

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 287

Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes

Von

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

Herausgegeben von

Hartmut Berg



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 287

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 287

Deregulierung und Privatisierung:
Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes



Duncker & Humblot · Berlin

Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes

Von

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

Herausgegeben von

Hartmut Berg



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10760-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

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

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

Dortmund, im Juli 2001

Hartmut Berg

Inhaltsverzeichnis

Wettbewerbssicherung nach Privatisierung und Deregulierung: Aufgabe allgemeiner Wettbewerbs- oder sektoraler Regulierungsbehörden? Von <i>Bernhard Duijm</i> , Tübingen	9
Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte – Eine erste Bilanz Von <i>Ulrich Heilemann</i> und <i>Bernhard Hillebrand</i> , Essen	29
Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb Von <i>Günter Knieps</i> , Freiburg	59
Deregulierung in netzbasierten Sektoren Von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg	71
Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren: Einige Anmerkungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie Von <i>Friedrich Schneider</i> , Linz	89
Die Einbringung der Wohnungsbauförderungsanstalten in die Landesbanken: Eine aktuelle Kontroverse zur Beihilfekontrolle durch die Europäische Kommission Von <i>C. Christian von Weizsäcker</i> , Köln	121
Europäischer Binnenmarkt und die Perspektiven der Sparkassen-Privatisierung Von <i>Bernhard Herz</i> , Bayreuth	131
Die Kontrolle von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in der EU Von <i>Hermann H. Kallfass</i> , Ilmenau	147

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

Von *Bernhard Duijm*, Tübingen

A. Problemstellung

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

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

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

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

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

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

Hierbei ist zu beobachten, dass dieser Prozess innerhalb einer Branche im internationalen Vergleich unterschiedlich vonstatten geht. Unterschiede sind ferner innerhalb eines Landes zwischen einzelnen Sektoren zu erkennen.² Diese Unterschiede betreffen zum einen Art und Umfang der Regulierung, zum anderen die Behördenzuständigkeit für die Regulierung. Die institutionelle Ausgestaltung ist bislang keineswegs abgeschlossen. Die Forderungen nach Schaffung von Regulierungsbehörden für die Eisenbahn und den Strommarkt in Deutschland, die jüngsten Äußerungen der Europäischen Kommission bezüglich einer europäischen Regulierungsinstitution für den Gas- und Strommarkt³ und die Zusammenfassung der bisher getrennten Regulierungsbehörden für Gas und Strom in Großbritannien zeugen von der Bewegung auf diesem Gebiet.

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

I. Entscheidungen des Gesetzgebers zwischen Regulierungspolitik und Wettbewerbspolitik

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

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

² Vgl. auch *Eickhof* (2000), S. 421.

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001 b).

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

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

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

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

⁴ Vgl. *Haffner* (2000), S. 211.

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

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