

Knieps, Günter

Working Paper

Ökonomie der lokalen Netze

Diskussionsbeitrag, No. 75

Provided in Cooperation with:

Institute for Transport Economics and Regional Policy, University of Freiburg

Suggested Citation: Knieps, Günter (2001) : Ökonomie der lokalen Netze, Diskussionsbeitrag, No. 75, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47621>

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.

Ökonomie der lokalen Netze*

von

Günter Knieps

75

April 2001

Kritische Kommentare an den Autor sind erwünscht!

Prof. Dr. Günter Knieps

Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik

Universität Freiburg

Platz der Alten Synagoge, 79085 Freiburg i. Br.

Phone: (+49) - (0)761 - 203 - 2370

Fax: (+49) - (0)761 - 203 - 2372

e-mail: knieps@vwl.uni-freiburg.de

* Vortrag im Rahmen des 33. Verkehrswissenschaftliches Seminars „Lokale Versorgung im Wettbewerb: Chancen – Risiken – Strategien“, am 4. und 5. Oktober 2000 in Freiburg i. Br.

1. Einleitung

Die Verkehrs- und Versorgungsnetze unterliegen derzeit einem enormen institutionellen Wandel. Beispiele hierfür sind das neue Energiewirtschaftsgesetz, das neue Telekommunikationsgesetz sowie das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz). Diese hatten das gemeinsame Ziel, die Netze für den Wettbewerb zu öffnen und dadurch mehr Kundennähe und letzten Endes eine bessere Versorgung der Bürger zu gewährleisten.

Die Kommunen können sich der Liberalisierung der Verkehrs- und Versorgungsmärkte nicht entziehen, da der Wettbewerb vor den Gemeindegrenzen keinen Halt macht; auch die lokale Versorgung muss sich den Herausforderungen des Wettbewerbs stellen. Im Energiesektor nutzen unabhängige Stromerzeuger die ihnen eingeräumten Marktzutrittschancen auf lokaler Ebene und konkurrieren mit den kommunalen Energieversorgern um Kunden. Netzzugangsmöglichkeiten, verbrieft Durchleitungsrechte und das Recht zum freien Leitungsbau geben dem Wettbewerb auf den Energiemärkten entscheidende Impulse. Demarkations- und Konzessionsverträge zwischen Kommunen und Energieversorgern, welche ausschließliche Wege- und damit auch Versorgungsrechte vergeben, sind inzwischen kartellrechtlich unzulässig. Auch wenn den Kommunen in einer Übergangszeit das Alleinabnehmersystem als Option verbleibt, so ist dennoch zu erwarten, dass die Stadtwerke in Zukunft ihre Produkte nicht mehr deshalb absetzen können, weil sie zuständig sind, sondern nur noch dann, wenn sie in den Augen ihrer Kunden besser sind. Die Netze werden damit zu Marktplätzen und deren kommunale Besitzer gezwungen, sich mit den Regeln und Risiken des Wettbewerbs vertraut zu machen, wenn sie sich nicht mit dem Entgelt für die Durchleitung der Konkurrenzprodukte zufrieden geben wollen. Nicht nur industrielle Großkunden können direkt mit den Stromanbietern verhandeln, um Preisvorteile zu erzielen; diese Möglichkeit erschließt sich inzwischen auch Zwischenhändlern, die darüber hinaus mit intelligenten Tarifstrukturen zur Glättung der Energienachfrage und damit zu einem sparsamen Energieverbrauch beitragen können.

Auch im ÖPNV sind insbesondere durch die Regionalisierung die Weichen in Richtung Marktöffnung neu gestellt worden. Eine transparente und gleichzeitig konsistente Ausübung der Bestellerfunktion von Transportleistungen macht es erforderlich, unter Ausschöpfung des intramodalen und intermodalen Wettbewerbs über das gesamte Spektrum der relevanten Verkehrsträger und Verkehrsalternativen entscheiden zu können. Seit Jahren wird in diesem Zusammenhang die Abschaffung der Streckenkonzessionen für Busunternehmen kontrovers diskutiert. Selbst eine Versteigerung der unternehmerischen Transportleistungen des gesamten innerstädtischen ÖPNV erscheint nunmehr auch in Deutschland möglich.

Weitere Beispiele lassen sich anführen: So ist zu erwarten, dass infolge stetig steigender Müllgebühren der Rechtfertigungs- und Handlungsbedarf der Kommunen im Bereich der Abfallentsorgung zunimmt. Auch hier könnte zukünftig die Marktöffnung oder Leistungsausschreibung eine Konsequenz und Antwort sein. Auch im Bereich der Wasserversorgung sind erste Ansätze der Liberalisierung zu erkennen.

Die umfassende Marktöffnung der Verkehrs- und Versorgungsnetze lässt enorme Umwälzungen in den zukünftigen lokalen Verkehrs- und Versorgungsnetzen erwarten: Viele der kommunalen unternehmerischen Tätigkeiten sind inzwischen dem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass nach der Beseitigung der institutionellen Marktzutrittschranken die kommunalen Tätigkeiten in allen Aufgabenbereichen durch private Anbieter übernommen werden. Der Gefahr einer Vermischung hoheitlicher Aufgaben ("Schiedsrichterfunktion") und unternehmerischer Betätigungen muss dabei durch geeignete institutionelle Regeln, insbesondere durch eine unabhängige Regulierungs- und Wettbewerbspolitik entgegen gewirkt werden.

2. Aufgaben und Rahmenbedingungen für kommunale Betätigungsfelder

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in

eigener Verantwortung zu regeln". Während die Stellung als alleiniger Träger der Verwaltung (Verwaltungsmonopol) zur Ausübung hoheitlicher Aufgaben unbestritten ist, unterliegen die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen bisher einem weiten Beurteilungsspielraum. So zeigt die bisherige Rechtsprechung, dass die so genannte "Schrankentrias" im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nur vage Grenzen setzt. Hiernach ist die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens durch die Städte nur dann zulässig, wenn:

- der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt;
- der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen Anderen erfüllt werden kann, und wenn
- das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt und zum voraussichtlichen Bedarf steht.¹

Das Spektrum zwischen einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung und einer überzogenen Ausdehnung der Schrankentrias führt folglich zu einem erheblichen Konkretisierungsbedarf in Bezug auf die zukünftige Rolle der Kommunen bei Verkehrs- und Versorgungsnetzen.

2.2. Verbleibende hoheitliche Aufgaben

Die umfassende Öffnung der lokalen Verkehrs- und Versorgungsnetze bedeutet keineswegs auch einen Wegfall der hoheitlichen Aufgaben in diesen Bereichen. Die Wahrnehmung hoheitlicher (Selbst-)Verwaltungsaufgaben wird sogar tendenziell zunehmen:

¹ Einzelne Gemeindeordnungen betonen die Subsidiarität kommunaler wirtschaftlicher Betätigung durch weitergehende Regelungen und Verfahrensvorschriften als die in den Ländergemeindeordnungen geregelte "Schrankentrias" (vgl. G. Witte, Abgrenzung zwischen privatisierbaren und nicht privatisierbaren Bereichen, in: FIW-Schriftenreihe, Heft 162, Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich, Köln u. a. 1995, S. 71-80, insb. S. 76, 79).

- Durch geeignete administrative Maßnahmen (Auflagen etc.) gilt es Umweltschutzziele, Landschaftsschutz und andere "außerökonomische" Ziele zu verfolgen.
- Voraussetzung für den Aufbau von Netzinfrastrukturen ist der Zugang zum Pool von Ressourcen, die geeignet sind Netze aufzubauen (z. B. Grund und Boden, Luft, Wasser). Als hoheitliche Aufgabe müssen die Kommunen einen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Wegerechten sicherstellen.
- Die umfassende Öffnung der Verkehrs- und Versorgungsnetze erfordert folglich auch, dass die Kommunen sämtlichen aktiven und potenziellen Anbietern von kommunalen Serviceleistungen den symmetrischen Zugang zu Infrastruktureinrichtungen, wie Stromverteilnetze, Wasserleitungsnetze, Wegeinfrastrukturen etc. garantieren. Institutionelle Restriktionen, Koordinations- und Flächenknappheitsprobleme und insbesondere auch der fehlende Anreiz, diese bei Bündelungsvorteilen zu duplizieren, rechtfertigen die kommunale Verpflichtung, diese Einrichtungen allen Wettbewerbern gleichberechtigt zur Verfügung zu stellen. Diese (lokalen) Infrastrukturen stellen wesentliche Einrichtungen ("essential facilities") dar, da sie unabdingbar sind, um Kunden zu erreichen, und / oder Wettbewerbern die Durchführung ihrer Geschäftstätigkeit zu ermöglichen und mit angemessenen Mitteln nicht neu geschaffen werden können. In der Sprache der Netzökonomie handelt es sich um monopolistische Bottleneck-Einrichtungen (vgl. Abschnitt 5.).
- Auf der Servicenetzebene verbleiben der öffentlichen Hand bedeutende hoheitliche Aufgaben im ÖPNV. Hierzu zählt nicht nur die Festlegung und Überprüfung von Qualitätsstandards im Bereich der Verkehrssicherheit und der Linien- und Netzplanung, erforderlich ist auch die Konkretisierung des politischen Ziels, in welchem Ausmaß gemeinwirtschaftliche, nicht kostendeckende Transportleistungen aufrechterhalten werden sollen, und wie deren Finanzierung zu sichern ist. Die damit einhergehenden Anforderungen an eine Tarifgestaltung und Fahrplankoordination bedeuten aber keineswegs, dass die Kommunen als Bestellerinnen gleichzeitig auch die unternehmerischen Aufgaben im ÖPNV wahrnehmen müssen.

2.3. Unternehmerische Aktivitäten der Kommunen

Eine gänzlich andere Rolle nehmen die Kommunen als Anbieter von unternehmerischen Leistungen ein. Diese bezieht sich nicht nur auf die Pflichtaufgaben wie Abwasserentsorgung und Müllabfuhr, für welche die Bürger mit einem Anschlusszwang konfrontiert sind, sondern auch auf freiwillige Aufgaben wie die Bereitstellung von Gas, Elektrizität, Wasser und ÖPNV. Diese Leistungen wurden in der Vergangenheit oftmals im Querverbund bereitgestellt.² Auf die unterschiedlichen organisatorischen Alternativen wie Regiebetriebe, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.³ Wichtiger für die vorliegende Fragestellung ist, dass in jüngster Zeit unterschiedliche Formen der materiellen Privatisierung zunehmend an Bedeutung gewinnen,⁴ so dass vermehrt auch private Unternehmen in diesen Bereichen aktiv werden. Dennoch sind die Kommunen nach wie vor – insbesondere auch über ihre Stadtwerke – als Anbieter von Verkehrs- und Versorgungsleistungen unternehmerisch aktiv.

Als Reaktion auf den lokalen Netzwettbewerb wird häufig argumentiert, dass kommunale Unternehmen (beispielsweise im Energiebereich) sich auch jenseits der Gemeindegrenzen wirtschaftlich betätigen müssten, damit sie im Konkurrenzkampf überhaupt bestehen könnten. Verschiedene organisatorische und institutionelle Alternativen sind dabei denkbar. So ist ein Zusammenschluss benachbarter Stadtwerke möglich, wobei auf Synergieeffekte bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im Bereich kommunaler Dienstleistungen, Energieversorgung, Telekommunikation und Abfallbeseitigung verwiesen wird.⁵ Aber auch gezielte Kooperationen mit anderen kommunalen Energieversorgern durch Auf-

² Vgl. G. Püttner (Hrsg.), Der kommunale Querverbund, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 38, Baden-Baden, 1995.

³ Vgl. hierzu G. Knieps, The Supply of Local Services, Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg, Nr. 1, Oktober 1992.

⁴ Vgl. U. Kirchhoff, Private Organisations- und Finanzierungsmodelle für den öffentlichen Infrastrukturbereich, in:FIW-Schriftenreihe, Heft 162, Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich, Köln u. a., 1995, S. 49-60.

⁵ Vgl. etwa die Entscheidung der Technischen Werke der Stadt Stuttgart AG (TWS) und der Neckarwerke Elektrizitätsversorgungs-AG (NW) Esslingen, sich unter ein gemeinsames Dach Neckarwerke Stuttgart AG (NWS) zusammenzuschließen.

bau von strategischen Allianzen für Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU's) werden als zentrale Erfolgsfaktoren angesehen, um im Wettbewerb erfolgreich bestehen zu können. Auch im ÖPNV werden Lösungen jenseits der kommunalen Grenzen durch den Aufbau von Verkehrsverbänden zunehmend favorisiert, wobei innerhalb von Verkehrsverbänden eine institutionelle Vielfalt der konkreten Ausgestaltung der Kooperationstiefe zu beobachten ist.

Die Frage nach den Grenzen der unternehmerischen Betätigungen der Kommunen stellt sich folglich nicht nur hinsichtlich der verschiedenen unternehmerischen Aktivitäten der Kommunen auf lokaler Ebene, sondern gleichzeitig – und nicht zuletzt vermehrt – auch jenseits der lokalen Grenzen. Während Synergieeffekte auf der Ebene der kommunalen Querverbände auf Grund der Bündelung unterschiedlicher lokaler Aktivitäten zwar häufig postuliert werden, aber letztlich doch empirisch nur schwer nachzuweisen sind, liegen Effizienzvorteile der interregionalen Zusammenarbeit bei gleichgerichteten Aktivitäten auf der Hand. Es spricht daher vieles dafür, grundsätzlich darüber zu entscheiden, welche unternehmerischen Aktivitäten von den Kommunen erbracht werden dürfen. Eine Vorgabe von lokalen Grenzen für diese zugelassenen Aktivitäten sollte dann jedoch ausbleiben.

3. Gefahr einer Vermischung hoheitlicher Aufgaben ("Schiedsrichterfunktion") und unternehmerischer Betätigung ("Spielerfunktion")

Es ist in jüngster Zeit viel über die Finanzkrisen der Kommunen debattiert und auch geschrieben worden.⁶ So liegt es nahe, dass die Kommunen dem Verlust von Monopolrenten in den lukrativen Teilbereichen ihrer unternehmerischen Aktivitäten (insbesondere im Energiebereich) mit Sorge entgegensehen und dafür plädieren, als Alternative eine langfristige Option auf das Alleinabnehmersystem zu erhalten. In diesen Kontext ist auch der kontrovers diskutierte Verkauf einiger Stadtwerke an große Energieerzeuger einzuordnen: Durch die vertikale

⁶ Vgl. z. B. G. Zimmermann (Hrsg.), Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben – eine Analyse im Spannungsfeld von Finanzkrise und öffentlichem Interesse, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 39, Baden-Baden 1997.

Integration gelingt es letzteren u. U. ihre Absatzmärkte zu sichern und gegenüber Wettbewerbern abzuschotten.

Aus der Sicht der Endverbraucher, die ja gleichzeitig auch die Stimmbürger der Kommunen sind, sind solche monopolisierten Märkte allerdings nicht zu begrüßen. Kunden brauchen Wahlmöglichkeiten, so dass sie durch Eröffnung echter Bezugsalternativen auch leitungsgebundene Energie im Wettbewerb einkaufen können. Wichtigste Voraussetzung dafür, dass der effizienteste, bzw. innovativste Anbieter zum Zuge kommt, ist die Abschaffung der geschlossenen Versorgungsgebiete. Geschützte Monopole leiden an vielfältigen Ineffizienzen, die auch dann nicht beseitigt sind, wenn ein verbleibender Überschuss in anderen, defizitären Bereichen (z. B. dem ÖPNV) eingesetzt wird. Die hoheitlichen Aufgaben sind daher so auszugestalten, dass Wettbewerb sowohl in den lukrativen als auch in den defizitären Teilbereichen möglich wird. Ein Ausschreibungswettbewerb von defizitären ÖPNV-Leistungen darf mithin nicht zu Gunsten städtischer Verkehrsbetriebe verfälscht werden; es muss gewährleistet bleiben, dass das politisch erwünschte Verkehrsangebot möglichst effizient bereitgestellt wird. Unabhängig von der Frage, ob eine unternehmerische Betätigung der Kommunen bereits das Gebot der Schrankentrias überschreitet, muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Kommunen ihre hoheitlichen Aufgaben, etwa bei der Bereitstellung von Wegerechten, nicht dazu missbrauchen, sich Wettbewerbsvorteile gegenüber alternativen lokalen Netzanbietern zu verschaffen.

Solange die Kommunen in profitablen Teilbereichen (insbesondere im Energiebereich) als Monopolisten aktiv sind, haben sie auch die Möglichkeit defizitäre Bereiche (insbesondere im ÖPNV) quer zu subventionieren. Unter dem gemeinsamen Dach von Stadtwerken wird dieser Vorgang auch interne Subventionierung genannt. Die vielfältigen Ineffizienzen von Quersubventionierungen sind inzwischen wohl bekannt und sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden.⁷ Es ist jedenfalls unbestritten, dass Netzwettbewerb auf kommunaler Ebene notgedrungen die herkömmlichen Quersubventionierungen instabil macht. Der Abbau von Monopolrenten im Energiebereich (z. B. durch Wiederverkäufer von

⁷ Vgl. z. B. G. Knieps, Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, in: Finanzarchiv / N.F., Bd. 45, 1987, S. 268-283.

Energie) kommt den Haushalten direkt durch niedrigere Stromrechnungen zugute. Umgekehrt fallen Einnahmen weg, um etwa im ÖPNV Geld zuzuschießen.

4. Umsetzungsprobleme der Reform: Das Beispiel ÖPNV

Die bisherigen Ausführungen sollten verdeutlichen, dass eine Reform des Regionalverkehrs durch gesetzliche Neuregelungen initiiert wurde. Besonders hervorzuheben ist der Übergang zum Bestellerprinzip gemeinwirtschaftlicher Leistungen und eine Verlagerung der Bestellerebene in die Landkreise, Kommunen etc. vor Ort. Es wäre nun fern der Realität zu behaupten, dass die Reform in Richtung Wettbewerb bei der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen inzwischen voll umgesetzt ist.

Noch immer herrscht eine erhebliche Intransparenz, die sich bereits an der Kontroverse um den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit entzündet. Bei vielen der "eigenwirtschaftlichen" Linien des straßengebundenen ÖPNV dürfte noch immer die Summe der öffentlichen Zuschüsse, Ausgleichszahlungen und Förderungen die Tarifeinnahmen übertreffen. Eigenwirtschaftliche Verkehre im ökonomischen Sinne, d. h. aus den Tarifeinnahmen, gibt es in Deutschland nur in Ausnahmefällen.⁸ Aus diesem Grunde wird der Begriff der "Eigenwirtschaftlichkeit" inzwischen sogar als semantische Falle bezeichnet. Nach dem Gesetz sind nur die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auszuschreiben, um dasjenige Unternehmen zu finden das – bei sozial erwünschtem Fahrpreis – mit dem geringsten Zuschussbedarf die politisch bestellte Beförderungsleistung erbringt. Gerade dieser Ausschreibungsmechanismus wird umgangen, wenn bereits vorab durch Förderung von Investitionen (etwa auf der Basis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes) in Fahrzeuge, Betriebshöfe etc. oder durch Zuschüsse für einzelne Fahrten eine scheinbare Eigenwirtschaftlichkeit hergestellt wird.⁹

⁸ Vgl. F. Berschin, G. Hickmann, Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform, in: Internationales Verkehrswesen (50), 12/98, S. 600-606; hier insb. S. 601.

⁹ Vgl. H.-J. Ewers, G. Ilgmann, Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt, in: Internationales Verkehrswesen (52), 1+2/2000, S. 19.

- Insoweit die kommunalen Aufgabenträger selbst Eigentümer von Verkehrsbetrieben sind, besteht die Gefahr, dass der Wettbewerb gar nicht erst erwünscht ist und es zu einem Interessenkonflikt zwischen eigener unternehmerischer Aktivität und objektiver Bestellerfunktion kommt.
- Der intramodale Wettbewerb im straßengebundenen ÖPNV durch Marktzutritt neuer Unternehmen ist nach wie vor durch den Schutzwall der Linienkonzession gefährdet.¹⁰ Für den Bahnverkehr wird beklagt, dass auch nach der Bahnreform immer noch nur ein kleiner Teil der Leistungen im Nahverkehr der Bahn ausgeschrieben wurden.¹¹ Aber auch der intermodale Wettbewerb zwischen schienengebundenem und straßengebundenem ÖPNV lässt noch immer zu wünschen übrig. So beklagt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsminister in einer ersten Analyse des Regionalisierungsgesetzes den fehlenden intermodalen Wettbewerb, insbesondere die oft unkritische Bevorzugung des schienengebundenen Personennahverkehrs. Nicht selten wurden in der jüngsten Vergangenheit z. B. Eisenbahnstrecken reaktiviert, ohne dass dieser Entscheidung eine sorgfältige Wirtschaftlichkeitsanalyse auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorangegangen wäre. Die Tendenz wird dabei oft von den Landkreisen unterstützt, weil beispielsweise eine wirtschaftlich sinnvolle Umstellung von SPNV auf kommunalen ÖPNV ihnen zusätzliche Lasten aufbürden würde.¹²

5. Unabhängige Regulierungs-/ Wettbewerbspolitik erforderlich

Durch die Marktöffnung unterliegen die Kommunen neuen und zahlreichen Interessenkonflikten: Zum einen müssen sie sich in ihren unternehmerischen Tätigkeiten dem zunehmenden Wettbewerb stellen. Wettbewerb auf der Ebene der kommunalen Serviceleistungen darf weder in lukrativen noch in den defizitären Teilbereichen verfälscht werden.

¹⁰ Vgl. F. Berschin, G. Hickmann a.a.O., S. 602.

¹¹ Vgl. H.J. Ewers, G. Ilgmann a.a.O., S.17.

¹² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1998, 69. Jg., Heft 4, S. 215 f.

Die unternehmerischen Tätigkeiten im Bereich der lokalen Infrastrukturnetze müssen daher eine Regulierung der monopolistischen Bottlenecks umfassen. Monopolistische Bottlenecks treten typischerweise bei erdgebundenen *Netzteilen* auf. Sie finden sich bei Ortsnetzen von Gas, Wasser, Abwasser, Elektrizität, und (zumindest teilweise noch) in lokalen Telekommunikationsnetzen. Die Regulierung der Marktmacht in dieser Gruppe von Netzteilen bleibt auch nach einer umfassenden Marktöffnung eine wichtige Aufgabe. Insbesondere muss vermieden werden, dass Marktmacht in diesen Bereichen missbraucht wird, um den aktiven und potenziellen Wettbewerb in komplementären Netzteilen zu verzerren. So könnten die Kommunen versucht sein, ihre neuen Wettbewerber in den Servicemärkten zu benachteiligen oder gar auszuschalten – z. B. andere Stromerzeuger durch asymmetrische Durchleitungsgebühren oder private Bahngesellschaften im kommunalen ÖPNV durch asymmetrische Trassenpreise für den Zugang zur Infrastruktur.

Es verbleibt daher ein Restregulierungsbedarf von Marktmacht bei lokalen Netzinfrastrukturen, wie kabelgebundenen Ortsnetzen in der Telekommunikation, Energieverteilnetzen, schienengebundenen Verkehrsinfrastrukturen, unabhängig davon, ob die Kommunen oder alternative Anbieter aktiv sind. Die Bereitstellung von Netzdienstleistungen (Wiederverkauf von Energie, "Resale" von lokalen Telekommunikationsdienstleistungen oder das Angebot von schienen- oder straßengebundenen Transportdienstleistungen im Nahverkehr) ist dagegen auf Grund des aktiven und potenziellen Wettbewerbs nicht regulierungsbedürftig.

Dem Konflikt, welcher aus der Vermischung von Schiedsrichter- und Spielerfunktion entsteht, könnten sich die Kommunen zu entziehen versuchen, indem sie sich aus der unternehmerischen Funktion der Servicemärkte zurückziehen und diese privaten Wettbewerbern überlassen. Damit wären keine unmittelbaren Anreize zur Diskriminierung einzelner Serviceanbieter ableitbar. Trotzdem wären die Gemeinden jedoch auch in der Lage, über symmetrische Zugangsgebühren und Durchleitungsentgelte für die in ihrem Eigentum befindlichen Infrastrukturen Monopolrenten zu erwirtschaften und diese zum Beispiel – wie beschrieben – zur Quersubventionierung anderer kommunaler Aktivitäten (und Infrastrukturen) zu verwenden.

Wettbewerb bei Versorgungsnetzen erodiert zwar *herkömmliche* Quersubventionierungen auf der *Diensteebene*. Es bleibt den Kommunen jedoch auf der *Infrastrukturebene* auf Grund der dort vorliegenden versunkenen Kosten unbenommen, zwischen den Infrastrukturen verschiedener Sektoren zu subventionieren, ohne dass sie auf Grund der Marktmacht notwendigerweise mit Marktzutritt zu rechnen hätten. So könnten z. B. monopolistische Zugangsgebühren, die sich alleine aus dem Eigentum von Elektrizitätsleitungen ergeben, aber eben auch monopolistische Gebühren bei der Gewährung von Verlegungsrechten und -konzessionen dafür verwendet werden, den ÖPNV durch einen verstärkten Ausbau der Schieneninfrastruktur zu fördern. Diese Art der Quersubventionierung kann somit auch bei Marktöffnung, bei Wettbewerb auf den jeweiligen Diensteebenen und sogar bei einem völligen Rückzug der Kommunen aus den Serviceleistungen aufrechterhalten werden.

Die Stabilität dieser Infrastruktursubventionierung sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob sie erwünscht ist. Zwar müssten z. B. Transportunternehmen auf der subventionierten Infrastruktur die niedrigeren Inputpreise auf Grund des aktiven und potenziellen Wettbewerbes an die Endnachfrager weitergeben. Es verbleibt jedoch der Tatbestand, dass ein Sektor zu Lasten der Kunden des anderen Sektors, auf welchem die Renten erwirtschaftet werden, ausgeweitet wird. Um dies zu verhindern, sollten defizitäre Bereiche, wie z. B. der ÖPNV, zur Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen allenfalls durch explizite Subventionen gestützt werden, deren Höhe im politischen Prozess zu bestimmen ist. Somit könnten auch die im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel effizient z. B. mittels Ausschreibungen verwendet werden.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass auch für die kommunale Ebene der Zeitpunkt gekommen ist, darüber zu diskutieren, wie eine vom Politikgeschehen unabhängige Disziplinierung der verbleibenden Marktmacht durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) oder eine sektorspezifische Regulierung gewährleistet werden kann.

**Als Diskussionsbeiträge des
Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.
sind zuletzt erschienen:**

- 50. G. Knieps:** Access to networks and interconnection: A disaggregated approach, in: C.-D. Ehlermann, L. Gosling (eds.), Third Competition Law Annual 1998: Regulating Telecommunications, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2000, S. 151-170
- 51. G. Knieps:** Das neue Trassenpreissystem: volkswirtschaftliche Vorteile eines zweistufigen Systems, in: Internationales Verkehrswesen, 50, Heft 10, 1998, S. 466-470
- 52. G. Knieps:** Der Irrweg analytischer Kostenmodelle als regulatorische Schattenrechnungen: Eine kritische Analyse der Stellungnahmen zum WIK-Kostenmodell, in: MultiMedia und Recht (MMR), 11/1998, S. 598-602
- 53. G. Brunekreeft:** Peak-Load Pricing, Perfect Competition and Price Discrimination, October 1998
- 54. G. Knieps:** Costing und Pricing auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten, in: MultiMedia und Recht (MMR), 3/1999 (Beilage), S. 18-21
- 55. G. Brunekreeft:** Light-handed Regulierung des Zugangs zu Infrastrukturen: Das Beispiel Neuseeland, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Reihe B, B 224, 1999, S. 82-103
- 56. G. Knieps:** Interconnection and Network Access: The Case of Telecommunications, in: Fordham International Law Journal, Symposium, Vol. 23, 2000, S. S90-S115
- 57. G. Knieps:** Diskriminierungsfreier Zugang zu Netzinfrastrukturen: Eine Herausforderung an das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Reihe B, B 224, 1999, S. 7-22
- 58. G. Brunekreeft:** Vertical Integration to Conceal Profitability; A Note, April 1999
- 59. G. Knieps:** "Review 1999" der EU-Kommission: Ein Beitrag zur Reform der Interconnection-Regulierung aus netzökonomischer Sicht, in: MultiMedia und Recht (MMR), 8/1999, S. 460-464
- 60. G. Knieps:** Ein analytisches Kostenmodell für das nationale Verbindungsnetz – Referenzdokument – erstellt durch das WIK im Auftrag der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Stellungnahme und Kommentare, Juni 1999
- 61. G. Brunekreeft, W. Gross:** Prices for long-distance voice telephony in Germany, in: Telecommunications Policy, Bd. 24, 2000, 929-945
- 62. G. Knieps:** Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, in: Wirtschaftspolitisches Forum – Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes: Zukünftige Regulierungserfordernisse im Lichte bisheriger Erfahrungen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jahrgang, Heft 3, 1999, S. 297-304

- 63. G. Knieps:** Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt, in: MultiMedia und Recht (MMR), Beilage 2/2000, S. 1-15
- 64. A. Berndt, M. Kunz:** Trassenpreise, InfraCard und Kostendeckung: Diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz der Deutschen Bahn AG, in: ifo Studien, Vol. 46, Heft 2/2000, S. 219-248
- 65. G. Knieps:** Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien – Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, B 232, 2000, S. 7-17
- 66. G. Knieps:** Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen TK-Markt: Die verpaßte Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, in: MultiMedia und Recht (MMR), 5/2000, S. 266-269
- 67. G. Brunekreeft:** Kosten, Körbe, Konkurrenz: Price Caps in der Theorie, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien – Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, B 232, 2000, S. 18-41
- 68. A. Gabelmann:** Regulierung auf lokalen Telekommunikationsmärkten: Entbündelter Netzzugang in der Peripherie, April 2000
- 69. G. Knieps:** Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr, in: A. Obermayr, N. Knoll (Hrsg.), Zukunft der Universaldienstleistungen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien, Juli 2000, S. 115-123
- 70. G. Knieps:** Marktkonforme Infrastrukturbenutzungsgebühren: Zur Notwendigkeit eines mehrstufigen Tarifkonzepts, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Grenzkosten als Grundlage für die Preisbildung im Verkehrsbereich, Reihe B, B 229, 2000, S. 72-80
- 71. G. Knieps, H.-U. Küpper und R. Langen:** Abschreibungen bei Preisänderungen in stationären und nicht stationären Märkten, erscheint in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfbF), 2001
- 72. A. Berndt:** Immer Ärger mit den Trassenpreisen?, Vortrag im Rahmen der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg im Breisgau am 21.12.2000
- 73. G. Brunekreeft:** Price Capping and Peak-Load Pricing in Network Industries, December 2000
- 74. G. Brunekreeft:** Regulation and Third-Party Discrimination in Vertically Related Markets; The Case of German Electricity, Revised Version, March 2001
- 75. G. Knieps:** Ökonomie der lokalen Netze, erscheint in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Lokale Versorgung im Wettbewerb, Chancen – Risiken – Strategien, Reihe B, 2001