 ff.

Dolfen, M., Der Verkehr im europäischen Wettbewerbsrecht, Heidelberg 1991.

Donath, R., Die EG-Versicherungsbilanz-Richtlinie 91/674/EWG, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 719 ff.

Donges, J., Marktversagen und Staatsversagen - was überwiegt?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 34 (1985), S. 121 ff.

Donges, J., Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 167 ff.

Donges, J., Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik, Kiel 1991.

Downie, J., The Competitive Process, London 1958.

Downs, A., An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

Downs, A., An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: Journal of Political Economy 65 (1957), S. 135 ff.

Downs, A., Inside Bureaucracy, Boston 1967.

Dreher, M., Die Zulassung von Unternehmensverträgen unter Beteiligung von Versicherungsaktiengesellschaften, in: Zeitschrift für Versicherungswissenschaft 39 (1988), S. 619 ff.

Dresdner Bank (Hrsg.), Schlüsselbranche Telekommunikation, Frankfurt/M. 1995.

Dunleavy, P., Democracy, Bureaucracy and Public Choice, New York 1991.

Eatwell, J., M. Milgate und *P. Newmann* (ed.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics in Four Volumes, London 1988.

Eckert, P., Die Entwicklung des Abfallrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 966 ff.

Economides, N., The Economics of Networks, in: International Journal of Industrial Organisation 14 (1996), S. 673 ff.

Ehlermann, C.-D., EG-Binnenmarkt für die Energiewirtschaft, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 689 ff.

Ehlermann, C.-D., Die vorgesehene Regelung zur Strom- und Gasdurchleitung (TPA) als Verwirklichung der Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1993), S. 41 ff.

Ehlermann, C.-D., Telekommunikation und Europäisches Wettbewerbsrecht, in: Europarecht 28 (1993), S. 134 ff.

Eickhof, N., Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 36 (1985), S. 63 ff.

Eickhof, N., Zur Neuordnung der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, Bamberg 1985.

Eickhof, N., Versorgungswirtschaft und Wettbewerbsordnung, in: ORDO 37 (1986), S. 201 ff.

Eickhof, N., Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb 48 (1998), S. 666 ff.

Eickhof, N., Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, Potsdam 1998.

Eickhof, N., und *D. Kreikenbaum,* Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb 48 (1998), S. 666 ff.

Eiden, H.-C., Die Agrarmarktordnungen der Europäischen Gemeinschaften, in: Deutsches Verwaltungsblatt 103 (1988), S. 1087 ff.

Eiden, H.-C., Zur Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik, in: Coen, M., u. a. (Hrsg.), Europa '93: Auf dem Weg zur Europäischen Union, Festschrift für Albert Bleckmann zum 60. Geburtstag, Berlin 1993, S. 29 ff.

Ellger, R., und *T.-S. Kluth,* Das Wirtschaftsrecht der internationalen Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1992.

Elsholz, G., Das Konzept der EG-Kommission für eine auf Dauer tragfähige Mobilität im Lichte der europäischen Verkehrsströme, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 65 (1994), S. 1 ff.

Emmerich, V., Ist der kartellrechtliche Ausnahmebereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt?, Hannover 1978.

Endres, A., Umwelthaftung zur Harmonisierung von unternehmerischer Risikopolitik und Internalisierung externer Effekte, in: Wagner, G. R. (Hrsg.), Ökonomische Risiken und Umweltschutz, München 1992, S. 303 ff.

Engels, W. (Hrsg.), Anlegerschutz und Vertrauensbildung auf Finanzmärkten, Frankfurt/M. 1992.

Engels, W., Das Trilemma der Finanzmärkte, in: Engels, W. (Hrsg.), Anlegerschutz und Vertrauensbildung auf Finanzmärkten, Frankfurt/M. 1992, S. 11 ff.

Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hrsg.), Studienprogramm, Band 3, Energie, Teilband II, Bonn 1995.

Erdmenger, J., Der Standpunkt der Kommission der EG, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994, S. 15 ff.

Erlei, M., Meritorische Güter: Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Hamburg 1992.

Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Tübingen 1960.

Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1940.

Everling, E., K.-H. Norjes und *J. Sedemund* (Hrsg.), Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden 1993.

Evers, H.-U., Entstehungsgeschichte, Ziele, Konzeptionen, Grundsätze und Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes, in: Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Das Energiewirtschaftsgesetz im Wandel von fünf Jahrzehnten, Bd. 57, Baden-Baden 1987, S. 15 ff.

Ewers, H.-J., Wettbewerbskontrolle: Marktbeherrschende Stellung des Schienenverkehrs, diskriminierungsfreier Netzzugang, Nachfragemacht, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994, S. 89 ff.

Farny, D., Über Regulierung und Deregulierung von Versicherungsmärkten, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 57 (1987), S. 1009 ff.

Fehling, M., Mitbenutzungsrechte Dritter bei Schienenwegen, Energieversorgungs- und Telekommunikationsleitungen vor dem Hintergrund staatlicher Infrastrukturverantwortung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 121 (1996), S. 60 ff.

Fetzer, M.-U., Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs: Das Beispiel der Banken und Versicherungen in der EG, München 1992.

Fischer, P., und *H.F. Köck*, Europarecht einschließlich des Rechts supranationaler Organisationen, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Wien 1995.

FIW (Hrsg.), Integration oder Desintegration der europäischen Wettbewerbsordnung, Schriftenreihe Heft 105, Köln u. a. 1983.

FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht: Referate des XXI. FIW-Symposions, FIW-Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988.

FIW (Hrsg.), Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft, Schriftenreihe Heft 148, Köln u. a. 1992.

FIW (Hrsg.), Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft, Schriftenreihe Heft 155, Köln u. a. 1993.

Fleig, J., Kreislaufwirtschaft: Neue Herausforderungen aufgreifen bevor es andere tun, in: Handelsblatt, 15.04.1998, S. 35.

Flemming, J., Landwirtschaftliche Interessen und Demokratie, Bonn 1978.

Fluck, J., Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, in: Europarecht 29 (1994), S. 71 ff.

Folmer, C., u. a., The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform, Amsterdam u. a. 1995.

Foster, Ch., Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, Oxford 1993.

Frankfurter Institut (Hrsg.), Kartellrecht in der Reform, Bad Homburg 1996.

Fraser, D., und *P. Rose* (Hrsg.), Readings on financial institutions and markets, 4. Auflage, Homewood, Boston 1990.

Frey, B., Ökonomie ist Sozialwissenschaft: Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete, München 1990.

Frey, B., und *G. Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, 2., völlig neubearbeitete Auflage, München 1994.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Neufassung des Energiewirtschaftsrechts: Umweltbelange und Effizienzsteigerungen, Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 102, Bonn 1997.

Fritsch, M., Staatseingriff und "Meritorität": Überlegungen zur Kritik und Weiterentwicklung des Konzeptes "meritorischer Güter", Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation der Technischen Universität Berlin, Diskussionspapier 53, 1980.

Fritsch, M., Th. Wein und *H.-J. Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2., überarbeitete und ergänzte Auflage, München 1996.

Fromm, G. (ed.), Studies in Public Regulation, Cambridge 1981.

Früauf, P., Schienenverkehrstechnik: Liberalisierung belebt Technik, in: Beilage zum Handelsblatt, 09.04.1997, S. 5.

Führer, J., Interessenvermittlung und Steuerungsproblematik im agrarpolitischen Netzwerk, Frankfurt u. a. 1997.

Gabrisch, Ch., Universaldienst in Deutschland: Neukonzeption für einen liberalisierten Telekommunikationsmarkt, Wiesbaden 1996.

Gardner, B., European Agriculture: policies, production and trade, London 1996.

Gärtner, R., EG-Versicherungsbinnenmarkt und Versicherungsvertragsrecht, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 5 (1994), S. 114 ff.

Gerken, L. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995.

Gerken, L. (Hrsg.), Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Baden-Baden 1996.

Gerken, L., und *A. Renner*, Der Wettbewerb der Ordnungen als Entdeckungsverfahren für eine nachhaltige Entwicklung, in: Gerken, L. (Hrsg.), Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Baden-Baden 1996, S. 51 ff.

Gerpott, T., Wettbewerbsstrategien im Telekommunikationsmarkt, Stuttgart 1996.

Giesberts, L., Beim Abfall werden in der EU neue Handelshemmnisse aufgebaut, in: Handelsblatt, 21.02.1996, S. 6.

Glaesner, H.-J., Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, in: Natur und Recht 42 (1988), S. 166 ff.

Goß, H., Volkswirtschaftliche Konsequenzen der Allfinanz, Frankfurt/M. 1992.

Götz, V., K. Kroeschell und *W. Winkler* (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Band 1, Berlin 1981.

Grabitz, E., und *C. Zacker*, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 8 (1989), S. 297 ff.

Graf, G., Regulierung und innovatorische Prozesse, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 32 (1981), S. 311 ff.

Grant, W., The limits of common Agricultural Policy reform and the option of denationalization, in: Journal of European Public Policy 2 (1995), S. 1 ff.

Greenaway, D., und *G.K. Shaw* (ed.), Public Choice, Public Finance and Public Policy: Essays in Honour of Alan Peacock, Oxford 1985.

Gröner, H., Die Vollendung des EG-Binnenmarktes für die leitungsgebundene Energiewirtschaft: Elektrizitätswirtschaft und Gasversorgung im Vergleich, in: Mestmäcker, E.-

J., H. Gröner und J. Basedow (Hrsg.), Die Gaswirtschaft im Binnenmarkt, Baden-Baden 1990, S. 99 ff.

Gröner, H., Energieversorgung in der Marktwirtschaft, in: Holzwarth, F. (Hrsg.), Helmut Gröner: Wege zu mehr Wettbewerb, Zum 65. Geburtstag von Prof. Helmut Gröner, Baden-Baden 1996, S. 243 ff.

Gröner, H., Die Energiepolitik im ordnungspolitischen Zwiespalt, in: ORDO 48 (1997), S. 267 ff.

Gröner, H., H. Köhler und *A. Knorr*, Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, Bern u. a. 1995.

Grossman, S., The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality, in: Journal of Law and Economics 24 (1981), S. 461 ff.

Grottke, S., Die EG-Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 4 (1993), S. 440 ff.

Gruner-Schenk, P., Harmonisierung des Bankenaufsichtsrechts: Erforderliche Anpassungsmaßnahmen, Konsequenzen für die deutsche Kreditwirtschaft, Berlin 1995.

Gylfason, T., The Macroeconomics of European Agriculture, Princeton 1995.

Haar, B., Marktöffnung in der Telekommunikation: Zum Verhältnis zwischen Wirtschaftsaufsicht und Normen gegen Wettbewerbsbeschränkungen im US-amerikanischen Recht, im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, Baden-Baden 1995.

Haar, B., Offener Netzzugang in der Telekommunikation: Kartell- und regulierungsrechtliche Problemlösungen, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 713 ff.

Hagedorn, K., Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung, Tübingen 1996.

Hagedorn, K., und *G. Schmitt*, Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 4 (1985), S. 250 ff.

Hakenberg, W., Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994.

Hamm, W., Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964.

Hamm, W., Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe, München 1989.

Hammen, H., EG-rechtliche Grenzen mitgliedstaatlicher Bankgesetzgebung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7 (1996), S. 460 ff.

Hansmeyer, K.-H., und *A. Vitt*, Politische Einflußnahme durch und auf die Landwirtschaft und ihre Institutionen, in: Schmitt, G., und K. Hagedorn (Hrsg.), Institutioneller Wandel und

politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von Günther Schmitt, Frankfurt/M. 1996, S. 89 ff.

Hansmeyer, K.-H., und *B. Linscheidt*, Das Kreislaufwirtschaftsgesetz: Neuorientierung der deutschen Abfallpolitik?, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 561 ff.

Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983.

Hartung, R., Marktungleichgewichte durch unkalkulierbare Rahmendaten: Auslastungsprobleme der Kapazitäten, in: Handelsblatt, 23.09.1996, S. B7.

Hasse, D., Ökonomische Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes dezentraler Technologien in der Elektrizitätswirtschaft, Münster 1994.

Hauer, R., Versunkene Kosten: Zur Funktionsweise der unsichtbaren Hand, Freiburg 1990.

Hauptberatungsstelle für Elektrizitätsanwendung (Hrsg.), Treibhausgas Kohlendioxid, Frankfurt/M. 1995.

Hauser, H., Qualitätsinformation und Marktstrukturen, in: Kyklos 32 (1979), S. 739 ff.

Hayek, F.A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Tübingen 1968.

Hayek, F.A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit 1: Regeln und Ordnung, Landsberg am Lech 1980.

Hayek, F.A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech 1981.

Hayek, F.A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg am Lech 1981.

Head, J.G., Public Goods and Public Policy, in: Public Finance 17 (1962), S. 197 ff.

Hecht, D., und *N. Werbeck*, Abfallpolitik, in: Klemmer, P. (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 219 ff.

Hefekäuser, H.-W., und *A. Wehner*, Regulierungsrahmen in der Telekommunikation, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 698 ff.

Heine, J.-F., Die agrimonetären Regeln des Gemeinschaftsrechts, Regensburg 1988.

Heinrich, S., Versicherungsaufsicht und Wettbewerb, Wiesbaden 1991.

Helmstädter, E. (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Berlin 1978.

Helmstädter, E., Europäischer Binnenmarkt: Vision und Wirklichkeit, in: List Forum 15 (1989), S. 246 ff.

Henrichsmeyer, W., und *H. P. Witzke*, Agrarpolitik Band 1: Agrarökonomische Grundlagen, Stuttgart 1991.

Henrichsmeyer, W., und *H. P. Witzke*, Agrarpolitik Band 2: Bewertung und Willensbildung, Stuttgart 1994.

Hensing, I., W. Pfaffenberger und *W. Ströbele*, Energiewirtschaft, München 1998.

Herdzina, K., Wettbewerbspolitik, 4. Auflage, Stuttgart 1993.

Hering, R.J., und *A.M. Santomero*, The Corporate Structure of Financial Conglomerates, in: Journal of Financial Services Research 4 (1990), S. 471 ff.

Hermann, R., Ein gemeinsamer Markt für Elektrizität in Europa, Frankfurt/M. 1997.

High, J. (ed.), Regulation: Economic Theory and History, Michigan 1991.

Hilton, G., The Basic Behavior of Regulatory Commissions, in: American Economic Review 62 (1972), S. 47 ff.

Hirshleifer, J., und *J. Riley*, The Analytics of Uncertainty and Information: An Expository Survey, in: Journal of Economic Literature 17 (1979), S. 1375 ff.

Hoenig, J., Provinzdenken: Borchert lehnt EU-Agrarreform ab, in: Handelsblatt vom 10.09.1997, S. 2.

Hoeren, T., Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht, Karlsruhe 1995.

Hoffmann-Riem, W., und *J.-P. Schneider* (Hrsg.), Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, Baden-Baden 1995.

Hölker, F.-J., und *F. Radszus*, Die Konzentration in der Energiewirtschaft: Kritik der Ordnungspolitik im Energiesektor der Bundesrepublik, Frankfurt/M. u. a. 1985.

Holm-Müller, K., Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik, Heidelberg 1997.

Holz, H.P., Ansätze für eine marktkonforme Slotvergabe- und Gebührenpolitik nach der Liberalisierung des Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 62 (1991), S. 229 ff.

Holzwarth, F. (Hrsg.), Helmut Gröner: Wege zu mehr Wettbewerb, Zum 65. Geburtstag von Prof. Helmut Gröner, Baden-Baden 1996.

Hoppenstedt (Hrsg.), Verbände, Behörden, Organisationen der Wirtschaft, 46. Auflage, Darmstadt 1996.

Hoppmann, E., Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: ORDO 19 (1967), S. 77 ff.

Hopt, K., Europäische Rechtsangleichung, Wertpapierhandelsgesetz und Bankrechtstag, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 417.

Hörburger, H., Europa - ratlos statt grenzenlos: Der Vertrag von Maastricht auf dem Prüfstand, Marburg 1992.

Horn, M., G. Knieps und *J. Müller*, Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1988.

Hübner, U., und *A. Matusche-Beckmann*, Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das Versicherungsrecht, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 263 ff.

Huntington, S.P., The Marasmus of the ICC: The Commissions, the Railroads, and the Public Interest, in: Woll, P. (ed.), Public Administration and Policy: Selected Essays, New York 1966.

Ihde, G., Transport, Logistik, Verkehr, 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1991.

Illig, C., Das Vorsorgeprinzip im Abfallrecht: Eine Untersuchung seiner verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen sowie seiner Auswirkungen auf die geltende Wettbewerbsordnung, Berlin 1992.

Imelmann, C., Versicherungsaufsichtsrechtliche Fragen der Allfinanzkonzeption, Frankfurt/M. 1996.

Jannot, D., Die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit im Güterkraftverkehr der EG: Das Ende nationaler Verkehrsmarktordnungen, Baden-Baden 1991.

Jarass, H.D., Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, Berlin 1994.

Jarass, H. D., Europäisches Energierecht: Bestand, Fortentwicklung, Umweltschutz, Berlin 1996.

Jensen, M., und *W. Meckling*, Theory of the firm: Agency costs and ownership structure, in: Journal of Financial Economics 3 (1976), S. 305 ff.

Joskow, P., Inflation and Environmental Concern, Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation, in: Journal of Law and Economics 17 (1974), S. 291 ff.

Joskow, P.L., und *R.G. Noll*, Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: Fromm, G. (ed.), Studies in Public Regulation, Cambridge 1981, S. 1 ff.

Kahlenberg, H., Die EG-Gruppenfreistellungsverordnung für die Versicherungswirtschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb 44 (1994), S. 985 ff.

Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967.

Karl, H., Deregulierung in der Abfallwirtschaft, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 2 (1989), S. 83 ff.

Karl, H. (Hrsg.), Transeuropäische Netze: Die infrastrukturpolitischen Aufgaben der EU, Bonn 1997.

Kerber, B., Der Konflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen auf kommunaler Ebene, Frankfurt/M. 1994.

Kerl, V., Offene Fragen der Bankenaufsicht im deutschen und europäischen Realkredit, in: Der langfristige Kredit 45 (1994), S. 712 ff., S. 720.

Kible-Kaup, A., Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u. a. 1996.

Kilian, W., Europäisches Wirtschaftsrecht, München 1996.

Kirchgässner, G., Homo Oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen 1991.

Kirsch, W., Strategisches Management: Die geplante Evolution von Unternehmen, Herrsching 1997.

Kirschke, D., u. a., Analyse der Wirkungen agrarpolitischer Aktionsinstrumente auf die Landwirtschaft der Neuen Bundesländer, Agrarwirtschaft Sonderheft 151 (1996).

Klafka, P., H.-J. Hinz, W. Zander, M. Ritzau und *C. Held*, Netzzugangsvereinbarung für elektrische Netze, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 35 ff.

Klemmer, P. (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998.

Klische, A., Banken und Informationen: Der Entwurf eines marktwirtschaftlichen Bankenordnungsrahmens, Köln 1995.

Klodt, H., C.-F. Laaser, J. Lorz und *R. Maurer*, Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, Tübingen 1995.

Klodt, H., J. Stehn u. a., Die Strukturpolitik der EU, Tübingen 1992.

Kluth, Th.-S., Telekommunikation als Regelungsgegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Frankfurt/M. 1993.

Knieps, G., Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich, Tübingen 1986.

Knieps, G., Wettbewerb im europäischen Verkehrssektor: Das Problem des Zugangs zu Wegeinfrastrukturen, in: ifo Studien 1992, S. 317 ff.

Knieps, G., Competition, coordination and cooperation: A disaggregated approach to transportation regulation, in: Utilities Policy 3 (1993), S. 201 ff.

Knieps, G., Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung im Verkehr: Lösungsansätze einer disaggregierten Regulierungspolitik, Freiburg i. Br. 1995.

Knieps, G., Wettbewerb in Netzen: Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen 1996.

Knieps, G., Phasing out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, in: Kyklos 50 (1997), S. 325 ff.

Knieps, G., Telekommunikationspolitik, in: Klemmer, P. (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 1193 ff.

Knieps, G., und *I. Vogelsang*, The sustainability concept under alternative behavioral assumptions, in: Bell Journal of Economics 13 (1982), S. 234 ff.

Knight, F.H., Risk, Uncertainty, and Profit, Boston und New York 1921.

Koch, P., Schnittstellen zwischen Banken und Versicherungsunternehmen, in: Institut für Bankwirtschaft der Hochschule St. Gallen (Hrsg.), Banken und Versicherungen: Kooperation oder Konkurrenz?, St. Gallen 1985, S. 1 ff.

Koenig, Ch., Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung: Grund und Grenzen einer Deregulierung am Beispiel der Vergabe von Konzessionen, Kontingenten und Genehmigungen zur unternehmerischen Nutzung öffentlich verwalteter Güter, Berlin 1994.

Koenig, Ch., Europäische Integration und Systemwettbewerb zwischen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, in: EuZW 9 (1998), S. 513.

Koester, U., Die europäische Agrarpolitik: Eine Reform ohne Ende?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34 (1995), S. 25 ff.

Koester, U., Gemeinsame Agrarmarktordnungen der EU, in: Ohr, R. (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 141 ff.

Köller, H.v., Abfallrecht der dritten Generation, in: Kormann, J. (Hrsg.), Abfallrecht und Abfallwirtschaft, München 1993, S. 9 ff.

Kormann, J. (Hrsg.), Abfallrecht und Abfallwirtschaft, München 1993.

Krakowski, M. (Hrsg.), Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland: Die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Hamburg 1988.

Kreikenbaum, D., Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, Potsdam 1996.

Kreuzberg, P., u. a., Zukünftiger, die Klimaschutzziele begünstigender Ordnungsrahmen insbesondere für die leitungsgebundenen Energieträger, in: Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hrsg.), Studienprogramm, Band 3, Energie, Teilband II, Bonn 1995.

Kroker, R., Deregulierung und Entbürokratisierung: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 130, Köln 1985.

Krüger, R., G. Tetens und *A. Voß*, Markteintrittsmöglichkeiten und ordnungspolitische Alternativen für deutsche Telekommunikationsnetzmärkte, Baden-Baden 1995.

Krusch, W., Neue Dienste im intelligenten Telefonnetz, 2. Auflage, Heidelberg 1994.

Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985.

Kruse, J., Irreversibilität und natürliche Markteintrittsbarrieren, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 204 (1988), S. 508 ff.

Kruse, J., Engpässe in Verkehrs-Infrastrukturen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 116, Stuttgart 1995.

Kruse, J., Liberalisierung der Telekommunikation in Deutschland, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 115, Stuttgart 1995.

Kruse, J., und *U. Berger*, Stauprobleme und optimale Straßenkapazität, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 104, Stuttgart 1994.

Kruse, J., und *T. Kiessling*, Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim Nr. 132, Stuttgart 1996.

Kruse, J., K. Stockmann und *L. Vollmer* (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997.

Kühne, G., Schicksal langfristiger Lieferverträge zwischen Energieversorgungsunternehmen (EVU) bei Aufhebung der §§ 103, 103a GWB, in: Betriebs-Berater, Beilage 19 zu Heft 50 (1997).

Kühne, K., Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Helmstädter, E. (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik 98, Berlin 1978, S. 609 ff.

Kumkar, L., und *A. D. Neu*, Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft: Status quo und Perspektiven in Deutschland und Europa, Kiel 1997.

Kümmel, H.J., u. a. (Hrsg.), Allfinanz-Strukturwandel an den Märkten für Finanzdienstleistungen, Berlin 1991.

Kuntze, W., Zusammenarbeit der Bankaufsichtsbehörden, in: Deutsche Bank (Hrsg.), Auszüge aus den Presseartikeln vom 12.01.1993, S. 4 ff.

Kupitz, R., Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich, Frankfurt 1983, S. 165.

Kurz, R., Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Konjunkturbeiheft 32 (1986), S. 41 ff.

Laaser, C.-F., Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Tübingen 1991.

Laaser, C.-F., R. Soltwedel u. a., Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1993.

Laaser, C.-F., Die Bahnstrukturreform: Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?, Kiel 1994.

Lambers, H.-J., Subsidiarität in Europa: Allheilmittel oder juristische Leerformel?, in: Europarecht 28 (1993), S. 229 ff.

Lang, G., Neuordnung der energierechtlichen Rahmenbedingungen und Kommunalisierung der Elektrizitätsversorgung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 43 (1994), S. 47 ff.

Leiserson, A., Interest Groups in Administration, in: Morstein Marx, F. (ed.), Elements of Public Administration, New York 1946.

Lenz, C.O. (Hrsg.), EG-Handbuch: Recht im Binnenmarkt, 2., überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage, Berlin 1994.

Leschke, M., Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie, Berlin 1993.

Linnartz, T., Die Landwirtschaft und ihre Probleme im Meinungsbild der Bevölkerung, Bonn 1994.

Luhmann, N., Die Wirtschaft der Gesellschaft, 2. Auflage, Frankfurt 1989.

Lukes, R., Alleinabnehmerstatus für Letztverbraucher versorgende EVU, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 26 ff.

Lürs, A., Neue Stadtbussysteme werten ÖPNV in kleinen Städten auf, in: Stadtverkehr 39 (1994), S. 28 ff.

Maisack, S., Leitbilder und Mitgliederverhalten in Verbänden: Eine empirische, politökonomische Analyse am Beispiel des Deutschen Bauernverbandes, Frankfurt/M. 1995.

Maiworm, R., Rechtslage im Straßengüterverkehr nach der Tarifaufhebung, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 26.05.1994, S. 3.

Majone, G. (ed.), Deregulation or reregulation?: regulatory reform in Europe and the United States, London 1992.

Martimort, D., Agricultural Markets: Mechanisms, Failures and Regulations, Amsterdam u. a. 1996.

Märtz, Th., Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie: Zur Theorie des Rent-Seeking, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften 12, Frankfurt/M. 1990.

McChesney, F.S., Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation, in: Rowley, Ch., R. Tollison und G. Tullock (ed.), The Political Economy of Rent-Seeking, Boston 1988, S. 179ff.

Meier, H., Verordneter oder freier Netzzugang?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 41 ff.

Meinberg, U., Optimierte Systeme für integrierte Logistik, in: Handelsblatt, 24.04.1997, S. 29.

Mestmäcker, E.-J., H. Gröner und *J. Basedow* (Hrsg.), Die Gaswirtschaft im Binnenmarkt, Baden-Baden 1990.

Mestmäcker, E.-J., Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union, in: Gerken, L. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 191 ff.

Meyer, D., Asymmetrische Information, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 41 (1990), S. 104 ff.

Michaelis, P., Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung , Tübingen 1993.

Michaelis, P., Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik: Eine anwendungsorientierte Einführung, Heidelberg 1996.

Middeke, A., Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt, in: Deutsches Verwaltungsblatt 108 (1993), S. 769 ff.

Miksch, L., Wettbewerb als Aufgabe, 2. erweiterte Auflage, Godesberg 1947.

Milgrom, P., und *J. Roberts*, Economics, Organization and Management, London 1992.

Mitchell, W.C., und *M.C. Munger*, Economic Models of Interest Groups, in: American Journal of Political Science 35 (1991), S. 512 ff.

Mitnick, B.M., The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Reforms, New York 1980.

Modlich, J., Nationale Infrastrukturmaßnahmen und Artikel 92 Abs. 1 EGV, Köln u. a. 1996.

Moe, T.M., Political Institutions, The Neglected Side of the Story, in: Rowley, Ch. (ed.), Public Choice Theory III, Aldershot 1993, S. 213 ff.

Molitor, B., Staatsversagen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 36 (1991), S. 55 ff.

Monnier, L., Die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in der Europäischen Union, in: Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union: Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip, Baden-Baden 1996, S. 41 ff.

Monopolkommission (Hrsg.), Die Telekommunikation im Wettbewerb, Köln 1996.

Morstein Marx, M. F. (ed.), Elements of Public Administration, New York 1946.

Möschel, W., Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Köln u. a. 1983.

Müller, J., und *I. Vogelsang*, Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1979.

Müller, M., Das Regelwerk ist lückenhaft und unübersichtlich, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 557 ff.

Musgrave, R., Comment on Niskanen: Bureaucrats between Self Interest and Public Interest, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983, S. 119 ff.

Neander, E., Sicherung der Tierhaltung in bäuerlicher Hand, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen 94 (1985), S. 17 ff.

Neuhaus, G., Konsolidierte Fassung des VAG, des VVG, des EGVVG und des PflVG auf der Grundlage des Dritten Durchführungsgesetzes/EWG zum VAG und des Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetzes, Karlsruhe 1994.

Neumann, M., Anpassung des deutschen Kartellgesetzes an das europäische Recht?: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb 46 (1996), S. 812 ff.

Nicklisch, F., Umweltschutz und Haftungsrisiken: Rechtsfragen der Umwelt-, Gentechnik- und Abfallhaftung, in: Wagner, G. R. (Hrsg.), Ökonomische Risiken und Umweltschutz, München 1992, S. 291 ff.

Nicolaysen, G., Europarecht II: Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt, Baden-Baden 1996.

Niendieker, V., P. Schmidt und *T. Seegers*, Neue Ansätze nationaler Agrarpolitik aus bundespolitischer Sicht, in: Schmitt, G., und K. Hagedorn (Hrsg.), Institutioneller Wandel und

politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von Günther Schmitt, Frankfurt/M. 1996, S. 403 ff.

Niskanen, W.A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.

Niskanen, W.A., Bureaucrats between Self Interest and Public Interest, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983, S. 111 ff.

Noll, R., The Political foundations of Regulatory Policy, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 139 (1983), S. 377 ff.

Noll, R., und *B. Owen*, The Political Economy of Deregulation, Washington, D. C. 1983.

Nolte, N., Lizenzierung von Telekommunikationsunternehmen, in: Computer und Recht 12 (1996), S. 459 ff.

o. V., The Accidential Superhighway, in: The Economist, 01.07.1995, S. 17.

o.V., Banken warnen vor Überregulierung, in: Handelsblatt, 13.05.1996, S. 17.

o.V., Kreislaufwirtschaft: Entsorgungspreise fallen weiter, in: Handelsblatt, 04.11.1996, S. 19.

o. V., Aufnahme des "Gemeinwohl-Aspekts" in den EU-Vertrag?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7 (1996), S. 707.

o. V., Van Miert will das Wettbewerbsrecht vereinfachen, in: Handelsblatt, 23.01.1997.

o. V., Europa ist vom Verkehrs-"Markt" noch weit entfernt, in: Handelsblatt, 17.04.1997, S. 7.

o.V., Brüssel legt kompliziertes Recht aus, in: Handelsblatt, 01.07.1997, S. 25.

o. V., Der Bauernverband verteidigt Milliardensubventionen, in: FAZ, 04.07.1997, S. 1 f.

o.V., Erleichtertes Wertpapiergeschäft in Europa, in: FAZ, 04.07.1997, S. 16.

o.V., Neuer Grundsatz I kommt gut an, in: Handelsblatt, 18./19.07.1997, S. 21.

o. V., Bonn spricht bei Agrar mit zwei Zungen, in: Handelsblatt, 23.07.1997, S. 9.

o.V., Bonn will Wettbewerbsfähigkeit verbessern, in: Handelsblatt, 24.07.1997, S. 21.

o.V., 3. Finanzmarktförderungsgesetz bringt wesentliche Verbesserung für Risikokapital, in: BMWi, Tagesnachrichten, 24.07.1997, S. 2 f.

o.V., Privatisierung der Abfallwirtschaft gefordert, in: Handelsblatt, 07.08.1997, S. 4.

o. V., Landwirtschaftsminister beraten Agenda 2000: Borchert gegen EU-Agrarreform, in: Handelsblatt, 10.09.1997, S. 1.

o. V., Agrarreform sorgt für Streit: Widerstand gegen die "Agenda 2000", in: Handelsblatt, 10.09.1997, S. 3.

o. V., Klage gegen Entgelt-Entscheidung, in: Handelsblatt, 19./20.09.1997, S. 17.

o. V., Kartellamtschef attackiert Regulierer: Die Telefon-Tarife der Telekom sind rechtswidrig, in: Handelsblatt, 09.02.1998, S. 3.

o. V., Stromnovelle: Kartellamt akzeptiert Vereinbarung, in: Handelsblatt, 02.06.1998, S. 20.

o. V., Waigel sagt dem EU-Zentralismus den Kampf an, in: Handelsblatt, 05.09.1998, S. 1.

o V., Deutscher Juristentag: Unbehagen über den Einfluß des Eurorechts, in: Handelsblatt, 23.09.1998, S. 8.

OECD (Hrsg.), The OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral Studies, Volume I, Paris 1997.

Ohr, R. (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart 1996.

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

Olson, M., Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, 2. Auflage, Tübingen 1991.

Oppermann, T., Europarecht, München 1991.

Ortwein, E., Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, in: Sturm, R., und S. Wilks (Hrsg.), Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1996, S. 77 ff.

Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen (Hrsg.), Bankgeschäfte von Versicherungen und Versicherungsgeschäfte von Banken, Wien 1987.

Panzar, J., Regulatory Theory and the U.S. Airline Experience, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 139 (1983), S. 490 ff.

Panzar, J., und *R. Willig*, Economies of Scope, in: American Economic Review 71 (1981), S. 268 ff.

Pascher, H., Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften 12, Frankfurt/M. 1987.

Peacock, A., Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983, S. 125 ff.

Pearce, D.W., Cost-Benefit Analysis, second edition, London 1983.

Peltzman, S., Toward a more general theory of regulation, in: Journal of Law and Economics 19 (1976), S. 211 ff.

Peltzman, S., The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics (1989), S. 1 ff.

Peltzman, S., How efficient is the voting market?, in: Journal of Law and Economics 33 (1990), S. 27 ff.

Petersen, F., Das untergesetzliche Regelwerk zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: Umwelt- und Planungsrecht o.Jg. (1996), S. 328 ff.

Petersen, F., und *U. Rid*, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 48 (1995), S. 7 ff.

Pfeiffer, J., Stromdurchleitungen nach deutschem, europäischem und amerikanischem Recht, Heidelberg 1996.

Pfisterer, H., und *P. Troberg*, Finanzinstitute, Wertpapiere und Versicherungen, in: Lenz, C.O. (Hrsg.), EG-Handbuch: Recht im Binnenmarkt, 2., überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage, Berlin 1994, S. 295 ff.

Phillips, C.F., Economics of Regulation, Homewood, Ill. 1965.

Pinzler, P., und *C. Wernike*, Die Marktwächter: Wie van Mierts Team den Wettbewerb schützt, in: Die Zeit, 18.06.1998, S. 19 ff.

Pommerehne, W.W., Präferenzen für öffentliche Güter: Ansätze zu ihrer Erfassung, Tübingen 1987.

Pommerehne, W.W., und *F. Schneider*, Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voter's Preferences?: An Empirical Examination, in: Hanusch, H. (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin 1983, S.61 ff.

Posner, R., The Social Costs of Monopoly and Regulation, in: Journal of Political Economy 83 (1975), S. 807 ff.

Posner, R., Theories of economoic regulation, in: Bell Journal of Economics 5 (1974), S. 335 ff.

Priddat, B., Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 112 (1992), S. 239 ff.

Priebe, H., Familienbetrieb, in: Götz, V., K. Kroeschell und W. Winkler (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Band 1, Berlin 1981, S. 574 ff.

Priesemann, J., Überblick zum aktuellen Stand des europäischen Bankenaufsichtsrechts, in: Wertpapier-Mitteilungen 48 (1994) S. 1155 ff.

Probst, C., Der Binnenmarkt: Von der "Eurosklerose" zur "Europhorie", in: Sozialwissenschaftliche Informationen 21 (1992), S. 12 ff.

Püchert, H., Ein Ansatz zur strategischen Planung von Kreislaufwirtschaftssystemen, Wiesbaden 1996.

Puhle, H.-J., Politische Agrarbewegungen in kapitalistischen Gesellschaften: Deutschland, USA und Frankreich im 20. Jahrhundert, Göttingen 1975.

Puvogel, C., Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn u. a. 1957.

Quirk, P.J., Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, Princetown 1981.

Rabe, H.-J., Europäische Gesetzgebung - das unbekannte Wesen, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 46 (1993), S. 1 ff.

Rapp-Jung, B., Der Energiesektor zwischen Marktwirtschaft und öffentlicher Aufgabe, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 5 (1994), S. 464 ff.

Rapp-Jung, B., Die EU Richtlinie für Elektrizität im Spannungsfeld zwischen den Wettbewerbsregeln des Vertrags und den verbliebenen energiepolitischen Befugnissen der Mitgliedstaaten, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1997), S. 133 ff.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Abfallwirtschaft: Sondergutachten, Stuttgart 1991.

Raulf, D., Entsorgung: Aufgabe mit großer Verantwortung, in: Handelsblatt, 24.09.1997, S. 28.

Rawls, J., A Theory of Justice, Cambridge 1971.

Ray, A., Cost-Benefit Analysis: Issues and Methodologies, Baltimore, London 1984.

Rebentisch, M., Verhältnis zwischen Abfallrecht und Immissionsschutzrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 417 ff.

Rexrodt, G., Wettbewerb statt Monopole bei Strom und Gas, in: Tagesnachrichten des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 28.04.1998, S. 1 f.

Richter, W., Über die Rationalität des Schwarzfahrens, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 30 (1979), S. 382 ff.

Riebel, P., Anforderungen der Transportrationalisierung an die Leistungs- und Kostenanalyse, Internationales Verkehrswesen 27 (1975), S. 217 ff.

Riedel, D., Frühere Monopolisten verteidigen ihren Status, in: Handelsblatt, 26.01.1998, S. 15.

Riedel, D., Streit zwischen Kartellamt und Regulierungsbehörde nutzt der Telekom, in: Handelsblatt, 09.02.1998, S. 2.

Rieger, E., Bauernopfer: Das Elend der europäischen Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1995.

Riemer, A., und *M. Weyand*, Die Politische Orientierung zum EU-Gasrichtlinienvorschlag, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 46 ff.

Riepe, S., Die neue Wertpapieraufsicht in Deutschland: Entstehung, Funktionsweise und Perspektiven, in: Kreditwesen o.Jg. (1994), S. 1156 ff.

Rinck, G., und *E. Schwark*, Wirtschaftsrecht: Wirtschaftsverfassung, Kartellrecht, Wettbewerbsrecht, Wirtschaftsverwaltung, 6., (vollständig) neubearbeitete Auflabe, Köln u. a. 1986.

Rittner, F., Konvergenz oder Divergenz der europäischen Wettbewerbsrecht?, in: FIW (Hrsg), Integration oder Desintegration der europäischen Wettbewerbsordnung, Schriftenreihe Heft 105, Köln u. a. 1983, S. 31 ff.

Rinne, A., Die Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlicher Aufgabe: Zugleich ein Beitrag zu Art. 90 Abs. 2 EGV, Baden-Baden 1998.

Rittner, F., Die Beurteilung der Ausnahmebereiche aus wissenschaftlicher Sicht, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht, Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S. 79 ff.

Rittner, F., Wettbewerbs- und Kartellrecht, 5., neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1995.

Röller, W., Novellierungsbestrebungen aus der Sicht der Kreditwirtschaft, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht, Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S.23 ff.

Rosen, R.v., Europas Börsen im Binnenmarkt, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 4 (1993), S. 26 ff.

Roth, W.-H., Die Vollendung des Binnenmarktes für Versicherungen, in: Neue Juristische Wochenschrift 46 (1993), S. 3028 ff.

Rothengatter, W., Freie versus kontrollierte Preisbildung, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994, S. 43 ff.

Röttinger, M., und *C. Weyringer* (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt, Wien 1991.

Rowley, Ch. (ed.), Public Choice Theory III: The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Aldershot 1993.

Rowley, Ch., R. Tollison und *G. Tullock* (ed.), The Political Economy of Rent-Seeking, Boston 1988.

Rowley, Ch., und *M.A. Vachris*, Snake Oil Economics versus Public Choice, in: Rowley, Ch. (ed.), Public Choice Theory III: The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Aldershot 1993, S. 573 ff.

Rowley, Ch., und *R. Elgin*, Towards a Theory of Bureaucratic Behaviour, in: Greenaway, D., und G.K. Shaw (ed.), Public Choice, Public Finance and Public Policy: Essays in Honour of Alan Peacock, Oxford 1985, S. 31 ff.

Rudolf, B., Europäische Integration im Finanzdienstleistungsbereich und Allfinanz, in: Kümmel, H.J., u. a., (Hrsg.), Allfinanz-Strukturwandel an den Märkten für Finanzdienstleistungen, Berlin 1991, S. 345 ff.

Rügge, P., Zur Deregulierung des europäischen Erdgasmarktes, Frankfurt/M. 1995.

Russel, M., und *R. Shelton*, A Model of Regulatory Agency Behavior, in: Public Choice 20 (1974), S. 47 ff.

Säcker, J., und *J. Busche*, Umsetzung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie: Richtlinienkompetenz und EG-rechtliche Probleme des "single-buyer"-Konzeptes, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 18 ff.

Sandhäger, H., Das deutsche Interesse in der Gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 58 (1987), S. 14 ff.

Sappington, D.E., und *J.E. Stiglitz*, Information and Regulation, in: Bailey, E. (ed.), Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies, Cambridge 1987, S. 3 ff.

Scharpf, F. W., Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie?, in: Wirtschaftsdienst 75. (1995), S. 85 ff.

Scheidl, K., Eigenkapitalorientierte Solvenznormen, in: Schierenbeck, H., und H. Moser (Hrsg.), Handbuch Bankcontrolling, Wiesbaden 1994, S. 779 ff.

Scherer, J., Postreform II: Privatisierung ohne Liberalisierung, in: Computer und Recht 10 (1994), S. 418 ff.

Schierenbeck, H., und *H. Moser* (Hrsg.), Handbuch Bankcontrolling, Wiesbaden 1994, S. 779 ff.

Schink, A., Öffentliche und private Entsorgung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (1997), S. 435 ff.

Schlecht, O., Ist die Wettbewerbsordnung teilbar?, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht, Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S. 7 ff.

Schmidt, A., Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften Bd. 28, Frankfurt/M. 1998.

Schmidt, I., Wettbewerbspolitik in den USA, in: Cox, H., U. Jens und K. Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 533 ff.

Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 5. Auflage, Stuttgart 1996.

Schmidt, I., Hauptprobleme der 6. Kartellnovelle, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 637 ff.

Schmidt, I., und *A. Schmidt*, Europäische Wettbewerbspolitik, München 1997.

Schmitt, G., und *K. Hagedorn* (Hrsg.), Institutioneller Wandel und politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von Günther Schmitt, Frankfurt/M. 1996.

Schmitz, P., Zur gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht der wissenschaftlichen Agrarpolitik, in: Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (Hrsg.), Gemeinsame Europäische Agrarpolitik, Frankfurt/M. 1996, S. 17 ff.

Schneider, F., und *M. Hofreither* (Hrsg.), Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Untermehmen in westeuropäischen Ländern, Wien 1990.

Schneider, J., Die Privatisierung der Deutschen Bundes- und Reichsbahn, Wiesbaden 1995.

Schneider, U., Allfinanz: Tatsächliche Entwicklungen und rechtliche Rahmenbedingungen, in: Büschgen, E., und H. Schneider (Hrsg.), Der europäische Binnenmarkt 1992: Auswirkungen auf die deutsche Finanzwirtschaft, Frankfurt/M. 1990, S. 95 ff.

Scholz, R., und *S. Langer*, Europäischer Binnenmarkt und Energiepolitik, Schriften zum Europäischen Recht Bd. 13, 1992, S. 208 ff.

Schreier, A., Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft: Umsetzungsdefizite und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Berlin 1994.

Schrötter, H.J., Europäische Verkehrspolitik auf dem Prüfstand, in: Seidl-Hohenveldern, I. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen: Miscellanea II, Köln 1987, S. 69 ff.

Schubert, Ch., Nur die Deutsche Telekom jammert, in: FAZ, 03.12.1997, S. 18.

Schulte-Mattler, H., EG-Richtlinien über die angemessene Eigenkapitalaustattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 602 ff.

Schumann, J., Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 6. überarb. u. erweiterte Auflage, Berlin, Heidelberg 1992.

Schumpeter, J., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 7. Auflage, unveränderter Nachdr. d. 1934 erschienenen 4. Auflage, Berlin 1987.

Schuster, L., Versicherungen im Bankgeschäft, in: Schweizerischer Bankverein (Hrsg.), Versicherungen und Banken, Basel 1985, S. 35 ff.

Schwappach, J. (Hrsg.), EU-Rechtshandbuch für die Wirtschaft, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996.

Schweitzer, E., Ordnungspolitische Probleme der Abfallwirtschaft: Die historischen Ursachen, eine komparative Analyse und der Versuch einer differenzierten, wettbewerbspolitischen Neustrukturierung der unterschiedlichen Bereiche der Entsorgungswirtschaft, Berlin 1990.

Schweizerischer Bankverein (Hrsg.), Versicherungen und Banken, Basel 1985.

Scott, K., Domestic Bank Regulation in a World of International Banking, in: Vosgerau, H. (Hrsg.), New Institutional Arrangements for the World Economy, Berlin u. a. 1989, S. 125 ff.

Seibert, M.-J., Zum europäischen und deutschen Abfallbegriff, in: Deutsches Verwaltungsblatt 109 (1994), S. 229 ff.

Seidel, M., Service Public im europäischen Energierecht: Zur Problematik des Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag, in: Baur, J.F. (Hrsg.), Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und öffentlichen Aufgaben, Baden-Baden 1997, S. 73 ff.

Seidenfus, H. (Hrsg.), Deregulierung: eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1989.

Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994.

Seidenfus, H., "Sustainable Mobility": Kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission, in: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 44 (1993), S. 285 ff.

Seidenfus, H., Europäische Verkehrspolitik auf dem Prüfstand: Illusionen und Realität, in: Österreichische Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 40 (1994), S. 33 ff.

Seidl-Hohenveldern, I. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen: Miscellanea II, Köln 1987.

Sharkey, W.W., The theory of natural monopoly, Cambridge 1982.

Siebert, H., und *M.J. Koop*, Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 (1993), S. 15 ff.

Socher, K., Bankgeschäfte von Versicherungen und Versicherungsgeschäfte von Banken: Theoretische Aspekte, in: Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen

(Hrsg.), Bankgeschäfte von Versicherungen und Versicherungsgeschäfte von Banken, Wien 1987, S. 5 ff.

Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.

Soltwedel, R., u. a., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.

Sommer, M., Frachtbörsen bringen die Marktpartner zusammen: Weniger Leerfahrten und höhere Auslastung bei mehr Informationen unterwegs auf der Straße, in: Handelsblatt, 03.04.1997, S. 27.

Spannowsky, W., Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vor der Bewährungsprobe, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts Bd. 36 (1996), S. 289 ff.

Spelthahn, S., Privatisierung und natürliche Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden 1994.

Sputek, A., Verteilungsprobleme und die Organisation von Partikularinteressen: Eine Untersuchung des Agrarsektors, Frankfurt/M 1994.

Stamm, R., Der Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland, in: Seidenfus, H. (Hrsg.), Verkehrswelt im Umbruch, Bergisch Gladbach 1994, S. 26 ff.

Starbatty, J., Mit der Arbeitszeitrichtlinie hat die EU ihre Kompetenzen überschritten, in: Handelsblatt, 05.12.1996.

Steinberg, R., und *G. Britz*, Die Energiepolitik im Spannungsfeld nationaler und europäischer Regelungskompetenzen, in: Die öffentliche Verwaltung 46 (1993), S. 313 ff.

Steinberg, R., und *G. Britz*, Der Energieliefer- und -erzeugermarkt nach nationalem und europäischem Recht, Baden-Baden 1995.

Steinberg, R., G. Britz und *A. Schaub*, Die Bedeutung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für eine umweltorientierte Energiepolitik und Energierechtsetzung - insbesondere für eine Dezentralisierung der Energieversorgung, in: Recht der Energiewirtschaft o. Jg. (1996), S. 165 ff.

Steinbrink, G., Abfallwirtschaft: Der Blick auf Probleme wird geschärft, in: Handelsblatt, 26.06.1996, S. 25.

Steindorff, E., Grenzen der EG-Kompetenzen, in: Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 65 (1990).

Steindorff, E., Quo vadis Europa?, in: FIW (Hrsg.), Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft, Schriftenreihe Heft 148, Köln u. a. 1992, S. 11 ff.

Steindorff, E., Industriepolitik der EG, in: Everling, E., K.-H. Norjes und J. Sedemund (Hrsg.), Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Arved Deringer, Baden-Baden 1993, S. 175 ff.

Steunenberg, B., Regulatory Policymaking in a Parliamentary Setting, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 13: Neue Politische Ökonomie der Regulierung, Deregulierung und Privatisierung (1994), S. 36 ff.

Stigler, G., The theory of economic regulation, in: Bell Journal of Economics 2 (1971), S. 3 ff.

Stober, R., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 10., völlig neubearbeitete Auflage, Stuttgart u. a. 1996.

Stock, W.G., Informationsgesellschaft und Telekommunikationsnetze in der europäischen Informationspolitik, in: Zippel, W. (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 77 ff.

Storsberg, G., Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Bonn 1963.

Streinz, R., Europarecht, 2., völlig neubearbeitete Auflage, Heidelberg 1995.

Streit, M., Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf 1991.

Stünzner, L., Systemtheorie und betriebswirtschaftliche Organisationsforschung, Berlin 1996.

Sturm, R., und *S. Wilks* (Hrsg.), Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1996.

Suntum, U. van, Verkehrspolitk, München 1986.

Tegethoff, W., Die Novellierungsbestrebungen zum Kartellgesetz aus Sicht der Energiewirtschaft, in: FIW (Hrsg.), Problematik der Ausnahmebereiche im Kartellrecht: Referate des XXI. FIW-Symposions, FIW-Schriftenreihe Heft 128, Köln u. a. 1988, S. 51 ff.

Tettinger, P.J., und *T. Mann*, Abfallrecht an der Schwelle zur Kreislaufwirtschaft, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts Bd. 31 (1995), S. 113 ff.

Thiry, B., Öffentliche Dienstleistungen: Konzepte und Realitäten, in: Cox, H. (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union: Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip, Baden-Baden 1996, S. 29 ff.

Thywissen, Ch., Die Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M 1995.

Tietzel, M., Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder Der homo oeconomicus und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 32 (1981), S. 115 ff.

Tolksdorf, M., Ruinöse Wettbewerbsprozesse, in: Wirtschaft und Wettbewerb 21 (1971), S. 286 ff.

Tolksdorf, M., Ruinöser Wettbewerb: Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung, Berlin 1971.

Tollison, R.D., Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos 35 (1982), S. 575 ff.

Tollison, R.D., Regulation and Interest Groups, in: High, J. (ed.), Regulation: Economic Theory and History, Michigan 1991, S. 59 ff.

Toumanoff, T., A Positive Analysis of the Theory of Market Failure, in: Kyklos 37 (1984), S. 529 ff.

Tullock, G., The Politics of Bureaucracy, Washington, D. C. 1965.

Tullock, G., The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: Western Economic Journal 5 (1967), S. 224 ff.

Ufer, H.-W., Marktöffnung und dynamische Wettbewerbsentwicklung, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 48 (1998), S. 247 f.

Vaubel, R., The Centralisation of Western Europe: The Common Market, Political Integration, and Democracy, Bournemouth 1995

Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Beharren und Wandel im Energierecht, Bd. 55, Baden-Baden 1986.

Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Das Energiewirtschaftsgesetz im Wandel von fünf Jahrzehnten, Bd. 57, Baden-Baden 1987.

Versteyl, L.-A., und *H. Wendenburg*, Änderungen des Abfallrechts: Aktuelles zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie dem untergesetzlichen Regelwerk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (1996), S. 937 ff.

Vickers, J., Competition and Regulation in Vertically Related Markets, in: Review of Economic Studies 62 (1995), S. 1 ff.

Vieler, A., Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen 1986.

Vietor, R., Contrieved Competition: Regulation and Deregulation in America, Cambridge, Massachussetts 1994.

Vogel, O. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung, Köln 1988.

Vollmer, L., Die Sondermärkte im Spannungsfeld von nationalen und europäischen Regulierungs- und Deregulierungsaktivitäten, in: Kruse, J., K. Stockmann und L. Vollmer (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartell-

rechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 289 ff.

Vollmer, L., Kooperation und Konzentration von Banken und Versicherungen, in: Österreichische Sparkassenzeitung 76 (1989), S. 466 ff.

Vollmer, L., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", in: Der Betrieb 46 (1993), S. 25 ff.

Vollmer, L., Durchleitungsprobleme in der europäischen Energiewirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 16 (1997), S. 147 ff.

Vosgerau, H. (Hrsg.), New Institutional Arrangements for the World Economy, Berlin u. a. 1989.

Wagner, G. R. (Hrsg.), Ökonomische Risiken und Umweltschutz, München 1992.

Wagner, P., Die Bildung von Allfinanzkonzernen: Grundlagen und Ansatzpunkte der Integration von Bank und Versicherung in einem Allfinanzkonzern, Frankfurt/M. 1991.

Walz, R., Der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Kartellrecht, Baden-Baden 1994.

Weber, R.H., Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen, Baden-Baden 1986.

Weber, S., Kapitalverkehr und Kapitalmärkte im Vertrag über die Europäische Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 561 ff.

Weidemann, C., Übergangsprobleme bei der Privatisierung des Abfallwesens: Zum Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 49 (1996), S. 2757 ff.

Weiland, R., Der Abfallbegriff: Eine vergleichende Analyse rechtswissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Vorstellungen zum Begriff des Abfalls, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 16 (1993), S. 113 ff.

Weinel, M., Finanzkonglomerate im Europäischen Binnenmarkt: Eine aufsichtsrechtliche Analyse, Wiesbaden 1996.

Weingast, B.R., Regulation, reregulation, and deregulation: The political foundations of agency clientele relationships, in: Rowley, Ch. (ed.), Public Choice Theory III: The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Aldershot 1993, S. 16 ff.

Weisgerber, T., Das Dritte Finanzmarktförderungsgesetz, in: Die Bank 38 (1998), S. 200 ff.

Weiss, W., Thesen zum Wettbewerbsgeschehen in der Versicherungswirtschaft, in: Versicherungswirtschaft 44 (1989), S. 347 ff.

Weizsäcker, C.C. von, Staatliche Regulierung: positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118 (1982), S. 325 ff.

Weizsäcker, C.C. von, Deregulierung und Privatisierung als Ziel und Instrument der Ordnungspolitik, in: Vogel, O. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung, Köln 1988, S. 11 ff.

Welfens, P., und *C. Graak*, Telecommunications in Western Europe: Liberalization, Technological Dynamics and Regulatory Developments, in: Welfens, P., und G. Yarrow (Hrsg.), Telecommunications and Energy in Systematic Transformation, Berlin 1997, S. 9 ff.

Welfens, P., und *G. Yarrow* (Hrsg.), Telecommunications and Energy in Systematic Transformation, Berlin 1997.

Werbeck, T., Öffentliche Energieversorgungsunternehmen und Umweltschutz, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 18 (1995), S. 42 ff.

Whitby, M. (Hrsg.), The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation, Guildford 1996.

Wicke, L, Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, 4., überarbeitete, erweiterte und aktualisierte Auflage, München 1993.

Wieland, J., und *J. Hellermann*, Das Verbot ausschließlicher Konzessionsverträge und die kommunale Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 201 (1996), S. 401 ff.

Willeke, R., "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: ORDO 28 (1977), S. 155 ff.

Williams, A., und *E. Giardina* (eds.), Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit-Analysis, 1993.

Wilmowsky, P.v., Abfall und freier Warenverkehr: Bestandsaufnahme nach dem EuGH-Urteil zum wallonischen Einfuhrverbot, in: Europarecht 27 (1992), S. 414 ff.

Wilmowsky, P.v., Abfallwirtschaft im Binnenmarkt: Europäische Probleme und amerikanische Erfahrungen, Düsseldorf 1990.

Wilms, G., Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen: Die Kompetenz der Kommission aus Art. 90 Abs. 3 EG-Vertrag und ihre Anwendung auf die Elektrizitätswirtschaft, Berlin 1996.

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

Winje, D., und *D. Witt*, Energiewirtschaft, Berlin u. a. 1991.

Wisdorff, E., Rundumschlag gegen Europa, in: Handelsblatt, 05.08.1998, S. 2.

Witte, H., Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkung von Verkehrssystemen, makroökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte, in: Zippel, W. (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 63 ff.

Wolf, D., Die EG in den 80er Jahren: Krise und Dynamik, in: Sozialwissenschaftliche Informationen 21 (1992), S. 5 ff.

Wolf, H., Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Verfahren zur Vergabe von Start-/Landerechten auf Flughäfen, Kiel 1995.

Woll, P. (ed.), Public Administration and Policy: Selected Essays, New York 1966.

Wulf-Mathies, M., Die Herausforderungen eines wettbewerbsorientierten Verkehrsmarktes an die Gewerkschaften, Düsseldorf 1994.

Ziegler, H., Interest Groups in American Society, Englewood Cliffs, 1964.

Zimmermann, H. (Hrsg.), Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung, Bonn 1993.

Zinow, B.-M., Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Durchleitung von Strom in einem EG-Binnenmarkt für Energie, Frankfurt/M. 1991.

Zippel, W. (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996.

Zuleeg, M., Der Rang des europäischen im Verhältnis zum nationalen Wettbewerbsrecht, in: Europarecht 25 (1990), S. 123 ff.

3. Veröffentlichungen der Kommission

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum über die Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 05.11.1973, Beilage zum Bulletin der EG 17 (1973).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel 1985.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft: Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikations-Dienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Brüssel 30.07.1987.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der Binnenmarkt für Energie, Brüssel 1988.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Eine gemeinsame Agrarpolitik für die Neunziger Jahre, Brüssel 1989.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik: Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragfähige Mobilität, Brüssel 1992.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung: Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, in: ABl. EG 1993 Nr. C 138, S. 7 ff.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Entschließung des Rates vom 22.07.1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich, in: ABl. EG 1993 Nr. C 213, S. 1 ff.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze, Band 2: Ein gemeinsames Konzept zur Bereitstellung einer Infrastruktur für Telekommunikation in der Europäischen Union, Brüssel 25.02.1995.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Eine Energiepolitik für die Europäische Union, Brüssel 1995.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Progress Report from the Commission: On the Implementation of the European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and sustainable Development, Brüssel 10.01.1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Universaldienst in der Telekommunikation im Hinblick auf ein vollständig liberalisiertes Umfeld, Brüssel 12.03.1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften,Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Organisation der Zusammenarbeit im Hinblick auf vereinbarte energiepolitische Ziele, Brüssel, 04.10.1996, nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst in der Telekommunikation und Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Anwendung dieser Systeme, Brüssel 27.11.1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europa: Fragen und Antworten. Wie verwaltet die Europäische Union den Binnenmarkt?, Brüssel 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge, Brüssel 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Taking European Environment Policy into the 21st Century: A summary of the European Commissions's Progress Report and Action

Plan on the Fifth Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, Brüssel 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wie verwaltet die Europäische Union den Binnenmarkt?, Brüssel 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Lagebericht zur Telekommunikationspolitik der Europäischen Union, Brüssel 07.05.1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts und anderer europäischer Institutionen, 29. Auflage, Stand 01.07.1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, Brüssel 16.07.1997

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor (erste Aktualisierung), Brüssel 08.10.1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Kommission beschließt Maßnahmen gegen dreizehn Mitgliedstaaten wegen unzulänglicher Abfallplanung, Pressemitteilung IP/97/890, Brüssel, den 15.10.1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der Wettbewerb im Telekommunikationsbereich, Brüssel 1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Festlegung eines Mehrjahres-Rahmenprogramms für Maßnahmen im Energiebereich (1998 - 2002), in: ABl. EG 1998 Nr. C 46, S. 7 ff.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Entschließung des Rates vom 30.06.1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992, in: ABl. EG 1988 Nr. C 257, S. 1 ff.

4. Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und amtliche Drucksachen

Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG), in: BGBl. Teil I 1972, S. 872 ff.

Bagatellbekanntmachung der Kommission, in: ABl. 1994 Nr. C 368.

Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, in: BGBl. Teil I 1989, S. 1455 ff.

Börsenzulassungsgesetz vom 16.12.1986, in: BGBl. Teil I 1986, S. 2748 ff.

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), in: BGBl. Teil I 1974, S. 721 ff., geändert durch BGBl. Teil I 1990, S. 870 ff.

Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 12.10.1977: Öffentliches Direktrufnetz für die Übertragung digitaler Nachrichten, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 46 (1978), S. 120 ff.

Drittes Durchführungsgesetz/EWG zum VAG vom 21.07.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 1630 ff.

Drittes Finanzmarktförderungsgesetz, Bundesministerium für Finanzen, 06.03.1998.

Drittes Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes, in: BGBl. Teil I 1986, S. 204 ff.

Einheitliche Europäische Akte, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 2 (1986).

Empfehlung 77/536 der Kommission vom 25.07.1977, in: ABl. EG 1977 Nr. L 212, S. 37 ff.

Entscheidung 1254/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.06.1996 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich, in: ABl. EG 1996 Nr. L 161, S. 147 ff., geändert durch Entscheidung 1047/97/EG vom 29.05.1997, in: ABl. EG 1997 Nr. L 152, S. 12 ff.

Entscheidung 94/3/EG der Kommission vom 20.12.1993 über ein Abfallverzeichnis, in: ABl. EG 1994 Nr. L 365, S. 10 ff.

Entscheidung 94/721/EG vom 21.10.1994 zur Anpassung der Anhänge II, III und IV der VO 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 42 Ziffer 3 dieser Verordnung, in: ABl. EG 1994 Nr. L 288, S. 36 ff.

Entscheidung 96/391/EG des Rates vom 28.03.1996 betreffend eine Reihe von Aktionen zu Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen für den Ausbau der transeuropäischen Netze im Energiebereich, in: ABl. EG 1996 Nr. L 161, S. 154 ff., durchgeführt durch VO 2386/96 vom 16.12.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 326, S. 13 ff.

Entscheidung 96/660/EG vom 14.11.1996 zur Anpassung von Anhang II der VO 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, in: ABl. EG 1996 Nr. L 304, S. 15 ff.

Entscheidung 97/129/EG der Kommission vom 28.01.1997 zur Festlegung eines Kennzeichnungssystems für Verpackungsmaterialien, in: ABl. EG 1997 Nr. L 50, S. 28 ff.

Entscheidung 95/404/EG vom 19.07.1995 in einem Verfahren zur Anwendung der Verordnung 2407/92 des Rates (Swissair/Sabena), in: ABl. EG 1995 Nr. L 239, S. 19 ff.

Entscheidung 75/327/EWG des Rates vom 20.05.1975 zur Sanierung der Eisenbahnunternehmen und zur Harmonisierung der Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Staaten, in: ABl. EG 1975 Nr. L 152, S. 3 ff.

Entscheidung 83/418/EWG des Rates vom 25.07.1983 über die kommerzielle Selbständigkeit der Eisenbahnunternehmen bei der Verwaltung ihres grenzüberschreitenden Personen- und Gepäckverkehrs, in: ABl. EG 1983 Nr. L 237, S. 32 ff.

Entscheidung 96/350/EG vom 24.05.1996 zur Anwendung der Anhänge IIA und IIB der RL 75/442/EWG des Rates über Abfälle, in: ABl. EG 1996 Nr. L 135, S. 32 ff

Erstes Finanzmarktförderungsgesetz vom 22.02.1990, in: BGBl. Teil I 1990, S. 266 ff.

Erstes Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes, in: BGBl. Teil I 1976, S. 1601 ff.

EuGH "Corbeau", Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1993 Nr. C 320.

EuGH 19.05.1992, C-195/90, "Straßenbenutzungsgebühren für schwere Lastfahrzeuge", Slg. 1992 I, S. 3141 ff.

EuGH 22.05.1985, Rs. 13/83, "Gemeinsame Verkehrspolitik" Slg. 1985, S. 1513 ff.

EuGH 30.04.1986, Rs. 209 - 213/84, Slg. 1986, S. 1425 ff.

EuGH Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649 ff.

EuGH Rs. 139/79, "Maizena vs. Rat", Slg. 1980, S. 3393 ff.

EuGH Rs. 177/78, "Pigs and Bacon Commission", Slg. 1979, S. 2169 ff.

EuGH Rs. 83/78, "Pigs Marketing Board", Slg. 1978, S. 2347 ff.

EuGH Rs. C-393/92, "Alemno", Slg. 1994, S. 1508 ff.

EuGH, Rs. 107/83, Slg. 1984, S. 2971 ff.

EuGH, Rs. 155/91, Slg. 1993, S. 939 ff., "Abfallrichtlinie-Rechtsgrundlage" 17.03.1993.

EuGH, Rs. 2/90, Slg. 1992, S. 4431 ff., "wallonisches Einfuhrverbot" 09.07.1992.

EuGH, Rs. 205/84, Slg. 1986, "Versicherungsurteil", S. 3793 ff.

EuGH, Rs. 221/85, Slg. 1987, S. 719 ff.

EuGH, Urteil vom 11.06.1991, Rs. C-300/89, Slg. 1991, S. 2867 ff.

EuGH, Urteil vom 17.03.1993, Rs. C-155/91, Slg. 1993, S. 939 ff.

Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr (Tarifaufhebungsgesetz), in: BGBl. Teil I 1993, S. 1489 ff.

Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation i.d.F. vom 27.08.1986, in: BGBl. I, S. 1397 ff.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG) vom 27.09.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 2705 ff.

Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz), in: BGBl. Teil I 1994, S. 2325 ff.

Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24.04.1998, in: BGBl. Teil I, S. 730.

KWG-Änderungsgesetz vom 21.12.1992, in: BGBl. Teil I 1992, S. 2211 ff.

Rat der Europäischen Union: Gemeinsamer Standpunkt es Rates vom 12.02.1998 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, in: ABl. EG 1998, Nr. C 91.

Richtlinie für die Tätigkeit und Anerkennung von Entsorgergemeinschaften vom 09.09.1996, in: BAnz 1996, S. 10909 ff.

RL 73/183/EWG des Rates vom 28.06.1973 zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten der Kreditinstitute und anderer finanzieller Einrichtungen, in: ABl. EG 1973 Nr. L 194, S. 1 ff.

RL 73/239/EWG des Rates vom 24.07.1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung), in: ABl. EG 1973 Nr. L 228, S. 3 ff., zuletzt geändert durch RL 95/26, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 75/439/EWG des Rates vom 16.06.1975 über die Altölbeseitigung, in: ABl. EG 1975 Nr. L 194, S. 23 ff., geändert durch RL 87/101/EWG vom 22.12.1986, in: ABl. EG 1987 Nr. L 42, S. 43 ff., und RL 91/692/EWG vom 23.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 377, S. 48 ff.

RL 75/442/EWG des Rates vom 15.07.1975 über Abfälle, in: ABl. EG 1975 Nr. L 194, S. 39 ff., geändert durch Entscheidung 96/350, in: ABl. EG 1996 Nr. L 135, S. 32 ff.

RL 77/780/EWG des Rates vom 12.12.1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, in: ABl. EG 1977 Nr. L 332, S. 30 ff., zuletzt geändert durch RL 96/13/EG vom 11.03.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 66, S. 15 ff.

RL 79/267/EWG des Rates vom 05.03.1979 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (Lebensversicherung), in: ABl. EG 1979 Nr. L 63, S. 1 ff., zuletzt geändert durch RL 95/26, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 79/279/EWG vom 05.03.1979 zur Koordinierung der Bedingungen für die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse, in: ABl. EG 1979 Nr. L 66, S. 2 ff., zuletzt geändert durch RL 88/627, in: ABl. EG 1988 Nr. L 348, S. 62 ff.

RL 80/390/EWG des Rates vom 17.03.1980 zur Koordinierung der Bedingungen für die Erstellung, die Kontrolle und die Verbreitung des Prospekts, der für die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse zu veröffentlichen ist, in: ABl. EG 1980 Nr. L 100, S. 1 ff., zuletzt geändert durch RL 94/18/EWG vom 31.05.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 135, S. 1 ff.

RL 82/121/EWG des Rates vom 15.02.1982 über regelmäßige Informationen, die von Gesellschaften zu veröffentlichen sind, deren Aktien zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse zugelassen sind, in: ABl. EG 1982 Nr. L 48, S 26 ff.

RL 85/611/EWG des Rates vom 20.12.1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren, in: ABl. EG 1985 Nr. L 375, S. 3 ff., geändert durch RL 95/26 vom 22.03.1988, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 86/635/EWG des Rates vom 08.12.1986 über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Banken und anderen Finanzinstituten, in: ABl. EG 1986 Nr. L 372, S. 1 ff.

RL 88/301/EWG der Kommission vom 16.05.1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte, in: ABl. EG 1988 Nr. L 131, S. 73 ff.; geändert durch RL 94/46, in: ABl. EG 1994 Nr. L 268,S. 15 ff.

RL 88/357/EWG des Rates vom 22.06.1988 zur Koordinierung der rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der RL 73/239, in: ABl. EG 1988 Nr. L 172, S. 1 ff., zuletzt geändert durch RL 92/49, in: ABl. EG 1992 Nr. L 228, S. 1 ff.

RL 88/627 des Rates vom 12.02.1988 über die bei Erwerb und Veräußerung einer bedeutenden Beteiligung an einer börsennotierten Gesellschaft zu veröffentlichenden Informationen, in: ABl. EG 1988 Nr. L 348, S. 62 ff.

RL 89/117/EWG des Rates vom 13.02.1989 über die Pflichten der in einem Mitgliedstaat eingerichteten Zweigniederlassungen von Kreditinstituten und Finanzinstituten mit Sitz außerhalb dieses Mitgliedstaats zur Offenlegung von Jahresabschlußunterlagen, in: ABl. EG 1989 Nr. L 44, S. 40 ff.

RL 89/298/EWG des Rates vom 17.04.1989 zur Koordinierung der Bedingungen für die Erstellung, die Kontrolle und die Verbreitung des Prospekts, der im Falle öffentlicher Angebote von Wertpapieren zu veröffentlichen ist, in: ABl. EG 1989 Nr. L 124, S. 8 ff.

RL 89/299 des Rates vom 17.04.1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten, in: ABl. EG 1989 Nr. L 124, S. 16 ff., geändert durch RL 91/633/EWG vom 03.12.1991, in: ABl. EG 1991 Nr. L 339, S. 33 ff., und durch RL 92/16/EWG vom 16.03.1992, in: ABl. EG 1992 Nr. L 75, S. 48 ff.

RL 89/592/EWG des Rates vom 13.011.1989 zur Koordinierung der Vorschriften betreffend Insider-Geschäfte, in: ABl. EG 1989 Nr. L 334, S. 30 ff.

RL 89/646/EWG des Rates vom 15.12.1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinsitute und zur Änderung der RL 77/780, in: ABl. EG 1989 Nr. L 386, S. 1 ff., geändert durch RL 95/26/EG vom 29.06.1995, in: ABl 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 89/647/EWG des Rates vom 18.12.1989 über eine Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute, in: ABl. EG 1989, Nr. L 386, S. 14 ff, letztmals geändert durch RL 96/10, in: ABl. EG 1996 Nr. L 085, S. 17 ff.

RL 90/377/EWG des Rates vom 29.06.1990 zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise, in: ABl. EG 1990 Nr. L 185, S. 16 ff., geändert durch RL 93/87 vom 22.10.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 277, S. 32 ff.

RL 90/387/EWG des Rates vom 28.06.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch die Einführung eines offenen Netzzugangs, in: ABl 1990 Nr. L 192, S. 1 ff.; geändert durch RL 97/51, in : ABl. EG 1997 Nr. L 295, S. 23 ff.

RL 90/388/EWG der Kommission vom 28.06.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, in ABl. EG 1990 Nr. L 192, S. 10 ff.; letztmals geändert durch RL 96/19, in: ABl. EG 1996 Nr. L 74, S. 13 ff.

RL 90/547/EWG des Rates vom 29.10.1990 über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze, in: ABl. EG 1990 Nr. L 313, S. 30 ff.; geändert durch Entscheidung 95/162, in: ABl. EG 1995 Nr. L 107, S. 53 ff.

RL 90/619/EWG des Rates vom 08.11.1990 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der RL 79/267, in: ABl. EG 1990 Nr. L 330, S. 50 ff., geändert durch RL 92/96, in: ABl. EG 1992 Nr. L 360, S. 1 ff.

RL 91/157/EWG des Rates vom 18.03.1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren, in: ABl. EG 1991 Nr. L 78, S. 38 ff., durchgeführt durch RL 93/86/EWG vom 04.10.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 264, S. 51 ff.

RL 91/263/EWG des Rates vom 29.04.1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikationsendeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen

Anerkennung ihrer Konformität, in: ABl. EG 1991 Nr.: 128, S. 1 ff.; geändert durch RL 93/68 vom 22.07.1993, in: ABl. EG 1993 Nr. L 220, S. 1 ff.

RL 91/296/EWG des Rates vom 31.03.1991 über den Transit von Erdgas über große Netze, in: ABl. EG 1991 Nr. L 147, S. 37 ff.; geändert durch RL 95/49, in: ABl. EG 1995 Nr. L 233, S. 86 ff.

RL 91/440 des Rates vom 29.07.1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, in: ABl. EG 1991 Nr. L 237, S. 25 ff.

RL 91/670 des Rates vom 16.12.1991 über die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Schifferpatente für den Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr, in: ABl. EG 1991 Nr. L 373, S. 29 ff.

RL 91/674/EWG des Rates vom 19.12.1991 über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen, in: ABl. EG 1991 Nr. L 374, S. 7 ff.

RL 91/689/EWG des Rates vom 12.12.1991 über gefährliche Abfälle, in: ABl. EG 1991 Nr. L 377, S. 20 ff., geändert durch RL 94/31/EG vom 27.06.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 168, S. 28 ff.

RL 91/692/EWG des Rates vom 23.12.1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien, in: ABl. EG 1991 Nr. L 377, S. 48 ff.

RL 92/121/EWG des Rates vom 21.12.1992 über die Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten, in: ABl. EG 1993 Nr. L 29, S. 1 ff.

RL 92/3/Euroatom des Rates vom 03.02.1992 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen, in die Gemeinschaft und aus der Gemeinschaft, in: ABl. EG 1992 Nr. L 35, S. 24 ff.

RL 92/30/EWG des Rates vom 06.04.1992 über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis, in: ABl. EG 1992 Nr. L 110, S. 52 ff., geändert durch RL 93/6, in: ABl. EG 1993 Nr. L 141, S. 1 ff.

RL 92/44/EWG des Rates vom 05.06.1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen, in: ABl. EG 1992 Nr. L 165, S. 27 ff.; geändert durch RL 97/51, in: ABl. EG 1997 Nr. L 295, S. 23 ff.

RL 92/49/EWG des Rates vom 18.06.1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der RL 88/357, in: ABl. EG 1992 Nr. L 228, S. 1 ff., geändert durch RL 95/26, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 92/96/EWG des Rates vom 10.11.1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der RL 79/267 und 90/619, in: ABl. EG 1992 Nr. L 360, S. 1 ff., geändert durch RL 95/26, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 93/13/EWG des Rates vom 05.04.1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, in: ABl. EG 1993 Nr. L 95, S. 29 ff.

RL 93/22/EWG des Rates vom 10.05.1993 über Wertpapierdienstleistungen, in: ABl. EG 1993 Nr. L 141, S. 27 ff.

RL 93/6/EWG des Rates vom 15.03.1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, in: ABl. EG 1993 Nr. L 141, S. 1 ff.

RL 94/19/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.1994 über Einlagensicherungssysteme, in: ABl. EG 1994 Nr. L 135, S. 5 ff.

RL 94/46/EG der Kommission vom 13.10.1994 zur Änderung der RL 88/301 und 90/388, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation, in: ABl. EG 1994 Nr. L 268, S. 15 ff.

RL 94/62/EG vom 20.12.1994, in: ABl. EG 1994 Nr. L 365, S. 10 ff.

RL 95/18 des Rates vom 19.06.1995 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Eisenbahnunternehmen, in: ABl. EG 1995 Nr. L 143, S. 70 ff.

RL 95/19 des Rates vom 19.06.1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahnen und die Berechnung von Wegeentgelten, in: ABl. EG 1995 Nr. L 143, S. 75 ff.

RL 95/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.06.1995 zur Änderung der RL 77/780, 89/646, 73/239, 92/49, 79/267, 92/96, 93/22 und 85/611, in: ABl. EG 1995 Nr. L 168, S. 7 ff.

RL 95/51/EG der Kommission vom 18.10.1995 zur Änderung der RL 90/388 hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei Nutzung von Kabelfernsehnetzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste, in: ABl. EG 1995 Nr. L 256, S. 49 ff.

RL 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst, in: ABl. EG 1995 Nr. L 321, S. 6 ff.

RL 96/19/EG vom 13.03.1996, zur Änderung der RL 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, in: ABl. EG 1996 Nr. L 74, S. 13 ff.

RL 96/2/EG der Kommission vom 16.01.1996 zur Änderung der RL 90/388 betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications, in: ABl. EG 1996 Nr. L 20, S. 59 ff.

RL 96/26 des Rates vom 29.04.1996 über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschsreitenden Verkehr sowie über die gegenseitige Anerkennung von Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise für die Beförderung von Gütern und die Beförderung von Personen im Straßenverkehr und über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer, in: ABl. EG 1996, Nr. L 124, S. 1 ff.

RL 96/59/EG des Rates vom 16.09.1996 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT), in: ABl. EG 1996 Nr. L 243, S. 31 ff.

RL 96/92/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.12.1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, in: ABl. EG 1997 Nr. L 27, S. 20 ff.

RL 97/13 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.04.1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste, in: ABl. EG 1997 Nr. L 117, S. 15 ff.

RL 97/33 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP), in: ABl. EG 1997 Nr. L 199, S. 32 ff.

RL 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewebsorientierten Umfeld, in: ABl. EG 1998 Nr. L 101, S. 24 ff.

Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundesrat Drucksache 418/98.

Telekommunikations-Entgeltregulierung (TEntgR) vom 01.10.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1492 ff.

Telekommunikationsgesetz vom 25.07.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1120 ff.

Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV), in: BT-Drs. 13/5495 vom 05.09.1996, S. 4 ff.

Verordnung über Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen vom 13.09.1996, BGBl. Teil I 1996, S. 1447 ff.

Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12.06.1990, in: BGBl. Teil I 1990, S. 1234 ff.

Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1428 ff.

Verordnung über Verwertungs- und Beseitigungsnachweise vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1382 ff.

Verordnung zur Bestimmung überwachungsbedürftiger Abfälle zur Verwertung vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1372 ff.

Verordnung zur Bestimmung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1366 ff.

Verordnung zur Einführung des Europäischen Abfallkatalogs vom 13.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1428 ff.

Verordnung zur Transportgenehmigung vom 10.09.1996, in: BGBl. Teil I 1996, S. 1411 ff.

Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetz vom 24.06.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 1377 ff.

Vertrag von Amsterdam, Bulletin der Bundesregierung Nr. 94 (1997), S. 1089 ff.

Vertrag von Maastricht, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1992 Nr. C 191.

VO 1101/89 des Rates vom 28.04.1989 über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt, in: ABl. EG 1989 Nr. L 116, S. 25 ff.; letztmals geändert durch VO 742/98 vom 02.04.1998, in: ABl. EG 1998, Nr. L 103, S. 3 ff.

VO 1191/69 des Rates vom 26.06.1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs,, in: ABl. EG 1969 Nr. L 156, S. 1 ff., letztmals geändert durch VO 1893/91, in: ABl. EG 1991 Nr. L 169, S. 1 ff.

VO 1192/69 des Rates vom 26.06.1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen, in: ABl. EG 1969 Nr. 156, S. 8 ff.; i.d.F. ABl. EG 1990 Nr. L 353, S. 12 ff.

VO 12/98 des Rates vom 11.12.1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, in: ABl. EG 1998, Nr. L 4, S. 10 ff.

VO 120/97 des Rates vom 20.01.1997 zur Änderung der Verordnung 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, in: ABl. EG 1997 Nr. L 22, S. 14 ff.

VO 1617/93 der Kommission vom 25.06.1993 zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen betreffend die gemeinsame Planung und Koordinierung von Flugplänen, den gemeinsamen Betrieb von Flugdiensten, Tarifkonsultationen im Personen- und Frachtlinienverkehr sowie die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen, in: ABl. EG 1993 Nr. L 155, S. 18 ff.; zuletzt geändert durch VO 1523/96 vom 24.07.1996, in: ABl. EG 1996 Nr. L 190, S. 11 ff.

VO 2236/95 des Rates vom 18.09.1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, in: ABl. EG 1995 Nr. L 228, S. 1 ff.

VO 2328/91, in: ABl. EG 1991, Nr. L 218, S. 1 ff.

VO 2407/92 des Rates vom 23.07.1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternhemen, in: ABl. EG 1992 Nr. L 240, S. 1 ff.

VO 2408/92 des Rates vom 23.07.1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, in: ABl. EG 1992 Nr. L 240, S. 8 ff.

VO 2409/92 des Rates vom 23.07.1992 über Flugpreise der Fahrgäste und Luftfrachten, in: ABl. EG 1992 Nr. L 240, S. 15 ff.

VO 25/62 vom 04.04.1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: ABl. EG 1962, S. 991 ff.

VO 259/93 des Rates vom 01.02.1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung vonf Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, in: ABl. EG 1993 Nr. L 30, S. 1 ff.; geändert durch VO 120/97, in: ABl. EG 1997 Nr. L 22, S. 14 ff.

VO 26/62 vom 04.04.1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen, in: ABl. EG L 1962, S. 993 ff., geändert durch VO 49/62 vom 29.06.1962, in: ABl. EG L 1962, S. 1571 ff.

VO 295/91 des Rates vom 04.02.1991 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr, in: ABl. EG 1991 Nr. L 36, S. 5 ff.

VO 3118/93 des Rates vom 25.10.1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, in: ABl. EG 1993, Nr. L 279, S. 1 ff.; geändert durch VO 3315/94 des Rates vom 22.12.1994, in: ABl. EG 1994, Nr. L 350, S. 9 ff.

VO 3652/93 der Kommission vom 22.12.1993 zur Anwendung von Art. 85 Absatz 3 des Vertrages auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen über computergesteuerte Buchungssysteme für den Luftverkehr, in: ABl. EG 1993 Nr. L 33, S. 37 ff.

VO 3921/91 des Rates vom 16.12.1991 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, in: ABl. EG 1991 Nr. L 373, S. 1 ff.

VO 3932/92/EWG der Kommission vom 21.12.1992 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft, in: ABl. EG 1992 Nr. L 398, S. 7 ff.

VO 4058/89 des Rates vom 21.12.1989 über die Preisbildung im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, in: ABl. EG 1989, Nr. L 390, S. 1 ff.

VO 684/92 des Rates vom 16.03.1992 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen, in: ABl. EG 1992, Nr. L 74, S. 1 ff.; geändert durch VO 11/98 des Rates vom 11.12.1997, in: ABl. EG 1998, Nr. L 4, S. 1 ff.

VO 736/96 des Rates vom 22.04.1996 über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission, in: ABl. EG 1996 Nr. L 102, S. 1 ff.

VO 881/92 des Rates vom 26.03.1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten, in: ABl. EG 1992 Nr. L 95, S. 1 ff.

VO 96/67 des Rates vom 15.10.1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, in: ABl. EG 1996 Nr. L 272, S. 36 ff.

Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Abfalldeponien vom 05.03.1997, in: ABl. EG Nr. C 156, S. 10 ff.

Zweites Finanzmarktförderungsgesetz vom 08.08.1994, in: BGBl. Teil I 1994, S. 1749 ff.

Zweites Gesetz zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes, in: BGBl. Teil I 1982, S. 281 ff.

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.

Band 5 Max Christoph Wewel: Intervallarithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.

Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.

Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.

Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle.1988.

Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.

Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.

Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.

Band 12 Thomas Märtz: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.

Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.

Band 14 Peter Mendler: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.

Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.

Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.

Band 17 Stefan Elßer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.

Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.

Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

Band 20 Bernd Nolte: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg. 1996.

Band 21 Klaus-Rainer Brintzinger: Die Nationalökonomie an den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen 1918 - 1945. Eine institutionenhistorische, vergleichende Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und Abteilungen südwestdeutscher Universitäten. 1996.

Band 22 Steffen Binder: Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie. Teleokratische vs. nomokratische Auffassung. 1996.

Band 23 Alexander Burger: Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten. 1996.

Band 24 Burkhard Scherer: Regionale Entwicklungspolitik. Konzeption einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik. 1997.

Band 25 Frauke Wolf: Lorenzkurvendisparität. Neuere Entwicklungen, Erweiterungen und Anwendungen. 1997.

Band 26 Hans Pitlik: Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik. 1997.

Band 27 Stephan Seiter: Der Beitrag Nicholas Kaldors zur Neuen Wachstumstheorie. Eine vergleichende Studie vor dem Hintergrund der Debatte über den Verdoorn-Zusammenhang. 1997.

Band 28 André Schmidt: Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik. 1998.

Band 29 Bernd Blessin: Innovations- und Umweltmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen. Eine theoretische und empirische Analyse. 1998.

Band 30 Oliver Letzgus: Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes. 1999.

Band 31 Claudia Hafner: Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa. Am Beispiel des Arbeitsmarktes. 1999.

Band 32 Jürgen Kulle: Ökonomie der Musikindustrie. Eine Analyse der körperlichen und unkörperlichen Musikverwertung mit Hilfe von Tonträgern und Netzen. 1998.

Band 33 Michael Ganske: Intertemporale Aspekte von Staatsverschuldung und Außenhandel. 1999.

Band 34 Margit Ströbele: Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration. Das Beispiel der Sondermärkte. 1999.